

Hjalti Steinþórsson lögmaður

Brekkuási 9
221 Hafnarfirði
S. 5511082

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Stjórnsýslukæra

Til mín hafa leitað Eiríkur Thorsteinsson og Valborg Snævarr, Elvar Ingimundarson, Erla Magnúsdóttir og Þórður Höskuldsson, Guðfinnur Traustason, Hans Ágúst Einarsson, Helga Margrét Reykdal, Herdís Jónsdóttir, Ævar Valgeirsson og Hrímgrund ehf., sem öll eru eigendur sumarhúsa eða sumarhúsalóða í námunda við Seyðishóla í Grímsnesi og falið mér að kæra til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála þá ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 2. október 2024 að veita framkvæmdaleyfi til efnistöku úr Seyðishólanámu E24.

Kröfugerð.

Þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Aðild.

Kærendur eru eigendur sumarhúsa eða sumarhúsalóða í nágrenni fyrirhugaðs efnistökusvæðis og eiga lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun vegna þeirra grenndaráhrifa sem efnisvinnslan mun koma til með að hafa gagnvart eignum þeirra. Kærendur njóta stuðnings félaga sumarhúsaeigenda á svæðinu og tekur fjöldi einstaklinga því undir kærana svo hundruðum skiptir. Með umboði hvers kæranda fylgir stutt greinargerð sem skýrir hvaða áhrif efnistakan muni hafa á eignir þeirra og er sú lýsing að sumu leyti byggð á reynslu af þeirri efnistöku sem viðgengist hefur úr námunni þrátt fyrir að ekkert framkvæmdaleyfi hafi verið til staðar. Á svæðinu er einnig stundaður atvinnurekstur og eiga þeir aðilar sem að honum standa einnig ríka hagsmuni tengda hinni umdeildu efnistöku.

Kærufrestur.

Kærufrestur er 30 dagar frá því að kærendum varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um hina kærðu ákvörðun, sem tekin var 2. október sl. Kæra þessi er dagsett og send úrskurðarnefndinni 1. nóvember 2024 og er hún því innan kærufrests.

Málavextir.

Á fundi sínum hinn 29. júní 2023 samþykkti sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps, að undangenginni grenndarkynningu, útgáfu framkvæmdaleyfis til stórfelldrar efnistöku úr námu E24 í Seyðishólum og var leyfið gefið út 10. júlí s.á. Töldu nágrannar og hagsmunaaðilar að miklir annmarkar væru á undirbúningi og gerð umræddrar ákvörðunar auk þess sem efni hennar væri ekki í samræmi við lög. Skutu eigendur Klausturhóla 1, Grímsnes- og Grafningshreppi, ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmdaleyfisins til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, með kæru dags. 11. ágúst 2023 og var málið rekið fyrir úrskurðarnefndinni sem mál nr. 98/2023. Vísast nánar til málgagna í því máli um undanfara þeirrar ákvörðunar sem nú er kærð.

Úrskurður gekk í málinu hinn 29. desember 2023 og var það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að fella bæri hina kærðu ákvörðun úr gildi. Segir m.a. svo um þetta í niðurstöðu nefndarinnar:

„Af hinni kærðu ákvörðun eða greinargerð um framkvæmdaleyfið verður ekki ráðið að við ákvörðunartökuna hafi verið tekin afstaða til þess af hálfu sveitarstjórnar hvort umsóttar framkvæmdir féllu undir gildisvið 61. gr. laga um náttúruvernd þrátt fyrir álit Skipulagsstofnunar í umhverfismati hennar og fyrirbyggjandi umsögn Umhverfisstofnunar um það álitamál. Þar af leiðandi er í ákvörðuninni ekki fjallað um hvort brýna nauðsyn beri til framkvæmdanna í samræmi við greint lagaákvæði ef við ætti. Eins og áður hefur verið rakið er það hlutverk leyfisveitanda að taka afstöðu til þessa. Þá verður gerð athugasemd við að í framkvæmdaleyfi sé ekki skýrlega mælt fyrir um gildistíma leyfisins, sbr. 7. tölulið 12. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi. Með vísan til framangreinds eru þeir ágallar á málsmeðferð og rökstuðningi hinnar kærðu ákvörðunar að fella verður hana úr gildi.“

Málið var tekið fyrir að nýju á fundi skipulagsnefndar hinn 28. febrúar 2024 og eftirfarandi bókun gerð:

„Klausturhólar gjallnámur L168965; Efnistaka Seyðishólum, náma E24; Framkvæmdarleyfi – 2302043

Framkvæmdaleyfi vegna efnistöku úr námu E24, Seyðishólum sem samþykkt var í sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps þann 29.6.2023 var fellt úr gildi með úrskurði Úrskurðarnefndar Umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 98/2023. Á grundvelli þess úrskurðar er málið lagt fram að nýju til afgreiðslu. Lögð er fram uppfærð greinargerð framkvæmdaleyfis þar sem framkvæmdin er m.a. rökstudd með ítarlegri hætti en áður. Fyrirhugað er að taka 500.000 m³ af efni úr námunni á næstu 15 árum eða um 33.000 m³ á ári. Stærð námusvæðisins er 3,5 ha í dag og er áætlað að raskað svæði verði við áframhaldandi efnistöku í heild 4,4 ha. Með umsókninni er lagt fram álit Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum ásamt umhverfismatsskýrslu. Gert er ráð fyrir að leyfið gildi til 31. desember 2039.

