

Fimmtudaginn 2. október 1997.

Nr. 456/1996.

Íslenska ríkið(Jón G. Tómasson hrl.,
Einar Karl Hallvarðsson hdl.)
gegn**Ásmundi Jónssyni og****Guðmundi Jónssyni**

(Jónatan Sveinsson hrl.)

Stjórnarskrá. Eignarréttur. Náttúruvernd. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Haraldur Henrysson, Arnljótur Björnsson, Guðrún Erlendsdóttir, Hrafn Bragason og Pétur Kr. Hafstein.

Áfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar með stefnu 17. desember 1996 að fengnu leyfi réttarins samkvæmt 3. mgr. 152. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Hann krefst þess aðallega, að úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur frá 12. júní 1996 verði hrundið og að hinn áfrýjaði dómur verði ómerktur og málinu vísað frá héraðsdómi. Til vara krefst hann sýknu af öllum kröfum stefndu. Í báðum tilvikum krefst áfrýjandi málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndu krefjast staðfestingar hins áfrýjaða dóms, er viðurkenndi bótarétt þeirra vegna skerðingar á eignarréttindum jarðarinnar Hofstaða í Skútustaðahreppi, sem leitt hefði af þeirri ákvörðun Náttúruverndarráðs 12. júní 1990, er umhverfisráðherra staðfesti 31. október 1991, að leggjast gegn áformum Veiðifélags Laxár og Krákár um að gera laxi kleift að ganga í Laxá í Suður-Þingeyjarsýslu ofan Brúarfossa og koma þannig í veg fyrir, að stefnendur sem eigendur jarðarinnar fengju notið arðs og um leið verðauka af jörðinni, hefðu áform þessi náð fram að ganga. Stefndu krefjast og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

I.

Atvikum málsins er lýst í héraðsdómi. Eins og þar kemur fram, er ekki ágreiningur um lögmæti framangreindrar ákvörðunar Náttúruverndarráðs 12. júní 1990. Aðilar deila á hinn bóginn um það, hvort

eignarréttindi stefndu hafi verið skert með þessari ákvörðun og staðfestingu umhverfisráðherra á henni og hvort áfrýjanda sé þá skylt að greiða skaðabætur.

II.

Með úrskurði 12. júní 1996 synjaði héraðsdómur kröfu áfrýjanda um, að málinu yrði vísað frá dómi. Skilja verður áfrýjunarstefnu svo, að þessum úrskurði sé áfrýjað samhliða hinum áfrýjaða dómi. Eins og atvikum er háttað, þykja stefndu hafa lögvarða hagsmuni af því að fá dómsúrlausn um kröfur sínar, og standa réttindi annarra því ekki í vegi. Verður úrskurðurinn því staðfestur með skírskotun til forsendna hans. Þá er fallist á þau rök í hinum áfrýjaða dómi, að áfrýjandi verði ekki sýknaður vegna aðildarskorts stefndu.

III.

Í 6. gr. hins svonefnda Laxársamnings 1973 var ákveðið, að ríkissjóður kostaði „gerð fiskvegar fram hjá virkjunum við Brúar og upp Laxárgljúfur og ber ábyrgð á byggingu hans. Við gerð fiskvegar skal styðjast við álit vísindamanna um þá framkvæmd“. Laxastigi var formlega afhentur landeigendum 1981, en kom ekki að tilætluðum notum, og hafa undanfarin ár farið fram samningaumleitarnir milli Landsvirkjunar og samtaka veiðiréttar- og landeigenda, meðal annars um úrbætur í þessum efnum. Er þessu nánar lýst í héraðsdómi.

Í 9. gr. Laxársamningsins var svo kveðið á, að ríkisstjórnin myndi leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga um verndun Laxár- og Mývatnssvæðisins. Á grundvelli þessa voru sett lög nr. 36/1974 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Tilgangur þeirra er að stuðla að verndun Mývatns- og Laxárvæðisins, sem skilgreint er í 2. gr. laganna, og er hvers konar mannvirkjagerð og jarðrask óheimilt á svæðinu nema með leyfi Náttúruverndarráðs, sbr. 3. gr. Reisa skyldi og reka á kostnað ríkissjóðs náttúruverndarráðs við Mývatn, er væri stjórnvöldum til ráðuneytis um framkvæmd laganna, sbr. 4. og 7. gr. Þá segir í 9. gr., að fara skuli að öðru leyti um verndun Laxár- og Mývatnssvæðisins eftir reglum í lögum um náttúruvernd.

Á fundi Náttúruverndarráðs 28. apríl 1975 var samþykkt að standa ekki gegn því, að opnuð yrði leið fyrir lax upp fyrir Brúar-

fossa í Laxá. Þessi afstaða var studd umsögnum sérfræðinga, er töldu þá ólíklegt, að laxgengd í efri hluta Laxár hefði teljandi áhrif á lífsskilyrði urriða og anda þar. Afstaða Náttúruverndarráðs breyttist, þegar stundir liðu, og á fundi 12. júní 1990 lagðist ráðið gegn áformum um flutning á laxi upp fyrir virkjanir við Brúar. Var þar einkum vísað til álits stjórnar Náttúruverndarráðs við Mývatn frá 14. maí 1990. Það byggðist á greinargerð dr. Árna Einarssonar líffræðings um líkleg áhrif laxa á lífríki árinna ofan Brúa. Meginniðurstöður í greinargerðinni voru þær, að efsti hluti Laxár hefði úrslitaáhrif fyrir varp og ungauppeldi húsandarstofnsins hér á landi, að Laxá ofan Brúa væri mikilvæg fyrir straumandarstofninn, að fæðudýr húsanda, straumanda, laxa og urriðaseiða væru hin sömu, að framleiðsla og þéttleiki þessara tegunda réðist af fæðuframboði í ánni og óhjákvæmilegt væri að gera ráð fyrir rýrnun urriða og/eða fuglastofna á svæðinu, ef lax næði að hrygna í allri ánni. Stjórn Náttúruverndarráðs við Mývatn mat þessar niðurstöður svo, að „veruleg áhætta væri tekin með lífríki Laxár ofan Brúa, ef lax væri fluttur þangað. Einkum á það við, nái laxinn að ganga upp í efsta hluta árinna (ofan Hofstaða)“. Umhverfisráðuneytið staðfesti afstöðu Náttúruverndarráðs í bréfi til lögmanns Landeigendafélags Laxár og Mývatns og Veidifélags Laxár og Krákár 31. október 1991.

IV.

Með ákvörðun Náttúruverndarráðs 12. júní 1990 var hafnað áformum um frekari tilraunir til að flytja lax upp fyrir Brúarfossa í Laxá. Ákvörðunin byggðist á því áliti sérfræðinga, að með slíkum flutningi væri tekin veruleg áhætta um viðgang lífríkisins við Laxá og Mývatn. Þekking á lífríkinu var mun meiri á árinu 1990 en við gerð Laxársamningsins 1973 og á næstu árum þar á eftir. Sett höfðu verið sérstök lög í því skyni að vernda lífríkið fyrir röskun og stuðla að því, að engar aðgerðir á svæðinu færu í bága við hina bestu vísindalegu þekkingu, sem völ væri á hverju sinni. Eins og áður segir, er ágreiningslaust, að ráðinu hafi að lögum verið heimilt að taka þá ákvörðun, sem um er deilt.

Stefndu telja, að ákvörðun Náttúruverndarráðs verði að meta sem friðlýsingu í skilningi 23. gr. þágildandi laga nr. 47/1971 um nátt-

úruvernd. Vísa þeir um bótaskyldu til 35. gr. og 36. gr. laganna. Í 35. gr. er heimild til þess að taka eignarnámi lönd, mannvirki og réttindi til þess að framkvæma friðlýsingu samkvæmt lögnum, og í fyrri málslíð 36. gr. segir svo: „Hver sá, er fyrir fjártjóni verður vegna framkvæmdar á framangreindum ákvæðum, á rétt til skaðabóta úr ríkissjóði.“ Þetta síðara ákvæði getur eftir orðum sínum átt við allar reglur laganna, sem valda takmörkun á eignarrétti yfir fasteignum. Sá skýringarkostur myndi hins vegar leiða til þess, að skylt væri að greiða bætur fyrir allt fjártjón, sem rakið yrði til hvers konar takmarkana á eignarráðum yfir fasteignum samkvæmt lögum nr. 47/1971. Hefur ekki verið bent á rök, er styðja svo víðtæka bótaábyrgð. Þykir eðlilegt að skýra 36. gr. svo, að í henni felist einungis, að bætur skuli koma fyrir eignartakmarkanir, sem eru svo umfangsmiklar, að þær jafngildi eignarnámi í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 10. gr. stjórnskipunarлага nr. 97/1995.

