Fimmtudaginn 13. apríl 2000.

Nr. 15/2000. **Stjörnugrís hf.**
(Baldur Guðlaugsson hrl.)
gegn
íslenska ríkinu
(Skarphéðinn Þórisson hrl.)

Stjórnarskrá. Eignarréttur. Atvinnufrelsi. Framsal valds. Ógilding stjórnvaldsákvörðunar. Evrópska efnahagssvæðið. EES-samningurinn. Sératkvæði.

Félagið S keypti jörðina M í hreppnum L til að reisa þar svínabú. Hóf S undirbúning að byggingu og starfrækslu búsins, sem var ætlað fyrir 8.000 grísi að meðaltali eða um 20.000 á ári. Lét S vinna deiliskipulag af lóð á jörðinni þar sem búið skyldi reist og samþykkti hreppsnefnd L deiliskipulagið og var það auglýst. Í kjölfar bréfs frá nágrönnum jarðarinnar M óskaði umhverfisráðherra eftir áliti skipulagsstjóra á því hvort framkvæmdin skyldi sæta mati á umhverfisáhrifum á grundvelli laga nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum. Lagði skipulagsstjóri til að ráðherra ákvæði að bygging og rekstur búsins á jörðinni yrði háð mati á umhverfisáhrifum. Eftir að hafa leitað álits hreppsnefndar L, byggingarnefndar og heilbrigðiseftirlits ákvað umhverfisráðherra, með vísan til þess hversu umfangsmikil fyrirhuguð starfsemi var, að meta bæri umhverfisáhrif fyrirhugaðrar byggingar og rekstrar svínabús á M á grundvelli 6. gr. laga nr. 63/1993. Höfðaði S mál til að fá ákvörðunina fellda úr gildi. Talið var að heimild 6. gr. laga nr. 63/1993, sem fær ráðherra vald til að ákveða, að fengnu áliti skipulagsstjóra, að tilteknar framkvæmdir verði háðar mati á umhverfisáhrifum, væri ótakmörkuð af öðru en almennri markmiðslýsingu í 1. gr. laganna og háð mati ráðherra. Þannig hefði ráðherra fullt ákvörðunarvald um það, hvort tiltekin framkvæmd, sem ekki fellur undir 5. gr. laga nr. 63/1993, skuli sæta mati á umhverfisáhrifum samkvæmt 6. gr., en talið var ljóst að slík ákvörðun gæti haft í för með sér umtalsverða röskun á eignarráðum og atvinnufrelsi þess, sem ætti í hlut. Var talið, að svo víðtækt og óheft framsal löggjafans á valdi sínu til framkvæmdarvaldsins stríddi gegn 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar og væri ólögmætt. Var ákvörð-

un umhverfisráðherra um að fyrirhugaðar framkvæmdir á jörðinni M skyldu sæta mati á umhverfisáhrifum því dæmd ógild.

Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 10. janúar 2000. Hann krefst þess, að felld verði úr gildi ákvörðun stefnda 30. ágúst 1999 þess efnis, að meta beri samkvæmt lögum nr. 63/1993 umhverfisáhrif fyrirhugaðrar byggingar og rekstrar svínabús að Melum í Leirár- og Melahreppi í Borgarfjarðarsýslu. Þá krefst áfrýjandi málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Fyrir Hæstarétt hefur verið lagt starfsleyfi heilbrigðiseftirlits Vesturlands frá 22. desember 1999 fyrir svínabú áfrýjanda að Melum og gildir það í tvö ár frá útgáfudegi fyrir „þauleldi á fráfærugrísum, þar til þeir ná sláturstærð, í svínahúsi þar sem ekki skulu hýstir fleiri en 2950 grísir samtímis."

Mál þetta sætir flýtimeðferð samkvæmt XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

I.

Í héraðsdómi er skilmerkilega gerð grein fyrir atvikum málsins og málsástæðum aðila. Þar kemur fram, að í umsókn áfrýjanda var gert ráð fyrir 8.000 grísum á búinu að Melum að meðaltali eða um 20.000 grísum á ári. Hin umdeilda ákvörðun umhverfisráðherra 30. ágúst 1999 var tekin með hliðsjón af því, hversu umfangsmikil starfsemin myndi verða, og var hún reist á 6. gr. laga nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum. Það var niðurstaða ráðuneytisins, að virtu áliti skipulagsstjóra ríkisins og hreppsnefndar Leirár- og Melahrepps, að bygging og rekstur svínabús á Melum væri þess eðlis, að rétt væri að láta fyrirhugaða starfsemi sæta mati á umhverfisáhrifum.

II.

Í 6. gr. laga nr. 63/1993 segir, að umhverfisráðherra sé heimilt, að fengnu áliti skipulagsstjóra, að ákveða að tiltekin framkvæmd eða

framkvæmdir, sem kunni að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, en ekki væri getið í 5. gr., yrðu háðar mati samkvæmt lögunum. Í 1. mgr. 5. gr. laganna eru í tíu liðum taldar upp framkvæmdir, sem skulu skilyrðislaust sæta mati á umhverfisáhrifum, en í 2. mgr. segir, að ennfremur séu háðar mati þær framkvæmdir, sem upp eru taldar í fylgiskjali með lögunum og ekki tilgreindar í 1. mgr. Þar er rekstur svínabúa eða þauleldi svína ekki nefnt.

Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 63/1993 segir um 7. gr. þess, er síðar varð 6. gr. laganna, að telja verði heimild þessa ákvæðis í samræmi við tilgang og markmið tilskipunar nr. 85/337/EBE, bæði með hliðsjón af formála hennar og 2. gr., þar sem efnislega komi fram, að ekki skuli leyfa framkvæmdir, sem geti haft í för með sér veruleg áhrif á umhverfið fyrr en farið hafi fram mat á því, hver áhrifin kunni að verða. Var í athugasemdunum sérstaklega vísað til 4. gr. tilskipunarinnar varðandi skilgreiningu á þeim framkvæmdum. Þá var sagt, að ætti einungis að meta umhverfisáhrif vegna þeirra framkvæmda, sem taldar væru upp í viðauka I með tilskipuninni væri markmiðum hennar aðeins að óverulegu leyti náð miðað við íslenskar aðstæður og þar með þeim skuldbindingum, sem EES-samningurinn legði íslenska ríkinu á herðar.

Í 1. mgr. 4. gr. umræddrar tilskipunar er kveðið á um það, að með fyrirvara um 3. mgr. 2. gr. skuli framkvæmdir, sem taldar eru upp í I. viðauka, vera háðar undangengnu mati á umhverfisáhrifum. Í 2. mgr. sömu greinar segir, að framkvæmdir samkvæmt II. viðauka sæti slíku mati, ef aðildarríkin telji þær þess eðlis, að það sé nauðsynlegt. Í II. viðauka með tilskipuninni eru svínabú talin meðal þeirra framkvæmda á sviði landbúnaðar, sem falli undir 2. mgr. 4. gr.

Hinn 22. febrúar 2000 var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram, að í því sé höfð hliðsjón af tilskipun nr. 97/11/EB um breytingu á tilskipun nr. 85/337/EBE, en fyrrnefnda tilskipunin hafi tekið gildi hjá Evrópusambandinu 14. mars 1999, verið staðfest í sameiginlegu EES-nefndinni 26. febrúar sama ár og öðlast gildi sex mánuðum síðar. Í I. viðauka þessarar nýrri tilskipunar eru stöðvar, þar sem fram fer þauleldi svína með meira en 3.000 stæði fyrir alisvín, háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt 1. mgr. 4. gr. hinnar fyrri tilskipunar með áorðnum breytingum.

III.

Í 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er kveðið á um friðhelgi eignarréttar og í 75. gr. hennar um atvinnufrelsi, sbr. 10. gr. og 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Má hvorugt skerða nema með lagaboði að því tilskildu, að almenningsþörf krefji. Þessi fyrirmæli stjórnarskrárinnar verða ekki túlkuð öðruvísi en svo, að hinum almenna löggjafa sé óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum óhefta ákvörðun um þessi efni. Löggjöfin verður að mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar, sem talin er nauðsynleg. Á þetta einnig við um ráðstafanir til að laga íslenskan rétt að skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum. Í samræmi við stjórnskipun landsins er það á valdi löggjafans en ekki framkvæmdarvaldsins að ákveða, hvernig heimild íslenska ríkisins í 2. mgr. 4. gr. tilskipunar nr. 85/337/EBE verði nýtt.

Í 6. gr. laga nr. 63/1993 er umhverfisráðherra fengið vald til þess að ákveða, að fengnu áliti skipulagsstjóra, að tilteknar framkvæmdir verði háðar mati samkvæmt lögunum, ef hann telur þær kunna að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag. Engar efnisreglur koma fram í þessu ákvæði, eins og raunin er í 5. gr. laganna og fylgiskjali með þeim. Þessi heimild er því ótakmörkuð af öðru en almennri markmiðslýsingu 1. gr. og háð mati ráðherra, eins og stefndi viðurkennir og telur nauðsynlegt til að ná tilgangi laganna og tilskipunar nr. 85/337/EBE, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Umhverfisráðherra hefur því í raun fullt ákvörðunarvald um það, hvort tiltekin framkvæmd, sem ekki fellur undir 5. gr. laga nr. 63/1993, skuli sæta mati á umhverfisáhrifum samkvæmt 6. gr., en slík ákvörðun getur haft í för með sér umtalsverða röskun á eignarráðum og atvinnufrelsi þess, er í hlut á. Svo víðtækt og óheft framsal löggjafans á valdi sínu til framkvæmdarvaldsins stríðir gegn framangreindum mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar og er ólögmætt. Ber því að fallast á dómkröfur áfrýjanda.

Rétt þykir, að stefndi greiði áfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, eins og í dómsorði greinir.

Dómsorð:

Ákvörðun umhverfisráðherra 30. ágúst 1999 þess efnis, að fyrirhugaðar byggingar og rekstur svínabús áfrýjanda, Stjörnugríss hf., að Melum í Leirár- og Melahreppi í Borgarfjarðarsýslu skuli sæta mati samkvæmt lögum nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum, er ógild.

