

LANDSRÉTTUR

Dómur föstudaginn 26. apríl 2024.

Mál nr. 70/2023:

Holt ehf. og

Ljósaborg ehf.

(Guðni Á. Haraldsson lögmaður,

Davíð Örn Guðnason lögmaður, 1. prófmál)

gegn

íslenska ríkinu,

Skipulagsstofnun,

(Sonja H. Berndsen lögmaður)

Eyjafjarðarsveit

(Ólafur Rúnar Ólafsson lögmaður)

og **Teigi ehf.**

(Einar Farestveit lögmaður)

Lykilorð

Umhverfismat. Stjórnvaldsákvörðun. Stjórnsýsla. Matsgerð. Ómerkingarkröfu hafnað.

Útdráttur

H og L höfðu málið og kröfðust þess að ógilt yrði ákvörðun S frá 12. mars 2019 um að fyrirhuguð framkvæmd svínabús að Torfum í Eyjafjarðarsveit væri ekki líkleg til þess að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skyldi því ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Málsókn sína byggðu H og L í meginatriðum á því að ákvörðun S hefði verið haldin efnislegum annmörkum. Með vísan til fyrirbyggjandi matsgerðar hefði S átt að miða við að framkvæmdin væri matsskyld samkvæmt 5. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Til vara að S hafi ranglega lagt til grundvallar að framkvæmdin myndi ekki hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, sbr. 1. mgr. 6. gr. sömu laga. Í dómi héraðsdóms var því hafnað að hin fyrirhugaða framkvæmd félli undir 5. gr. laganna. Þá kom meðal annars fram að ekki væri annað að sjá af rökstuðningi ákvörðunar S en að stofnunin hafi við ákvörðun sína, um hvort fyrirhuguð framkvæmd væri líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, í skilningi 1. mgr. 6. gr. laganna, litið með heildstæðum hætti til þeirra viðmiða sem tilgreind voru í 2. viðauka laga nr. 106/2000 og svöruðu til þeirra valforsendna sem voru settar fram í III. viðauka tilskipunar 2011/92/EBE. Bæri ákvörðunin þannig með sér að það mat sem S lagði til grundvallar í málinu hefði verið í samræmi við kröfur laga nr. 106/2000 að þessu leyti og þær alþjóðlegu skuldbindingar sem lögin byggðust á. Vísaði héraðsdómur einnig til þess að í ljósi þess heildstæða mats sem S bar að gera á fyrirhugaðri framkvæmd væri ekki unnt að líta svo á að niðurstöður matsgerðar sýndu fram á

efnislega annmarka á ákvörðun S. Yrði þá að líta til þess að þau þrjú atriði sem matsmaður gerði grein fyrir í niðurstöðu sinni lutu einvörðungu að þremur þáttum sem vörðuðu eðli framkvæmdar. Eðli framkvæmdar væri hins vegar einungis eitt þeirra þriggja grundvallarviðmiða sem S bæri að líta til við ákvörðun um mats skyldu samkvæmt 2. viðauka laga nr. 106/2000, sbr. 3. mgr. 6. gr. sömu laga. Var matsgerðin því ekki talin hafa þýðingu fyrir úrlausn málsins. Málsástæðum H og L um að ákvörðun S væri haldin efnisannmörkum var því hafnað. Þá hafnaði héraðsdómur því að S hefði brotið gegn reglum um upplýsinga- og andmælarétt, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, og rannsóknarskyldu samkvæmt 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. S, Í og T voru því sýknuð en E var sýknaður á grundvelli aðildarskorts, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Fyrir Landsrétti gerðu H og L aðallega þá kröfu að dómur héraðsdóms yrði ómerktur þar sem þörf hefði verið á sérfróðum meðdómsmanni í héraði, enda hefði verið um að ræða matskennda stjórnvaldsákvörðun sem falið hafi í sér sérfræðipokkingu, auk þess sem fyrir hafi legið matsgerð dómkvadds manns. Í dómi Landsréttar var vísað til þess að með hinum áfrýjaða dómi hefði verið komist að þeirri niðurstöðu, á grundvelli lögfræðilegra röksemda, að matsgerð hins dómkvadda manns hefði ekki þýðingu fyrir úrlausn málsins. Hvorki matsgerðin né eðli ákvörðunarinnar hefði leitt til þess að sérkunnáttu hefði verið þörf í dómi til að leysa úr málsástæðum aðila þannig að efni væru til að ómerkja hinn áfrýjaða dóm. Var kröfu H og L um ómerkingu héraðsdóms því hafnað og hinn áfrýjaði dómur staðfestur með vísan til forsendna.

Dómur Landsréttar

Mál þetta dæma landsréttardómaramarnir Eiríkur Jónsson, Hervör Þorvaldsdóttir og Ragnheiður Harðardóttir.

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- 1 Áfrýjendur skutu málinu til Landsréttar 25. janúar 2023. Áfrýjað er dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 13. janúar 2023 í málinu nr. E-4756/2021.
- 2 Áfrýjendur krefjast þess aðallega að hinn áfrýjaði dómur verði ómerktur og málinu vísað heim í hérað til löglegrar meðferðar. Til vara er þess krafist að ógilt verði ákvörðun Skipulagsstofnunar 12. mars 2019 um að fyrirhuguð framkvæmd svínabúsins að Torfum í Eyjafjarðarsveit sé ekki líkleg til þess að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skuli því ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Þá krefjast áfrýjendur málskostnaðar óskipt úr hendi stefndu í héraði og fyrir Landsrétti.
- 3 Stefndu íslenska ríkið og Skipulagsstofnun krefjast staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Landsrétti.
- 4 Stefndu Eyjafjarðarsveit og Teigur ehf. krefjast staðfestingar hins áfrýjaða dóms og óskipt málskostnaðar fyrir Landsrétti úr hendi áfrýjenda.
- 5 Við aðalmeðferð málsins fyrir Landsrétti gaf fyrirvarmaður áfrýjenda aðilaskýrslu.

Niðurstaða

- 6 Aðalkrafa áfrýjenda er reist á því að þörf hafi verið á sérfróðum meðdómsmanni í héraði, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Ákvörðun Skipulagstofnunar sé matskennd stjórnvaldsákvörðun þar sem reynt hafi á sérfræðipækkingu auk þess sem fyrir hafi legið matsgerð dómkvadds manns. Í hinum áfrýjaða dómi var komist að þeirri niðurstöðu, á grundvelli lögfræðilegra röksemda, að matsgerð hins dómkvadda manns hefði ekki þýðingu fyrir úrlausn málsins. Hvorki matsgerðin né eðli ákvörðunarinnar leiddi til þess að sérkunnáttu væri þörf í dómi til að leysa úr málsástæðum aðila þannig að efni séu til að ómerkja hinn áfrýjaða dóm á þeim grunni að héraðsdómara hafi borið að kveðja til sérfróðan meðdómsmann. Verður aðalkröfu áfrýjenda því hafnað.
- 7 Með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms verður hann staðfestur.
- 8 Áfrýjendum verður óskipt gert að greiða stefndu Eyjafjarðarsveit og Teigi ehf. málskostnað fyrir Landsrétti eins og í dómsorði greinir en rétt þykir að málskostnaður milli áfrýjenda og stefndu íslenska ríkisins og Skipulagsstofnunar falli niður.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Áfrýjendur, Holt ehf. og Ljósaborg ehf., greiði stefndu Eyjafjarðarsveit og Teigi ehf. hvorum um sig 700.000 krónur í málskostnað fyrir Landsrétti.

Málskostnaður milli áfrýjenda og stefndu íslenska ríkisins og Skipulagsstofnunar fellur niður.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 13. janúar 2022

I.

1. Mál þetta var þingfest 12. október 2021 en tekið til dóms 13. desember sl. að lokinni aðalmeðferð. Stefnendur í málinu eru Holt ehf. og Ljósaborg ehf., [...], en stefndu íslenska ríkið, Skipulagsstofnun, [...], Eyjafjarðarsveit, [...], og Teigur ehf., [...].
2. Krafa stefnenda í málinu er að ógilt verði með dómi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 12. mars 2019 um að fyrirhuguð framkvæmd svínabús að Torfum í Eyjafjarðarsveit sé ekki líkleg til þess að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skuli því ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Þá krefjast þeir einnig málskostnaðar. Stefnu krefjast allir sýknu, auk málskostnaðar.

II.

3. Stefnendur eiga jarðirnar Grund I og Grund II a í Eyjafjarðarsveit. Sunnan við jörðina Grund er jörðin Torfur. Það land er í eigu stefnda Teigs ehf. en félagið bar áður heitið Stefán Þórðarson ehf. Af gögnum málsins verður ráðið að stefndi hafi haft uppi áform um byggingu svínabús þegar árið 2017 en í tölvupóstsamskiptum milli Guðjóns Þóris Sigfússonar, fyrirvarsmanns og eiganda stefnenda, og Ingva Stefánssonar, fyrirvarsmanns stefnda, í febrúar sama ár kemur fram að Ingvi hafi leitað upplýsinga hjá

Guðjóni sem sjálfstætt starfandi sérfræðingi um hönnun á svínabúi og kostnað í því sambandi. Í tölvupósti Guðjóns til Ingva, dags. 9. febrúar 2017, þar sem svarað er fyrirspurn Ingva um kostnað kemur fram að ekki sé ljóst hvort gera þurfi deiliskipulag og ekki sé reiknað með að framkvæmdin þurfi að fara í umhverfismat. Af tölvupóstsamskiptum sömu einstaklinga frá 22. mars 2017 verður jafnframt ráðið að Guðjón og Ingvi hafi rætt það sín á milli að sá síðarnefndi keypti land af Guðjóni. Í tölvupósti Ingva til Guðjóns, dags. 20. mars 2017, eru enn fremur ræddar hugmyndir um hvernig búrekstur þeirra geti farið saman. Af hálfu stefnenda er því ekki mótmælt að í þessum samskiptum er vísað til áforma stefnda Teigs ehf. um byggingu svínabús að Torfum.

4. Sveitarstjórn stefnda Eyjafjarðarsveitar samþykkti 29. nóvember 2018 tillögu skipulagsnefndar sveitarfélagsins um að auglýsa tillögu að deiliskipulagi fyrir svínabú í landi Torfa. Tillagan var auglýst á heimasíðu sveitarfélagsins 3. janúar 2019 og gerðu stefnendur athugasemdir við tillöguna, sbr. bréf fyrirvarsmanns stefnenda til Eyjafjarðarhrepps, dags. 12. febrúar 2019.
5. Með bréfi, dags. 2. janúar 2019, barst Skipulagsstofnun fyrirspurn frá stefnda Teigi ehf., sem þá bar heitið Stefán Þórðarson ehf., um hvort hin fyrirhugaða framkvæmd við svínabú að Torfum þyrfti að sæta mati á umhverfisáhrifum samkvæmt þágildandi lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Í bréfinu kom fram að um væri að ræða þauleldi með 2.400 alisvínum, 400 gyltum og rúmlega 1.000 smágrísum á hverjum tíma. Í bréfi stefnda var fyrirhuguð framkvæmd felld undir flokk B í viðauka 1 með lögum nr. 106/2000, en í 1. mgr. 6. gr. laganna var kveðið á um að framkvæmdir sem gætu haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar skyldu háðar slíku mati.
6. Í kjölfarið fór fram mat Skipulagsstofnunar á því hvort framkvæmdin væri líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 og samkvæmt þeim viðmiðum sem kæmu fram í 2. viðauka við lögina.
7. Í þeim gögnum sem stefndi lagði fyrir Skipulagsstofnun kom fram að ráðgert væri að reisa um 6.000 m² svínabú í landi Torfa í Eyjafjarðarsveit. Jörðin Torfur væri um 19 hektarar að stærð en framkvæmdir fælu í sér byggingu tveggja gripahúsa, haugtanks/tanka, starfsmanna- og gestahúss og 8 sílóa á rúmlega 5 hektara lóð. Um væri að ræða þauleldisbú með 2.400 alisvínum, 400 gyltum og rúmlega 1.000 smágrísum á hverjum tíma. Áætlað væri að heildarvatnsnotkun yrði 0,45–0,5 l/sek. og gert væri ráð fyrir að bora 20–30 m djúpa borholu innan lóðar og að holan yrði staðsett í samráði við sérfræðinga á sviði vatnsöflunar, þannig að mengun bærist ekki í vatnsból. Aðkoma að lóð svínabúsins yrði frá Eyjafjarðarbraut vestri um núverandi aðkomuveg sem byggja þyrfti upp. Ekki væri gert ráð fyrir nýjum vegum eða vegtengingum en áætluð væri allt að 25 þúsund rúmmetra efnistaka úr áreyrum Finnastaðaár.
8. Í gögnum sem stefndi Teigur ehf. lagði fram sagði enn fremur að gert væri ráð fyrir að 9.000 rúmmetrar af svínaskít myndu falla til á ári og ráðgert væri að reisa annaðhvort einn 6000 rúmmetra haugtank eða tvo sem rúmuðu 3000 rúmmetra hvor. Veggghæð haugtanka yrði að hámarki 4 m en veggirnir yrðu um 2 m yfir landhæð. Byggingarreitir væru í meira en 50 m fjarlægð frá Finnastaðaá. Hluti eldis yrði áfram á svínabúi framkvæmdaraðila að Teigi í Eyjafjarðarsveit en þar yrði fjöldi alisvína um 800. Staðsetning hreinsivirkis og siturlagna, vegna fráveitu frá starfsmanna- og gestahúsi, yrði ákveðin í samráði við Heilbrigðiseftirlit Norðurlands eystra. Líkleg staðsetning væri austast á lóð búsins, í 200 m fjarlægð frá fyrirhugaðri neysluvatnsholu.
9. Í framhaldi af tilkynningu stefnda aflaði Skipulagsstofnun umsagna nokkurra aðila um tilkynninguna, meðal annars Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar. Í umsögn Matvælastofnunar, dags. 25. janúar 2019, kom fram að stofnunin teldi að fyrirhuguð framkvæmd gæti verið háð umhverfismati samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, þar sem gert væri ráð fyrir því að á búinu yrðu 400 gyltur og 2.400 alisvín þannig að heildarlífmassi á búinu yrði meiri og ágangur og magn úrgangs meira en ef einungis væru 900 gyltur eða 3.000 alisvín, sbr. lið 1.09 í 1. viðauka laga nr. 106/2000.
10. Stefndi Teigur ehf. lýsti hins vegar þeirri afstöðu til þessarar umsagnar að svínabú skyldi háð mati á umhverfisáhrifum ef stæði fyrir alisvín væru 3.000 eða fleiri annars vegar og ef svínabú væru með 900 stæði eða fleiri fyrir gyltur hins vegar. Algengt væri að svínabú væru byggð bæði fyrir alisvín og gyltur. Það væri skilningur stefnda sem framkvæmdaraðila að svo lengi sem samanlögð bústærð væri undir 3.000

alisvínnum og samanlagður fjöldi gylta undir 900 væri um að ræða framkvæmd í flokki B sem væri tilkynningarskyld, en ekki framkvæmd í flokki A sem ávallt væri háð mati á umhverfisáhrifum.

