

Fimmtudaginn 28. október 1999.

Nr. 103/1999.

Hafnasamlag Suðurnesja

(Sigurmar K. Albertsson hrl.)

gegn

Viðlagatryggingu Íslands

(Jónas A. Aðalsteinsson hrl.)

og gagnsök

Vátrygging. Viðlagatrygging.

Í óveðri, sem gekk yfir suðvesturhluta landsins haustið 1995, brotnaði skarð á 20-30 metra kafla í hafnargarðinn í Keflavík. Hafnargarðurinn var í skylduvátryggingu hjá V samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 55/1992 um Viðlagatryggingu Íslands. Stjórn V hafnaði bótaskyldu vegna atburðarins með vísan til þess að tjónið yrði ekki rakið til náttúruhamfara í skilningi 4. gr. laga nr. 55/1992, eins og þær væru nánar skilgreindar í reglugerð nr. 83/1993 um Viðlagatryggingu Íslands, en samkvæmt 5. tl. 1. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar merkti vatnsflóð samkvæmt 4. gr. laganna meðal annars það, er flóðbylgjur frá sjó gengju á land og yllu skemmdum eða eyðileggingu á vátryggðum munum. Sérstök úrskurðarnefnd, sem starfaði á grundvelli 19. gr. laga nr. 55/1992, staðfesti ákvörðun stjórnar V. Á það var fallist með nefndinni og héraðsdómara, að viðlagatrygging H næði til hvers konar hamfara sjávar, sem teldust til náttúruhamfara eftir almennum skilningi á því hugtaki og óháð því hvort rekja mætti flóðbylgjur til annarra náttúruafla svo sem jarðskjálfta eða snjóflóða. Að virtum niðurstöðum úrskurðarnefndarinnar um veður og ölduhæð á staðnum í umrætt sinn og gögnum um ástand hafnargarðsins var á það fallist með héraðsdómara, að H hefði ekki sýnt fram á, að aðstæður hefðu verið með þeim hætti, að um náttúruhamfarir í skilningi 4. gr. laga nr. 55/1992 hefði verið að ræða. Þá þótti ekki leitt í ljós, að aðrar ákvarðanir stjórnar V um greiðslu bóta vegna sjávarflóða hefðu verið með þeim hætti, að V hefði mismunað H með ákvörðun sinni. Var niðurstaða héraðsdómara um að sýkna V af kröfum H staðfest.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómamarnir Pétur Kr. Hafstein, Garðar Gíslason, Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson og Hjörtur Torfason.

Aðaláfrýjandi hefur skotið máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 11. mars 1999. Hann krefst þess, að gagnáfrýjanda verði gert að greiða sér váttryggingarbætur að fjárhæð 15.432.694 krónur, auk dráttarvaxta samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 2.331.620 krónum frá 1. janúar 1996 til 1. janúar 1997, af 9.514.941 krónu frá þeim degi til 1. janúar 1998 og af fjárhæðinni allri frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Gagnáfrýjandi hefur áfrýjað málinu með stefnu 12. maí 1999. Hann krefst þess, að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur um annað en málskostnað og sér dæmdur málskostnaður úr hendi aðaláfrýjanda í héraði og fyrir Hæstarétti.

I.

Mál þetta er risið af tjóni, sem varð á hafnargarði aðalhafnarinnar í Keflavík að morgni 30. september 1995 í óveðri, sem þá gekk yfir suðvesturhluta landsins. Stóð vindur út Faxaflóa af austlægri átt og þannig nánast þvert á garðinn, sem nýtur ekki vars fyrir öldufalli úr þeirri átt. Hann er byggður úr ferhyrnum steinkurum með lóðréttum veggjum og hafði fram að þessu verið án grjótvagnar, en sjávardýpi við garðinn er allmikið. Var aðaltjónið í því fólgið, að skarð brotnaði í garðinn á um 20-30 metra kafla innan við stærsta og ysta steinkerið. Nánari atvikum málsins er lýst í héraðsdómi.

Hafnargarðurinn var í skylduváttryggingu hjá gagnáfrýjanda samkvæmt 2. tl. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 55/1992 um Viðlagatryggingu Íslands og hafði verið það frá ársbyrjun 1983, sbr. áður b-lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 88/1982 um stofnunina. Samkvæmt 1. gr. og 4. gr. fyrrnefndu laganna er það hlutverk stofnunarinnar að veita váttryggingu gegn beinu tjóni af völdum tiltekinna náttúruhamfara, það er eldgosa, jarðskjálfta, skriðufalla, snjóflóða og vatnsflóða, svo sem þau fyrirbæri eru nánar skilgreind í reglugerð á grundvelli laganna ásamt áhættu þeirra vegna. Þá skilgreiningu er að finna í reglugerð nr. 83/1993 um Viðlagatryggingu Íslands, en samkvæmt 5. tl. 1. mgr. 1. gr. hennar taka vatnsflóð meðal annars til þess, er flóðbylgjur frá sjó ganga á land og valda skemmdum eða eyðileggingu, svo sem rakið er í héraðsdómi.

II.