Stefndi, íslenska ríkið, greiði áfrýjanda 500.000 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Sératkvæði
Hjartar Torfasonar

I.

Lög nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum verður að skilja svo, að þau hafi ekki aðallega verið sett til að fullnægja skuldbindingum Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, heldur af vaxandi þjóðfélagslegri nauðsyn á verndun lífsskilyrða og náttúrugæða í vélvæddum og þéttbyggðum heimi. Ákvæði laganna eru að vísu orðuð með hliðsjón af áætlunum og reglum, sem aðildarríki Evrópusambandsins hafa orðið sammála um að fylgja, en að baki þeim liggur einnig víðtækari alþjóðleg samstaða, er ekki skiptir minna máli, ásamt viðhorfum til mannverndar og náttúruverndar, sem verið hafa að eflast með þjóðinni.

Lögunum er ætlað að taka til allra framkvæmda, sem líklegar eru til að hafa umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag vegna eðlis þeirra, umfangs eða staðsetningar eða starfsemi, er þeim fylgir, sbr. 4. gr. og 1. gr. laganna og l. mgr. 2. gr. tilskipunar 85/337/EBE, sem höfð var til hliðsjónar við samningu þeirra. Eiga þau einkum við um byggingu eða uppsetningu mannvirkja og starfsemi, er raski landslagi og náttúru, sbr. 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar. Markmiðið er að tryggja, að fram fari mat á umhverfisáhrifum þessara framkvæmda, áður en ákvörðun er um þær tekin, ásamt því að slíkt mat verði fastur þáttur í gerð skipulagsáætlana, sbr. 1. gr. laganna. Er þá einkum átt við ákvarðanir lögbærra yfirvalda um leyfi til framkvæmd-

anna, sbr. 12. gr. a ásamt 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar. Áhersla er á það lögð, að mat þetta fari fram fyrir opnum tjöldum og sæti kynningu gagnvart stjórnvöldum og öðrum, sem til hagsmuna eigi að telja, svo og almenningi í landinu. Hins vegar fela lögin ekki í sér bein fyrirmæli þess efnis, að synja skuli um leyfi til framkvæmdanna, ef matið þykir mæla á móti þeim fremur en með.

Á það ber að fallast með áfrýjanda, að kvöð um mat af þessu tagi geti falið í sér umtalsverða röskun á eignarráðum og atvinnufrelsi manna, sbr. 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins. Á hinn bóginn getur hún ekki talist einsdæmi meðal kvaða á þessum réttindum, og nægir í því sambandi að minna á hinar umfangsmiklu reglur um starfsleyfi til atvinnurekstrar, sem vaxnar eru upp af því, er eitt sinn var mjór vísir 9. gr. laga nr. 12/1969 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.

II.

Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 63/1993 eru í 10 liðum taldar upp framkvæmdir, er almennt skuli háðar mati á umhverfisáhrifum. Virðast 5 fyrstu liðirnir hafa verið ákvarðaðir sjálfstætt með tilliti til aðstæðna hér á landi, en hinir síðari eiga sér hliðstæðu í I. viðauka tilskipunar 85/337/EBE, sem gerður var að fylgiskjali með lögunum. Segir um leið í 2. mgr. 5. gr., að framkvæmdir, er taldar séu í fylgiskjalinu, skuli háðar slíku mati. Í 3. mgr. segir ennfremur, að ráðherra geti ákveðið með reglugerð, að aðrar framkvæmdir skuli háðar mati í samræmi við alþjóðasamninga, er Ísland sé aðili að. Má ætla, að þar sé meðal annars átt við II. viðauka áðurnefndrar tilskipunar. Í honum er skrá um framkvæmdir, sem sæta skuli mati, ef aðildarríki telji það nauðsynlegt eðlis þeirra vegna, sbr. 2. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar. Sýnist skránni þannig ætlað að vera leiðbeinandi, en ekki skuldbindandi.

Í 6. gr. laganna er síðan bætt við ákvæðum, sem heimila umhverfisráðherra að ákveða mat samkvæmt lögunum vegna tiltekinnar framkvæmdar eða framkvæmda, er hafa kunni í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, enda geri hann það að fengnu áliti skipulagsstjóra ríkisins og umsögnum frá þeim, er að framkvæmdunum standa, og hlutaðeigandi leyfisveitendum og sveitarstjórnum. Hin umdeilda ákvörðun ráðherrans er reist á þessari heimild, og er álitaefni málsins einkum það, hvort hún eigi sér þar lögmæta stoð.

Á grundvelli 15. gr. laganna hefur umhverfisráðherra sett reglugerð

nr. 179/1994 um mat á umhverfisáhrifum, og voru báðir viðaukar fyrrgreindrar tilskipunar birtir sem fylgiskjöl með henni. Segja má, að í reglugerðinni felist óbeinn stuðningur við ákvörðun ráðherra í þessu tilviki, en fallast verður á það með áfrýjanda, að hún ráði þar engum úrslitum. Er ástæðan meðal annars sú, að tenging hennar við tilskipunina eykur ekki með beinum hætti á afmörkun þess, hvenær mat eigi við, heldur má ráða af 1. mgr. 8. gr. hennar, að II. viðauki sé eftir sem áður einkum til leiðbeiningar, þannig að ráðherra geti eftir atvikum ákveðið mat á framkvæmdum eins og þeim, sem þar eru taldar, án þess að þau atvik séu nánar skýrð. Hin umdeilda ákvörðun verður þannig einkum að standa eða falla með því, hvort 6. gr. laganna sjálfra feli í sér lögmætt framsal á valdi til ráðherra í ljósi 2. gr. stjórnarskrárinnar og þeirra mannréttindaákvæða hennar, sem fyrr voru nefnd.

III.

Á það ber að fallast með stefnda, að erfitt geti verið að telja með tæmandi hætti þær framkvæmdir eða tegundir framkvæmda, sem æskilegt sé eða nauðsynlegt að binda kvöð um mat á umhverfisáhrifum. Geti tilraun til slíkrar talningar einnig leitt til víðtækari matsreglna en nauðsyn krefji og fætt af sér undanþágukerfi, er hafi í för með sér hættu á mismunun ásamt öðrum ókostum. Ætla verður, að þetta hafi ráðið þeirri ráðstöfun löggjafans að kveða á um heimild handa ráðherra til að mæla fyrir um mat á umhverfisáhrifum vegna einstaklega tiltekinna framkvæmda til viðbótar þeim, sem taldar væru í lögunum, og auka þannig á svigrúm til að fylgja fram markmiðum þeirra. Á heimildinni er hins vegar sá galli, að henni fylgja ekki bein efnisleg fyrirmæli um, hvenær við eigi að beita henni. Er hún þannig aðallega afmörkuð því, sem ráða má af almennri markmiðslýsingu 1. gr. laganna og öðru efni þeirra ásamt þeim stuðningi, sem það á í fyrrnefndri tilskipun og viðaukum hennar. Þessu fylgir meðal annars sá annmarki, að við undirbúning framkvæmdar getur orðið erfitt að átta sig á því, hvort hún kalli á mat eftir lögunum. Þann annmarka verður þó að skoða í ljósi þess, að lögin taka fyrst og fremst til framkvæmda, sem háðar eru opinberum leyfum hvort eð er, og að aðstandendur þeirra eiga að öðru jöfnu að vita manna best, hver umhverfisáhrif fylgi þeim.

Þrátt fyrir umræddan ágalla verða ákvæði 6. gr. laganna ekki talin marklaus sem heimild til athafna af hálfu framkvæmdarvaldsins,

heldur ber að skýra þau til samræmis við þann tilgang þeirra, sem við blasir, þegar þau eru litin gagnrýnum augum. Er hann ekki sá að veita ráðherra óheft vald, heldur takmarkað svigrúm til að mæta þeirri þörf á verndun lífsskilyrða og náttúrugæða, sem lögin lýsa, og þá að áskildum þeim ströngu kröfum um jafnræði og meðalhóf, sem ávallt eiga við, þegar orðum laga sleppir.

Slík skýring heimildarinnar leiðir einkum til þeirrar ályktunar, að unnt hljóti að vera að beita henni þegar bersýnilegt megi telja eftir hlutlægum mælikvarða, að tiltekin framkvæmd sé líkleg til að hafa umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, þar sem henni er ætlaður staður, og að jafna megi henni í mikilsverðu tilliti við þær framkvæmdir, sem lýst er í 5. gr. laganna, sé hún ekki sambærileg þeim að flestu leyti. Sú beiting heimildarinnar sé þó einnig háð því, að henni fylgi ekki veruleg hætta á mismunun, þannig að sambærilegar framkvæmdir verði leyfðar án sambærilegrar matskvaðar. Ennfremur verði að gæta meðalhófs um þá fyrirhöfn og þann kostnað, sem leggja megi á aðilann eftir 9. gr. laganna.

Ákvörðun ráðherra 30. ágúst 1999 lýtur að fyrirhugaðri starfrækslu áfrýjanda á svínabúi á jörðinni Melum í Leirár- og Melahreppi, svo sem lýst er í héraðsdómi, en þar var áður stundaður hefðbundinn búskapur. Er starfrækslan ekki tengd landkostum jarðarinnar nema að því leyti, að nýta má þar úrgang frá búinu til ræktunar. Um er að ræða innanhússeldi á grísum, sem færðir eru frá til slátrunar, og segir áfrýjandi tilhögun þess vera nýjung í Evrópu. Ekki er fram komið hér fyrir dómi, að fyrirtækið eigi sér hliðstæðu í næsta nágrenni að því er varðar tæknistig og afköst í framleiðslu þess eða þörf á tilliti til umhverfis vegna hennar, þegar frá eru taldar verksmiðjur í öðrum atvinnugreinum. Virðist að ýmsu leyti mega líkja fyrirtækinu við þá starfsemi, sem um ræðir í 6. og 8. tl. 1. mgr. 5. gr. laganna, og er af hálfu stefnda einkum bent á 6. tl. í því tilliti. Um samanburð innan atvinnugreinar fyrirtækisins liggur það fyrir, að um sé að ræða stærsta svínabú á landinu og hið fyrsta sinnar tegundar. Hefur áfrýjandi lýst því, að stofnun búsins feli í sér átak til framfara og hagkvæmni í greininni. Því má einnig bæta við, að heitið þauleldi, sem haft hefur verið um starfsemi af þessu tagi, telst til nýsmíði í íslensku máli.