11. Umhverfisstofnun gerði í umsögn sinni, dags. 24. janúar 2019, athugasemd við það að í greinargerð stefnda Teigs ehf. sem framkvæmdaraðila væri ekki ljóst hver heildarfjöldi allra dýra á búinu yrði á hverjum tíma. Þegar lagður væri saman fjöldi alisvína (2.400), gylta (400) og smágrísa (1.728) gætu samkvæmt skilningi stofnunarinnar verið allt að 4.528 misstór dýr á búinu á hverjum tíma. Í umsögn Umhverfisstofnunar kom þó fram að stofnunin teldi „mat á umhverfisáhrifum ekki til þess fallið að varpa fram nýjum upplýsingum um umrædda framkvæmd“ og að „framkvæmdin [væri] ekki líkleg til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér og [væri] því ekki háð mati á umhverfisáhrifum“.
12. Stefndi Teigur ehf. svaraði athugasemd Umhverfisstofnunar á þann veg að inn í heildartöluna vantaði fjölda grísa sem væru undir mjólkandi gyltum á hverjum tíma. Gotstúur væru alls 120 en 20 stæðu auðar á hverjum tíma vegna þvotta og flutninga. Allt að 14 grísir gætu verið undir hverri gyltu og því væri gert ráð fyrir að hámarksfjöldi spenagrísa á hverjum tíma geti verið 1.400.
13. Í ákvörðun Skipulagsstofnunar 12. mars 2019 er rakið að framkvæmdin sem um ræðir sé tilkynningarskyld til ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt 6. gr. og lið 1.10 í 1. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Við mat á því hvort slík framkvæmd skuli háð umhverfismati skuli einkum taka mið af eðli framkvæmdar, svo sem stærð og umfangi, úrgangsmyndun, mengun og ónæði, sbr. 1. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000.
14. Í framhaldinu fjallaði Skipulagsstofnun um það í ákvörðun sinni hvort framkvæmdin væri líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif þegar litið væri til þeirra viðmiða sem tilgreind væru í 2. viðauka laganna. Í ákvörðuninni kemur fram að um sé að ræða nokkuð stór mannvirki og gert sé ráð fyrir umfangsmiklu þaueldi á svínum. Ljóst sé að töluvert magn úrgangs muni falla til við eldið en allur úrgangur muni fara með niðurgraffinni lögn frá svínabúinu í lokaða haugtanka.
15. Í ákvörðuninni kemur fram að Skipulagsstofnun taki undir það með Umhverfisstofnun að starfsemin þurfi að uppfylla kröfur um bestu aðgengilegu tækni (BAT) og taka þurfi mið af aðferðum sem beitt skuli samkvæmt sömu tækni við meðferð svínaskíts, geymslu og dreifingu hans til þess að lágmarka lyktarmengun frá búinu og koma í veg fyrir að úrgangur berist í ár þegar skítinum sé dreift. Skipulagsstofnun telji að ákvæði þess efnis þyrfti að koma fram í starfsleyfi en framkvæmdaraðili stefndi Teigur ehf. hafi auk þess sett fram tillögur að aðgerðum ef kvartanir bærust um lykt þrátt fyrir að kröfum um bestu aðgengilegu tækni hefði verið fylgt.
16. Varðandi sjúkdóma í svínum og hugsanlega dreifingu sjúkdóma með úrgangi frá starfseminni vísaði Skipulagsstofnun til þess í ákvörðun sinni að framkvæmdaraðili stefndi Teigur ehf. hefði sett fram tillögur sem koma ættu í veg fyrir eða draga úr líkum á að sjúkdómar bærust í bústofninn og hugsanlegt sjúkdómssmit frá úrgangi og fyrir lægi að framkvæmdaraðili þyrfti að fara eftir ákvæðum starfsleyfis heilbrigðisnefndar Norðurlands eystra sem tækju meðal annars til sjúkdómsvarna og viðbragða ef sjúkdómar kæmu upp. Að mati Skipulagsstofnunar kölluðu þættir sem féllu undir eðli framkvæmdarinnar ekki á að framkvæmdin undirgengist mat á umhverfisáhrifum.
17. Í framhaldinu er rakið að við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð umhverfismati skuli taka mið af staðsetningu framkvæmdarinnar, svo sem landnotkun sem fyrir er eða sé fyrirhuguð samkvæmt skipulagsáætlun og svæða sem njóti verndar í samræmi við reglugerð um varnir gegn mengun vatns og reglugerð um neysluvatn vegna grunnvatnsmengunar og mengunar í ám og vötnum, sbr. 2 tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000. Starfsemin sem um ræði sé fyrirhuguð á hálfgrónu flatlendi í landbúnaðarhéraði. Í umsögn Umhverfisstofnunar komi fram að staðsetning búsin standist kröfur um fjarlægðarmörk frá íbúðarbyggð m.t.t. lyktarmengunar. Fyrir liggja samkvæmt framlögðum gögnum að næsta vatnsból sé í hlíð í meira en 2 km fjarlægð frá fyrirhuguðu svínabúi, langt ofan dreifingarsvæðis búfjáraburðar og næstu vatnsverndarsvæði séu í rúmlega 7 km fjarlægð sem sé langt umfram kröfur reglugerðar. Framkvæmdasvæðið sé í nágrenni votlendis þar sem vistgerðin tjarntararflóavist finnist en það myndi ekki raska votlendinu eða vistgerðinni. Að mati Skipulagsstofnunar kölluðu þættir sem féllu undir staðsetningu framkvæmdarinnar ekki á að framkvæmdin gengist undir mat á umhverfisáhrifum.

18. Síðan sagði í ákvörðun Skipulagsstofnunar að við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd væri háð umhverfismati skyldi taka mið af eiginleikum hugsanlegra áhrifa framkvæmda að teknu tilliti til eðlis og staðsetningar framkvæmdar, svo sem stærð og fjölbreytileika áhrifa, og fjölda þess fólks sem ætla mætti að yrði fyrir áhrifum, tímalengd og afturkræfni áhrifa, sbr. 3. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000. Í ákvörðuninni sagði að Skipulagsstofnun teldi að helstu neikvæðu áhrif vegna svínabúsins yrðu vegna þess úrgangs sem myndi falla til frá búinu. Næsta vatnsból væri í tveggja km fjarlægð ofan við dreifingarsvæði svínaskítsins og í rúmlega 7 km fjarlægð frá vatnsverndarsvæðum og því ekki líklegt að úrgangur bærisk í grunnvatn. Úrgangurinn gæti hins vegar haft í för með sér neikvæð áhrif vegna lyktarmengunar, auk mögulegra neikvæðra áhrifa á vatnalíf, en tryggja þyrfti að úrgangur frá búinu bærisk ekki í lífríki Finnastaða- og Eyjafjarðaráa, eins og áður hefði komið fram. Ef ströngustu kröfum um bestu aðgengilegu tækni yrði framfylgt myndu neikvæð áhrif vegna lyktar að öllum líkindum verða tímabundin og vara skammt og að mati stofnunarinnar verða bundin við afmarkað svæði þar sem annar landbúnaður væri stundaður og ekki líkleg til að hafa áhrif á marga.
19. Að mati Skipulagsstofnunar kölluðu þættir sem féllu undir eiginleika hugsanlegra áhrifa framkvæmdarinnar ekki á að framkvæmdin gengist undir mat á umhverfisáhrifum.
20. Ákvörðunin var birt á vef Skipulagsstofnunar 13. mars 2019 og auglýst í Fréttablaðinu 14. mars 2019. Kom þar fram að samkvæmt 14. gr. laga nr. 106/2000 mætti kæra ákvörðunina til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og væri kærufrestur til 15. apríl 2019. Í kjölfarið var kynnt með auglýsingu í Stjórnartíðindum að sveitarstjórn Eyjafjarðarsveitar hefði samþykkt deiliskipulagstillögu að hinu fyrirhugaða svínabú að Torfum 5. apríl 2019.
21. Með bréfi, dags. 24. júní 2019, kærðu stefnendur bæði samþykkt deiliskipulags svínabúsins og ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 12. mars 2019 til úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindamál. Um ákvörðun Skipulagsstofnunar lýstu stefnendur þeirri afstöðu í kærinni að þeir teldu að um matsskylda ákvörðun hefði verið að ræða, þ.e. að fyrirhuguð framkvæmd og uppbygging á svínabúinu hefði þurft að fara í umhverfismat á grundvelli laga nr. 106/2000 og því bæri að ógilda hana.
22. Úrskurðarnefndin vísaði kæru stefnenda á ákvörðun Skipulagsstofnunar hins vegar frá þar sem kærufrestur hefði runnið út mánuði eftir að ákvörðunin var tekin 12. mars 2019, þ.e. 15. apríl 2019 eins og auglýstur kærufrestur hefði kveðið á um. Taldi nefndin ekki tilefni til að víkja frá þeim kærufresti. Í sama úrskurði gat úrskurðarnefndin þess hins vegar að ekki lægi fyrir endanleg ákvörðun Eyjafjarðarsveitar um deiliskipulagið sem kærnanleg væri til nefndarinnar. Vísaði nefndin þá til þess að ekki kæmi fram með skýrum hætti í bókun sveitarstjórnar 14. mars 2019 hvort deiliskipulagstillagan væri samþykkt eða hvort eingöngu væru samþykktar tillögur skipulagsnefndar um afgreiðslu á þeim athugasemdum sem borist höfðu.
23. Í framhaldinu samþykkti sveitarstjórn stefnda nýtt deiliskipulag vegna svínabúsins 21. nóvember 2019 og var auglýsing um það birt 25. nóvember 2019. Stefnendur kærðu þessa ákvörðun til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála að nýju og kvað nefndin upp úrskurð 7. maí 2020 í máli nr. 133/2019. Með úrskurðinum var hafnað kröfu stefnenda um að ákvörðun sveitarstjórnar Eyjafjarðarsveitar um að samþykkja deiliskipulagið vegna svínabús að Torfum yrði felld úr gildi. Tiltók nefndin sérstaklega í niðurstöðukafla að ekki væri tekið tillit til sjónarmiða stefnenda um að matsskylduákvörðun Skipulagsstofnunar, dags. 12. mars 2019, hefði verið ólögmat með vísan til þess að fyrri úrskurði nefndarinnar í máli nr. 49/2019 hefði ekki verið hnekkt.
24. Með matsbeiðni til Héraðsdóms, dags. 30. júní 2020, óskuðu stefnendur eftir því að dómkvaddur yrði matsmaður til að meta „umhverfisáhrif af fyrirhuguðu svínabú að Torfum í Eyjafjarðarsveit“ og meta það hvort umhverfisáhrif væru „minni, jafnmikil eða meiri en umhverfisáhrif svínabúa að viðmunarstærðum umhverfismats samkvæmt liðum ii. og iii í flokki 1.09 í 1. viðauka laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum“.
25. Í matsbeiðninni var efni matsins síðan lýst nánar á þann veg að stefnendur óskuðu eftir að matsmaður léti í té skriflegt og rökstutt álit í svörum við tveimur spurningum. Annars vegar var óskað svars við því hvort, að teknu tilliti til allra þátta búrekstrar, hið fyrirhugaða svínabú að Torfum I í Eyjafjarðarsveit myndi hafa jafnmikil eða meiri umhverfisáhrif en búrekstur svínabús sem innihéldi einungis 3.000 stæði fyrir alisvín