Lög nr. 36/1974 veita Náttúruverndarráði heimild til ákvarðana, sem kunna að takmarka eignarráð landeigenda við Mývatn og Laxá og varða ríkið eftir atvikum fébótaábyrgð. Til ákvörðunar ráðsins 12. júní 1990 lágu lögmætar og málefnalegar ástæður, og með henni voru veiðiréttar- og landeigendur við Laxá ofan Brúa ekki sviptir gæðum, sem þeir höfðu áður getað hagnýtt sér. Hagsmunasamtökum þeirra var einungis meinað að standa að aðgerðum, er tefldu lífríkinu við Laxá og Mývatn í tvísýnu að mati vísindamanna. Ákvörðunin fól í sér takmörkun eignarréttinda allra þeirra, sem eins er ástatt um og eiga réttindi í Laxá ofan Brúa. Engu skiptir, þótt þessi ákvörðun hafi ekki náð til allra rétthafa á verndunarsvæði laga nr. 36/1974, en hagsmunir veiðiréttar- og landeigenda ofan og neðan Brúarfossa í Laxá eru hér ekki sambærilegir. Þegar litið er til þeirrar sérstöðu, sem landsvæðið ofan Brúa hefur um náttúrufar, þykja stefndu ekki hafa sýnt fram á, að ákvörðun ráðsins raski jafnræði landeigenda.

Samkvæmt framansögðu verður ekki talið, að hin umdeilda ákvörðun Náttúruverndarráðs varði áfrýjanda fébótaábyrgð eftir 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ber því að sýkna hann af öllum kröfum stefndu.

Eftir atvikum þykir rétt, að málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti falli niður.

Áfrýjandi, íslenska ríkið, er sýkn af öllum kröfum stefndu, Ásmundar Jónssonar og Guðmundar Jónssonar.

Málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti fellur niður.

S é r a t k v æ ð i **Guðrúnar Erlendsdóttur**

Ég er samþykk atkvæði meiri hluta dómenda um það að staðfesta úrskurð héraðsdóms um synjun á frávísunarkröfu áfrýjanda svo og, að ekki beri að sýkna áfrýjanda vegna aðildarskorts.

Eins og lýst er í héraðsdómi, var ákveðið í hinum svonefnda Laxársamningi frá árinu 1973, að ríkissjóður kostaði gerð fiskveggar fram hjá virkjunum við Brúar og upp Laxárgljúfur og bæri ábyrgð á byggingu hans. Skyldi styðjast við álit vísindamanna við gerð fiskveggarins. Náttúruverndarráð samþykkti árið 1975 að standa ekki gegn því, að opnuð yrði leið fyrir lax upp fyrir Brúar í Laxá. Í kjölfar aukinnar vitneskju vísindamanna um líkleg áhrif laxa á lífríki árinna ofan Brúa breyttist afstaða Náttúruverndarráðs. Lagðist ráðið gegn áformum um flutning á laxi upp fyrir virkjanir við Brúar á fundi sínum 12. júní 1990. Var þessi ákvörðun Náttúruverndarráðs staðfest af umhverfissráðuneytinu 31. október 1991. Er fallist á, að lögmætar og málefnalegar ástæður hafi legið til framangreindrar ákvörðunar ráðsins. Samkvæmt lögum nr. 36/1974 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Píngeyjarsýslu var Náttúruverndarráði heimilt að takmarka eignarráð landeigenda við Mývatn og Laxá. Verndarandlag laganna var allt Laxársvæðið, en samkvæmt 2. gr. þeirra skyldu þau taka til „Skútustaðahrepps og Laxár með hólum og kvíslum allt að ósi árinna við Skjálfanda ásamt 200 metra breiðum bakka meðfram Laxá báðum megin“. Eins og lýst er í héraðsdómi, höfðu stefndu ríkar ástæður til að ætla, að raunhæfir möguleikar væru á laxaræktun í Laxá ofan Brúa og að hún væri ábatasöm. Þessi ákvörðun stjórnvalda kom í veg fyrir, að stefndu, sem eru eigendur jarðarinnar Hofstaða, fengju notið þess arðs og verðauka af jörðinni, sem var fólgin í möguleikum til að rækta lax í Laxá ofan Brúarfossa, og breytir hér engu, hvort réttindin höfðu verið nýtt áður. Bann þetta beinist að afmörkuðu landsvæði og

varðar aðeins hagsmuni þeirra landeigenda við Laxá, sem eiga land að efri hluta árinna. Ég tel því, að framangreind ákvörðun Náttúruverndarráðs feli í sér svo miklar takmarkanir á eignarráðum stefndu, að það varði áfrýjanda fébótaábyrgð eftir 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 10. gr. stjórnskipunarlagi nr. 97/1995.

Samkvæmt framansögðu tel ég, að staðfesta beri niðurstöðu hins áfrýjanda dóms og dæma áfrýjanda til að greiða stefndu málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 27. september 1996.

I.

Mál þetta, sem dómtekið var 10. september 1996, er höfðað af Ásmundi Jónssyni, kt. 190436-2929, og Guðmundi Jónssyni, kt. 311037-3829, Hofstöðum, Skútustaðahreppi, Suður-Pingeyjarsýslu, fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur með stefnu, birtri 2. nóvember 1995, á hendur umhverfisráðherra f. h. íslenska ríkisins.

Dómkröfur stefnenda eru þær, að viðurkenndur verði bótaréttur stefnenda úr hendi stefnda vegna skerðingar á eignarréttindum jarðarinnar Hofstaða í Skútustaðahreppi, sem leitt hefur af þeirri ákvörðun Náttúruverndarráðs frá 14. júní 1990, staðfestri af umhverfisráðherra 31. október 1991, að leggjast nú gegn áformum Veðifélags Laxár og Krákár um að gera laxi kleift að ganga í Laxá í Suður-Pingeyjarsýslu ofan Brúarfossa og koma þannig í veg fyrir, að stefnendur sem eigendur jarðarinnar fengju notið arðs og um leið verðauka af jörðinni, hefðu áform þessi náð fram að ganga.

Þá gera stefnendur þá kröfu, að stefndi verði dæmdur til að greiða þeim hæfilegan málskostnað að mati dómsins auk virðisaukaskatts.

Endanlegar dómkröfur stefnda eru, að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnenda og að þeir verði dæmdir til greiðslu málskostnaðar að mati dómsins.

II.

Málsatvik.

Stefnendur eiga jörðina Hofstaði í Skútustaðahreppi, Suður-Pingeyjarsýslu, í óskiptri sameign. Jörðin liggur að Laxá á löngum kafla, og fylgja jörðinni að lögum vatnsréttindi, þar með talin veiðiréttindi í ánni.

Á grundvelli laga nr. 53/1957 um lax- og silungsveiði stofnuðu landeigendur, sem eiga þarna veiðihagsmuni, Veðifélag Laxár og Krákár, sem tekur yfir Laxá frá neðri merkjum jarðarinnar Presthvatns suður um að Mývatnsósam ásamt Arnarvatnsá, Arnarvatni, Helluvaðsá, Gautlandalæk og

Kráká. Hefur veiðifélag Laxár og Krákár farið með hagsmunamál veiðiréttarhafa og er eins konar rekstraraðili um veiði á þessu svæði. Meðal hlutverka þess er að skipta arði af sameiginlegri veiði niður á félagsmenn samkvæmt arðskrá. Stefnendur eru félagsmenn í félaginu, en samtals 51 jörð á aðild að því. Þá eru stefnendur meðal 130 félagsmanna í Landeigendafélagi Laxár og Mývatns, sem stóð að gerð svokallaðs Laxársamnings, sem gerður var 18. maí 1973 milli stjórnar Laxárvirkjunar, Landeigendafélags Laxár og Mývatns og forsætisráðherra f. h. ríkisstjórnar Íslands. Samningur þessi batt enda á langvarandi deilur um virkjun Laxár við Brúar og fól meðal annars í sér bætur til handa landeigendum í formi beinna bótagreiðslna, framlaga til fiskiræktar og loforð um byggingu og rekstur fiskvegjar (laxastiga) upp fyrir stíflur í Laxárgljúfrum í því skyni að opna laxi greiða gönguleið í Laxá ofan Brúarfossa. Skyldi við gerð fiskvegarins styðjast við álit vísindamanna við þá framkvæmd.

