

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 16. júní 2017 í máli nr. E-4226/2015:

Ragnheiður Jóna Þorgrímsdóttir

o.fl.

(Daniel Isebarn Ágústsson hrl.)

gegn

Silicor Materials Inc.

Silicor Materials Iceland ehf.

Silicor Materials Iceland Holding hf.

(Arnar Þór Stefánsson hrl.)

og

íslenska ríkinu

(Fanney Rós Þorsteinsdóttir hrl.)

I

Mál þetta, sem var dómtekið 24. apríl sl., er höfðað 1. október 2015 af Ragnheiði Jónu Þorgrímsdóttur, Kúludalsá 1, Hvalfjarðarsveit, Davíð Braga Gígju, Melum, Reykjavík, Guðrúnu Lilju Ingólfssdóttur, Efstahjalla 11, Kópavogi, Jóni Gíslasyni og Sólrúnu Þórarinsdóttur, Baulubrekku, Kjósarhreppi, Ólafi Jónssyni, Berjalandi, Kjósarhreppi, Ragnari Gunnarssyni og Unni Sigfúsdóttur, Bollastöðum 1, Kjósarhreppi, Helgu Hermannsdóttur og Sigurþór Inga Sigurðssyni, Borgarhóli, Kjósarhreppi, Huldu Þorsteinsdóttur, Eilífsdal, Kjósarhreppi, Önnu Guðfinnu Ingólfssdóttur, Eyjum 1, Kjósarhreppi, Gunnari Leó Helgasyni, Helga Jónssyni og Sigríði Ingu Hlöðversdóttur, Felli, Kjósarhreppi, Þórnari Jónssyni og Lisu Sascha Boije af Gennaes, Hálsi 1, Kjósarhreppi, Aðalheiði B. Einarsdóttur og Hermanní Inga Ingólfssyni, Hjalla, Kjósarhreppi, Bergþóru Andrésdóttur og Sigurbirni Hjaltasyni, Kiðafelli 2, Kjósarhreppi, Birni Hjaltasyni og Katrínu Cýrusdóttur, Kiðafelli 3, Kjósarhreppi, Laufeyju Kristjánsdóttir, Litlu-Tungu, Kjósarhreppi, Maríönnu Hugrúnu Helgadóttur, Lækjarbraut 1, Kjósarhreppi, Regínu Hansen Guðbjörnsdóttur, Lækjarbraut 2, Kjósarhreppi, Rósu Guðnýju Þórsdóttur og Erni Viðari Erlendssyni, Lækjarbraut 3, Kjósarhreppi, Guðrúnu Björk Gunnarsdóttur og Jónu Björk Jónsdóttur, Lækjarbraut 4, Kjósarhreppi, Sigurbjörgu Ólafsdóttur og Sigurþór Gíslasyni, Meðalfelli, Kjósarhreppi, Jónu Thors, Miðbúð 5, Kjósarhreppi, Kristínu Eyjólfssdóttur og Magnúsi Bergmann Magnússyni, Miðbúð 7, Kjósarhreppi, Eggerti Þór Sveinbjörnssyni, Traðarholti, Kjósarhreppi, Soffíu Dagmar Þórarinsdóttir, Bugðutanga 2, Mosfellsbæ, Birni Guðbrands Ólafssyni og Guðríði Gunnarsdóttur, Þúfu, Kjósarhreppi, Gunnari Auðuni Gíslasyni, Þúfukoti 2,

Kjósarhreppi, Guðbjörgu R. Jóhannesdóttur, „óstaðsett í hús“, Kjósarhreppi, Magnúsi Guðbjartssyni, „óstaðsettur í hús“, Kjósarhreppi, Guðbjörgu Jónu Magnúsdóttur og Gunnari Ásbjörnssyni, Barðastöðum 11, Reykjavík, Ingibjörgu Jónsdóttur, Bræðraborgarstíg 15, Reykjavík, Einari Tönsberg og Raket McMahon, Háaleitisbraut 17, Reykjavík, Ágústu Oddsdóttur, Miklubraut 52, Reykjavík, Piu Raket Sverrisdóttur, Danmörku, Skúla Mogensen, Bretlandi, Umhverfissvaktinni við Hvalfjörð, Kúludalsá 1, Akranesi, og Kjósarhreppi, Ásgarði Kjós, Kjósarhreppi, gegn Silicor Materials Iceland ehf. og Silicor Materials Iceland Holding hf., Suðurlandsbraut 18, Reykjavík, Skipulagsstofnun, Laugavegi 166, Reykjavík og íslenska ríkinu, Skuggasundi 1, Reykjavík. Sömu stefnendur höfðuðu mál þetta 25. nóvember 2015 gegn Silicor Materials Inc., 1750 Lundy Ave. 610220, San José, California 95161, Bandaríkjunum Norður Ameríku.

Í málinu krefjast stefnendur þess að ógilt verði ákvörðun stefnda Skipulagsstofnunar frá 25. apríl 2014 um að fyrirhuguð framkvæmd stefnda, Silicor Materials Inc., á Grundartanga í Hvalfjarðarsveit, sem felst í hreinsun kísilmálms til framleiðslu á sólarkísli, sé ekki líkleg til þess að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skuli því ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Þá krefjast stefnendur þess einnig að stefndu verði dæmd óskipt (in solidum) til þess að greiða hverjum stefnenda fyrir sig málskostnað.

Stefndu, Silicor Materials Inc., Silicor Materials Iceland ehf. og Silicor Materials Iceland Holding hf., kröfðust þess í öndverðu aðallega að máli þessu yrði vísað frá dómi. Þeirri kröfu var hafnað með úrskurði dómsins 6. júní 2016 að öðru leyti en því að máli stefnendanna Umhverfissvaktarinnar við Hvalfjörð og Kjósarhrepp var vísað frá dómi. Að því frágengnu krefjast Silicor-félögin sýknu af öllum kröfum stefnenda auk málskostnaðar óskipt úr hendi stefnenda.

Stefndu, Skipulagsstofnun og íslenska ríkið, kröfðust þess einnig að málinu yrði aðallega vísað frá dómi, en þeirri kröfu var einnig hafnað með framangreindum úrskurði héraðsdóms 6. júní 2016. Að því frágengnu krefjast þessir stefndu sýknu auk málskostnaðar óskipt úr hendi stefnenda.

II

Málavextir eru þeir að í mars 2014 barst stefnda Skipulagsstofnun tilkynning frá VSÓ Ráðgjöf ehf. þess efnis að bandarískt fyrirtæki, Silicor Materials Inc., áformaði að byggja verksmiðju á Grundartanga í Hvalfjarðarsveit til að hreinsa kísilmálm. Í matsskyldufyrirspurn er því haldið fram að framleiðslan falli undir lið 4 d í 2. viðauka við lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Í þeim viðauka eru taldar upp framkvæmdir sem skulu aðeins vera háðar mati á umhverfisáhrifum hafi þær í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða

staðsetningar.

Í fyrirspurninni er fyrirhugaðri framkvæmd lýst, þar á meðal því mannvirki sem ætlunin væri að reisa. Kemur þar fram að verksmiðjan verði um 93.000 m² og að áætluð hæð hennar verði 8 til 25 metrar. Þar er jafnframt gerð grein fyrir fyrirhugaðri framleiðslu, en hún felst í því að hreinsa 99,5% kísil með bráðnu áli, en þannig er ætlunin að framleiða 99,9999% hreinan kísil sem nota má til að framleiða sólarsellur. Framleiðsluferlinu er lýst í fimm skrefum í fyrirspurninni. Fyrsta skrefið felst í því að kísilmálmurinn er leystur upp í bráðnu áli en síðan er hann „endurkristallaður (storknun) með því að lækka hitastigið“. Með þessu á álið að draga til sín óhreinindi úr kíslinum þannig að eftir verða hreinni kísilflögur sem falla út í álinu. Samkvæmt lýsingunni er þessi aðgerð endurtekin nokkrum sinnum. Öðru skrefinu er lýst á þann veg að fljótandi áli er hellt úr deigluunum þannig að eftir situr hreinn kísill. Fram kemur að álið, sem þannig hefur dregið í sig óhreinindi úr kíslinum, verði selt til endurvinnslu. Þriðja skrefinu er lýst þannig að ál sem storknað hefur á kísilflögum er þvegið af með saltsýru og flögurnar síðan sigtaðar. Í fjórða hluta vinnslunnar munu kísilflögurnar verða bræddar í spanofni og steypar í mót. Frekari hreinsun fer þar fram með því að bæta flúxefnum í ofninn. Er þessu lýst þannig að við storknun sólarkísilsins í mótunum flytjist óhreinindi upp í bráðina. Neðst og fyrir miðju steypunnar verði kísillinn hreinni og fari sá hluti til frekari vinnslu meðan efsti hluti hennar fer aftur í hreinsun. Í fimmta hluta vinnslunnar mun steypur sólarkísill verða sagaður, sandblásinn, hreinsaður með þurrís og síðan sagaður að nýju. Stykkinn munu síðan verða hreinsuð í sýrubaði og að því loknu verða þau brotin upp í köggla sem ætlunin er að selja til frekari vinnslu.

Í fyrirspurninni er enn fremur gerð grein fyrir árlegri notkun á því hráefni sem ætlunin er að nota til framleiðslunnar, en það eru kísill, ál, saltsýra, vítissóði, vatn og flúx, auk þess sem gerð er grein fyrir því magni sem gera verði ráð fyrir að geymt verði á verksmiðjusvæðinu á hverjum tíma. Sömu upplýsingar eru gefnar um afurðir framleiðslunnar, sem er sólarkísill og nokkrar hliðarafurðir. Þar er einnig upplýst hver orkuþörfin verði miðað við 16.000 tonna ársframleiðslu sem og hversu mikið af kælivatni þurfi til framleiðslunnar. Einnig er þar gerð grein fyrir því hvernig stefnt er að því að svara þessari þörf fyrir orku og vatn. Því næst er fjallað um þann úrgang sem komi til með að falla til við vinnsluna, sem er einkum sýra og afsogsryk, auk þess sem upplýst er hvað verði gert við úrganginn.

Í fyrirspurninni er tafla þar sem gerð er grein fyrir samsetningu ryks frá steypuskála og styrk einstakra frumefna í því. Kemur þar fram að meginuppistaðan í afsogsrykinu verði kísill, eða 99,6% af rykinu, og að heildarmagn ryksins nemi 47 tonnum á ári. Jafnframt kemur þar fram að í rykinu verði ál og járn auk lítills háttar

af kalsíni. Önnur efni eru þar í afar takmörkuðum mæli. Í fyrirspurninni er síðan önnur tafla sem greinir frá samsetningu ryks frá framleiðsluþrepi 2. Af þeirri töflu má ráða að 99,9999% af rykinu verði kísill eða 16 tonn á ári. Önnur efni eiga að vera í snefilmagni frá þessum þætti framleiðslunnar.

Í fyrirspurninni er jafnframt gerð grein fyrir skipulagi þess svæðis þar sem ætlunin er að verksmiðjan rísi auk þess sem staðhættum þar er lýst. Að lokum er þar vikið að helstu áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið að mati framkvæmdaraðila. Kemur þar fram að það sé mat hans að umhverfisáhrif vegna framleiðslu sólarkísils í fyrirhugaðri verksmiðju geti ekki talist umtalsverð í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum. Væru möguleg áhrif innan allra viðmiða sem gildi t.d. um loftgæði, hljóðvist, þynningarsvæði og fráveitu.

Skipulagsstofnun leitaði umsagnar Hvalfjarðarsveitar, Hafrannsóknarstofnunar, Heilbrigðiseftirlits Vesturlands, Mannvirkjastofnunar, Minjastofnunar Íslands, Umhverfisstofnunar og Vinnueftirlits. Umsagnir þessara aðila bárust á tímabilinu frá 31. mars til 9. apríl 2014. Umsagnirnar voru sendar VSÓ Ráðgjöf ehf. jafnóðum og þær bárust svo félagið gæti gert athugasemdir við þær fyrir hönd Silicor Materials Inc. Það gerði VSÓ ráðgjöf með tveimur bréfum 9. og 25. apríl 2014. Þar komu fram viðbótarupplýsingar m.a. um kaup á vatni, hávaða frá framleiðslunni, útlit og hönnum mannvirkja m.a. með tilliti til ljósmengunar, aukna flutningsþörf til og frá svæðinu, tilhögun á geymslu hráefna sem og um frekari þörf á áhættumati og mótvægisáðgerðum. Í síðara bréfinu var sérstaklega fjallað um geymslu hættulegra efna á framleiðslusvæðinu. Kemur þar m.a. fram að þau efni séu saltsýra og vítissódi en geymslu þeirra verði hagað í samræmi við öryggisblöð og á öruggum stað fjarri ósamrýmanlegum efnum. Þá verði farið að ákvæðum reglugerða um flutninga á sjó og landi, sem og ákvæði 22. gr. laga um brunavarnir. Enn fremur yrði unnið áhættumat fyrir verksmiðjuna í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar ef leyfisveitandi færi fram á það.

Skipulagsstofnun tók ákvörðun um matsskyldu 25. apríl 2014 að fengnum umsögnum og athugasemdum VSÓ Ráðgjafar ehf. Í ákvörðuninni er farið yfir umsagnir um tiltekna þætti eins og ásýnd mannvirkja, áhrif á landnotkun, áhrif á vatn, flutninga og umferð, möguleg sammögnunaráhrif, geymslu afurða, áhrif á hljóðvist, meðferð hættulegra efna og áhrif á menningarminjar. Þar er enn fremur getið um viðbrögð framkvæmdaraðila við efni umsagna. Í niðurstöðu Skipulagsstofnunar segir síðan að framkvæmdin sé tilkynningarskyld til ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt 6. gr. og lið 4 d í 2. viðauka í lögum nr. 106/2000. Telur stofnunin að áhrif starfseminnar á loftgæði og gæði yfirborðsvatns verði óveruleg, en framleiðslan feli hvorki í sér útblástur né útskolun mengunarefna. Þá losi framleiðslan hvorki flúor né brennisteinsdíoxíð og hafi því

hvorki áhrif á stærð þynningarsvæðis fyrir iðjuver á Grundartanga né auki hún mengunarálag innan þess. Miðað við framlagðar upplýsingar um losun ryks taldi stofnunin að áhrif af völdum þess yrðu einnig óveruleg. Tekið er fram í niðurstöðu stofnunarinnar að byggingar verksmiðjunnar hefðu nokkur sjónræn áhrif í för með sér. Eftir sem áður komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að framkvæmdin væri ekki líkleg til þess að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skyldi því ekki vera háð mati á umhverfisáhrifum.

Ágreiningslaust er að ákvörðun þessi var kynnt almenningi í samræmi við niðurlag þágildandi 2. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000. Fram kemur í gögnum málsins að kærufrestur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sbr. lög nr. 130/2011, hafi liðið 3. júní 2014. Stefnendur lögðu ekki fram kæru til nefndarinnar. Mál þetta var hins vegar höfðað 1. október 2015.

III

1. Helstu málsástæður og lagarök stefnenda

Með málshöfðun sinni fara stefnendur fram á að dómurinn felli framangreinda ákvörðun Skipulagsstofnunar úr gildi þar sem þeir telja að formannmarkar séu á ákvörðuninni. Því til stuðnings vísa stefnendur til þess að Skipulagsstofnun hafi ekki rannsakað fyrirhugaða framkvæmd með viðhlítandi hætti og þar með brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þessi málsástæða er í fyrsta lagi rökstudd með því að Skipulagsstofnun hafi ekki kannað hvort framkvæmdin gæti fallið í framkvæmdaflokk sem leiddi til fortakslausrar skyldu til að meta umhverfisáhrif hennar. Í öðru lagi hafi orðið misbrestur á því að afla nauðsynlegra gagna um framkvæmdina, þar á meðal áhættugreiningar og hvort og þá hvernig fyrirhugað framleiðsluferli hefði verið sannreynt. Hafi nær einungis verið stuðst við upplýsingar frá stefnda Silicor Materials Inc. Sú skylda hafi hvílt á stofnuninni að rannsaka gæði og áreiðanleika upplýsinganna og sannreyna þær, en stefnendur telja að það hafi hún ekki gert. Byggja stefnendur á því að ýmis atriði tengd framleiðsluaðferð, umfangi og staðsetningu fyrirhugaðrar verksmiðju hafi kallað á sérstaka rannsókn af hálfu stefnda Skipulagsstofnunar. Telja stefnendur að stofnunin hafi ekki reist ákvörðun sína á óvillhóllum, hlutlausum og áreiðanlegum gögnum.

