

Miðvikudaginn 21. apríl 1999.

Nr. 403/1998.

Íslenska ríkið

(Einar Karl Hallvarðsson hrl.,
Gunnar Sturluson hdl.)
gegn

Vörukaupum ehf.

(Baldur Guðlaugsson hrl.,
Kristján Þorbergsson hdl.)
og gagnsök

Stjórnarskrá. Atvinnufrelsi. Reglugerðarheimild. Alþjóðasamningar.
Framsaf valds. Jafnræði. Mengun. Skaðabætur. Sératkvæði.

Einkahlutafélagið V hóf í byrjun árs 1995 innflutning á vetnisklórflúorkolefni til notkunar í kæli- og frystitækjum, en þá gildi um innflutning efnisins reglugerð nr. 546/1994 um varnir gegn mengun af völdum ósoneyðandi efna. Samkvæmt auglýsingum ráðherra vegna árána 1995 og 1996 skyldi við úthlutun innflutningsheimilda miðað við innflutning viðkomandi fyrirtækis á árinu 1989, en á því ári hafði V ekki haft neinn innflutning efnisins með höndum. V sótti um leyfi til innflutnings efnisins vegna ársins 1995 og enn á ný vegna árána 1996 og 1997 en var synjað um þær innflutningsheimildir, sem félagið fór fram á. Með hliðsjón af tilgangi laga nr. 52/1988 um eiturefni og hættuleg efni, breytingarlaga nr. 51/1993 sem veittu umhverfisráðherra heimild til að setja nauðsynlegar reglur um notkun ósoneyðandi efna í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands, og efnisákvæðum alþjóðasáttmála um vernd ósonlagsins var talið, að 2. mgr. 29. gr. laga nr. 52/1988 fæli í sér nægilega heimild fyrir ráðherra til að takmarka innflutning á vetnisklórflúorkolefni með reglugerð. Þá var ekki talið, að ráðherra hefði framselt Hollustuvernd ríkisins vald umfram það, sem heimilt var, þegar hann fól stofnuninni að framkvæma innflutningstakmarkanirnar. Hins vegar hefði Hollustuvernd borið að gæta rétttra laga og málefnaþegra sjónarmiða við þessa framkvæmd. Þóttu lög nr. 52/1988 eða alþjóðasamningar eigi hafa veitt heimild til þess að gera greinarmun á einstökum innflytjendum eftir því efnismagni, sem þeir höfðu flutt inn á árinu 1989. Brast því ákvæði í auglýsingum ráðherra um að taka skyldi mið af innflutningi fyrirtækis á árinu 1989 lagastoð

*og ákvarðanir Hollustuverndar, sem byggðust á ákvæðinu, voru ólög-
mætar. Voru V dæmdar bætur að álitum vegna innflutnings á árinu 1995
en ekki þótti hafa verið sýnt fram á tjón vegna ársins 1996.*

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Pétur Kr. Hafstein, Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason og Hrafn Braga-son.

Aðaláfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 1. október 1998. Hann krefst aðallega sýknu og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti en til vara, að krafa gagnáfrýjanda um skaðabætur verði lækkuð til mikilla muna og málskostnaður í því tilviki látinn niður falla.

Málinu var gagnáfrýjað 16. desember 1998. Gagnáfrýjandi krefst þess, að ákvæði héraðsdóms um ólögmæti ákvörðunar Hollustuverndar ríkisins 19. febrúar 1997, sem staðfest var með úrskurði umhverfisráðuneytisins 1. ágúst sama ár, verði staðfest. Hann krefst þess einnig, að aðaláfrýjanda verði gert að greiða 927.520 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 5. mars 1997 til greiðsludags. Þá krefst gagnáfrýjandi málskostnaðar í héraði að fjárhæð 636.150 krónur auk málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

I.

Eins og nánar greinir í héraðsdómi varðar mál þetta innflutning gagnáfrýjanda á vetnisklórflúorkolefni (HCFC) til notkunar í kæli- og frystitækjum. Samkvæmt gögnum málsins komst á haustið 1994 viðskiptasamband milli gagnáfrýjanda og dansks framleiðanda efnisins um innflutning þess, en gagnáfrýjandi hóf sölu efnisins til íslenskra kaupenda í byrjun árs 1995.

Með bréfi 12. maí 1995 til Hollustuverndar ríkisins sótti gagnáfrýjandi um heimild til innflutnings 20.000 kg af vetnisklórflúorkolefni vegna ársins 1995 til viðbótar þeim 10.110 kg, sem hann hafði áður flutt inn á árinu. Hollustuvernd synjaði beiðni gagnáfrýjanda 6. júní sama ár. Gagnáfrýjandi óskaði næsta dag eftir undanþágu umhverfisráðherra til innflutnings á efninu. Umhverfisráðherra veitti gagnáfrýjanda 6. júlí sama ár heimild til innflutnings á allt að 0,11 ODP tonnum, en með þeim er átt við magn í tonnum margfaldað með ósoneyðingarmætti.

Með bréfi 27. desember 1995 til Hollustuverndar ríkisins sótti gagnáfrýjandi um heimild til innflutnings 30.000 kg af vetnisklórflúorkolefni á árinu 1996. Hollustuvernd heimilaði gagnáfrýjanda innflutning á allt að 0,3 ODP tonnum 2. janúar 1996. Gagnáfrýjandi kærði ákvörðun Hollustuverndar til umhverfissráðherra 9. febrúar sama ár. Umhverfissráðherra staðfesti ákvörðun Hollustuverndar með úrskurði 1. ágúst 1997, en 21. nóvember 1996 hafði Hollustuvernd úthlutað gagnáfrýjanda 0,15 ODP tonnum til viðbótar framangreindum 0,3 ODP tonnum.

Gagnáfrýjandi kvartaði með bréfi 2. júlí 1996 til Samkeppnistofnunar vegna samkeppnishindrana, sem hann taldi felast í reglum um úthlutanir á innflutningsheimildum fyrir vetnisklórflúorkolefni. Samkeppnisráð komst að þeirri niðurstöðu 7. október 1996, að reglurnar stríddu gegn markmiðum samkeppnislaga og torvelduðu frjálsa samkeppni í viðskiptum.

Með bréfi 24. janúar 1997 veitti Hollustuvernd gagnáfrýjanda leyfi til innflutnings á 0,1 ODP tonni af vetnisklórflúorkolefni fyrir árið 1997. Við heimild gagnáfrýjanda var bætt 0,2 ODP tonnum 19. febrúar 1997. Gagnáfrýjandi kærði leyfisveitingu Hollustuverndar til umhverfissráðherra 27. febrúar sama ár. Ráðherra staðfesti ákvarðanir Hollustuverndar með úrskurði 1. ágúst 1997. Þegar ráðherra kvað upp þá tvo úrskurði, sem hér um ræðir, hafði mál þetta þegar verið höfðað.

II.