- (yfir 30 kg). Ef þessari spurningu væri svarað játandi var þess óskað að matsmaður svaraði þeirri spurningu hversu miklu meiri umhverfisáhrif hins fyrirhugaða svínabús væru líkleg til að verða að teknu tilliti til allra þátta hins fyrirhugaða búrekstrar miðað við þröskuldsviðmiðunarstærð fyrir umhverfismat í lið ii (3000 alisvín yfir 30 kg) í flokki 1.09 í 1. viðauka laga nr. 106/2000 um mat umhverfisáhrifum.
26. Hins vegar var óskað eftir að matsmaður svaraði þeirri spurningu hvort fyrirhugað svínabú að Torfum myndi, að teknu tilliti til allra þátta búrekstrar, hafa jafnmikil eða meiri umhverfisáhrif en búrekstur svínabús sem innihéldi einungis 900 stæði fyrir gyltur. Ef spurningunni væri svarað játandi var þess óskað að matsmaður svaraði því hversu miklu meiri umhverfisáhrif hins fyrirhugaða svínabús væru líkleg til að verða að teknu tilliti til allra þátta hins fyrirhugaða búrekstrar miðað við þröskuldsviðmiðunarstærð fyrir umhverfismat í lið iii (900 gyltur) í flokki 1.09 í 1. viðauka laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.
 27. Með úrskurði 13. nóvember 2020 hafnaði Héraðsdómur Reykjavíkur því að matsmaður yrði dómkvaddur samkvæmt beiðni stefnenda. Vísaði dómurinn þá til þess að í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 kæmi fram hvaða þætti búrekstrar og stærðarmörk ætti að leggja til grundvallar þegar metið væri hvort svínabú væri háð mati á umhverfisáhrifum. Mat á því hvaða forsendur væru lagðar til grundvallar væri lögbundið. Af því leiddi að mat á því hvort leggja mætti aðrar tiltekna forsendur til grundvallar í matsgerð sem síðan yrði borin saman við umhverfisáhrif svínabúa sem samkvæmt lögum væru matsskyld væri lögfræðilegt álitaefni sem lagalegur ágreiningur væri um og dómstólum bæri að skera úr um en ekki dómkvöddum matsmönnum, sbr. 2. mgr. 60. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála
 28. Með úrskurði, dags. 26. janúar 2021, felldi Landsréttur hins vegar úrskurð dómsins úr gildi og lagði fyrir héraðsdómara að dómkveðja matsmann í samræmi við beiðni stefnenda. Vísaði Landsréttur þá til þess að ljóst væri af matsbeiðni að stefnendur hygðust með fyrirhugaðri matsgerð freista þess að afla sér sönnunar um að ákvörðun Skipulagsstofnunar 12. mars 2019 væri haldin efnislegum annmörkum. Við blasti að ekki væri á færi dómara að leggja mat á þau álitaefni sem fælust í spurningunum. Á hinn bóginn væri það dómara að meta hvort niðurstaða matsgerðar gæti haft áhrif á gildi ákvörðunar Skipulagsstofnunar og eftir atvikum ákvörðun sveitarstjórnar um samþykki deiliskipulagsins. Þótt með matsbeiðninni væri leitað álits á þáttum sem öðrum þræði snertu lagaleg atriði myndi niðurstaða þar um í matsgerð ekki binda hendur dómara eða þrengja svigrúm hans eða skyldu til að meta þau endanlega sjálfur, þar með talið um hvort og þá að hvaða marki dómstólar gætu tekið til endurskoðunar sérfræðilegt mat Skipulagsstofnunar sem ákvörðun hennar 12. mars 2019 byggðist á.
 29. Landsréttur taldi að hið sama gildi um mat á því til hvaða forsendna væri heimilt að líta þegar metið væri hvort þörf væri á mati á umhverfisáhrifum samkvæmt fyrirmælum 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, sbr. 2. viðauka sömu laga. Væri þess jafnframt að gæta að stefnendur bæru hallann af þýðingu matsgerðar og þá því ef sönnunargildi matsgerðar yrði rýrara en ella vegna þess að lögð hefði verið til grundvallar mati forsenda sem reyndist síðar ekki eiga við rök að styðjast. Yrði stefnendum því ekki meinað að afla matsgerðar um þessar spurningar, enda bæru þeir sjálfir kostnað af henni og áhættu af því hvort hún kæmi þeim að notum. Spurningarnar yrðu ekki taldar það óskýrar að efni væru til að hafna beiðni um dómkvaðningu af þeim sökum og yrði ekki fallist á að þær væru bersýnilega þýðingarlausar þótt alls væri óvíst á þessu stigi hvort matsgerð myndi í reynd koma stefnendum að nokkrum notum
 30. Dómurinn kvaddi 24. mars 2021 Pál Höskuldsson verkfræðing til að vinna umbeðið mat og svara þeim spurningum sem greindi í matsbeiðni. Í matsgerð Páls, sem dagsett er 14. júní 2021 en lögð fyrir dóminn í þinghaldi 12. október sama ár, kemur fram að spurningum í matsbeiðni verði svarað sérstaklega fyrir hvern áhrifavald sem fjallað er um. Þar sem fjöldi stæða kæmi fram í matsbeiðninni yrði litið á það sem fjölda virkra stæða, þ.e. að öll stæðin væru í notkun undir dýr. Við mat á áhrifum frá gyltum væri gert ráð fyrir að þeim fylgdu spenagrísir, smágrísir og geltir í sama hlutfalli og fram kæmi í lýsingu í fyrirspurn um matsskyldu á fyrirhuguðu svínabúi.
 31. Í lið 7.1 í matsgerð er fyrstu spurningu matsbeiðanda svarað á þann veg að heildarmagn mykju frá fyrirhuguðu svínabúi reiknaðist 7.748 rúmmetrar á ári, en í samanburði reiknaðist heildarmagn mykju frá 3.000 alisvínnum 6.450 rúmmetrar á ári. Magn mykju frá fyrirhuguðu svínabúi reiknaðist því meira en frá svínabúi sem innihéldi einungis 3.000 stæði fyrir alisvín og því mætti gera ráð fyrir meiri umhverfisáhrifum af mykju. Með sama hætti svaraði dómkvaddur matsmaður annarri spurningu í

matsbeiðni á þann veg að heildarmagn mykju frá svínabúi með stæði fyrir 900 gyltur reiknaðist 5.824 rúmmetrar. Magn mykju af fyrirhuguðu svínabúi að Torfum reiknaðist því meira en frá svínabúi sem innihéldi einungis 900 stæði og því mætti gera ráð fyrir meiri umhverfisáhrifum af mykju að þessu leyti. Samanlagt væru því 20,1% meiri umhverfisáhrif af mykju af fyrirhuguðu búi en búi með stæði fyrir 3.000 alisvín og 33% meiri áhrif af mykju en af búi sem væri einungis með stæði fyrir 900 gyltur.

32. Að sama skapi komst matsmaður að þeirri niðurstöðu í lið 7.2 í matsgerð að lyktarónæði væri 14,1% meira af fyrirhuguðu svínabúi en af búi með stæði fyrir 3.000 alisvín, en 48,7% meira en frá búi sem væri með stæði fyrir 900 gyltur einvörðungu. Þá taldi matsmaður í lið 7.3 að stærð bygginga svínabúsins yrði 75,4% meiri en bús sem væri með stæði fyrir 3.000 alisvín. Byggingarnar við fyrirhugað svínabú yrðu hins vegar minni en við bú sem væri einungis með 900 stæði fyrir gyltur.
33. Dómkvaddur matsmaður kom fyrir dóminn og staðfesti matsgerðina og efni hennar. Í skýrslu hans fyrir dómnum kom fram að honum hefði ekki verið falið að meta öll umhverfisáhrif. Í ljósi þess hversu umfangsmikið umhverfismat væri hefði þess í stað verið sammælt um það á matsfundi að hann myndi ekki meta öll umhverfisáhrif heldur einblína á þrjá afmarkaða þætti, þ.e. magn mykju, lyktarónæði og stærð bygginga sem fjallað er um í liðum 7.1 til 7.3 í matsgerð.
34. Matsmaður kvaðst í útreikningum sínum á magni mykju hafa notað meðaltal þekktra gilda, en munað gæti allt að 200% á magni úrgangs eftir því hvort notað væri hæsta eða lágsta gildið. Hann upplýsti enn fremur í skýrslu sinni fyrir dómi að hann hefði ekki farið á vettvang í matsvinnunni heldur notað tölur sem væru unnar frá búum í rekstri og unnið með fræðigreinar.
35. Fyrirsvarismaður stefnda Teigs ehf., Ingvi Stefánsson, upplýsti í aðilaskýrslu fyrir dómi að framkvæmdir við byggingu svínabúsins hefðu hafist vorið 2022 og að stefndi hefði þegar varið um 140 milljónum króna í framkvæmdina en kostnaðaráætlun væri 700 milljónir. Byrjað hefði verið að steypa botnplötu í nóvember 2022. Aðspurður fyrir dómi um myndband af vatnavöxtum í Finnastaðaá kvað fyrirsvarismaður stefnda að tekið væri tillit til hugsanlegra flóða í byggingu svínabúsins og að mokað hefði verið upp efni úr ánni í kjölfar þessara vatnavaxta til að tryggja að áin væri í farvegi sínum.

III.

Helstu málsástæður stefnenda

36. Stefnendur telja að ógilda beri ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 12. mars 2019 þar sem hún sé haldin efnislegum anmörkum. Af málatilbúnaðinum verður ráðið að stefnendur telji að framkvæmdin sem um ræðir í málinu hafi meiri umhverfisáhrif en framkvæmdir sem lýst er í A-flokki 1. viðauka við þágildandi lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, en slíkar framkvæmdir séu ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum. Vísa stefnendur þá til þess að í lið 1.09 í sama viðauka sé sérstaklega tilgreint að þau leidi svína með að minnsta kosti 3.000 stæði fyrir alisvín (yfir 30 kg) eða 900 stæði fyrir gyltur skuli ávallt sæta mati á umhverfisáhrifum. Stefnendur telja að áhrif hins fyrirhugaða svínabús sem ákvörðunin sem krafist er ógildingar á snertir séu mun víðtækari en ef einungis væri um að ræða 3.000 alisvín eða 900 gyltur, en gert sé ráð fyrir að þar verði haldin 2.400 alisvín og 400 gyltur og vísa þeir um það til fyrirbyggjandi matsgerðar dómkvadds matsmanns.
37. Í málatilbúnaði stefnenda er í fyrsta lagi byggt á því að ákvörðun Skipulagsstofnunar hafi verið haldin efnis- og formannmarka þar sem fyrirhugað svínabú hafi að réttu lagi verið matsskyld framkvæmd og fallið undir 5. gr. laga nr. 106/2000. Vísa stefnendur þá til þess að framkvæmdin hafi haft meiri umhverfisáhrif en þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í lið 1.09 í 1. viðauka laganna og eru ávallt matsskyldar. Að mati stefnenda beri Skipulagsstofnun að vinna heildarmat á umhverfisraskandi áhrifum fyrirhugaðra framkvæmda til samanburðar við viðmið liðar 1.09 í 1. viðauka laga nr. 106/2000. Styðja stefnendur þetta við jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar og stjórnsýslulaga enda telji þeir ekkert jafnræði í þeirri framkvæmd að bú með rúmlega 4.200 svín fari ekki í mat á umhverfisáhrifum þegar svínabú með 3.001 alisvín þurfi ávallt að lúta slíku mati.

38. Fallist dómurinn ekki á þá málsástæðu að framkvæmdin falli undir framkvæmd sem ávallt skuli lúta mati á umhverfisáhrifum samkvæmt ofangreindu telja stefnendur að framkvæmdin eigi að sæta mati á umhverfisáhrifum þar sem hún geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, sbr. 1. mgr. 6. gr. þágildandi laga nr. 106/2000. Vísa stefnendur að þessu leyti jafnframt til þeirra viðmiða sem tilgreind eru í 2. viðauka við lögina og lúta meðal annars að sammögnunaráhrifum framkvæmdar með öðrum framkvæmdum, úrgangsmýndun, svo og mengun og ónæði.
39. Stefnendur telja einnig að annmarkar hafi verið á málsmeðferð Skipulagsstofnunar sem leiða eigi til þess að ógilda eigi ákvörðun stofnunarinnar frá 12. mars 2019. Þannig hafi stofnunin ekki gætt að því að afla umsagnar stefnenda sem nágranna svínabúsins áður en hún tók ákvörðun um að framkvæmdin skyldi ekki sæta mati á umhverfisáhrifum. Stefnendur telja að í máli þessu hafi reglur um upplýsinga- og andmælarétt þeirra verið brotnar með því að þeim hafi ekki verið gefinn kostur á að koma með umsögn eða athugasemdir í skilningi 3. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.
40. Að sama skapi hafi rannsóknarskylda Skipulagsstofnunar ekki verið uppfyllt í málinu. Telja stefnendur að stærð hins fyrirhugaða svínbús og eðli rekstrarins að öðru leyti hefði átt að gefa Skipulagsstofnun tilefni í þessu tiltekna máli til að leita umsagnar stefnenda, og hugsanlega eigenda annarra nærliggjandi fasteigna, í samræmi við orðalag 3. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum og reglur um upplýsinga- og andmælarétt í stjórnáskilningum. Þar sem það var ekki gert sé um brot á þátttökurétti almennings að ræða.
41. Þá telja stefnendur einnig að hafa verið í huga markmiðsákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum og laga um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 um mikilvægi aðkomu almennings, en engin umsögn frá nágrönnum eða almenningi hafi legið fyrir við ákvörðun Skipulagsstofnunar þrátt fyrir tugi umsagna í málsmeðferð Eyjafjarðarsveitar. Telja stefnendur jafnframt að Eyjafjarðarsveit hafi borið sjálfstæð skylda til að tilkynna umsagnaraðilum sem málið varðaði um málsmeðferð Skipulagsstofnunar og ákvörðunar stofnunarinnar um matsskyldu.