Samkvæmt tilgreindum forsendum að ákvörðun ráðherra er það umfang starfseminnar að Melum fremur en sú staðreynd, að hún felist

í svínarækt, sem mestu réði um þá ályktun, að ástæða væri til að meta umhverfisáhrif hennar. Verður ákvörðuninni ekki andmælt með vísan til þess eins, að mat vegna starfsemi á sviði landbúnaðar sé áður óþekkt hér á landi og ekki meðal þess, sem 1. og 2. mgr. 5. gr. laga nr. 93/1993 fjalli um. Ætla verður, að ráðuneytið telji sig bundið af því fordæmi, sem ákvörðunin stofnar til, og að umfang fyrirhugaðs mats verði í hlutfalli við viðfangsefnið, svo sem skylt er að lögum.

Með vísan til þessa og að öðru leyti til forsendna í héraðsdómi verður að telja ákvörðun ráðherra eiga fullnægjandi stoð í 6. gr. laga nr. 63/1993 miðað við þær þröngu skorður, sem setja verði lögmætri beitingu þeirrar heimildar. Samkvæmt því er það niðurstaða mín, að staðfesta beri hinn áfrýjaða dóm. Málskostnaður fyrir Hæstarétti á að falla niður.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 23. desember 1999.

Mál þetta, sem dómtekið var þann 7. desember 1999, er höfðað með stefnu, birtri þann 5. október 1999.

Stefnandi er Stjörnugrís hf., kt. 600667-0179, Vallá, Kjalarnesi.

Stefndi er umhverfisráðherra f.h. íslenska ríkisins.

Dómkröfur stefnanda eru þær að felld verði úr gildi með dómi ákvörðun stefnda frá 30. ágúst 1999 um að meta beri samkvæmt lögum nr. 63/1993 umhverfisáhrif fyrirhugaðrar byggingar og rekstrar svínabús stefnanda að Melum í Leirár- og Melahreppi í Borgarfjarðarsýslu. Þá krefst stefnandi málskostnaðar samkvæmt málskostnaðarreikningi. Stefndi krefst sýknu af öllum dómkröfum stefnanda. Jafnframt krefst hann málskostnaðar samkvæmt mati réttarins.

Með beiðni dags. 4. október 1999 fór stefnandi þess á leit við dómstjórann í Reykjavík að mál þetta sætti flýtimeðferð samkvæmt XIX. kafla laga nr. 91/1991 og var fallist á þá beiðni sama dag.

Málsatvik.

Með kaupsamningi dags. 3. maí 1999 keypti stefnandi jörðina Mela í Leirár- og Melahreppi í Borgarfjarðarsýslu til að reisa þar svínabú og var kaupverð 26.000.000 króna. Alls var gert ráð fyrir 8.000 grísum á búinu að Melum að meðaltali eða um 20.000 á ári. Stefnandi hóf undirbúning að byggingu og starfrækslu svínabúsins og lét gera uppdrætti af jörðinni og jarðarhúsum. Þá lét stefnandi vinna deiliskipulag af lóð á jörðinni þar sem búið skyldi reist. Hreppsnefnd

Leirár- og Melahrepps samþykkti deiliskipulagið 30. júlí 1999 og var það auglýst að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar í B-deild Stjórnartíðinda.

Umhverfisráðherra barst erindi fjölskyldunnar að Melaleiti í Leirár- og Melahreppi nokkru eftir að tillaga að deiliskipulagi lóðarinnar hafði verið auglýst í Lögbirtingablaði, dags. 29. júní 1999, en Melaleiti er næsti bær við jörð stefnanda. Í erindinu var ráðherra tilkynnt með vísan til 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 63/1993 og 8. gr. reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum nr. 179/1994 að fyrirhugaðar framkvæmdir á Melum kynnu að mati bréfritara að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag.

Með bréfi dags. 16. júlí 1999 óskaði stefndi eftir áliti skipulagsstjóra ríkisins á því hvort framkvæmdin hefði í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag og skyldi því sæta mati á umhverfisáhrifum samkvæmt ofangreindum lögum. Álit skipulagsstjóra barst með bréfi dags. 29. júlí 1999 og lagði hann til að stefndi ákvæði samkvæmt fyrrgreindri lagagrein að bygging og rekstur svínabús á jörð stefnanda yrði háð mati á umhverfisáhrifum. Taldi skipulagsstjóri líklegt að rekstur svínabús stefnanda á jörðinni myndi hafa umtalsverð áhrif á fyrrgreinda þætti. Stefndi sendi málið til umsagnar stefnanda, hreppsnefndar Leirár- og Melahrepps, byggingarnefndar Leirár- og Melahrepps svo og heilbrigðisnefndar Vesturlandssvæðis, með bréfi dags. 3. ágúst 1999. Var gefinn vikufrestur til að koma umsögn á framfæri við ráðuneyti stefnda. Með bréfi til stefnda, dags. 10. ágúst 1999, lagðist stefnandi eindregið gegn því að ákvörðun um umhverfismat yrði tekin. Með bréfi, dags. sama dag, var stefnda kynnt sú niðurstaða hreppsnefndar Leirár- og Melahrepps að beina því til hans að hann léti fara fram umhverfismat á þeim hugsanlegu áhrifum sem fyrirhugað svínabú á Melum gæti haft á nærliggjandi umhverfi og samfélag. Með bréfi, dags. 12. ágúst 1999, barst stefnda umsögn skipulags- og byggingarnefndar Borgarfjarðar, sem hélt fund um málið sama dag, en nefndin taldi ekki ástæðu til þess að fram færi mat á umhverfisáhrifum, en einn nefndarmaður taldi suma þætti málsins þess eðlis að eðlilegt væri að um áhrif þeirra á umhverfi yrði fjallað rækilega. Heilbrigðiseftirlit Vesturlands tók ekki afstöðu til þess hvort mat á umhverfisáhrifum skyldi fara fram.

Í niðurstöðu ákvörðunar stefnda, frá 30. ágúst 1999, kemur fram að með vísan til þess hve fyrirhuguð starfsemi á Melum sé umfangsmikil og að virtu áliti skipulagsstjóra ríkisins og hreppsnefndar Leirár- og Melahrepps, sé það mat ráðuneytisins að líklegt sé að bygging og rekstur svínabús kunni að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag og beri því að meta umhverfisáhrif fyrirhugaðrar byggingar og rekstrar svínabús á Melum samkvæmt lögum nr. 63/1993.

Mál þetta er höfðað til að fá framangreinda ákvörðun stefnda fellda úr gildi.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

l. Friðhelgi eignarréttar.

Stefnandi telur að ákvæði 6. gr. laga nr. 63/1993 standist ekki ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 10. gr. l. nr. 97/1995 um friðhelgi eignarréttar og ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu og verði ákvörðun stefnda því ekki studd við þá lagagrein. Ótvírætt sé að eignir stefnanda að Melum í Leirár- og Melahreppi og réttur hans til hagnýtingar þeirra njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar, en þar sé skýrt kveðið á um að eignarrétturinn sé friðhelgur og að enginn verði skyldaður til að láta eign sína af hendi nema almenningsþörf krefji. Þurfi til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir. Augljóst sé að ákvörðun um mat á umhverfisáhrifum feli í sér skerðingu á rétti stefnanda til að nýta eign sína með þeim hætti sem hann hafi fyrirhugað. Geti sú skerðing verið tímabundin í 1-2 ár eftir því hversu lengi mat á umhverfisáhrifum standi yfir eða um aldur og ævi fallist skipulagsstjóri, eða eftir atvikum umhverfisráðherra, ekki á fyrirhugaða byggingu og rekstur svínabús að Melum. Á meðan á mati á umhverfisáhrifum standi geti stefnandi ekki nýtt jörðina til atvinnustarfsemi sinnar svo sem hann hafi ætlað, sbr. 12. gr. a l. nr. 63/1993, og hafi því í raun ekki venjuleg og eðlileg umráð og afnot eignar sinnar með þeim hætti sem hann hafi ætlað. Félli endanlegur úrskurður skipulagsstjóra, eða eftir atvikum stefnda, stefnanda ekki í vil væru allar forsendur fyrir rekstri fyrirtækisins á jörðinni brostnar. Stefndi hafi þegar beðið fjárhagslegt tjón af ákvörðun stefnda og yrði það vitanlega enn meira ef framkvæmdir yrðu ekki heimilaðar að loknu mati á umhverfisáhrifum.

Í íslenskum rétti hafi verið viðurkennt að heimilt sé að setja lög um almennar takmarkanir eignarréttar sem eigendur verði að þola bótalaust, enda byggist þær á almennum efnislegum ástæðum og taki til allra eigna af tilteknu tagi. Mat á umhverfisáhrifum feli í sér takmörkun eignarréttar. Stefnandi telji að skýra lagaheimild þurfi til að fyrirhugaðar framkvæmdir hans á jörðinni Melum verði háðar mati á umhverfisáhrifum. Engin ákvæði séu í lögum þess efnis að bygging og rekstur svínabúa skuli háður mati á umhverfisáhrifum og hafi stefnandi enga ástæðu haft til að ætla annað en að hann gæti hafið byggingu og rekstur að fengnum tilskildum leyfum, m.a. byggingar- og starfsleyfi. Geti stefndi ekki upp á eigin spýtur tekið slíka íþyngjandi ákvörðun, sem hafi í för með sér skerðingu á stjórnarskrárvernduðum ráðstöfunarrétti stefnanda yfir eign sinni. Gera verði kröfu til þess að ótvírætt sé mælt fyrir í lögum um það hvaða framkvæmdir skuli háðar mati á umhverfisáhrifum. Opin heimild sem löggjafinn hafi veitt umhverfisráðherra til að ákveða slíkt geti ekki nægt í þessu sambandi. Verði því að telja að 6. gr. laga nr. 63/1993, sem veiti umhverfisráðherra ótakmarkaða heimild til að ákveða upp á sitt eindæmi að hvaða framkvæmd sem er skuli háð mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögunum, standist ekki ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar og verði því að fella ákvörðun ráðherra úr gildi. Stefnandi

vísar enn fremur þessu til stuðnings til ákvæða l. gr. l. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu, sem hafi verið leiddur í lög hér á landi, sbr. l. nr. 62/1994.