Tveimur árum eftir gerð samningsins, 28. apríl 1975, samþykkti Náttúruverndarráð að standa ekki gegn því, að opnuð yrði leið fyrir lax upp fyrir Brúar í Laxá, og var þessi afstaða byggð á umsögnum sérfræðinganna Péturs Jónassonar, Jóns Ólafssonar, Hákonar Aðalsteinssonar og Arnþórs Garðarssonar um hugsanleg áhrif laxaræktar í Laxá ofan Brúa. Í bréfi Náttúruverndarráðs 6. maí 1975, þar sem ráðið tilkynnir ákvörðun sína, segir m. a.: „Í umsögnum þessum kemur fram, (1) að ræktun lax á þessu svæði sé líkleg til að auka líffræðilega framleiðslugetu vatnakerfisins, (2) að ólíklegt sé, að laxgengd í efri hluta Laxár hafi teljandi áhrif á líffsskilyrði urriða og anda þar og (3) að takmörkun umferðar við tiltekna hluta árinna muni reynast nauðsynleg, hvort sem laxi verði hleypt upp fyrir Brúar eða ekki.“

Gerð laxastigans lauk árið 1980, og var laxastiginn formlega afhentur landeigendum árið 1981. Við afhendingu laxastigans hafði veiðifélagið um nokkurra ára skeið sleppt verulegu magni laxaseiða í ána ofan Brúa. Fljótlega kom í ljós, að mikil afföll urðu á seiðunum við niðurgönguna, þar sem þau fóru að mestu leyti í gegnum túrbínur raforkuveranna og tortímdust þar. Einnig urðu laxgöngur upp Laxá að virkjunum mun minni en vænst hafði verið. Seinna kom í ljós, að lax gekk ekki laxastigann af ýmsum ástæðum. Kröfðust landeigendur í kjölfarið úrbóta á laxastiganum. Greindi aðila á um, hverra úrbóta væri þörf, en voru þó sammála um, að hækka þyrfti stíflumannvirki við Laxá III, til að laxastiginn kæmi að tilætluðum notum, m. a. til að koma í veg fyrir, að seiðin færu í gegnum túrbínurnar og hoplax ætti greiðari niðurgöngu. Sérfræðingar virkjunaraðilans töldu hækkuarþörfina tíu metra, en sérfræðingar landeigenda töldu nægilegt að hækka stífluna um fimm metra.

Árið 1987 hófust samningaumleitanir milli Landsvirkjunar annars vegar, sem þá hafði tekið við réttindum og skyldum Laxárvirkjunar í kjölfar setningar laga nr. 42/1983 um Landsvirkjun, og Landeigendafélags Laxár og Mývatns og Veidifélags Laxár og Krákár hins vegar, m. a. um viðunandi úrbætur við laxastigann og fleira í framkvæmd samningsins frá 1973. Í millitíðinni hafði Tumi Tómasson fiskifræðingur gert úttekt á laxastiganum og komist að þeirri niðurstöðu, sbr. skýrslu hans 23. júlí 1985, að fiskvegurinn í núverandi mynd gæti engan veginn gegnt hlutverki sínu, þ. e. að gera laxgengt fram í Laxárdal. Um sama leyti var leitað umsagnar Náttúruverndarráðs, Náttúruvannsóknastöðvarinnar við Mývatn, sbr. lög nr. 36/1974, og fisksjúkdómanefndar um hugsanlega sjúkdómahættu af göngu, flutningi eða sleppingu laxfiska eða seiða í Laxá ofan Brúa. Í svari Náttúruverndarráðs og rannsóknastöðvarinnar 22. júní 1987 segir: „Stjórn Rannsóknastöðvarinnar við Mývatn hefur fjallað um þetta erindi og telur álit fisksjúkdómanefndar og svo þá staðreynd, að verið er að sleppa seiðum í vatnið, sem alin eru í fiskeldisstöð, ekki gefa tilefni til að leggjast gegn göngu laxfiska upp fyrir Brúarfossa.“

Viðræðurnar við Landsvirkjun leiddu til fyrstu samningsdraga í október 1988. Þau drög leiddu til nýrra samningsdraga 3. mars 1989, sem voru kynnt Náttúruverndarráði með bréfi 17. mars sama ár, þar sem leitað var umsagnar og álits ráðsins um eftirfarandi þætti: „Í fyrsta lagi, hvort heimiluð yrði hækkun stíflumannvirkja við Laxá III fyrir allt að 8 – átta – metra vatnsborðshækkun við inntak Laxár I og III. Í öðru lagi, hvert sé viðhorf ráðsins til þess, að tilraun verði gerð til flutnings á göngulaxi upp fyrir stíflur í Laxá. Tilraunin myndi hefjast, þegar göngutími laxins hefst á vori komanda, og standa í fimm ár. Í þriðja lagi, ef framangreind tilraun skilar ekki fullnægjandi árangri, hvort heimilað yrði að ráðast í endurbætur og lengingu núverandi laxastiga samfara hækkun stíflumannvirkja við Laxá III.“ Jafnframt var rætt við Náttúruverndarráð og starfsmenn þess. Þær viðræður leiddu til enn nýrra samningsdraga 19. apríl 1989.

Náttúruverndarráð svaraði erindi samningsaðila frá 17. mars 1989 með formlegum hætti 2. maí 1989, þar sem ráðið tilkynnir, að það muni ekki leggjast gegn umræddri átta metra hækkun á stíflumannvirkjum við Laxá III. Hins vegar leggist ráðið gegn hugmyndum um laxflutninga upp í ána að svo stöddu. Rökstyður ráðið afstöðu sína m. a. með því að vísa í tillögu, er lögð hafi verið fram á fundi ráðsins 26. apríl 1989, þar sem fram komi áhyggjur af því, að þessi tilraun muni einungis valda rýrnun á urriðastofni í efri hluta Laxár, en laxgengd þar muni ekki aukast. Leggur ráðið til, að í stað þess að ráðast beint í ofangreinda laxflutninga á þessu ári láti Lands-

virðjun og Veidifélag Laxár og Krákár gera úttekt á ýmsum þar tilgreindum atriðum, svo sem, hver yrðu áhrif á lífkerfið í efri hluta Laxár, aðallega urriða, af því að flytja hrygningarlax upp í efri hluta Laxár og hvort hugsanlegur fjárhagslegur hagnaður fyrir Veidifélag Laxár og Krákár myndi veða upp á móti kostnaði, sem hlystist af þessum flutningum, og hugsanlegu tapi vegna minni urriðaveiði. Í lok umsagnar sinnar segir ráðið: „Náttúruverndarráð er fyrst tilbúið til að svara, hvort það sé meðmælt flutningi á göngulaxi upp fyrir stíflur Laxár, þegar fyrir liggur, að einhver ávinningur verði af þessum framkvæmdum, en ekki eingöngu neikvæð áhrif á lífríki Laxár.“

Var þessari afstöðu ráðsins harðlega mótmælt bæði af veiðifélaginu og Landeigendafélagi Laxár og Mývatns á aðalfundum félaganna í maí 1990. Með bréfi stjórnar veiðifélagsins 11. júní 1990 voru færð fram rökstudd mótmæli gegn afstöðu Náttúruverndarráðs frá 2. maí 1989, og til áréttingar þeim mótmælum fylgdi álitserð Tuma Tómassonar fiskifræðings frá 11. júní 1989.

Með bréfi 14. júní 1990 tilkynnti Náttúruverndarráð þá ákvörðun að leggjast gegn áformum um flutning eða göngu lax í Laxá ofan virkjana við Brúar. Í bréfi ráðsins segir: „Laxá er eitt best kannaða vatnsfall landsins og vistkerfi hennar og Mývatns einstakt. Í áliti stjórnar Náttúruverndarráðs stöðvarinnar við Mývatn kemur fram, að veruleg áhætta væri tekin gagnvart lífríki Laxár ofan virkjana, ef lax yrði fluttur þangað. Vegna sérstöðu Laxár- og Mývatnssvæðisins hafa íslensk stjórnvöld sett það á skrá yfir svæði, sem eru vernduð samkvæmt samþykkt um votlendissvæði, sem hafa alþjóðlega þýðingu, einkum vegna fuglalífs, og þannig tekið alþjóðlega ábyrgð á verndun þess. Náttúruverndarráð telur því, að ekki beri að taka þá áhættu, sem stafar af þessum flutningum á laxi upp fyrir virkjanir við Brúar í Laxá, og ákvað á fundi sínum 12. júní 1990 að leggjast gegn þeim.“

Vegna afstöðu Náttúruverndarráðs var samningsdrögum enn að nýju breytt 27. júlí 1990 og þau send ráðinu. Var þeim drögum sérstaklega fylgt eftir með bréfi veiðifélagsins til ráðsins 21. febrúar 1991 og þannig reynt að ná fram breytingu á afstöðu ráðsins. Þeim tilmælum var hafnað með bréfi ráðsins, dagsettu 4. mars 1991, en þar segir m. a.: „Samkvæmt lögum um verndun Mývatns og Laxár nr. 36/1974 eru breytingar á hæð vatnsborðs stöðuvatna og rennsli straumvatna á hinu verndaða svæði óheimilar nema til verndunar og ræktunar þeirra, enda komi til sérstakt leyfi Náttúruverndarráðs. Stífla sú, sem um ræðir í samningsdrögum, getur engan veginn talist verndunar- eða ræktunarmannvirki og er því óheimil, og er það ekki í valdi Náttúruverndarráðs að heimila stífluna. Jafnframt vísar ráðið til þess, að ýtarlegar rannsóknir Náttúruverndarráðs stöðvarinnar við Mývatn

bendi til þess, að verulegar líkur séu taldar á því, að laxflutningar í Laxá upp fyrir Brúar hafi áhrif á fæðuframboð fyrir húsönd, straumönd og urriða og þar með væri tekin veruleg áhætta með lífríki Laxár ofan Brúa.