Stefnendur telja að sérstök rannsókn hafi átt að fara fram á fyrirhugaðri framkvæmd. Því til stuðnings er í fyrsta lagi á það bent að framleiðsluaðferð stefnda, Silicor Materials Inc., sé enn þá á tilraunastigi. Því sé haldið fram að framleiðslan sé svo til mengunarlausa, en stefnendur telja að það kalli á sérstakar sannprófanir og áhættugreiningu á framleiðsluferlinu. Í öðru lagi sé framkvæmdin í nágrenni við landbúnaðarsvæði. Í þriðja lagi sé framkvæmdin staðsett á svæði þar

sem fyrir sé verulegt álag vegna mengunar og svæðið sé nú þegar komið að þolmörkum hvað mengun varði. Það kalli á sérstakt mat á samlegðaráhrifum á svæðinu. Í fjórða lagi sé framkvæmdin sú stærsta sinnar tegundar í heiminum og því engin fordæmi fyrir áhrifum hennar eða afleiðingum.

Stefnendur byggja á því að málsmeðferð Skipulagsstofnunar hafi brotið í bága við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga þar sem ekki hafi farið fram sérstök rannsókn eða könnun á gæðum og áreiðanleika þeirra upplýsinga sem ákvörðunin byggist á. Þvert á móti virðist ákvörðunin hafa í meginatriðum byggst á upplýsingum frá stefnda, Silicor Materials Inc., án þess að þær hafi sætt frekari rannsókn. Ekkert liggir fyrir um hvaða forsendur félagið hafi gefið sér og hvernig þær tölur, sem fram komi í upplýsingunum, séu fengnar. Þá hafi ekki farið fram víðtækt áhættumat um það sem hugsanlega geti farið úrskeiðis í rekstri verksmiðjunnar. Engin leið sé til þess að gera slíkt mat út frá fyrirliggjandi gögnum. Þá telja stefnendur að ákvörðunin hafi ekki tekið mið af þeim miklu umhverfislegu og fjárhagslegu hagsmunum sem í húfi séu. Telja stefnendur ljóst að stefndi Skipulagsstofnun hafi ekki reist ákvörðun sína á óvilhöttum, hlutlausum og áreiðanlegum gögnum. Því hafi fyrirhuguð framkvæmd ekki verið rannsökuð með fullnægjandi hætti. Af því leiði að ákvörðun stefnda hafi verið tekin án þess að raunverulegar afleiðingar starfseminnar á umhverfið lægju fyrir. Því hafi Skipulagsstofnun brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Af því leiði að umrædd ákvörðun sé ógildanleg.

Í tengslum við framangreinda annmarka telja stefnendur enn fremur að stefndi Skipulagsstofnun hafi ekki framkvæmt það mat sem stofnuninni hafi borið að framkvæma. Því til stuðnings vísa stefnendur til 2. viðauka, áður 3. viðauka, við lög nr. 106/2000. Þar sé að finna í þremur töluliðum þau atriði sem stofnuninni hafi fortakslaust borið að rannsaka þegar hún tók afstöðu til þess hvort umhverfismat skyldi fara fram. Þetta séu: 1. Eðli framkvæmdar (undirliðir i-vi). 2. Staðsetning framkvæmdar (undirliðir i-iv). 3. Eiginleikar hugsanlegra áhrifa framkvæmdar (undirliðir i-vi). Undir hverjum lið sé að finna útlistun á nánar tilgreindum atriðum sem stefnendur telja að stefnda Skipulagsstofnun hafi borið að taka til skoðunar og rannsaka. Er á því byggt af hálfu stefnenda að stofnunin hafi sniðgengið þá skyldu. Nánar er vikið að einstökum efnisatriðum þessarar málsástæðu síðar í þessum kafla í tengslum við umfjöllun um þá efnisannmarka sem stefnendur telja vera á hinni umdeildu ákvörðun.

Stefnendur byggja enn fremur á því að ákvörðun Skipulagsstofnunar sé haldin efnisannmörkum. Því til stuðnings vísa stefnendur til þess að umrædd framkvæmd sé þess eðlis að hún eigi að falla í flokk framkvæmda sem heyrta hafi undir þágildandi 1. viðauka við lög nr. 106/2000, en ekki 2. viðauka, eins og byggt hafi

verið á af hálfu stefndu. Því hafi fortakslaust átt að meta umhverfisáhrif framkvæmdarinnar.

Þessu til stuðnings vísa stefnendur til þess að lög nr. 106/2000 hafi upphaflega verið sett til þess að uppfylla skyldur íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum, sbr. 74. gr. og 1. lið í XX. viðauka hans, sbr. lög nr. 2/1993. Þær skyldur hafi m.a. falist í því að innleiða í íslenskan rétt tilskipun Evrópusambandsins 97/11/EB, um breytingu á tilskipun 85/377/EBE, um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið, en tilskipunin hafi tekið gildi 14. mars 1999 hjá Evrópusambandinu. Þessari tilskipun hafi síðan verið breytt og hún fengið nýtt númer, númerið 2011/92/EBE.

Þar sem ákvæði laga nr. 106/2000 hafi falið í sér innleiðingu á framangreindri tilskipun telja stefnendur að stefnda Skipulagsstofnun hafi borið samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 að skýra þágildandi ákvæði laga nr. 106/2000 til samræmis við tilskipunina að svo miklu leyti sem við á. Af framangreindu leiði að nauðsynlegt hafi verið að skýra þágildandi ákvæði 5. töluliðar 1. viðauka við lög nr. 106/2000 á þann veg að ákvæðið tæki til framleiðslu hrámalms, sem inniheldur ekki járn, úr grýti, kirni eða afleiddu hráefni, sem fram fer með málmvinnsluaðferðum, efnafræðilegum aðferðum eða rafgreiningaraðferðum. Telja stefnendur að slík framleiðsla falli undir ákvæðið án tillits til aðferða við málmvinnsluna.

Stefnendur vísa enn fremur til þess að þegar framkvæmd getur rúmast innan fleiri flokka en eins verði að eyða öllum vafa um það hvort hún kunni að falla í flokk sem geri strangari kröfur um umhverfismat áður en aðrir flokkar komi til skoðunar. Telja stefnendur þessa skýringarreglu vera í samræmi við markmið laga nr. 106/2000.

Stefnendur telja að tveir flokkar framkvæmda hafi komið til álita. Annars vegar fyrrgreindur 5. töluliður 1. viðauka við lögin, en framkvæmdir sem falli undir hann skulu fara í umhverfismat. Þessi liður er svohljóðandi: „Verksmiðjur þar sem fram fer frumframleiðsla eða endurbæðsla á málmum.“ Hins vegar hafi sá flokkur sem stefndu byggðu á, 4. töluliður þágildandi 2. viðauka, getað komið til álita. Þar sagði orðrétt: „Stöðvar til bræðslu, einnig málmblendis á járnlausum málmum öðrum en góðmálmum, einnig endurheimtum vörum (hreinsun, steypa í steypusmiðjum o.s.frv.).“ Stefnendur taka fram að ef þessi flokkur eigi við sé framkvæmd einungis háð mati á umhverfisáhrifum þegar Skipulagsstofnun telur að þær geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Stefnendur telja að hafi minnsti vafi leikið á því í hvaða flokk fyrirhuguð framkvæmd falli eigi að fella hana undir þann flokk sem kveði á um fortakslausa matskyldu.

Í stefnu er því næst gerð grein fyrir því hvað átt sé við með framleiðslu að mati stefnenda. Það sé þegar eðlisfræðileg eða efnafræðileg ummyndun efnis, efna eða eininga, eigi sér stað þannig að úr verði ný afurð. Telja stefnendur að framleiðsla hrámálma teljist framleiðsla á málmblöndum sem fáist með því að blanda öðrum efnum saman við hreina málma. Þá geti framleiðsluaðferðir hrámálma einkum verið bræðsla og hreinsun. Stefnendur benda á að í fyrirhugaðri framleiðslu sé um það bil 99,5% hreinn kísill notaður sem hráefni. Samkvæmt lýsingu stefnda, Silicor Materials Inc., sé notuð málmvinnsluaðferð, sem felist í því að leysa kísilinn upp í bræddu áli. Því næst sé blandan látin kólna hægt þannig að álið dragi í sig ákveðin efni úr kíslinum, en úr blöndunni falli hreinni kísilflögur. Framleiðsluvaran sé sólar kísill, sem stefndi Skipulagsstofnun hafi staðfest að sé hrámálmur. Jafnframt verði að líta á aðferðina, þ.e. að kísillinn sé leystur upp í bræddu áli og þar með hreinsaður, sem framleiðsluaðferð, en bræðsla og hreinsun geti verið framleiðsluaðferðir málma. Því telja stefnendur að framkvæmd stefnda, Silicor Materials Inc., sé framleiðsla þar sem framleiðsluaðferðin felist í hreinsun á kísli með því að bræða hann í fljótandi áli.

Stefnendur telja því að fyrirhuguð framkvæmd feli í sér framleiðslu hrámálms þar sem framleiðsluaðferðin er hreinsun á kísli. Þessi framkvæmd falli því mun betur að flokki 5. töluliðar þágildandi 1. viðauka við lög nr. 106/2000, sbr. flokk 4.01 í núgildandi 1. viðauka við lögina, heldur en að d-lið 4. töluliðar þágildandi 2. viðauka við lögina, sbr. flokk 4.06 í núgildandi 1. viðauka laganna. Því skuli framkvæmdin fortakslaust sæta umhverfismati, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000.

Að þessu frátöldu telja stefnendur að jafnvel þó að framkvæmdin hafi ekki átt að falla undir 1. viðauka við lög nr. 106/2000 verði samt að telja framkvæmdina matsskylda, þar sem hún falli undir 2. viðauka laganna og geti haft umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna, vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Stefnendur telja nægilegt að sá möguleiki sé til staðar að framkvæmdin hafi slík áhrif svo að umhverfisáhrif hennar skuli metin. Í stefnu er um skýringu þessa ákvæðis vísað til p-liðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 106/2000, sem og l-liðar sömu málsgreinar. Þá vísa stefnendur til athugasemda sem fylgdu frumvarpi til laga nr. 106/2000 þar sem fram komi að tilskipun Evrópusambandsins sé reist á meginreglum umhverfisréttar. Telja stefnendur að þær meginreglur séu mikilvægar þegar komi að lögskýringu í tilvikum þegar reyni á framkvæmdir á borð við þær sem hér um ræði. Vísa stefnendur einkum til varúðarreglunnar í þessu sambandi, sem m.a. komi fram í aðfararorðum EES-samningsins. Byggja stefnendur á því að þessi lögskýring leiði til þess að umrædd framkvæmd teljist hafa umtalsverð áhrif á umhverfið.

Stefnendur færa því næst rök fyrir því að umrædd framkvæmd geti haft umtalsverð umhverfisáhrif með hliðsjón af þeim atriðum sem líta beri til samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 og talin voru upp í 3. viðauka við lögina, nú í 2. viðauka sömu laga. Stefnendur víkja sérstaklega að staðsetningu framkvæmdarinnar og þeirra atriða sem eigi að líta til í því sambandi, sbr. 2. tölulið viðaukans. Telja stefnendur meðal annars að fyrirhuguð verksmiðja muni hafa mikil sjónræn áhrif á þeim stað þar sem henni er ætlað að rísa. Að mati stefnenda sé ekkert fjallað um mótvægisáðgerðir vegna þessara áhrifa. Þá vísa stefnendur til þess að fyrirhuguð verksmiðja verði staðsett nærri svæði sem sé á náttúruminjaskrá. Verndargildi þess sé þar talin vera: „Fögur strandlengja með fjölbreyttu landslagi og ríku fuglalífi.“ Telja stefnendur að nálægð verksmiðjunnar muni hafa veruleg neikvæð áhrif á landslag og lífríki svæðisins. Þá séu fornminjar á fyrirhuguðu iðnaðarsvæði auk þess sem votlendi sé á landsvæðinu sem skilgreint hafi verið sem hverfisverndarsvæði samkvæmt aðalskipulagi Hvalfjarðarsveitar.

Stefnendur geta þess einnig að framkvæmdin muni að auki losa tiltekin úrgangsefni út í andrúmsloftið, einkum í formi ryks. Fram komi að uppistaðan í rykinu verði kísill „og önnur efni í óverulegum mæli“. Ekki sé gerð nánari grein fyrir því hvaða önnur efni það séu eða í hvaða mæli þau verði losuð úr verksmiðjunni. Þá hafi ekki verið kannað hvort hætta sé á losun annarra efna en þeirra sem tiltekin séu í matsskyldufyrirspurn.

Stefnendur vísa einnig til þess að verulegt magn af vatni verði notað í starfsemi. Fram hafi komið að vatnið verði fengið frá Vatnsveitufélagi Hvalfjarðarsveitar. Afkastageta vatnsveitunnar sé hins vegar takmörkuð. Fullyrt sé af hálfu framkvæmdaraðila að vatnsveitufélagið hafi skuldbundið sig til þess að útvega það vatn sem þurfi. Engin gögn hafi hins vegar verið lögð fram er staðfesti þessar fullyrðingar. Því liggi ekki fyrir upplýsingar um hvaða áhrif kunni að hljóta af vatnsnotkun. Þá liggi ekki fyrir hvaða áhrif frárennslið, sem leitt verði út í sjó, hafi á umhverfið.

Stefnendur vísa enn fremur til þess að framkvæmdin sé á svæði þar sem fyrir sé verulegt álag vegna mengunar, m.a. vegna flúors og brennisteinsoxíðs. Benda þeir á að stefndi, Silicor Materials Inc., hafi sagt að hann ætli að nota annað efni en flúor til álbræðslu, en ekki sé upplýst hvaða efni það er eða hvaða áhrif það hafi á umhverfið. Samkvæmt skýrslu VSÓ Ráðgjafar ehf., sem unnin hafi verið fyrir Faxaflóahafnir, sé þolmörkum mengunar af völdum brennisteinsoxíðs og flúors nú þegar náð, auk þess sem sérstaka aðgát verði að hafa varðandi þungmálma og svifryk. Benda stefnendur á að framkvæmd stefnda, Silicor Materials Inc., verði viðbót við efna-, sjón-, hávaða- og ljósmengun sem fyrir sé á Grundartanga. Þar sem ekki hafi verið aflað upplýsinga um hver samlegðaráhrif framkvæmdin hafi sé

ekki hægt að útiloka að áhrifin á umhverfið verði umtalsverð.

Stefnendur byggja einnig á því að ekki sé lagt mat á áhættu sem verði vegna flutninga og geymslu á hættulegum efni. Þar er vísað til þess að við framleiðsluna þurfi að nota saltsýru, en hún falli undir staðal um hættuleg efni og reglugerð nr. 1077/2010, um flutning hættulegra efna á landi, sem og vítissóta. Ekki liggi fyrir gögn um öryggisatriði vegna þessara efna eða viðbragðsáætlanir sem sýni hvernig skuli taka á óhöppum, svo sem mengunarslysum.

Stefnendur telja einnig að upplýsingar sem gefnar séu í fyrirspurn um hvað verði um úrgang framleiðslunnar séu óljósar, enda liggi ekkert fyrir um hvert stefndi, Silicor Materials Inc., hyggist selja þennan úrgang. Þá sé ekki ljóst hvað verði um þann úrgang sem ekki tækist að selja.

Einnig vísa stefnendur til þess að framkvæmdin muni fyrirsjáanlega auka hávaðamengun, sjónmengun og ljósmengun vegna aukinna fólksflutninga og flutninga með skipum.

Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið telja stefnendur að sá möguleiki sé til staðar að framkvæmdin geti haft umtalsverð áhrif í för með sér vegna umfangs, eðlis og staðsetningar hennar. Því sé full ástæða til þess að meta umhverfisáhrif hennar. Telja þeir að náttúran eigi að njóta vafans í þessu efni. Því sé ákvörðun Skipulagsstofnunar efnislega röng.

Stefnendur telja framangreinda annmarka leiða til ógildingar á ákvörðun stefnda Skipulagsstofnunar. Vísa þeir til þess að formgallar ákvörðunarinnar séu þess eðlis að þeir feli í sér verulega annmarka á þeim málsmeðferðarreglum sem stefnda Skipulagsstofnun beri að fylgja. Hafi verið brotið gegn öryggisreglum stjórnáslulaga, en brot gegn þeim hafi bein áhrif á efnislega niðurstöðu stjórnáslumálsins og teljist því verulegur annmarki á málsmeðferð. Þá teljist efnislegur annmarki ávallt verulegur og leiði til þess að ákvörðunin telst ógildanleg. Enn fremur séu engir aðrir hagsmunir til staðar í málinu sem réttlæti að ákvörðunin haldi gildi sínu þrátt fyrir framangreinda verulega annmarka ákvörðunarinnar.

2. Helstu málsástæður stefndu, Silicor-félaganna

Stefndu, Silicor-félögin, byggja í fyrsta lagi á því að það eigi að sýkna þau á grundvelli aðildarskorts, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991, enda verði ekki séð að stefnendur eigi hagsmuni af úrlausn málsins og geti átt aðild að kröfu þess efnis að umrædd ákvörðun verði felld úr gildi.