Skipulagsnefnd UTU mælist til þess við sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps að ekki verði gerð athugasemd við útgáfu framkvæmdaleyfis á grundvelli 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi og laga um umhverfismat framkvæmda- og áætlana nr. 111/2021. Leyfið verði gefið út með gildistíma til 31. desember 2039. Að mati skipulagsnefndar koma allar helstu forsendur fyrir útgáfu leyfisins fram innan framlagðrar greinargerðar framkvæmdaleyfisins. Lagður er fram ítarlegri rökstuðningu fyrir útgáfu rekstrarleyfis vegna efnistöku innan greinargerðar framkvæmdaleyfis þar sem eftirfarandi atriði koma m.a. fram:

Um þegar raskað svæði er að ræða. Líkt og kemur fram í umhverfismatsskýrslu og álit Skipulagsstofnunar er svæðið þegar raskað af fyrri efnistöku. Það réttlætir þó ekki sjálfkrafa áframhaldandi rask en vegur óneitanlega þungt að mati sveitarfélags um ákvörðun fyrir áframhaldandi efnistöku. Ljóst er að afla verður jarðefna fyrir framkvæmdir í sveitarfélaginu og er það mat sveitarfélagsins að umhverfisáhrif séu minni ef nýtt er náma sem nú þegar er opin og allir innviðir til staðar. Efnisþörfin hverfur ekki þó viðkomandi námuvinnslu væri hætt og myndi ásókn í aðrar námur aukast, eða þá að opna þyrfti nýjar námur með tilheyrandi umhverfisáhrifum. Um er að ræða sérstakt efni í samfélaginu. Rauðleita jarðefnið sem fæst úr Seyðishólum og hefur verið notað í stóran hluta malar- og sumarþúastaðavega á svæðinu er fyrir löngu orðið einkennandi fyrir svæðið og hluti af ímynd þess og sögu. Vilji er hjá sveitarfélaginu að halda í þetta einkenni. Áframhaldandi nýting sé skynsamleg út frá kolefnisspori. Mikil uppbygging í Grímsnesi kallar á mikla notkun jarðefna og er flutningur á efninu veigamikill þáttur í kolefnisspori framkvæmda. Það minnkar því kolefnissporið

umtalsvert að hafa aðgang að opinni námu í nærumhverfinu. Álag á vegi og umferð er jafnframt minna sem og slit á ökutækjum, allt þetta stuðlar að minni umhverfisáhrifum heldur en ef sækja þyrfti efni um langan veg. Engin önnur náma af sambærilegri stærð er nær stóru sumarbústaðabyggðunum í Grímsnesi meðfram Soginu og Hvítá. Áframhaldandi nýting sé skynsamleg út frá lægri byggingarkostnaði. Jarðefni er nauðsynlegur þáttur í innviða- og mannvirkjagerð og flutningskostnaður hefur mikil áhrif á kostnaðarlið jarðefna í framkvæmdum. Að hafa aðgang að opinni námu í nærumhverfinu minnkar byggingarkostnað og eykur hagkvæmni uppbyggingar í sveitarfélaginu. Áframhaldandi rekstur efnistökusvæðisins hefur áhrif á atvinnuuppbyggingu í sveitarfélaginu. Efnistakan í Seyðishólum er af þeirri stærðargráðu að hún hefur teljandi áhrif á atvinnulíf í sveitarfélaginu og stöðvun hennar myndi skilja eftir sig skarð sem eftir væri tekið. Skipulagsnefnd UTU mælist til þess að útgáfa leyfisins verði grenndarkynt í 1 km radíus umhverfis efnistökusvæðið.“

Var bókun þessi tekin fyrir á fundi sveitarstjórnar hinn 6. mars 2024 en erfitt er að ráða af bókun sveitarstjórnar hver niðurstaða hennar hafi verið. Þó má ráða af framhaldinu að ákveðið hafi verið að grenndarkynna að nýju umsókn framkvæmdaáðila um leyfi til efnistöku úr námu E24 í Seyðishólum.

Með bréfi dags. 8. apríl 2024 var eigendum sumarhúsa og lóða á svæðinu innan 1 km. radíus frá námunni tilkynnt að samþykkt hefði verið að grenndarkynna fyrirhugaða útgáfu leyfisins og var frestur til athugasemda til 8. maí s. á. Jafnframt var vísað til gagna sem finna mætti um málið í skipulagsgátt Skipulagsstofnunar.

Málið var næst tekið fyrir á fundi skipulagsnefndar hinn 25. september sl. og var svohljóðandi bókun gerð í málinu:

„Klausturhólar gjallnámur L168965; Efnistaka Seyðishólum, náma E24; Framkvæmdarleyfi – 2302043

Lagt er fram eftir grenndarkynningu umsókn um framkvæmdaleyfi sem tekur til efnistöku úr Seyðishólanámu E24. Fyrirhugað er að taka 500.000 m³ af efni úr námunni á næstu 15 árum eða um 33.000 m³ á ári. Stærð námusvæðisins er 3,5 ha í dag og er áætlað að raskað svæði verði við áframhaldandi efnistöku í heild 4,4 ha. Lögð er fram uppfærð greinargerð framkvæmdaleyfis þar sem framkvæmdin er m.a. rökstudd með ítarlegri hætti en áður. Með umsókninni er lagt fram álit Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum ásamt umhverfismatsskýrslu.