Helstu málsástæður stefnda Skipulagsstofnunar og íslenska ríkisins

42. Stefnu Skipulagsstofnun og íslenska ríkið hafna því að undirbúningi ákvörðunar um matsskyldu hafi verið áfátt sem og að efnislegir annmarkar hafi verið á ákvörðuninni. Af hálfu stefnda Skipulagsstofnunar er bent á að í ljósi eftirlitshlutverks hennar samkvæmt 4. gr. laga nr. 106/2000 hafi henni borið að skera úr um hvort fyrirhuguð framkvæmd félli að lýsingu á einhverri þeirra framkvæmda sem taldar eru upp í 1. viðauka laganna. Í því skyni hafi stofnunin þurft að sjá til þess að fyrir lægju viðhlítandi upplýsingar um fyrirhugaða framkvæmd og taka síðan afstöðu til þess á grundvelli lagatúlkunar hvort framkvæmdin svaraði til einhvers framkvæmdaflokks í viðaukanum.
43. Skipulagsstofnun bendir á að í greinargerð framkvæmdaraðila frá janúar 2019 sé að finna lýsingu á framkvæmdinni, einkum bls. 8 og áfram. Samkvæmt þeirri lýsingu yrði heildarfjöldi grísa yfir 30 kg. 2400, heildarfjöldi gylta 400 og fjöldi grísa undir 30 kg. vel yfir 1.000.
44. Skipulagsstofnun vísar til þess að samkvæmt tölulíð 1.09 í lögum nr. 106/2000 sé um að ræða A-flokks framkvæmd þegar þauleldi svína er með a.m.k. 3.000 stæði fyrir alisvín (yfir 30 kg.) eða 900 stæði fyrir gyltur. Miðað við túlkun ákvæðisins samkvæmt orðanna hljóðan sé ekki unnt að leggja saman alisvín yfir 30 kg. og grísi sem eru undir 30 kg. Því sé ekki grundvöllur fyrir þeirri aðferðafræði að horfa á samanlagðan heildarfjölda dýra eins og stefnendur virðist byggja á.
45. Þá telur stefndi Skipulagsstofnun að sjónarmið sem fram komu í umsögn Matvælastofnunar um heildarlífsmassa á búinu og ágang og magn úrgangs falli ekki að orðalagi tölulíðar 1.09 í viðauka eða því viðmiði sem þar er nefnt um fjölda dýra. Þannig sé ekki grundvöllur til að byggja á jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar.
46. Að því er varðar sjónarmið stefnenda um að sú skylda hafi hvílt á stefnda Skipulagsstofnun að leita umsagna eða athugasemda nágranna vegna ákvörðunar um matsskyldu, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, út frá eðli og umfangi deiliskipulagsins sem og umfangi og sérstökum hagsmunum nágranna hverju sinni telur stefndi rétt að benda á að ógildingarkrafan í málinu beinist aðeins að ákvörðun Skipulagsstofnunar en ekki að deiliskipulagi Eyjafjarðarsveitar. Þá er lögð áhersla á að

tilkynningarskylduferlið, sem lýkur með matsskylduákvörðun, og deiliskipulagsferlið séu tvö mismunandi ferli, byggð á tvennum lögum.

47. Stefndu Skipulagsstofnun og íslenska ríkið benda á að fjallað sé um málsmeðferð vegna mats á umhverfisáhrifum í IV. kafla laga nr. 106/2000. Ákvörðun stefnda Skipulagsstofnunar um matsskyldu hafi ekki byggst á þeim kafla heldur á málsmeðferð sem lýst var í 6. gr. í III. kafla laganna og í IV. kafla reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt orðanna hljóðan hafi d-liður 1. gr. tekið til umhverfismatsferlisins, sbr. ákvæði IV. kafla laganna, en ekki tilkynningarskylduferlisins sem lýkur með matsskylduákvörðun samkvæmt 6. gr. Í ljósi orðalags 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 um að leita eigi til annarra eftir eðli máls hverju sinni sé það síður en svo fortakslaus skylda að leita til nággranna eða landeigenda sem eiga aðliggjandi fasteignir.
48. Að því er varðar málsástæður stefnenda um að taka hafi átt mið af athugasemdum sem stefnda Eyjafjarðarsveit höfðu borist frá nágrönnum og almenningi í tengslum við ákvörðun um matsskyldu vísar stefndi til þess að í umsögn stefnda Skipulagsstofnunar um lýsingu fyrir tillögu að gerð deiliskipulags vegna svínabús í landi Torfa, dags. 24. október 2018, sé tekið fram að að samráð skuli hafa við almenning sem og aðra hagsmunaaðila við mótnun tillögunnar, sbr. gr. 5.2.1 í skipulagsreglugerð. Margir hagsmunaaðilar séu í nálægð við skipulagssvæðið og því sé samráð við nággranna afar mikilvægt vegna umfangs og eðlis starfseminnar. Meðstefndi Eyjafjarðarsveit hafi farið eftir þessum orðum, enda hafi komið athugasemdir frá nágrönnum og almenningi sem stefndi Skipulagsstofnun hafi haft undir höndum og fengið frá meðstefnda Eyjafjarðarsveit í tengslum við athugun á deiliskipulagstillögunni.
49. Í þessu ljósi og að virtum þeim sjónarmiðum sem rakin eru í kafla 2.1 í umsögn Skipulagsstofnunar telur stofnunin að ekki hafi verið tilefni til að gefa stefnendum kost á að tjá sig sérstaklega um tilkynningu stefnda áður en stofnunin tók ákvörðun um matsskyldu. Auk þess hafi málið verið nægilega rannsakað, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, og umsögn frá nágrönnum hefði engu breytt og því óþarft að afla álits þeirra, sbr. 13. gr. stjórnisýslulaga. Jafnframt verði að hafa í huga að málsmeðferð vegna ákvörðunar um matsskyldu snýr fyrst og fremst að því að upplýsa hvort af framkvæmd verði svo umtalsverð umhverfisáhrif að koma þurfi til mats á umhverfisáhrifum. Ákvörðunin feli ekki í sér neina heimild til framkvæmda, til þess þurfa að koma aðrar leyfisveitingar, t.a.m. framkvæmdaleyfi.
50. Stefndu mótmæla málsástæðum í stefnu um að fella hafi átt hið fyrirhugaða svínabú undir lið 1.10 í 1. viðauka laganna. Stefndi Skipulagsstofnun bendir á að framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki B skuli háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geti hafi í för með sér „umtalsverð umhverfisáhrif“. Í p-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 er skilgreint hvað felist í þeim orðum. Þar er átt við veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum. Þetta merki að ekki dugi að horfa aðeins á eðli og umfang framkvæmdarinnar sem og staðsetningu, eins og stefnendur geri.
51. Stefndu benda á að í svari framkvæmdaraðila til stefnda Skipulagsstofnunar dags. 29. janúar 2019 sé vikið að því að mótvægisáðferðir til að lágmarka lyktarmengun frá eldhúsum, haugtónkum og dreifingu svínamykju á tún styðjist við bestu mögulegu tækni til þess að lágmarka lyktarmengun við dreifingu mykju. Tekið sé fram að ef kvartanir berast sé hægt að auka við undirburð undir gripi og minnka þannig lyktarmengun frá starfseminni. Einnig yrði sett niðurbrotsefni saman við mykjuna sem minnki lyktarmengun þegar hún sé borin á tún. Stuðst sé við þessar forsendur í ákvörðun Skipulagsstofnunar og gengið út frá því að þær standist þegar á reynir.
52. Að því er varðar sjónarmið stefnenda um byggingarbann í 5–600 metra radíus frá svínabúum bendir stefndi Skipulagsstofnun á að fjallað sé um staðsetningu framkvæmdar í niðurstöðum ákvörðunar. Þar sé m.a. vikið að umsögn Umhverfisstofnunar þess efnis að staðsetning svínabúsins standist kröfur um fjarlægðarmörk frá íbúðarbyggð m.t.t. lyktarmengunar. Þá sé vikið að lyktarmengun á bls. 3 í umsögninni.
53. Að því er varðar sjónarmið stefnenda um að fyrirhuguð framkvæmd sé meiri að umfangi en sambærilegar framkvæmdir að þröskuldsviðmiðunarstærðum og tilvísun til matsgerðar dómkvaddis matsmanns um að framkvæmdin hafi meiri umhverfisáhrif en svínabú af þröskuldsviðmiðunarstærðum samkvæmt þágildandi tölulið 1.09 í lögum nr. 106/2000 vísa stefndu til umsagnar Umhverfisstofnunar dags. 23. ágúst 2019 til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Þar sé sérstaklega vísað til þess að ekki sé unnt að

leggja fjölda alisvína og grísa undir 30 kg. Þess vegna sé ekki grundvöllur til að byggja á jafnræðisreglu stjórnsluréttar eins og gert sé af hálfu stefnenda.

54. Stefndu benda á að töluleg viðmið sem skilja að framkvæmdir í flokki A og flokki B, sbr. 1. viðauka laga nr. 106/2000, séu hlutlægir mælikvarðar. Sá hlutlægi mælikvarði sem notaður er í tölulið 1.09 sé stæði fyrir dýr af tiltekinni tegund, ekki sameiginlegt magn úrgangs. Í þeim tilvikum þegar framkvæmdir sem falla undir lögin uppfylla ekki þau hlutlægu lágmarksviðmið sem skilgreina þær framkvæmdir sem ávallt skulu háðar mati á umhverfisáhrifum (framkvæmdir í A-flokki) þurfi að meta út frá huglægum viðmiðum samkvæmt 2. viðauka laganna hvort framkvæmd geti haft umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér. Ef framkvæmd sem fellur utan flokks A getur leitt til umtalsverðra umhverfisáhrifa þurfi hún að gangast undir umhverfismat eins og framkvæmdir í flokki A. Því er flokkum B- og C í 1. viðauka laga nr. 106/2000 ætlað að tryggja að framkvæmdir sem geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif undirgangist umhverfismat þrátt fyrir að hlutlæg viðmið framkvæmdar í flokki A séu ekki uppfyllt.
55. Að mati stefnda Skipulagsstofnunar féll framkvæmdin sem um ræðir í þessu máli ekki undir töluleg viðmið töluliðar 1.09. Því hafi framkvæmdin þurft að fá málsmeðferð á grundvelli 6. gr. laga nr. 106/2000 til að fá úr því skorið hvort hún ætti að undirgangast mat á umhverfisáhrifum. Niðurstaðan var sú að framkvæmdin væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og væri því ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Við þá ákvörðun stefnda Skipulagsstofnunar hafi verið gengið út frá viðmiðum 2. viðauka laganna en úrgangsmyndun sé meðal þátta sem taka skal mið af. Úrgangsmyndun þurfi þó að setja í samhengi við staðsetningu og líkleg áhrif af þeirri úrgangsmyndun og það hvort áhrifin teljast umtalsverð í skilningi laganna.
56. Stefndi Skipulagsstofnun dregur ekki í efa það sem fram kemur í matsgerð um magn úrgangs en ítrekar og áréttar að magn úrgangs sé ekki tölulegt viðmið sem notað sé í tölulið 1.09 heldur fjöldi stæða fyrir tiltekin dýr. Þá bendir stefndi Skipulagsstofnun á að matsgerðin, sem gerð er á ábyrgð og áhættu stefnenda, fjalli eingöngu um mælanlega þætti framkvæmdarinnar, þ.e. magn úrgangs og umfang mannvirkja. Í matsgerðinni séu umræddir þættir hvorki settir í samhengi við staðsetningu né tekin afstaða til líklegra áhrifa framkvæmdarinnar. Matsgerðin nýtist því ekki ein og sér til að halda því fram að umrædd framkvæmd hafi umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér. Matsgerðin sé þannig þýðingarlaus.
57. Þá er gerð athugasemd við þá fullyrðingu stefnenda að augljóst sé að umhverfisáhrif framkvæmdarinnar séu mun meiri en komi fram í A-flokksgrunnviðmiðum liðar 1.09 og að niðurstöður matsgerðar sýni að hið fyrirhugaða svínabú hafi meiri umhverfisáhrif en svínabú af viðmiðunarstærðum sem þurfi undantekningarlaust að fara í umhverfismat. Ítrekað er að matsgerðin fjallar um umfang úrgangs og lykt frá úrgangi með tilliti til umfangs en ekki umhverfisáhrif. Það sé ekki hægt að halda því fram að tiltekin framkvæmd hafi meiri umhverfisáhrif en önnur án þess að skilgreina viðtaka áhrifa og næmi viðtaka fyrir áhrifum. Þá bendir Skipulagsstofnun á að framkvæmdir sem falli í flokk B geti haft í för með sér meiri umhverfisáhrif en framkvæmdir sem falli í flokk A, enda séu töluleg viðmið 1. viðauka laga nr. 106/2000 ekki eini mælikvarðinn á umhverfisáhrif heldur fyrst og fremst mælikvarði á umfang framkvæmda.

Helstu málsástæður stefnda Eyjafjarðarsveitar

58. Stefndi Eyjafjarðarsveit mótmælir málsástæðum stefnenda um að Skipulagsstofnun hafi brotið á þátttökurétti almennings samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, enda sé með engu móti unnt að sjá hvernig það ákvæði geti átt við um málsmeðferð hjá Skipulagsstofnun. Þá verði heldur ekki séð hvers vegna stefndi Skipulagsstofnun hefði átt að leita álits stefnenda, eins og þeir haldi fram, með tilliti til 3. mgr. 6. gr. þágildandi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Vísar stefndi Eyjafjarðarsveit þá til þess að reiturinn í landi Torfa fyrir svínabúúð sé í um kílómetra fjarlægð frá íbúðarhúsum stefnenda, auk þess sem jörðin Torfur og aðliggjandi jarðir, þ. á m. jarðir stefnenda, séu skipulagt landbúnaðarsvæði samkvæmt samþykktu deiliskipulagi. Ekki sé óeðlilegt að þar þurfi nágrennar að þola að stundaður sé landbúnaður og að honum fylgi lykt af búfenaði og úrgangi frá þeim, enda reki stefnendur sjálfir umfangsmikinn landbúnað á sínum jörðum, þannig er stórt kúabú rekið af stefnendum á Grund.

