

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála,
Borgartúni 1, Höfðaborg,
105 Reykjavík.

3. júní 2024

KÆRA

Kærandi: Náttúrugrið, kt. 490721-0960, Bergþórugötu 17, Reykjavík, almannasamtök á sviði líffræðilegs og jarðfræðilegs fjölbreytileika.

Kærð ákvörðun: Ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps 8. maí 2024 um að veita framkvæmdaleyfi fyrir efnistöku í Búrfellshólma fyrir allt að 50.000 m³.

Krafa: Stöðvun framkvæmda og ógilding ákvörðunar um framkvæmdaleyfi.

Lagarök: Kæruheimild er byggð á 52. gr. skipulagлага nr. 123/2010, sbr. 3. og 4. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Stöðvunarkrafa byggist á 5. gr. laga nr. 130/2011. Byggt er á að kærð ákvörðun stangist á við lög nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu, skipulagslög nr. 123/2010, lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011, lög um umhverfismat nr. 111/2021 og náttúruverndarlög nr. 60/2013. Þá er byggt á reglugerð nr. 772/2012 og þjóðlendulögum nr. 58/1998.

Kærufrestur: Ákvörðun hefur ekki verið auglýst í Lögbirtingablaði skv. 4. mgr. 14. gr. laga nr. 123/2010. Kærufrestur skv. lokamálslið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 hefur því enn ekki byrjað að líða en í öllu falli er mánaðarfrestur laganna enn óliðinn.

Atvik:

Mál þetta varðar veitingu leyfis til að taka óendurnýjanlega auðlind, svokallaðan Hekluvíkur, af svæði austan Búrfells ofan Tröllkonufoss og Þjófafoss í Þjórsá í Skeiða- og Gnúpverjahreppi og flytja hann af svæðinu til vinnslu og útflutnings, frá vordögum til hausts 2024.

Um er að ræða hluta af umhverfismatsskyldri framkvæmd en forsaga máls er sú, að umhverfismat framkvæmdar fór fram fyrir vikurnámi á svæðinu og lauk 1. mars 2000 með úrskurði Skipulagsstofnunar í samræmi við þágildandi lög nr. 63/1993. Samkvæmt úrskurðinum skyldi heimilt að taka allt að 140.000 rúmmetra vikurs árlega á 20 ára tímabili á um 140 hektara svæði (fram kemur í úrskurði að einungs 60% þess svæðis nægi til vinnslu þess magns miðað við 2,8 metra vinnsluþykkt) en í niðurstöðukafla var áhersla lögð á að ætla megi „að svigrúm sé til þess að takmarka námusvæðið enn frekar“. Skilyrði var í úrskurðinum um að mörk vinnslusvæðisins verði ákveðin í samráði við Náttúruvernd ríkisins (nú Umhverfisstofnun) og sagði að skilja yrði eftir óraskað svæði meðfram Þjórsá. Um framfylgd þessa eru litlar upplýsingar, en af umsögnum stofnana sem gerð verður grein fyrir síðar í kaflanum má ráða að hún hafi ekki verið að öllu leyti í samræmi við úrskurðinn. Í niðurstöðukafla sagði m.a.:

Samkvæmt 27. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 þarf að sækja um framkvæmdaleyfi til hreppsnefndar Gnúpverjahrepps. Framkvæmdaraðila er skylt að gera áætlanir um vinnslu og frágang á námusvæðunum skv. lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd, fara að ákvæðum reglugerðar um nýtingu og vinnslu vikurs nr. 514/1995 og sérvinnsluleyfi frá iðnaðarráðuneytinu. Með því er talið að fullnægjandi frágangur verði tryggður á svæðinu. Haft verði samráð við Landgræðslu ríkisins við lokafrágang námusvæðisins.

Iðnaðarráðherra veitti hinn 30. apríl 1998 Jarðefnaiðnaði hf. sérvinnsluleyfi til vikurnáms á grundvelli 12. gr. þágildandi námulaga nr. 24/1973 á svæðum utan eignarlanda; á Landmannaafretti vestan Heklu og á afmörkuðu svæði austan Búrfells og vestan Þjórsár, en það er hluti sama svæðis og mál þetta fjallar

um. Sama dag veitti ráðherra Vikurvörum ehf. (áður B.M. Vallá hf.) samsvararandi leyfi, einnig á svæðinu austan Búrfells og vestan Þjórsár en sunnan við vinnslusvæði Jarðefnaiðnaðar. Héldu leyfin gildi sínu við gildistöku laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu auðlinda, með bráðabirgðaákvæði laganna, sem tóku gildi 12. júlí 1998. Efnistökgjald var ákvarðað í sérvinnsluleyfinu í þýskum mörkum og giltu leyfin til 1. júlí 2018. Fékk Gnúpverjahreppur hluta gjaldsins af öðrum samningnum en Atvinnuþróunarfélag Suðurlands af hinum. Um leyfisveitingarmál er að öðru leyti í gegnum tíðina ekki fullljóst. Það sama á við um borprófanir sem munu hafa verið gerðar árið 2019, eftir að fyrrgreindir samningar voru úr gildi fallnir. Ekki er vitað um magn efnistöku samkvæmt leyfunum.

