

MINNISBLAÐ

UM ÁBYRGÐ Á BJÖRGUNARKOSTNAÐI OG VALKOSTI

Til: Fjármála- og efnahagsráðuneytisins / Guðrún Þorleifsdóttir skrifstofustjóri

Frá: Landslögum – lögfræðistofu / Jóhannes Karl Sveinsson lögmaður

Dags.: 9.9.2025

Undirritaður sendi bréf til Náttúruhamfaratryggingar Íslands (NTÍ) og HS Orku hf. f.h. ráðuneytisins hinn 25. júní sl. Þar var óskað eftir því að félögin og/eða váttryggjendur/endurtryggjendur tækju þátt í eðlilegum kostnaði við gerð varnargarða við Svartsengi og í Grindavík, enda hefði váttryggðum hagsmunum verið bjargað sem næmi að verðmæti tugum ef ekki hundruðum milljarða króna. Þá var óskað eftir afriti af samningum við tryggingafélög. Ekki var gerð formleg krafa um tiltekna hlutdeild eða peningafjárhæð.

Neikvæð svör hafa nú borist. HS Orka tók undir að gerð varnargarða hefði reynst hagkvæm leið til fyrirbyggja tjón sem annars hefði numið mun hærri fjárhæðum. Hins vegar hefði aðaltilgangurinn verið að tryggja almannahagsmuni, ekki væri að finna skýra kröfugerð í bréfi ráðuneytisins og ekki yrði séð að „erindið eigi sér neina lagastoð“. Í svari NTÍ segir að verulegur vafi sé um bótaskyldu: um hafi verið að ræða almennar aðgerðir sem skylt hafi verið að grípa til, engin sök hafi verið hjá þeim sem hefði orðið fyrir tjóni, nýr gjaldstofn í lögum 84/2023 eigi að mæta kostnaðinum, og að síðustu gæti kröfugerð komið niður á viðskiptakjörum NTÍ.

RÉTTARSTAÐA

1

Kostnaðurinn við varnargarðana losar 11 milljarða. Þeir hagsmunir sem hefur verið bjargað nema tugum milljarða króna við Svartsengi og verðmæti fasteigna innan garðanna við Grindavík nemur ekki minna en 200 milljörðum króna. Að verulegu leyti er um váttryggða hagsmuni að ræða. Sérstök spurning er í framhaldinu um hvernig ætti að skipta kostnaði af þessum toga. Það sem er nærtækast er hlutfall af virði þeirra hagsmuna sem bjargað er.¹

¹ Á því er m.a. byggt í 169. gr. siglingalaga nr. 34/1985: "Eigandi skips og eigendur annars lausafjár sem bjargað var eru ábyrgir fyrir greiðslu björgunarlauna í hlutfalli við verðmæti hinna björguðu eigna þeirra".

2

Ljóst er að enginn skýr lagarammi er um aðstöðu af þessum toga. Í grunninn er um að ræða gamalgrónar reglur skaðabótaréttar um bótaskyldu gagnvart björgunarmanni sem tekur að sér óumbeðinn erindisrekstur. Þeim hefur verið beitt í dómum sem meginreglum laga eða á grundvelli eðli máls.

Reglan gengur út á að sá sem óumbeðið bjargar hagsmunum annars á hættustund eigi rétt á að fá bættan þann kostnað sem af aðgerðinni hlýst, enda hafi eigandinn ekki getað gætt þeirra. Í alþjóðlegri fræðilegri umfjöllun er þessu oft lýst þannig að ef einhver er á ferðalagi á meðan hvirfilbylur gengur yfir, og heimili hans er í hættu, nágranni stekkur til og tryggir t.d. að þak fjúki ekki með nauðsynlegum aðgerðum, þá geti björgunarmaður fengið kostnað sinn greiddan.