Reglugerð nr. 546/1994 um varnir gegn mengun af völdum ósoneyðandi efna tók gildi 1. nóvember 1994, sbr. nú reglugerð um sama efni nr. 656/1997, og var hún sett með skírskotun til 2. mgr. 29. gr. laga nr. 52/1988 um eiturefni og hættuleg efni, sbr. lög nr. 51/1993, og 3. gr. þágildandi laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, sbr. lög nr. 65/1994. Samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar var bannaður innflutningur á efnum, sem tilgreind voru í viðauka 1, og á vörum, sem innihéldu slík efni, þar á meðal vetnisklórflúorkolefni. Bannið náði þó ekki til endurnýtttra og enduruninna efna. Samkvæmt D. lið 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar var tímabundinn innflutningur vetnisklórflúorkolefnis heimill í samræmi við sérstakar reglur, sem fram komu í viðauka 2. Samkvæmt 1. mgr. viðauka 2 jafngilti það magn vetnisklórflúorkolefnis, sem heimilt var að flytja til landsins á árinu

1995 8,4 ODP tonnum, en í 2. gr. reglugerðarinnar var að finna skilgreiningu á einingunni ODP. Þetta magn var reiknað út miðað við heildarinnflutning árið 1989. Hámark innflutnings á hverju tólf mánaða tímabili eftir árslok 1995, allt til 1. janúar árið 2004, skyldi vera hið sama. Samkvæmt 4. mgr. viðaukans var Hollustuvernd ríkisins heimilt að setja kvóta á innflutning vetnisklórflúorkolefna, þegar innflutt magn þeirra næði 80% af tiltekinni summu eða í síðasta lagi 1. janúar árið 2000. Þá sagði í viðaukanum, að kvótinn væri settur með hliðsjón af innflutningi HCFC (vetnisklórflúorkolefnis) og CFC (klórflúorkolefnis) á árinu 1989.

Samkvæmt auglýsingu umhverfisráðherra nr. 217/1995 um tíma-bundna heimild til innflutnings á vetnisklórflúorkolefnum skyldu fyrirtæki, sem óskuðu eftir leyfi til innflutnings á þeim á árinu 1995, senda umsókn um það til Hollustuverndar ríkisins samkvæmt auglýsingu stofnunarinnar í Lögbirtingablaðinu. Samkvæmt 2. gr. auglýsingarinnar skyldi við ákvörðun á leyfðu innflutningsmagni styðjast við magn vetnisklórflúorkolefna og klórflúorkolefna, sem flutt hefði verið til landsins af viðkomandi fyrirtæki 1989. Auglýsing umhverfisráðherra nr. 611/1995 um heimild til innflutnings á vetnisklórflúorkolefnum á árinu 1996 var efnislega samhljóða auglýsingu nr. 217/1995. Samkvæmt 2. gr. auglýsingar umhverfisráðherra nr. 587/1996 um heimild til innflutnings á vetnisklórflúorkolefnum á árinu 1997 skyldi stuðst við magn, sem flutt hefði verið til landsins á árinu 1989, en ekki var þar sérstaklega tiltekið, að taka skyldi mið af innflutningi viðkomandi fyrirtækis það ár. Allar framangreindar auglýsingar umhverfisráðherra voru gefnar út með vísun til 4. gr. og viðauka 2 reglugerðar nr. 546/1994.

III.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 88/1992 um innflutning skal innflutningur á vöru og þjónustu til landsins vera óheftur nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum eða milliríkjasamningum, sem Ísland er aðili að. Í Vínarsamningi um vernd ósonlagsins 22. mars 1985 og Montrealbókun 16. september 1987 um efni, sem valda rýrnun ósonlagsins, eins og henni var breytt í Lundúnum 29. júní 1990 og Kaupmannahöfn 25. nóvember 1992, hefur Ísland sem einn samningsaðila tekist þá skyldu á herðar að takmarka notkun á slíkum efnum, þar á meðal vetnisklórflúorkolefni. Hafa þessir alþjóðasamningar verið

fullgiltir af Íslands hálfu og auglýstir í C-deild Stjórnartíðinda, sbr. auglýsingar nr. 9/1989, nr. 15/1993 og nr. 1/1994. Miðað er við, að notkun aðildarríkjanna á þessu efni séu settar skorður með hliðsjón af umfangi neyslunnar á árinu 1989.

Í 2. mgr. 29. gr. laga nr. 52/1988, sbr. lög nr. 51/1993, er umhverfisráðherra veitt heimild til að setja reglugerð um innflutning, sölu, notkun, örugga meðhöndlun og förgun eiturefna og hættulegra efna, sem geta haft skaðleg áhrif á umhverfið. Í athugasemdum við það frumvarp, sem varð að lögum nr. 51/1993, kemur fram, að það sé flutt í tilefni af framkvæmd Vínarsamningsins um verndun ósonlagsins og Montrealbókunarinnar og eigi að veita umhverfisráðherra heimild til að setja nauðsynlegar reglur um notkun ósoneyðandi efna í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Vetnisklórflúorkolefni hafði á þessum tíma ekki verið sett á sérstakan lista yfir eiturefni og hættuleg efni samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 52/1988, sbr. 2. mgr. 1. gr. Þótt orðalag 2. mgr. 29. gr. laganna um setningu reglugerðar um innflutning þessara efna hafi ekki verið eins skýrt og rétt hefði verið, verður engu að síður að telja ákvæðið hafa veitt ráðherra heimild til að takmarka með reglugerð nr. 546/1994 innflutning þeirra efna, sem hafa skaðleg áhrif á ósonlagið og eru þar á sérstökum lista, sbr. einnig til hliðsjónar 1. mgr. 3. gr. þágildandi laga nr. 81/1988, sbr. lög nr. 65/1994. Er þá bæði að líta til tilgangs eiturefnalaga og breytingarlaga nr. 51/1993 og efnisákvæða þeirra alþjóðasamninga um varnir gegn ósoneyðandi efnum, sem Ísland er aðili að.

Í reglugerð nr. 546/1994 var Hollustuvernd ríkisins veitt heimild til að setja kvóta á innflutning vetnisklórflúorkolefnis og voru henni settar frekari reglur um úthlutun kvóta til einstakra innflytjenda með auglýsingum ráðherra, eins og að framan greinir. Að virtu því hlutverki, sem Hollustuvernd er markað í lögum nr. 52/1988 og lögum nr. 81/1988, sbr. einkum 2. mgr. 16. gr. þeirra laga, verður ekki á það fallist, að ráðherra hafi verið óheimilt að fela stofnuninni nánari framkvæmd innflutningstakmarkana. Við þá framkvæmd bar Hollustuvernd hins vegar að gæta réttra laga og málefnaþregra sjónarmiða.

IV.

Atvinnufrelsi er varið í 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 og áðurgildandi

69. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt þessum ákvæðum verða bönd einungis sett á atvinnufrelsi manna með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Af þessu leiðir, að hvorki ráðherra né Hollustuvernd ríkisins höfðu óheft mat um það, hvernig innflutningstakmörkunum á þeim efnum, er reglugerð nr. 546/1994 tók til, var komið á og þær framkvæmdar. Bar stjórnvöldum við þessa lagaframkvæmd að gæta jafnræðis milli innflytjenda eftir því sem unnt væri, þannig að skerðingar á heimildum þeirra til innflutnings yrðu þeim ekki þungbærari en efni stóðu til.