Viðlagatrygging Íslands er opinber stofnun með sjálfstæðan fjárhag, sem starfar á grundvelli fyrrnefndra laga nr. 55/1992 og reglugerðar nr. 83/1993. Til þess er ætlast, að tekjur af váttryggingariðgjöldum standi undir áhættu hennar vegna þeirra atburða, sem váttrygging nær til. Eru ákvæði laganna miðuð við, að stofnunin starfi sjálfstætt og á grundvelli almennra reglna um váttryggingar, eftir því sem við geti átt, sbr. 25. gr. þeirra.

Ákvörðun um greiðsluskyldu úr viðlagatryggingunni og fjárhæð váttryggingarbóta heyrir undir stjórn stofnunarinnar, sbr. 19. gr. laga nr. 55/1992. Skal stjórnin kveða að þeim efnum með úrskurði, ef um ágreining er að ræða við tjónþola. Þessum úrskurði getur hann skotið til sérstakrar úrskurðarnefndar, sem skipuð er af ráðherra eftir fyrir-mælum í umræddri lagagrein. Eru úrlausnir hennar bindandi fyrir báða aðila, en bera má þær undir dómstóla eftir almennum reglum, sbr. 60. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og einnig 1. mgr. 70. gr. hennar, sbr. 8. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995.

III.

Krafa aðaláfrýjanda um bætur úr viðlagatryggingunni er aðallega á því reist, að vegna mikillar öldu- og flóðhæðar sjávar og mikils vindstyrks af hættulegri átt í óveðrinu 30. september 1995 verði tjónið á hafnargarðinum rakið til náttúruhamfara í skilningi 4. gr. laga nr. 55/1992. Af hálfu gagnáfrýjanda er á það bent, að samkvæmt 5. tl. 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 83/1993 verði árleg eða reglubundin flóð úr sjó eða vötnum ekki talin til vatnsflóða í skilningi laganna. Er því haldið fram, að tjón af völdum sjávarflóða falli því aðeins undir váttrygginguna, að um sé að ræða flóð, er eigi orsakir í sérstökum hamförum náttúrunnar, svo sem jarðskjálftum eða snjóflóðum, er valdi flóðbylgjum. Er um þetta fjallað í úrskurði hinnar sérstöku úrskurðarnefndar 24. febrúar 1997. Með vísan til forsendna í úrskurði þessum verður fallist á það með dómara málsins í héraði, að váttryggingin nái til hvers konar hamfara sjávar, sem talist geti náttúruhamfarir eftir almennum skilningi á því hugtaki og óháð því hvort rekja megi þær til jarðskjálfta eða snjóflóða.

Af hálfu aðaláfrýjanda er því haldið fram, að tjónið á hafnargarðinum hafi orðið við afbrigðilegar aðstæður, þar sem stórviðri af austri

hafi verið með allra mesta móti, eftir því sem gerist í Keflavík, og jafnframt varað óvenju lengi, áður en brestur kom í hafnargarðinn, sem staðið hafði af sér óveður um áratuga skeið. Í úrskurði nefndarinnar, sem meðal annars var skipuð veðurfræðingi, er ítarlega fjallað um atvik að tjóninu og þau gögn, sem fram hafa komið um veður og ölduhæð á staðnum. Hefur ekki verið sýnt fram á, að efni séu til efa um mat nefndarinnar á þessum gögnum, að meðtöldu því, er varðar öldumælingar á dufli út af Garðskaga. Það var niðurstaða hennar, að aðstæður hafi ekki verið með því móti, að um væri að ræða náttúruhamfarir í skilningi umræddra laga, það er flóðbylgja frá sjó.

Í hinum áfrýjaða dómi er litið til úrlausnar nefndarinnar og einnig til þess vísað, að hafnargarðurinn hafi verið orðinn veikur fyrir. Verður ekki hjá því sneitt við mat á sönnun um styrk náttúruaflanna í þetta sinn, þótt fyrir liggi, að aðaláfrýjandi hafði hafist handa um viðgerð á garðinum, áður en óveðrið bar að höndum.

Með skírskotun til forsendna dómsins verður á það fallist, að aðaláfrýjandi hafi ekki sýnt nægilega fram á, að aðstæður hafi verið með þeim hætti, þegar tjón hans varð, að um náttúruhamfarir í þeim skilningi, sem hér á við, hafi verið að ræða. Ennfremur verður á það fallist, að ákvarðanir gagnáfrýjanda um greiðslu bóta í öðrum tilvikum, sem aðaláfrýjandi hefur vísað til, veiti ekki efni til að raska þeirri niðurstöðu, að hafna verði bótaskyldu af hálfu stofnunarinnar. Þótt gögn um þau tilvik gefi til kynna, að tjón hafi þar einkum orðið af völdum veðurhams, hefur ekki verið leitt í ljós með mati eða öðrum skilmerkilegum samanburði, að aðstæður hafi verið aðrar en þær, sem telja megi til náttúruhamfara í almennum skilningi, eða að stjórn stofnunarinnar hafi mismunað aðaláfrýjanda með afstöðu sinni í máli þessu.

Hinn áfrýjaði dómur verður þannig staðfestur.

Aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda málskostnað fyrir Hæstarétti, svo sem um er mælt í dómsorði.

D ó m s o r ð :

Hinn áfrýjaði dómur á að vera óraskaður.