59. Stefndi vísar til þess að svínahúsin séu staðsett langt utan fjarlægðarmarka eins og þau séu skilgreind í 6. gr. reglugerðar um eldihús alifugla, loðdýra og svína nr. 520/2015. Þá vísar stefndi til þess að svæðið sé skipulagt landbúnaðarsvæði og stefnendur verði ekki fyrir neinni skerðingu á eignarrétti sínum. Ekki sé fyrirsjáanlegt að þar verði reist íbúðabyggð eða önnur starfsemi sem þar geti ekki verið vegna nálægðar við svínabúíð. Aðalskipulag Eyjafjarðarsveitar 2018–2030, sbr. auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda þann 22. mars 2019, geri einnig ráð fyrir að varðveita beri landbúnaðarsvæði. Það sé því ekkert sem segir að notkun svæðisins verði breytt, og stefnendur geta nýtt land sitt áfram til landbúnaðar. Þá hafi engin skipulagsáform verið uppi hjá nágrönnum eða þekkt þegar deiliskipulagið var afgreitt sem röskuðust með deiliskipulaginu.
60. Stefndi Eyjafjarðarsveit tekur fram að deiliskipulagið hafi verið kynnt í samræmi við skipulagslög nr. 123/2010 þar sem færi gafst að koma að athugasemdum og það gerðu ýmsir, þ. á m. stefnendur. Andmælaréttar hafi því verið gætt hjá stefnda Eyjafjarðarsveit, og Skipulagsstofnun hafi fengið þessar athugasemdir sendar. Málið sé því að fullu upplýst og andmælaréttar hafi verið gætt bæði hjá stefnda Skipulagsstofnun og stefnda Eyjafjarðarsveit.
61. Stefndi Eyjafjarðarsveit mótmælir því að svínabúíð falli í A-flokk 1. viðauka laga um mat á umhverfismat nr. 106/2000 enda sé sá skilningur ekki í samræmi við skýrt orðalag í lið 1.09 í 1. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum sem segir að þaueldi svína þurfi að vera af þeirri stærð að hafa 3.000 stæði fyrir alisvín/eldisgrísi (grísir yfir 30 kg) eða 900 stæði fyrir gyltur til að falla í flokk A og vera þar með háð mati á umhverfisáhrifum.
62. Stefndi mótmælir einnig málsástæðum stefnenda um að framkvæmdin þurfi að sæta mati á umhverfisáhrifum samkvæmt matskenndri reglu 1. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, þótt talið verði að hún falli í B-flokk sama viðauka. Fyrir liggja vel rökstudd matsskylduákvörðun Skipulagsstofnunar frá 12. mars 2019, þar sem aflað hafði verið umsagna og allra nauðsynlegra upplýsinga um að ekki sé þörf á mati á umhverfisáhrifum. Einnig segi Umhverfisstofnun í umsögn sinni til Skipulagsstofnunar, dags. 24. janúar 2019, að framkvæmdin sé ekki líkleg til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér og hún sé ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Það segi Umhverfisstofnun jafnvel þó stofnunin leggi saman fjölda dýra eins og stefnendur vilji gera og sé ekki í samræmi við orðalag 1. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum. Þá liggja fyrir ítarleg gögn, þ. á m. skipulags- og matslýsing og greinargerð og umhverfisskýrsla. Þau sjónarmið sem stefnendur færi fram í stefnu sinni eða tölulegar upplýsingar úr matsgerð hnekkir alls ekki þessu mati Skipulagsstofnunar.
63. Þá telur stefndi Eyjafjarðarsveit að málatilbúnaður í stefnu þar sem vísað sé til þess að vatnsfall renni meðfram hinni fyrirhuguðu framkvæmd og málsgrein í stefnu sem endar á spurningu til dómsins um hvaða framkvæmdir falli undir matsskyldu séu órökstuddur málatilbúnaður og að engu hafandi.
64. Stefndi Eyjafjarðarsveit telur stefnendur einnig hafa sýnt af sér tómlæti við að hafa kröfu uppi um ógildingu matsskylduákvörðunar Skipulagsstofnunar. Með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála þann 14. nóvember 2019, þegar kæru stefnenda var vísað frá, hafi orðið ljóst að matsskylduákvörðunin væri endanleg enda úrskurðir nefndarinnar fullnaðarúrskurðir á stjórnslustigi, sbr. 6. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011. Þá þegar hefðu stefnendur átt að fara af stað með dómsmál til ógildingar henni hefðu þeir talið forsendur til þess. Nú séu liðin um tvö ár frá því að matsskylduákvörðunin varð endanleg og óhæfilega langur tími liðinn til að bíða með málshöfðun. Stefnendur hafa því sýnt af sér tómlæti og óásættanlegt sé að krefjast þess að stjórnvaldsákvörðun sé ógilt þegar svo langt er liðið frá því að hún var tekin, ekki síst í garð þeirra sem byggja á henni.

Málsástæður stefnda Teigs

65. Stefndi Teigur telur allar nauðsynlegar upplýsingar og gögn hafa legið fyrir hjá Skipulagsstofnun þegar stofnunin tók ákvörðun sína, dags. 12. mars 2019. Þá hafi ekkert verið við mat stofnunarinnar að athuga, enda hafi matið verið málefnalegt og vel rökstutt, auk þess sem aflað hafi verið umsagna annarra, m.a. Umhverfisstofnunar. Til að ákvörðun stjórnvalds verði felld út gildi þurfi einhverju öðru að hafa verið verulega ábótavant við málsmeðferðina og slíku sé alls ekki til að dreifa í þessu tilviki.

66. Stefndi Teigur ehf. telur ljóst af skýru orðalagi liðar 1.10 í 1. viðauka við lögin að framkvæmdin sem um ræðir í þessu máli sé B-flokks framkvæmd sem hafi verið tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar, sbr. 6. gr. laganna, og það hafi verið í verkahring Skipulagsstofnunar að taka ákvörðun um hvort framkvæmdin væri matsskyld. Til að um A-flokks framkvæmd væri að ræða, sem væri þegar af þeirri ástæðu háð mati á umhverfisáhrifum, þyrfti annaðhvort fjöldi gylta að vera 900 eða fjöldi alisvína, þ.e. grísa yfir 30 kg, að vera 3.000 en hvorugt skilyrðanna sé uppfyllt um svínabú stefnda Teigs.
67. Stefndi telur ekki verða séð hvaða rök séu fyrir því að leggja saman fjölda dýra, eins og stefnendur vilji gera, eða blanda inn í tölurnar spenagrísimum eða göltum, þvert á orðalag laganna. Spenagrísir fylgi alltaf gyltum og hljóti að hafa verið hafðir í huga þegar fjöldi gylta var tilgreindur í lögnum. Verði talið að fallast eigi á að leggja saman fjölda dýra, þrátt fyrir skýran lagatextann, hljóti að vera réttast að leggja þá bara saman fjölda fullvaxinna dýra, þ.e. gylta og alisvína (grísir yfir 30 kg) enda séu þau einu dýrin sem nefnd eru í 1. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Á búinu verði að hámarki 400 gyltur og 2.400 alisvín og heildarfjöldinn sé því að hámarki 2.800 fullvaxin dýr. Þau nái því aldrei að verða 3.000 fullvaxin dýr, en svínabú með undir 3.000 alisvínnum (grísir yfir 30 kg) teljist B-flokks framkvæmd sem ekki þurfi að fara í mat á umhverfisáhrifum nema hún geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar.
68. Stefndi bendir á að spenagrísir og fráferugrísir séu hvorir tveggja undir 30 kg og vegi mun minna en fullvaxin dýr, sem flest séu um og yfir 100 kg að þyngd hvert dýr og gyltur yfirleitt meira. Geltir séu svo ekki nefndir í lögnum, væntanlega vegna þess hve fáir þeir eru en þeir verði að hámarki 8–10 á búinu að Torfum. Ef farið er í samlagningu á dýrum eins og stefnendur vilja teljist framkvæmdin enn þá B-flokks framkvæmd, þ.e. fullvaxin dýr nái ekki að verða 3.000 talsins, og ekki þurfi að fara í mat á umhverfisáhrifum ef miðað er við hámarksfjölda alisvína sem teljast fullvaxin dýr. Það eigi hins vegar alls ekki að leggja saman fjölda dýra, eins og ráða megi af skýrum lagatextanum.
69. Stefndi Teigur ehf. telur jafnframt ljóst að mat á umhverfisáhrifum bæti engum nýjum upplýsingum eða sjónarmiðum við. Það verði heldur ekki ráðið af stefnu hverju slíkt mat eigi að bæta við. Í umsögn Umhverfisstofnunar til Skipulagsstofnunar, dags. 24. janúar 2019, komi fram sá misskilningur að lagður er saman fjöldi dýra, einnig spenagrísa. Þrátt fyrir það komist Umhverfisstofnun að þeirri niðurstöðu að ekki sé þörf á mati á umhverfisáhrifum. Þar sem Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun séu sammála í því mati sínu að ekki sé þörf á mati á umhverfisáhrifum, og Umhverfisstofnun telur svo vera jafnvel þótt stofnunin leggi saman fjölda dýra, telur stefndi Teigur ehf. augljóst að það hljóti að veða þyngra en rök og vangaveltur í stefnu um að umhverfismat sé eitthvað sem eigi að fara fram. Þá er jafnframt alveg ljóst að fjöldi dýra hefur alltaf legið fyrir og Skipulagsstofnun byggir ákvörðun sína ekki á neinum röngum eða ófullnægjandi upplýsingum.
70. Stefndi Teigur ehf. bendir á að svínabúíð muni starfa samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 og verði háð starfsleyfi og virku eftirliti frá Umhverfisstofnun og Matvælastofnun. Það muni því þurfa að fylgja kröfum sem reglur um BAT (besta aðgengilega tækni) mæli fyrir um á hverjum tíma. Stefndi Teigur ehf., forsvarsmaður hans og eigendur hafi áratugareynslu af svínarækt. Fyllsta öryggis verði gætt og kröfum fylgt við rekstur búsins. Því skuli haldið til haga að búíð muni hafa ýmis jákvæð áhrif í för með sér fyrir umhverfið. Skítur frá dýrunum verði til dæmis nýttur sem áburður á tún og muni minnka innflutning á áburði. Einnig er fyrirhugað að nýta skít frá búinu til framleiðslu á metani. Fyrirhugað er að ferðamenn geti stansað á búinu og séð gotsalinn í gegnum glervegg.
71. Stefndi Teigur ehf. gerir enn fremur athugasemdir við að stefnendur skuli telja sig verða fyrir svo miklum áhrifum frá svínabúinu sem þeir halda fram. Stefnendur reki sjálfir umfangsmikinn landbúnað á sínum jörðum, en á Grund sé rekið nokkuð stórt kúabú. Svæðið allt sé enda skipulagt landbúnaðarsvæði og þar megi fólk gera ráð fyrir að finna einhverja lykt frá húsdýrum og landbúnaði. Þá sé ekkert sem segir að svæðið verði nýtt til annars en landbúnaðar í framtíðinni. Samkvæmt aðalskipulagi Eyjafjarðarsveitar 2018–2030 sé svæðið skipulagt landbúnaðarsvæði og það sé eitt af markmiðum aðalskipulagsins að varðveita landbúnað í sveitarfélaginu. Svínabúíð að Torfum sé í um kílómetra fjarlægð frá íbúðarhúsum stefnenda og langt utan fjarlægðarmarka frá stefnendum, sbr. 6. gr. reglugerðar um eldihús alifugla, loðdýra og svína nr. 520/2015.

IV.