Hin stefndu félög byggja í öðru lagi á því að ákvörðun Skipulagsstofnunar uppfylli öll form- og efnisskilyrði stjórnáslulaga nr. 37/1993 og laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Því séu engin lagaskilyrði til þess að ógilda ákvörðunina.

Stefndu, Silicor-félögin, telja röksemdir stefnenda fyrir því að Skipulagsstofnun hafi ekki rannsakað málið nægjanlega vera með öllu haldlausar. Varðandi þá röksemd stefnenda, að ekki hafi verið tekin afstaða til þess hvort framkvæmdin gæti fallið undir annan framkvæmdaflokk, vitna félögin til ummæla í niðurstöðukafla hinnar umdeildu ákvörðunar og telja að í þeim hafi falist skýr afstaða til þess að framleiðsluferlið væri réttilega heimfært undir d-lið 4. töluliðar 2. viðauka við lögin. Ekki sé hægt að gera þá kröfu að stofnunin fjalli um alla þá flokka sem hún telji ekki eiga við.

Hin stefndu félög byggja á því að rannsókn meðstefnda hafi uppfyllt rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga. Í því sambandi benda félögin m.a. á að stefndu hafi falið verkfræðifyrirtækinu VSÓ Ráðgjöf ehf. að vinna matsskyldufyrirspurn vegna fyrirætlaða um uppbyggingu kísilverksmiðju á Grundartanga. Með erindinu hafi fylgt allar tilskildar upplýsingar og fylgigögn í samræmi við 10. gr. reglugerðar nr. 1123/2005, um mat á umhverfisáhrifum. Þá hafi frekari upplýsingar verið aflað eins og nánar er vísað til í greinargerð. Fram komi í ákvörðun Skipulagsstofnunar að farið hafi verið yfir þessi gögn, sem hafi verið umfangsmikil, og fjallað m.a. um eðli, staðsetningu og eiginleika hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar, sbr. þau matskenndu viðmið sem fram hafi komið í þágildandi 3. viðauka við lög nr. 106/2000. Enn fremur er vísað til þess að Skipulagsstofnun hafi gengið lengra við upplýsingaöflun en henni hafi verið skylt með því að fá umsögn fleiri aðila en leyfisveitenda. Þá vísa stefndu því á bug að brotið hafi verið gegn meginreglu stjórnarsýsluréttar um skyldubundið mat. Sú regla eigi ekki við um það atriði sem stefnendur tilgreini. Þá byggja stefndu, Silicor-félögin, á því að meðstefndi hafi litið til þeirra viðmiðana sem fram hafi komið í 3. viðauka laga nr. 106/2000.

Stefndu, Silicor-félögin, telja samkvæmt framansögðu að meðstefndi Skipulagsstofnun hafi leitað allra leiða til að afla sem gleggstra upplýsinga um hina fyrirhuguðu framkvæmd. Ekkert í gögnum málsins bendi til þess að rannsóknarregla stjórnarsýsluréttar eða reglan um skyldubundið mat hafi verið brotin við málsmeðferð stofnunarinnar, heldur þvert á móti hafi málið fengið ítarlega skoðun þar sem lagt hafi verið mat á öll fram komin rök og gögn með hliðsjón af þeim viðmiðunum sem komi fram í 3. viðauka laga nr. 106/2000. Þá vísa stefndu til þess að upplýsingar frá stefndu hafi verið réttar og áreiðanlegar og hafi engu sem þar komi fram verið hnekkt af stefnendum. Ekkert í fyrirleggjandi umsögnum málsins hafi heldur gefið tilefni til að ætla að frekari rannsóknar væri þörf, en enginn umsagnaraðila hafi lagt til að starfsemin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum.

Í tilefni af röksemdum stefnenda fyrir því að skýra beri þágildandi ákvæði 5. töluliðar 1. viðauka við lög nr. 106/2000 í samræmi við tilskipun 2011/92/ESB,

taka stefndu, Silicor-félögin, fram að á því tímamarki sem hér um ræði hafi umrædd tilskipun ekki verið innleidd í íslenskan rétt. Ekki sé unnt að byggja rétt á réttarreglum Evrópuréttar fyrr en þær hafi verið formlega leiddar í landslög. Því telja félögin að Skipulagsstofnun hafi verið óheimilt að byggja á ákvæðum tilskipunar 2011/92/ESB. Þá geti 3. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, ekki leitt til þess að orðalagi íslensks gildandi lagaákvæðis verði með vísan til EES-skuldbindinga gefin önnur merking en leidd verði af hljóðan þess, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar 13. maí 2015 í máli nr. 160/2015. Því telja þau að ákvæði umræddrar tilskipunar komi ekki til frekari álita í máli þessu.

Hvað sem innleiðingu tilskipunar 2011/92/ESB í landsrétt líði telja hin stefndu félög að ekki sé með nokkru móti unnt að færa fyrir því rök að rétt sé að fella hina fyrirhuguðu framkvæmd undir þágildandi ákvæði 5. töluliðar 1. viðauka við lög nr. 106/2000, þ.e. að um sé að ræða verksmiðju þar sem fram fari „frumframleiðsla eða endurbæðsla á málmum“. Það gildi hvort sem ákvæðið sé túlkað með hliðsjón af tilskipun 2011/92/ESB eður ei. Þá geti forverar umræddrar tilskipunar engu breytt um niðurstöðu málsins.

Félögin telja engum vafa undirorpið að hið fyrirhugaða framleiðsluferli hafi átt undir þágildandi d-lið 4. töluliðar 2. viðauka við lög nr. 106/2000, líkt og niðurstaða Skipulagsstofnunar kveði á um. Því til stuðnings vísa félögin til þess að í verksmiðjunni sé fyrirhugað að beita nýju framleiðsluferli sem nánar er lýst í greinargerð og svarar til þess sem rakið er í kafla II. Telja stefndu að þetta framleiðsluferli falli ótvírætt undir tilvitnað ákvæði þágildandi d-liðar 4. töluliðar 2. viðauka við lög nr. 106/2000. Fyrirhuguð starfsemi feli að sama skapi hvorki í sér frumframleiðslu né endurbæðslu á málmum, líkt og áskilið sé í 5. tölulið 1. viðauka við lög nr. 106/2000.

Stefndu, Silicor-félögin, hafna því einnig alfarið að starfsemi þeirra geti haft í för með sér „umtalsverð umhverfisáhrif“, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000. Um skilgreiningu á hugtakinu umtalsverð umhverfisáhrif vísa stefndu til þágildandi o-liðar 1. mgr. 3. gr. laganna. Af þeirri skilgreiningu telja stefndu að draga verði þá ályktun að umhverfisáhrif verði ekki talin umtalsverð nema þau séu „veruleg“ og „óafturkræf“ eða að þau verði talin fela í sér „veruleg spjöll“ á umhverfinu sem ekki sé hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum.

Í greinargerð stefndu, Silicor-félaganna, er því næst fjallað um þau atriði sem stefnendur vísa til í þessu sambandi. Í fyrsta lagi telja félögin að þó að sjónræn áhrif framkvæmdanna verði óhjákvæmilega einhver muni heildarásýnd svæðisins ekki breytast mikið frá því sem nú er. Þá sé engin ástæða til að ætla að ljósmengun verði meiri frá verksmiðju stefndu en þeim sem fyrir séu á Grundartanga auk þess sem búast megi við að sett verði ákvæði til að stemma stigu við ljósmengun í

starfsleyfi. Varðandi hávaða frá verksmiðjunni kveða stefndu að hann muni uppfylla skilyrði reglugerðar nr. 724/2008, um hávaða, eins og nánar er fjallað um í greinargerð.

Varðandi tilvísun stefnenda til þess að fyrirhuguð verksmiðja verði staðsett nærri svæði á náttúruminjaskrá taka stefndu fram að umrætt svæði hafi ekki verið friðlýst. Þá vísa stefndu til þess sem fram komi í umsögn Umhverfisstofnunar þess efnis að fyrirhuguð verksmiðja komi ekki til með að rýra náttúruverndargildi svæðisins fyrir utan það að nálægð hennar við svæði á náttúruminjaskrá muni hafa nokkur neikvæð áhrif á landslag og lífríki, sér í lagi á fuglalíf. Af því verði ekki dregin sú ályktun að líklegt sé að verksmiðjan muni hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér. Í tilefni af tilvísun stefnenda til fornminja á svæðinu taka stefndu fram að þegar hafi verið tekið tillit til þeirra við staðsetningu verksmiðjunnar í deiliskipulagi og verði ekki hreyft við fornleifum sunnan og vestan við byggingarreit hennar. Þá mótmæla stefndu því að umrætt svæði hafi verið skilgreint sem hverfisverndarsvæði í aðalskipulagi.

Í tilefni af athugasemdum stefnenda vegna losunar efna frá verksmiðjunni taka stefndu, Silicor-félögin, fram að starfsemin muni hvorki fela í sér útblástur brennisteinsdíoxíðs né flúors og hafi því engin áhrif á stærð þynningarsvæðis fyrir iðjuverin á Grundartanga, auk þess sem hún komi ekki til með að valda auknu mengunarálagi innan þess. Þá benda stefndu á að losun koltvísýrings vegna hreinsunar á áli úr sólarkíslinum sé nú áætlaður einungis 48 tonn á ári, sem sé svipuð og losun 24 dæmigerðra heimilisbifreiða. Stefndu geta þess að þessi losun verði kolefnisjöfnuð með því að planta trjám. Stefndu hyggjast ganga enn lengra við kolefnisjöfnuð þannig að útblástur frá flutningum og öðru sem krefjist vinnuvéla á athafnasvæðinu verði einnig kolefnisjafnaður. Það sé markmið stefndu að fyrirhugað sólarkísilver verði kolefnishlutlaust og leggja félögin fram gögn því til stuðnings. Þá kveða stefndu að í því ryki sem verksmiðjan muni losa verði engin efni sem viðmiðunarmörk gildi um og fullyrða félögin að þau hafi afar takmörkuð áhrif á loftgæði á svæðinu. Uppistaðan sé kísill og önnur efni í óverulegum mæli. Þá sé álag hverfandi vegna málma og snefilefna sem fylgi hráefni og framleiðsluvörnni.

Stefndu taka undir að mikið kælivatn þurfi til framleiðslu á sólarkísli. Hafi Vatnsveitufélag Hvalfjarðarsveitar skuldbundið sig til þess að útvega það vatn. Þá taka stefndu fram að tengt sýruþvotti verði sett upp hlutleysing á frárennsli. Eins og nánar er rökstutt í greinargerð verði frárennsli mjög lítið og muni ekki hafa áhrif á sjó, hvorki vegna efna né hita.

Í tilefni af athugasemd stefnenda þess efnis að framkvæmdin auki enn frekar mengunarálag á svæði sem þegar sé undir miklu álagi taka stefndu, Silicor-félögin,

fram að fyrirhuguð verksmiðja verði innan þynningarsvæðis Grundartanga vegna losunar á brennisteinsdíoxíði og flúoríði. Hvorki brennisteinsdíoxíð né flúoríð verði í útblæstri frá verksmiðjunni og því hafi útstreymi frá verksmiðjunni engin áhrif á skilgreint þynningarsvæði. Þá mótmæla stefndu því sem fram komi í stefnu að ekki liggi fyrir hvaða efni stefndu hyggist nota í stað flúors. Bent er á að í töflu 4.1 í matsskyldufyrirspurn sé að finna tæmandi lista yfir fyrirhugaða hráefnanotkun framleiðslunnar og áætlað magn hráefna sem geymt verði á verksmiðjusvæðinu hverju sinni. Þá sé að finna lýsingu á framleiðsluferlinu undir lið 4.2 í matsskyldufyrirspurn þar sem gerð sé nánari grein fyrir hráefnanotkun í hverju skrefi fyrir sig.

Stefndu, Silicor-félögin, halda því fram að lítill úrgangur falli til í vinnsluferlinu. Sá úrgangur sem myndist sé nánast í öllum tilvikum söluvara og flokkist ekki sem hættulegur úrgangur. Einu efnin sem talist geti varasöm í framleiðslunni séu saltsýra og vítissóði, en gert sé ráð fyrir að í mesta lagi verði geymd á svæðinu 1.440 tonn af 35% saltsýru og 10 tonn af vítissóða. Saltsýran falli undir staðalinn IMDG (International Maritime Dangerous Goods), um flutning hættulegra efna á sjó, og reglugerð nr. 1077/2010, um flutning hættulegra efna á landi. Stefndu taka fram að farið verði að ýtrastu kröfum um slíka flutninga og sýrunni komið til viðurkennds förgunaraðila. Geymslu verði háttað í samræmi við leiðbeiningar á öryggisblöðum, á öruggum stað og fjarri ósamrýmanlegum efnum. Þá taka stefndu fram að vítissóðinn sé á duftformi og að magn hans sé mjög óverulegt í hlutfalli við umsvif verksmiðjunnar og aðra efnanotkun.

Stefndu taka fram að í öllum tilvikum verði farið að leiðbeiningum á öryggisblöðum frá framleiðanda um viðbrögð við eldsvoða og efnaleka, auk þess sem öll tæki og aðstaða muni uppfylla viðeigandi öryggisstaðla fyrir iðnaðarstarfsemi. Þá gera stefndu nánar grein fyrir öryggi með tilliti til eldvarna og efnaleka í greinargerð og víkja að skyldu félaganna samkvæmt reglugerð nr. 1077/2010 til að tilkynna framkvæmdir til Vinnueftirlits þar sem skylt sé að skila inn áætlun um stórslysavarnir, lýsingu á öryggisstjórnunarkerfum, öryggisskýrslu, áhættugreiningu vegna flutninga og neyðaráætlun fyrir starfsstöð og utan starfsstöðvar.

Í tilefni af athugasemdum stefnenda, um að upplýsingar um úrgang framleiðslunnar séu óljósar, taka stefndu, Silicor-félögin, fram að framleiðsluferlið byggi á því að sem flest efni sem falli til í ferlinu séu endurunnin, eins og nánar er lýst í greinargerð. Vísa stefndu þar m.a. til skýrslu, sem liggi fyrir frá óháðum aðila, Environice, þar sem staðfest sé að meginaukaafurðir framleiðslunnar, kísilblandað ál og álklóríð, séu söluvörur. Í greinargerð er gerð nánari grein fyrir öðrum úrgangi sem komi til með að verða til við framleiðsluna.

Stefndu, Silicor-félögin, telja ástæðulaust að gera ráð fyrir því að auknir flutningar milli verksmiðju og hafnar hafi veruleg umhverfisáhrif. Einhver aukning geti orðið á skipaflutningum með tilkomu verksmiðjunnar, en stefndu telja líklegt að skipafélög geti nýtt betur þau skip sem þegar þjóni svæðinu. Aukning á skipaflutningum verði því óveruleg.

Með vísan til alls framangreinds hafna stefndu því alfarið að hin fyrirhugaða framkvæmd geti haft í för með sér „umtalsverð umhverfisáhrif“ vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar í skilningi þágildandi o-liðar 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000. Ekkert sem fram hafi komið um framkvæmdina styðji fullyrðingar stefnenda um hið gagnstæða. Þessu til stuðnings leggja stefndu enn fremur áherslu á að margvíslegar áhættugreiningar og áreiðanleikakannanir hafi verið unnar á framleiðsluferlinu og verkefninu sjálfu og sé niðurstaða þeirra á sömu leið, þ.e. að óæskileg áhrif á umhverfi verði óveruleg. Eftir að hafa yfirfarið öll gögn málsins hafi Skipulagsstofnun tekið undir mat stefndu að þessu leyti.

Stefndu vekja jafnframt athygli á því að hin fyrirhugaða framkvæmd muni einnig hafa í för með sér óbeinan umhverfislegan ávinning þar sem framleiðslan stuðli að aukinni notkun orkugjafa sem ekki valdi losun gróðurhúsalofttegunda. Þá benda stefndu sérstaklega á að í tengslum við vinnu við aðalskipulag Hvalfjarðarsveitar hafi sveitarstjórn ráðið umhverfisráðgjafarfyrtækið Environice (Umhverfisráðgjöf Íslands ehf.), til þess að leggja óháð mat á áform stefndu, einkum með það í huga hvort starfsemiinni fylgdi umhverfisleg áhætta. Sérstaklega hafi verið skoðaðir áhættuþættir á borð við kísilryk; áhættumat vegna geymslu efna á vinnsluvæði; flúormengun o.fl. umhverfisleg atriði. Niðurstöður þessarar vinnu liggi fyrir í minnisblaði fyrirtækisins. Þar segi meðal annars að ekki séu miklar líkur á því að upp komi illleysanleg vandamál í umhverfislegu og tæknilegu tilliti við að reisa verksmiðju af þessu tagi í fullri stærð. Þá komi þar fram það mat fyrirtækisins að umræddri starfsemi fylgi ekki umhverfisleg áhætta umfram það sem fram komi í fyrirspurn Silicor Materials Inc. til Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar og í ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 25. apríl 2014.