Samkvæmt framlagðri samantekt á athugasemdum sem bárust vegna tillögunnar bárust um 8 mismunandi bréf frá um 116 einstaklingum sem taka til athugasemda við umsótt framkvæmdaleyfi vegna áframhaldandi efnistöku. Útgáfa fyrri framkvæmdaleyfis var felld úr gildi gagnvart ákveðnum annmörkum sem tóku til rökstuðnings sveitarstjórnar fyrir því að brýn nauðsyn lægi að baki útgáfu framkvæmdaleyfisins í samræmi við 61. gr. laga um náttúruvernd. Innan bókunar sveitarstjórnar vegna málsins frá 6. mars 2024 kemur fram rökstuðningur við útgáfu leyfisins auk þess sem nánar er fjallað um og málið rökstutt innan greinargerðar framkvæmdaleyfisins. Í öðru lagi gerði úrskurðarnefnd athugasemdir við framkvæmd grenndarkynningar málsins sem var ekki talin hafa náð til nógu margra aðila. Grenndarkynning málsins á þessu stigi tók til 1 km radíuss frá útjaðri námusvæðisins og telur nefndin ljóst að kynning málsins hafi náð til allra hlutaðeigandi hagsmunaaðila innan svæðisins. Í þriðja lagi var tilgreint í niðurstöðu ÚUA að ekki verði tilgreint um gildistíma leyfisins í afgreiðslu sveitarstjórnar. Gildistími leyfisins hefur verið skilgreindur 15 ár frá útgáfu framkvæmdaleyfis. Að mati skipulagsnefndar hefur því verið brugðist við þeim annmörkum

sem voru á fyrri útgáfu framkvæmdaleyfisins. Útgáfa leyfisins skal háð skilyrðum umhverfismatsskýrslu framkvæmdarinnar þar sem m.a. er tekið er til vöktunar og mótvægisáðgerða. Þar segir að gert sé ráð fyrir að núverandi aðkomuvegur verði lagður bundnu slitlagi frá námu niður að Búrfellsvegi. Efnisflutningsbílar verði með ábreiðslur við efnisflutninga og einungis verði ekið á virkum dögum að degi til og bílstjórum uppálagt að aka rólega Hólaskarðsveg og Búrfellsveg. Framkvæmdaaðili skal vakta svæðið í vöndum veðrum sökum hugsanlegt gjallfoks á svæði suðvestan við námu. Ef kemur til aukins gjallfoks vegna efnisvinnslu eða flutninga skal efnisvinnsla stöðvuð og framkvæmdaaðili leggja fram áætlun um endurbætur. Allar mótvægisáðgerðir verði unnar í samráði við sumarhúsaeigendur, Skógræktina og sveitarfélagið.“

Í bókuninni kemur fram að lögð hafi verið fram samantekt á athugasemdum sem borist hefðu vegna tillögunnar en 8 mismunandi bréf frá um 116 einstaklingum hafi borist með athugasemdum við umsótt framkvæmdaleyfi. Samantekt þessi er hins vegar ekki aðgengileg með tillögunni og hafa kærendur ekki enn fengið svör við framkomnum athugasemdum þrátt fyrir ákvæði 5.9.4 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 þar sem segir sveitarstjórn skuli senda þeim aðilum er athugasemdir gerðu umsögn sína um þær ásamt niðurstöðu.

Málið var loks tekið fyrir á fundi sveitarstjórnar hinn 2. október síðastliðinn og var þar gerð sambærileg bókun í málinu og gerð var á fundi skipulagsnefndar 25. september en í niðurlagi bókunar sveitarstjórnar segir svo: „Sveitarstjórn samþykkir samhljóða útgáfu framkvæmdaleyfis vegna efnistöku úr Seyðishólanámu E24 á grundvelli 13. gr. skipulagslaga nr.123/2010. Skipulagsfulltrúa falin útgáfa leyfisins.“ Er það sú ákvörðun sem kærð er í málinu.

Málsástæður og lagarök.

Kærendur styðja kröfur sínar um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar eftirfarandi rökum:

1. Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 skal gera deiliskipulag fyrir einstök svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar. Er þetta grundvallarregla og verður því að skýra mögulegar heimildir til að víkja frá þessu skilyrði laganna þröngt. Heimild er til þess að víkja frá kröfunni um deiliskipulag vegna framkvæmda sem eru í samræmi við aðalskipulag en aðeins að uppfylltum skilyrðum um að framkvæmdin sé í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Að því er landnotkun varðar þá er hið kærða framkvæmdaleyfi í samræmi við ákvæði aðalskipulags um hana en að dómi kæranda gegnir öðru máli um byggðamynstur og þéttleika byggðar. Samkvæmt 6. tl. 1. mgr. 2. gr. skipulagslaga er byggðamynstur skilgreint sem lögum og yfirbragð byggðar, svo sem hæð og þéttleiki og þegar litið er til þess að svæðið einkennist af svæðum fyrir sumarhúsabyggð en er að öðru leyti landbúnaðarsvæði má ljóst vera að umrædd aukin námuvinnsla er ekki í neinu samræmi við byggðamynstur svæðisins. Auk þess leiðir aukin námuvinnsla til mikillar aukningar á þungri umferð sem svarar í raun til þess að á svæðinu ætti sér stað uppbygging langt umfram núverandi þéttleika þess.