Hvorki er í lögum nr. 52/1988 né áðurgreindum alþjóðasamningum veitt heimild til þess að takmarka innflutning ósoneyðandi efna á árinu 1995 eða síðar á þann veg, að gerður sé greinarmunur á einstökum innflytjendum eftir því efnismagni, sem þeir sjálfir fluttu inn á árinu 1989. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um að taka reglugerð ráðs Evrópubandalagsins nr. 3093/94 upp í 21. lið a III. kafla XX. viðauka EES-samningsins var ekki tekin fyrr en 28. október 1996 og ekki birt í EES-viðbæti stjórnartíðinda EB fyrr en 4. júní 1998. Í þeirri reglugerð er heldur ekki að finna stoð fyrir umræddri mismunun innflytjenda. Þegar af þessum ástæðum brast 2. gr. auglýsinga umhverfisráðuneytisins nr. 217/1995 og nr. 611/1995 lagastoð og ákvörðun Hollustuverndar ríkisins 19. febrúar 1997 um að takmarka heimildir gagnáfrýjanda til innflutnings á vetnisklórflúorkolefni á árinu 1997 við 0,3 ODP tonn gat ekki staðist á þessum forsendum. Hún var því ólögmat.

V.

Krafa gagnáfrýjanda um skaðabætur vegna ákvarðana stjórnvalda um innflutningstakmarkanir á vetnisklórflúorkolefnum árin 1995 og 1996 er reist á verðmæti innflutnings hans fyrstu fimm mánuði ársins 1995. Miðar hann við, að sala efnisins hefði haldist í óbreyttu horfi út árið 1995 og síðan áfram á árinu 1996, ef ekki hefðu komið til ákvarðanir Hollustuverndar ríkisins.

Þótt Hollustuvernd hafi verið óheimilt að haga framkvæmd innflutningstakmarkana á vetnisklórflúorkolefni á árunum 1995 og 1996 á þann hátt, sem hún gerði, hafði gagnáfrýjandi ekki réttmæta ástæðu til þess að ætla, að innflutningur hans þessi ár ætti að vera takmarkalaus, eins og í raun er gert ráð fyrir í bótakröfu hans. Er til þess

að líta, að reglugerð nr. 546/1994 tók gildi 1. nóvember 1994 eða áður en gagnáfrýjandi hóf innflutning og sölu á efninu. Aðaláfrýjandi hefur hins vegar ekki veitt upplýsingar um það, hverjar skerðingar aðrir innflytjendur vetnisklórflúorkolefnis þurftu að þola á þessum árum, þrátt fyrir áskoranir gagnáfrýjanda, og því er óhægt um vik að meta, hver hlutdeild hans hefði getað verið í innflutningi efnisins. Verður að ætla, að gagnáfrýjandi hafi orðið fyrir skerðingu umfram það, sem þeir innflytjendur þurftu að þola, sem flutt höfðu þetta efni til landsins á árinu 1989. Með hliðsjón af þessu og eftir öllum atvikum hefur gagnáfrýjandi leitt nægar líkur að því, að hann hafi selt minna af hreinu vetnisklórflúorkolefni á árinu 1995 en hann hefði getað og því hafi hann orðið fyrir nokkru tjóni vegna ákvörðunar Hollustuverndar ríkisins 6. júní 1995. Hins vegar liggur fyrir, að gagnáfrýjandi nýtti ekki allar heimildir sínar til innflutnings á hreinu vetnisklórflúorkolefni árið 1996, en bæði þessi ár flutti hann inn töluvert magn af endurunnu efni, sem ekki laut innflutningstakmörkunum og var selt á sambærilegu verði. Hefur hann ekki fært viðhlítandi sönnur á það, að samdrátt í sölu hans á árinu 1996, miðað við fyrstu fimm mánuði ársins 1995, megi rekja til takmarkana stjórnvalda á innflutningi hans. Samkvæmt framangreindu verða gagnáfrýjanda dæmdar bætur að álitum vegna ársins 1995 og þykja þær hæfilega ákveðnar 300.000 krónur með dráttarvöxtum frá þingfestingu málsins í héraði.

Við ákvörðun málskostnaðar ber að líta til þess, að málsókn gagnáfrýjanda réttlætist að hluta af því, að ekki hafði verið leyst úr stjórnsýslukærum hans innan hæfilegs tíma. Hins vegar verður ekki við ákvörðun málskostnaðar tekið tillit til kæru gagnáfrýjanda til Samkeppnisstofnunar, en hún hefur ekki sérstaka þýðingu í málinu. Samkvæmt þessu og að virtum úrslitum málsins að öðru leyti ber að dæma aðaláfrýjanda til að greiða gagnáfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, eins og greinir í dómsorði.

D ó m s o r ð :

Ákvörðun Hollustuverndar ríkisins 19. febrúar 1997 um heimild gagnáfrýjanda, Vörukaupa ehf., til innflutnings á vetnisklórflúorkolefni árið 1997 var ólögmat.

Aðaláfrýjandi, íslenska ríkið, greiði gagnáfrýjanda 300.000

krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 15. maí 1997 til greiðsludags.

Aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda 600.000 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

S é r a t k v æ ð i Hjartar Torfasonar

Auk þess, sem annars leiðir af ákvæðum stjórnarskrárinnar, eru auglýsingar umhverfisráðuneytisins um heimildir til innflutnings á vetnisklórflúorkolefnum háðar þeim annmarka, að hvorki í 2. mgr. 29. gr. eiturefnalaganna né í reglugerð ráðuneytisins nr. 546/1994 er vikið að þeirri aðferð til úthlutunar og afmörkunar innflutningskvóta, sem þar er ráðgerð. Í málinu hafa ekki komið fram greinilegar upplýsingar varðandi þessi efni, framleiðslu þeirra, markaðssetningu og notkun og aðild að þessu þrennu, sem leitt gætu til þeirrar niðurstöðu, að úthlutunaraðferðin væri réttlætanleg eigi að síður sem málefnaleg og nauðsynleg stjórnvaldsákvörðun í skjóli almennrar takmörkunarheimildar, byggð á alhliða og yfirveguðu hagsmunamati. Til þessa mætti meðal annars telja upplýsingar um aðstöðu framleiðenda og seljenda efnanna innan EES-svæðisins og sambönd þeirra og annarra við seljendur og notendur hér á landi, ásamt skýrum gögnum um stefnumörkun reglugerðar Evrópubandalagsráðsins nr. 3093/94 og framkvæmd hennar í öðrum löndum innan svæðisins gagnvart framleiðendum og öðrum.

Með þessari athugasemd varðandi IV. kafla er ég sammála atkvæði annarra dómenda.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 3. júlí 1998.

Mál þetta, sem tekið var til dóms 28. maí sl., er höfðað með stefnu útgefinni 12. maí 1997 og birtri daginn eftir.

Stefnandi er Vörukaup ehf., kt. 450973-0339, Skipholti 15, Reykjavík.

Stefndi er Guðmundur Bjarnason umhverfisráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins.

Endanlegar dómkröfur stefnanda eru þær í fyrsta lagi að stefnda verði gert að greiða kr. 927.520 með dráttarvöxtum skv. III. kafla vaxtalaga frá 5. mars 1997 til greiðsludags, í öðru lagi að viðurkennt verði með dómi að ákvörðun

Hollustuverndar ríkisins 19. febrúar 1997 um að takmarka heimildir stefnanda til innflutnings á HCFC á árinu 1997 við 0,3 ODP tonn (magn í tonnum margfaldað með ósoneyðingarmætti), sem staðfest var með úrskurði umhverfissráðuneytis 1. ágúst 1997, hafi verið ólöglegt og í þriðja lagi að stefnda verði gert að greiða stefnanda málskostnað samkvæmt reikningi.

Dómkröfur stefnda eru þær aðallega að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og að stefnanda verði gert að greiða stefnda málskostnað samkvæmt mati dómsins. Til vara er þess krafist að krafa stefnanda um greiðslu skaðabóta verði stórlega lækkuð og málskostnaður látinn niður falla.