Stefndu, Silicor-félögin, vísa einnig til umsagna fagstofnana og leyfisveitanda í málinu þar sem talið hafi verið að framkvæmdin hefði ekki umtalsverð umhverfisáhrif. Þá hafna stefndu því alfarið að varúðarregla sú sem greini í aðfararorðum EES-samningsins geti breytt nokkru um framangreinda niðurstöðu. Að því marki sem hún teljist gilda héraðs sé ljóst að verkefnið hafi verulega takmörkuð umhverfisáhrif og því geti ekki á hana reynt í málinu.

Að teknu tilliti til þess sem hér hefur verið rakið telja stefndu að staðfesta beri efnislega niðurstöðu Skipulagsstofnunar og hafna ógildingarkröfu stefnenda. Þá

vísa stefndu einnig til réttarframkvæmdar um endurskoðunarheimildir dómstóla á matskenndum stjórnvaldsákvörðunum, þar sem reyni á sérfræðipækkingu aðra en lögfræðilega, en dómstólar fari mjög varlega við að endurskoða slíkt mat. Þá vísa stefndu til þess að annmarkar á ákvörðun verði að vera verulegir svo að þeir leiði til ógildingar. Stefndu byggja á því að það geti ekki átt við í þessu tilviki hvernig sem á málið sé litið. Að lokum telja stefndu að við mat á því hvort unnt sé að fallast á ógildingarkröfu stefnenda verði að taka tillit til athafnaleysis þeirra með því að höfða ekki dómsmál fyrr en 18 mánuðum eftir töku hinnar umþrættu ákvörðunar og þess að stefndu hafa verið í góðri trú um gildi hennar, sérstaklega eftir að kærufrestur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála rann út 3. júní 2014. Hafi stefndu, Silicor-félögin, hagað öllum aðgerðum sínum, undirbúningi framkvæmda, fjármögnun og fleira á þeim grunni.

3. Helstu málsástæður og lagarök stefndu, Skipulagsstofnunar og íslenska ríkisins

Stefndu, Skipulagsstofnun og íslenska ríkið, reisa sýknukröfu sína í fyrsta lagi á aðildarskorti stefnenda, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991, enda hafi þeir ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins.

Í öðru lagi mótmæla stefndu röksemdum stefnenda fyrir því að stefndi Skipulagsstofnun hafi brotið gegn rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga við meðferð á matsskyldufyrirspurn stefnda, Silicor Materials Inc. Er á það bent að með tilkynningu um fyrirhugaða framkvæmd hafi fylgt öll þau gögn sem skylt hafi verið að leggja fram með henni, sbr. 10. gr. þágildandi reglugerðar nr. 1123/2005. Upplýsingarnar sem hafi komið fram í gögnunum hafi að mati stefndu ekki gefið tilefni til að rannsaka málið frekar en með lögbundinni álitsgjöf. Umsagna hafi verið aflað frá leyfisveitanda og öðrum fagstofnunum í samræmi við þágildandi 2. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000. Í umsögnum hafi ekki komið fram atriði sem hafi bent til þess að eitthvað væri við gögn framkvæmdaraðila að athuga. Að mati stefndu hafi málið verið nægjanlega upplýst þannig að unnt væri að taka efnislega rétta ákvörðun í samræmi við þær kröfur sem leiði af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga.

Stefndu benda í þessu sambandi á að niðurstaðan hafi verið reist á uppgefinni framleiðsluáðferð framkvæmdaraðila. Upplýsingar um áðferðina hafi legið fyrir í gögnum málsins. Því hafi ekki verið talið tilefni til þess að grípa til sérstakrar rannsóknar umfram þá sem fram hafi farið, enda hafi fleiri stofnanir komið að málinu sem umsagnaraðilar.

Í tilefni af athugasemd stefnenda um að verulegt mengunarálag sé þegar til staðar á svæðinu benda stefndu á að fyrirhuguð starfsemi meðstefndu feli hvorki í sér útblástur á flúor né brennisteinsdíoxíði og hafi því ekki áhrif á stærð

þynningarsvæðis fyrir iðjuverin á Grundartanga eða mengunarálag vegna þeirra efna. Í ákvörðun stefndu komi enn fremur fram að mengun, sem komi til með að berast frá starfseminni í andrúmsloftið, verði ryk, en miðað við framlagðar upplýsingar um magn og samsetningu þess verði áhrif af völdum þess óveruleg. Að framkvæmdin sé fyrirhuguð í grennd við landbúnaðarsvæði og að hún sé sú stærsta sinnar tegundar kalli, að mati stefnda Skipulagsstofnunar, ekki á sérstaka rannsókn umfram þá rannsókn sem farið hafi fram í málinu.

Í tilefni af athugasemd stefnenda um að ekki hafi farið fram viðtækt áhættumat um það sem gæti farið úrskeiðis í rekstri verksmiðjunnar taka stefndu fram að í liðum 1.V og VI í 3. viðauka við lög nr. 106/2000, eins og hann hljóðaði þegar ákvörðun stefnda Skipulagsstofnunar var tekin, komi fram að athuga þurfi eðli framkvæmdar með tilliti til mengunar og slyshættu. Stefndi Skipulagsstofnun kveðst hafa haft þessi viðmið í huga áður en ákvörðunin var tekin. Gögn málsins hafi ekki gefið til kynna að hin fyrirhugaða framkvæmd skyldi háð umhverfismati út frá þeim. Í því sambandi benda stefndu á að í umsögn Vinnueftirlitsins komi fram að efnin, sem talin séu upp í tilkynningu meðstefndu, falli ekki undir stórslysavarnir og sé verksmiðjan því ekki stórslysavarnarskyld samkvæmt reglugerð nr. 160/2007, um varnir gegn hættu á stórslyssum af völdum hættulegra efna. Þá sé í umsögn Mannvirkjastofnunar vísað í töflu í tilkynningu meðstefndu þar sem komi fram að verksmiðjan noti talsvert magn hættulegra efna sem kalli á umtalsverð viðbrögð af hálfu slökkviliðs sveitarfélagsins, bæði á lóð verksmiðjunnar og við flutning á þeim að verksmiðjunni. Í bréfi VSÓ Ráðgjafar fyrir hönd framkvæmdaraðila sé vikið að því að aðeins tvö efni séu hættuleg, það er saltsýra og vítissódi. Þau séu flokkuð sem ætandi en ekki eldfim. Að mati framkvæmdaraðila sé því ekki um að ræða talsvert magn hættulegra efna eins og fullyrt sé í umsögn Mannvirkjastofnunar.

Af hálfu stefndu er á það bent að í ákvörðun Skipulagsstofnunar komi fram að fyrirhuguð framleiðsla meðstefndu feli ekki í sér útblástur eða útskolun mengunarefna heldur sé fyrirhuguð að vinna með lokað framleiðsluferli þar sem nær öll framleiðslan og hliðarafurðir nýtist. Lítill úrgangur falli til í vinnsluferlinu. Eiginlegur úrgangur sé sýra (um 100 lítrar af saltsýru á ári) sem falli til á rannsóknarstofu þar sem efnið sé prófað. Fastur úrgangur sem falli til við viðhald á ofnum og deiglum séu múrsteinar sem notaðir verði í fódrun. Þeir séu eldfastir steinar sem samanstandi af áloxíðum, kísiloxíðum, basískum oxíðum og jarðalkalímálmum. Steinlím verði notað til þess að festa múrsteinana saman. Þessi fódrunarúrgangur sé söluvara og flokkist ekki sem hættulegur úrgangur. Þá bendir stefndi Skipulagsstofnun á að óháð ákvæðum laga nr. 106/2000 sé að finna ákvæði um áhættumat í byggingarreglugerð nr. 112/2012 og í lögum nr. 46/1980, um

aðbúnað, öryggi og hollustuhætti á vinnustöðum. Þessi ákvæði séu tengd leyfisveitingum til viðkomandi framkvæmda og starfsemi.

Stefndu mótmæla því að stefndi Skipulagsstofnun hafi ekki framkvæmt það mat sem stofnuninni hafi borið að framkvæma samkvæmt lögum. Ákvörðunin hafi verið tekin með hliðsjón af þeim viðmiðunum sem mælt hafi verið fyrir um í 3. viðauka við þágildandi lög nr. 106/2000 í samræmi við 2. mgr. 6. gr. laganna, enda þótt í ákvörðuninni sé ekki vikið berum orðum að 3. viðauka. Stefndu benda auk þess á að í beiðnum til umsagnaradila hafi verið óskað eftir því að í umsögn kæmi fram hvort og á hvaða forsendum framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum að teknu tilliti til 3. viðauka við þágildandi lög nr. 106/2000. Stefndu telja af framansögðu ljóst að vandað hafi verið til rannsóknar á málinu og að hún hafi verið fyllilega í samræmi við lög, jafnt lög nr. 106/2000 sem og stjórnarsýslulög.

Stefndu, Skipulagsstofnun og íslenska ríkið, mótmæla því að hin umdeilda ákvörðun hafi verið haldin efnisannmörkum. Byggja stefndu á því að fyrirhuguð framkvæmd hafi ekki verið færð í rangan flokk, eins og stefnendur haldi fram. Í tilefni af athugasemd stefnenda, þess efnis að skýra þurfi þágildandi ákvæði 5. töluliðar 1. viðauka laga nr. 106/2000 í samræmi við samsvarandi ákvæði í tilskipun Evrópusambandsins nr. 2011/92/EBE, taka stefndu fram að í fljótu bragði hafi tveir flokkar framkvæmda í þágildandi viðaukum laganna komið til álita. Annars vegar sé það títtnefndur 5. töluliður í 1. viðauka, en þar falli undir framkvæmdir sem séu ávallt matsskyldar samkvæmt IV. kafla laganna, en hins vegar 4. töluliður d í 2. viðauka, sem taki til framkvæmda sem beri að taka ákvörðun um hverju sinni hvort háðar skuli mati á umhverfisáhrifum. Í greinargerð stefndu er efni þessara liða í viðaukunum rakið, en jafnframt vikið að þeim breytingum sem gerðar hafi verið á þeim í núgildandi lögum nr. 106/2000.

Í greinargerð stefndu, Skipulagsstofnunar og íslenska ríkisins, kemur fram að þegar meðstefndu hafi lagt fram erindi sitt hafi orðalag í 5. tölulið 1. viðauka laganna verið óskýrt og ekki fullnægjandi til að geta eitt og sér sagt fyrir um í hvaða flokk starfsemi í ætt við þá sem meðstefndu hyggjast hefja eigi að falla. Við túlkun einstakra framkvæmdaflokka í 1. og 2. viðauka þágildandi laga nr. 106/2000 hafi stefndi Skipulagsstofnun, auk þess að rýna í lögskýringargögn, beitt samlestri hliðstæðra framkvæmdaflokka í 1. og 2. viðauka, enda ákvæði laga nr. 106/2000 og þeirrar tilskipunar Evrópusambandsins sem lögin byggja á þannig úr garði gerð að hver einstök framkvæmd geti aðeins fallið undir annan hvorn viðaukann en ekki báða. Jafnframt hafi verið horft til skýringa á sambærilegum ákvæðum í tilskipun Evrópusambandsins. Hafi þetta verið gert þegar erindi meðstefndu hafi borist til að ganga úr skugga um hvort framkvæmdin félli undir 5. tölulið í 1. viðauka

þágildandi laga nr. 106/2000 og væri þá matsskyld eða hvort hún félli undir 4. tölulið d í 2. viðauka laganna og væri þá tilkynningarskyld til ákvörðunar um hvort hún skyldi háð umhverfismati.

Stefndu vísa til ummæla í frumvarpi því er varð að lögum nr. 106/2000 um 5. tölulið 1. viðauka. Jafnframt taka stefndu fram að 4. töluliður d í 2. viðauka laganna hafi ekki verið skýrður út í lögskýringargögnum. Stefndu leggja áherslu á að þótt 5. töluliður 1. viðauka þágildandi laga nr. 106/2000 hafi ekki verið að fullu orðaður í samræmi við orðalag þágildandi 4. töluliðar 1. viðauka tilskipunar ESB, sé lagaákvæðið af lögskýringargögnum að dæma skýrt út frá því ákvæði tilskipunarinnar. Af þeim sökum telja stefndu að ganga verði út frá því að þágildandi 5. töluliður 1. viðauka laganna hafi náð yfir sams konar framkvæmdir og 4. töluliður 1. viðauka tilskipunar geri.

Stefndu vísa til þess að ákvæði 4. töluliðar d í 2. viðauka þáverandi laga nr. 108/2000 sé samhljóða ákvæði töluliðar 4 d í 2. viðauka við tilskipun Evrópusambandsins. Um þann lið vísa stefndu til umfjöllunar í leiðbeiningarriti framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 2008 (Interpretation of definitions of certain project categories of annex I and II of the EIA Directive (2008)). Stefndu telja áformaða framkvæmd meðstefndu falla vel að þeirri skýringu á 4. tölulið d í 2. viðauka tilskipunar Evrópusambandsins sem þar komi fram.

Stefndu leggja áherslu á að óyggjandi sé að lög nr. 106/2000 séu þannig úr garði gerð að framkvæmd falli ekki undir bæði matsskyldu (1. viðauka þágildandi laga) og tilkynningarskyldu (2. viðauka þágildandi laga). Við úrlausn á því hafi alfarið þurft að byggja á skilgreiningum þeirra hugtaka sem komi fyrir og samlestri þessara framkvæmdaflokka. Í ljósi þess hve 5. töluliður í 1. viðauka laga nr. 106/2000 sé almennt orðaður verði að mati stefndu að skýra mörk hans gagnvart 4. tölulið d í 2. viðauka út frá orðalagi þess síðarnefnda. Stöðvar til bræðslu á járnlausum málmum falli undir tölulið 4 d í 2. viðauka þágildandi laga nr. 106/2000. Það hafi því verið niðurstaða stefnda Skipulagsstofnunar að áformuð framkvæmd meðstefndu félli undir 4. tölulið d í 2. viðauka þágildandi laga nr. 106/2000.

Stefndu geti ekki fallist á með stefnendum að markmiðsákvæði laga nr. 106/2000 stýri því hvort framkvæmd meðstefndu falli undir 1. viðauka eða 2. viðauka laganna. Hlutlæg lýsing á inntaki og eðli framkvæmdarinnar sem komi fram í framlögðum gögnum framkvæmdaraðilans hafi verið það sem legið hafi til grundvallar afstöðu stefnda Skipulagsstofnunar til þess hvort framkvæmdin félli undir 1. eða 2. viðauka. Stefndu mótmæla því að markmiðsákvæðin séu ráðandi þáttur í þessu mati.

Stefnendur byggja á því að það sem skeri úr um í hvorn flokkinn fyrirhuguð framkvæmd meðstefndu hafi átt að falla sé hvort um sé að ræða framleiðslu á hráálmum með málmvinnsluáferðum eða efnafræðilegum áferðum eða hvort um sé að ræða stöð til bræðslu og hreinsunar á járnlausum málmum. Stefndu leggja áherslu á að fyrirhugað framleiðsluferli starfseminnar hafi ráðið úrslitum um það í hvorn flokkinn fyrirhuguð framkvæmd félli. Stefndu lýsa því næst framleiðsluferlinu eins og gögn málsins báru með sér að það yrði. Af þeirri lýsingu að dæma sé ekki verið að framleiða hráálmum úr málmgrýti (e. ore), uppsöfnuðu hráefni (e. concentrate) eða endurunnu efni (e. secondary rawmaterials), sem sé forsenda þess að framkvæmd falli undir 4. tölulið 1. viðauka tilskipunarinnar. Stefndu telja að hráefnið sem fyrirhugað sé að nota í framleiðslu meðstefndu (það er ál og kísill) geti ekki talist „endurunnid hráefni“ í skilningi framangreinds ákvæðis. Því til stuðnings benda stefndu á framangreint leiðbeiningarrit framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá árinu 2008, um túlkun á framkvæmdaflokkum í viðaukum tilskipunarinnar.

Stefndu áréttu að í framleiðsluferli meðstefndu verði unnið með fullunnar afurðir kísil- og álvera og kísillinn hreinsaður enn frekar. Þetta sé gert með því að bræða efnin upp og nýta þann eiginleika áls að draga til sín efni sem virki sem óhreinindi í kísli. Þar sem framleiðslan feli í sér bræðslu á kísli og áli falli framkvæmdin undir þágildandi 4. tölulið d í 2. viðauka laga nr. 106/2000, þar sem framleiðslan byggir á bræðslu járnlausra álma.