Með bréfi 19. mars 1991 var ákvörðun Náttúruverndarráðs skotið til umhverfissráðuneytisins, sem staðfesti ákvörðun ráðsins 31. október 1991. Í kjölfarið var reynt að fá umhverfissráðherra til að gangast við bótaskyldu ríkissjóðs vegna umræddrar ákvörðunar, en án árangurs. Einnig var með bréfi 6. júní 1994 skorað á fjármálaráðherra að ganga til samninga um bótaskyldu, en því var hafnað með bréfi ríkislögmanns 30. ágúst sama ár. Veði-félag Laxár og Krákár fjallaði um málið og komst að þeirri niðurstöðu, að eðlilegast væri, að hver landeigandi fyrir sig leitaði réttar síns gagnvart ríkinu, og varð að samkomulagi í félaginu, að stefnendur riðu á vaðið með stuðningi félagsins og tækju að sér að reka þetta mál sem prófmál um bótaskyldu ríkissjóðs vegna þeirrar skerðingar á eignarréttindum jarðarinnar Hofstaða, sem framangreind ákvörðun stjórnvalda hafi haft í för með sér.

Stefndi gerði kröfu um frávísun í greinargerð, og var málið flutt munnlega um þá kröfu í samræmi við 2. mgr. 100. gr. laga nr. 91/1991. Var frávísunarkröfunni hrundið með úrskurði, upp kveðnum 12. júní 1996.

III.

Málsástæður og lagarök stefnenda.

Af hálfu stefnenda er því haldið fram, að um sé að ræða mikla hagsmuni hjá landeigendum á vatnasvæði veiðifélagsins, þar á meðal stefnendum, sem framangreindar stjórnvaldsákvarðanir hafi að engu gert. Máli sínu til stuðnings vísa stefnendur til þess, að er Laxárdeilurnar stóðu yfir, hafi landeigendur fengið dómkvadda matsmenn til að meta áhrif virkjunarframkvæmda á lífríki Laxár, bæði ofan og neðan virkjana. Í matsbeiðni sé þessi þáttur orðaður svo: „...Einnig verði metið, hvort möguleikar til fiskiræktar í ánni og á vatnasvæði hennar, einkum til laxaræktar ofan virkjana, þar sem lax er nú ekki, fari forgörðum eða spillist við veitu árvatnsins inn í veitutæki vatnsorkuversins við Brúar.“ Í matinu sé að finna yfirgripsmiklar upplýsingar um rannsóknir, sem þá höfðu farið fram á lífríki árinna ofan og neðan Laxárgljúfra, og á þeim grunni sé gerð sérstök úttekt á uppeldisskilyrðum fyrir laxfiska í Laxá ofan Brúarfossa svo og framleiðslugetu árinna á laxaseiðum miðað við þekktar stærðir í þeim efnum í Laxá neðan Laxárgljúfra. Hafi mat þetta gengið til yfirmats, og sé yfirmatsgerðin, sem sé dagsett 25. júlí 1973, lögð fram í máli þessu. Þar sé mikinn fróðleik að finna um uppeldisskilyrði fyrir lax í Laxá, bæði fyrir ofan og neðan Laxárgljúfur. Sem dæmi um slíkar upplýsingar sé getið rannsókna vísindamanna,

sem leitt hafi meðal annars í ljós, að heppileg uppeldissvæði fyrir lax ofan Laxárgljúfra (í Laxá og Kráká) séu 245 hektarar og framleiðslugeta svæðisins nemi 213.000 niðurgönguseiðum. Til samanburðar sé upplýst, að í Laxá neðan virkjana séu uppeldisstöðvar fyrir lax 70 hektarar og framleiðslugetan um 70.000 niðurgönguseiði. Þá liggi fyrir gögn um mat á laxveiðihlunnindum þeirra 19 jarða, sem eigi land að Laxá neðan virkjana. Samkvæmt þessum gögnum hafi fasteignamat þessara hlunninda miðað við 1. desember 1991 samtals verið 167.201.000 kr. eða að meðaltali 8.800.000 kr. á hverja jörð, sbr. bréf Fasteignamats ríkisins, dags. 17. janúar 1992. Fyrir liggi upplýsingar um, að arður af þessum hlunnindum hafi numið að jafnaði 10% af fasteignamati hlunnindanna á ári.

Af þessu megi ljóst vera, að hér sé um mikla hagsmuni að ræða fyrir landeigendur á vatnasvæði veiðifélagsins, en hlutur Hofstaða og þá um leið stefnenda í þessum hagsmunum sé stærstur einstakra jarða á vatnasvæði veiðifélagsins, 15,4% af heildarhagsmunum, og vísist í þeim efnum til arðskrár veiðifélagsins.

Af hálfu stefnenda er bent á, að hin bótaskylda skerðing landsréttinda felist í þeirri ákvörðun stjórnvalda (Náttúruverndarráðs og umhverfisráðuneytisins) að koma í veg fyrir í krafti allvíðtækra friðlýsingarheimilda í lögum nr. 47/1971 um náttúruvernd með síðari breytingum og enn fremur í krafti sams konar heimilda í lögum nr. 36/1974 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Pingeyjarsýslu, að áform veiðifélagsins um göngu lax í Laxá ofan Brúarfossa næðu fram að ganga. Þar með hafi stjórnvöld (stefndi) komið í veg fyrir, að stefnendur sem eigendur jarðarinnar Hofstaða sem og raunar aðrir landeigendur að vatnasvæði veiðifélagsins fengju notið þess arðs og verðauka af jörðinni, sem hafi falist í stórfelldum möguleikum til ræktunar laxfiska í Laxá ofan Brúarfossa og þeim ám, sem henni tengist, og seinna sölu leyfa til veiða á laxi á vatnasvæðinu. Hér sé um að ræða skerðingu á stjórnarskrárákvörðuðum eignarréttindum stefnenda, sem þeir þurfi ekki að þola bótalaust. Nánar tiltekið sé hér um að ræða friðunaraðgerðir umfram þá friðun svæðisins og löghelgun ástands, sem komið hafi verið á með setningu laga nr. 36/1974. Friðunaraðgerðum þessum megi öldungis jafna til eignarnáms á hluta landsréttinda jarðarinnar Hofstaða í krafti eignarnámsheimilda í 35. gr. laganna um náttúruvernd, enda verði stefnendur að una þessari skerðingu réttar til hagnýtingar náttúrugæða jarðarinnar til frambúðar. Stefnendur halda því fram, að eignarréttindi þessi njóti verndar samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og framanlýst skerðing á eignarréttindum stefnenda sé því bótaskyld með vísan til 72. gr. stjórnarskrárinnar og 36. gr. laganna um náttúruvernd.

Í bréfi ríkislögmans 30. ágúst 1994 sé í raun fallist á, að ákvörðun stjórnvalda feli í sér skerðingu á eignarréttindum viðkomandi landeigenda, en að sú skerðing sé ekki bótaskyld vegna þess, að hér sé um að ræða friðunaraðgerðir, sem séu almenns eðlis og feli því í sér sem slíkar almennar takmarkanir á athafnafrælsi manna og hagnýtingu landsgæða, sem landsmenn upp til hópa verði að þola bótalaust. Þessum viðhorfum sé sérstaklega mótmælt sem röngum og órökstuddum. Hér sé hvorki um að ræða almennar friðunaraðgerðir, og því síður séu þær þess eðlis, að allir landsmenn þurfi að sæta þeim, heldur sé hér um að ræða sérstakar friðunaraðgerðir, sem taki aðeins til fárra manna og hagsmuna þeirra, í þessu tilviki landeigenda, þar á meðal stefnenda, sem eigi lönd að tilteknum hluta Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu og þverám hennar. Skerðing eignarréttindanna sé því bótaskyld, svo sem áður sé rökstutt samkvæmt meginreglum skaðabótaréttarins um eignarnám og eignarnámsbætur með vísan til áður tilgreindra lagaákvæða.