2. Atvinnufrelsi.

Þá byggir stefnandi jafnframt á því að umrædd 6. gr. laga nr. 63/1993 brjóti í bága við 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. laga nr. 97/1995. Samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar sé öllum frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósi. Stefnandi hafi lengi stundað svínarækt hérlendis og byggt upp eigið svínabú á Kjalarnesi. Hafi fyrirsvarsmenn stefnanda lagt aukna áherslu á hagræðingu í rekstri sínum. Hafi því verið ákveðið að haga rekstrinum með þeim hætti að hafa sérstakt bú til grísaeldis að Melum í Leirár- og Melahreppi, en stefnandi hafi unnið við ræktun og blöndun á svínakynum undanfarin tvö ár, með þetta að leiðarljósi. Rekstur stefnanda að Melum væri að öllum líkindum að hefjast um þessar mundir hefði ákvörðun ráðherra ekki komið til. Hafi atvinnufrelsi hans því verið skert með ákvörðun ráðherra. Atvinnufrelsi manna verði ekki skert nema með lögum og verði almannahagsmunir að liggja þeirri lagasetningu til grundvallar. Þurfi því að vera skýr og ótvíræð heimild í lögum til skerðingar atvinnufrelsis. Framangreint ákvæði 6. gr. laga nr. 63/1993, sem veiti ráðherra ótakmarkaða heimild til að ákveða hvenær framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum, standist því ekki ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. laga nr. 97/1995.

3. Lögmætisreglan.

Telji dómurinn að ákvörðun stefnda standist 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, og stefndi hafi því haft heimild að lögum til að ákveða að bygging og rekstur svínabús stefnanda að Melum skyldi háð mati á umhverfisáhrifum, byggir stefnandi á því að með ákvörðun sinni hafi stefndi brotið gegn óskráðri lögmætisreglu íslenskrar stjórnsýslu. Stefndi hafi byggt ákvörðun sína að miklu leyti á tilskipun Evrópusambandsins nr. 97/11/EB, sem breytt hafi tilskipun nr. 85/337/EBE um mat á áhrifum sem tilteknar framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunni að hafa á umhverfið, eins og fram komi í bréfi hans, dags. 30. ágúst 1999. Samkvæmt 4. gr. tilskipunarinnar svo breyttrar skuli meta umhverfisáhrif framkvæmda sem taldar séu upp í viðauka I við tilskipunina, en í 17. tl. viðaukans séu m.a. talin upp svínabú með meira en 3.000 svínum (yfir 30 kg). Tilskipun nr. 85/337/EBE hafi ekki verið leidd í lög hér á landi (sic). Verði henni því fráleitt beitt gegn stefnanda, enda ein af óskráðum meginreglum íslenskrar stjórnsýslu að ákvörðun stjórnvalda verði að eiga sér stoð í lögum, en gera verði sérstaklega ríkar kröfur í þessum efnum þegar um sé að ræða verulega persónulega og fjárhagslega hagsmuni. Breyti engu í þessu sambandi hverjar hugsanlegar skyldur íslenska ríkisins að þjóðarétti kunni að vera. Umrædd tilskipun sé ekki hluti af landsrétti hérlendis og geti stefndi því ekki

rökstutt ákvörðun sína með vísan til hennar. Hafi stefndi með því brotið gegn lögmætisreglu íslenskrar stjórnsýslu þess efnis að ákvarðanir stjórnvalda verði að vera í samræmi við lög og eiga sér viðhlítandi stoð í þeim. Leiðir það að mati stefnanda eitt og sér til ógildingar ákvörðunar stefnda.

4. Jafnræðisreglan.

Þá telur stefnandi jafnframt að ákvörðun stefnda brjóti í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. l. nr. 97/1995 og 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, svo og ákvæði 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. l. nr. 62/1994. Engin dæmi séu þess hér á landi að bygging eða rekstur svínabúa hafi þurft að sæta mati á umhverfisáhrifum. Sama gildi um búfjár- og dýrahald almennt og séu engin ákvæði um slíkt í lögum. Með ákvörðun sinni hafi stefndi tekið stefnanda einan úr hópi svínaframleiðenda og gert honum að láta meta áhrif af byggingu og rekstri svínabús síns. Sé staða stefnanda mun lakari en annarra kjötframleiðenda sem stefnandi sé í samkeppni við. Hafi þannig til að mynda nýlega verið reist tvö mjög stór alifuglabú í Borgarfjarðarsýslu án þess að stefnda hafi þótt ástæða til að láta meta umhverfisáhrif þeirra sérstaklega. Þá hafi eldi annarra dýra, s.s. lax- eða annað fiskeldi, aldrei þótt gefa tilefni til að taka ákvörðun um mat á umhverfisáhrifum. Séu framkvæmdir og rekstur þó í þeim tilvikum oft mun meiri en í tilviki stefnanda. Sé því erfitt að henda reiður á hvers vegna tekin hafi verið ákvörðun um að eldi stefnanda á grísum skuli háð mati á umhverfisáhrifum á meðan aðrir svínaframleiðendur hafi ekki þurft að sæta slíku mati og heldur ekki þeir sem stundað hafa annað dýraeldi, hvort heldur er til að framleiða kjöt eða fisk. Ljóst sé að stefnandi sé þar með settur í verri stöðu en samkeppnisaðilar hans á svínakjötsmarkaði og í raun á kjötmarkaði í heild. Matskennd ákvörðun stefnda hafi því gert það að verkum að réttur stefnanda sé verri en annarra í sambærilegri stöðu. Það sem einkum virðist hafa ráðið ákvörðun stefnda sé stærð bús hans. Það réttlæti hins vegar ekki þá mismunun sem felist í ákvörðuninni. Hafi stefndi því brotið gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. stjórnsýslulaga, auk 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

5. Meðalhófsreglan.

Stefnandi byggir enn fremur á því að stefndi hafi með ákvörðun sinni brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Stefnandi telur að stefndi hafi á engan hátt sýnt fram á nauðsyn þess að rekstur svínabús hans sæti mati á umhverfisáhrifum, en eins og áður segi séu engin dæmi þess hér á landi að ákveðið hafi verið að meta umhverfisáhrif búfjár- og dýrahalds. Þá hafi engin krafa verið um það gerð. Stefndi byggi ákvörðun sína að verulegu leyti á áliti skipulagsstjóra, sem að mati stefnanda sé

illa unnið og lítið rökstutt og alls ekki til þess fallið að byggja jafnviðurhlutamikla ákvörðun á. Af álitinu megi ráða að skipulagsstjóri hafi talið að meta yrði umhverfisáhrif af dreifingu úrgangs, urðun dýra á jörðinni og meintri aukinni umferð í tengslum við rekstur svínabús stefnanda að Melum.

Um meðferð úrgangs verði fjallað í væntanlegu starfsleyfi svínabúsins. Verði að ætla að ákvæði þar um hljóti að vera í samræmi við lög og reglur um hollustuhætti og mengunarvarnir, en athugasemdum við tillögu að starfsleyfi megi koma til heilbrigðisnefndar. Stefnandi hafi um nokkurt skeið rekið svínabú að Vallá á Kjalarnesi. Hafi úrgangi verið dreift þar um jörðina, auk þess sem nágrannar hafi falast eftir úrgangi, enda þyki að öllu leyti betra að nota lífrænan áburð en tilbúinn. Hafi engin vandamál verið því samfara og engin merki mengunar komið fram, hvorki í vatni eða annars staðar í lífríkinu. Ekkert vatnsból sé í landi Mela og hafi umsagnaraðilar ekki talið nauðsynlegt að meta áhrif dreifingar úrgangs með tilliti til mengunar vatns. Ekki sé fyrirhugað að nota tilbúinn áburð á Melum. Þar sé ætlunin að dreifa tvisvar á ári þeim úrgangi, sem til falli, á jörðinni og annars staðar í samráði við Landgræðslu ríkisins og heimamenn. Allt sé þetta háð ákvæðum væntanlegs starfsleyfis svínabúsins, en dreifing úrgangs verði að öllu leyti í samráði við heilbrigðisfulltrúa. Ekkert sé því til fyrirstöðu að förgun lífræns úrgangs verði með öðrum hætti.

Heilbrigðisfulltrúi Vesturlands hafi gert þá kröfu að sjálfdauð dýr á búinu verði urðuð á jörðinni. Stefnandi hafi ekki gert þá kröfu og hafi lýst sig reiðubúinn til að flytja þau til urðunar eða eyðingar annars staðar. Ákvæði um urðun dýra verði væntanlega í starfsleyfi búsins og þá eðli máls samkvæmt að öllu leyti í samræmi við gildandi lög og reglur.

Í áliti skipulagsstjóra hafi því verið slegið fram án frekari rökstuðnings að veruleg umferð yrði í tengslum við rekstur búsins. Þessu hafi stefnandi mótmælt. Ljóst sé að umferð að og frá Melum muni aukast eitthvað eins og vænta megi en því fari fjarri að það geti skipti sköpum.

Af framansögðu sé ljóst að um dreifingu úrgangs og urðun dýra verði ákvæði í væntanlegu starfsleyfi svínabúsins og verði þess væntanlega gætt við útgáfu þeirra að mengun verði eins lítil og komist verði af með og örugglega innan viðmiðunarmarka. Fari því fjarri að ástæða sé til að meta áhrif urðunar nokkurra sjálfdauðra dýra eða dreifingar lífræns úrgangs á umhverfi með svo ítarlegum hætti sem gert sé ráð fyrir í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 63/1993. Þá sé ekkert tilefni til að áhrif umferðar í tengslum við rekstur svínabúsins verði metin með þeim hætti sem lögin mæli fyrir um, fremur en í tengslum við aðra sambærilega atvinnustarfsemi.