Málavextir.

Málavextir eru þeir að vetnisklórflluorkolefni (HCFC) hefur um áratugaskeið verið notað sem kælimiðill í frystikerfi, einkum í sjávarútvegi. Efnid er talið hafa skaðleg áhrif á ósonlagið og hefur verið gripið til alþjóðlegra aðgerða til takmörkunar á notkun þess og annarra ósoneyðandi efna og er Ísland aðili að Vínarsáttmála um verndun ósonlagsins og Montrealbókuninni við sáttmálann.

Stefnandi hefur um áratugaskeið verið einn stærsti innflytjandi kæli- og frystitækja til notkunar í iðnaði hér á landi og þá helst á sviði sjávarútvegs. Stefnandi flutti ekki inn ósoneyðandi efni til kælimiðlunar á árinu 1989, en haustið 1994 komst á viðskiptasamband milli stefnanda og framleiðanda HCFC sem leiddi til þess að félagið hóf innflutning á þessu efni. Markaðurinn fyrir HCFC mun vera takmarkaður og verður ekki aukinn frá því sem nú er. Uppsetning nýrra kælikerfa sem nota HCFC hefur verið bönnuð frá 1. janúar 1996 og eykur sala stefnanda á HCFC ekki notkun efnisins, heldur er einungis þjónusta við eigendur kælikerfa sem þegar eru í notkun.

Samkvæmt reglugerð nr. 546/1994 um varnir gegn mengun af völdum ósoneyðandi efna, sem tók gildi 1. nóvember 1994, var óheimilt að flytja inn þau efni sem reglugerðin nær til, ýmist frá 1. janúar 1995 eða 1. janúar 1996 og óheimilt var að setja upp ný kælikerfi og varmaðælur sem nota HCFC eftir 1. janúar 1996. Samkvæmt 2. viðauka reglugerðarinnar giltu sérstakar tímabundnar reglur um innflutning á HCFC frá 1995 til 2015 og er miðað við innflutning efnisins á árinu 1989. Með auglýsingu nr. 217 dagsettri 7. apríl 1995 tilkynnti umhverfissráðherra að fyrirtæki sem óska eftir leyfi til að flytja inn HCFC skuli senda umsóknir til Hollustuverndar ríkisins samkvæmt auglýsingu stofnunarinnar í Lögbirtingablaði þar að lútandi. Í 2. gr. auglýsingarinnar er ákvæði um að við ákvörðun á magni HCFC til fyrirtækja skuli m.a. stuðst við magn HCFC og CFC sem flutt var til landsins af viðkomandi fyrirtæki árið 1989. Stefnandi fór fram á innflutningsheimild fyrir HCFC með bréfi dagsettu 12. maí 1995 en var synjað með bréfi Hollustuverndar dagsettu 6. júní sama ár. Með bréfi stefnanda til stefnda dagsettu 7. júní 1995 óskaði hann eftir endurskoðun stefnda

en með bréfi dagsettu 7. júlí sama ár var málaleitan stefnanda hafnað. Stefnandi óskaði eftir tæmandi upplýsingum um úthlutun innflutningsheimilda með bréfi dagsettu 25. ágúst 1995 og með bréfi stefnda dagsettu 27. október sama ár voru sjónarmið stefnda skýrð en hafnað að veita upplýsingar um úthlutun Hollustuverndar ríkisins á innflutningsheimildum fyrir árið 1995. Stefnandi hefur mót-mælt þeirri afstöðu stefnda að leynd skuli hvíla á innflutningsheimildum en stefndi hefur ekki hvíkað frá þeirri afstöðu sinni.

Með bréfi dagsettu 27. desember 1995 óskaði stefnandi eftir heimild til innflutnings á 30 tonnum af HCFC eða 1,65 OPD tonnum. Með bréfi dagsettu 2. janúar 1996 var stefnanda úthlutað afgangskvóta 0,300, eftir að þeim sem fluttu inn HCFC og CFC á árinu 1989 hafði verið úthlutað meginkvótanum í samræmi við markaðshlutdeild þeirra á árinu 1989. Þessi ákvörðun Hollustuverndar var kærð til umhverfisráðuneytis 29. febrúar 1996 og með úrskurði ráðuneytisins upp kveðnum 1. ágúst 1997 var ekki hróflað við ákvörðuninni.

Með bréfi dagsettu 2. júlí 1996 kvartaði stefnandi til Samkeppnisstofnunar vegna ætlaðra ólögmætra innflutnings- og samkeppnishindrana er hann taldi felast í reglum umhverfisráðuneytis og Hollustuverndar um úthlutun innflutningsheimilda. Samkvæmt álitni samkeppnisráðs nr. 10/1996 frá 7. október 1996 var komist að þeirri niðurstöðu að úthlutunarreglur stefnda og úthlutun Hollustuverndar á innflutningsheimildum fyrir HCFC stríði gegn markmiðum samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum. Þessari niðurstöðu var ekki áfrýjað til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Samkvæmt auglýsingu nr. 587/1996 frá 8. nóvember 1996 um heimild til innflutnings á HCFC á árinu 1997 skyldi við ákvörðun á magni HCFC til fyrirtækja stuðst við magn HCFC og CFC sem flutt var til landsins árið 1989. Með bréfi Hollustuverndar dagsettu 24. janúar 1997 var stefnanda veitt heimild til innflutnings á 0,1 ODP tonni af HCFC fyrir árið 1997, en þessi kvóti var hækkaður í 0,3 ODP tonn 19. febrúar 1997. Stefnandi kærði þessa úthlutun til umhverfisráðuneytis 27. febrúar 1997 og með úrskurði upp kveðnum 1. ágúst 1997 var málaleitan stefnanda hafnað.

Málsástæður og lagarök.

Stefnandi byggir kröfur sínar á því að þær takmarkanir sem stefnandi hafi þurft að sæta frá hendi stefnda vegna innflutnings á HCFC hafi verið ólögmætar og hafi stefndi með þeim valdið stefnanda tjóni með saknæmum og ólögmætum hætti sem stefndi beri bótaábyrgð á samkvæmt almennum reglum íslensks skaðabótaréttar.

Stefnandi byggir á því að samkvæmt 1. gr. laga nr. 88/1992 skuli innflutningur á vöru og þjónustu til landsins vera óheftur nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum. Innflutningur á HCFC hafi verið frjálst til nóvember 1994 er reglugerð

umhverfisráðherra nr. 546/1994 bannaði innflutning efnisins með tímabundinni undanþágu til ársins 2015. Stefnandi byggir á því að samkvæmt 1. gr. áðurgreindra laga verði innflutningur á HCFC ekki bannaður með reglugerð eða heftur þannig að innflutningur verði háður kvótaúthlutun Hollustuverndar ríkisins. Telur stefnandi þegar af þeirri ástæðu að innflutningstakmarkanir og bann það sem hann hefur þurft að þola af hálfu stefnda sé ólöglegt og því bótaskyld. Stefnandi byggir einnig á því að 1. gr. sömu laga áskilji skýra lagaheimild eigi að takmarka innflutning. Heimildir ráðherra til þess að fela Hollustuvernd að úthluta kvótum til innflytjenda HCFC séu afar óljósar og ekki sé að finna lagastoð fyrir þeirri ákvörðun að banna innflutning eða kvótabinda.