Stefnendur kveða umhverfisráðherra vera stefnt fyrir hönd íslenska ríkisins með vísan til 5. mgr. 17. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, þar sem hin réttarskerðandi og um leið bótaskylda ákvörðun hafi verið tekin af Náttúruverndarráði á grundvelli heimilda, sem því stjórnvaldi sé fengið í lögum nr. 47/1971 um náttúruvernd með síðari breytingum. Ákvörðun Náttúruverndarráðs hafi verið tekin m. a. á grundvelli umsagnar stjórnar Náttúruverndarráðs við Mývatn, sbr. 3. gr., 4. gr., sbr. 9. gr. laga nr. 36/1974 um vernd Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, og hafi ákvörðunin seinna verið staðfest af umhverfisráðuneytinu sem æðra settu stjórnvaldi.

Að því er málskostnaðarkröfuna varðar, vísa stefnendur til 130. gr. laga nr. 91/1991 og varðandi kröfu um virðisaukaskatt á dæmdan málskostnað til laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Stefnendur kveðast ekki vera virðisaukaskattsskyldir í þessum skilningi og þurfi því af skaðleysisástæðum að gera kröfu um, að stefndi verði dæmdur til að greiða virðisaukaskatt af dæmdum málskostnaði.

Þá vísa stefnendur til þess varðandi kröfugerðina, að þeir hafi aðeins uppi þá efniskröfu í málinu auk málskostnaðarkröfu, að viðurkenndur verði bótaréttur stefnenda og um leið bótaskylda stefnda vegna framlýstra stjórnvaldsákvæðanna. Sakarefni málsins sé því skipt með vísan til heimildar í 31. gr. laga nr. 91/1991. Verði fallist á bótarétt stefnenda úr hendi stefnda, geri lög ráð fyrir, sbr. 36. gr. laga nr. 47/1971 um náttúruvernd, að leitað verði samkomulags um bótafjárhæð, en bætur ella ákvarðaðar eftir reglum laga um eignarnámsbætur, sbr. nú lög nr. 11/1973.

Málsástæður og lagarök stefnda.

Sýknukröfu sína styður stefndi eftirfarandi málsástæðum:

Í fyrsta lagi, að stefnendur hafi ekki verið aðilar að samningnum frá 1973 og ekki heldur átt aðild að viðræðum um þau samningsdrög, sem vísað sé til í stefnu og hafi falið í sér breytingar á vatnsborði og laxflutninga. Virðist stefnendur reisa málsókn sína á því, að ríkisvaldið hafi fyrst vanrækt skyldur sínar samkvæmt samningi frá 1973 og síðar komið í veg fyrir, að gerðir yrðu samningar um breytingar á vatnsborði og flutningi á laxi í Laxá ofan Brúa. Ekki liggi fyrir, að af hálfu samningsaðila ríkisins frá 1973 hafi verið bornar brigður á, að ríkið hafi efnt samningsskyldur sínar með gerð fiskvegarins, sem afhentur hafi verið 1981. Stefnendur geti því ekki átt aðild að máli um viðurkenningu á bótaskyldu, sem hvíli á framangreindum málsástæðum og réttarheimildum, og beri þegar af þeirri ástæðu að sýkna stefnda af kröfugerðinni, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991.

Í öðru lagi heldur stefndi því fram, að stefnendur hafi ekki sýnt fram á, að þeir eigi rétt að lögum til að stunda laxeldi eða laxflutninga til einhvers tilgreinds afmarkaðs svæðis í Laxá fyrir landi sínu. Þar sem stefnendur hafi engan slíkan rétt átt, hafi hann ekki verið frá þeim tekinn. Geti stefnendur því ekki átt aðild að máli um viðurkenningu á bótarétti fyrir missi réttar, sem þeir hafi ekki átt, auk þess sem slík krafa hljóti að leiða til sýknu af efnislegum ástæðum.

Í þriðja lagi vísar stefndi til þess, að ákvarðanir Náttúruverndarráðs hafi verið teknar á grundvelli laga um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Pingeyjarsýslu nr. 36/1974. Hafi lögin verið sett til að stuðla sérstaklega að verndun náttúruminja og vistkerfis Mývatns- og Laxársvæðisins, en það sé einstakt hér á landi og þótt víðar væri leitað. Því er haldið fram af stefnda, að ákvarðanir Náttúruverndarráðs frá 12. júní 1990 og 4. mars 1991 hafi verið teknar á grundvelli þessara laga og í samræmi við ákvæði þeirra. Ekki verði séð, að tilvísun í stefnu til ákvæða laga um náttúruvernd nr. 47/1971 eigi hér við.

Í fjórða lagi skírskotar stefndi til þess, að framangreind lög feli í sér heimildir til almennra takmarkana á eignarrétti. Sérstaklega er mótmælt þeim fullyrðingum stefnenda, að friðunaraðgerðum samkvæmt þeim megi „öldungis jafna til eignarnáms“, eins og segi í stefnu, eða að um sé „að ræða friðunaraðgerðir umfram þá friðun svæðisins og löghelgun ástands, sem komið var á með setningu laga nr. 36/1974“. Í umræddu tilviki sé ekki einu sinni svo, að verið sé að meina stefnendum nýtingu landsréttinda, sem þeir hafi áður stundað. Stjórnvöld hafi einungis hafnað hugmyndum þeirra

um sérstakar aðgerðir til stórtækra tilrauna, sem haft gætu í för með sér verulega hættu á því, að lífríki Laxár ofan Brúa yrði raskað.

Í fimmta lagi er því haldið fram af hálfu stefnda, að ákvæði laga um náttúruvernd og um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Píngeyjarsýslu feli í sér heimildir til almennra takmarkana á eignarrétti, er leggjast með svipuðum þunga á alla eigendur, sem jafnt standi á um, og verði þeim ekki jafnað til eignarnáms eða baki bótaskyldu. Um sé að ræða almenna takmörkun, sem komi niður á öllum landeigendum, er eins standi á um, án þess að hún feli í sér afsal eignarréttar, beins eða óbeins, og umráðatakmarkunin sé tekin af fullkomlega lögmætum og efnislegum ástæðum og með neikvæðum hætti í þeim skilningi, að réttindin eru ekki afhent þriðja aðila. Þegar enn bætist við, að ekki sé verið að svipta stefnendur neinum þeim rétti, sem þeir hafi áður haft eða nýtt sér, verði ekki fallist á, að verið sé að setja eignarrétti þeirra takmarkanir, sem bótaskyldar séu samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar, svo sem stefnendur haldi fram.

V.

Forsendur og niðurstaða.

Í máli þessu er ekki ágreiningur um lögmæti þeirrar ákvörðunar Náttúruverndarráðs frá 12. júní 1990 að leggjast gegn flutningi á laxi upp fyrir virkjanir við Brúar í Laxá. Hins vegar lýtur ágreiningurinn að því, hvort sú skerðing á eignarréttindum, sem stefnendur telja sig hafa orðið fyrir vegna fyrrgreindrar stjórnvaldsákvörðunar, sé bótaskyld.

Stefnendur eru eigendur jarðarinnar Hofstaða í Skútustaðahreppi, Suður-Píngeyjarsýslu. Liggur jörðin á löngum kafla að Laxá í Suður-Píngeyjarsýslu, og fylgja jörðinni því vatnsréttindi samkvæmt 2. gr. vatnalaga nr. 15/1923, en þar segir, að landareign hverri fylgi réttur til umráða og hagnýtingar á því vatni, straumvatni eða stöðuvatni, sem á henni er, á þann hátt, sem lögin heimila. Þá fylgja jörð stefnenda veiðiréttindi samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði, þar sem kveðið er á um, að landeiganda sé einum heimil veiði í vatni á landi sínu, enda sé eigi öðruvísi mælt í lögnum. Veiðiréttindi í Laxá eru í sameign þeirra landeigenda, sem eiga land að ánni, og hafa þeir lögum samkvæmt stofnað með sér félag, Veiðifélag Laxár og Krákár, sem er eins konar rekstraraðili um veiði á þessu svæði. Stefnendur eru meðal félagsmanna, en 51 jörð á aðild að félaginu. Er það meðal annars hlutverk veiðifélagsins að skipta arði af sameiginlegri veiði á félagsmenn samkvæmt arðskrá. Fyrir liggur í málinu arðskrá Veiðifélags Laxár og Krákár frá 8. nóvember 1970, þar sem fram kemur, að arðshluttur jarðarinnar Hofstaða er 15,4% af heildararði félagsins. Eru hagsmunir hverrar jarðar þannig afmarkaðir, og reisa stefnendur kröfu

sína á því, að þessi eignarréttindi þeirra hafi verið skert með þeirri ákvörðun stjórnvalda að leggjast gegn því, að opnuð yrði leið fyrir lax í efri hluta Laxár ofan Brúarfossa.