Framangreind þrjú atriði hafi því ekki öll saman og því síður hvert og eitt gefið ástæðu til að ætla að bygging og rekstur svínabús stefnanda hefði slík umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag að tilefni væri til að

taka svo viðurhlutamikla og íþyngjandi ákvörðun að framkvæmdin skyldi sæta mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 63/1993. Því til viðbótar sé bent á að deiliskipulag fyrir lóð stefnanda hafi verið samþykkt og auglýst af sveitarstjórn Leirár- og Melahrepps. Stefnandi þurfi að auki byggingarleyfi sveitarstjórnar til að reisa mannvirki á jörðinni en framkvæmdir verði að vera í samræmi við staðfest skipulag og samþykkt deiliskipulag. Síðast en ekki síst þurfi stefnandi leyfi heilbrigðisnefndar til rekstrar svínabús að Melum, sbr. 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, en þar, og í reglugerðum sem settar hafi verið með stoð í þeim lögum eða fyrri lögum um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit nr. 81/1988, sé að finna ítarleg ákvæði sem væntanlegur rekstur stefnanda verði að uppfylla. Því til viðbótar séu fjölmörg ákvæði annarra laga og reglugerða, sem tryggja eigi góða meðferð dýra og koma í veg fyrir dýrasjúkdóma og geri stefnanda skylt að hlíta margs konar opinberu eftirliti í því skyni. Hafi því af þeirri ástæðu engin ástæða verið til að mæla fyrir um mat á umhverfisáhrifum.

Þegar þetta og allt annað framangreint sé virt verði að telja að engin þörf hafi verið á að taka þá íþyngjandi ákvörðun sem stefndi tók, enda áhrif svínabús stefnanda að mestu ljós. Hafi markmiði með ákvörðun stefnda því verið unnt að ná með öðru og vægara móti. Hafi stefndi því með ákvörðun sinni brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga.

6. Efnisleg skilyrði.

Telji dómurinn hins vegar að formleg skilyrði hafi verið fyrir ákvörðun ráðherra, og að ákvæði annarra laga hafi því ekki getað komið í veg fyrir þá íþyngjandi ákvörðun að bygging og rekstur stefnanda sætti mati á umhverfisáhrifum, byggi stefnandi á því að efnislegum skilyrðum 6. gr. laga nr. 63/1993 hafi ekki verið fullnægt. Telji stefnandi að það sem fyrir hafi legið í málinu þegar stefndi tók ákvörðun sína hafi ekki gefið tilefni til að ætla að áhrif fyrirhugaðra framkvæmda stefnanda á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag yrðu umtalsverð. Sé það efnislegt skilyrði greinarinnar að framkvæmd eða framkvæmdir kunni að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á fyrrgreinda þætti. Með vísan til þess sem að framan greini fari því fjarri að svo verði. Vissulega muni fyrrgreindir þættir í starfsemi stefnanda hafa einhver áhrif á umhverfi og samfélag en ekkert bendi til að þau áhrif kunni að verða umtalsverð. Sé því ekki fullnægt efnislegum skilyrðum til að mæla fyrir um mat á umhverfisáhrifum en telja verði að dómstólar hafi heimild til að endurskoða mat stefnda að þessu leyti.

Stefnandi vísar til stuðnings kröfum sínum til 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 að því er varði friðhelgi eignarréttar, 75. gr. að því er varði atvinnufrelsi og 65. gr. og 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 vegna sjónarmiða um jafnræði. Þá vísar stefnandi einnig til ákvæða mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög

nr. 62/1994, og alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sbr. augl. nr. 10/1979. Enn fremur vísar stefnandi til óskráðra meginreglna stjórnsýsluréttar varðandi lögmætissjónarmið og 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 varðandi meðalhóf. Jafnframt vísar stefnandi til ákvæða laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 63/1993, og annarra laga á sviði umhverfisréttar. Stefnandi vísar til XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála um málskostnað. Þá er vísað til 3. tl. 33. gr. sömu laga varðandi varnarþing.

Málsástæður og lagarök stefnda.

1. Friðhelgi eignarréttar.

Stefndi kveður að misskilnings gæti hjá stefnanda um eðli þeirrar ákvörðunar sem stefndi tók í máli þessu á grundvelli 6. gr. laga nr. 63/1993. Í ákvörðun stefnda frá 30. ágúst 1999 felist eingöngu sú niðurstaða hans að líklegt sé að fyrirhuguð bygging og rekstur svínabús á Melum kunni að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag og beri því að meta umhverfisáhrif þessara framkvæmda á grundvelli laga nr. 63/1993. Með þessari ákvörðun sinni hafi stefndi ekki komist að niðurstöðu um hvort heimila eigi þá framkvæmd sem fyrirhuguð sé á Melum. Stefndi hafi með ákvörðun sinni gert þá kröfu að faglegt mat verði gert á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Í niðurstöðu skipulagsstjóra ríkisins gæti allt eins verið fallist á fyrirhugaða framkvæmd á Melum með eða án skilyrða. Ákvörðun stefnda í máli þessu byggist á því að hann telji nauðsynlegt að láta framkvæma nákvæma könnun á því hvaða áhrif fyrirhuguð framkvæmd hafi á umhverfið. Stefndi vísar því alfarið á bug að ákvörðun hans frá 30. ágúst 1999 hafi falið í sér skerðingu á eignarrétti stefnanda.

Stefndi kveður heimild samkvæmt 6. gr. laganna vera í samræmi við tilgang og markmið tilskipunar 85/337/EBE, einkum formála hennar. Ef einungis ætti að framkvæma umhverfismat vegna þeirra framkvæmda sem taldar séu upp í viðauka I með tilskipuninni væri markmiðum hennar einungis að óverulegu leyti náð miðað við íslenskar aðstæður og þar með þeim skuldbindingum sem EES-samningurinn leggi á herðar íslenska ríkinu. Ákvæði 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum sé því í fullu samræmi við ofangreinda tilskipun Evrópusambandsins sem íslenska ríkið hafi verið skuldbundið til að taka upp í lög hér á landi. Stefndi fellst ekki á þær röksemdir stefnanda að lagaheimild 6. gr. sé óskýr heldur veiti hún stefnda þvert á móti ótvíræða heimild til að taka ákvarðanir á grundvelli hennar eins og hann gerði með ákvörðun sinni 30. ágúst 1999.

Stefndi kveður að stefnandi bendi jafnframt á, að ekki sé að finna ákvæði í lögum þess efnis að bygging og rekstur svínabúa skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Hér gæti aftur misskilnings hjá stefnanda um eðli þeirrar heimildar sem ráðherra hafi á grundvelli 6. gr. Ákvæðinu sé ekki ætlað að telja upp þær fram-

kvæmdir sem háðar skuli mati á umhverfisáhrifum eins og gert sé í 5. gr. laganna heldur sé ákvæðinu ætlað að vera heimildarákvæði fyrir ráðherra til að hann geti ákveðið að framkvæmdir sem ekki séu tilgreindar í 5. gr. laganna, en ástæða er til að ætla að hafi veruleg áhrif á umhverfið, verði metnar. Ákvæði 6. gr. næði ekki tilgangi sínum nema það veitti opna heimild eins og það geri og sé það að fullu í samræmi við markmið laga um mat á umhverfisáhrifum og tilskipunar 85/337/EBE. Þess skuli jafnframt getið að samkvæmt viðauka II við reglugerð nr. 179/1994 sé búfjár- og dýrahald nefnt sem dæmi um framkvæmd sem kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Þegar framkvæmdaraðili meti hvort tilkynna eigi framkvæmd á grundvelli 6. gr. laganna, sbr. 8. gr. ofangreindar reglugerðar, beri honum að hafa þennan lista til hliðsjónar. Það sé ekki síður skylda framkvæmdaraðila en væntanlegs leyfisveitanda eða almennings að tilkynna um slíkar framkvæmdir og lítt stoði honum að bera fyrir sig ókunnugleika á gildandi réttarreglum.

Stefnandi telji að hann hafi enga ástæðu haft til að ætla annað en að hann gæti hafið byggingu og rekstur svínabúsins á Melum að fengnum tilskildum leyfum, m.a. byggingar- og starfsleyfi. Þar sem stefnandi gefi í skyn að honum hafi verið ókunnugt um að fyrirhugaður rekstur hans að Melum gæti verið háður lögum nr. 63/1993, þyki stefnda rétt að gera grein fyrir aðdraganda að þeim framkvæmdum sem stefnandi fyrirhugi að Melum.

Þann 25. júní 1999 hafi stefnda borist tilkynning frá byggingarnefnd Reykjavíkur vegna umsóknar stefnanda um leyfi til að byggja eldishús fyrir 8.000 svín í Saltvík, Kjalarnesi. Stefndi hafi leitað eftir áliti skipulagsstjóra ríkisins á grundvelli 2. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Áður en komið hafi til þess að skipulagsstjóri veitti umsögn sína hafi stefndi fengið upplýsingar um að stefnandi hefði afturkallað byggingarleyfisumsókn sína. Ekki hafi því komið til ákvörðunar ráðherra í því máli þar sem stefnandi hafi hætt við fyrirhugaða framkvæmd sína á Kjalarnesi. Því sé ljóst að stefnandi hafi haft fulla vitneskju um að framkvæmd hans kynni að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið enda taki hann ákvörðun um að færa fyrirhugaða framkvæmd sína í Leirár- og Melasveit eftir að byggingarnefnd Reykjavíkur hafi tilkynnt framkvæmdina til ráðuneytisins. Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 179/1994 beri framkvæmdaraðila að tilkynna framkvæmd til ráðherra telji hann að tiltekin framkvæmd kunni að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Miðað við afskipti byggingarnefndar Reykjavíkur af framkvæmd stefnanda á Kjalarnesi, og það að stefnandi ætlaði sér að fara í sömu framkvæmd og hann fyrirhugaði á Kjalarnesi, en á öðrum stað, verði að telja að stefnanda hefði borið við slíkar aðstæður að tilkynna framkvæmd sína til ráðherra. Það hafi stefnandi hins vegar ekki gert.