Byggt hefur tilvist reglunnar í dómaframkvæmd á Íslandi en atvik eru mjög mismunandi og erfitt að orða með nákvæmni hvað í henni felst.² Ein birtingarmynd hennar er *björgunarlaunareglum siglingalaga* sem hafa miðað við hlutfall af verðmæti hins bjargaða, sem og reglur sömu laga um umhverfistjón. Þessar reglur giltu um opinbera aðila.³

Nefna má dóma af Norðurlöndunum þar sem fallist var á greiðslu bóta vegna óbeðins erindisrekstrar, s.s. dóm Hæstaréttar Danmerkur í UfR 1977, bls. 183, var deilt um bótaskyldu vegna olíuleka sem kom upp á starfsstöð fyrirtækis (F) á sunnudegi. Var slökkvilið sveitarfélagsins V kvatt á vettvang. Til að afstýra olíumengun lét slökkviliðið fjarlægja verulegt magn jarðvegs, auk þess sem gera þurfti ýmsar aðrar ráðstafanir. Krafa slökkviliðsins var að hluta reist á reglum um óbeðinn erindisrekstur.

3

Oft er fjallað um regluna í samhengi við regluna um *óréttmæta auðgun*, þ.e. þegar einn hagnast með ósanngjörnum hætti á kostnað annars. Sú regla er ekki heldur lögfest en dómstólar hér á landi hafa þó beitt henni nokkrum sinnum, t.d. í *máli Kvennaathvarfsins árið 2005*⁴, og jafnframt hafa dómstólar á Norðurlöndum byggt á tilvist reglunnar.

² Í riti Arnljóts Björnssonar, Skaðabótaréttur kennslubók fyrir byrjendur, er byggt á því að "erindrekin [eigi kröfu á að sá, sem unnið er fyrir greiði honum útgjöld þau, er hann hefur haft af erindisrekstrinum". Ekki er betur séð en að byggt sé á meginreglunni í dómi Hæstaréttar máli vegna slyss í *kerskál Norðuráls á Grundartanga (Hrd. í máli nr. 426/2011)* þar sem samstarfsmaður kom starfsfélaga til bjargar og slasaðist við það. Norðurál var talið bera ábyrgð á líkamstjóni vegna þess ("viðbrögð ... voru í þágu hagsmuna Norðuráls ...")

³ Þess má þó geta að í dómi Hæstaréttar í máli nr. 497/2002 var talið að björgunarsveitarmaður ætti ekki rétt á skaðabótum úr hendi húseiganda vegna líkamstjóns sem hann varð fyrir við björgunarstörf í ofviðri: "Verður að líta svo á að fébótaábyrgð verði almennt ekki lögð á þann, sem bjargað er úr háska eða á þá hagsmuni, sem björgunaraðgerðir beinast að, nema sá hinn sami hafi *vísvitandi eða afstórfelldu gáleysi stofnað til* þeirra aðstæðna, er tjón björgunarmanns verður rakið til. Í þessu máli er því ekki haldið fram af hálfu áfrýjanda, að svo hafi verið."

⁴ Í dóminum segir um grunn reglunnar: "Þótt ekki verði talið að almenn auðgunarregla gildi í íslenskum rétti verður að fallast á að réttmætt geti verið að beita auðgunarreglu við sérstakar aðstæður, þótt ekki sé til þess bein heimild í settum rétti. Verður þá að meta kröfu af þessum toga eftir eðli máls í einstökum tilvikum með hliðsjón af öllum atvikum."

Í danskri fræðikenningu er t.d. byggt á því að reglur um óumbeðinn erindisrekstur og óréttmæta auðgun séu í raun samtengdar reglur. Dómur Hæstaréttar Noregs frá 29. júní 2000 er lýsandi um aðstöðuna en sambúðarmaki sparaði dánarbúi mikinn kostnað vegna óvenju mikillar umönnunar og taldist á grundvelli almennra reglna um endurheimt og óréttmæta auðgun eiga kröfu á hendur því.

4

Um samspil hinnar almennu reglu sem rakin er hér að framan við reglur laga um váttryggingasamninga og lög um NTÍ hefur áður verið fjallað. Ljóst er að ekkert vel viðeigandi fordæmi frá íslenskum dómstólum liggur fyrir og niðurstaðan því ekki borðliggjandi, á hvorn veg sem er. Vísbendingar eru í dómum, fræðiskrifum og lögum eru um að til staðar sé regla um að björgunarmaður eigi kost á að endurheimta kostnað við nauðsynlegar og réttmætar björgunaraðgerðir. Spurning er hvort ríkið, með sitt almannavarnahlutverk, hafi þar takmarkaðri rétt en ella. Úr þessu verður ekki skorið nema með því að láta á spurninguna reyna fyrir dómstólum.