Stefnandi byggir einnig á því að heimildir ráðherra til slíkra íþyngjandi ráðstafana og hér um ræðir verði að vera skýrar og enn skýrari verði að vera heimildir einstakra stofnana sem eiga að fara með slíkt ákvörðunarvald. Umrædd reglugerð sé sett með heimild í 2. mgr. 29. gr. laga nr. 52/1988, sbr. 1. gr. laga nr. 51/1993 og 3. gr. laga nr. 81/1988. Í þessum lagagreinum sé ekki að finna heimild fyrir stefnda að fela Hollustuvernd að stjórna innflutningi á umræddum efnum eða stjórna innflutningsheimildum.

Stefnandi byggir einnig á því að viðauki sá, sem Hollustuvernd sækir heimildir sínar til, sé ekki hluti af reglugerðinni og geti ákvæði hans því ekki talist gildar réttarheimildir að íslenskum stjórnskipunarrétti.

Stefnandi bendir á að stefndi hafi um lagastoð fyrir kvótasetningu og setningu reglugerðar nr. 546/1994 vísað til reglugerðar Evrópusambandsins nr. 3093/94 frá 15. desember 1994 um ósoneyðandi efni. Stefnandi bendir á að ESB-reglugerðin hafi ekki verið afgreidd frá sameiginlegu EES-nefndinni er reglugerð nr. 546/1994 var sett og þá verði ekki séð að gildistaka hennar hafi verið auglýst í EES-viðbættum við stjórnartíðindi EB. Stefnandi telur því að reglugerð ESB hafi ekki gildi hér á landi hvorki að þjóðarétti né landsrétti.

Stefnandi byggir á því að verði talið að Hollustuvernd hafi að lögum haft vald til þess að úthluta innflutningsheimildum verði ekki annað ráðið en stofnunin hafi farið út fyrir þær heimildir sem henni voru veittar samkvæmt reglugerðinni. Samkvæmt 4. mgr. II. viðauka sé Hollustuvernd heimilt að setja kvóta á innflutning þegar innflutningur hefur náð 80% af summu heimils innflutnings vegna ársins 1995, sem var 8,4 ODP tonn, eða í síðasta lagi 1. janúar árið 2000, en þá á heildarinnflutningur að vera kominn niður í 80% af heimiluðum innflutningi ársins 1995. Stefndi segi að þar sem heildarinnflutningur á árinu 1994 hafi verið 7,6 ODP tonn hafi Hollustuvernd ákveðið að auglýsa og úthluta innflutningsheimildum fyrir árið 1995. Stefnandi byggir á því að Hollustuvernd hafi verið óheimilt að setja kvóta í apríl 1995 nema sýnt verði fram á að á þeim tíma hafi innflutt magn HCFC náð 80% af heimiluðum innflutningi árið 1995. Svo hafi ekki verið og bresti Hollustuvernd því vald

til úthlutunar á innflutningsheimildum. Stefnandi hafnar þeirri skýringu stefnda að miða hafi mátt við innflutning á árinu 1994, enda hefði þurft að taka sérstaklega fram hafi viðmiðunartímabil að þessu leyti átt að vera utan gildistíma reglugerðarinnar. Telur stefnandi 80% regluna hafa verið til þess að tryggja að innflutningur færi ekki yfir hámark leyfðs innflutnings með því að grípa til kvótaskerðingar ef hætta skapaðist á slíku, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Þá vísar stefnandi til þess álits samkeppnisráðs að túlkun og framkvæmd stefnda á hinum umdeildu ákvæðum stangist á við túlkun og framkvæmd framkvæmdastjórnar ESB og að framkvæmdastjórn ESB grípi ekki til kvótaskerðingar fyrr en umræddu 80% marki er náð og að við kvótaúthlutun sé ekki litið til markaðshlutdeildar aðila á árinu 1989, heldur reynt að úthluta kvótum eftir sjónarmiðum um jafnræði og hlutlægni.

Verði ekki fallist á ofangreindar málsástæður byggir stefnandi á því að innflutningstakmarkanir stefnda hafi verið ólögðar þar sem kvótaúthlutunin og innflutningsbann stefnda hafi byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum og því brotið gegn 11. og 12. gr. stjórnsýslulaga, auk þess sem stefndi hafi brotið gegn öllum helstu markmiðum samkeppnislaga og þannig beitt stefnanda ólögðum samkeppnishindrunum.

Stefnandi vísar til þess að innflutningur hafi verið minni árið 1994 en til stóð að heimila 1995 og því vandséð nauðsyn þess að úthluta kvótum handa völdum innflytjendum og hafi Hollustuvernd með því brotið gegn 12. gr. stjórnsýslulaga.

Stefnandi byggir á því að ákvörðun stefnda og Hollustuverndar að veita þeim aðilum sem fluttu inn HCFC á árinu 1989 sérstök fríðindi eða einkarétt til innflutnings ekki eiga stóð í lögum eða reglugerð nr. 546/1994 og því hafi verið um ólögð mismunun að ræða. Hafi úthlutun stefnda á innflutningsheimildum byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum og hafi stefnandi verið beittur ólögðum samkeppnishindrunum. Beri stefndi bótaábyrgð á því tjóni sem hinar ólögðu hindranir hafi valdið honum.

Stefnandi vísar um málskostnað til XXI. kafla laga nr. 91/1991.

Stefnandi sundurliðar stefnukröfu þannig að hann hafi fyrstu 5 mánuði ársins 1995 selt 10.180 kg fyrir samtals kr. 2.555.551, sem jafngildi 24.432 kg sölu á ársgrundvelli, eða kr. 6.133.322 sem stefnandi leggur til grundvallar bótakröfu. Heildarsala árið 1995 hafi hins vegar aðeins verið 16.940 kg eða 7.492 kg samdráttur og heildarsala árið 1996 hafi verið 16.964 kg eða 7.468 kg samdráttur. Stefnandi telur heildarsamdrátt í sölu því vera 14.960 kg sem megi allan rekja til ólögðra innflutningstakmarkana Hollustuverndar. Stefnandi byggir á því að hagnaður af sölu hvers kíló af HCFC, hvort sem það er endurunnið eða hreint, sé 62 kr. og hefur þá verið dregið frá söluverðinu innkaupsverð, flutningskostnaður og annar breytilegur sölukostnaður. Stefnandi telur tjón sitt af hinum

ólögmætu innflutningstakmörkunum Hollustuverndar því vera 14.960 kg x 62 kr. = 927.520 kr.

Af hálfu stefnda er á því byggt að heimilt hafi verið að takmarka innflutning á þeim ósoneyðandi efnum sem um ræðir bæði samkvæmt lögum og milliríkjasamningum sem Ísland er aðili að. Byggir stefndi á Vínarsamningi um vernd ósonlagsins frá 22. mars 1985 og svonefndri Montrealbókun frá 16. september 1987, sbr. breytingar frá 29. júní 1990 og 25. nóvember 1992. Eftir ákvæðum þessara milliríkjasamninga sé stefndi skuldbundinn að þjóðarétti til að gera viðeigandi ráðstafanir í samræmi við ákvæði samningsins og þeirra bókana sem í gildi eru.

Stefndi vísar um heimild til takmarkana á innflutningi ósoneyðandi efna einnig til samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993. Hafi innflutningur á HCFC verið takmarkaður vegna skuldbindinga stefnda á grundvelli EES-samningsins, sbr. reglugerð ESB nr. 3093/94 um efni sem eyða ósonlaginu, en þessi reglugerð hafi verið samþykkt í sameiginlegu EES-nefndinni 28. október 1996.