Stefndi byggir á þeirri málsástæðu, að stefnendur hafi ekki verið aðilar að svonefndum Laxársamningi, sem undirritaður var 18. maí 1973 og gerður milli stjórnar Laxárvirkjunar, Landeigendafélags Laxár og Mývatns og forsætisráðherra f. h. ríkisstjórnar Íslands, og geti því ekki átt aðild að máli til viðurkenningar á bótaskyldu, sem miðist við, að ríkisvaldið hafi fyrst vanrækt samningsskyldur sínar frá 1973 og síðar komið í veg fyrir, að gerðir yrðu samningar um breytingar á vatnsborði og flutningi á laxi í Laxá ofan Brúar. Þá hafi stefnendur ekki átt aðild að viðræðum um þau samningsdrög, sem vísað sé til í stefnu og fólu í sér breytingar á vatnsborði og laxflutninga.

Fyrir liggur í málinu, að stefnendur eru meðal félagsmanna í Landeigendafélagi Laxár og Mývatns, sem stóð að gerð svonefnds Laxársamnings. Samkvæmt 4. gr. samþykktu félagsins er markmið félagsins m. a. að standa vörð, einn fyrir alla og allir fyrir einn, um eignarrétt félagsmanna og ábúðarrétt að löndum, er liggja að Laxá, Mývatni og aðrennslisvötnum í Mývatnssveit, og þau náttúruverðmæti, sem löndum þessum fylgja að því leyti, sem þau fela í sér búskaparhlunnindi, atvinnuréttindi og almenn mannréttindi. Ljóst er af kröfugerð stefnenda, að þeir styðja ekki kröfu sína um viðurkenningu á bótaskyldu ríkissjóðs við það, að Laxársamningurinn hafi verið vanefndur, heldur við það, að þeir hafi orðið fyrir tjóni vegna fyrrgreindrar ákvörðunar Náttúruverndarráðs.

Af framansögðu er því ljóst, að þótt stefnendur hafi ekki átt beina aðild að fyrrgreindum samningum, heldur hagsmunafélög þeirra, girðir það ekki fyrir, að þeir geti höfðað mál til viðurkenningar á bótarétti vegna ætlaðrar skerðingar á eignarrétti þeirra. Verður því ekki fallist á þá málsástæðu stefnda, að sýkna beri hann vegna aðildarskorts stefnenda.

Stefnendur halda því fram, að þeir hafi orðið fyrir bótaskyldri skerðingu eignarréttinda sinna, er stjórnvöld, Náttúruverndarráð og umhverfisráðherra ákváðu að koma í veg fyrir í krafti allvíðtækra friðlýsingarheimilda í lögum nr. 47/1971 um náttúruvernd og enn fremur í krafti sams konar heimilda í lögum nr. 36/1974 um verndun Mývatns og Laxár, að áform veiðifélagsins um göngu lax í Laxá ofan Brúarfossa næðu fram að ganga. Afleiðingar þess hafi orðið þær, að stefnendum hafi verið fyrimunað að njóta arðs og verðauka af jörðinni, sem falist hafi í miklum möguleikum til ræktunar lax og sölu veiðileyfa í efri hluta Laxár og þeim ám, sem henni tengjast. Telja stefnendur, að hér sé um að ræða skerðingu á stjórnarskrárvörðum eignarréttindum sínum, sem þeir þurfi ekki að þola bótalaust.

Við úrlausn þessa álítafnis verður fyrst að taka afstöðu til þess, hvort ætluð skerðing á eignarréttindum stefnenda sé almenn takmörkun á eignarréttindum, sem löggjafinn heimili og talið hafi verið, að menn þurfi að þola bótalaust, eða sérstök takmörkun á eignarrétti, sem njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 10. gr. laga nr. 97/1995.

Þegar afstaða er tekin til þess, hvort takmörkun á eignarrétti er heimil án bóta, skiptir miklu að líta til þess, hvort takmörkunin er almenn, þannig, að hún taki til allra eigna af tilteknu tagi, og jafnframt, hvort ástæður að baki henni séu almenns eðlis. Þegar svo stendur á, er talið, að um bótaskyldu sé ekki að ræða. Þá skiptir og máli við mat á bótaskyldu, að jafnræðis sé gætt milli þegnanna og hversu þungbær eða umfangsmikil skerðingin er fyrir þann, sem fyrir henni verður. Að öðru leyti verður að hafa hugfast, að eignarnámsákvæði stjórnarskrárinnar er vísiregla, sem tekur mið af réttarvitund á hverjum tíma.

Allvíða eru ákvæði í íslenskum lögum á sviði umhverfismála, sem heimila, að takmarkanir séu lagðar á eignarrétt manna, án þess að þeir eigi rétt á bótum fyrir. Má hér nefna lög nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði, þar sem veiðiréttur landeigenda er að ýmsu leyti takmarkaður, og verða menn yfirleitt að þola slíkar takmarkanir bótalaust. Sama á við um lög nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, en þar er að finna ákvæði um bótalausar takmarkanir á heimild manna til veiða á landi sínu. Þá eru í lögum um náttúruvernd ýmis dæmi um þetta, t. d. í hinni almennu takmörkun á eignarrétti, sem felst í almannarétti.

Í 23. gr. náttúruverndarlaga er kveðið á um heimild Náttúruverndarráðs til friðlýsingar jurta eða dýra, sem miklu skiptir frá náttúrufræðilegu eða öðru menningarlegu sjónarmiði, að ekki sé raskað, fækkað eða útrýmt. Friðunin getur ýmist verið staðbundin eða tekið til landsins alls. Þá segir í 3. mgr. greinarinnar, að ef ætla megi, að fyrirhugaðar framkvæmdir raski svo náttúrlegu umhverfi, að hætta sé á, að ákveðnar jurtir eða dýr eyðist eða verði fyrir verulegum skaða, geti Náttúruverndarráð látið friðlýsingu sína taka til banns við slíkum framkvæmdum, enda sé áður fengin umsögn stofnana á viðkomandi sérsviði.

Í 9. gr. Laxársamningsins er kveðið á um, að ríkisstjórnin muni láta semja frumvarp til laga um verndun Laxár- og Mývatnssvæðisins og leggja það fyrir Alþingi. Var orðið við því samningsákvæði með lögum nr. 36/1974 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Megintilgangur laganna var að vernda hið sérstaka gróðurfar, náttúrumyndanir og fuglalíf Mývatnssveitar og Laxársvæðisins. Samkvæmt 3. gr. laganna er hvers konar mannvirkjagerð og jarðrask á hinu verndaða landsvæði óheimilt, nema leyfi

Náttúruverndarráðs komi til. Breytingar á hæð vatnsborðs stöðuvatna og rennsli straumvatna eru einnig óheimilar nema til verndunar og ræktunar þeirra, enda komi til sérstakt leyfi Náttúruverndarráðs. Heimilar skuli þó framkvæmdir, sem nauðsynlegar og eðlilegar teljast til búskapar á lögbýlum, nema spjöllum valdi á náttúruverðmætum að dómi Náttúruverndarráðs. Að öðru leyti en rakið er í lögnum fer um verndun Laxár- og Mývatnssvæðisins eftir reglum í lögum um náttúruvernd.

Í 35. gr. náttúruverndarlaga segir, að umhverfisráðuneytinu sé heimilt að taka eignarnámi lönd, mannvirki og réttindi til þess að framkvæma friðlýsingu, er í lögum þessum greinir. Þá segir í 36. gr. laganna, að hver sá, sem fyrir fjártjóni verði vegna framkvæmdar á framangreindum ákvæðum laganna, eigi rétt til skaðabóta úr ríkissjóði. Ef samkomulag náist ekki um bætur, skuli þær ákveðnar eftir reglum laga um eignarnám, nr. 61/1917.

