



Árið 2024, miðvikudaginn 9. október 2024, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur.

**Fyrir var tekið mál nr. 90/2024, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá 21. ágúst 2024 um að samþykkja framkvæmdaleyfi fyrir efnistöku í Búrfellshólma.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 22. ágúst 2024, er barst nefndinni sama dag, kærir Náttúrugrið ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá 21. s.m. um að veita framkvæmdaleyfi fyrir töku efnis úr Búrfellshólma fyrir allt að 45.000 m<sup>3</sup>. Var þess krafist að ákvörðunin yrði felld úr gildi. Þess var jafnframt krafist að framkvæmdir yrðu stöðvaðar á meðan málið væri til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni. Þykir málið nægilega upplýst til að það verði tekið til endanlegs úrskurðar og er því ekki tilefni til að taka afstöðu til stöðvunarkröfu kæranda.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skeiða- og Gnúpverjahreppi 28. ágúst 2024.

**Málavextir:** Með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, uppkveðnum 8. ágúst 2024 í máli nr. 60/2024, var felld úr gildi ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá 8. maí s.á. um að samþykkja framkvæmdaleyfi fyrir efnistöku fyrir allt að 50.000 m<sup>3</sup> í Búrfellshólma. Ný umsókn um efnistöku í Búrfellshólma var tekin fyrir á fundi sveitarstjórnar 21. ágúst 2024 og kom fram að áformað væri að taka um 25.000–45.000 m<sup>3</sup> efnis á núverandi námusvæði í aðalskipulagi Skeiða- og Gnúpverjahrepps. Í fundargerð var m.a. bókað að efnistaka á svæðinu hefði sætt umhverfismati í tíð eldri laga. Ráðgerð efnistaka félli utan rúmmáls- og flatarmálsviðmiða sem greindi í lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana og því væri ekki skylt að tilkynna um hana til Skipulagsstofnunar sem nýja eða breytta framkvæmd, sbr. 19. gr. sömu laga. Samþykkt var á fundinum að veita umsótt framkvæmdaleyfi til allt að 7 mánaða til töku allt að 45.000 m<sup>3</sup> vikurs. Nánari rökstuðningur var í fundargerðinni og voru þar einnig fyriræli um frágang svæðisins.

**Málsrök kæranda:** Kærandi bendir á að um sé að ræða hluta af framkvæmd sem fjallað hafi verið um í úrskurði skipulagsstjóra ríkisins frá 1. mars 2000, þar sem heimiluð hafi verið allt að 140.000 m<sup>3</sup> efnistaka vikurs á ári, á 20 ára tímabili, á um 140 ha svæði. Helstu umhverfisáhrif framkvæmdarinnar hafi verið álitin sjónræn á meðan á framkvæmdinni stæði, en áhrif á ferðamennsku væru mun meiri í dag. Umrætt svæði sé þjóðlenda og um það gildi fyriræli laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlenda, þjóðlendna og afrétta. Hvorki liggi fyrir heimild forsætisráðuneytis til efnistökkunnar né heldur Orkustofnunar sem fari með veitingu leyfa til efnistöku í þjóðlendum. Ekki sé fjallað um að leyfið sé veitt til

rannsóknna eða tilrauna eins og verið hafi í ákvörðun þeirri sem felld hafi verið úr gildi. Þá liggja ekki fyrir leyfi Fiskistofu skv. 33. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði.

Það hafi engin rannsókn farið fram við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar og engin vísbending sé um að sveitarstjórn hafi lagt álit Skipulagsstofnunar til grundvallar ákvörðun sinni. Þá hafi leyfisveitandi ekki tekið mið af bindandi umhverfismarkmiðum laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála eða fjallað um áhrif ákvörðunarinnar á gæði vatnshlats. Ekki hafi á neinu tímamarki farið fram mat á áhrifum framkvæmdar skv. 10. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Þá sé það verulegur annmarki að hvorki sé í hinni kærðu ákvörðun né í Aðalskipulagi Skeiða- og Gnúpverjahrepps 2017–2029 fjallað um áskilnað 8. gr., sbr. 7. gr. laga nr. 60/2013, sem varði nauðsynlegan vísindalegan grundvöll ákvarðana og áætlana.