Stefndi byggir á því að reglugerðir þær og auglýsingar er mál þetta snýst um eigi sér ótvíræða stoð í ákvæði 2. mgr. 29. gr. laga nr. 52/1988 um eiturefni og hættuleg efni, sbr. lög nr. 51/1993. Þá vísar stefndi enn fremur til ákvæða 2. mgr. 1. gr. II. og III. kafla og 18.-19. gr. nefndra laga og til 3. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Stefndi telur engan vafa á því að Hollustuvernd ríkisins sé markað það hlutverk að framkvæma reglurnar samkvæmt lögum nr. 52/1988.

Stefndi telur að viðauki við reglugerðina sé óaðskiljanlegur hluti hennar og engir þeir formgallar séu á henni sem leiði til þess að kröfur stefnanda verði teknar til greina. Þá telur stefndi ákvæði reglugerðarinnar og auglýsingu um framkvæmd hennar í samræmi við reglugerð ráðsins nr. 3093/94/EBE, en báðar hafi þær verið settar með hliðsjón af Montrealbókuninni.

Stefndi telur að íslenska ríkið hafi vald um það hvernig framangreindar alþjóðlegar skuldbindingar eru útfærðar að landsrétti þannig að meginmarkmiðum samninganna verði náð án tillits til birtingar reglugerðar ráðsins, enda hefur hún þjóðréttarlegt gildi þótt óbirt sé. Stefndi telur heimilt að ganga lengra til verndar umhverfinu en kveðið er á í milliríkjasamningum, einkum vegna laga nr. 52/1988, þar sem meginregla þeirra er sú að innflutningur hættulegra efna skuli sæta takmörkunum. Samkvæmt 2. mgr. 29. gr. laganna sé umhverfisráðherra heimilt að setja reglugerð um innflutning, sölu, notkun og örugga meðhöndlun og förgun eiturefna og hættulegra efna sem geta haft skaðleg áhrif á umhverfið.

Stefndi byggir á því að innflutningstakmarkanir á ósoneyðandi efnum séu þess eðlis að fyrirtæki verði að þola þær bótalaust þar sem brýnir almannahagsmunir í formi umhverfisverndar mæli með þeim.

Stefndi byggir á því að Hollustuvernd hafi verið heimilt samkvæmt reglugerðinni að setja kvóta á innflutning vetnisklórflluorkolefna þegar innflutningur hafði náð 80% af því magni sem heimilt var að flytja inn á tímabilinu frá 1995 til 2015. Á árinu 1994 var innflutningur 7,6 ODP tonn, sem eru rúm 90% af því magni sem heimilt var að flytja inn á árinu 1995, en í samræmi við upplýsingar frá ósonnefnd var heildarinnflutningur ósoneyðandi efna reiknaður 8,4 ODP tonn fyrir árin fram til 2004 miðað við innflutning á árinu 1989. Í reglugerð EB sé miðað við markaðsreynslu við úthlutun og hafi ákvarðanir Hollustuverndar gagnvart stefnanda verið í fullu samræmi við þessar reglur, þ.á m. sú sem krafist er að dæmd verði ólögmat og varðar innflutning stefnanda á árinu 1997. Stefndi telur ekki unnt að ógilda þá ákvörðun nema stefnandi sýni fram á að sérstök lagaheimild hafi verið fyrir hendi til að fallast á það innflutningsmagn er óskað var. Fyrirnefnd ákvörðun Hollustuverndar hafi verið tekin eftir að tilskipun nr. 3093 hafði verið samþykkt í sameiginlegu EES-nefndinni. Verði talið að stefndi hafi ekki haft heimild til að setja í reglugerð efnisreglur þær um úthlutun sem stefnandi telur ólögmatar, hafi sú heimild verið fengin þegar Hollustuvernd tók ákvörðun 1997. Stefndi byggir á því að vegna þessa sé fyrir hendi sjálfstæð ástæða til sýknu.

Stefndi byggir á því að málefnalegt hafi verið að miða við kvóta sem aftur tekur mið af markaðshlutdeild þegar um er að ræða innflutning sem takmarka á vegna umhverfisverndar. Úthlutun til stefnanda, sem fyrst sótti um heimild til innflutnings á árinu 1995, tók hins vegar mið af þeirri stöðu þannig að afgangskvóta þeirra sem fluttu inn efnið á árinu 1989 en sóttu ekki um heimild 1995 var deilt jafnt niður. Hafi ákvarðanir Hollustuverndar því verið í samræmi við þau ákvæði auglýsingar nr. 217/1995 að við ákvörðun á magni HCFC til fyrirtækja skyldi tekið mið af efni sem flutt var inn af viðkomandi fyrirtæki árið 1989. Markmið með reglugerð nr. 546/1994 hafi verið að tryggja örugga meðhöndlun, minnka losun efna sem rýra ósonlagið og vernda ósonlagið í heild. Ákvörðun þar til bærri stjórnvalda að takmarka innflutning og notkun ósoneyðandi efna hafi fyrst og fremst beinst að þeim sem fyrir voru á markaði. Með sama hætti og notendum umræddra efna var gert að laga sig að stigminnkandi notkun þeirra vegna umhverfisverndar, telur stefndi málefnalegt að innflytjendum efnanna sem voru á markaði 1989 verði fremur en nýjum innflytjendum gert að laga sig að innflutningstakmörkunum.

Stefndi mótmælir því að stefnandi hafi verið beittur ólögmatum samkeppnishindrunum eða að brotið hafi verið gegn ákvæðum samkeppnislaga. Ekki hafi verið ástæða til að efla virka samkeppni í sölu á umræddum varningi, þar sem stefnt var að því að innflutningur liði undir lok. Við þessar aðstæður gangi milliríkjasamningar og ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla um eiturefni og hættuleg efni framar markmiðum samkeppnislaga.

Stefndi mótmælir því að 11. og 12. gr. stjórnsýslulaga hafi verið brotnar á stefnanda. Jafnræði hafi verið virt meðal þeirra sem sömu stöðu nutu og hafi verið farið málefnalega með ört dvínandi innflutningsheimildir. Þá hafi meðal-hófsregla mælt með því að innflytjendur sem voru á markaði 1989 og lögðu grunn að heimiluðu innflutningsmagni fengju sanngjarna aðlögun að breyttum aðstæðum.

Stefndi byggir á því að ósannað sé að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni af völdum ákvarðana Hollustuverndar eða vegna þeirra reglna sem umhverfisráðherra setti um innflutningstakmarkanir umræddra efna. Mótmælir stefndi ætluðu tjóni sem ósönnuðu og telur stefndi engin orsakatengsl á milli athafna stefnda og ætlaðs tjóns. Stefndi byggir á því að hafi stefnandi orðið fyrir tjóni megi rekja það til eigin sakar forráðamanna félagsins. Þá vísar stefndi til þeirrar reglu skaðabótaréttar að tjónpola sé skylt að takmarka tjón sitt.

Stefndi byggir á því að verði talið að synjun Hollustuverndar eða reglugerð nr. 546/1994 sé byggð á óskýrri lagaheimild, leiði það ekki til þess að bótaréttur stofnist stefnanda til handa. Þá verði ákvarðanir byggðar á slíkri heimild ekki metnar hlutaðeigandi starfsmanni til sakar. Stefndi byggir hvorki á sök starfsmanna né reyni að sýna fram á í hverju sök þeirra sé fölgín.