Aðaláfrýjandi, Hafnasamlag Suðurnesja, greiði gagnáfrýjanda, Viðlagatryggingu Íslands, 250.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjaness 21. janúar 1999.

Mál þetta, sem dómtekið var 10. f.m., er höfðað með stefnu birtri 4. maí 1998.

Stefnandi er Hafnasamlag Suðurnesja, kt. 410190-1099, Víkurbraut 11, Keflavík.

Stefndi er Viðlagatrygging Íslands, kt. 520276-0259, Laugavegi 162, Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda 15.432.694 krónur ásamt dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 2.331.620 krónum frá 1. janúar 1996 til 1. nóvember 1997, en af 9.514.941 krónu frá þeim degi til 1. janúar 1998, en af 15.432.694 krónum frá þeim degi til greiðsludags. Þá er krafist málskostnaðar að mati dómsins.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og málskostnaðar að mati dómsins.

Heimili og varnarþing stefnda er í Reykjavík. Er mál þetta rekið fyrir Héraðsdómi Reykjaness á grundvelli samkomulags aðila þar um, sbr. 3. mgr. 42. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

I.

Laugardaginn 30. september 1995 gekk mikið óveður yfir suðvesturhluta landsins. Í óveðrinu urðu miklar skemmdir á gamla hafnargarðinum í Keflavík, en hann var byggður á árunum 1946-1948. Stefnandi, sem er eigandi þessa hafnararmannvirkis, er tryggingartaki hjá stefnda, sbr. ákvæði laga nr. 55/1992 um Viðlagatryggingu Íslands, en í þeim lögum er mælt fyrir um skyldutryggingu vegna tjóna sem kunna að verða á mannvirkjum vegna náttúruhamfara. Í kjölfar skemmdanna óskaði stefnandi eftir greiðslu bóta úr hendi stefnda á grundvelli þessarar skyldutryggingar. Stefnandi hafnaði ósk stefnanda með bréfi 6. október 1996. Er annars vegar vísað til þess í höfnun stefnda, að hafnargarðurinn hafi verið „í mjög slæmu ástandi og í viðgerð og endurbyggingu“. Hann hafi þar af leiðandi ekki verið í tryggingarhæfu ástandi. Hins vegar var bótaskyldu hafnað með þeim rökum, að þar sem skemmdirnar hefðu ekki orsakast af sjávarflóði í skilningi 4. gr. laga nr. 55/1992 væri ekki um bótaskyldan atburð að ræða. Í kjölfar þessarar niðurstöðu óskaði stefnandi eftir því við stjórn stefnda, að hún úrskurði um greiðsluskyldu sína með formlegum hætti, sbr. 19. gr. laga nr. 55/1992. Í úrskurði sínum 17. október 1996 komst stjórnin að þeirri niðurstöðu að hafna bæri kröfu stefnanda um greiðslu bóta vegna umrædds tjóns. Þeirri niðurstöðu skaut stefnandi til sérstakrar úrskurðarnefndar, sem starfar á grundvelli 19. gr. tilvitnaðra laga. Með úrskurði 24. febrúar 1997 hafnaði nefndin kröfum stefnanda.

Með málsókn þessari krefur stefnandi stefnda um greiðslu bóta á grundvelli

laga nr. 55/1992. Er bótakrafan einkum á því byggð, að skemmdir á hafnar-mannvirkjum stefnanda í umrætt sinn hafi orsakast af náttúruhamförum, það er vegna flóðbylgju frá sjó. Þar sem stefnandi sé tryggður hjá stefnda fyrir tjóni af völdum náttúruhamfara eigi hann rétt á bótageiðslu úr hendi stefnda. Auk þess telur stefnandi sig eiga bótarétt á hendur stefnda á grundvelli jafnræðissjónarmiða, sem hann telur að hafi ekki verið í heiðri höfð gagnvart sér þegar stefndi tók afstöðu til bótaskyldu sinnar samkvæmt framansögðu.

Skemmdir þær sem hér um ræðir fólust í því, að skarð myndaðist í hafnargarðinn á 20-30 metra kafla. Samkvæmt gögnum sem lögð hafa verið fram af hálfu stefnanda nam kostnaður af framkvæmdum við lagfæringar á garðinum stefnufjárhæð málsins, 15.432.694 krónum.

II.

Við úrlausn málsins reynir á túlkun á 4. gr. laga nr. 55/1992 um Viðlagatryggingu Íslands. Fyrri málslíður greinarinnar hljóðar svo: „Viðlagatrygging Íslands skal váttryggja gegn beinu tjóni af völdum eftirtalinna náttúruhamfara: eldgosa, jarðskjálfta, skriðufalla, snjóflóða og vatnsflóða.“ Í 1. gr. reglugerðar nr. 83/1993 um Viðlagatryggingu Íslands og í samræmi við síðari málslíð tilvitnaðrar lagagreinar er skilgreint nánar hvað felist í fyrri málslíð hennar. Í reglugerðar-ákvæðinu segir svo meðal annars: „Hættur þær, sem váttryggt er gegn með viðlagatryggingu, sbr. 4. gr. laga nr. 55/1992 um Viðlagatryggingu Íslands, eru þessar: ... 5. Vatnsflóð merkir flóð, er verður þegar ár eða lækir flæða skyndilega yfir bakka sína eða flóðbylgjur frá sjó eða vötnum ganga á land og valda skemmdum eða eyðileggingu á váttryggtum munum. Árleg eða reglubundin flóð úr ám, lækjum, sjó eða vötnum teljast hér ekki vatnsflóð. Sama á við um venjulegt leysingavatn eða flóð, sem að einhverju eða öllu leyti verður af mannavöldum, t.d. þegar vatnsgeymar, stíflugarðar eða önnur mannvirki breyta af öðrum ástæðum en náttúruhamförum.“

III.