Af þessum sökum telja kærendur að ekki hafi verið heimild til að veita leyfið á grundvelli grenndarkynningar heldur hefði þurft að vinna deiliskipulag fyrir svæðið til þess að koma þeim áformum í framkvæmd sem stefnt er að með leyfinu.

Í þessu sambandi er vert að nefna að í gildistíð skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 var sú undanþáguheimild sem grenndarkynning felur í sér bundin við þegar byggð hverfi, sbr. 7. mgr. 43. gr. þeirra laga og kom því grenndarkynning ekki til álita við undirbúning leyfisveitinga fyrir

einstökum framkvæmdum á svæðum utan þéttbýlis, enda oft á tíðum erfitt að henda reiður á byggðamynstri á slíkum svæðum. Þess í stað voru í þeim lögum aðrar heimildir til þess að víkja frá kröfum um gerð deiliskipulags á svæðum utan þéttbýlis en þær heimildir eru ekki lengur fyrir hendi. Í þessu ljósi verður skiljanlegt hvers vegna ekki fór fram grenndarkynning þegar ákvörðun var tekin um áframhaldandi efnisvinnslu í Þórustaðnámu í Ingólfsfjalli en í því máli kom fram að sveitarstjórn hafði haft uppi áform um að vinna deiliskipulag fyrir þá auknu efnistöku. Sjá ÚUA 45/2006. Það mál er hins vegar frábrugðið því máli sem hér er til meðferðar að því leyti að engin frístundabyggð eða mannvirki af öðru tagi eru í námunda við þá námu sem þar var fjallað um og kom ítrekað fram í málinu að áhrif efnisvinnslunnar væru einungis sjónræn áhrif úr fjarska og var af þeim sökum fullkominn vafi á því að einstakir íbúar á svæðinu ættu lögvarða hagsmuni í málinu en málið var kært af náttúruverndarsamtökum í skjóli sérstakrar heimildar sem slík samtök hafa til kæruaðildar fyrir úrskurðarnefndinni.

2. Verði hins vegar talið að heimilt hafi verið að veita leyfið að undangenginni grenndarkynningu er þess allt að einu krafist að leyfið verði ógilt þar sem slíkir ágallar voru á framkvæmd grenndarkynningar að leiða eiga til ógildingar. Er það vegna þess að grenndarkynningin náði ekki til allra þeirra sem gátu átt hagsmuna að gæta eins og gögn málsins bera með sér, en skipulagsnefnd ákvað að láta grenndarkynninguna einungis ná til þeirra aðila sem ættu fasteignir innan 1 k. radíus frá námunni án þess að kanna það nánar hvort grenndarkynningin, með þeirri takmörkun, tæki til allra hagsmunaaðila. Telja kærendur ljóst að ekki hafi allir hagsmunaaðilar fengið senda grenndarkynningu eins og áskilið er 44 gr. skipulagslaga og eigi það að leiða til ógildingar. Munu fordæmi vera fyrir því í úrskurðum úrskurðarnefndarinnar að fella ákvörðun úr gildi vegna sambærilegs ágalla á grenndarkynningu, sjá m.a. ÚUA 60/2018.
3. Þá er sá ágalli á málsmeðferð sveitarstjórnar að hagsmunaaðilum sem athugasemdir gerðu hafa ekki fengið senda umsögn sveitarstjórnar um athugasemdir eins og áskilið er skv. gr. 5.9.4 í skipulagsreglugerð nr. 90/ 2013.
4. Loks er sá ágalli á málsmeðferðinni að ákvörðun sveitarstjórnar um veitingu leyfisins hefur ekki verið auglýst eins og áskilið er í 4. mgr. 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og er tveggja vikna frestur til að birta slíka auglýsingu þegar liðinn. Er hér því um ágalla að ræða sem ekki verður bætt úr en slíkir ágallar eru að jafnaði til þess fallnir að hafa áhrif á gildi kærðrar ákvörðunar.
5. Eins og að framan er rakið felldi úrskurðarnefndin úr gildi fyrra framkvæmdaleyfi fyrir þeirri efnisvinnslu sem deilt er um í máli þessu. Voru rök úrskurðarnefndarinnar þau að ekki yrði ráðið af hinni kærðu ákvörðun eða greinargerð um framkvæmdaleyfið að við ákvörðunartökuna hafi verið tekin afstaða til þess af hálfu sveitarstjórnar hvort umsóttar framkvæmdir féllu undir gildisvið 61. gr. laga um náttúruvernd þrátt fyrir álit Skipulagsstofnunar í umhverfismati hennar og fyrirliggjandi umsögn Umhverfisstofnunar um það álitamál. Þar af leiðandi hefði í ákvörðuninni ekki verið fjallað um hvort brýna nauðsyn bæri til framkvæmdanna í samræmi við greint lagaákvæði ef við ætti. Tók nefndin jafnframt fram að í umhverfismatsferlinu hefði verið vísað til 61. gr. laga nr. 60/2013 en í 3. mgr. ákvæðisins væri kveðið á um að forðast bæri að raska þeim vistkerfum og jarðminjum sem talin væru upp í 1. og 2. mgr. þess nema brýna nauðsyn bæri til. Í athugasemdum í frumvarpi því er hafi orðið að lögunum hafi vísun í „brýn[a] nauðsyn“ samsvarandi ákvæðis verið skýrð með þeim hætti að lögð væri áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir gætu réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir, en framangreind tilvísun um brýna nauðsyn standi óbreytt þrátt fyrir þær breytingar sem orðið hafi á frumvarpinu í meðförum þingsins og á lögunum með lögum nr. 109/2015. Í samræmi við þetta hefur leyfisveitandinn, í hinni nýju