Afmörkun sakarefnis og aðild stefnda Eyjafjarðarsveitar

72. Ágreiningur þessa máls snýst um hvort ógilda beri með dómi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 12. mars 2019 um að fyrirhuguð framkvæmd svínabús að Torfum í Eyjafjarðarsveit sé ekki líkleg til þess að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skuli því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.
73. Það er skilyrði þess að dómstóll leysi úr því sakarefni sem aðila greinir á hverju sinni að það skipti stefnanda máli að lögum að fá dóm þess efnis sem krafist er. Úrlausn sakarefnisins verður því að hafa raunhæft gildi fyrir réttarstöðu aðila til þess að dómur geti fjallað um það. Hefur þessi regla almennt verið orðuð á þá leið að stefnandi máls verði að hafa lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um kröfur sínar.
74. Á grundvelli þessarar reglu er gerð sú krafa að þeir hagsmunir sem málsaðilar telja sig hafa af úrlausn málsins séu bæði lögverndaðir og sérstakir, auk þess sem þeir verða að tengjast sakarefninu. Ræðst það atriði af mati hverju sinni að teknu tilliti til eðlis þeirra hagsmuna sem um ræðir og sakarefninu að öðru leyti.
75. Með úrskurði, dags. 8. apríl 2022, hafnaði dómurinn kröfu stefnda Eyjafjarðarsveitar um frávísun málsins á þeim forsendum að aðild sveitarfélagsins væri vanreifuð og að það skorti lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Vísaði dómurinn þá til þess í munnlegum rökstuðningi sínum fyrir úrskurðinum, sbr. 3. mgr. 112. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, að þótt stefnendum bæri engin nauðsyn fyrir aðild stefnda Eyjafjarðarsveitar að dómi um kröfu sína yrði þar með ekki fullyrt á því stigi málsins að þá skorti heimild til að beina kröfu sinni að stefnda á þeim forsendum að þá skorti lögvarða hagsmuni til að fá efnisdóm á hendur honum. Yrði þá að líta til þess að það leiddi af 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar að almennt yrði að gæta varfærni við að vísa frá kröfu vegna þess að stefnendur skorti lögvarða hagsmuni og þá ekki nema augljóst væri að það hefði ekki raunhæft gildi fyrir sömu hagsmuni þeirra að fá leyst úr sakarefninu. Í munnlegum rökstuðningi fyrir úrskurðinum benti dómurinn jafnframt á að yrði raunin síðar sú að stefndi Eyjafjarðarsveit ætti ekki aðild að úrlausn um dómkröfu þegar leyst væri efnislega úr sakarefni málsins leiddi það öllu jöfnu til sýknu vegna aðildarskorts, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991. Kynni stefnendum þá eftir atvikum að verða gert að greiða málskostnað stefnda, sbr. 1. mgr. 130. gr. sömu laga.
76. Stefnendur hafa rökstutt aðild stefnda Eyjafjarðarsveitar að málinu á þann veg í stefnu að ákvörðun Skipulagsstofnunar um að fyrirhuguð framkvæmd marki lögbundinn réttargrundvöllað ákvörðun stefnda um deiliskipulag enda sé vísað berum orðum til ákvörðunar Skipulagsstofnunar í auglýsingu um deiliskipulag stefnda.
77. Af gögnum málsins er ljóst að Skipulagsstofnun aflaði umsagnar sveitarstjórnar Eyjafjarðarsveitar við undirbúning þeirrar ákvörðunar sem ógildingarkrafa stefnenda í þessu máli beinist að og að sú umsögn barst stofnuninni 20. febrúar 2019. Ekki verður hins vegar séð að stefndi Eyjafjarðarsveit hafi haft neina aðra aðkomu að meðferð málsins hjá Skipulagsstofnun eða haft að öðru leyti þá sérstöku og verulegu hagsmuni af ákvörðun stofnunarinnar að hann hafi verið aðili málsins á stjórnsýslustigi. Þá verður jafnframt ráðið af dómaframkvæmd að þeim sem stefnir Skipulagsstofnun til ógildingar á ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar er engin réttarfarsleg nauðsyn á því að stefna jafnframt því sveitarfélagi þar sem framkvæmdin er ráðgerð til aðildar um slíka kröfu nema sveitarfélagið sé sjálft framkvæmdaraðili, sjá hér til hliðsjónar dóma Hæstaréttar í málum nr. 501/2002, 20/2005, 114/2008 og 696/2008. Í máli þessu liggur fyrir að Eyjafjarðarsveit var ekki framkvæmdaraðili í skilningi b-liðar 3. gr. þágildandi laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, heldur meðstefndi Teigur ehf.
78. Þá verður heldur ekki talið að á Eyjafjarðarsveit hafi hvílt nein skylda til að kynna stefnendum og öðrum umsagnaraðilum sem málið varðaði um málsmeðferð Skipulagsstofnunar og ákvörðun stofnunarinnar um matsskyldu. Ákvæði 14. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 um skyldu stjórnvalds til að vekja athygli aðila á því að mál hans sé til meðferðar á aðeins við um það stjórnvald sem tekur ákvörðun í viðkomandi máli, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna, og verður því ekki leidd af lögnum nein skylda fyrir stefnda Eyjafjarðarsveit til að tilkynna stefnendum um fyrirhugaða ákvörðun Skipulagsstofnunar á grundvelli 6. gr. laga nr.

106/2000. Slík skylda verður enn fremur hvorki leidd af ákvæðum annarra laga né almennra reglna stjórnarsýsluréttarins.

79. Í ljósi þess sem að framan er rakið verður því ekki séð að stefndi Eyjafjarðarsveit eigi að réttu lagi aðild að þessu máli og ber því að sýkna sveitarfélagið af kröfu stefnenda vegna aðildarskorts, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991. Í samræmi við þessa niðurstöðu verður stefnendum því gert að greiða málskostnað sveitarfélagsins sem telst hæfilega ákveðinn 1.400.000 krónur.

Lagalegur grundvöllur ákvörðunar Skipulagsstofnunar

80. Krafa stefnenda um ógildingu ákvörðunar stefnda Skipulagsstofnunar frá 12. mars 2019 byggist í meginatriðum á þeirri málsástæðu að ákvörðunin sé haldin efnislegum annmörkum. Að mati stefnenda lýsa þessir annmarkar sér einkum í því að Skipulagsstofnun hafi átt að miða við að framkvæmdin væri matsskyld samkvæmt 5. gr. laga nr. 106/2000. Vísa stefnendur þá til þess að samkvæmt fyrirbyggjandi matsgerð Páls Höskuldssonar muni fyrirhugað svínabú á Torfum hafa jafn mikil eða meiri umhverfisáhrif en svínabú sem falla undir lið 1.09 í flokki A í 1. viðauka við lög nr. 106/2000, en slík framkvæmd verði undantekningarlaust að lúta mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögnum. Ef ekki er fallist á að ákvörðunin sé matsskyld samkvæmt 5. gr. telja stefnendur að Skipulagsstofnun hafi ranglega lagt til grundvallar að fyrirhuguð framkvæmd stefnda Teigs ehf. við byggingu svínabús á Torfum myndi ekki hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000.
81. Stefnendur telja að í ljósi áhrifa framkvæmdarinnar samræmist það hvorki markmiði laga nr. 106/2000 né jafnræðisrökum að framkvæmd stefnda sæti ekki mati á umhverfisáhrifum. Þá telja stefnendur jafnframt að málsmeðferð Skipulagsstofnunar hafi verið áfátt þar sem stofnunin hafi ekki gætt rannsóknarskyldu sinnar og að á hafi skort að stofnunin aflaði umsagnar stefnenda áður en hún tók ákvörðun í málinu.
82. Áður en tekin er afstaða til þessa málalíbúnaðar stefnenda er nauðsynlegt að gera grein fyrir þeim lagagrundvelli sem ákvörðun Skipulagsstofnunar byggist á. Þegar Skipulagsstofnun tók ákvörðun sína voru í gildi lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt a-lið 1. gr. laganna var það meðal annars markmið þeirra að tryggja að mat færi fram á umhverfisáhrifum framkvæmdar áður en leyfi væri veitt fyrir henni, ef framkvæmdin kynni vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgdi, eðlis og umfangs að hafa í för með sér „umtalsverð umhverfisáhrif“. Þá var með b–d-liðum sömu greinar einnig rakið að markmið laganna væri að draga eins og kostur væri úr neikvæðum umhverfisáhrifum, stuðla að tiltekinni samvinnu þeirra aðila sem ættu hagsmuna að gæta og loks að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem féllu undir lögum og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lægi fyrir.
83. Í samræmi við framangreint höfðu lög nr. 106/2000 að geyma ákvæði sem ætlað var að tryggja að ákveðnar framkvæmdir færu í gegnum tiltekið upplýsinga- og rannsóknarferli þannig þeir sem veittu leyfi til framkvæmda hefðu nægilegar upplýsingar til að ákveða hvort slík leyfi yrði veitt. Ferlinu var jafnframt ætlað að gefa almenningi kost á að hafa áhrif á það hvort stjórnvöld teldu framkvæmdir af þessu tagi hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér. Var í 1. mgr. 13. gr. laganna kveðið á um að óheimilt væri að gefa út leyfi til framkvæmdar samkvæmt 6. gr. fyrir en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lægi fyrir eða ákvörðun um að framkvæmd samkvæmt 6. gr. væri ekki matsskyld. Bar leyfisveitanda að tilkynna Skipulagsstofnun um útgáfu leyfa samkvæmt skipulagslögum og lögum um mannvirki vegna framkvæmda er féllu undir lögum,
84. Skilyrðin fyrir ákvörðun um það hvort framkvæmd væri matsskyld voru mismunandi eftir því hvort um var að ræða framkvæmdir sem tilgreindar voru í 1. viðauka eða í 2. viðauka við lögum. Þegar um var að ræða framkvæmd sem féll í fyrri flokkinn, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, var í reynd um matsskyldu að ræða, enda voru þær framkvæmdir ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum.
85. Um matsskyldu annarra framkvæmda gildi hins vegar að meginsteftu til 6. gr. laga nr. 106/2000. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. skyldu framkvæmdir sem tilgreindar voru í flokki B og flokki C í 1. viðauka við lögum háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær gátu haft í för með sér „umtalsverð umhverfisáhrif vegna

- umfangs, eðlis eða staðsetningar“. Í 2. mgr. 6. gr. var síðan kveðið á um að framkvæmdaraðila bæri að tilkynna Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd ef hún væri á meðal þeirra sem taldar væru í flokki B í 1. viðauka við löginn.
86. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 bar Skipulagsstofnun að tilkynna innan fjögurra vikna frá því að fullnægjandi gögn bærust vegna framkvæmdar í flokki B í 1. viðauka hvort framkvæmdin skyldi háð mati samkvæmt lögnum. Í ákvæðinu sagði að við ákvörðun um matsskyldu skyldi Skipulagsstofnun fara eftir viðmiðum í 2. viðauka og rökstyðja niðurstöðu sína með hliðsjón af þeim. Jafnframt sagði að Skipulagsstofnun skyldi byggja ákvörðun sína á þeim upplýsingum sem framkvæmdaraðili hefði lagt fram, sbr. 2. mgr., og, ef við ætti, öðrum gögnum um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar.
 87. Í sama ákvæði kom fram að ef Skipulagsstofnun ákvæði að framkvæmd væri ekki matsskyld væri henni heimilt að setja fram ábendingar um tilhögun framkvæmdarinnar. Skyldu þær byggjast á upplýsingum framkvæmdaraðila um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir og framkomnum umsögnum. Áður skyldi stofnunin leita álits leyfisveitenda, framkvæmdaraðila og annarra eftir eðli máls hverju sinni. Skyldi Skipulagsstofnun þá gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu sinni og kynna hana almenningi.
 88. Fyrir liggur að fyrirhugað svínabú að Torfum telst „framkvæmd“ í skilningi laga nr. 106/2000 sem telst fela í sér „þauleldi svína“ í skilningi 1. viðauka við löginn. Samkvæmt lið 1.09 í síðastnefndum viðauka féll slíkt eldi með að minnsta kosti 3.000 stæði fyrir alisvín (yfir 30 kg) eða 900 stæði fyrir gyltur undir flokk A. Þauleldi svína sem er undir þeim viðmiðunarmörkum féll hins vegar samkvæmt lið 1.10 í sama viðauka undir flokk B og kallaði því ekki á mat á umhverfisáhrifum nema telja mætti að framkvæmdin gæti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 og þau viðmið sem komu fram í 2. viðauka við löginn.
 89. Stefnendur hafa byggt á því að ákvörðun Skipulagsstofnunar hafi verið haldin efnis- og formannmarka þar sem stofnunin hafi ekki miðað við að fyrirhugað svínabú væri matsskyld framkvæmd sem félli undir 5. gr. laga nr. 106/2000. Vísa stefnendur þá til þess að framkvæmdin hafi samkvæmt fyrirliggjandi matsgerð í málinu haft meiri umhverfisáhrif en þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í lið 1.09 í 1. viðauka laganna og eru ávallt matsskyldar.
 90. Að því er varðar þessa málsástæðu stefnenda telur dómurinn rétt að benda á að ákvæði 1.09 í 1. viðauka laga miðast samkvæmt orðalagi sínu við að þauleldi svína skuli ávallt sæta mati á umhverfisáhrifum þegar fjöldi dýra nemur 3.000 stæðum fyrir alisvín eða 900 stæðum fyrir gyltur. Í ákvæðum laganna er ekki gert ráð fyrir að aðrir mælikvarðar, svo sem um magn mykju og lyktarmengun af svínabúi af því tagi sem vísað er til í matsgerð, geti breytt þeim viðmiðum. Í ljósi þess að ákvörðun um umhverfismat felur enn fremur í sér „umtalsverða röskun á eignarráðum og atvinnufrelsi“ þess sem í hlut á, sbr. dóm Hæstaréttar frá 13. apríl 2000 í máli nr. 15/2000, verða ákvæði 5. gr. laganna og ákvæði 1.09 ekki túlkuð rýmra en orðalag þeirra gefur til kynna að þessu leyti.
 91. Þá verður heldur ekki talið að sjónarmið úr dómaframkvæmd Evrópudómstólsins um túlkun efnislega samsvarandi ákvæðis 17. töluliðar 1. viðauka tilskipunar 2011/92/EBE gefi tilefni til rýmri túlkunar með vísan til 3. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, um að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggjast. Enda þótt Evrópudómstóllinn hafi lagt til grundvallar í dómaframkvæmd sinni við túlkun á samsvarandi ákvæðum tilskipunar 85/337/EBE að horfa eigi til framkvæmda í heild við ákvörðun um hvort þær skuli sæta mati á umhverfisáhrifum, jafnvel þótt einstakir þættir falli undir viðmið 17. töluliðar 1. viðauka tilskipunarinnar, þá hefur í þeirri dómaframkvæmd verið miðað við tilvik þar sem um samanlögð áhrif fleiri en einnar framkvæmdar er að ræða (sjá hér, til samanburðar, dóma Evrópudómstólsins frá 25. júlí 2008 í máli C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, 44. málsgrein, og frá 10. desember 2009 í máli C-205/08, *Alpe Adria*, 53. málsgrein). Fyrir liggur að sú er ekki raunin í þessu máli.
 92. Þar sem fyrirhuguð framkvæmd stefnda Teigs ehf. féll undir flokk B í 1. viðauka við lög nr. 106/2006 lýtur kjarni þessa máls því að túlkun og beitingu 1. og 3. mgr. 6. gr. laganna. Reynir þá einkum á það hvaða sjónarmið Skipulagsstofnun ber að leggja til grundvallar við mat á því hvort framkvæmd telst „geta haft“ í för með sér „umtalsverð umhverfisáhrif“ vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar í skilningi laganna.