Í stefnu kemur fram, að samkvæmt frásögnum sjónarvotta megi telja líklegt að skarð hafi komið í hafnargarðinn snemma morguns, eða á milli kl. 6 og 7, en hann hafi þó eðlilega byrjað að gefa sig fyrr og haldið áfram að brotna undan lamstri veðurs fram eftir morgni.

Í málinu hefur stefnandi lagt fram gögn, sem að hans mati sýna fram á það, að aðstæður í höfninni í Keflavík hinn umrædda dag hafi verið með þeim hætti, að um náttúruhamfarir hafi verið að ræða. Vísar stefnandi í þessu sambandi annars vegar til öldumælinga á dufla út af Garðskaga og hins vegar til mælinga á vindhraða á veðurathugunarstöð á Garðskagavita. Samkvæmt öldumælingunum hafi hæsta alda milli klukkan 6 og 7 að morgni 30. september 1995 mælst vera

7,75 til 8,05 metrar. Þar við bætist flóðhæð. Sé nærri lagi að ætla, að ölduhæð að viðbættri flóðhæð hafi numið 11 metrum. Vindhraði á sama tíma hafi verið frá 21,9 m/s og upp í 24,8 m/s, en farið í 31,7 til 36,3 m/s í verstu hviðunum. Samkvæmt svokölluðum Beauforts-kvarða samsvari vindhraði upp á 32,7 m/s 12 vindstigum (64 hnútum) og sé þá talað um að um fárviðri sé að ræða. Veðurhæð í Keflavík hafi farið yfir þessi mörk og því hafi verið fárviðri þar þennan morgun og náttúruhamfarir í skilningi laga nr. 55/1992. Vísar stefnandi í þessu sambandi til þess, að við mat á veðurhæð og öldugangi í austanátt séu staðir þessir, það er höfnin í Keflavík og Garðskagi, fyllilega sambærilegir, enda sé lega þeirra svipuð. Allt framangreint, það er ölduhæð, flóðhæð og vindstyrkur, hafi orðið til þess, að hafnargarðurinn hafi nánast verið á kafi í nokkrar klukkustundir og þá orðið fyrir þeim skemmdum sem krafa stefnanda um bætur snýr að.

Svo sem áður er vikið að byggir stefnandi bótakröfu sína í annan stað á þeirri málsástæðu, að með synjun sinni á greiðslu bóta til stefnanda hafi stefndi brotið gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Færir hann fyrir því svofelld rök: Undir rekstri málsins hjá úrskurðarnefnd samkvæmt 19. gr. laga nr. 55/1992 hafi verið aflað upplýsinga frá stefnda um greiddar bætur úr viðlagatryggingu vegna tjóns á hafnarmannvirkjum. Samkvæmt yfirliti þar um hafi stefndi bætt slíkt tjón í fjórtán tilvikum á árunum 1990 – 1995 og hafi bætur numið alls 58 milljónum króna. Hafi þessi gagnaöflun komið til af því, að þörf hafi verið á nánari afmörkun á túlkun stefnda á ákvæðum 5. tölul. 1. gr. reglugerðar nr. 83/1993 og þá einkum í ljósi þeirrar afstöðu stefnda í úrskurði stjórnar hans í máli stefnanda, að öldugangur vegna mikillar eða afbrigðilegrar veðurhæðar gæti ekki talist vatnsflóð í skilningi 4. gr. laga nr. 55/1992 og því væri ekki um bótaskyldan atburð að ræða þegar slíkar aðstæður hefðu í för með sér tjón á mannvirkjum. Þessu sjónarmiði hafni úrskurðarnefndin í úrskurði sínum. Þegar málið var til meðferðar hjá nefndinni hafi veðuraðstæður á þeim stöðum sem tjón varð á í umrædd fjórtán skipti hins vegar ekki verið kannaðar sérstaklega. Gagna þar um hafi verið aflað frá Veðurstofu Íslands við höfðun þessa máls. Þau gögn leiði það í ljós, að í flestum þessara tilvika hafi stefndi greitt bætur þrátt fyrir að vindstyrkur og ölduhæð hafi verið mun lægri en í því tilviki sem hér er til umfjöllunar. Til dæmis hafi vindhraði á Seyðisfirði 11. janúar 1992 aldrei verið meiri en 5 vindstig og ölduhæð líklega undir einum metra, en þá varð þar tjón á trébryggju. Sama dag hafi verið 7-8 vindstig í Ytri-Njarðvík og ölduhæð 1,5 til 4 metrar, en þann dag varð þar tjón á steyptri og malbikaðri þekju hafnarinnar sem stefndi bætti. Daginn áður hafi orðið skemmdir á hafnargarði í Sandgerði í 8 vindstigum og 8 metra ölduhæð. Í stefnu eru önnur tilvik rakin með hliðstæðum hætti. Er það álit stefnanda að þau gögn sem hér um ræðir sýni óyggjandi fram á það, að jafnræði hafi

