

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21, Höfðaborg
105 Reykjavík

Reykjavík, 28. ágúst 2024

Efni: Kæra vegna ákvörðunar sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps 21. ágúst 2024 um að veita framkvæmdaleyfi fyrir efnistöku í Búrfellshólma

Með kæru, dags. 22. ágúst 2024, kærði Náttúrugrið, kt. 490721-0960 („kærandi“), ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps („kærði“) 21. ágúst 2024 um að veita framkvæmdaleyfi fyrir efnistöku í Búrfellshólma. Kærði hefur falið Landslögum að koma á framfæri kröfum og sjónarmiðum til úrskurðarnefndarinnar vegna kærunnar.

I. Kröfur

Kærði krefst þess aðallega að kæru kæranda verði vísað frá úrskurðarnefndinni.

Kærði krefst þess til vara að stöðvunarkröfu kæranda verði hafnað.

II. Málsvik

Mál þetta varðar umsókn Hólasára ehf. um framkvæmdaleyfi vegna efnistöku í Búrfellshólma fyrir allt að 45.000 m³ og veitingu þess leyfis. Umsókn barst sveitarstjórn hinn 20. ágúst 2024. Í umsókninni var m.a. tilgreint sú efnistaka sem þörf hefði verið á að framkvæma fyrir í sumar væri minni en ráðgert hefði verið og tilgreint að einungis væri þörf á efnistöku í magninu 25-45.000 m³. Var þess óskað að sveitarstjórn gæfi út framkvæmdaleyfi fyrir slíkri efnistöku, með vísan til 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Umsóknin var tekin fyrir á fundi sveitarstjórnar 21. ágúst 2024 og var umsóknin samþykkt, að gættum skilyrðum skipulagslaga nr. 123/2010 og annarra laga, svo sem laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

III. Málsvæðing

Frávísun

- Kærði krefst þess aðallega að kæru kæranda verði vísað frá úrskurðarnefndinni. Að mati kærða hefur kærandi ekki lögvarinna hagsmuna að gæta í málinu og því ekki kæruaðild. Um kæruaðild kæranda er fjallað í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök með

minnst 30 félagan njóta einungis kærvaðilar vegna ákvarðana um að veita leyfi vegna framkvæmda ef þær falla undir lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. b. lið tilvísaðs ákvæðis. Kærði komst að þeirri niðurstöðu við veitingu framkvæmdaleyfisins að framkvæmdin félli ekki undir tilvísuð lög.

2. Um gildissvið laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana er fjallað í 2. gr. þeirra en þar segir m.a. að lögin gildi um framkvæmdir sem kunna eða eru líklegar til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. 1. viðauka við lögin. Í 18. og 19. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana er fjallað um mats- og tilkynningaskyldar framkvæmdir þar sem jafnframt er vísað til viðaukans. Það ræðst því af viðaukanum hvort ákvörðunin sé kæranaleg eða ekki.
3. Í viðaukanum segir að efnistaka, þar sem áætlað er að raska 25 ha svæði eða stærra eða efnismagn er 500.000 m³ eða meira falli í A-flokk, sbr. tölul. 2.01. Slíkt efnistaka er alltaf matsskyld sbr. 18. gr. laganna. Efnistaka „þar sem áætlað er að raska 2,5 ha svæði eða stærra eða efnismagn er 50.000 m³ eða meira, einnig efnistaka þar sem fleiri en einn efnistökuastaður vegna sömu framkvæmdar og á sama svæði ná samanlagt yfir 2,5 ha svæði eða stærra“, fellur í B-flokk, sbr. tölul. 2.02 viðaukans og er tilkynningaskyld.
4. Í 13. tölul. er fjallað um breytingar og viðbætur við aðrar framkvæmdir. Samkvæmt tölul. 13.01 eru breytingar eða viðbætur við framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki A matsskyldar þegar breytingin eða viðbótin sjálf fer yfir þau viðmið sem flokkur A setur. Samkvæmt tölul. 13.02 eru allar breytingar eða viðbætur við framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki A, utan þess sem fellur undir tölul. 13.01, og flokki B sem hafa verið leyfðar, framkvæmdar eða eru í framkvæmd og kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif tilkynningaskyldar.
5. Líkt og kærði hefur áður bent á þá er efnistakan úr námunni er ekki ný af nálinni en náman hefur verið nýtt í tugi ára, síðast á grundvelli endurnýjaðs sérvinnsluleyfis til handa BM Vallá ehf., sem var upphaflega veitt Vikurvörum ehf. hinn 30. apríl 1998 en framselt BM Vallá 3. ágúst 2010 með leyfi iðnaðarráðherra. Mat á umhverfisáhrifum vikurnáms á svæðinu fór fram í tengslum við endurnýjunina. Á grundvelli matsins úrskurðaði skipulagsstjóri ríkisins um vikurnám í Hekluhafi við Búrfell í Gnúpverjahreppi hinn 1. mars 2000. Var í matinu áætlað að næstu 20 árin yrðu 2.800.000 m³ vikurs teknir af svæðinu, eða á milli 80-140.000 m³ árlega. Fyrir liggur minnisblað Eflu, dags. 31. maí 2019, um könnun á þykkt vinnslulags í vikurnámu á Hafinu, vestan Þjórsár, sem unnið var að beiðni Forsætisráðuneytisins, þar sem m.a. kemur fram að einungis hluti hins áætlaða heildarmagns hafi verið tekið af svæðinu.