Stefnandi telji að ákvörðun stefnda hafi falið í sér skerðingu á rétti stefnanda til að nýta sér eign sína með þeim hætti sem hann hafi fyrirhugað. Stefndi telur

að stefnandi hafi ekki sýnt fram á það að ákvörðun stefnda hafi haft áhrif á fyrirhugaðar framkvæmdir stefnanda á Melum og því hafi ákvörðun stefnda ekki skert eignarrétt stefnanda.

2. Atvinnufrelsi.

Stefnandi telji að hefði ekki komið til ákvörðunar stefnda væri rekstur hans að Melum að öllum líkindum að hefjast um þessar mundir. Af þessum sökum telji stefnandi að atvinnufrelsi hans hafi verið skert með ákvörðun ráðherra. Þessi fullyrðing stefnanda verði ekki skilin með öðrum hætti en að stefnandi telji að stefndi hafi með ákvörðun sinni breytt áformum hans um rekstur og hafi þannig komið í veg fyrir að hafin sé starfsemi stefnanda að Melum. Þessi fullyrðing stefnanda eigi ekki við rök að styðjast. Ákvörðun stefnanda hafi ekki haft nein áhrif á þær framkvæmdir sem fyrirhugaðar hafi verið á Melum. Þessu til stuðnings verði hér gerð grein fyrir umsókn stefnanda um leyfi til byggingar svínahúss á Melum og afgreiðslu byggingaryfirvalda vegna hennar.

Þann 26. júlí 1999 hafi stefnandi sótt um leyfi til byggingar svínahúss með stæði fyrir 2.950 eldissvín og vísað til ólögfestrar reglugerðar Evrópusambandsins um stærðarmörk búa varðandi umhverfismat. Í afgreiðslu skipulags- og byggingarnefndar kemur fram að lagðar hafi verið fram teikningar sem sýni 1. áfanga framkvæmda við svínabúið. Skipulags- og byggingarnefnd hafi samþykkt að byggingarleyfið yrði veitt fyrir sjálft svínabúið þegar deiliskipulag jarðarinnar hefði verið auglýst í Stjórnartíðindum. Hreppsnefnd Leirár- og Melahrepps hafi samþykkt afgreiðslu byggingarnefndar þann 17. ágúst sl. og hafi byggingarleyfi verið gefið út þann 26. ágúst 1999 af byggingarfulltrúa Snæfellsnes- og Borgarfjarðarumdæmis. Í byggingarleyfinu komi fram að samþykkt hafi verið að leyfa byggingu 3.868 m^2 svínahúss á Melum og að byggingarleyfið sé háð sömu skilyrðum og sett voru við birtingu deiliskipulagsins í B-deild Stjórnartíðinda, en það hafi verið birt 20. ágúst 1999, sbr. auglýsingu nr. 447/1999. Samkvæmt samtali starfsmanns umhverfisráðuneytisins við byggingarfulltrúa Snæfellsnes- og Borgarfjarðarumdæmis veiti ofangreint byggingarleyfi stefnanda heimild til að byggja svínahús með stæði fyrir 2.950 eldissvín.

Stefnandi hafi fengið útgefið byggingarleyfi þann 26. ágúst sl. fyrir sama fjölda eldissvína og komið hafði fram í byggingarleyfisumsókn hans. Hér sé um að ræða fyrsta áfanga framkvæmda stefnanda að Melum, en eins og komi fram í stefnu sé gert ráð fyrir að aldir verði 20.000 grísir á ári að Melum þegar reksturinn er kominn að fullu til framkvæmda. Stefnandi hafi því fengið útgefið byggingarleyfi áður en stefndi hafi kveðið upp úrskurð sinn í málinu þann 30. ágúst sl. og samkvæmt upplýsingum frá byggingarfulltrúa hafi stefnandi þegar hafið framkvæmdir að Melum. Ákvörðun stefnda sem tekin hafi verið eftir að

ofangreint byggingarleyfi var gefið út hafi því ekki komið í veg fyrir fyrirætlanir stefnanda eða tafið framkvæmdir hans á Melum.

3. Lögmætisreglan.

Stefndi kveður að ákvæði 6. gr. laga nr. 63/1993 veiti ótvíræða lagaheimild til að taka um það ákvörðun hvort einhver ástæða sé til að ætla að framkvæmd kunni að fela í sér umtalsverð áhrif á umhverfið. Ekki séu sett fram almenn viðmið í ákvæðinu um það hvenær áhrif teljast umtalsverð. Ákvörðun sem tekin sé á grundvelli 6. gr. verði alltaf háð mati enda sé það ekki markmið ákvæðisins að taka endanlega afstöðu til þess hver umhverfisáhrif séu af tiltekinni framkvæmd, heldur hver þau kunni að vera. Ráðherra hafi aðeins heimild til að kveða úr um það hvort áhrif af framkvæmd hafi veruleg áhrif á umhverfið eða ekki í þeim tilvikum þegar úrskurður skipulagsstjóra ríkisins sé kærður til ráðherra, sbr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

Þegar stefndi hafi lagt mat á hvort fyrirhuguð framkvæmd á Melum skyldi háð mati á umhverfisáhrifum hafi honum þótt rétt að taka mið af þeim kröfum sem settar hafa verið um svínabú innan Evrópusambandsins, vegna mats á umhverfisáhrifum, sbr. 17. tl. viðauka I í tilskipun 97/11/EBE. Þar hafi sérfræðingar komist að þeirri niðurstöðu að ávallt sé skylt að láta fara fram slíkt mat þegar um sé að ræða stöðvar þar sem fram fari „þauleldi“ svína með stæði fyrir 3.000 alisvín (yfir 30 kg). Það sé því mat sérfræðinga að starfsemi svínabúa með stæði fyrir 3.000 svín sé starfsemi sem almennt kunni að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfið, óháð staðsetningu eða öðrum þáttum starfseminnar, og því sé skylt að meta áhrif hennar á umhverfið. Það liggi fyrir að fyrirhugaður rekstur á Melum geri ráð fyrir stæðum fyrir 8.000 eldissvín í senn sem er næstum þrefalt umfangsmeiri starfsemi en ofangreind tilskipun Evrópusambandsins mælir fyrir um.

Þótt tilskipun Evrópusambandsins hafi ekki öðlast lagagildi hér á landi lýsi hún þeim viðmiðunum sem Evrópusambandið hafi sett um þær framkvæmdir sem ávallt skuli háðar mati á umhverfisáhrifum. Eins og komið hafi fram byggi 6. gr. laga nr. 63/1993 á mati og séu ekki settar fram almennar viðmiðanir í ákvæðinu um hvenær starfsemi teljist umfangsmikil. Stefndi hafi talið sér bæði rétt og skylt að horfa til þeirra alþjóðlegu mælikvarða sem settir hafi verið í nágrannalöndum okkar um sambærilega starfsemi þegar hann hafi tekið ákvörðun sína. Ákvörðun stefnda sé lögmæt enda tekin í fullu samræmi við þá lagaheimild sem ákvörðun hans byggðist á. Ekki sé deilt um að ofangreind tilskipun hafi ekki lagagildi hér á landi en það hafði enga þýðingu við ákvörðun stefnda. Það sem skipt hafi máli hafi verið að tilskipunin hafi veitt stefnda skýr viðmið við mat hans á eðli og umfangi þeirra framkvæmda sem verið hafi til skoðunar í máli þessu með tilliti til áhrifa á umhverfið.

4. Jafnræðisreglan.

Stefndi kveður að samkvæmt 2. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 179/1994 beri framkvæmdaraðila að tilkynna framkvæmd til umhverfisráðherra telji hann að framkvæmdin kunni að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Sömu skyldur séu lagðar á viðkomandi leyfisveitanda og almenning samkvæmt þessu ákvæði. Stefndi beri því ekki samkvæmt ákvæðinu að taka upp að eigin frumkvæði að kanna hvort allar þær framkvæmdir sem fyrirhugaðar séu kunni að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið. Slíku hlutverki gæti stefndi aldrei sinnt. Það séu eingöngu framkvæmdaraðili, leyfisveitandi og almenningur sem geti haft tilkynningarskyldu gagnvart ráðherra. Stefndi vísar því á bug að hann hafi ekki gætt jafnræðis við afgreiðslu sambærilegra mála á grundvelli 6. gr., þar sem mál stefnanda sé eina málið sem honum hafi borist til úrskurðar á grundvelli 6. gr. vegna byggingar og rekstrar svínabúa. Eitt slíkt mál hafi hins vegar borist ráðuneytinu en þá hafi byggingarnefnd Reykjavíkur tilkynnt fyrirhugaða framkvæmd stefnanda til ráðuneytisins fyrir 8.000 alisvín í senn í Saltvík á Kjalarnesi. Ekki hafi komið til að stefndi felldi úrskurð sinn í því máli þar sem stefnandi hafi afturkallað byggingarleyfisumsókn sína.

5. Meðalhófsreglan.

Stefndi kveður að í 1. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum sé lýst markmiði laganna, en það sé að tryggja að áður en ákvörðun er tekin um framkvæmdir, sem kunna vegna staðsetningar, eðlis og umfangs, að hafa í för með sér veruleg áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, hafi farið fram umhverfismat. Ákvæði 8. kafla mengunarvarnareglugerðar nr. 48/1994 ásamt síðari breytingum gildi um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem haft geti í för með sér mengun. Starfsemi svínabúa sé starfsleyfisskyld samkvæmt viðauka 8, gr. 6.4. í mengunarreglugerð. Ákvæði samkvæmt 8. kafla mengunarvarnareglugerðar, einkum 66. og 67. gr., kveði á um þau skilyrði sem starfsemi þurfi að uppfylla með tilliti til mengunarvarna. Þegar framkvæmd sé metin á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum séu heildaráhrif framkvæmdar metin og það kannað hver áhrif verði á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag. Í mati á umhverfisáhrifum séu könnuð áhrif framkvæmda á menn, samfélag og menningu, dýr, plöntur og aðra þætti lífríkis, jarðveg, vatn, loft, veðurfar, landslag og samverkan þessara þátta, sbr. 10. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Þannig séu metin áhrif á samfélagið, gróður, lífríkið og náttúruna. Út frá þessum þáttum sé tekin afstaða til þess hvort heimila eigi viðkomandi starfsemi og ef svo verði gert, hvar best sé að staðsetja starfsemina þannig að það valdi minnstri röskun á ofangreindum þáttum. Jafnframt sé tekin afstaða til þess hversu umfangsmikil starfsemin megi vera þannig að hún hafi ekki veruleg áhrif á umhverfið.