ákvörðun sem nú er kærð, sett fram nýjan rökstuðning fyrir hinni kærðu ákvörðun sem hann telur sýna að brýna nauðsyn hafi borið til þess að leyfið yrði veitt. Kærendur byggja hins vegar á því að með engu móti hafi verið sýnt fram á að brýna nauðsyn hafi borið til þess í skilningi 61. gr. laga um náttúruvernd að umdeilt framkvæmdaleyfi yrði veitt og er þetta megin málsástæða kæranda fyrir ógildingarkröfu þeirra í málinu.

Í umsögn Umhverfisstofnunar dags. 27. september 2022, sem Skipulagsstofnun aflaði um umhverfismatsskýrslu framkvæmdarinnar segir svo: „Hér er um jarðmyndun að ræða sem nýtur sérstakrar verndar skv. 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Í skýrslunni segir að Seyðishólum hafi þegar verið raskað á óafturkræfan hátt og það sé því mat skýrsluhöfunda að 61. gr. náttúruverndarlaga eigi ekki við í þessu tilfalli. Umhverfisstofnun bendir á að það er ekki matsatriði hvort 61. gr. eigi við um Seyðishóla. Seyðishólar eru gjall- og klepragígur sem nýtur sérstakrar verndar skv. náttúruverndarlögum. Einnig bendir stofnunin á að þrátt fyrir að svæðinu hafi verið raskað þá réttlætir það ekki frekara rask. Í skýrslunni kemur fram að áhrif áframhaldandi vinnslu gjalls í námunni muni hafa lítil sem engin áhrif á jarðmyndanir svæðisins umfram það sem orðið er. Umhverfisstofnun getur ekki tekið undir það þar sem áætlað er að rúmlega tvöfalda það heildarefnismagn sem tekið hefur verið síðastliðin 50 ár (sic) á næstu 15 árum.“ (Í raun eru meira en 70 ár síðan efnisvinnsla hófst í námunnu)

Þá segir í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um umhverfismatsskýrsluna, dags. 21. október 2022, að þrátt fyrir mikið rask séu Seyðishólar metnir með hátt verndargildi á landsvísu þar sem um sé að ræða óvenjulega eldvirkni í jaðri gosbeltis. Seyðishólar séu stærstir 12 eldstöðva innan Grímsneskerfisins. Þrátt fyrir efnistöku í Seyðishólum hafi svæðið samt sem áður hátt vísindagildi en líkja megi Seyðishólum við Rauðhóla í Heiðmörk sem sé mikið raskað svæði eftir efnistöku úr gervígum en þeir séu friðlýstir sem náttúruvætti og fólkvangur og sé svæðið vinsælt til útivistar í dag.

Í lögbundnu álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar segir loks um þennan þátt: „Um er að ræða áframhaldandi allumfangsmikla efnistöku í gjallgígum sem bera mikil ummerki rasks vegna áratuga efnisnáms. Þó að fyrir liggi að búið sé að raska svæðinu nú þegar þá réttlætir það ekki fyrirhugaða efnistöku í jarðmyndun sem nýtur sérstakrar verndar skv. lögum um náttúruvernd og ljóst er að áframhaldandi efnistaka mun hafa í för með sér frekara varanlegt og óafturkræft rask á gjallgígum.“

Samkvæmt því sem nú var rakið telja þær stofnanir sem vísað var til að þarna sé um að ræða jarðmyndun sem njóti sérstakrar verndar skv. 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Hvorki í tilvitnuðum umsögnum né í álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar er að því vikið hvort brýna nauðsyn hafi borið til þess að heimila fyrirhugaða efnistöku, þrátt fyrir að þar sé um að ræða lögbundið skilyrði fyrir því að heimila röskun vistkerfa og jarðminja af þeirri gerð sem hér um ræðir. Hins vegar telja þessar stofnanir augljóslega að 61. gr. náttúruverndarlaga eigi við um þá röskun sem fyrirhuguð efnistaka hafi í för með sér en þegar svo stendur á ber leyfisveitanda að rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega, að veita umsótt leyfi, fari hún í bága við umsagnir umsagnaraðila, sbr. 5. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga.