Með úrskurði óbyggðanefndar hinn 21. mars 2002 í máli nr. 7/2000 var umrætt svæði úrskurðað þjóðlenda og um það gilda því lög nr. 58/1998. Þjóðlendulög gilda þannig um svæðið frá gildistöku laganna, en það var ekki talið eign sveitarfélagsins fyrir þann tíma, heldur er um að ræða hluta svæðis sem í úrskurði óbyggðanefndar er nefnt *Búrfell og Skeljafellssvæði*. Það svæði hafði Gnúpverjahreppur selt Einari Benediktsskyni árið 1916, og Títanfélagið afsalað ríkinu árið 1952. Þegar íslenska ríkið lét Landsvirkjun við stofnun fyrirtækisins 1965 í té athafnasvæði til virkjunarframkvæmda fylgdi þetta svæði ekki. Það svæði sem mál þetta fjallar um seldi Gnúpverjahreppur þannig fyrir meira en öld frá sér og það var ekki afhent Landsvirkjun við stofnun. Svæðið hefur því tilheyrt ríkinu með einum eða öðrum hætti í meira 70 ár og niðurstaða óbyggðanefndar var að svæðið hafi verið utan eignarlanda þegar það var selt undan afréttinum 1916. Um sögu vikurnáms er nokkuð ítarlega fjallað í úrskurði óbyggðanefndar, að því leyti sem hún er þekkt, en kort af efnistöku sem leyfi voru veitt fyrir 1998 var ekki lagt fram.

Fram kemur í fundargerð sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps 7. febrúar 2018 að forsætisráðuneytið hafi kynnt henni að það hygðist skoða að bjóða út efnisnám á umræddu svæði, í kjölfar þess að fyrrgreind leyfi iðnaðarráðherra frá 1998 runnu sitt skeið. Skeiða- og Gnúpverjahreppur efndi hinsvegar, samkvæmt gögnum er fram koma í fundargerðum hennar, til útboðs með ákvörðun í árslok 2021, en áður hafði sveitarstjórn samþykkt á fundi sínum 1. júlí 2020 að ganga til samninga við einn af þremur aðilum sem sæktust eftir efnistöku. Ekki er alveg ljóst hvað gerðist milli 2020 og 2021 en útboðið fór fram á árinu 2022 og lauk svokölluðum verksamningi við hæstbjóðanda, Hólasmára ehf., hinn 14. september 2023 um að viðsemjandinn hefði með höndum árlegt vikurnám frá undirritun samnings til 15. nóvember 2033, sem næmi allt að 300.000 rúmmetrum árlega og sveitarfélaginu verði greitt fyrir efnistöku kr. 290 á hvern rúmmetra miðað við byggingarvísitölu 1. desember 2022, að lágmarki fyrir 80.000 m³ á ári, alls kr. 23.200.000. Samningur þessi var staðfestur að sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps 19. september 2023. Samningurinn er samþykktur af forsætisráðuneytinu. Fram kom á fundi sveitarstjórnar 7. júní 2023 að bjóðendur voru tveir og sá sem ekki var samið við, Jarðefnaiðnaður, kærði útboðið til forsætisráðuneytis, sem vísaði kæru frá.

Af bókun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps á fundi hennar 8. maí 2024 má ráða að um *áframhaldandi* efnistöku sé að ræða. Ekki er ljóst hvert umfang vikurnáms hefur verið á umræddu svæði frá því að fyrrgreint leyfi iðnaðarráðuneytis rann sitt skeið fyrir sex árum, en samkvæmt skýrslugjöf forsætisráðherra numu tekjur Skeiða- og Gnúpverjahrepps af vikurnámi kr. 23.976.130 á árinu 2023. Árið 2022 numu tekjurnar kr. 20.042.670 skv. skýrslu forsætisráðherra til Alþingis í samræmi við 5. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga nr. 58/1998. Ekki kemur í skýrslu fyrir árið 2021 fram sundurliðun tekna í þjóðlendum og ekki koma fram neinar upplýsingar um tekjur Skeiða- og Gnúpverjahrepps af vikurnámi í þjóðlendu árið 2020 og engar upplýsingar voru veittar vegna áranna 2019 og fyrr. Fram kemur í fundargerð sveitarstjórnar 11. maí 2022 og 25. maí 2022 að hún staðfesti ódags. samning við Jarðefnaiðnað ehf. í formi verktakasamnings skv. útboði um efnistöku þess síðarnefnda á því ári, sem lokið skyldi 15. október það ár og að fyrirtækið greiddi sveitarfélaginu kr. 24.500.000 fyrir.