Við útgáfu starfsleyfis beri framkvæmdaraðila að lýsa starfsemi sinni

nákvæmlega, svo sem með lýsingu á uppruna, eðli og magni fyrirsjáanlegrar losunar út í andrúmsloftið, vatn og jarðveg og áhrif losunar á umhverfið og lýsingu á tilhögun innra eftirlits. Markmið starfsleyfis sé að draga eins og hægt sé úr mengun af völdum atvinnurekstrar. Sá sem gefi út starfsleyfi til atvinnurekstrar getur sett fram skilyrði til að tryggja að atvinnureksturinn sé með þeim hætti að sem minnst mengun stafi af honum.

Af framangreindu megi sjá að mat á umhverfisáhrifum sé allt annars eðlis og taki til annarra þátta en starfsleyfi gerir. Í mati á umhverfisáhrifum séu rannsökuð áhrif starfseminnar á umhverfið og það metið hvort þau áhrif séu með þeim hætti að leyfa eigi viðkomandi starfsemi eins og henni sé lýst. Við útgáfu starfsleyfis sé hins vegar eingöngu kveðið á um þau skilyrði sem tiltekin starfsemi þurfi að uppfylla vegna áhrifa mengunar á umhverfið. Þannig sé einblínt á mengunarhættu og fyrirhugaðar mengunarvarnir. Við útgáfu starfsleyfis séu áhrif starfseminnar metin og sett fram skilyrði til að áhrif starfseminnar hafi sem minnst skaðleg áhrif með tilliti til mengunar. Í starfsleyfi sé hægt að kveða á um með hvaða aðgerðum skuli fyrirbyggja mengun þar sem það er hægt eða draga úr henni svo sem kostur er í samræmi við kröfuna um bestu fáanlegu tækni, sbr. 5. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Samkvæmt 12. gr. a í lögum nr. 63/1993, um mat á umhverfisáhrifum, eins og henni hafi verið breytt með lögum nr. 110/1993, sé óheimilt að veita leyfi til framkvæmda sem lögin taki til nema ákvæða laganna hafi verið gætt. Í 13. gr. komi fram að í leyfi til framkvæmda beri leyfisveitanda að taka fullt tillit til niðurstaðna mats á umhverfisáhrifum og úrskurðar skipulagsstjóra ríkisins. Samkvæmt þessu verði starfsleyfi ekki gefið út fyrr en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum liggi fyrir og beri að taka fullt tillit til niðurstaðna hans.

6. Efnisleg skilyrði.

Stefndi kveður að samkvæmt upplýsingum sem stefndi hafi fengið muni fyrirhugaður rekstur stefnanda að Melum verða stærsti sinnar tegundar á landinu þegar hann verði kominn að fullu til framkvæmda. Þar sé gert ráð fyrir að aldir verði 20.000 eldisgrísir á ári og að meðaltali verði þar aldir 8.000 grísir í senn. Samkvæmt upplýsingum frá stefnanda muni falla til 12.800 tonn af úrgangi á ári hverju frá þessum fjölda eldisgrísa. Í reglugerð nr. 179/1994 er búfjár- og dýrahald á lista yfir framkvæmdir og rekstur sem kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, en þann lista beri að hafa til hliðsjónar þegar metið sé hvort tilkynna eigi fyrirhugaða framkvæmd til ráðherra, sbr. 2. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar. Í 17. tl. viðauka I í tilskipun 97/11/EB komi fram að starfsemi, þar sem fram fari „þauleldi“ svína með stæði fyrir 3.000 svín, sé talin hafa umtalsverð áhrif á umhverfið og því sé skylt að meta áhrif starfseminnar á umhverfið. Sú starfsemi sem stefnandi fyrirhugi á Melum sé nálægt þrefalt

stærri en viðmiðunarmörk ofangreindrar tilskipunar segi til um. Eins og komið hafi fram hafi mat skipulagsstjóra ríkisins verið þýðingarmikið við ákvörðun stefnda enda hafi stefnda verið skylt að leita faglegs álits hans áður en hann tók ákvörðun sína í málinu. Í þessu sambandi verði að horfa til þess að þegar tekin sé ákvörðun á grundvelli 6. gr. liggi aðrar forsendur til grundvallar en þegar stefndi taki ákvörðun á grundvelli þess að mat skipulagsstjóra ríkisins sé kært til hans. Munurinn felist í því að þegar ákvörðun sé tekin á grundvelli 6. gr. liggi ekki fyrir frummatsskýrsla framkvæmdaraðila og mat skipulagsstjóra á henni. Eðli þeirrar ákvörðunar sem tekin er á grundvelli 6. gr. sé því annað en þegar ráðherra kveði upp úrskurð sinn um umhverfisáhrif tiltekinnar framkvæmdar. Stefndi hafi einnig byggt ákvörðun sína í máli þessu á áliti hreppsnefndar Leirár- og Melahrepps enda veiti hreppsnefnd umsögn sína fyrir hönd íbúa og þeirra sem stunda atvinnurekstur í hreppnum og beri að gæta hagsmuna þeirra. Ekki hafi verið um faglegt mat að ræða í þeim skilningi enda hafi hreppsnefndin ekki þá þekkingu til að bera að hægt sé að ætlast til þess. Að baki mati hennar liggi aðrar forsendur, s.s. atvinnulegar, og hljóti þær að koma til mats á síðari stigum þegar metin verði áhrif framkvæmdarinnar og rekstrarins á samfélagið. Það hafi verið mat stefnda að áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar á Melum gætu haft umtalsverð áhrif á umhverfið, ekki síst áhrif framkvæmdarinnar á menn og samfélag, og hafi stefndi talið að ekki hafi legið fyrir upplýsingar um það hver þau væru. Stefndi hafi einnig litið til þess að fyrirhugaður rekstur að Melum sé sambærilegur við rekstur sem er matsskyldur, svo sem sorpeyðingarstöðvar.

Til stuðnings sýknukröfu sinni vísar stefndi til laga nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum, og reglugerðar nr. 179/1994 um sama. Vísað er til laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerðar nr. 48/1994 um mengunarvarnir. Vísað er til stjórnarskrárinnar, laga nr. 33/1944, aðallega 65. gr., 72. gr. og 75. gr. Vísað er til flestra meginreglna stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hvað málskostnað varðar er vísað til 21. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Niðurstaða.

Stefnandi hefur haldið því fram að ákvæði 6. gr. laga nr. 63/1993 standist ekki ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 10. gr. l. nr. 97/1995 um friðhelgi eignarréttar og ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu.

Í 6. gr. laga nr. 63/1993, um mat á umhverfisáhrifum, er umhverfisráðherra heimilað að ákveða að tiltekin framkvæmd eða framkvæmdir, sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, en ekki er getið í 5. gr., verði háðar mati samkvæmt lögunum. Skilyrði þess að heimild þessari verði beitt er að álit skipulagsstjóra liggi fyrir. Þá er í 2. mgr. 6. gr. kveðið á um að ráðherra skuli leita umsagnar framkvæmdaraðila, leyfisveitanda og hlutaðeigandi sveitarstjórna, áður en ákvörðun er tekin.

Löngu er viðurkennt í íslenskum rétti að heimilt sé að setja lög um almennar takmarkanir eignarréttar sem eigendur verða að þola bótalaust, enda byggist þær á almennum efnislegum ástæðum og taki til allra eigna af tilteknu tagi. Telja verður að lög um mat á umhverfisáhrifum geti sett eigendum slíkar almennar eignarréttarlegar takmarkanir. Samkvæmt 1. gr. laganna er þeim ætlað að tryggja að áður en ákvörðun er tekin um framkvæmdir, sem kunna vegna staðsetningar, eðlis og umfangs að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, hafi farið fram umhverfismat, svo og að tryggja að umhverfismat verði fastur liður í gerð skipulagsáætlana. Því er ljóst að oft getur komið til þess að hagsmunir þeirra sem telja til réttar yfir fasteignum rekist á þá þjóðfélagslegu hagsmuni þegnanna af því að umhverfi og náttúra haldist eins hrein og óspillt og unnt er. Með vísan til þessa verður við túlkun 72. gr. stjórnarskrárinnar í máli þessu að líta til þeirrar lagaþróunar sem orðið hefur á undanförnum árum á þessu sviði og m.a. hefur leitt til þess að settar hafa verið reglur um umráð og meðferð eigna í þeim tilgangi að vernda umhverfi, náttúru og samfélag.

Fallast má á með stefnanda að 6. gr. laganna er að því leyti opin að hún veitir ráðherra heimild til að ákveða að tiltekin framkvæmd sem kann að hafa umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, skuli sæta mati á umhverfisáhrifum, án þess að tiltaka hvaða framkvæmdir gætu hugsanlega fallið þar undir. Með hliðsjón af þeim tilgangi laganna, sem fram kemur í 1. gr. þeirra, verður þó að telja að ráðherra sé nauðsynlegt að hafa slíka heimild, enda verður vart talið að þessu markmiði laganna væri unnt að ná án hennar. Í þessu samhengi ber að hafa í huga að í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 63/1993 kemur fram að í 74. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið er vísað til viðauka XX. Þar er að finna tilskipun frá 27. júní 1985 um mat á áhrifum sem tilteknar framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið (tilskipun 85/337/EBE), en frumvarpið var byggt á efnisreglum tilskipunarinnar. Í athugasemdum með 7. gr. frumvarpsins, sem síðar varð 6. gr. laganna, kemur og fram að heimild sú sem stefndi nú hefur, samkvæmt 6. gr. laganna, sé í samræmi við tilgang og markmið tilskipunar 85/337/EBE.