Stefndu benda á að framkvæmd sem falli undir þágildandi 2. viðauka laga nr. 106/2000 skuli háð mati á umhverfisáhrifum þegar hún geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. ákvæði 1. mgr. 6. gr. laganna. Við mat á því hvort framkvæmd meðstefndu skyldi háð umhverfismati hafi stefnda Skipulagsstofnun borið samkvæmt 2. mgr. 6. gr., eins og hún hljóðaði þegar stofnunin tók ákvörðun í málinu, að fara eftir viðmiðum í þágildandi 3. viðauka. Með hliðsjón af gögnum málsins, þar á meðal tilkynningu framkvæmdaraðila og umsögnum fagstofnana, og að teknu tilliti til umræddra viðmiða í 3. viðauka, hafi það orðið niðurstaða stofnunarinnar að framkvæmd meðstefndu skyldi ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Stefndu taka fram að af varúðarreglunni leiði að sé óvissa um hvaða áhrif framkvæmd hafi á náttúruna eða umhverfið skuli leitast við að koma í veg fyrir mögulegt og verulegt tjón á náttúruverðmætum. Með hliðsjón af gögnum málsins telja stefndu að slík óvissa hafi ekki verið til staðar. Því komi reglan ekki til álita við mat á því hvernig viðmið í 3. viðauka snertu þessa framkvæmd.

Stefndi Skipulagsstofnun kveðst hafa haft hliðsjón af þeim viðmiðum sem mælt hafi verið fyrir um í 3. viðauka við lögin, eins og stofnuninni hafi borið að

gera, þó að í ákvörðuninni sé ekki vikið berum orðum að 3. viðauka. Einnig benda stefndu á að í beiðnum til umsagnaraðila hafi verið óskað eftir því að í umsögnum kæmi fram hvort og á hvaða forsendum ofangreind framkvæmd skyldi háð mati á umhverfisáhrifum að teknu tilliti til 3. viðauka í lögum nr. 106/2000.

Stefndu vísa til fyrirliggjandi upplýsinga með tilliti til mögulegra samlegðaráhrifa á loftgæði. Þar komi fram að útblástur á CO₂ og SO₂ á ári verði hverfandi frá fyrirhugaðri verksmiðju meðstefndu sem og útblástur á heildarflúori í samanburði við losun verksmiðja Elkem og Norðuráls á svæðinu. Viðbót frá starfsemi meðstefndu falli innan óvissu og breytileika af reglubundinni starfsemi fyrirtækjanna tveggja sem þar séu fyrir. Framlag loftmengunar frá fyrirhugaðri starfsemi meðstefndu teljist því óverulegt með tilliti til samlegðaráhrifa og stuðlaði því ekki að því að framkvæmdin skyldi háð umhverfismati með hliðsjón af tölulið 1. ii (sammögnunaráhrif með öðrum framkvæmdum) í þáverandi 3. viðauka laga nr. 106/2000.

Um sjónræn áhrif framkvæmdanna taka stefndu fram að fyrir hafi legið að hún yrði umfangsmikil og því bæri að líta til viðmiða í lið 1. i (stærðar og umfangs framkvæmdar) í þáverandi 3. viðauka laga nr. 106/2000. Í ákvörðun stefnda Skipulagsstofnunar 25. apríl 2014 hafi komið fram að stofnunin teldi að verksmiðja meðstefndu myndi auka sjónræn áhrif bygginga á svæðinu. Með tilliti til annarra viðmiða þágildandi 3. viðauka laga nr. 106/2000, svo sem staðsetningar og eiginleika áhrifa framkvæmdarinnar, taldi stofnunin engu að síður að framkvæmdin væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skyldi því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Hvað hávaða varðar benda stefndu á að í tilkynningu meðstefndu komi fram að hávaði utan við húsvegg sé áætlaður um 70 dB(A). Það sé í samræmi við þau viðmiðunarmörk sem gildi um hljóðstig á svæðinu. Fjarlægð frá næstu íbúðarhúsum sé það mikil að ekki sé tilefni til að ætla að fyrirhuguð starfsemi hafi í för með sér að hljóðstig þar mælist ofan viðmiðunarmarka reglugerðar um hávaða. Engu að síður kunni að heyrast hljóð frá verksmiðjunni sem fólk gæti greint í næstu íbúðarhúsum. Með hliðsjón af tölulið 1. v (mengun og ónæði) og tölulið 3. i (umfang umhverfisáhrifa, það er þess svæðis og fjölda fólks sem ætla má að verði fyrir áhrifum) í þáverandi 3. viðauka laga nr. 106/2000, taldi stefndi Skipulagsstofnun að framkvæmdin væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og því skyldi framkvæmdin ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Í tilefni af athugasemdum stefnenda um að fyrirhuguð verksmiðja yrði staðsett nærri svæði á náttúruminjaskrá benda stefndu á að lóð meðstefndu samkvæmt deiliskipulagi nái inn á svæði nr. 235 á náttúruminjaskrá. Í umsögn

Umhverfisstofnunar, sem vísað sé til í ákvörðun stefnda Skipulagsstofnunar, segi að nálægð verksmiðjunnar komi til með að hafa nokkuð neikvæð áhrif á landslag og lífríki svæðisins, sér í lagi á fuglalíf. Að öðru leyti taldi Umhverfisstofnun að fyrirhuguð verksmiðja myndi ekki rýra náttúruverndargildi umrædds svæðis sem nái frá Miðsandi út að Katanesi. Þannig komi fram í ákvörðun stefnda Skipulagsstofnunar 25. apríl 2014 að framkvæmdin hefði áhrif á lítinn hluta umrædds svæðis á náttúruvinnjaskrá, á vesturjaðri, syðsta hluta þess og að áhrif á þeim hluta væru nokkuð neikvæð. Með tilliti til umfangs þessara áhrifa og annarra viðmiða þágildandi 3. viðauka laga nr. 106/2000, svo sem eiginleika áhrifa af framkvæmdinni, taldi stofnunin engu að síður að framkvæmdin væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skyldi því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Vegna athugasemda stefnenda um að á fyrirhuguðu framkvæmdarsvæði væri fjöldi fornminja vísa stefndu til þess að í umsögn Minjastofnunar Íslands hafi verið sett fram fyriræli vegna fornleifa á framkvæmdarsvæðinu sem framkvæmdaraðili hafi lýst sig reiðubúinn til að verða við. Ekki hafi verið lagt til að framkvæmdin kallaði á mat á umhverfisáhrifum vegna fornleifa. Með hliðsjón af framangreindu hafi stefndi Skipulagsstofnun talið að framkvæmdin væri ekki líkleg til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif að teknu tillit til töluliðar 2. iii. c í 3. viðauka við þágildandi lög nr. 106/2000.

Stefndu telja að með athugasemd stefnenda um að á svæðinu væri votlendi, sem skilgreint hefði verið sem hverfisverndarsvæði í aðalskipulagi Hvalfjarðarsveitar, sé vísað til þess að endurheimt Katanestjarnar sé tilgreind í aðalskipulagi Hvalfjarðarsveitar, en tjörnin sé skammt utan lóðar meðstefndu. Lóð meðstefndu sé ekki á svæði sem njóti hverfisverndar samkvæmt skipulagi. Í umsögn Umhverfisstofnunar til stefnda Skipulagsstofnunar vegna tilkynningar meðstefndu hafi ekki verið minnst á neikvæð áhrif á votlendi, en Umhverfisstofnun hafi eftirlit með framkvæmd laga nr. 60/2013, um náttúruvernd. Með hliðsjón af framangreindu hafi stefndi Skipulagsstofnun talið að framkvæmdin væri ekki líkleg til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif að teknu tilliti til töluliðar 2. iv. a (votlendissvæða) í 3. viðauka við þágildandi lög nr. 106/2000.

Stefndu vísa til þess að í stefnu sé fundið að því að ekki liggi fyrir hvaða önnur efni en kísill verði í þeim 63 tonnum af ryki sem komi til með að berast út í andrúmsloftið á ári frá fyrirhugaðri starfsemi og hvaða áhrif þau kunni að hafa á umhverfið. Þessu svara stefndu með því að benda á að í töflu 4.6 í tilkynningu meðstefndu sé gerð grein fyrir helstu efnum í ryki frá steypuskála fyrirtækisins. Þau efni sem um ræði séu tiltölulega algeng í íslensku bergi og áhrif þeirra á umhverfið af sambærilegum toga og af völdum uppblásturs og sandfoks. Þau efni sem helst

stafi heilsufarshætta af í efna- og málmiðnaði séu fyrst og fremst sótefni (PAH), en þau myndist ekki í fyrirhuguðu framleiðsluferli meðstefndu. Með hliðsjón af viðmiðum í tölulíðum 1. v (mengun og ónæði), 3. iii (umfang umhverfisáhrifa) og 3. iv (líkur eru á áhrifum,) í 3. viðauka við þágildandi lög nr. 106/2000 hafi stefndi Skipulagsstofnun talið að losun efna frá verksmiðjunni gæfi ekki tilefni til þess að framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum.

Í tilefni af athugasemd stefnenda um vatnsnotkun við fyrirhugaða framleiðslu telja stefndu mikilvægt að hafa í huga að áformað sé að hafa kælivatn í lokaðri hringrás sem þýði að ekki þurfi stöðugt innstreymi af vatni. Á bls. 6 í tilkynningu meðstefndu komi fram að áætluð kæliþörf nemi um 139 l/sek, en að kælivatnið verði í lokaðri hringrás og að þörf á hreinu vatni nemi um 12-13 l/sek. Það sé því sú tala sem þurfi að taka mið af þegar fjallað sé um vatnsnotkun verksmiðjunnar.

Vegna gagnrýni stefnenda um að ekki liggi fyrir hvaða áhrif frárennsli frá verksmiðjunni muni hafa á umhverfið benda stefndu á að fráveita meðstefndu verði 0,4 l/s. Um sé að ræða saltvatn sem blandist saltari sjó. Ekki sé því ástæða til að gera ráð fyrir efnamengun. Auk þess sé um að ræða það lítið magn að ólíklegt sé að það hafi í för með sér hitafrávik í sjó. Í því sambandi sé vísað til umsagnar Hafrannsóknastofnunar til stefnda Skipulagsstofnunar vegna tilkynningar meðstefndu en þar komi fram að stofnunin telji ekki tilefni til þess að starfsemi sé háð mati á umhverfisáhrifum með hliðsjón af áhrifum á sjó og lífríki sjávar.

Stefndu vísa enn fremur til þess að í stefnu sé fundið að því að fyrirhuguðu framleiðsla muni fara fram í grennd við núverandi iðnaðarsvæði á Grundartanga þar sem fyrir sé verulegt álag vegna mengunar, meðal annars vegna flúors og brennisteinsoxíðs en einnig vegna annarra efna. Stefndu vísa til þess sem þegar hafi komið fram, að verulegur munur sé á tegund og magni mengunarefna sem berist frá þeirri starfsemi sem fyrir sé á Grundartanga og áformaðri starfsemi meðstefndu. Stefndu telja að hafa þurfi í huga að þynningarsvæði umhverfis iðnaðarsvæðið á Grundartanga sé afmarkað á grundvelli brennisteinsdíoxíðs og flúors. Á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga sé ekki ástæða til að ætla að starfsemi meðstefndu bæti við fyrrgreind mengunarefni. Það hafi því ekki verið ástæða til að álíta framkvæmdina matsskylda vegna viðmiðana í 2. viðauka, það er tölulíðir 1. ii (eðli framkvæmdar með hliðsjón af sammögnun með öðrum framkvæmdum), 2. i (staðsetning framkvæmdar með hliðsjón af svæðum þar sem mengun er yfir viðmiðunarmörkum) og 3. v (eiginleikar hugsanlegra áhrifa með hliðsjón af sammögnun ólíkra umhverfisáhrifa á tilteknu svæði).

Stefndu kveða stefnendur leggja áherslu á flutning og geymslu á hættulegum efnum og að þeir vísi sérstaklega til meðhöndlunar á saltsýru og vítissóða í fyrirhugaðri starfsemi meðstefndu. Af hálfu stefndu er tekið fram að leitað hafi

verið umsagna Vinnueftirlits ríkisins og Mannvirkjastofnunar, en báðar stofnanirnar hafi hlutverki að gegna varðandi notkun eða geymslu hættulegra efna. Í umsögn Vinnueftirlits ríkisins til stefnda Skipulagsstofnunar komi fram að viðkomandi efni séu ekki í því magni að starfsemin falli undir reglugerð um stórslysavarnir nr. 160/2007, en að starfsemin sé háð starfsleyfi frá Vinnueftirlitinu. Í umsögn Mannvirkjastofnunar sé bent á að notkun fyrrgreindra efna kalli á umtalsverð viðbrögð af hálfu slökkviliðs sem og brunahönnun og áhættumat samkvæmt byggingarreglugerð og lögum nr. 75/2000, um brunavarnir. Að mati stefndu séu þær ráðstafanir eðlilegt framhald málsins þegar málsmeðferð á grundvelli laga nr. 106/2000 ljúki. Auk þess séu skýrar reglur um alla meðhöndlun og flutning slíkra efna, bæði flutninga með flugfrakt (IATA reglur), sjóflutninga (IMO reglur) og flutning á vegum (ADR reglur). Einnig sé til reglugerð um flokkun og merkingu efnanna, öryggisleiðbeiningar, flutningsslysablöð, loftgæði á vinnustöðum og sýrustig í fráveitu.

Stefndu byggja á því að óvissa um áhrif efnanna sé ekki til staðar. Efnin séu hættuleg og þess vegna séu ýmis stjórnvaldsfyrirmæli um meðhöndlun þeirra. Stefndi Skipulagsstofnun hafi metið það svo að þetta atriði gæfi ekki tilefni til að ákvarða að framkvæmdin skyldi háð umhverfismati þar sem umhverfisáhrif efnanna væru þekkt. Viðfangsefnið væri fyrst og fremst að hönnun mannvirkja og leyfisveitingar tækju mið af þeirri hættu sem þeim fylgdi og um það gildi sérstök ákvæði í byggingarreglugerð og í lögum nr. 46/1980. Stefndu benda á að þó að ekki sé unnt að tryggja alfarið að fyrirhuguð verksmiðja muni aldrei valda tjóni vegna meðhöndlunar og geymslu hættulegra efna þá sé unnt að draga úr þeirri áhættu verulega með því að uppfylla kröfur viðeigandi laga og reglugerða um fyrirbyggjandi aðgerðir til að draga úr líkum á því að tjón verði.

Af framansögðu telja stefndu ljóst að vandað hafi verið til ákvörðunar stefnda Skipulagsstofnunar 25. apríl 2014. Ákvörðunin uppfylli jafnt form- sem efnisreglur stjórnarsýslulaga og sé í samræmi við lög. Stefndu telja að stefnendur hafi ekki sýnt fram á neinn þann ágalla á fyrrgreindri ákvörðun að leitt geti til ógildingar hennar.

Stefndu reisa kröfu sína um málskostnað á reglum XXI. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

IV

1. Almenn um ágreining málsins, lagagrundvöll og aðild

Ágreiningur aðila lýtur í hnotskurn að tveimur atriðum. Annars vegar greinir aðila á um hvort hin umdeilda framkvæmd, sem lýst var í matsskyldufyrirspurn stefnda, Silicor Materials Inc., falli í flokk framkvæmda sem ávallt eigi að meta með tilliti til umhverfisáhrifa, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 106/2000, um mat á

umhverfisáhrifum. Verði það niðurstaða dómsins að framkvæmdin heyri ekki undir þá reglu, heldur 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, sbr. þágildandi 2. viðauka við lög, greinir aðila hins vegar á um hvort Skipulagsstofnun hafi lagt viðhlítandi mat á hvort framkvæmdin gæti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, eins og segir í ákvæðinu, áður en stofnunin komst að þeirri niðurstöðu að framkvæmdin skyldi ekki vera háð mati á umhverfisáhrifum. Í tengslum við bæði þessi ágreiningsefni tefla stefnendur ekki einungis fram röksemdum er lúta að efnislegum atriðum er tengjast túlkun og beitingu framangreindra lagareglna heldur einnig röksemdum um að stefndi Skipulagsstofnun hafi ekki rannsakað framkvæmdina og áhrif hennar nægilega vel. Vísa stefnendur þar til rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Leysa ber úr framangreindum málsástæðum stefnenda með tilliti til þeirra fyrirmæla laga nr. 106/2000 sem í gildi voru þegar ákvörðunin var tekin, 25. apríl 2014, en á þeim tíma höfðu lög nr. 138/2014, um breytingu á lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, með síðari breytingum, ekki tekið gildi.

Markmiðum laga nr. 106/2000 er lýst í 1. gr. þeirra. Eiga lög in meðal annars að tryggja að fram hafi farið mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar, „sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif“, áður en leyfi er veitt fyrir henni. Enn fremur miða lög in að því að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar, sem og að stuðla að samvinnu þeirra sem eiga hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða. Að lokum er það markmið laganna að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði þeirra og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir. Samkvæmt 3. gr. laganna er með umtalsverðum umhverfisáhrifum átt við veruleg, óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum, sbr. o-lið 3. gr. laganna, sbr. nú p-lið sömu greinar.