ekki verið í heiðri haft gagnvart honum þegar stefndi hafnaði umsókn hans um greiðslu bóta með úrskurði 17. október 1996. Í þessu sambandi sé til þess að líta, að stefndi sé opinber stofnun og stefnanda sé skylt að eiga við hann viðskipti, sbr. skyldutryggingu samkvæmt lögum nr. 55/1992. Tjón stefnanda í umrætt sinn megi rekja til aðstæðna sem verið hafi fyllilega sambærilegar aðstæðum í fjölda tilvika sem leitt hafi til bótaskyldu stefnda að mati stjórnar hans. Afstaða stefnda til bótaskyldu gagnvart stefnanda sé því andstæð 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands og 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

IV.

Sýknukröfu sína byggir stefndi í fyrsta lagi á þeim grundvelli, að tjón það sem varð á hafnargarðinum í Keflavík að morgni 30. september 1995 verði ekki rakið til náttúruhamfara í skilningi 4. gr. laga nr. 55/1992. Þegar af þeirri ástæðu eigi stefnandi ekki lagalegan rétt til greiðslu bóta úr hendi stefnda, enda sé hér um að ræða fortakslaust skilyrði fyrir bótaskyldu stefnda. Eru lagarök stefnda fyrir þessari ályktun reifuð í greinargerð lögmanns hans og þar um aðallega vísað til 5. tölul. 1. gr. reglugerðar nr. 83/1993 um Viðlagatryggingu Íslands, en svo sem áður segir er í greininni skilgreint nánar hvað felst í tilvitnaðri lagagrein. Í ljósi þeirrar skilgreiningar og lögskýringargagna verði að telja, að til þess að váttrygging, sem tekin er samkvæmt lögum nr. 55/1992, geti náð til tjóns af völdum vatnsflóða í skilningi 4. gr. laganna og 5. tölul. 1. gr. reglugerðar nr. 83/1993, verði að gera þá kröfu, að flóðin séu af þeirri stærðargráðu að um náttúruhamfarir sé að ræða, svo sem þegar jarðskjálftar eða snjóflóð valda flóðbylgjum. Telur stefndi, að samkvæmt þeim gögnum sem stefnandi hefur lagt fram í málinu um veður og ölduhæð á ýmsum stöðum á Reykjanesi dagana 29. og 30. september 1995, geti þær aðstæður sem þar sköpuðust ekki talist til náttúruhamfara, enda falli þær ekki að skilgreiningu á þeim hættum sem leitt geti til bótaskyldu samkvæmt rétttri skýringu á 4. gr. laga nr. 55/1992.

Í öðru lagi telur stefndi, verði það niðurstaða dómsins að rekja megi tjón á hafnargarðinum í Keflavík 30. september 1995 til náttúruhamfara í merkingu 4. gr. laga nr. 55/1992, þá breyti sú niðurstaða engu um það, að sýkna beri stefnda af dómkröfum stefnanda. Verði sú niðurstaða leidd af 2. tl. 16. gr. laganna. Samkvæmt því ákvæði er heimilt að lækka bætur eða synja váttryggingartaka alfarið um greiðslu bóta „[þegar] gerð eða viðhald húss eða annars váttryggðs hlutar er óforsvaranlegt eða andstætt fyrir mælum í settum rétti og ljóst er að tjón hefur hlotist af eða orðið víðtækara af þessum sökum“. Hafnargarðurinn sem skemmdist í umrætt sinn var byggður á árunum 1946-1948 og því kominn til ára sinna þegar þær skemmdir urðu á honum sem bóta er krafist fyrir í málinu. Þá liggi fyrir að gerð og viðhald hans hafi verið óforsvaranlegt og stjórn stefnanda verið um það kunnugt. Hafi verið hafist handa við undirbúning að fram-

kvæmdum við grjótvörn hafnargarðsins og viðgerð á honum áður en tjónsatburð bar að höndum. Loks vísar stefndi að því er þessa málsástæðu varðar til greinargerðar Hafnamálastofnunar ríkisins um ástandskönnun á aðalhafnargarðinum í Keflavík, sem gerð var í desember 1989, og minnisblaðs starfsmanns Vita- og hafnamálastofnunar frá 5. apríl 1995, en þar er gerð grein fyrir ástandi hafnargarðsins samkvæmt skoðun sem starfsmenn stofnunarinnar framkvæmdu á honum að beiðni hafnarstjóra í mars sama ár. Gefi þessi gögn það skýrlega til kynna, að hafnargarðurinn hafi ekki verið í tryggingarhæfu ástandi fyrir tjónsatburð 30. september 1995.