Stefndi byggir á því að með því að hefja innflutning á endurunnu vetnis-klórflúorkolefni þegar á miðju ári 1995 hefði hann getað takmarkað tjón sitt að öllu leyti, bæði vegna hugsanlegrar sölu á árinu 1995 og 1996. Endurunnið HCFC sé jafngott og nýtt ef það uppfyllir gæðastaðla. Umrædd reglugerð öðlaðist gildi 1. nóvember 1994 og hafði stefnandi þá þegar réttmæta ástæðu til að flytja inn endurunnið efni í stað nýs, en stefnandi hóf ekki innflutning á HCFC fyrr en árið 1995. Ekki verði annað séð en stefnandi hafi að fullu getað sinnt viðskiptavinum sínum með sölu á endurunnu efni síðari hluta ársins 1995 og árið 1996. Hafi hann því ekki orðið fyrir tjóni.

Stefndi byggir á því að bótakrafa stefnanda vegna tapaðs ágóða á árinu 1996 sé örökstudd. Stefndi hafi aðeins nýtt hluta innflutningsheimildar sinnar eða um 75%. Fáir því ekki staðist að stefnandi hafi beðið tjón vegna tapaðs ágóða.

Stefndi byggir einnig á því að forsendur bótakröfu séu rangar og í ósamræmi við framlögð gögn. Stefndi hafi selt nýtt HCFC fyrir kr. 2.100.866 án virðisaukaskatts fyrstu fimm mánuði ársins 1995, en endurunnið HCFC hafi hann selt fyrir kr. 1.889.617 án virðisaukaskatts fyrstu fimm mánuði ársins 1996. Sé krafa stefnanda þannig miðuð við sama hagnað af sölu nýs og endurunns HCFC.

Stefndi byggir enn fremur á því að krafa stefnanda sé miðuð við 62 kr./kg hagnað af sölu HCFC á árunum 1995 og 1996. Sé þar miðað við söluverð 280 kr./kg. Þessi grundvöllur er óraunhæfur að mati stefnda, og hafi stefndi ekki lagt fram gögn um innkaupsverð, flutningskostnað eða áætlaðan kostnað af sölu efnisins. Þá geri stefndi ekki greinarmun á hagnaði vegna sölu nýs og

endurunnins efnis, en á árinu 1996 seldi stefnandi töluvert magn endurunnins efnis. Að mati stefnda verður að líta til framangreindra atriða við mat á því hvort stefnda beri að greiða stefnanda skaðabætur, sbr. 1. mgr. 44. gr. laga nr. 91/1991, en útilokað sé fyrir stefnda að afla framangreindra gagna. Þá vísar stefndi til þess að stefnandi beri sönnunarbyrði fyrir bótaskilyrðum öllum, þ.á m. tjóni sínu og að það megi rekja til ákvarðana Hollustuverndar ríkisins, umhverfisráðuneytis eða reglugerðar nr. 546/1994.

Stefndi bendir á gegn bótakröfu stefnanda að hún sé miðuð við sölu á 0,574 ODP tonnum af HCFC frá 1. janúar til 31. maí 1995, en það séu 1,378 ODP tonn á ársgrundvelli. Stefndi mótmælir þessari viðmiðun og bendir á að u.þ.b. 75% af sölu stefnanda átti sér stað í janúar 1995 og renni sú staðreynd stoðum undir þá skoðun stefnda að stefnandi hafi ekki orðið fyrir eða sýnt fram á tjón af völdum ákvarðana Hollustuverndar ríkisins, heldur hafi sala á endurunnu HCFC komið að öllu leyti í stað sölu á nýju HCFC. Óraunhæft sé að miða bótakröfu við það magn sem stefnandi sótti um, enda verði ekki séð á hvaða grundvelli hefði mátt heimila svo mikið magn til innflutnings við þær aðstæður að heildarinnflutningur skyldi sæta takmörkunum. Verði talið að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni er byggt á ofangreindum sjónarmiðum til stuðnings lækunarkröfu stefnda. Verði að lækka bætur verulega og dæma þær að álitum vegna margra óvissuþátta og atriða sem gera ætlað tjón mjög ólíklegt.

Stefndi telur að ekki komi til álita að dæma dráttarvexti frá fyrri tíma en dómsuppsögu, sbr. 15. gr. vaxtalaga, en að mati stefnda skorti verulega á að rökstuðningur eða gögn hafi komið fram um ætlað tjón. Verði ekki á það fallist telur stefndi í fyrsta lagi unnt að miða við þingfestingardag 15. maí 1997.

Stefndi vísar um málskostnað til XXI. kafla laga nr. 91/1991.

Sigurbjörg Gísladóttir, kt. 141148-2739, forstöðumaður eiturefnasviðs Hollustuverndar ríkisins, kom fyrir dóm við aðalmeðferð málsins og skýrði svo frá að umrætt efni hefði ekki verið skilgreint sem hættulegt fyrr en ósneyðingarghætta þess hefði verið staðreynd. Hún lýsti hættuáhrifunum sem óbeinum, efnin stuðluðu að eyðingu ósonlagsins yfir jörðinni sem leiddi til þess að skaðlegir útfjólubláir geislar sólar ættu greiðari leið að lífverum jarðar.

Gunnlaug Helga Einarsdóttir, kt. 160360-5189, efnafræðingur hjá Hollustuvernd, skýrði svo frá fyrir dómi að umrætt efni væri notað í kælikerfum frystiskipa, en ammoníak væri notað í frystihúsum. Hún kvað endurinnið efni jafnhættulegt og hefði það sama ósneyðingarmátt. Hún kvað notkun efnanna ekki bannaða, en áhersla væri lögð á endurvinnslu efna í Montrealbókuninni og stefnt væri að því að hætta framleiðslu þeirra. Gunnlaug kvað endurinnið efni, sem uppfyllir gæðastaðla, vera jafngott hinu upprunalega.

Forsendur og niðurstaða.

Samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 546/1994 er markmið hennar að tryggja örugga meðhöndlun, minnka losun efna sem rýra ósonlagið og vernda með því ósonlagið í heiðhvolfinu. Samkvæmt 11. gr. reglugerðarinnar er hún sögð vera sett samkvæmt heimild í 2. mgr. 29. gr. laga nr. 52/1988 um eiturefni og hættuleg efni, sbr. 1. gr. laga nr. 51/1993 um breytingu á þeim lögum og samkvæmt 3. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit ásamt síðari breytingum. Samkvæmt 2. mgr. 29. gr. laga nr. 52/1988, sbr. 1. gr. laga nr. 51/1993, er umhverfisráðherra heimilt, að fenginni umsögn eiturefnaeftirlits Hollustuverndar ríkisins og í samráði við heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, að setja reglugerð um innflutning, sölu, notkun, örugga meðhöndlun og förgun eiturefna og hættulegra efna sem geta haft skaðleg áhrif á umhverfið. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna eru hættuleg efni samkvæmt lögnum efni sem skráð eru á lista yfir hættuleg efni, sbr. 2. gr., svo og sérhver efnasamsetning og varningur er hefur að geyma slík efni í því formi og magni að venjuleg notkun þeirra felur í sér hættu fyrir heilsu manna og dýra samkvæmt mati ráðherra að fenginni umsögn eiturefnaeftirlits Hollustuverndar ríkisins. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 81/1988 með síðari breytingum er hlutverk þeirra m.a. að tryggja landsmönnum svo heilnæm lífsskilyrði sem á hverjum tíma eru tök á að veita. Með markvissum aðgerðum skal vinna að þessu, m.a. með því að tryggja sem best eftirlit með umhverfi, húsnæði og öðrum vistarverum, almennri hollustu matvæla og annarra neyslu- og nauðsynjavara og vernda þau lífsskilyrði, sem felast í ómenguðu umhverfi, hreinu lofti, úti og inni, og ómenguðu vatni. Lögin ná yfir alla starfsemi og framkvæmd sem hefur eða haft getur í för með sér mengun lofts, láðs eða lagar, að svo miklu leyti sem það er ekki falið öðrum með sérlögum eða með framkvæmd alþjóðasamninga. Með mengun er samkvæmt lögnum átt við þegar örverur, efni og efnasambönd valda óæskilegum og skaðlegum áhrifum á heilsufar almennings, röskun lífríkis eða óhreinkun lofts, láðs eða lagar.