Ákveðin sanngirnis- eða réttlætisrök eru með því að þeir sem eiga hagsmunina taki þátt í kostnaði skattgreiðenda við björgun. Hefði ríkið ekki gripið inn í er ljóst að váttryggjendur og m.a. rekstraraðilar innan varnargarða hefðu orðið fyrir verulegum útgjöldum og jafnvel altjóni. Á hinn bóginn má auðvitað halda því fram að ríkið er oft í því hlutverki að bjarga og grípa inn í neyðarástand án þess að áskilja sér sérstakar greiðslur fyrir kostnað af því. Hér væri því mögulega um stílbrot að ræða og hafa þarf jafnræði í huga.

VALKOSTIR

1

Vonast var til þess að forsendur myndu skapast til samtals við hagsmunaaðila um sanngjarna skiptingu á kostnaði við varnargarðana. Þeir sem leitað hefur verið til hafa hafnað málaleitan um það og borið ýmislegt fyrir sig, m.a. að ekki liggi fyrir endanleg kröfugerð eða sundurliðun á ábyrgð hvers og eins.

2

Nokkrir möguleikar eru í stöðunni:

Í fyrsta lagi að láta gott heita, og nýta vitneskjuna til að endurskoða starfsumgjörð NTÍ.

Í öðru lagi kemur til greina að afla nánari upplýsinga í formi matsgerðar dómkvaddra manna um kostnað við björgunaraðgerðir og virði þeirra hagsmuna sem bjargað varð. Með því móti yrði til heildstæð greininga á málinu með aðkomu allra hagsmunaaðila. Betur lægi þá fyrir virði þeirra hagsmuna sem bjargað hefur verið og möguleg kostnaðarskipting í framhaldinu.

Skapast gætu forsendur fyrir frekari viðræðum þar að lútandi. Gera má ráð fyrir því að matsgerð af þessum toga gæti kostað 5-10 milljónir króna, varlega áætlað.

Í þriðja lagi væri unnt að láta reyna á meginspurninguna í málinu í formi svokallaðs *viðurkenningarmáls fyrir dómstólum*. Með því er átt við mál þar sem eingöngu er krafist viðurkenningar á bótarétti, án þess að kröfufjárhæð liggi fyrir. Með því væri fyrningu kröfunnar slitið⁵ og reyndi á öll lagasjónarmið áður en lagt yrði í kostnað við matsgerðir o.fl.

SAMANTEKT

1. Krafa um endurgreiðslu kostnaðar styðst við almennar reglur sem dómstólar hafa beitt mjög atvikið og með hliðsjón af sanngirni og hagsmunum. Ljóst er að um mjög matskennd skilyrði er að ræða og engu hægt að slá föstu um niðurstöður.
2. Útfrá hagsmunum ríkissjóðs og til að skapa hreinar línur um framtíðarstöðu vegna sambærilegra atvika væri eðlilegt næsta skref að afla matsgerðar dómkvaddra manna um a) raunkostnað við hönnun og gerð varnargarðanna við Svartsengi og Grindavík; b) hvaða hagsmunir það eru sem hafa bjargast við þær aðgerðir.
3. Til greina kæmi að höfða viðurkenningarmál vegna bótaskyldu. Að mínu mati er það þó seinni tíma mál þar sem fyrst verður að liggja vel fyrir hvernig þeir hagsmunir liggja sem minnst er á í lið 2 hér að framan og hverjir ættu að eiga aðild að slíku máli.

JKS 9-9-2025

⁵ Hafist var handa við gerð varnargarðanna í Svartsengi í nóvember 2023. Í strangasta skilningi byrjar fyrningarfrestur að líða þá. Matismál af þessari stærðargráðu muni taka ríflegan tíma og muni jafnvel höggva í þessi rúmu tvö ár sem til stefnu eru. Með það í huga horfi ég á tvo valkosti: A. Höfða viðurkenningarmál og dómkveðja innan þess. Þá þarf ekki að hafa áhyggjur af tímaáðnum m.t.t. fyrningar. B. Höfða mál um "bætur fyrir tiltekið skaðaverk án fjárhæðar ef enn er óvíst um hana" skv. d. lið 1. mgr. 80. gr. l. 91/1991 og dómkveðja innan málsins. Þannig væri hægt að koma að fjárkröfu að fenginni matsgerð.