93. Ljóst er að samkvæmt beinu orðalagi 1. mgr. 6. gr. var ekki áskilið að hafið væri yfir vafa að slík áhrif leiddi af framkvæmd til að matsskylda stofnaðist heldur væri nægilegt að meiri líkur en minni væru á því að svo yrði. Við mat á því hvort matskyldan á grundvelli 1. mgr. 6. gr. sé fyrir hendi verður enn fremur að hafa í huga hvernig hugtakið „umtalsverð umhverfisáhrif“ var skilgreint í p-lið 3. gr. laganna sem „veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum“. Samkvæmt þessari skilgreiningu verða umhverfisáhrif ekki talin „umtalsverð“ í merkingu 1. mgr. 6. gr. laganna nema þau verði talin „veruleg“ og „óafturkræf“ eða í öðru lagi að þau verði talin fela í sér „veruleg spjöll“ á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum.
94. Við nánara mat á því hvort framkvæmd „geti haft“ umtalsverð umhverfisáhrif í ofangreindri merkingu varð Skipulagsstofnun í samræmi við 2. másl. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 að taka mið af þeim atriðum sem tilgreind voru í 2. viðauka laganna. Þessi atriði lutu sem fyrir segir í meginatriðum að eðli framkvæmdar, staðsetningu hennar og eiginleikum hugsanlegra áhrifa hennar. Þannig var í 1. gr. 2. viðaukans kveðið á um að við mat á eðli framkvæmdar þyrfti einkum að athuga þætti með tilliti til „i. stærðar og umfangs framkvæmdar, ii. sammögnunaráhrifa með öðrum framkvæmdum, iii. nýtingar náttúruauðlinda, iv. úrgangsmýndunar, v. mengunar og ónæðis [og] vi. slyshættu, einkum með tilliti til efna eða aðferða sem notaðar eru.“
95. Að því er snertir staðsetningu framkvæmda var í 2. gr. viðaukans kveðið á um að athuga þyrfti hversu viðkvæm þau svæði væru sem líklegt væri að framkvæmd hefði áhrif á með tilliti til: „i. landnotkunar sem fyrir er eða er fyrirhuguð samkvæmt skipulagsáætlun“ og „ii. magns, gæða og getu til endurnýjunar náttúruauðlinda“. Þá þyrfti að athuga hversu viðkvæm svæði væru með tilliti til „álagsþols náttúrunnar“, sbr. iv-lið 2. gr., og þá meðal annars með tilliti til „svæða þar sem mengun er yfir viðmiðunargildum í lögum og reglugerðum“.
96. Loks voru í 3. gr. 2. viðaukans tilgreind sérstaklega þau atriði sem skoða bæri í ljósi viðmiðana í 1. og 2. gr. viðaukans með hliðsjón af eiginleikum hugsanlegra áhrifa framkvæmdanna á umhverfi. Í því sambandi varð samkvæmt liðum i.–v. að kanna áhrifin með tilliti til umfangs umhverfisáhrifa, þ.e. þess svæðis og fjölda fólks sem ætla mætti að yrði fyrir áhrifum, stærðar og fjölbreytileika áhrifa, hverjar líkur væru á áhrifum, svo og tímalengdar, tíðni og óafturkræfni áhrifa, auk sammögnunar ólíkra umhverfisáhrifa á tilteknu svæði.
97. Við túlkun á 2. máslíð 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 og þeim atriðum sem tilgreind eru í 2. viðauka laganna verður jafnframt að horfa til þess að ákvæði 2. viðauka við þágildandi lög nr. 106/2000 byggðust á ákvæðum í fyrrnefndri tilskipun 2011/92/EBE, um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið. Tilskipunin var tekin upp í XX. viðauka við EES-samninginn um umhverfismál með ákvörðun sameiginlegru EES-nefndarinnar nr. 230/2012 frá 7. desember 2012.
98. Ákvæði 2. máslíðar 3. mgr. 6. gr. og og þau atriði sem tilgreind eru í 2. viðauka laga nr. 106/2000 áttu sér efnislega samsvörun í 2. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar og III. viðauka hennar, sem og tilskipun 85/337/EBE, sem áður var í gildi og vitnað er til hér að framan. Leiðir þá af 2. mgr. 4. gr. tilskipunar 2011/92/EBE að aðildarríki EES-samningsins skulu ákveða hvort framkvæmdir sem tilgreindar eru í II. viðauka tilskipunarinnar séu háðar mati á umhverfisáhrifum í samræmi við 5. til 10. gr. tilskipunarinnar.
99. Þegar aðildarríki hefur lagt til grundvallar í landsrétti að slík ákvörðun byggist á rannsókn á hverju tilviki fyrir sig, sbr. a-lið 4. gr. tilskipunarinnar, eins og gert er með 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, ber samkvæmt 3. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar að taka tillit til viðeigandi valforsendna í III. viðauka tilskipunarinnar. Þær valforsendur svara efnislega til þeirra viðmiða sem greind í 2. viðauka laga nr. 106/2000 og líta bar til við ákvörðun um hvort framkvæmd hefði í för með sér „umtalsverð umhverfisáhrif“.
100. Í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins um túlkun 3. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar hefur verið gengið út frá því að aðildarríkjum EES-samningsins sé skylt að horfa til allra þeirra valforsendna sem fram koma í III. viðauka tilskipunarinnar þegar þau ákveða hvort framkvæmdir sem tilgreindar eru í II. viðauka hennar skuli háðar mati samkvæmt 2. mgr. 4. gr. Um þetta atriði má vísa til dóma Evrópudómstólsins frá 15. október 2009 í máli C-255/08, *Framkvæmdastjórnin gegn Hollandi*, 33. málsgrein; frá 21. mars 2013 í

máli C-244/12 *Salzburger Flughafen*, 32. málsgrein og frá 28. febrúar 2018 í máli C-117/17, *Comune di Castelbellino*, 38. málsgrein.

101. Sú túlkun hefur einnig verið lögð til grundvallar í framkvæmd sama dómstóls að ef stjórnvöld í aðildarríki líta einvörðungu til ákveðinna viðmiða á borð við stærð framkvæmdar við ákvörðun um matsskyldu, án þess að höfð sé jafnframt hliðsjón af eðli og staðsetningu hennar, þá fari þau út fyrir það svigrúm sem aðildarríkin hafa til mats að þessu leyti samkvæmt 1. mgr. 2. gr. og 2. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar (sbr. til hliðsjónar dóma Evrópudómstólsins frá 21. september 1999 í máli C-392/96, *Framkvæmdastjórnin gegn Írlandi*, 65. málsgrein, frá 28. febrúar 2008 í máli C-2/07 *Abraham og fleiri*, 38. málsgrein, sem og dóma í málum *Framkvæmdastjórnarinnar gegn Hollandi*, 35. málsgrein og *Salzburger Flughafen*, 35. málsgrein, sem áður er vitnað til.
102. Í samræmi við það sem að framan er rakið verður að draga þá ályktun að ákvæði 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, eins og hana varð að túlka til samræmis við efnislega samsvarandi ákvæði 3. mgr. 4. gr. tilskipunar nr. 2011/92/EBE, sbr. 3. gr. laga nr. 2/1993, hafi gert þá kröfu til Skipulagsstofnunar að stofnunin byggði ákvörðun um matskyldu á heildstæðu mati út frá þeim viðmiðum sem greindi í 2. viðauka laganna um hvort fyrirhuguð framkvæmd hefði í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Sem fyrr greinir fölst í hugtakinu „umtalsverð umhverfisáhrif“ að framkvæmd hefði í för með sér „Veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum“, sbr. p-lið 3. gr. laganna.
103. Ljóst er að ákvörðun sem Skipulagsstofnun tók á grundvelli 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 um hvort framkvæmdir í flokki B í 1. viðauka laganna skyldu sæta mati á umhverfisáhrifum hafði ákveðin réttaráhrif í för með sér fyrir þann sem hugði á framkvæmdir, enda var sem fyrr greinir gengið út frá því í lögum nr. 106/2000 að ekki væri unnt að öðlast leyfi til framkvæmda fyrr en leyst hefði verið úr því hvort framkvæmdin skyldi sæta mati á umhverfisáhrifum, sbr. 1. mgr. 13. gr. laganna sem áður er rakin. Samkvæmt skilgreiningu f-liðar 3. gr. laga nr. 106/2000 vísaði hugtakið „leyfi til framkvæmda“ í skilningi laganna til bæði til framkvæmda- og byggingarleyfis á grundvelli skipulagslaga og laga um mannvirki, sem og annarra leyfa sem tilskilin voru á grundvelli þeirra sérlaga sem um viðkomandi framkvæmd giltu.
104. Ákvörðun Skipulagsstofnunar samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 um að framkvæmd þyrfti ekki að sæta mati á umhverfisáhrifum hafði því þá réttarlegu þýðingu fyrir framkvæmdaraðila að honum var þá ekkert að vanbúnaði að sækja um leyfi til að hefjast handa við fyrirhugaðar framkvæmdir. Kæmist Skipulagsstofnun hins vegar að gagnstæðri niðurstöðu voru réttaráhrif ákvörðunarinnar þau að framkvæmdaraðila var gert skylt að vinna sjálfur mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar í samræmi við reglur IV. kafla laga nr. 106/2000. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laganna var þá óheimilt að gefa út framkvæmdaleyfi honum til handa fyrr en rökstutt álit Skipulagsstofnunar lægi fyrir um hvort matsskýrsla hans uppfyllti skilyrði laga nr. 106/2000 og reglugerða sem settar voru samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum væri lýst þar á fullnægjandi hátt.
105. Samkvæmt þeim lagareglum sem giltu um réttaráhrif mats á umhverfisáhrifum þegar Skipulagsstofnun tók ákvörðun sína leiddi niðurstaða um að framkvæmd skyldi fara í umhverfismat óhjákvæmilega til frestunar á að sá sem hugði á framkvæmdir gæti sótt um framkvæmdaleyfi og þar með hafist handa við þá atvinnustarfsemi sem lýst var í tilkynningu til Skipulagsstofnunar. Lagagrundvöllurinn sem ákvörðun Skipulagsstofnunar byggðist á, og þau áhrif sem hún hafði á hagsmuni framkvæmdaraðila, gerði það að verkum að um hana giltu reglur stjórnisýslulaga nr. 37/1993 sem og almennar reglur stjórnisýsluréttarins, sjá hér til hliðsjónar dóma Hæstaréttar frá 23. maí 2001 í máli nr. 113/2001 og frá 5. júní 2003 í máli nr. 68/2003.
106. Þessar reglur leiða til þess að stjórnvöld bera skyldu til að draga forsvaranlegar ályktanir af fyrirbyggjandi gögnum málsins og að atvik þar sem taka á ákvörðun um hvort framkvæmd skuli sæta mati á umhverfisáhrifum séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga. Verður þá sem fyrr að hafa í huga að ákvörðun um hvort tiltekin framkvæmd skuli sæta mati á umhverfisáhrifum getur haft í för með sér „umtalsverða röskun á eignarráðum og atvinnufrelsi“ þess sem í hlut á, sbr. dóm Hæstaréttar frá 13. apríl 2000 í máli nr. 15/2000 sem áður er vitnað til.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 12. mars 2019