Stefndi hafnar því alfarið að stefnandi geti átt rétt til bóta á grundvelli jafnræðissjónarmiða. Ekkert sé að finna í gögnum málsins sem styðji þá fullyrðingu að stefndi hafi gagnvart stefnanda brotið gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar með því að hafa „jástast undir bótaskyldu í sambærilegum tilvikum“, en hafnað bótakröfu stefnanda. Samkvæmt sönnunarreglum íslensks réttar sé það stefnanda að sýna fram á að stefndi hafi gerst sekur um slíkt brot. Þó svo að fyrir liggi að stefndi hafi áður greitt bætur til tjónþola á grundvelli viðlagatryggingar hafi stefnanda ekki lánast að leggja fram haldbær sönnunargögn fyrir því að stefndi hafi brotið gegn jafnræðisreglunni gagnvart stefnanda, enda hafi hann ekki lagt fram gögn er gefi til kynna að bættur hafi verið skaði þar sem aðstæður hafi verið hinar sömu og í þessu máli. Meðan svo er verði ekki talið að stefnandi eigi rétt til bótagreiðslu á þeim grundvelli sem hér um ræðir.

V.

Í niðurstöðukafla úrskurðar hinnar sérstöku úrskurðarnefndar samkvæmt 19. gr. laga nr. 55/1992, en hana skipuðu þrír lögfræðingar og einn veðurfræðingur, segir svo meðal annars: „Samkvæmt upplýsingum frá Veðurstofu Íslands var dagana 28. og 29. september 1995 lengst af hægur vindur á Reykjanesi, fyrst vestlægur en snerist síðan til sunnan- og suðaustanáttar. Af gögnum frá öldudufllum megi sjá að kyrrt hafi verið í sjó. Að kvöldi þess 29. september hafi verið vaxandi 970 mb lægð um 800 km suðvestur af landinu á leið norður og þá farið að bæta í vind af austsuðaustri en þó ekki farið að hvessa að neinu ráði fyrr en eftir miðnætti. Á Garðskagavita hafi verið 7 vindstig á miðnætti, 9 vindstig kl. 6 og 10 vindstig kl. 6.30 að morgni 30. september. Mestu hviður þar hafi verið um 36 m/s eða 67 hnútar milli kl. 6 og 7. Þessum mælingum ber afar vel saman við Keflavíkurflugvöll en kl. 6 hafi þar verið 9 vindstig og hviður upp í 67 hnúta. Milli kl. 6 og 9 hafi enn bætt í og hviður þá farið í 76 hnúta og veðurhæð milli athugana á þessu tímabili mælst 10 vindstig. Hámark veðursins virðist hafa verið nálægt hádegi er skil lægðarinnar fóru yfir Reykjanes á leið norðaustur. Þá hafi komið vindhviður á Keflavíkurflugvelli meiri en 80 hnúta (44 m/s). Veðurhæð hafi þó haldist mikil fram eftir degi og enn hafi verið rok

(10 vindstig) á Keflavíkurflugvelli kl. 15. Eftir það hafi verulega tekið að draga úr. Samkvæmt þessu megi segja að á þessu svæði hafi verið rok eða ofsaveður, 10-11 vindstig, í hartnær hálfan sólarhring og sé það óvenju lengi miðað við veður úr austsuðaustri. Samkvæmt líkindafræðilegu mati verði veður af þessu tagi á 5 ára fresti að meðaltali á þessum slóðum en standi alla jafna skemur en í þetta skipti.“ Þessu næst er í úrskurðinum fjallað um líklega flóð- og ölduhæð í höfninni í Keflavík á þeim tíma sem skemmdirnar urðu á hafnargarðinum. Er á því byggt að flóðhæð hafi verið um 1,9 metrar um klukkan 6 en um 2,71 metri klukkustund síðar. Háflóð hafi hins vegar verið á milli klukkan 9.30 og 10 og flóðhæð 3,5 metrar. Lauslegt mat á flóðhæðinni sýni að í um 40% tilvika fari flóðhæð yfir 3,5 metra. Þá segir í úrskurðinum að hin fræðilega ölduhæð sé ekki nema 3-3,5 metrar og samanburður við öldudufslmælingu á rúmsjó sé erfiður. Séu líkur á því að bilunar hafi gætt í duflinu vestur af Garðskaga og þar um vísað til álits Veðurstofu Íslands og Siglingastofnunar Íslands. Sé 7-8 metra ölduhæð þar nánast óhugsandi eins og veðri hafi verið háttað á þessum tíma. Óskýranlegar skyndisveiflur í ölduhæðarmælingum styrki þessa skoðun. Mælingar á ölduhæð fyrir utan Grindavík séu hins vegar mjög trúverðugar, en þar hafi ölduhæð náð 7,92 metrum um klukkan 12. Sé ölduduflið sem sú mæling stafar frá fyrir opnu hafi í suðaustanátt en Garðskagaduflið í vari af landi þar sem aðeins 12 km séu til lands.

Svo sem áður er fram komið byggir stefndi sýknukröfu sína meðal annars á því, að hafnargarðurinn í Keflavík hafi ekki verið í tryggingarhæfu ástandi þegar umræddar skemmdir urðu á honum. Hefur hann lagt fram gögn þessu til stuðnings. Þar á meðal er fyrrgreint minnisblað starfsmanns Vita- og hafnamálastofnunar frá 5. apríl 1995. Í því segir meðal annars: „Við skoðun bryggjunnar nú kemur fram verulegt sig á þekju, skjólveggur hefur brotnað frá og hefur farið 15 cm út þar sem mest er og gefur sjó undir hann á tveimur stöðum. Kerið er mjög illa farið sjómegin, sprungið og veggurinn genginn út allt að 30 cm þar sem hægt var að sjá frá bát, en um 50 cm þar sem mest er að sögn kafara. Á myndum sem kafari tók má sjá pokahleðslu þar sem veggurinn hefur gengið út og eins má sjá ný brotsár á steypu. Á botni eru steinsteypubrot en ekki er sjáanlegt fyllingarefni.“

VI.