Íslenska ríkið er aðili að svokölluðum Vínarsamningi um vernd ósonlagsins og Montrealbókun um efni sem valda rýrnun á ósonlaginu og hafa þessir milliríkjasamningar verið birtir hér á landi með lögformlegum hætti. Samkvæmt 2. gr. samningsins skulu aðilar hans gera víðeigandi ráðstafanir í samræmi við ákvæði hans og þeirra bókana sem í gildi eru og þeir eiga aðild að til að vernda heilsu manna og náttúrulegt umhverfi gegn skaðlegum áhrifum sem stafa eða líklega stafa af starfsemi manna, sem breytir eða líklegt er að breyti ósonlaginu.

Þá hefur innflutningur á HCFC verið takmarkaður með reglugerð ESB nr. 3093/1994, en ekki verður séð að sú reglugerð hafi verið birt hér á landi.

Í máli þessu byggir stefnandi á þeirri málásástæðu að samkvæmt 1. gr. laga nr. 88/1992 verði innflutningur á HCFC ekki bannaður með reglugerð eða heftur þannig að innflutningur verði háður kvótaúthlutun Hollustuverndar ríkisins.

Samkvæmt nefndri lagagrein er innflutningur á vöru og þjónustu til landsins óheftur nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum eða milliríkjasamningum sem Ísland er aðili að. Eins og rakið hefur verið er íslenska ríkið skuldbundið að þjóðarétti til að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að vernda ósonlagið, m.a. með takmörkun á innflutningi á ósoneyðandi efnum. Hefur sú leið verið valin hér á landi að setja reglugerð um varnir gegn mengun af völdum þessara efna og í framhaldi af því hefur verið auglýst eftir umsóknum frá fyrirtækjum sem óska eftir leyfi til innflutnings á HCFC. Telja verður að þeir eiginleikar HCFC að brjóta niður óson í heiðhvolfinu leiði til þess að það verði flokkað sem hættulegt efni í merkingu laga nr. 52/1988 og mengunarvaldur í merkingu laga nr. 81/1988. Samkvæmt framansögðu verður því að telja að reglugerð nr. 546/1994 hafi næga lagastoð. Var stjórnvöldum því heimilt að takmarka, banna og setja kvóta á innflutning á HCFC til þess að ná þeim markmiðum sem að var stefnt með áðurgreindum milliríkjasamningum.

Samkvæmt viðauka 2 við reglugerðina var veitt tímabundin heimild til innflutnings á vetnisklórlfluorkolefnum og var magnið reiknað miðað við innflutning árið 1989. Samkvæmt auglýsingu nr. 217/1995 var fyrirtækjum sem óskuðu eftir leyfi til innflutnings á HCFC árið 1995 gert að senda umsóknir til Hollustuverndar ríkisins og í 2. gr. auglýsingarinnar var ákvæði þess efnis að við ákvörðun á magni HCFC til fyrirtækja skuli m.a. stuðst við magn HCFC og CFC sem flutt var inn til landsins af viðkomandi fyrirtæki árið 1989. Sams konar auglýsing var birt vegna innflutnings árið 1996, sbr. auglýsingu nr. 611/1995, en samkvæmt auglýsingu nr. 587/1996 vegna innflutnings árið 1997 virðist ekki sett það skilyrði að viðkomandi fyrirtæki hafi flutt efnin inn árið 1989. Upplýst er í máli þessu að stefnandi flutti ekki inn umrædd efni árið 1989 og naut því verulega takmarkaðra heimilda til innflutnings miðað við þau fyrirtæki er fluttu inn efni árið 1989. Samkvæmt 2. málslíð lokamálsgreinar viðauka 2 við reglugerðina skyldi kvóti settur með hliðsjón af innflutningi HCFC og CFC á árinu 1989. Umræddar auglýsingar lutu að því hvernig staðið skyldi að umsóknum til Hollustuverndar um innflutning viðkomandi efna. Í auglýsingum nr. 217/1995 og 611/1995 er sett sú efnisregla að stuðst skuli við magn efnanna sem viðkomandi fyrirtæki fluttu inn árið 1989. Þessi regla er ekki í samræmi við texta reglugerðarinnar og verður því að telja að það skilyrði að miða úthlutun einvörðungu við þau fyrirtæki sem fluttu inn efnin árið 1989 hafi ekki næga lagastoð. Þá ber að líta til þess að umrætt skilyrði hefur verið felld niður í auglýsingu nr. 587/1996 vegna innflutnings árið 1997. Verður því fallist á þá kröfu stefnanda að framangreind ákvörðun Hollustuverndar ríkisins um takmörkun á heimildum stefnanda til innflutnings á HCFC á árinu 1997 hafi verið ólögmat.

Fallast ber á það með stefnanda að hann hafi orðið fyrir tjóni vegna aðgerða stefnda sem hann ber ábyrgð á. Telja verður nægilega upplýst að endurunnið efni

komi að sama gagni og hreint efni, en bann við innflutningi og sölu nær ekki til endurunninna efna. Stefnandi mun samkvæmt gögnum málsins hafa selt nokkurt magn af hreinu efni fram í maímánuð 1995 en frá júní fram í nóvember sama ár gat hann ekki flutt inn HCFC vegna aðgerða stefnda. Stefnandi mun síðan hafa farið að selja endurunnið efni í nóvember 1995. Ekki þykja í máli þessu fram komin næg gögn er staðreyna raunverulegt tjón stefnanda og verða stefnanda því dæmdar bætur að álitum. Með hliðsjón af því að stefnanda var fyrirvaralaust kippt út af sölumarkaði með HCFC og telja verður að það hafi tekið tíma að markaðssetja endurunnið efni, þykja bætur hæfilega metnar 300.000 krónur ásamt dráttarvöxtum frá dómsuppkvaðningu til greiðsludags.

Eftir atvikum þykir rétt að stefndi greiði stefnanda 150.000 krónur í málskostnað.

Hjörtur O. Aðalsteinsson kvað upp dóminn.

D ó m s o r ð :

Ákvörðun Hollustuverndar ríkisins frá 19. febrúar 1997 um að takmarka heimildir stefnanda, Vörukaupa ehf., til innflutnings á HCFC á árinu 1997 og staðfest var með úrskurði umhverfisráðuneytis 1. ágúst 1997 var ólögmat.

Stefndi, umhverfisráðherra, fyrir hönd íslenska ríkisins, greiði stefnanda, Vörukaupum ehf., 300.000 krónur ásamt dráttarvöxtum frá dómsuppkvaðningu til greiðsludags og 150.000 krónur í málskostnað.