Í bréfi Náttúruverndarráðs 4. mars 1991 rökstyður ráðið framangreinda ákvörðun sína frá 12. júní 1990 með því, að verulegar líkur séu taldar á, að laxaseiði keppi við húsönd, straumönd og urriða um fæðu í Laxá ofan Brúa, en flest bendi til þess, að þessir stofnar takmarkist af fæðuframboði í ánni.

Það er álit dómsins, að fyrrgreindri ákvörðun stjórnvalda megi jafna til friðlýsingar samkvæmt 23. gr. náttúruverndarlaga, og kemur því til skoðunar, hvort friðlýsingin sé bótaskyld eftir 36. gr. laganna. Hafa ákvæði 35. gr. og 36. gr. laganna verið skýrð svo, að þar sé það áréttað, að friðlýsingu megi framkvæma, enda þótt hún hafi í för með sér svo veigamikla eignarskerðingu, að skylda sé að láta bætur koma fyrir eftir fyrir mælum 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Þegar draga á mörkin milli þeirra sérstöku friðlýsinga, sem fela í sér bótaskyldu, og annarra friðlýsinga, reynir á sömu sjónarmið og almennt eru lögð til grundvallar við úrlausn þess, hvort eignarskerðing telst eignarnám.

Ákvörðun stjórnvalda að leggja bann við flutningi lax í efri hluta Laxár er friðlýsing, sem fólgin er í banni við tilteknum framkvæmdum, án þess að öðrum séu þær heimilaðar. Talið hefur verið, að eignarnámsbætur komi síður til, ef eiganda er þannig á neikvæðan hátt bönnuð viss hagnýting, þótt umræddar takmarkanir hafi í för með sér fjárhagstjón. Það er hins vegar álit dómsins, að hér beri að hafa í huga, að umrædd friðlýsing beinist að afmörkuðu landsvæði, Laxá í Suður-Pingeyjarsýslu, og varðar aðeins hagsmuni þeirra landeigenda við Laxá, sem eiga land að efri hluta árinna. Þá þarf við mat á því, hvort umrædd friðlýsing feli í sér svo veigamiklar takmarkanir á eignarréttindum stefnenda, að bótaskyldar séu, að líta til þess, hversu miklu fjárhagslegu tjóni stefnendur hafi orðið fyrir.

Er Laxárdeilurnar stóðu yfir, fengu landeigendur dómkvadda matsmenn

til að meta áhrif virkjunarframkvæmda á lífríki Laxár, bæði ofan og neðan virkjana. Jafnframt var metið, hvort möguleikar til fiskiræktar í ánni, einkum ofan virkjana, þar sem lax var ekki, færu forgörðum eða spilltust við veitu árvatnsins inn í veitutæki vatnsorkuversins við Brúar. Í yfirmatsgerð frá 25. júlí 1973 er getið rannsókna erlendra vísindamanna, sem leiddu í ljós, að laxeldissvæði í efri hluta Laxár og Krákár væru samanlagt 245 hektarar og gætu alls skilað 213.000 niðurgönguseiðum. Miða yfirmatsmenn laxeldismöguleika efri hluta Laxár og Krákár við þá tölu. Til samanburðar er upplýst í málinu, að í Laxá neðan virkjana eru uppeldisstöðvar fyrir lax 70 hektarar og framleiðslugeta um 70.000 niðurgönguseiði. Þá liggur fyrir í málinu arðskrá Veidifélags Laxár og Krákár frá 8. nóvember 1970, þar sem fram kemur, að arðshlutar jarðar stefnenda, Hofstaða, er 15,4% af heildararði félagsins. Einnig liggja fyrir gögn um mat á laxveiðihlunnindum þeirra 19 jarða, sem eiga land að Laxá neðan virkjana. Samkvæmt þessum gögnum hefur fasteignamat þessara hlunninda miðað við 1. desember 1991 samtals verið 167.201.000 kr. eða að meðaltali 8.800.000 kr. á hverja jörð. Upplýst er, að arður af þessum hlunnindum hefur numið að jafnaði 10% af fasteignamati hlunnindanna á ári.

Samkvæmt þessu er ljóst, að stefnendur höfðu ríka ástæðu til að ætla, að raunhæfir möguleikar væru á laxaræktun í Laxá ofan Brúar og að hún væri ábatasöm. Breytir hér engu, þótt lax hafi ekki gengið áður í þennan hluta árinna. Þá verður ekki fram hjá því litið, að Náttúruverndarráð heimilaði þessa nýtingu á eignarréttindum stefnenda 28. apríl 1975, og var því um grundvallarbreytingu að ræða á afstöðu ráðsins, er það ákvað 12. júní 1990 að leggjast gegn áformum landeigenda og Landsvirkjunar um að opna laxi leið upp fyrir virkjunina við Brúar í Laxá. Byggðust báðar þessar ákvarðanir á umsögnum sérfræðinga á hverjum tíma, og verður þessi breyting á afstöðu Náttúruverndarráðs einkum skýrð með þeirri auknu þekkingu, sem varð á lífríki Laxár á þeim 15 árum, sem liðu á milli þessara ákvarðana ráðsins.

Pegar allt framangreint er virt og að teknu tilliti til þeirrar mismununar á aðstöðu stefnenda, sem framangreind stjórnvaldsákvörðun hafði í för með sér miðað við aðra landeigendur, sem lönd eiga að laxveiðiám, er það álit dómsins, að stefnendur þurfi ekki bótalaust að þola fyrrgreinda skerðingu á réttindum sínum til nýtingar veiðiréttinda sinna í efri hluta Laxár.

Samkvæmt þessu og með vísan til 36. gr. laga nr. 47/1971 verða því málsúrslit þau, að viðurkenndur er bótaréttur stefnenda, Ásmundar Jónssonar og Guðmundar Jónssonar, úr hendi stefnda, umhverfisráðherra f. h. íslenska ríkisins, vegna skerðingar á eignarréttindum þeirra, sem leitt hefur

af þeirri ákvörðun Náttúruverndarráðs 12. júní 1990, staðfestri af umhverfisráðherra 31. október 1991, að leggjast gegn áformum Veðifélags Laxár og Krákár um að gera laxi kleift að ganga í Laxá í Suður-Þingeyjarsýslu ofan Brúarfossa og koma þannig í veg fyrir, að stefnendur sem eigendur jarðarinnar fengju notið arðs og um leið verðauka af jörðinni, hefðu áform þessi náð fram að ganga.

Eftir þessum úrslitum ber að dæma stefnda til að greiða stefnendum málskostnað, sem þykir eftir atvikum hæfilega ákveðinn 800.000 kr., og hefur þá ekki verið tekið tillit til virðisaukaskatts.

Sigurjóna Símonardóttir, settur héraðsdómari, Arngrímur Ísberg og Ingibjörg Benediktsdóttir héraðsdómarar kveða upp dóminn.

D ó m s o r ð:

Viðurkenndur er bótaréttur stefnenda, Ásmundar Jónssonar og Guðmundar Jónssonar, úr hendi stefnda, umhverfisráðherra f. h. íslenska ríkisins, vegna skerðingar á eignarréttindum jarðarinnar Hofstaða í Skútustaðahreppi, sem leitt hefur af þeirri ákvörðun Náttúruverndarráðs 12. júní 1990, staðfestri af umhverfisráðherra 31. október 1991, að leggjast gegn áformum Veðifélags Laxár og Krákár um að gera laxi kleift að ganga í Laxá í Suður-Þingeyjarsýslu ofan Brúarfossa og koma þannig í veg fyrir, að stefnendur sem eigendur jarðarinnar fengju notið arðs og um leið verðauka af jörðinni, hefðu áform þessi náð fram að ganga.

Stefndi greiði stefnendum 800.000 kr. í málskostnað.

Úrskurður Héraðsdóms Reykjavíkur 12. júní 1996.

Mál þetta, sem tekið var til úrskurðar 4. júní sl., var höfðað fyrir dómþinginu með stefnu, birtri 2. nóvember 1995, af Ásmundi Jónssyni, kt. 190436-2929, og Guðmundi Jónssyni, kt. 311037-3829, Hofstöðum, Skútustaðahreppi, Suður-Þingeyjarsýslu, gegn umhverfisráðherra, Guðmundi Bjarnasyni, kt. 091044-7819, Árgötu 8, Húsavík, fyrir hönd íslenska ríkisins til viðurkenningar á bótarétti stefnenda úr hendi stefnda vegna skerðingar á eignarréttindum jarðarinnar Hofstaða í Skútustaðahreppi, sem leitt hefur af þeirri ákvörðun Náttúruverndarráðs frá 14. júní 1990, staðfestri af umhverfisráðherra 31. október 1991, að leggjast nú gegn áformum Veðifélags Laxár og Krákár um að gera laxi kleift að ganga í Laxá í Suður-Þingeyjarsýslu ofan Brúarfossa og koma þannig í veg fyrir, að stefnendur, sem eru eigendur jarðarinnar, fengju notið arðs og um leið verðauka af jörðinni, hefðu áform þessi náð fram að ganga.