107. Af ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 12. mars 2019 um matsskyldu samkvæmt 6. gr. laganna verður ráðið að stofnunin hafi lagt til grundvallar, að virtum fyrirliggjandi gögnum um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar, að ekki væru forsendur til að álykta svo að fyrirhuguð bygging svínabús á Torfum gæti haft umtalsverð umhverfisáhrif í þeirri merkingu sem lögð er til grundvallar í p-lið 3. gr. laga nr. 106/2000. Því væri ekki uppfyllt skilyrði laganna til að leggja þá skyldu á herðar stefnda Teigs ehf. að ráðast í mat á umhverfisáhrifum.
108. Ekki er annað sjá af rökstuðningi ákvörðunar Skipulagsstofnunar, sem gerð er grein fyrir í kafla II hér að framan, en að stofnunin hafi við ákvörðun sína um hvort bygging svínabúsins væri líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif lítið með heildstæðum hætti til þeirra viðmiða sem tilgreind voru í 2. viðauka laga nr. 106/2000 og svöruðu til þeirra valforsendna sem voru settar fram í III. viðauka tilskipunar 2011/92/EBE. Ber ákvörðunin þannig með sér að það mat sem stofnunin lagði til grundvallar í málinu hafi verið í samræmi við kröfur laga nr. 106/2000 að þessu leyti og þær alþjóðlegu skuldbindingar sem löggin byggðust á.
109. Þegar tekin er afstaða til þess málatilbúnaðar stefnenda að fyrirliggjandi matsgerð í málinu sýni fram á að efnislegir annmarkar hafi verið á ákvörðun Skipulagsstofnunar verður ekki hjá því litið að niðurstöður matsgerðarinnar, sbr. liði 7.1 og 7.2, sem raktar eru í kafla II hér að framan, bera einungis vott um að heildarmagn mykju og lyktarmengun væri meira en reiknaðist af búí sem væri einungis með stæði fyrir 3.000 alisvín eða 900 gyltur og væri matsskylt samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, á þeim forsendum að það félli undir lið 1.09 í 1. viðauka laganna. Auk þess var það niðurstaða matsmanns í lið 7.3 að stærð bygginga svínabúsins yrði 75,4% meiri en í búí sem væri með stæði fyrir 3.000 alisvín.
110. Í ljósi þess heildstæða mats sem Skipulagsstofnun bar að gera á fyrirhugaðri byggingu svínabús samkvæmt 2. másl. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 og þeirra viðmiða sem stofnuninni bar að líta til í því sambandi í 2. viðauka laganna telur dómurinn ekki unnt að líta svo á að niðurstöður matsgerðar sýni fram á efnislega annmarka á ákvörðun stofnunarinnar. Verður þá að líta til þess að þau þrjú atriði sem matsmaður gerir grein fyrir í niðurstöðu sinni lúta einvörðungu að þremur þáttum sem varða eðli framkvæmdar. Eðli framkvæmdar er hins vegar einungis eitt þeirra þriggja grundvallarviðmiða sem stofnuninni ber að líta til við ákvörðun um matsskyldu samkvæmt 2. viðauka laga nr. 106/2000, sbr. 3. mgr. 6. gr.
111. Í skýrslu sinni fyrir dómi við aðalmeðferð málsins staðfesti matsmaður að hann hefði ekki metið öll umhverfisáhrif fyrirhugaðs svínabús heldur hefði hann einblínt á þrjú afmarkaða þætti, þ.e. magn mykju, lyktarónæði og stærð bygginga, sem fjallað er um í liðum 7.1 til 7.3 í matsgerð. Með vísan til þessa og efnis matsgerðarinnar að öðru leyti verður því ekki séð að niðurstöður hennar hafi þýðingu fyrir beitingu annarra grundvallarviðmiða sem Skipulagsstofnun bar jafnframt að líta til við ákvörðun um hvort framkvæmd væri matsskyld. Meðal viðmiða sem stofnuninni bar að lögum að horfa til í þessu sambandi var staðsetning framkvæmda, sem felur í sér að athuga þarf hversu viðkvæm þau svæði eru sem líklegt er að framkvæmd hafi áhrif á, einkum og meðal annars með tilliti til landnotkunar sem fyrir er eða er fyrirhuguð samkvæmt skipulagsáætlun, sbr. lið 2(i) í 2. viðauka laga nr. 106/2000.
112. Að sama skapi verður ekki séð að niðurstöður matsgerðarinnar hafi áhrif að því er varðar mat á eiginleikum hugsanlegra áhrifa framkvæmdar, sbr. liði 3(i) og (ii) í 2. viðauka, sem er annað grundvallarviðmið sem Skipulagsstofnun bar að líta til. Samkvæmt þessu viðmiði bar Skipulagsstofnun að skoða áhrif framkvæmdar sérstaklega í ljósi grundvallarviðmiðana um eðli framkvæmdar og staðsetningu í liðum 1 og 2, einkum og meðal annars með tilliti til umfangs umhverfisáhrifa, þ.e. þess svæðis og fjölda fólks sem ætla mætti að yrði fyrir áhrifum og stærðar og fjölbreytileika áhrifa.
113. Við umfjöllun um ákvörðun Skipulagsstofnunar verður einnig að hafa í huga að ekki verður annað ráðið af ákvörðun stofnunarinnar frá 12. mars 2019 en hún hafi einnig litið til og tekið tillit til þeirra þátta sem fjallað er um í matsgerð dómkvadds matsmanns og varða eðli framkvæmdar. Þannig kemur fram í ákvörðun stofnunarinnar að hún hafi við mat sitt á hugsanlegum umhverfisáhrifum horft til þess að um væri að ræða nokkuð stór mannvirki og gert væri ráð fyrir umfangsmiklu þauleldi á svínum. Þá var jafnframt gengið út frá því í ákvörðuninni að töluvert magn úrgangs myndi falla til við eldið en að sama

skapi væri litið til þess að allur úrgangur myndi fara með niðurgrafinni lög्न frá svínabúinu í lokaða haugtanka.

114. Í ákvörðun Skipulagsstofnunar er auk þess gert ráð fyrir að lyktarmengun kunni að stafa af búinu en að því leyti tók Skipulagsstofnun undir með Umhverfisstofnun að starfsemin þyrfti að uppfylla kröfur um bestu aðgengilegu tækni (BAT) og taka yrði mið af aðferðum sem beitt skyldi samkvæmt sömu tækni við meðferð svínaskíts, geymslu og dreifingu hans til þess að lágmarka lyktarmengun frá búinu og koma í veg fyrir að úrgangur bærisk í ár þegar skítinum væri dreift. Skipulagsstofnun taldi enn fremur að ákvæði þess efnis þyrfti að koma fram í starfsleyfi en framkvæmdaraðili, stefndi Teigur ehf., hefði auk þess sett fram tillögur að aðgerðum ef kvartanir bærust um lykt þrátt fyrir að kröfum um bestu aðgengilegu tækni hefði verið fylgt.
115. Með vísan til þess lagagrundvallar sem ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 12. mars 2019 byggðist á, þess heildstæða mats sem stofnuninni bar að leggja á framkvæmdina og þess rökstuðnings um inntak matsins sem fram kemur í ákvörðuninni sjálfri verður því ekki séð að niðurstöður matsgerðarinnar sýni fram á efnislega annmarka á ákvörðun Skipulagsstofnunar, jafnvel þótt fallist yrði að öllu leyti á að leggja niðurstöður hennar til grundvallar. Verður því að taka undir það með stefndu að matsgerðin hafi ekki þýðingu fyrir úrlausn málsins.
116. Af þessu leiðir jafnframt að dómurinn getur ekki tekið undir málalíbúnað stefnenda um að heildaráhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar stefnda Teigs ehf. séu jafnmikil eða meiri en af svínabúum sem falla undir lið 1.09 í 1. viðauka laga nr. 106/2000 og eru þar með matsskyldar framkvæmdir á grundvelli 1. mgr. 5. gr. laganna. Samkvæmt því verður dómurinn einnig að hafna málsástæðum stefnenda um að ákvörðun Skipulagsstofnunar á grundvelli 6. gr. laga nr. 106/2000 hafi verið haldin efnislegum annmörkum, þar á meðal um að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu. Að virtu ákvæði 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga um að stjórnvaldi sé í rökstuðningi skylt að vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðun byggðist á sem og þeirra megin sjónarmiða sem ráðandi voru við mat, að því marki sem ákvörðun byggist á mati, eru heldur ekki efni til að taka undir málsástæður stefnenda um að rökstuðningi Skipulagsstofnunar hafi verið áfátt. Er þá litið til þess að ákvörðun stofnunarinnar frá 12. mars 2019 er í senn gerð grein fyrir helstu réttarreglum sem og þeim megin sjónarmiðum sem ráðandi voru við matið.

Málsmeðferð Skipulagsstofnunar

117. Stefnendur byggja jafnframt á því að Skipulagsstofnun hafi brotið gegn reglum um „upplýsinga- og andmælarétt“ þar sem stofnunin hafi ekki gefið þeim kost á að koma með umsögn eða athugasemdir í skilningi 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 áður en hún tók ákvörðun sína í málinu. Þá telja stefndur að Skipulagsstofnun hafi látið undir höfuð leggjast að sinna rannsóknarskyldu sinni í málinu, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga.
118. Að því er varðar tilvísanir stefnenda til 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 verður að benda á að ákvæðið fjallaði efni sínu samkvæmt ekki um andmæla- og upplýsingarétt málsaðila heldur um álitsumleitun þar sem stjórnvaldi er gert skylt að leita umsagnar utanaðkomandi aðila áður en það tekur ákvörðun. Í ákvæðinu var ekki með beinum hætti kveðið á um að Skipulagsstofnun skyldi leita umsagnar annarra en leyfisveitanda og framkvæmdaraðila áður en hún tæki ákvörðun um hvort framkvæmd í flokki B í 1. viðauka laganna væri háð umhverfismati. Þess í stað var í niðurlagi ákvæðisins kveðið á um stofnunin skyldi leita álits „annarra eftir eðli máls hverju sinni“, en í því felst að stofnuninni var veitt ákveðið svigrúm að þessu leyti.
119. Ágreiningslaust er að stefndi Skipulagsstofnun leitaði ekki álits stefnenda á áformum stefnda Teigs ehf. um byggingu svínabús áður en stofnunin tók ákvörðun í málinu. Þegar tekin er afstaða til þess hvort slíkt feli í sér annmarka á málsmeðferð Skipulagsstofnunar verður að taka mið af því hvort umsögnin hafi verið líkleg til þess að upplýsa málið frekar og stuðla að því að rannsóknarskyldu stofnunarinnar væri fullnægt, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Almennt séð telst þeirri skyldu fullnægt þegar stjórnvald hefur aflað þeirra upplýsinga sem nægjanlegar eru til að unnt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í málinu miðað við þann lagalega grundvöll sem ákvörðunin byggist á.

120. Af þeim sökum verður athugun á því hvort Skipulagsstofnun hafi fullnægt rannsóknarskyldu sinni að beinast að því hvort stofnunin hafi upplýst um þau atriði sem verða að liggja fyrir til að unnt sé að ákveða hvort tilefni sé til að framkvæmd sæti mati á umhverfisáhrifum á grundvelli 1. mgr. og 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, sbr. einnig þau viðmið sem sett voru fram í 2. viðauka laganna. Undirbúningur ákvörðunar um hvort framkvæmd skuli sæta mati á umhverfisáhrifum verður því að miðast að því að aflað sé nægilegra upplýsinga til að staðreyna hvort meiri líkur en minni séu á því að framkvæmd muni hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. orðalagið „[geti] haft“ í 1. mgr. 6. gr. laganna.
121. Þegar litið er til gagna málsins og þeirra málsástæðna sem stefnendur hafa byggt til stuðnings kröfugerð sinni fær dómurinn ekki séð hvaða upplýsinga hafi skort á að Skipulagsstofnun aflaði til þess að stofnunin gæti tekið efnislega rétta ákvörðun á grundvelli 1. og 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000. Eins og áður er rakið telur dómurinn að niðurstöður matsgerðar geti ekki sýnt fram á að ákvörðun stofnunarinnar frá 12. mars 2019 hafi verið efnislega áfátt eða að mat stofnunarinnar á hugsanlegum umhverfisáhrifum hafi verið haldið annmörkum. Að mati dómsins gildir hið sama um málsástæður stefnenda um rannsóknarskyldu sem og að málsmeðferð stofnunarinnar hafi að öðru leyti verið í ósamræmi við lög. Í því sambandi telur dómurinn enn fremur rétt að taka fram að ekki verður heldur séð af ákvæðum laga nr. 106/2000, stjórnarsýslulaga eða óskráðum reglum stjórnarsýsluréttar að stofnuninni hafi verið skylt að gefa stefnendum sérstakan kost á að tjá sig áður en hún tók ákvörðun í málinu þannig að varðað geti ógildi ákvörðunarinnar. Verður þá að horfa til þess að ákvörðun Skipulagsstofnunar varðar ekki hagsmuni stefnenda með sama hætti og stefnda Teigs ehf., auk þess sem stefnendum gefst síðar tækifæri til að gæta hagsmuna sinna sérstaklega þegar tekin verður ákvörðun um framkvæmdaleyfi að fenginni ákvörðun um matsskyldu, sbr. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000.
122. Með vísan til þess sem að framan er rakið verða stefndu Skipulagsstofnun, íslenska ríkið og Teigur ehf. sýknaðir af kröfu stefnenda í máli þessu, en stefndi Eyjafjarðarsveit er sem fyrr segir sýknaður vegna aðildarskorts. Í samræmi við þessa niðurstöðu verður stefnendum sameiginlega gert að greiða stefnda Teigi ehf. og stefnda Eyjafjarðarsveit hvorum um sig 1.400.000 krónur í málskostnað, sbr. 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991. Málskostnaður fellur niður gagnvart íslenska ríkinu og Skipulagsstofnun.
123. Það athugist að í stefnu til dómsins hefur stefnendum láðst að tilgreina fyrirsvarsmann stefnanda svo sem þeim bar að gera samkvæmt b-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991. Þá verður ekki séð að þörf hafi verið að stefna umhverfisráðherra til fyrirsvars í málinu, enda bera gögn málsins ekki með sér að ráðuneytið hafi átt neina aðkomu að þeirri ákvörðun Skipulagsstofnunar sem dómkrafa stefnenda beinist að.
124. Kjartan Bjarni Björgvinsson héraðsdómari kveður upp þennan dóm að gættu ákvæði 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991.

Dómsorð:

Stefndu, Skipulagsstofnun, íslenska ríkið, Teigur ehf. og Eyjafjarðarsveit, eru sýknaðir af kröfu stefnenda, Holts og Ljósaborgar ehf., um að ógilt verði með dómi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 12. mars 2019 um að fyrirhuguð framkvæmd svínabús að Torfum í Eyjafjarðarsveit sé ekki líkleg til þess að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skuli því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Stefnendur skulu sameiginlega greiða stefnda Teigi ehf. og Eyjafjarðarsveit hvorum fyrir sig 1.400.000 krónur í málskostnað en málskostnaður fellur niður gagnvart stefndu íslenska ríkinu og Skipulagsstofnun.