Eins og ráða má af framangreindu er lögnum ekki ætlað að setja efnisleg skilyrði fyrir framkvæmdum sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Í þeim er einungis kveðið á um að áður en leyfi er veitt fyrir slíkri framkvæmd á grundvelli annarra laga skuli liggja fyrir skrifleg samantekt, fyrst í formi frummatsskýrslu framkvæmdaraðila og síðan með endanlegri matsskýrslu, sbr. 9. og 10. gr. laganna, á áhrifum hennar á umhverfið, og að sú samantekt hafi fengið þá opinberu umfjöllun sem lög um mat á umhverfisáhrifum mæla fyrir um.

Ráðherra fer með yfirstjórn þeirra mála sem lög nr. 106/2000 taka til, en Skipulagsstofnun er ráðherra til ráðgjafar og annast eftirlit með framkvæmd

laganna, sbr. 4. gr. þeirra. Þá er Skipulagsstofnun falið að taka ákvörðun um það hvort framkvæmd samkvæmt 6. gr. laganna skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun gefur síðan álit sitt um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir, sbr. 11. gr. laganna. Þegar stofnunin sker úr um hvort tiltekin framkvæmd er þess eðlis að hún kalli á að umhverfisáhrif hennar séu metin samkvæmt lögum nr. 106/2000 tekur hún ákvörðun um réttindi og skyldur framkvæmdaraðila í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Því ber stofnuninni að fylgja fyrirmælum þeirra laga við töku slíkrar stjórnvaldsákvörðunar.

Skipulagsstofnun er ríkisstofnun sem lýtur yfirstjórn ráðherra sem ber stjórnskipunarlega ábyrgð á framkvæmd laganna, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Þó að krafist sé ógildingar á ákvörðun Skipulagsstofnunar fær dómurinn ekki séð að réttarfarsleg þörf sé á beinni aðild stofnunarinnar í málinu. Því ber að líta svo á að málið sé einungis höfðað gegn stefnda, íslenska ríkinu, ásamt stefndu Silicor-félögunum.

Með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur 6. júní 2016 var komist að þeirri niðurstöðu að stefnendur, aðrir en Kjósarhreppur og Umhverfivaktin við Hvalfjörð, hefðu lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr því ágreiningsefni hvort ákvörðun Skipulagsstofnunar 25. apríl 2014 ætti að halda gildi sínu. Þar var vísað til hagsmuna viðkomandi einstaklinga sem tengdir eru búsetu, eignarhaldi og atvinnu þeirra á svæði sem er í nokkurra kílómetra fjarlægð frá fyrirhuguðu framkvæmdasvæði. Jafnframt var þar vísað til þess að ef umhverfisáhrif framkvæmdarinnar yrðu metin samkvæmt lögum nr. 106/2000 veitti það þeim tækifæri til þess að gæta þessara hagsmuna sinna í matsferlinu sem þeir áttu ekki kost á þegar Skipulagsstofnun tók afstöðu til matsskyldunnar. Í ljósi þessarar niðurstöðu og með vísan til markmiða laga nr. 106/2000 sem áður er getið kemur ekki til álita að sýkna stefndu af kröfum stefnenda á grundvelli þess að þeir eigi ekki aðild að málinu, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

2. Var framkvæmdin matsskyld samkvæmt 5. gr. laga nr. 106/2000?

Í 5. gr. laga nr. 106/2000 sagði á þeim tíma sem ákvörðunin var tekin að þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í 1. viðauka við lögin skyldu háðar mati á umhverfisáhrifum. Í tilvitnuðum viðauka 1 eru taldar upp ýmsar framkvæmdir í 25 tölulíðum sem ávallt skulu háðar mati á umhverfisáhrifum. Fyrir fram er þá talið ljóst að þessar framkvæmdir séu þess eðlis að þær kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Í ljósi eftirlitshlutverks Skipulagsstofnunar samkvæmt 4. gr. laga nr. 106/2000 bar stofnuninni að skera úr um hvort fyrirhuguð framkvæmd stefnda,

Silicor Materials Inc., félli að lýsingu á einhverri þeirra framkvæmda sem taldar eru upp í 1. viðauka laganna. Í því skyni varð stofnunin 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.

Stefnendur telja að Skipulagsstofnun hafi vanrækt að taka af skarið um þetta atriði og með því brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnáskýringarlaga. Í þessu efni verður að hafa í huga að rannsóknarregla 10. gr. stjórnáskýringarlaga leggur þá skyldu á stjórnvöld að sjá til þess að nauðsynlegar upplýsingar um málsatvik liggi fyrir áður en ákvörðun er tekin. Aðrar reglur stjórnáskýringarlaga leiða aftur á móti til þess að stjórnvöldum ber að taka afstöðu til atvika í ljósi viðeigandi lagareglna hverju sinni. Dómurinn telur ekkert fram komið um að lýsing stefnda, Silicor Materials Inc., á fyrirhugaðri framkvæmd hafi verið ófullnægjandi þannig að Skipulagsstofnun hafi ekki getað tekið afstöðu til þess hvort hún heyrði undir framkvæmdir sem getið er um í þágildandi 1. viðauka í lögum nr. 106/2000.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar 25. apríl 2014 segir að framkvæmdin sé tilkynningarskyld til ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt 6. gr. laganna og d-lið 4. töluliðar 2. viðauka við þau. Ætla verður að í því hafi falist sú afstaða að framkvæmdin heyrði ekki undir 5. gr. laganna og 1. viðauka við þau. Af hálfu stefnda, íslenska ríkisins, er staðhæft að þetta atriði hafi verið skoðað, en að Skipulagsstofnun hafi talið að fyrirhuguð framkvæmd heyrði ekki undir neinn flokk framkvæmda sem lýst er í 1. viðauka. Sama kom fram í skýrslu Sigurðar Ásbjörnssonar, sérfræðings hjá Skipulagsstofnun, fyrir dómi. Hafa stefnendur ekki hnekkpt því fyrir dómi að stofnunin hafi tekið afstöðu til þessa atriðis.

Stefnendur telja að framkvæmdin sem lýst var í matsskyldufyrirspurn Silicor Materials Inc. hafi, hvað sem afstöðu Skipulagsstofnunar líður, fallið undir þágildandi 5. tölulið 1. viðauka laga nr. 106/2000. Hafi framkvæmdin einnig fallið undir d-lið 4. töluliðar 2. viðauka við lögina halda stefnendur því fram að í ljósi markmiða laganna eigi að fella hana undir þann flokk sem gerir strangari kröfur um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, þ.e. undir fyrrgreindan tölulið í 1. viðauka laganna.

Í þágildandi 5. tölulið 1. viðauka laga nr. 106/2000 sagði á þessum tíma að verksmiðjur „þar sem fram fer frumframleiðsla eða endurbæðsla á málmum“ væru ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum. Ekki er nánar útskýrt í lögskýringargögnum hvað átt sé við með frumframleiðslu eða endurbæðslu á málmum.

Með lögum nr. 106/2000 voru innleiddar í íslenskan rétt reglur tilskipunar 85/337/EBE með þeim breytingum sem þá höfðu verið gerðar á tilskipuninni m.a. með tilskipun 97/11/EB. Áður höfðu lög nr. 63/1993 um sama efni innleitt

fyrirgreinda tilskipun í innlendan rétt. Fyrirgreint ákvæði 5. töluliðar 1. viðauka laga nr. 106/2000 átti rætur að rekja til 4. töluliðar þágildandi 1. viðauka framangreindrar tilskipunar með þeim breytingum sem gerðar höfðu verið með tilskipun 97/11/EB. Í þeim viðauka er lýst þeim framkvæmdum sem ávallt skulu háðar mati á umhverfisáhrifum, sbr. 4. gr. tilskipunarinnar. Í enskri útgáfu tilskipunarinnar segir í fyrirgreindum 4. tölulið 1. viðauka að tvenns konar framleiðsla á sviði málmvinnslu falli þar undir, annars vegar „intergrated works for the initial smelting of cast iron and steel“ og hins vegar „installations for the production of non-ferrous crude metals from ore, concentrates or secondary raw materials by metallurgical, chemical or electrolytic processes“. Í íslenskri útgáfu tilskipunarinnar segir að þarna falli annars vegar undir verksmiðjur „með blandaða framleiðslu þar sem fram fer frumbræðsla á steypujárni og stáli“ og hins vegar „stöðvar þar sem framleiðsla hrámálms, sem inniheldur ekki járn, úr grýti, kirni eða afleiddu hráefni, fer fram með málmvinnsluaðferðum, efnafræðilegum aðferðum eða rafgreiningaraðferðum“.

Lýsing tilskipunarinnar á þeirri málmvinnslu sem ávallt skal vera háð umhverfismati er ítarlegri en fram kom í 1. viðauka laga nr. 106/2000 sem átti að innleiða tilskipunina, sbr. það sem áður segir um 5. tölulið 1. viðauka laganna. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því sem varð að lögum nr. 106/2000 eru engar vísbendingar um að með því hafi ætlunin verið að víkja frá þeirri afmörkun sem fram kemur í 1. viðauka tilskipunarinnar.

Með lögum nr. 138/2014 var fyrirgreindu ákvæði 1. viðauka laga nr. 106/2000 breytt þannig að nú er kveðið á um að verksmiðjur, þar sem fram fer frumbræðsla á steypujárni og stáli og framleiðsla „hrámálms, sem inniheldur ekki járn úr grýti, kirni eða afleiddu hráefni, sem fer fram með málmvinnsluaðferðum, efnafræðilegum aðferðum eða rafgreiningaraðferðum“, skuli ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum. Tilfni þessarar breytingar voru athugasemdir ESA við fyrirgreint misræmi milli þágildandi 5. töluliðar 1. viðauka laganna og tilskipunarinnar. Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 138/2014 kemur m.a. fram að Skipulagsstofnun hafi ávallt túlkað þágildandi 5. tölulið 1. viðauka í samræmi við tilskipunina. Kemur það heim og saman við fullyrðingar stefnda, íslenska ríkisins, í greinargerð, eins og áður hefur verið lýst. Stefnendur byggja einnig á því að Skipulagsstofnun hafi, með vísan til 3. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, borið að túlka þágildandi 5. tölulið 1. viðauka laga nr. 106/2000 á þann veg að ákvæðið tæki til framleiðslu hrámálms, sem inniheldur ekki járn, úr grýti, kirni eða afleiddu hráefni, sem fram fer með málmvinnsluaðferðum, efnafræðilegum aðferðum eða rafgreiningaraðferðum.

Samkvæmt því sem hér hefur verið rakið liggur ekkert fyrir um að löggjafinn hafi við setningu laga nr. 106/2000 haft í hyggju að ganga lengra eða skemur en leiðir af framangreindri tilskipun. Í stjórnásluframkvæmd virðist téð ákvæði 1. viðauka laganna enn fremur hafa verið túlkað í samræmi við efni tilskipunarinnar að þessu leyti. Dómurinn fær ekki séð að sú túlkun fari út fyrir þann ramma sem 3. gr. laga nr. 2/1993 markar. Þegar jafnframt er litið til málatilbúnaðar stefnanda og stefnda, íslenska ríkisins, er það niðurstaða dómsins að rétt hafi verið að túlka 5. tölulið 1. viðauka laga nr. 106/2000 á þann veg að þar hafi fallið undir stöðvar sem framleiða hrá málm, sem inniheldur ekki járn, úr hráefni sem skilgreina má sem grýti (e. ore), kirni (e. concentrates) eða afleitt hráefni (e. secondary raw materials), með þeim framleiðsluaðferðum sem lýst er í tilskipuninni. Önnur málmvinnsla telst hins vegar ekki vera frumframleiðsla eða endurbæðsla á málmum í skilningi 5. tölulið 1. viðauka laganna.

Efnin töluliðarins eins og hann ber að túlka skírskotar til vinnslustigs máлма með tilliti til hreinleika þess hráefnis sem notað er hverju sinni. Með grýti er átt við berg sem býr yfir það miklu magni af málmni að hagkvæmt telst að vinna það með það fyrir augum að einangra viðkomandi málm frá öðrum efnum og efnasamböndum í berginu. Sú vinnsla fer jafnan fram á nokkrum stigum. Kirni er afurð slíkrar vinnslu, en þá er enn þá töluvert magn af öðrum efnum bundið málminum. Kallar það því á enn frekari vinnslu til þess að skilja hann frá þeim. Afleitt hráefni skírskotar aftur á móti til endurvinnslu á afurðum úr málmni með þeim aðferðum sem lýst er í tilskipuninni.

Í kafla II er því lýst að stefndu Silicor-félögin hyggjast reisa stöð þar sem ætlunin er að bræða 99,5% af hreinum kísli í fljótandi áli með það fyrir augum að láta álið draga til sín bór, fosfór og ýmsa máлма úr kíslinum þannig að eftir verður 99,9999% hreinn kísill (sólarkísill) ásamt málmblendi úr áli. Í töflu 4.2.2 í matsskyldufyrirspurn er magn framleiðsluafurða tilgreint en þar segir að ætlunin sé að framleiða 16.000 tonn af sólarkísli með þessari aðferð. Hliðarafurðir verði aftur á móti 27.610 tonn af áli (málmblendi), 15.710 tonn af gjalli, 2.940 tonn af kísli (fínefni) og 53.410 tonn af álklóríði. Af fyrirspurninni verður ráðið að engin vinnsla eigi að fara fram á hliðarafurðum í verksmiðjunni heldur verði þau seld til frekari vinnslu eða endurvinnslu. Framleiðsla á sólarkísli er því meginverkefni stöðvarinnar. Eins og áður segir felur sú vinnsla í sér að kísill er hreinsaður þannig að hann nýtist til framleiðslu á sólarsellum. Meginhráefnið sem nota á við vinnsluna, þ.e. 99,5% hreinn kísill og ál, er hins vegar ekki grýti eða kirni í fyrrgreindri merkingu. Þá er það heldur ekki afleitt hráefni. Það er því niðurstaða dómsins að þessi málmvinnsla heyri ekki undir þágildandi viðauka 1 í lögum nr. 106/2000. Af þessu leiðir að ekki bar skilyrðislaust að meta umhverfisáhrif

framkvæmdarinnar á grundvelli 5. gr. laganna.

3. Mat Skipulagsstofnunar á framkvæmdinni með tilliti til 6. gr. laga nr. 106/2000

Að fenginni þessari niðurstöðu virðast aðilar á einu máli um að framkvæmdin eigi undir d-lið 4. tölulið í þágildandi 2. viðauka laganna. Þar undir falla stöðvar til bræðslu á járnlausum málmum öðrum en góðmálmum. Eins og áður segir eru slíkar framkvæmdir háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt 6. gr. laganna ef þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Framkvæmdaraðila er þá skylt að tilkynna Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd og skal stofnunin, innan fjögurra vikna frá því gögn um framkvæmdina berast, tilkynna hvort hún skuli háð mati samkvæmt lögnum. Samkvæmt ákvæðinu skal ráðherra setja reglugerð um þau gögn sem leggja skal fyrir Skipulagsstofnun þegar tilkynnt er um fyrirhugaða framkvæmd.

Á þeim tíma sem ákvörðunin var tekin var í gildi reglugerð nr. 1123/2005, um mat á umhverfisáhrifum. Í 10. gr. hennar var fjallað um þau gögn sem fylgja skyldu tilkynningunni, eftir því sem við átti. Þar sagði að leggja skyldi fram: a) lýsingu á fyrirhugaðri framkvæmd, umfangi hennar og helstu framkvæmda- og rekstrarþáttum, sbr. 1. tölulið 3. viðauka við reglugerðina; b) uppdrátt af fyrirhugaðri framkvæmd og afstöðu hennar í landi þar sem fram koma mörk framkvæmdasvæðis, mannvirki sem fyrir eru á svæðinu og upplýsingar um fyrirhugaða framkvæmd; c) upplýsingar um hvernig fyrirhuguð framkvæmd fellur að gildandi skipulagsáætlunum; d) lýsingu á staðháttum, landslagi, gróðurfari og landnotkun og hvort fyrirhugað framkvæmdasvæði sé á eða nærri verndarsvæðum, sbr. 2. tölulið 3. viðauka við reglugerð þessa; e) lýsingu á hvaða þættir framkvæmdar og/eða rekstrar valda helst áhrifum á umhverfið, sbr. 3. tölulið 3. viðauka reglugerðarinnar; f) upplýsingar um fyrirbyggjandi álit umsagnaraðila og annarra eftir eðli máls sem framkvæmdaraðili kann að hafa leitað eftir. Rétt er að taka fram að viðaukar við reglugerðina voru samhljóða viðaukum 1, 2 og 3 við lög nr. 106/2000.