Sem fyrr segir var hin kærða ákvörðun tekin á fundi sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps 8. maí 2024. Á sama fundi er undir öðrum lið fjallað um matsáætlun fyrir vikurnámur í Búrfellshólma. Ekki hefur verið unnt að finna gögn um þá málsmeðferð á vef Skipulagsstofnunar en við leit hefur fundist skjal lagt fram á fundi sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps, sem ber heitið *Vikurnám á Búrfellshólmu*. Matsáætlun og er frá 3. mars 2024. Af því má ráða að slík málsmeðferð fari nú fram og við leit á Skipulagsgátt finnst málið, nr. 244/2024, *Vikurnám við Búrfell*, kynning matsáætlunar. Þar er að finna samtals níu umsagnir, allar frá stofnunum nema ein, sem er frá Landsvirkjun. Kynningartími

var 5. mars til 6. apríl 2024. Samkvæmt þeim gögnum er um að ræða áform um töku 4,5 milljón m³ efnis á 15 árum, eða 300.000 m³ á ári á 189 hektara svæði næst ofan við Þjófafoss í Þjórsá.

Svæðið er utan alfaraleiðar í Skeiða- og Gnúpverjahreppi og töluvert frá byggð en liggur upp að Landvegi í Rangárþingi ytra. Málið sýnist ekki hafa komist í hámbæli, þó stutta frétt megi finna um það í Bændablaðinu 1. nóvember 2023, en þessi fyrirhugaða efnistaka vakti hinsvegar nýlega athygli kunnugra og heimafólks í Skeiða- og Gnúpverjahreppi. Það er eins og fram er komið innan þjóðlendu og eins og aðstæðum er háttáð, sýnist langsótt að einstaklingur eða lögaðili geti átt lögvarða hagsmuni af ákvörðuninni í skilningi 4. laga nr. 130/2011, annar en leyfishafi, forsætisráðuneytið og þau samtök sem uppfylla skilyrði ákvæðisins. Kærandi hefur í samræmi við samþykktir sínar ákveðið að bera hina kærðu ákvörðun undir úrskurðarnefndina. Telur hann ákvörðunina fara á svig við lög af ýmsum ástæðum og framkvæmdaáformin úr takti við sjónarmið um sjálfbærna nýtingu náttúruauðlinda í almannaæigu og stefnu ríkisins varðandi þjóðlendur.

Röksemdir:

a. Yfirstandandi eða yfirvofandi framkvæmdir

Eftir því sem kærandi kemst næst, yrði kæra þessi tilgangslítill, yrði ekki kveðinn upp bráðabirgðaúrskurður um stöðvun framkvæmda. Eins og háttáð er ætlaðri tímasetningu efnistöku samkvæmt hinni kærðu ákvörðun stendur hún yfir, eða er í það minnsta yfirvofandi, og það þrátt fyrir að yfirstandandi umhverfismati sé ólokið. Útilokað er, miðað við tíðkanlegan málsmeðferðartíma úrskurðarnefndarinnar, að unnt sé að ljúka málsmeðferðinni áður en efnistaka sú sem hin kærða ákvörðun varðar, hefur að öllu eða langmestu leyti þegar farið fram. Myndi þá kæra þessi því kunna að reynast næsta þýðingarlítill. Sumarleyfi starfsfólks, annarra en leyfishafa, munu einnig setja þar strik í reikninginn og þess er því að vænta að enn frekari tafir en ella verði á málsmeðferð kærunnar.

Til marks um alvarleika málsins, er vísað til refsíákvæðis 35. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu (auðlindalög) en kærandi telur þau lög meðal annars hafa verið brotin.