**Málsrök Skeiða- og Gnúpverjahrepps:** Af hálfu sveitarfélagsins er þess aðallega krafist að kærinni verði vísað frá úrskurðarnefndinni, en til vara að kröfu um stöðvun framkvæmda verði hafnað. Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála njóti umhverfisverndar-, útivistar og hagsmunasamtök með minnst 30 félagum einungis kæruaðildar vegna ákvarðana um að veita leyfi vegna framkvæmda ef þær falli undir lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Framkvæmdin falli ekki undir lög nr. 111/2021, hvorki tölul. 2.01, 2.02 né tölul. 13. í 1. viðauka við lögin né geti hún talist breyting eða viðbót við mats- eða tilkynningaskylda framkvæmd.

Náman í Búrfellshólma hafi verið nýtt í tugi ára. Mat á umhverfisáhrifum vikurnáms hafi farið fram í tengslum við endurnýjun sérvinnsluleyfis og liggja fyrir úrskurður skipulagsstjóra ríkisins, dags. 1. mars 2000. Einungis hluti áætlaðs heildarmagns efnis hafi verið tekið af svæðinu. Efnistakan fari fram á efnistökusvæði samkvæmt aðalskipulagi sveitarfélagsins, feli ekki í sér aukið álag á umhverfið og breyti ekki ásýnd núverandi námu. Hún sé óveruleg að umfangi í samanburði við þá framkvæmd sem háð hafi verið mati á umhverfisáhrifum í öndverðu og leyfi hafi verið veitt fyrir í heild sinni.

Umsókn um framkvæmdaleyfi hafi verið samþykkt, að gættum skilyrðum skipulagslaga nr. 123/2010 og annarra laga, svo sem laga nr. 111/2021 ásamt reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Efnistakan sé ekki háð leyfi Orkustofnunar, en skv. 8. gr. a. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu sé efnistaka á landi, úr botni vatnsfalla og stöðuvatna og úr sjávarbotni innan netlaga háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar í samræmi við ákvæði skipulagslaga.

**Athugasemdir leyfishafa:** Leyfishafa var tilkynnt um framkomna kæru, en hann lét málið ekki til sín taka.

**Viðbótarathugasemdir kæranda:** Kærandi bendir á að hann og leyfisveitandi hafi verið sammála um það í máli úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 60/2024 að umrædd framkvæmd væri hluti umhverfismatsskyldrar framkvæmdar, en ágreiningur hafi verið um gildi þess umhverfismats. Eftir því sem best verði skilið hafi úrskurðarnefndin tekið undir það í úrskurði sínum. Nú telji leyfisveitandi að framkvæmdin sé ekki hluti af umhverfismetinni framkvæmd en þessi endurskilgreining hans virðist gerð í þeim eina tilgangi að losna við endurskoðun á efnisatriðum málsins og halda til streitu leyfisveitingu sem áður hafi sætt ógildingu. Því sé hafnað að leyfisveitandi geti vélað um svo meiriháttar framkvæmd, í ósamræmi við tilgang og efni skipulagslaga nr. 123/2010, umhverfismatslaga og laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Augljóst sé að margsinnis hafi verið veitt framkvæmdaleyfi af hálfu leyfisveitanda á fyrrgreindu efnistökusvæði á umliðnum árum án þess að nokkur athugun hafi farið fram á því hvort efnistakan samræmdist skilmálum í úrskurði skipulagsstjóra ríkisins frá 1. mars 2000. Hafi leyfisveitandi komið sér undan því að gera grein fyrir því. Það geti hann ekki miðað við 10. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, skyldur hans samkvæmt þeim lögum og tilgangi þeirra, en samkvæmt ákvæðinu skuli líta til heildaráhrifa framkvæmdar. Einnig eigi 8. gr. laga nr. 60/2013 um vísindalegan grundvöll við í málinu. Muni kærandi ekki fella sig við það að efnisathugun úrskurðarnefndarinnar verði engin.