Í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 var á þessum tíma kveðið á um að við ákvörðun um matsskyldu samkvæmt ákvæðinu bæri Skipulagsstofnun að fara eftir þeim viðmiðunum sem kæmu fram í 3. viðauka við lög. Enn fremur var þar kveðið á um að stofnunin skyldi leita álits leyfisveitenda framkvæmdaraðila og annarra eftir eðli máls hverju sinni. Þá hvíldi sú skylda á Skipulagsstofnun að gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu sinni og kynna hana almenningi. Í 11. og 12. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 voru þessi fyrirmæli áréttuð og sett að nokkru leyti fyllri ákvæði um álitsumleitan Skipulagsstofnunar og andmælarétt framkvæmdaraðila. Þar voru hins vegar ekki fyrirmæli er viku frá almenningum

reglum 21. og 22. gr. stjórnsýslulaga um rökstuðning stjórnvaldsákvörðunar.

Í 3. viðauka við lög nr. 106/2000 og í sams konar viðauka í framangreindri reglugerð var í þremur töluliðum gerð grein fyrir þeim viðmiðum sem Skipulagsstofnun bar samkvæmt framansögðu að leggja til grundvallar niðurstöðu sinni um hvort fyrirhuguð framkvæmd skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Samkvæmt fyrsta tölulið bar að athuga eðli framkvæmdar. Þar undir skyldi einkum taka tillit til sex atriða sem tilgreind voru í jafnmörgum stafliðum, þ.e. stærðar og umfangs framkvæmdar, sammögnunaráhrifa með öðrum framkvæmdum, nýtingar náttúruauðlinda, úrgangsmýndunar, mengunar og ónæðis og að lokum slyshættu, einkum með tilliti til efna eða aðferða sem notaðar eru. Í tölulið 2 sagði að athuga þyrfti hversu viðkvæm þau svæði væru sem líklegt væri að framkvæmd hefði áhrif á, einkum með tilliti til fjögurra atriða. Í fyrsta lagi var þar vísað til landnotkunar sem fyrir væri eða fyrirhuguð væri samkvæmt skipulagsáætlun, í öðru lagi til magns, gæða og getu til endurnýjunar náttúruauðlinda, í þriðja lagi til verndarsvæða í nágrenninu, sem þar eru talin upp í sex stafliðum, og í fjórða lagi til álagspóls náttúrunnar, einkum með tilliti til ákveðins náttúrufars, jarðmyndana eða svæða sem þar eru talin upp í níu stafliðum. Í þriðja tölulið sagði að áhrif framkvæmdar bæri að skoða í ljósi framangreindra viðmiðana, einkum með tilliti til umfangs umhverfisáhrifa, þ.e. þess svæðis og fjölda fólks sem ætla má að verði fyrir áhrifum, stærðar og fjölbreytileika áhrifa, þess hverjar líkur væru á áhrifum, tímalengdar, tíðni og óafturkræfni áhrifa, sammögnunar ólíkra umhverfisáhrifa á tilteknu svæði og að lokum að teknu tilliti til áhrifa yfir landamæri.

Stefnendur byggja á því að Skipulagsstofnun hafi vanrækt skyldu sína samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga með því að afla ekki nægra upplýsinga þannig að stofnunin gæti lagt mat á þau atriði sem þýðingu eiga að hafa samkvæmt framansögðu. Í þessu sambandi er nauðsynlegt að huga að því hversu ítarlegra upplýsinga Skipulagsstofnun varð að tryggja lægju fyrir áður en henni var unnt að leggja mat á hvort framkvæmdin gæti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar þeirra, sbr. 6. gr. laga nr. 106/2000. Í því efni verður að taka tillit til þess að engin ástæða var til þess að afla ítarlegri upplýsinga um framkvæmdina en þörf var á til að upplýsa þau atriði sem þýðingu eiga að hafa við mat á mögulegum umhverfisáhrifum framkvæmdar. Enn fremur varð að líta til þess að álitaeftið var hvort framkvæmdin kallaði á rannsókn á heildaráhrifum hennar á umhverfið með gerð matskýrslu samkvæmt öðrum ákvæðum laganna. Því gat Skipulagsstofnun ekki gert kröfu um að framkvæmdaraðili legði fram ítarlega úttekt á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar eða réðist í rannsóknir á þessu stigi málsins. Hlaut Skipulagsstofnun fyrst og fremst að byggja mat sitt á lýsingu framkvæmdaraðila á áformum sínum,

þar sem hann gerði grein fyrir fyrirhuguðum mannvirkjum, staðsetningu framkvæmdarinnar, framleiðsluferlinu, umfangi framleiðslunnar og öðru því sem fram kemur í 10. gr. fyrrgreindrar reglugerðar, enda ekki við annað að styðjast.

Þar sem framleiðsluaðferðin var ný af nálinni var þó ekki unnt að styðjast við gögn um hliðstæða framleiðslu, t.d. um bestu fáanlegu tækni á viðkomandi sviði, svonefndar BAT-skýrslur (e. BAT reference documents). Þessi aðstaða kallaði því á að Skipulagsstofnun gætti sérstaklega að því að framlagðar upplýsingar Silicor Materials Inc. stæðust faglega skoðun. Þó að matið væri reist á lýsingu framkvæmdaraðila á áformum sínum gat Skipulagsstofnun því ekki lagt fullyrðingar hans gagnrýnislaust til grundvallar, heldur bar stofnuninni á grundvelli 10. gr. stjórnslulaga að skoða hvort þörf væri á frekari útskýringum eða upplýsingum.

Í matsskyldufyrirspurn er fjallað allitarlega um fyrirhugaða framkvæmd. Þar var m.a. gerð grein fyrir stærð og umfangi mannvirkja og því lýst hvernig fyrirhuguð framkvæmd félli að gildandi skipulagsskilmálum. Í tengslum við það var birt mynd af aðalskipulagi þessa svæðis og fyrirhuguð staðsetning verksmiðjunnar sýnd auk þess sem lýst var áætlunum sveitarfélagsins um að breyta núverandi athafnasvæði í skilgreint iðnaðarsvæði.

Í fyrirspurninni var enn fremur að finna lýsingu á framleiðsluferlinu frá einu skrefi til annars, hráefnanotkun framleiðslunnar, afurðum hennar, orkuþörf við framleiðsluna og áætlaðri vatnsþörf verksmiðjunnar. Þar er einnig gerð grein fyrir áætlunum um hvers konar úrgangur kæmi til með að falla til við framleiðsluna, þ. á m. magn afsogsryks og efnasamsetningu þess. Þar kemur fram að efnagreining á hráefnum, sem notuð hafi verið í tilraunaverksmiðju fyrirtækisins í Kanada, segi til um væntanlega samsetningu ryks og heildarútstreymi snefilefna. Í matsskyldufyrirspurninni er einnig vikið að því hvernig staðið yrði að flutningum til og frá verksmiðjunni og áætlaðri flutningsþörf. Í tengslum við umfjöllun um hvernig framkvæmdin félli að gildandi skipulagsáætlunum er vikið að nálægð framkvæmdarsvæðisins við svæði á náttúruminjasrá. Þá er staðháttum lýst m.a. með tilliti til landnotkunar í nágrenni við fyrirhugaða verksmiðju.

Helstu áhrifum framkvæmdarinnar frá sjónarhorni framkvæmdaraðila er því næst lýst í fyrirspurninni. Þar kemur fram að þau verði einkum á hljóðvist, loftgæði og vatn. Áætlaður hávaði frá verksmiðjunni, einkum frá sög og mölunarbúnaði, er sagður verða 70 dB(A) utan við húsvegg. Um áhrif á loftgæði er m.a. fullyrt að hvorki brennisteinsdíoxíð né flúoríð verði í útblæstri verksmiðjunnar. Því hefði útstreymi þaðan engin áhrif á skilgreint þynningarsvæði. Þá segir þar að losun á ryki verði um 63 tonn á ári, en að engin efni séu í því sem viðmiðunarmörk gildi um. Uppistaðan yrði kísill og önnur efni í óverulegum mæli. Því næst er þar fjallað

um áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar á frárennsli frá verksmiðjunni. Þar kemur fram að við hlutleysinguna verði natríumhýdroxíð notað og að í frárennsli verði um 15 kg/klst af natríumklóríði og að styrkur saltsýru í afloftun verði 10 mg/Nm³ sem uppfylli kröfur um lofgæði. Frárennsli verði leitt í sjó, en fram kemur að það verði um 0,4 l/sek. og að því sé ekki gert ráð fyrir neinum áhrifum á sjó, hvorki vegna efna né hita.

Fram kemur í fyrirspurninni að á fyrirhuguðu iðnaðarsvæði séu fjölmargar fornminjar sem hafi verið skráðar. Upplýst er um þær fornminjar sem kunna að vera í hættu vegna fyrirhugaðra framkvæmda og vitnað í því sambandi til fornleifaskráningar fornleifafræðinga frá 2003. Þá er upplýst með hvaða hætti staðsetningu verksmiðjunnar er ætlað að taka tillit til legu fornleifanna og til hvaða aðgerða yrði gripið skapaðist hættu á því að þeim yrði raskað.

Í fyrirspurninni kemur enn fremur fram að framleiðslan byggji á því að um lokað ferli sé að ræða þar sem öll efni sem falli til í ferlinu séu endurunnin. Er það útskýrt nánar í fyrirspurninni. Þá er þar vikið að atriðum sem geta valdið hættu með tilliti til öryggis og heilsu starfsmanna. Kemur þar fram að störf verði áhættumetin með tilliti til þessara atriða og brugðist við í því augnamiði að lágmarka áhættu. Þar er einnig stuttlega vikið að því að mengunarvarnir verði í samræmi við kröfur í starfsleyfi og þess getið að geymsla á saltsýru í því magni sem fyrirhugað sé verði tilkynningarskyld samkvæmt reglugerð nr. 160/2007, um varnir gegn hættu á stórslyssum af völdum hættulegra efna, þar sem skila þarf áætlun um stórslysavarnir, lýsingu á öryggisstjórnunarkerfi, öryggisskýrslu, áhættugreiningu vegna flutninga og neyðaráætlun fyrir starfsstöð og utan starfsstöðvar. Að lokum eru talin upp í fyrirspurninni þau leyfi sem þurfi að liggja fyrir áður en framkvæmdir hefjast. Með fyrirspurninni fylgdu skipulagsuppdraettir sem sýndu staðsetningu fornleifa sem og svonefnd öryggisblöð.

Í bréfum VSÓ Ráðgjafar ehf. í tilefni af umsögnum umsagnaraðila voru veittar frekari upplýsingar um framkvæmdina eins og rakið er í kafla II.

Stefnendur hafa ekki byggt málsástæðu sína um skort á rannsókn Skipulagsstofnunar á því að upplýsingar í fyrirspurninni hafi verið ófullnægjandi miðað við fyrrgreindar kröfur 10. gr. reglugerðar nr. 1123/2005. Eins og málið liggur fyrir verður að ganga út frá því að þar hafi verið veittar þær upplýsingar sem beðið er um í ákvæðinu. Þá voru veittar fyllri upplýsingar um fyrirhugaða framkvæmd með fyrrgreindum bréfum VSÓ Ráðgjafar ehf. þar sem brugðist var við ábendingum álitgjafa. Með hliðsjón af því sem áður er rakið um þær kröfur sem gera verður til upplýsingaöflunar Skipulagsstofnunar við mat samkvæmt 6. gr. laga nr. 106/2000 fær dómurinn ekki séð að henni hafi borið í ljósi 10. gr. stjórnsýslulaga að kalla eftir frekari upplýsingum, m.a. um heildaráhrif

framkvæmdanna, ráðast í áhættugreiningu eða afla upplýsinga sem varpað gætu ljósi á trúverðugleika framleiðsluferlisins, eins og stefnendur vísa til, nema að framlagðar upplýsingar um áform félagsins gæfu sérstakt tilefni til þess.

Almennt telur dómurinn að uppgæfnar upplýsingar í fyrirspurninni hafi veitt innsýn í eðli framkvæmdarinnar með tilliti til stærðar hennar, sammögnunaráhrifa með öðrum framkvæmdum, nýtingar náttúruauðlinda, úrgangsmýndunar, mengunar og ónæðis sem og slysaþættu, sbr. þágildandi 1. tölulið 3. viðauka laga nr. 106/2000, m.a. með tilliti til þeirra atriða sem koma fram í 3. tölulið viðaukans. Í tilefni af athugasemd stefnenda um að ekki hafi farið fram viðtækt áhættumat um það sem hugsanlega geti farið úrskaiðis tekur dómurinn fram að upplýst var m.a. um magn hættulegra efna eins og saltsýru og vítissóða sem þurfi að flytja og geyma á svæðinu. Þar er einnig lýst væntanlegri samsetningu afsogsryks á framleiðslustigi 1 og 2, sem félagið virðist þó ætla að endurnýta að stórum hluta, auk þess sem ákveðin mynd er þar dregin upp af framleiðsluaðferðinni. Í bréfi VSÓ Ráðgjafar ehf. 25. apríl 2014, þar sem brugðist var við athugasemdum Mannvirkjastofnunar, var enn fremur fjallað sérstaklega um fyrirhugaðar ráðstafanir sem tengjast geymslu á vítissóða og saltsýru sem og brunahönnun og áhættumat mannvirkja. Fær dómurinn ekki séð að skort hafi upplýsingar um áform Silicor Materials Inc. að þessu leyti þannig að Skipulagsstofnun hafi verið ófært að leggja sjálfstætt mat á slysaþættu með tilliti til þeirra efna eða aðferða sem ætlunin er að nota. Þá verður ekki betur séð en að nægar upplýsingar hafi legið fyrir um staðsetningu fyrirhugaðrar framkvæmdar þannig að unnt hafi verið að meta hvort hún kynni að hafa veruleg umhverfisáhrif með tilliti til þeirra atriða sem tilgreind eru í 2. tölulið sama viðauka.

Eftir sem áður vakna ýmsar spurningar við lestur fyrirspurnarinnar sem dómurinn telur að hafi gefið Skipulagsstofnun tilefni til að afla frekari skýringa eða upplýsinga með tilliti til mögulegra umhverfisáhrifa framkvæmdarinnar. Gefur málatilbúnaður stefnenda í heild sinni, eins og honum er lýst í kafla III, tilefni til umfjöllunar um þau atriði, en meta verður sérstakar ábendingar um þau, sem komu m.a. fram við aðalmeðferð málsins, sem nánari rök fyrir málsástæðu stefnenda um að Skipulagsstofnun hafi lagt upplýsingar í fyrirspurn Silicor Materials Inc. gagnrýnislaust til grundvallar, m.a. um að ekkert flúor yrði í útblæstri framleiðslunnar.

Í kafla 4.2.1 í fyrirspurninni er að finna sundurliðaðar upplýsingar um hráefnisþörf verksmiðjunnar í tonnum á ári. Þar kemur fram að 32.120 tonn af kísli, 35.700 tonn af áli, 18.670 tonn af saltsýru, 90 tonn af vítissóða, 950 tonn af flúxi til bræðslu og 2.360 tonn af flúxi í storknun þurfi til framleiðslunnar á ári, auk 42.600 tonna af vatni. Í kafla 4.2.2 er jafnframt greint frá magni meginafurðar

fyrirhugaðrar verksmiðju, sólarkísils, sem og hliðarafurða. Eins og þar kemur fram, og áður hefur verið vikið að, er ætlunin að framleiða 16.000 tonn af sólarkísli á ári í verksmiðjunni. Hliðarafurðir verða 27.610 tonn af áli (málblendri), 15.710 tonn af gjalli, 2.940 tonn af kísli (fínefni), og 53.410 tonn af álklóríði (PAC). Samkvæmt þessu eru notuð samtals 132.490 tonn af hráefni á ári til framleiðslunnar, þar af 42.600 tonn af vatni, en afurðir verksmiðjunnar nema samtals 115.670 tonnum á ári. Af fyrirspurninni er ekki unnt að ráða með skýrum hætti hversu mikið af hráefninu fer frá verksmiðjunni sem úrgangur og þá eftir atvikum með frárennsli eða útblæstri frá henni, að öðru leyti en því að fullyrt er 63 tonn af ryki muni berast frá henni á framleiðslustigi 1 og 2 og að frárennsli nemi 0,4 l/sek. Að þessu leyti gefur fyrirspurnin ekki skýra mynd af því jafnvægi sem gera verður ráð fyrir að sé milli hráefnisins sem kemur inn í verksmiðjuna og þess sem fer þaðan út. Að mati dómsins gáfu uppgefnar upplýsingar af hálfu Silicor Materials Inc. annars vegar um magn hráefnis og hins vegar þess sem berst frá verksmiðjunni í formi afurða, úrgangs, útblástur og frárennslis, fullt tilefni til þess að Skipulagsstofnun aflaði gleggri upplýsinga um þetta atriði til að ganga úr skugga um að samhengi væri milli þessara þátta.