Í samræmi við ofangreint telur kærandi ekki annað fært, en að úrskurðarnefndin úrskurði fyrir lok júnímánaðar um stöðvun framkvæmda, hvort sem þær eru hafnar eða yfirvofandi. Verður þá einnig að líta til þeirra röksemda sem hér verða færðar fram um margháttáða og alvarlega efnis- og formgalla hinnar kærðu ákvörðunar.

b. Ósamræmi við aðalskipulag, hvorki deiliskipulag né grenndarkynning

Í hina kærðu ákvörðun skortir allar upplýsingar sem lög kveða á um, en sé svæði það sem heimildin til 50.000 m³ efnistöku nær til ekki hluti af því landsvæði sem efnisnáma E33 í gildandi aðalskipulagi Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá 2020 tekur til, er efnisnámið ekki í samræmi við aðalskipulag. Ekkert deiliskipulag hefur verið gert um svæðið og engin grenndarkynning hefur farið fram. Ákvörðunin stenst því ekki grundvallarákvæði skipulagslaga gr. 123/2010.

c. Ósamræmi við skipulagslög og reglugerð um framkvæmdaleyfi, rannsóknarregla brotin

Efnistaka er háð framkvæmdaleyfi skv. 13. og 14. gr. laga nr. 123/2010 og reglugerð nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Ekkert af lagaskilyrðunum er uppfyllt í hinni kærðu ákvörðun. Má þar nefna að enga vísbendingu er að finna um að sveitarstjórn hafi lagt álit Skipulagsstofnunar til grundvallar ákvörðun um framkvæmdaleyfi. Þar er engan rökstuðning að finna fyrir leyfi svo sem skylt er skv. bæði 2. mgr. 14. gr. laga nr. 123/2010 og 2. og 3. mgr. 27. gr. laga nr. 111/2021. Engin rannsókn virðist yfir höfuð hafa farið fram á málinu áður en ákvörðun var tekin.

d. Engin leyfisveiting skv. auðlindalögum

Hvorki er á vef Orkustofnunar að finna leyfi til rannsókna né efnistöku er hin kærða ákvörðun gæti stuðst við, en slíkt leyfi stofnunarinnar er skilyrði framkvæmdaleyfis. Samkvæmt upphafsákvæði laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu taka þau m.a. til auðlinda í jörðu og gilda lögin samhliða skipulagslögum og náttúruverndarlögum, en hvorug lögin taka yfir auðlindalögin. Vikur er jarðefni skv. 2. gr. laganna og samkvæmt 3. gr. laganna eru auðlindir í jörðu eign íslenska ríkisins innan þjóðlenda. Leit á vef Orkustofnunar að leyfi til rannsókna og/eða nýtingar á vikri við Búrfell skilar engum niðurstöðum. Er af því dregin sú ályktun að slíkt leyfi liggja ekki fyrir. Ekki er kunnugt um að forsætisráðuneytið hafi staðið að rannsóknum í samræmi við 4. gr. auðlindalaga. Nýting auðlinda úr jörðu er hinsvegar háð leyfi Orkustofnunar, sbr. 1. mgr. 6. gr. auðlindalaga. Ekki gilda skv. lögnum

neinar undanþágur frá þessu að því er við gætu átt í því tilviki sem hér um ræðir, en undanþága 8. gr. varðandi jarðefni, m.a. vikur, gildir skv. orðanna hljóðan einungis á eignarlöndum. Sama niðurstaða fæst af samanburðarskýringu við 31. gr. laganna, þar sem greinarmunur er gerður í 1. og 2. mgr. á eignarlöndum ríkisins annars vegar og þjóðlendum hins vegar. Af því leiðir að undanþága 8. gr. laga nr. 57/1998 á ekki við á svæðum innan þjóðlenda skv. lögum nr. 58/1998. Leyfisveitingarhlutverk Orkustofnunar skv. auðlindalögum tengist vernd og eftirliti stofnunarinnar með vinnslusvæðum skv. IX. kafla sömu laga. Tilvísun til reglugerðar nr. 514/1995 um vinnslu og nýtingu vikurs sem getur að finna í samningi þeim sem sveitarfélagið hefur gert við leyfishafa sýnist heldur ekki eiga rétt á sér í tilviki efnistöku í þjóðlendu án leyfis Orkustofnunar, þar sem reglugerðin er sett með stoð í brottföllnum lögum, eftir að auðlindalög felldu námulög nr. 24/1973 úr gildi og leyfisveiting var færð frá ráðherra til Orkustofnunar við fullgildingu Árósasamningsins, með breytingarlögum nr. 10/2012 á auðlindalögum.