Í samræmi við þetta hefur leyfisveitandi sett fram rök sem hann telur sýna fram á að brýna nauðsyn beri til að veita umrætt framkvæmdaleyfi og koma þau fram í uppfærðri greinargerð leyfisveitanda um útgáfu framkvæmdaleyfis, dags. 4. mars 2024, sem unnin er af verkfræðistofunni Eflu en þar segir svo:

„Grímsnes- og Grafningshrepp er kunnugt um að jarðmyndunin nýtur sérstakrar verndar skv. náttúruverndarlögum og er rökstuðningur fyrir áframhaldandi efnistöku er eftirfarandi:

- Þegar raskað svæði: Líkt og kemur fram í umhverfismatskýrslu og álitum Skipulagsstofnunar er svæðið þegar raskað af fyrri efnistöku. Það réttlætir ekki sjálfkrafa áframhaldandi rask en vegur óneitanlega þungt að mati sveitarfélags. Það verður að afla jarðefna fyrir framkvæmdir sveitarfélaginu og er það mat sveitarfélagsins að umhverfisáhrif séu minni ef nýtt er náma sem nú þegar er opin og allir innviðir til staðar. Efnisþörfin hverfur ekki þó þessari námuvinnslu væri hætt og myndi ásókn í aðrar námur aukast, eða þá að opna þyrfti nýjar námur með tilheyrandi umhverfisáhrifum.

- Sérstakt efni í samfélaginu: Rauðleita jarðefnið sem fæst úr Seyðishólum og hefur verið notað í stóran hluta malar- og sumarþustaðavega á svæðinu er fyrir löngu orðið einkennandi fyrir svæðið og hluti af ímynd þess og sögu. Vilji er hjá sveitarfélaginu að halda í þetta einkenni.

- Kolefnisspor: Mikil uppbygging í Grímsnesi kallar á mikla notkun jarðefna og er flutningur á efninu veigamikill þáttur í kolefnisspori framkvæmda. Það minnkar því kolefnissporið umtalsvert að hafa aðgang að opinni námu í nærumhverfinu. Álag á vegi og umferð er jafnframt minna sem og slit á ökutækjum, allt þetta stuðlar að minni umhverfisáhrifum heldur en ef sækja þyrfti efni um langan veg. Engin önnur náma af sambærilegri stærð er nær stóru sumarþustaðabygðunum í Grímsnesi meðfram Soginu og Hvítá.

- Lægri byggingarkostnaður: Jarðefni er nauðsynlegur þáttur í innviða- og mannvirkjagerð og flutningskostnaður hefur mikil áhrif á kostnaðarlið jarðefna í framkvæmdum. Að hafa aðgang að opinni námu í nærumhverfinu minnkar byggingarkostnað og eykur hagkvæmni uppbyggingar í sveitarfélaginu.

- Atvinnuuppbygging í sveitarfélaginu: Efnistakan í Seyðishólum er af þeirri stærðargráðu að hún hefur teljandi áhrif á atvinnulíf í sveitarfélaginu og stöðvun hennar myndi skilja eftir sig skarð sem eftir væri tekið.

Þegar tekið hefur verið tillit til fyrrnefndra atriða þá er það mat sveitarfélagsins að stöðvun efnistöku hefði í för með sér neikvæð áhrif á önnur svæði vegna aukinnar eða nýrrar efnistöku, kolefnisspor framkvæmda myndi aukast, slit á vegum og ökutækjum myndi aukast, byggingarkostnaður myndi hækka og framkvæmdir í sveitarfélaginu yrðu óhagkvæmari, atvinnulíf í sveitarfélaginu yrði fyrir höggi og svæðið myndi missa sína einkennandi rauðu malarvegi sem litað hafa sögu og ímynd svæðisins í áratugi. Þar af leiðandi telur sveitarfélagið að það sé brýn nauðsyn að leyfa efnistöku á þegar röskuðu svæði í stað þess að opna ný efnistökusvæði. Skipulagsstofnun lagðist ekki gegn efnistöku og sveitarfélagið metur það svo að almannahagsmunir almennings í sveitarfélaginu réttlæti áframhaldandi efnistöku úr jarðmynduninni í Seyðishólum.“

Kærendur telja að þessi rök fái með engu móti staðist og eru fyrir því ýmsar ástæður. Er sú fyrst að leyfisveitandinn gefur sér forsendur sem enginn fótur er fyrir en rökstuðningur hans virðist byggður á því að verði umdeilt framkvæmdaleyfi ekki veitt geti ekki komið til frekari efnistöku í námunni. Ekkert styður hins vegar þessa fullyrðingu og liggur t.d. fyrir að fjöldi eigenda sumarhúsa á svæðinu hafa lýst sig samþykka hóflegri efnistöku úr námunni í þágu næsta nágrennis, líkt og verið hefur um áratugi. Má einnig í þessu sambandi minna á að í