Bótaskyldu stefnda vegna skemmda á hafnargarðinum í Keflavík 30. september 1995 byggir stefnandi aðallega á því, að vegna mikillar öldu- og flóðhæðar og mikils vindstyrks þar á þessum tíma verði tjón hans rakið til náttúruhamfara í skilningi 4. gr. laga nr. 55/1992 um Viðlagatryggingu Íslands. Vísar stefnandi þessu til stuðnings að meginstefnu til í öldudufslmælingar út af Garðskaga og mælingar á vindstyrk nyrst á skaganum, en veðurathugunarstöð er staðsett þar. Verður nú tekin afstaða til þessarar málsástæðu stefnanda.

Komi upp ágreiningur á milli Viðlagatryggingar Íslands og tjónþola um greiðsluskyldu stofnunarinnar og fjárhæð tryggingabóta skal stjórn hennar úrskurða um ágreininginn, sbr. 1. málsl. 19. gr. laga nr. 55/1992. Samkvæmt sama lagaákvæði getur tjónþoli, sem ekki vill setta sig við úrskurð stjórnarinnar, skotið málinu til sérstakrar úrskurðarnefndar. Er nefndinni ætlað að fjalla um ágreining um greiðsluskyldu Viðlagatryggingar og fjárhæð tryggingabóta í einstökum tilvikum og leysa úr honum sem æðra stjórnvald. Þeirri úrlausn verður síðan eftir atvikum vísað til dómstóla af tjónþola, sem telur rétt sinn fyrir borð borinn. Úrskurðarnefndin tók ágreining aðila þessa máls til úrlausnar á grundvelli kæru stefnanda 15. nóvember 1996 og kvað upp úrskurð um hann 24. febrúar 1997. Í niðurstöðukafla úrskurðarins segir svo meðal annars: „Í [5. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 83/1993] er kveðið á um það að reglubundin flóð úr sjó teljist ekki vatnsflóð. Kemur þá til álita hvort sjávarfallaflóð geti því aldrei talist vatnsflóð í skilningi ákvæðisins þar sem þau eru reglubundin þótt þau geti verið mismunandi stór heldur einungis þau flóð sem verða t.d. vegna þess að snjóflóða eða jarðskjálftar mynda sjávarflóðbylgju. Slíkar náttúruhamfarir eru afar sjaldgæfar, en væri við þær einar miðað má segja að skyldutrygging gegn tjóni af völdum þeirra sé tæpast réttlætanleg. Ekki verður betur séð en tilgangur lagasetningarinnar um viðlagatryggingu hafi verið sá frá upphafi að tryggja gegn tjóni af völdum ákveðinna atburða, þ.e. eldgosa, jarðskjálfta, skriðufalla, snjóflóða og vatnsflóða, sem „teljast vera náttúruhamfarir í almennum skilningi á því hugtaki“ eins og komist er að orði í 13. gr. reglugerðar nr. 772/1982 um starfsemi Viðlagatryggingar Íslands. Þótt hér sé reyndar ekki um verulega afmörkun að ræða heldur vísbendingu og ekki sé tekið svo til orða í þeirri reglugerð sem nú er í gildi um Viðlagatryggingu Íslands þykir mega líta til þessa. ... Við úrlausn á deilu þeirri milli [málsaðila] sem hér er til úrskurðar verða framangreind sjónarmið lögð til grundvallar, þ.e. að samkvæmt 4. gr. laga nr. 55/1992 og 5. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 83/1993 geti verið um að ræða bótaskyld tjón af völdum sjávarhamfara enda þótt þær stafi ekki af utanaðkomandi öflum, s.s. snjóflóðum og jarðskjálftum.“ Með þessu liggur fyrir, að skýring úrskurðarnefndarinnar á gildissviði 4. gr. laga nr. 55/1992 er umtalsvert rýmri en lagt hefur verið til grundvallar af stefnda og byggt er á af hans hálfu við meðferð málsins hér fyrir dómi. Hér er hins vegar til þess að líta, að samkvæmt meginreglu stjórnsýsluréttar er úrlausn æðra stjórnvalds um skýringu á lögum bindandi við þessar aðstæður fyrir lægra stjórnvald. Ber því að hlíta slíkri niðurstöðu, enda sé ekki fyrir hendi ótvíræð lagaheimild fyrir það til að skjóta deiluefninu til dómstóla. Sú heimild felst ekki í lögum nr. 55/1992. Telst stefndi þannig bundinn af þeirri lögskýringu sem sett er fram af æðra stjórnvaldi í fyrrgreindum úrskurði þess og sem að meginstefnu til er rakin í tilvitnuðum orðum hans. Svo sem áður er komið fram er það fortakslaut skilyrði fyrir greiðslu bóta á grundvelli laga nr. 55/1992, að

tjón verði rakið til náttúruhamfara, sbr. 1. og 4. gr. þeirra. Verður samkvæmt þessu og í samræmi við niðurstöðu úrskurðarnefndar lagt til grundvallar við úrlausn málsins, að bótaskylda stefnda samkvæmt tilvitnuðum lögum nái til hvers konar sjávarhamfara, sem talist geta náttúruhamfarir í almennum skilningi þess hugtaks og óháð því hvort rekja megi þær til jarðskjálfta eða snjóflóða.