Sá verulegi ógildingarannmarki er á hinni kærðu ákvörðun að ekkert leyfi liggur fyrir skv. auðlindalögum.

e. Ósamræmi við náttúruverndarlög

Ekki hefur á neinu tímamarki farið fram mat á áhrifum framkvæmdar skv. 10. gr. laga nr. 60/2013, en ákvæðið kveður á um mat á heildarálagi með vistkerfisnálgun og sveitarstjórn er bundin af ákvæðinu við ákvarðanir sínar sbr. 7. gr. laganna og getur varðað ógildingu sé út af brugðið. Að mati kæranda er á þessu stigi nægilegt að benda á alvarlegar athugasemdir sem flestar þær átta stofnana sem veittu umsögn í apríl 2024 um matsáætlun sem fyrr var vikið að, en einnig má benda á niðurstöðu Skipulagsstofnunar í úrskurði um eldra umhverfismat frá 2000.

Sveitarfélög gegna mikilvægu hlutverki í náttúruvernd skv. lögum nr. 60/2013 og lögum nr. 123/2010. Hvorki er í kærðu ákvörðun né í aðalskipulagi fjallað um áskilnað 8. sbr. 7. gr. laga nr. 60/2013, einnar meginreglna umhverfisréttar, sem gildir bæði um skipulagsáætlanir og við einstakar ákvarðanir og varðar nauðsynlegan vísindalegan grundvöll ákvarðana og áætlana. Reglan er skyld rannsóknarreglu stjórnsýslulaga í 10. gr. laga nr. 37/1993. Er þetta verulegur efnisannmarki.

f. Ósamræmi við lög um stjórn vatnamála

Leyfisveitandi tók ekki á neinu stigi mið af bindandi umhverfismarkmiðum laga nr. 36/2011 eða fjallaði um áhrif ákvörðunar á gæði vatnshlots. Er sá annmarki verulegur og fjöldi fordæma um að þetta varði ógildingu framkvæmdaleyfis.

g. Leyfi Fiskistofu liggur ekki fyrir

Fiskistofa benti á það í umsögn um matsáætlun fyrr á árinu að leyfi hennar væri skilyrði framkvæmdaleyfis. Kærandi tekur undir þann lagaskilning og bendir á að þessi lagaskylda var ekki uppfyllt.

h. Leyfi forsætisráðuneytis liggur ekki fyrir

Ekki verður séð, að leyfi forsætisráðuneytisins, sem áskilið er í fyrri málslið 2. mgr. 31. gr. auðlindalaga nr. 57/1998 liggja fyrir. Leyfisveitingar er þörf, og samningur um hagnýtingu kemur ekki í stað hennar, sbr. hins vegar síðari málsliður ákvæðisins.

Er hin kærða ákvörðun því einnig ólögumæt, hafi leyfi forsætisráðuneytis ekki legið fyrir við töku hennar.

i. Áskilnaður

Framangreindar málsástæður má ekki skoða sem tæmandi taldar og er vísað almennt til rannsóknarskyldu úrskurðarnefndarinnar. Áskilinn er réttur til að svara sjónarmiðum er leyfisveitandi og -hafi setja fram í málinu til varnar.

Virðingarfyllt,
f.h. kæranda,



Sif Konráðsdóttir, hrl.

Afrit: Forsætisráðuneytið

Fylgiskjöl og tilvísanir:

- 1) Umboð lögmanns
- 2) Fundargerð sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps 8. maí 2024 [Sveitarstjórn - 43. fundur - 08.05.2024 | Skeiða- og Gnúpverjahreppur \(skeidgnup.is\)](#)
- 3) Úrskurður Skipulagsstofnunar 1. mars 2000 [Microsoft Word - ursk1998070034.doc \(skipulag.is\)](#)
- 4) Sérvinnsuleyfi iðnaðarráðherra til efnisnáms Vikurvara ehf. 30. apríl 1998
- 5) Sérvinnsuleyfi iðnaðarráðherra til efnisnáms Jarðefnaiðnaðs hf. 30. apríl 1998
- 6) Tvö bréf forsætisráðherra 29. janúar 2018 um fyrirhugað útboð í kjölfar þess að samningar renni út [07.-mal-forsaetisraduneyti-namur-i-thjorsardal.pdf \(skeidgnup.is\)](#)
- 7) Samningur um vikurnám 2022 staðf. 25. maí 2022 [01.-efnistaka-verksamningur-undirr.pdf \(skeidgnup.is\)](#)
- 8) Vikurnám á Búrfellshólmum. Matsáætlun. EFLA. 4. mars 2024 [102278-mat-001-v03-vikurnam-a-burfellsholmum-skeida-og-gnupverjahreppi-matsaaetlun.pdf \(skeidgnup.is\)](#)