umhverfismatsskýrslu, sem stafar frá umsækjanda framkvæmdaleyfisins, er nefndur sá valkostur að vinna áfram efni í námunni með svipuðu sniði og verið hefur. Vær slík efnistaka einnig miklu nær því að geta talist af brýnni nauðsyn, enda þjónar slík nýting námunnar vissum samfélagslegum hagsmunum. Hins vegar liggur fyrir að leyfisbeiðandi hyggst flytja út jarðefni í stórum stíl, en fram kemur m.a. í tilvitnaðri greinargerð leyfisveitanda um útgáfu framkvæmdaleyfis, að fyrirhugað sé að flytja 20 – 25 þúsund rúmmetra á ári til Þorlákshafnar til útflutnings, eða sem nemur um 60 – 75% eða 2/3 af árlegri heildarvinnslu úr námunni. Eftir væru þá um 8 – 13 þúsund rúmmetar af þeim 33 þúsund rúmmetrum sem árlega stendur til að vinna úr námunni til þess að mæta þörfum þess markaðar sem er fyrir hendi á svæðinu og í nágrenni þess. Er það efnistaka af allt öðrum skala en áformuð er í hinu kærða framkvæmdaleyfi og verður að telja líklegt að um þá efnisvinnslu gæti orðið sátt. Myndi þannig ekki þurfa að vinna nema um 150 þúsund rúmmetra af efni úr námunni til þess að þjóna heimamarkaði í þau 15 ár sem áformað er að halda áfram vinnslu úr námunni, eða um 1/3 þess sem hið kærða leyfi heimilar.

Þau sjónarmið að eftirsóknarvert sé að halda í rauðamölinu sem efni til vegagerðar vegna þess að það sé hluti af ímynd svæðisins og sögu er hægt að koma til móts við með hóflegri efnistöku og þarf ekki að koma til umfangsmikils útflutnings á efninu til að viðhalda þeirri sögulegu ímynd. Er þá ekki litið til þess að þetta efni er ekki sérstaklega heppilegt til vegagerðar þar sem það hrærist upp í hvímléiða eðju í vætutið og skilur eftir sig óhreinindi sem erfitt er að þrifa en í þurru veðri er rykmengun mikil frá slíkum vegum.

Röksemd leyfisveitanda um kolefnisspor er algerlega út í hött. Í fyrsta lagi vegna þess að ekkert liggur fyrir um að námunni verði lokað þótt umdeildu leyfi verði hafnað, heldu eru mestar líkur á að leyfi til efnisvinnslu fyrir heimamarkað yrði veitt, bæði vegna þess að um það næðist að öllum líkindum sátt en einnig vegna þess að færa mætti fram rök fyrir því að samfélagslegir hagsmunir, þ.e. almannahagsmunir, réttlættu slíka hóflega efnistöku. Í öðru lagi er augljóst að margfalt meira kolefnisspor yrði af flutningi á 2/3 hlutum efnisins til Þorlákshafnar en nokkurn tímann myndi verða þótt efni fyrir heimamarkað yrði flutt eitthvað lengra að en nú er og gegnir furðu að sjá svona fjarstæðukennd rök í greinargerð sem hefur yfirbragð vandaðrar framsetningar.

Þá er því hafnað að það hafi áhrif á byggingarkostnað ef hinu kærða framkvæmdaleyfi verði hafnað enda leiðir ekki af því að loka þurfi umræddri námu, sbr. það sem áður er rakið.

Sú fullyrðing að synjun leyfisins myndi hafa stórfelld áhrif á atvinnulíf í sveitarfélaginu er órökstudd. Ekkert kemur í veg fyrir að hófleg efnisvinnsla geti átt sér stað þótt leyfinu verði hafnað. Þá er ekkert sem segir að sú vinnsla sem sóst er eftir skapi mikla atvinnu í sveitarfélaginu, í námunni myndu starfa örfáir stjórnendur vinnuvéla, að öðru leyti væri atvinna fólgin í því að aka efni til Þorlákshafnar en ekki þarf endilega að gera ráð fyrir því að þeir sem þeim störfum sinna myndu hafa bækistöð eða lögheimili í sveitarfélaginu.

Megin atriði í þessu máli er þó alltaf þetta: Samkvæmt 61. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013 njóta jarðmyndanir af þeirri gerð sem hér um ræðir sérstakrar verndar og skal þeim ekki raskað nema brýna nauðsyn beri til. Samkvæmt lögskýringargögnum, sem m.a. var vísað til í fyrri úrskurði úrskurðarnefndarinnar um umdeilt framkvæmdaleyfi, felst í skilyrðinu um brýna nauðsyn að lögð er áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir gætu réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir. Augljóst er að það þjónar ekki almannahagsmunum að flytja 2/3 hluta þess efnis sem áformað er að vinna úr námunni til Þorlákshafnar til útflutnings

og má raunar þvert á móti fullyrða að þeir flutningar færu í bága við almannahagsmuni, bæði vegna þess aukna kolefnisspors sem þeir myndu hafa í för með sér en einnig vegna mikils álags á samfélagslega innviði með auknu sliti á vegum sem sumir eru gamlir og burðarlitlir til slíkra flutninga. Þegar af þessari ástæðu einni hlýtur úrskurðarnefndin að fallast á ógildingarkröfu kæranda hvað sem öðru líður.