6. Hér er sem fyrr segir eingöngu rætt um 25-45.000 m³, á efnistökusvæði sem hefur verið skilgreint sem slíkt í aðalskipulagi kærða til lengri tíma. Kemur umsóknin í framhaldi af útboði sveitarfélagsins á efnistöku á svæðinu. Hólasmári ehf. var hæstbjóðandi við það útboð og var gerður samningur við félagið um efnistöku á svæðinu, með samþykki Forsætisráðuneytisins. Hólasmári ehf. vinnur að nýju umhverfismati vegna efnistöku á svæði sem nú hefur verið skilgreint í aðalskipulagi sem efnistökusvæði en var ekki skilgreint þar áður.
7. Efnistakan sem um ræðir fellur ekki undir tilgreinda flokka viðauka 1 við lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana enda undir flatarmáls- og rúmmálsviðmiðum og eru mjög takmörkuð á alla mælikvarða. Efnistakan getur heldur ekki talist breyting eða viðbót við aðrar framkvæmdir sem teljast mats- eða tilkynningaskyldar. Líkt og fram kemur í bókun kærða felur framkvæmdin ekki í sér aukið álag á umhverfið og breytir ekki ásýnd núverandi námu. Þá er efnistakan óveruleg að umfangi í samanburði við þá framkvæmd sem var háð mati á umhverfisáhrifum í öndverðu og leyfi var veitt fyrir í heild sinni og hefur ekki verið fullnýtt.
8. Það er því ljóst að mati kærða að hvernig sem á málið sé horft sé efnistakan hvorki mats- né tilkynningaskyld og fellur því ekki undir lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Kærandi getur því ekki talist hafa lögvarða hagsmuni af kærinni og ber að vísa henni frá nefndinni. Efnistakan er því ekki matskyld og varðar ekki veigamikla umhverfishagsmuni og því ekki heldur tilkynningarskyld.