Þegar við blasi að leyfisveitandi leitist við að koma sér undan efnisreglum umhverfisréttarins með því að bera fyrir sig þröskuldsviðmið umhverfismatslaga í framkvæmd sem hann fyrir mánuði hafi talið eiga undir umhverfismat sé brýnt að úrskurðarnefndin líti til efnisreglna en ekki aðeins formreglna. Sé gerð krafa um að úrskurðarnefndin fjalli í máli þessu a.m.k. um 10. gr. laga nr. 60/2013. Þá verði nefndin einnig að fjalla um lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og lög nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði.

Við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar hafi jafnframt verið brotin ákvæði 2. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Engin gögn hafi borist með fundarboði og engin nánari útlistun til sveitarstjórnarmanna sem hafi því ekki átt þess kost að taka upplýsta afstöðu til þess hvort veita ætti leyfi. Ásamt því sem áður sé rakið hafi sá formgalli við þessar aðstæður þau áhrif að ákvörðunin sé ógildanleg.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps að veita framkvæmdaleyfi fyrir efnistöku í Búrfellshólma. Kæruheimild er í 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Það er skilyrði kærudaðildar að málum fyrir úrskurðarnefndinni að kærandi eigi lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun. Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök teljast eiga lögvarinna hagsmuna að gæta fyrir nefndinni að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sbr. nánar 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, en af gögnum að ráða sem úrskurðarnefndin hefur kynnt sér uppfyllir kærandi skilyrði þeirrar greinar. Meðal ákvarðana sem slíkum samtökum er heimilt að bera undir nefndina eru ákvarðanir um leyfi vegna framkvæmda samkvæmt lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. b-lið málsgreinarinnar.

Til framkvæmda samkvæmt tilvitnuðum lögum teljast hvers konar nýframkvæmdir eða breytingar á eldri framkvæmd, sem falla undir lögin og starfsemi sem henni fylgir, sbr. 3. tl. 3. gr. laga nr. 111/2021. Hin kærða ákvörðun felur í sér heimild til töku allt að 45.000 m<sup>3</sup> vikurs á svæði sem talið er vera um 1 ha. Með því er umfang efnistökkunnar undir viðmiði um að rask vegna framkvæmdar þurfi að vera á 2,5 ha svæði eða stærra eða efnismagn að vera 50.000 m<sup>3</sup> eða meira svo hún háð sé ákvörðun Skipulagsstofnunar um hvort framkvæmdin skuli háð umhverfismati, sbr. 20. gr. laga nr. 111/2021, sbr. tölul. 2.02 í flokki B í 1. viðauka við lögin.

Allar breytingar eða viðbætur við framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki A og flokki B í 1. viðauka við lög nr. 111/2021, sem hafa verið leyfðar, framkvæmdar eða eru í framkvæmd og kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif eru háðar ákvörðun Skipulagsstofnunar um hvort sæta skuli umhverfismati sbr. tölul. 13.02 í 1. viðauka við lögin. Efnistaka samkvæmt hinu kærða leyfi er innan þess svæðis sem fjallað var um í úrskurði skipulagsstjóra ríkisins, dags. 1. mars 2000, þar sem á tuttugu árum var ráðgerð efnistaka sem næmi frá 1.600.000 m<sup>3</sup> til 2.800.000 m<sup>3</sup> á um 140 ha svæði. Af rökstuðningi leyfisveitanda verður ætlað að ekki sé litið á

heimilaða efnistöku sem framlengingu eða breytingu á þeirri framkvæmd, enda sé hún mun minni að umfangi.

Í 30. gr. laga nr. 111/2021 er heimild til málskots til úrskurðarnefndarinnar bundin við ákvarðanir Skipulagsstofnunar um hvort framkvæmd, samkvæmt þeim lögum, skuli háð umhverfismati skv. 20. gr. laganna og ákvarðanir leyfisveitanda um veitingu leyfis til framkvæmda, nema sérlög kveði á um annað. Er um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana tekið fram að fari samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Verður með vísan til þessa, sbr. einnig b-lið 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, að álíta að kærandi njóti ekki kærúaðildar að máli þessu og verður því vísað frá nefndinni.

### Úrskurðarorð:

Kærumáli þessu er vísað frá úrskurðarnefndinni.

---

Arnór Snæbjörnsson (sign)

---

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

---

Þorsteinn Sæmundsson (sign)