Með tilliti til mögulegra umhverfisáhrifa skiptir útblástur í andrúmsloftið og frárennsli frá fyrirhugaðri verksmiðju mestu máli í þessu samhengi. Fullyrt var í fyrirspurninni, í kafla 7.2, að verksmiðjan kæmi til með að losa 63 tonn af ryki á ári. Enn fremur var staðhæft að hvorki brennisteinsdíoxíð né flúor yrði í útblæstri frá fyrirhugaðri verksmiðju. Því myndi hún engu breyta um mengunarálag á svæðinu með tilliti til þessara efna. Þá væri ekki gert ráð fyrir áhrifum af frárennsli, hvorki vegna efna né hita. Í niðurstöðukafla í ákvörðun Skipulagsstofnunar eru þessar forsendur lagðar til grundvallar. Þar segir að unnið verði að því að „fullhreinsa hráefni sem er mjög hreint þegar það er tekið til vinnslu og framleiðslan felur ekki í sér útblástur eða útskolun mengunarefna, heldur er unnið með lokaðan framleiðsluferil þar sem öll framleiðslan og hliðarafurðir nýtast sem söluvara“. Þá kemur þar fram að starfsemin feli „hvorki í sér útblástur á flúor né brennisteinsdíoxíð og hefur því engin áhrif á stærð þynningarsvæðis fyrir iðjuverin á Grundartanga eða aukið mengunarálag innan þess“. Tekið er fram að áhrif af völdum ryks sem berist út í andrúmsloftið verði óveruleg „miðað við framlagðar upplýsingar um magn og samsetningu þess“.

Rétt er að taka fram að í köflum 4.2 og 4.3.2 í fyrirspurninni er gerð viðhlítandi grein fyrir efnisnotkun og rykmyndun á framleiðsluþrepi 1 og 2. Þar kemur fram fram að reiknað sé með að útblástur afsogsryks frá þessu framleiðslustigi nemi 63,1 tonni á ári. Samkvæmt fyrirspurninni virðist því gert ráð fyrir að öll ryklosun verði á þessum tveimur framleiðslustigum. Við bræðsluna er ætlunin að nota

magnesiumklóríð og kalíumklóríð sem flúxefni. Miðað við efnisnotkun á þessu framleiðslustigi þykir ljóst að hvorki er hættá á því að flúor né brennisteinn verði í afsogsrykinu sem berst út í andrúmsloftið.

Eins og áður segir felur framleiðsluþrep 4 í sér að kísilflögur eru bræddar í spanofnum. Ætlunin er að nota 2.360 tonn árlega af flúxefnum á þessu stigi til þess að fjarlægja leifar af áli úr bráðinni. Þessi efni eru natríumkarbónat, kísiloxíð og kalsíumflúoríð. Þar kemur fram að síðastgreinda efnið verði um 5% af flúxefnunum sem notuð verða á þessu stigi eða um 118 tonn á ári. Af skýringarmynd af framleiðsluferlinu í fyrirspurninni má ráða að ryk myndist á þessu framleiðslustigi, en við það er miðað að það verði söluvara. Þá segir þar að gjall, sem að hluta til inniheldur flúxefni, og myndast á þessu framleiðslustigi verði einnig selt. Í fyrirspurninni er hins vegar ekki upplýst um mögulega ryklosun út í andrúmsloftið á þessu stigi framleiðslunnar, líkt og á fyrri framleiðslustigum. Ekki er heldur útskýrt hvernig koma eigi alfarið í veg fyrir slíka ryklosun.

Dómurinn leggur áherslu á mikilvægi þess að varpa ljósi á umfang ryklosunar á þessu framleiðslustigi, eins og framleiðslustigi 1 og 2, þar sem í fyrirspurninni kemur fram að nota eigi kalsíumflúor við bræðslu á kísilflögunum. Var það m.a. nauðsynlegt til að meta hvort sú fullyrðing stæðist að ekkert flúor yrði í útblæstri frá verksmiðjunni miðað við það sem fram kom í fyrirspurninni að öðru leyti. Telur dómurinn að þörf hafi verið á að skýra þetta atriði í ljósi fyrirliggjandi upplýsinga um þá mengandi starfsemi sem fyrir er á Grundartanga og mögulegrar sammögnunar fyrirhugaðrar framkvæmdar með þeim, sbr. ii-lið 1. töluliðar og v-lið 3. töluliðar í þágildandi viðauka 3 við lög nr. 106/2000. Ekki verður séð að stofnunin hafi aflað skýringa á þessu atriði og ekki var að þessu vikið í þeim umsögnum sem bárust henni.

Í fyrirspurninni er framleiðslustigi 3 lýst á þann veg að saltsýra (HCl 35%), sem er ætandi efni, verði notuð til að þvo ál af kísilflögum. Vatn er einnig notað á þessu stigi framleiðslunnar. Álklóríð (PAC) í fljótandi formi virðist verða til á þessu framleiðslustigi í verulegum mæli, en staðhæft er að það myndi köggla sem hægt sé að sía úr vatninu. Fullyrt er að frárennsli sem verði til við þessa vinnslu innihaldi einungis salt, eða natríumklóríð. Ekki er hins vegar fjallað nánar um þetta ferli og útskýrt hvers vegna sýruþvotturinn skili engum öðrum efnum í frárennslið en natríumklóríði. Ætla má að Skipulagsstofnun hefði getað kallað eftir niðurstöðum efnagreininga á frárennsli frá tilraunaverkmiðju Silicor Materials Inc. í Kanada til að varpa ljósi á hvort fullyrðingar framkvæmdaraðila stæðust að þessu leyti.

Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið verður á það fallist að málsmeðferð Skipulagsstofnunar hafi ekki fullnægt kröfum rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga að þessu leyti. Með tilliti til kröfugerðar stefnanda, og í ljósi þess að

ógilding kemur einungis til álita ef verulegur anmarki hefur verið á meðferð málsins, þykir einnig rétt að taka þá málsástæðu stefnenda til athugunar hvort viðhlítandi mat hafi verið lagt á fyrirhugaða framkvæmd út frá þeim forsendum sem kveðið var á um í þágildandi 3. viðauka við lög nr. 106/2000. Í því efni verður að hafa í huga að ákvörðun Skipulagsstofnunar var rökstudd samhliða birtingu hennar, sbr. 1. mgr. 21. gr. stjórnáráðslulaga, og verður að ganga út frá því að rökstuðningurinn endurspeglir þau meginsjónarmið sem ráðandi voru við matið, sbr. 1. mgr. 22. gr. sömu laga. Til fyllingar koma röksemdir sem stefndi, íslenska ríkið, hefur fært fram undir rekstri þessa máls. Leggja verður þessi gögn og upplýsingar til grundvallar við endurskoðun dómsins á því hvort ákvörðunin samrýmist áskilnaði laga nr. 106/2000.

Dómurinn leggur áherslu á að allar framkvæmdir hafa áhrif á umhverfið. Mat Skipulagsstofnunar samkvæmt 6. gr. laga nr. 106/2000 lýtur að því að spá fyrir um hver þau kunni að verða og hvert umfang þeirra verði. Við það mat ber að fylgja þeim sjónarmiðum sem að framan eru rakin, og lýst var í þágildandi 3. viðauka, og draga heildstæða ályktun í ljósi þeirra um möguleg umhverfisáhrif framkvæmdarinnar. Þannig bar Skipulagsstofnun að leggja mat á framkvæmdina í ljósi eðlis hennar, einkum með tilliti til stærðar hennar og umfangs, sammögnunaráhrifa með öðrum framkvæmdum, nýtingar náttúruauðlinda, úrgangsmýndunar, mengunar og ónæðis og slysaþættu, eins og áður er rakið. Enn fremur varð að líta til staðsetningar framkvæmdarinnar í ljósi þeirra atriða sem rakin eru í 2. tölulið viðaukans. Öll þessi atriði bar að meta í ljósi sjónarmiða sem koma fram í 3. tölulið viðaukans, sem vikið hefur verið að, þ. á m. stærðar og fjölbreytileika áhrifa, hverjar líkurnar væru á áhrifum, tímalengdar, tíðni og óafturkræfni áhrifa, sem og sammögnunar ólíkra umhverfisáhrifa á tilteknu svæði.

Dómurinn telur nægjanlega fram komið að Skipulagsstofnun hafi tekið afstöðu til hættunnar á aukinni mengun og ónæði frá verksmiðjunni sem og sammögnunaráhrifa með annarri starfsemi á Grundartanga. Þegar hefur verið vikið að því að fullnægjandi upplýsingar til stuðnings ályktunum framkvæmdaraðila um þessi atriði, sem Skipulagsstofnun tók undir, hafi aftur á móti ekki legið fyrir áður en ákvörðunin var tekin. Varðandi úrgangsmýndun er í ákvörðuninni lögð áhersla á að hliðarafurðir nýtist sem söluvara og því sé um „lokað framleiðsluferli“ að ræða. Að mati dómsins fær sú fullyrðing vart staðist í ljósi þess að fyrir liggur að ryk kemur til með að berast frá verksmiðjunni út í andrúmsloftið auk saltvatns í frárennsli. Hins vegar ber ákvörðunin ekki með sér að lagt hafi verið sjálfstætt mat á eðli framkvæmdarinnar með tilliti til stærðar og umfangs hennar, nýtingar náttúruauðlinda, þar á meðal orkuauðlinda, eða slysaþættu sem hún skapar. Í greinargerð eða í öðrum gögnum er heldur ekki vikið að þessu að öðru leyti en því

að þar er vísað til þess að geymsla á hættulegum efnum falli ekki undir reglugerð um stórslysavarnir og að fylgt verði viðeigandi reglum um hönnun mannvirkja og flutning efnanna.

Við mat á stærð og umfangi verksmiðjunnar skiptir magn hliðarafurða ekki síður máli en magn meginafurða. Upplýst er í matsskyldufyrirspurn að ætlunin sé að framleiða árlega 16.000 tonn af sólarkísli, en hliðarafurðir nema samtals 99.670 tonnum, þ. á m. 53.410 tonnum af álklóríði. Þegar jafnframt er litið til stærðar mannvirkja, umfangs á flutningi hráefna og afurða, orkuþarfar og vatnsnotkunar verður að draga þá ályktun að umfang framkvæmdarinnar sé verulegt. Þegar leitast er við að varpa ljósi á eðli framkvæmdarinnar er einnig óhjákvæmilegt að taka tillit til þess hvernig framleiðsla hliðarafurða horfir við samkvæmt öðrum ákvæðum laga nr. 106/2000. Bendir dómurinn í því sambandi á að framleiðsla á ríflega 50 þúsund tonnum af 24 til 40% álklóríði vekur spurningu um hvort hún eigi undir 7. tölulið þágildandi 1. viðauka, sbr. nú tölulið 6.01 í 1. viðauka núgildandi laga, og sé því sjálfkrafa matsskyld, eða hvort hún heyri undir þágildandi a-lið 6. töluliðar 2. viðauka, sbr. nú tölulið 6.02 í 1. viðauka, og sé því tilkynningarskyld samkvæmt 6. gr. laganna.

Auk fyrrgreindra annmarka, er lúta að rannsókn á mikilvægum atriðum sem tengjast mögulegum umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, telur dómurinn, í ljósi þess sem hér hefur verið rakið, ekki liggja nægilega fyrir að lagt hafi verið viðhlítandi mat á umrædda framkvæmd með tilliti til þeirra sjónarmiða sem rakin eru í þágildandi 3. viðauka við lög nr. 106/2000. Engan veginn er unnt að fullyrða hvers efnis ákvörðun Skipulagsstofnunar hefði verið ef málsmeðferð og umfjöllun stofnunarinnar hefði ekki verið haldin þessum annmörkum. Í þessu ljósi verður að fallast á með stefnendum að verulegir annmarkar hafi verið á ákvörðuninni sem krafa stefnenda beinist að.

Kemur þá til skoðunar hvort einhver önnur veigamikil sjónarmið mæli gegn ógildingu ákvörðunarinnar eins og stefndu Silicor-félögin vísa til. Ágreiningslaust er að ákvörðun Skipulagsstofnunar var birt almenningi í byrjun maí 2014 eins og áskilið er í niðurlagi 2. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000. Kærufrestur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála var því til 3. júní sama ár. Frestur þessi leið án þess að kæra bærisk úrskurðarnefndinni. Þrátt fyrir það geta þeir, sem lögvarinna hagsmuna eiga að gæta, höfðað mál fyrir dómstólum, sbr. 70. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, til þess að fá ákvörðun Skipulagsstofnunar, er lýtur að framkvæmd sem þeir telja að geti ógnað hagsmunum sínum, fellda úr gildi. Ekki er í lögum mælt fyrir um ákveðin tímamörk í því efni. Ef mjög langur tími líður hins vegar frá því að aðilum varð eða mátti vera kunnugt um annmarka á réttarskýrandi ákvörðun af þessum toga, sem er ívilnandi fyrir þriðja aðila, kann

það að koma í veg fyrir að hún verði felld úr gildi. Skiptir þá máli hvers eðlis annmarkinn er og að hvaða marki þriðji aðili kann að verða fyrir tjóni af því að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Nokkuð langur tími leið frá því að stefnendum átti að vera kunnugt um ákvörðun Skipulagsstofnunar uns mál þetta var höfðað. Á þeim tíma voru hins vegar engar framkvæmdir hafnar við verksmiðjuna á Grundartanga og ekkert liggur fyrir um að leyfi til þeirra hafi þá verið gefin út. Upplýst var við aðalmeðferð málsins að ekki væru enn þá hafnar framkvæmdir við uppbyggingu verksmiðjunnar. Þá ber að líta til þess að annmarkinn tengist að hluta upplýsingagjöf fyrir hönd stefnda Silicor-Materials Inc. sem kallaði að mati dómsins á frekari útskýringar og upplýsingaöflun af hálfu Skipulagsstofnunar sem ekki fór fram. Að öðru leyti var ekki fullnægt áskilnaði 2. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 um heildstætt mat á grundvelli viðmiðana í þágildandi 3. viðauka. Í þessu ljósi telur dómurinn ekki unnt að fallast á að sérstök, veigamikil sjónarmið mæli gegn ógildingu ákvörðunarinnar.

4. Niðurstaða, málskostnaður o.fl.

Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið ber að fallast á kröfu stefnenda um að fella úr gildi hina umdeildu ákvörðun. Krafa stefnenda verður því tekin til greina eins og í dómsorði greinir.

Með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, verður stefndu óskipt gert að greiða hverjum stefnanda 30.000 krónur í málskostnað eða samtals 1.500.000 krónur. Hefur þá verið tekið tillit til þess að þeir stefnendur sem eftir eru í málinu, sbr. úrskurð dómsins 6. júní 2016, urðu að taka til varna vegna frávísunarkrafna stefndu, en þeirri kröfu var hafnað að öðru leyti en því að máli tveggja stefndu, Umhverfissvaktarinnar við Hvalfjörð og Kjósarhrepps, var vísað frá dómi. Ákvörðun málskostnaðar í þeim þætti málsins var látin bíða efnisúrlausnar málsins. Rétt þykir að málskostnaður vegna frávísunarþáttar málsins falli niður gagnvart stefnendum, Umhverfissvaktinni við Hvalfjörð og Kjósarhreppi, sbr. 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Við ákvörðun málskostnaðar hefur einnig verið tekið tillit til áætlaðs kostnaðar stefndu við að grípa til varna vegna kröfu stefnenda um að tilteknum spurningum yrði beint til EFTA-dómstólsins, en þeirri kröfu var hafnað með úrskurði dómsins 9. nóvember 2016 sem var staðfestur með dómi Hæstaréttar Íslands 15. desember 2016.

Dómsuppkvaðning hefur dregist fram yfir frest samkvæmt 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Dómendur og aðilar voru á einu máli um að ekki væri þörf á því að málið yrði endurflutt.

Ásmundur Helgason héraðsdómari kveður upp dóm þennan ásamt meðdómsmönnum Helgu J. Bjarnadóttir, efna- og umhverfisverkfræðingi, og Kristjáni Jónassyni jarðfræðingi.

D Ó M S O R Ð:

Ákvörðun Skipulagsstofnunar 25. apríl 2014, þess efnis að fyrirhuguð framkvæmd stefnda, Silicor Materials Inc., á Grundartanga í Hvalfjarðarsveit, skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum, er felld úr gildi.

Stefndu, Silicor Materials Inc, Silicor Materials Iceland ehf., Silicor Materials Iceland Holding hf. og íslenska ríkið greiði óskipt hverjum stefnanda 30.000 krónur í málskostnað, en málskostnaður fellur niður gagnvart tveimur upphaflegum stefnendum, Umhverfisvaktinni við Hvalfjörð og Kjósarhreppi.

Ásmundur Helgason (sign.)

Helga J. Bjarnadóttir (sign.)

Kristján Jónasson (sign.)