Stöðvunarkrafa

9. Til þess að taka til greina stöðvunarkröfu kæranda verður nefndin að komast að þeirri niðurstöðu að framkvæmdin hafi verið annað hvort mats- eða tilkynningaskyld. Þá þurfa veigamikil rök að vera fyrir slíkri stöðvun. Kærði telur hvorugt fyrir hendi.
10. Kærði gaumgæfði skilyrði fyrir veitingu framkvæmdaleyfis við töku þeirrar ákvörðunar sem krafist er að felld verði úr gildi. Meðal annars gaumgæfði kærði hvort framkvæmdin væri tilkynningar- eða matskyld og komst að þeirri niðurstöðu að svo væri ekki sbr. fyrri umfjöllun. Verði ekki fallist á það telur kærði ljóst að verulegur vafi hljóti þá að vera til staðar sem réttlætir ekki beitingu stöðvunarkröfu. Kæra frestar almennt ekki réttaráhrifum og stöðvun framkvæmda eða réttaráhrifa er undantekningarheimild sem skýra ber þröngt og ber að beita í takmarkatilvikum þegar sérstakar aðstæður eða hagsmunir eru fyrir hendi og veigamikil rök standa til beitingar úrræðisins. Minnt er á að réttaráhrif stöðvunar eru jafn afdrifarík og sambærileg og áhrif lögbanns. Við beitingu stöðvunarúrræðisins er hins vegar ekki krafist neinnar tryggingar af hálfu þess aðila sem krefst beitingar úrræðisins eins og gert er þegar lögbanni er beitt. Þrátt fyrir það eru

mjög þröngar skorður settar við beitingu lögbanns sbr. 24. gr. laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990.

11. Við töku hinnar kærðu ákvörðunar var að auki gætt að öllum þeim atriðum sem tilgreind eru í 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga og reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Þar með talið var metið hvort afla þyrfti leyfa annarra leyfisveitenda, sem ekki átti við um efnistöku. Í þessu sambandi er sérstaklega bent á að efnistakan er ekki háð leyfi Orkustofnunar, andstætt því sem kærandi heldur fram í kæru. Í 8. gr. a laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu er kveðið á um að efnistaka á landi, úr botni vatnsfalla og stöðuvatna og úr sjávarbotni innan netlaga sé háð framkvæmdaleyfi hlutaeigandi sveitarstjórnar í samræmi við ákvæði skipulagslaga. Með breytingarlögum nr. 30/2013 um breytingu á auðlindalögum voru ákvæði þágildandi náttúruverndarlaga um nám jarðefna færð í skipulagslög og auðlindalög. Í athugasemdum í frumvarpi til breytingarlaganna var m.a. vitnað til hvítbótar, sem nefnd skipuð af umhverfisráðherra samdi, og að það hefði verið lagt til að regluverk um nám jarðefna yrði einfaldað og hlutverk og valdmörk þeirra stjórnvalda sem færi með þessi mál fari yrði betur afmörkuð. Var því talið eðlilegt að fela sveitarstjórnnum alfarið ábyrgð á eftirliti með því að framkvæmdaraðilar fari að lögum og reglum og skilmálum framkvæmdaleyfis við nám jarðefna, þar á meðal um frágang efnistökusvæða. Til samræmis við þetta má sjá á yfirliti Orkustofnunar yfir útgefin leyfi að Orkustofnun hefur ekki komið að leyfamálum vegna vikurnáma, þ.e. fyrir efnistöku. Hins vegar veitir Orkustofnun leyfi vegna rannsóknar og nýtingar á málmum, svo dæmi sé tekið.
12. Þá var að öllu öðru leyti gætt að 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga og reglugerðar um framkvæmdaleyfi, m.a. kveðið á um frágang svæðisins.
13. Í ljósi framangreinds telur kærði engin efni til að fallast á stöðvunarkröfu kæranda. Kærandi hefur ekki fært fram neinar málsástæður eða rök fyrir að slíkar aðstæður séu uppi í máli þessu sem réttlæti beitingu svo harkalegs úrræðis sem stöðvun réttaráhrifa er. Engir brýnir hagsmunir kæranda né almannahagsmunir standa til þess að stöðva framkvæmdir. Engar forsendur eru til að stöðva framkvæmdir en stöðvun framkvæmda mun augljóslega valda leyfishafa tjóni.
14. Kærði áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari sjónarmiðum um efnispátt málsins, verði málinu ekki vísað frá úrskurðarnefndinni.

Virðingarfyllst
f.h. Landslaga

Unnur L. Hermannsdóttir lögmaður

Fylgiskjöl

1. Umsókn um framkvæmdaleyfi
2. Fundargerð sveitarstjórnar