Kærandur benda loks á það að leyfisveitandi lagði fram við grenndarkynningu umsóknarinnar sömu umsagnir og sama álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum og í fyrra máli, þrátt fyrir það sem fram kom í úrskurð úrskurðarnefndarinnar í því máli en kærandur eru þeirrar skoðunar að fullt tilefni hefði verið til að endurskoða álitid með tilliti til þess sem fram kom í nefndum úrskurði, sérstaklega vegna þess að Skipulagsstofnun fjallaði ekkert um skilyrði 61. gr. náttúruverndarlaga í téðu álitu. Með þessu er brotið gegn rannsóknarreglu stjórnisyluréttarins þar sem lögbundið álit er ófullnægjandi að þessu leyti og styður þetta enn við kröfu kæranda í málinu.

Loks er þess að geta að 31. október sl. bárust kærendum bréf frá skipulagsfulltrúa þar sem greint er frá umfjöllun um málið og þeirri niðurstöðu sveitarstjórnar að veita hið kærða leyfi. Kemur þar jafnframt fram að borist hafi athugasemdir í 8 bréfum frá samtals 116 einstaklingum við grenndarkynningu leyfisins og að lögð hafi verið fram samantekt um athugasemdirnar en sú samantekt fylgir ekki bréfinu og hafa kærandur ekki fengið nein svör við athugasemdum sínum þrátt fyrir ákvæði 5.9.4 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 þar sem segir að sveitarstjórn skuli senda þeim aðilum er athugasemdir gerðu umsögn sína um þær ásamt niðurstöðu. Hafa þessir aðilar þó ítrekað sett fram óskir um að fá upplýsingar um framkomnar athugasemdir, frá hverjum þær hafi stafað og hver sé afstaða sveitarfélagsins til þeirra en án árangurs og er engu líkara en að leynd ríki um það sem þar hafi komið fram.

Í bréfinu er hins vegar greint frá því að framkvæmdaleyfið hafi verið gefið út 23. október sl. og að niðurstaða sveitarstjórnar hafi verið auglýst í Lögbirtingablaði, Dagskránni og á vefsíðum UTU og sveitarfélagsins þann 31.10.2024. Sé kærufrestur 1 mánuður frá því að auglýsing um útgáfu framkvæmdaleyfisins birtist í Lögbirtingablaðinu.

Kærandur telja þessa framsetningu alranga. Sú ákvörðun sem er kærleg í máli þessu er ákvörðun sveitarstjórnar um að veita leyfið sem var tekin hinn 2. október sl. og telst kærufrestur frá þeim tíma þegar kærendum varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um þá ákvörðun. Birting auglýsingar er ekki gildistöskilyrði og hefur því ekki áhrif á kærufrest. Verður þetta m.a. ráðið af niðurlagi 10. gr. og af upphafi 11. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi en í lokamálsgrein 10. gr. segir: „Ákvörðun um útgáfu framkvæmdaleyfis vegna matskyldra framkvæmda og niðurstaða álits Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum skulu birtar með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu og dagblaði sem gefið er út á landsvísu innan tveggja vikna frá afgreiðslu leyfisveitanda. Í tilkynningu skal tilgreina kærheimildir og kærufresti“. Í upphafi 11. gr., sem hefur yfirskriftina útgáfa framkvæmdaleyfis, segir síðan: „Gefa skal út skriflegt framkvæmdaleyfi eins fljótt og unnt er, þegar eftirtöldum skilyrðum hefur verið fullnægt:

1. Veiting framkvæmdaleyfis hefur verið samþykkt af leyfisveitanda,
2. framkvæmdaleyfisgjald hefur verið greitt eða samið um greiðslu þess.“

Er augljóst að 1. tl. 11. gr. vísar til samþykktar leyfisveitanda sem kveðið er á um í niðurlagi 10. gr. Það er því ákvörðun sveitarstjórnar en ekki afgreiðsla skipulagsfulltrúa á leyfisbréfinu sem

hefði átt að auglýsa og var frestur til þess 2 vikur eins og fram kemur í niðurlagi 10. gr. Er sá frestur löngu liðinn og verður ekki bætt úr þeim annamarka hér eftir. Er þessir ágallar á meðferð málsins, þ.e. að svara ekki athugasemdum og að auglýsa ekki samþykkt sveitarstjórnar innan lögboðins frests enn ein ástæða til þess að fella beri hina kærðu ákvörðun úr gildi.


Loks er þess að geta að hvorki í umhverfismatskýrslu né í öðrum gögnum er fjallað um slyshættu sem er samfara námuvinnslnni. Náman er á eftirsóttu útivistarsvæði en engar fallvarnir hafa verið settar upp og eru engar ráðagerðir um það í hinu kærða leyfi. Er það augljós ágalli á undirbúningi hinnar kærðu ákvörðunar að ekki hafi verið hugað að þessum þætti og er hér um brot á rannsóknarreglu stjórnsluréttarins að ræða.

Lokaorð:

F. h. kæranda ítreka ég kröfu þeirra um að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Þá er þess krafist að mér gefinn kostur á að koma að athugasemdum við greinagerð og framlögðum gögnum leyfisveitanda þegar þau hafa borist.

Kæru þessari fylgir skrá yfir framlögð skjöl ásamt fylgiskjölum í númeraröð.

Hafnarfirði 1. nóvember 2024



Hjalti Steinþórsson lögmaður