Þá er þess krafist, að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnendum hæfi-

legan málskostnað að mati dómsins auk virðisaukaskatts af dæmdum málskostnaði.

Stefndi hefur gert þær dómkröfur aðallega, að máli þessu verði vísað frá dómi, en til vara, að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnenda. Í báðum tilvikum krefst stefndi málskostnaðar úr hendi stefnenda að mati dómsins.

Stefnendur hafa krafist þess, að frávísunarkröfunni verði hrundið og stefnda verði gert að greiða þeim málskostnað að mati dómsins auk virðisaukaskatts. Til vara er gerð sú krafa, að málskostnaður verði látinn niður falla, verði fallist á frávísunarkröfu stefnda.

Munnlegur málf lutningur fór fram um frávísunarkröfuna 4. júní sl. í samræmi við 2. mgr. 100. gr. laga nr. 91/1991, og var málið tekið til úrskurðar að honum loknum sama dag.

Helstu málavextir, sem skipta máli um úrlausn frávísunarkröfu þessarar, eru þeir, að 18. maí 1973 var svokallaður Laxársamningur gerður milli stjórnar Laxárvirkjunar, Landeigendafélags Laxár og Mývatns og forsætisráðherra f. h. ríkisstjórnar Íslands, sem fól meðal annars í sér bætur til handa landeigendum í formi beinna bótagreiðslna, framlaga til fiskiræktar og loforð um byggingu og rekstur fiskvegar (laxastiga) upp fyrir stíflur í Laxárgljúfrum í því skyni að opna laxi greiða gönguleið í Laxá ofan Brúarfossa. Skyldi við gerð fiskvegarins styðjast við álit vísindamanna við þá framkvæmd, og var laxastiginn formlega afhentur landeigendum árið 1981. Eftir að síðar kom í ljós, að tilraunir landeigenda til laxaræktar ofan Brúar skiluðu ekki árangri, hófust samningaumleitanir milli Landsvirkjunar annars vegar, sem þá hafði tekið við réttindum og skyldum Laxárvirkjunar, og Landeigendafélags Laxár og Mývatns og Veiðifélags Laxár og Krákár hins vegar, m. a. um viðunandi úrbætur við laxastigann og fiskirækt í efri Laxá og hækkun á stíflumannvirkjum við Laxárvirkjun. Voru samningsdrög send Náttúruverndarráði, sem tók 14. júní 1990 þá endanlegu ákvörðun, sem síðar var staðfest af umhverfisráðuneytinu, að leggjast gegn áformum um flutning eða göngu lax í Laxá ofan virkjana við Brúar.

Stefndi reisir frávísunarkröfu sína á þeim málsástæðum, að Landeigendafélag Laxár og Mývatns hafi verið aðili að Laxársamningnum frá 18. maí 1973. Aðilar að samningsdrögunum við Landsvirkjun allt frá 1988 hafi hins vegar verið Landeigendafélag Laxár og Mývatns og Veiðifélag Laxár og Krákár. Stefnendur séu eigendur jarðarinnar Hofstaða í Skútustaðahreppi og eigi trúlega aðild að báðum þessum félögum. Ekki liggi fyrir, hve margir aðrir eigi aðild að þessum félögum, en í málinu sé höfð uppi krafa um viðurkenningu á réttindum, sem geti varðað hagsmuni flestra þeirra eða

allra. Þá liggi einnig fyrir, að nokkrir landeigenda hafi ekki verið sáttir við samningsdrög, sem gerð höfðu verið, m. a. um hækkun vatnsborðs og laxflutninga, en stefnendur styðji málsóknina því, að stefndi hafi komið í veg fyrir, að þessi áform næðu fram að ganga.

Stefndi reisir kröfu um frávísun á 2. mgr. 18. gr. laga um meðferð einkamála í héraði nr. 91/1991.

Stefnendur reisa andmæli sín við frávísunarkröfu stefnda á því, að um skyldu til samaðildar sé ekki að ræða, þar sem kröfur stefnenda varði aðeins hagsmuni þeirra. Mál þetta sé í raun skaðabótamál á hendur ríkinu vegna tjóns, sem stefnendur telja sig hafa orðið fyrir vegna fyrrgreindrar ákvörðunar Náttúruverndarráðs. Stefnendur séu því réttir aðilar málsins, og efnisdómur í því sé ekki bindandi fyrir aðra landeigendur, þótt hann hefði fordæmisgildi fyrir þá, enda liggi fyrir yfirlýsing veiðifélagsins, þar sem fram komi, að stefnendur reki mál þetta í fullu samráði við veiðifélagið. Þá sé ekki um það að ræða, að stefnendur hafi framselt Landeigendafélagi Laxár og Mývatns málshöfðunarrétt sinn vegna skerðingar á eignarrétti þeirra.

Fyrir liggur, að stefnendur eiga jörðina Hofstaði, Skútustaðahreppi, Suður-Pingeyjarsýslu, í óskiptri sameign. Jörðin liggur að Laxá, og fylgja jörðinni að lögum vatnsréttindi, þ. m. t. veiðiréttindi, og eru veiðiréttindin sameign fleiri landeigenda, sem lögum samkvæmt hafa stofnað með sér félag, Veiðifélag Laxár og Krákár, sem er eins konar rekstraraðili um veiði á þessu svæði. Stefnendur eru meðal félagsmanna, en samtals 51 jörð á aðild að félaginu. Er það meðal annars hlutverk veiðifélagsins að skipta arði af sameiginlegri veiði á félagsmenn samkvæmt arðskrá. Fyrir liggur í málinu arðskrá Veiðifélags Laxár og Krákár frá 8. nóvember 1970, þar sem fram kemur, að arðshlutur jarðarinnar Hofstaða er 15,4% af heildararði félagsins. Eru hagsmunir hvernar jarðar þannig afmarkaðir. Stefnendur eru meðal 130 félagsmanna Landeigendafélags Laxár og Mývatns, sem stóðu að gerð Laxársamningsins. Kröfur stefnenda varða ætlað tjón stefnenda, sem þeir telja sig hafa orðið fyrir í formi skertra eignarréttinda vegna þeirrar ákvörðunar Náttúruverndarráðs að leggjast gegn áformum veiðifélagsins um að gera laxi kleift að ganga í Laxá í Suður-Pingeyjarsýslu ofan Brúarfossa. Sú málsástæða stefnda, að nokkrir landeigenda hafi ekki allir verið samþykkrir samningsdrögum þeim, sem stefnendur grundvalli málsókn sína á, varðar efni máls og kemur því ekki til skoðunar hér.

Af framansögðu er ljóst, að eignarréttindi stefnenda, sem kröfugerð stefnenda lýtur að, verða þannig skilin frá réttindum annarra landeigenda við Laxá í Suður-Pingeyjarsýslu, hvort sem þeir eru félagar í Veiðifélagi

Laxár og Krákár eða Landeigendafélagi Laxár og Mývatns. Er því hér ekki um að ræða óskipt réttindi í skilningi 2. mgr. 18. gr. laga nr. 91/1991. Máls-höfðunarréttur vegna eignarréttar stefnenda er samkvæmt eðli sínu í hönd-um þeirra sjálfra, og breyta hér engu um ákvæði samþykkt Landeigenda-félags Laxár og Mývatns um, að eitt af höfuðmarkmiðum félagsins sé að standa vörð, einn fyrir alla og allir fyrir einn, um eignarrétt félagsmanna. Þá eru af hálfu stefnenda ekki hafðar uppi kröfur um eignarréttindi ann-arra landeigenda, og bindur því efnisdómur í þessu máli ekki aðra en stefn-endur.

Verður því ekki talið, að ákvæði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 19/1991 um sam-aðild séu til fyrirstöðu því, að efnisdómur gangi í máli þessu.

Samkvæmt þessu verður frávísunarkrafa stefnda ekki tekin til greina.

Rétt þykir, að ákvörðun um málskostnað bíði úrlausnar um efnisþátt málsins.

Sigurjóna Símonardóttir, settur héraðsdómari, kveður upp úrskurð þenn-an.

Ú r s k u r ð a r o r ð:

Kröfu stefnda, umhverfisráðherra f. h. ríkissjóðs, um, að máli þessu verði vísað frá dómi, er hafnað.

Ákvörðun um málskostnað bíður efnisúrlausnar málsins.