Fullyrðingar stefnanda um veðurhæð í Keflavík að morgni laugardagsins 30. september 1995 fá að fullu samrýmt því sem fram kemur í gögnum málsins um mælingar á vindstyrk annars staðar á Reykjanesi á sama tíma. Þykir mega slá því föstu, svo sem reyndar kemur fram í niðurstöðu úrskurðarnefndar, að rok eða ofsaveður, 10-11 vindstig, hafi verið ríkjandi á þessu svæði frá miðnætti og fram til klukkan 15 þennan dag, svo og að vindstyrkur hafi farið í 12 vindstig í verstu hviðunum. Ekki liggur hins vegar fyrir með sama hætti, að samanlögð öldu- og flóðhæð við höfnina í Keflavík, sem hefur afgerandi þýðingu við það mat á aðstæðum sem hér þarf að fara fram, hafi verið sú sem stefnandi heldur fram, en þar um styðst hann eins og áður greinir aðallega við öldumælingar á dufla út af Garðskaga. Hefur stefnandi í ljósi annars þess sem fram er komið í málinu ekki sýnt fram á það með viðhlítandi hætti, að sá samjöfnuður, sem hann beitir að þessu leyti til stuðnings kröfugerð sinni á hendur stefnda, sé tækur, en hann ber sönnunarbýrði fyrir þessum grundvelli málsóknar sinnar. Þá telst stefnandi að mati dómsins ekki heldur hafa sýnt nægilega fram á það með öðru móti, að aðstæður hafi verið með þeim hætti í umrætt sinn, að til álita geti komið að um náttúruhamfarir í þeim skilningi, sem hér ber að miða við samkvæmt framansögðu, hafi verið að ræða. Er þá meðal annars til þess að líta, að skemmdirnar sem á hafnargarðinum urðu renna ekki sérstökum stoðum undir bótarétt stefnanda, en upplýst er að ástand hans hafi um margt verið orðið bágborið áður en tjónsatburð bar að höndum. Samkvæmt þessu verður það tjón stefnanda, sem hann krefst bóta fyrir í þessu máli, ekki bætt af stefnda á grundvelli laga nr. 55/1992. Er að svo komnu ekki þörf á að taka frekari afstöðu til þess á hvern veg samspili vindstyrks og öldu- og flóðhæðar þurfi að vera háttað til þess að um náttúruhamfarir í skilningi 4. gr. tilvitnaðra laga geti verið að ræða af þeim sökum.

Í málinu er því ekki haldið fram, að þau ákvæði laga nr. 55/1992 og reglugerðar nr. 83/1993, sem hér reynir á, fari í bága við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Hins vegar byggir stefnandi á þeirri málsástæðu, að stefndi hafi ekki gætt jafnræðis gagnvart stefnanda þegar stjórn stofnunarinnar tók afstöðu til bótaréttar hans samkvæmt téðum réttarheimildum. Hafi þá legið fyrir, að stefndi hefði „jástast undir bótaskyldu í sambærilegum tilvikum“. Jafnræðisreglan veitir mönnum almennt ekki tilkall til neins þess, sem ekki fær samrýmt lögum. Af því leiðir að hafi tiltekin ákvörðun stjórnvalds farið í bága við lög getur aðili í öðru máli ekki borið þá ákvörðun fyrir sig og krafist sambærilegrar úrlausnar

sér til handa á grundvelli hennar. Í vissum undantekningartilvikum kann þó aðstaða sem þessi að stofna til réttar. Á þau sjónarmið sem kunna að leiða til þess að undantekning verði gerð frá framangreindri meginreglu reynir hins vegar ekki í þessu máli. Ber þegar af þessum sökum að hafna þeirri málsástæðu stefnanda sem hér um ræðir.

Af framangreindu leiðir að fallist er á það með stefnda, að stofnunin sé ekki bótaskyld gagnvart stefnanda að því er tekur til þess tjóns sem varð á hafnar-mannvirkjum hans 30. september 1995. Er stefndi því sýknaður af kröfu stefnanda um greiðslu bóta.

Rétt þykir að málskostnaður falli niður.

Þorgeir Ingi Njálsson héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

Sex vikur eru nú liðnar frá því að munnlegur flutningur málsins fór fram. Stafar dráttur á dómsuppsögu aðallega af miklum embættisönnnum dómarans. Með því að lögmenn aðila hafa lýst því yfir að þeir telji endurflutning málsins óþarfan og dómariinn er þeirri afstöðu samþykkur stendur 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991 því ekki í vegi, að dómur verði nú á málið lagður.

D ó m s o r ð :

Stefndi, Viðlagatrygging Íslands, skal vera sýkn af kröfum stefnanda, Hafnasamlags Suðurnesja, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.