Þegar virtur er þessi tilgangur laganna annars vegar og haft í huga hins vegar að 72. gr. stjórnarskrárinnar verður á hverjum tíma að túlka í samræmi við ríkjandi þjóðfélagshætti, er það álit dómsins að 6. gr. laga nr. 63/1993, um mat á umhverfisáhrifum, standist það ákvæði stjórnarskrárinnar sem og 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. l. nr. 62/1994. Að þessu virtu og með skírskotun til þess að í ákvörðun ráðherra frá 30. ágúst 1999 fólst eingöngu að fram skyldi fara mat á umhverfisáhrifum tiltekinnar framkvæmdar á vegum stefnanda, en ekki endanleg ákvörðun um það hvort hún væri heimil eða ekki,

verður ekki talið að ákvörðun hans hafi falið í sér skerðingu á eignarrétti stefnanda.

Stefnandi hefur haldið því fram að 6. gr. laga nr. 63/1993 brjóti og í bága við 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. laga nr. 97/1995, og að atvinnufrelsi stefnanda hafi verið skert með umdeildri ákvörðun ráðherra. Í 75. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósi, en þessu frelsi megi þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.

Í málinu er fram komið að fyrirsvarsmaður stefnanda lagði fram teikningar dags. 5. júlí 1999 í samræmi við deiliskipulag jarðarinnar Mela í Leirár- og Melahreppi vegna umsóknar um byggingarleyfi tveggja 3.868 m^2 svínahúsa. Hann sótti síðan um byggingarleyfi eftir breyttri teikningu 26. júlí 1999, þar sem eingöngu var gert ráð fyrir einu 3.868 m^2 svínahúsi, 1006 m^2 kornhlöðu og 415 m^2 safnþró. Byggingarleyfi fyrir því var veitt 26. ágúst, en það hefur stæði fyrir 2.950 eldissvín. Í ágústbyrjun 1999 sótti stefnandi um starfsleyfi til rekstrar svínaeldis að Melum, miðað við bú með stæði fyrir 2.950 svín og hafa í málinu verið lögð fram drög að starfsleyfi ásamt greinargerð Heilbrigðiseftirlits Vesturlands.

Samkvæmt ofangreindu verður ekki séð að umdeild ákvörðun stefnda hafi lagt nein þau bönd á frelsi stefnanda til að stunda svínarækt, að varði við 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. laga nr. 97/1995, enda laut hún eingöngu að því að meta bæri áhrif umrædds rekstrar stefnanda á umhverfi, en fól ekki í sér endanlega ákvörðun um hvort leyfa bæri rekstur stefnanda eða ekki.

Stefnandi hefur einnig á því byggt að stefndi hafi brotið gegn óskráðri lögmætisreglu íslenskrar stjórnsýslu.

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 63/1993 er ráðherra falið ákveðið mat á því hvort tilteknar framkvæmdir kunni að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag. Í ákvæðinu eru ekki settar fram leiðbeiningarreglur um það hvenær áhrifin teljist umtalsverð, heldur er ráðherra falið að meta það, að fengnu áliti skipulagsstjóra. Við mat sitt tók stefndi m.a. mið af þeim kröfum sem gilda um svínabú innan Evrópusambandsins og gera ráð fyrir því að mat á umhverfisáhrifum skuli ávallt fara fram þegar um er að ræða starfsemi svínabúa með stæði fyrir 3000 svín. Engu að síður er ljóst að ákvörðun hans frá 30. ágúst 1999 er grundvölluð á 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 63/1993. Því er ekki fallist á með stefnanda að umdeild ákvörðun ráðherra sé ekki í samræmi við lög og eigi sér ekki viðhlítandi lagastoð.

Þá hefur stefnandi haldið því fram að stefndi hafi brotið gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, 11. gr. stjórnsýslulaga og 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Í jafnræðisreglunni felst að stjórnvöld skuli við úrlausn mála gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti.

Þegar mál þetta var höfðað var mál stefnanda eina málið sem stefnda hafði borist til úrskurðar á grundvelli 6. gr. laga nr. 63/1993 vegna byggingar og rekstrar svínabúa. Í málinu hafa verið lögð fram gögn er sýna að undir rekstri málsins óskaði Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur eftir ákvörðun stefnda um hvort stækkun á svínabúi í Brautarholti á Kjalarnesi væri háð mati á umhverfisáhrifum. Niðurstaða stefnda í því máli var sú að ekki væru forsendur til að láta gera mat á umhverfisáhrifum, þar sem byggingarleyfi hefði þegar verið veitt fyrir stækkuninni og að starfsemi væri þar hafin. Þar kemur jafnframt fram að tilkynning á grundvelli 8. gr. reglugerðar nr. 179/1994 hefði þurft að berast stefnda áður en framkvæmdir hófust vegna stækkunar á svínabúinu til þess að ráðuneytið gæti nýtt sér heimild 6. gr. laga nr. 63/1993.

Eins og að framan greinir felur jafnræðisreglan í sér að stjórnvöld skuli við úrlausn sambærilegra mála gæta jafnræðis og samræmis. Í jafnræðisreglunni hefur jafnframt verið talið felast að séu mál ekki í grundvallaratriðum sambærileg sé það yfirleitt vísbending um það að ekki beri að leysa úr þeim á grundvelli sömu sjónarmiða. Að mati dómsins verður hvorki talið að þau dæmi um búfjár- og dýrahald sem stefnandi nefnir í stefnu, né ofangreind stækkun svínabús í Brautarholti séu í grundvallaratriðum sambærileg við mál stefnanda. Því verður ekki talið að með ákvörðun sinni hafi stefndi brotið jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga, sbr. og 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu gagnvart stefnanda.

Stefnandi byggir og á því að stefndi hafi með ákvörðun sinni brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og styður það þeim rökum að áhrif svínabús stefnanda séu að mestu ljós, auk þess sem ákvæði annarra laga og reglugerða tryggi að þau verði innan eðlilegra marka.

Ákvæði 8. kafla mengunarvarnareglugerðar nr. 48/1994 ásamt síðari breytingum gilda um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Starfsemi svínabúa er starfsleyfisskyld samkvæmt viðauka 8, gr. 6.4. í mengunarvarnareglugerð. Við útgáfu starfsleyfis er kveðið á um þau skilyrði sem tiltekin starfsemi þarf að uppfylla vegna áhrifa mengunar á umhverfið, mengunarhætta er metin og fyrirhugaðar mengunarvarnir. Við útgáfu leyfisins er unnt að setja fram skilyrði sem tryggja eiga að atvinnurekstur sé með þeim hætti að sem minnst mengun stafi af honum.

Þegar framkvæmd er hins vegar metin á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum eru ekki einvörðungu kannaðir ofangreindir þættir vegna tiltekinnar starfsemi, heldur eru könnuð heildaráhrif hennar á menn, samfélag og menningu, dýr, gróður og aðra þætti lífríkis, jarðveg, vatn, loft, veðurfar, landslag og samverkun þessara þátta, sbr. 10. gr. laga nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum. Þannig tekur mat á umhverfisáhrifum til annarra og mun fleiri þátta en starfsleyfi gerir, en eins og fram hefur komið, gerir fyrirhuguð bygging og

rekstur svínabús stefnanda ráð fyrir mun fleiri stæðum fyrir eldisgrísi en áður hefur þekkst hérlendis og hefur því engin reynsla fengist fyrir áhrifum svo stórs svínabús á íslenskt umhverfi, náttúru og samfélag.

Samkvæmt framangreindu verður ekki séð að stefndi hafi getað beitt vægari úrræðum til að ná fram markmiði sínu en því sem ákvörðun hans felur í sér og er því ekki fallist á að hann hafi brotið meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Eins og að framan greinir var ákvörðun stefnda byggð á 6. gr. laga nr. 63/1993, um mat á umhverfisáhrifum. Efnislegt skilyrði ákvæðisins er að sú framkvæmd sem á að vera háð mati á umhverfisáhrifum kunni að hafa umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag. Þær staðreyndir sem lágu fyrir í málinu er stefndi tók ákvörðun sína voru að á svínabúi stefnanda átti að framleiða 20.000 grísi á ári og að meðaltali 8.000 í senn. Frá búinu áttu að falla 12.800 tonn af úrgangi á ári. Þá lá fyrir álit skipulagsstjóra, þar sem hann lagði til að starfsemi stefnanda yrði háð mati á umhverfisáhrifum. Byggði skipulagsstjóri það álit sitt m.a. á því að ekki lægi fyrir hvar og hvernig ætti að farga úrgangi, óljóst væri hvaða áhrif dreifing hans hefði með tilliti til mengunar vatns og óþæginda fyrir fólk, upplýsingar vantaði um urðun dauðra dýra auk þess sem fyrirhugað athafnasvæði lægi að sjó og að svæði sem væri á náttúruminjaskrá með mikið útivistar- og rannsóknargildi.

Í reglugerð nr. 179/1994 um mat á umhverfisáhrifum er kveðið á um að búfjár- og dýrahald sé á lista yfir framkvæmdir og rekstur sem kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Einnig er fram komið í málinu að við ákvörðun sína hafi stefndi haft hliðsjón af þeim skilyrðum sem sett hafa verið um svínabú innan Evrópusambandsins, vegna mats á umhverfisáhrifum. Samkvæmt þeim er ætíð skylt að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum starfsemi svínabúa með stæði fyrir 3.000 alisvín eða fleiri.

Samkvæmt framangreindu verður að telja að þau efnislegu skilyrði sem 6. gr. laga nr. 63/1993 setur fyrir heimild stefnda til að kveða á um að framkvæmd verði háð mati á umhverfisáhrifum hafi verið uppfyllt er stefndi tók umdeilda ákvörðun.

Samkvæmt öllu framangreindu ber að sýkna stefnda af kröfum stefnanda, en eins og atvikum er háttað í máli þessu er rétt að hvor aðili greiði sinn kostnað af málinu.

Ingveldur Einarsdóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

D ó m s o r ð :

Stefndi, umhverfisráðherra f.h. íslenska ríkisins, er sýkn af kröfum stefnanda.

Málskostnaður fellur niður.