

Árið 2023, föstudaginn 29. desember, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Ómar Stefánsson varaformaður, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur.

**Fyrir var tekið mál nr. 98/2023, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 29. júní 2023 um að samþykkja útgáfu framkvæmdaleyfis fyrir efnistöku úr námu E24 í Seyðishólum.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### úrskurður:

Með kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála er barst nefndinni 11. ágúst 2023 kæra Valborg Þóra Snævarr og Eiríkur Thorsteinsson, eigendur Klausturhóla 1, Grímsnes- og Grafningshreppi, þá ákvörðun sveitarstjórnar hreppsins frá 29. júní 2023 að samþykkja útgáfu framkvæmdaleyfis fyrir efnistöku úr námu E24, Seyðishólum, í Klausturhólum gjallnámum, landnúmer 168965. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Grímsnes- og Grafningshreppi 16. ágúst 2023.

Við meðferð málsins fyrir úrskurðarnefndinni lögðu kærendur fram átta stuðningsyfirlýsingar við málstað sinn, stafa þær m.a. frá þremur félögum sumarhúsaeigenda.

**Málavextir:** Hinn 9. mars 2022 barst Skipulagsstofnun matsáætlun framkvæmdaraðila vegna efnistöku samkvæmt 21. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. lið 2.01 í 1. viðauka við lög. Voru þar kynnt áform um áframhaldandi efnistöku gjalls í námu E30b, nú E24, í Seyðishólum í landi Klausturhóla í Grímsnes- og Grafningshreppi. Kom fram að efnistaka úr námuni hefði hafist fyrir árið 1950 og að þegar væri búið að vinna um 450.000 m<sup>3</sup> úr henni. Fyrirhugað efnistaka væri allt að 500.000 m<sup>3</sup> af gjalli á næstu 15 árum eða um 33.000 m<sup>3</sup> á ári að meðaltali en ekki væri gert ráð fyrir sérstakri áfangaskiptingu. Náman væri við Hólaskarð og aðkoma um 1 km malarveg frá Búrfellsvegi 351. Efnid væri til notkunar í nágrenninu ásamt því að ráðgert væri að árlega yrði um 20.000 – 25.000 m<sup>3</sup> af gjalli flutt til Þorlákshafnar til útflutnings. Auk efnistöku væri tilgangur framkvæmdarinnar einnig afmörkun námusvæðisins og frágangur að efnistöku lokinni.

Að undangengnu ferli við umhverfismat framkvæmdarinnar, þar sem framkvæmdaraðili hafði komist að þeirri niðurstöðu að heildarumhverfisáhrif framkvæmdarinnar væru óveruleg, lá álit Skipulagsstofnunar um umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila fyrir 12. desember 2022. Kom m.a. fram að fyrirhugað efnistökusvæði væri nú þegar mikið raskað og fyrirhugað flatarmálsstækkun þess væri ekki umfangsmikil. Taldi stofnunin ljóst að helstu neikvæðu áhrif fyrirhugaðra framkvæmda fælust í staðbundnum sjónrænum áhrifum sem væru að mestu óafturkræf og áhrif framkvæmdarinnar á ásynd og landslag yrðu nokkuð neikvæð. Þá var talið að áhrif á jarðmyndanir yrðu óhjákvæmilega staðbundið nokkuð neikvæð og var tekið fram að þó svo að fyrir lægi að búið væri að raska svæðinu nú þegar réttlætti það ekki fyrirhugaða

efnistöku í jarðmyndunum sem nytt sérstakrar verndar skv. lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd. Ekki var talið líklegt að ónæði vegna efnisvinnslu eða flutnings yrði verulegt, hvorki varðandi hávaða né rykmengun. Þá væri framkvæmdin í samræmi við Aðalskipulag Grímsnes- og Grafningshrepps 2020-2032, sem þá beið staðfestingar. Tók Skipulagsstofnun fram að mikilvægt væri að skilyrði um frágang, tímalengd og annað skilaði sér inn í framkvæmdaleyfi.

Með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 29. desember 2022 tók gildi nýtt Aðalskipulag Grímsnes- og Grafningshrepps 2020-2032. Er þar vísað til umræddrar námu sem E24. Um efnistöku segir að lögð sé áhersla á nægt framboð efnistökusvæða og að þau séu í námunda við notkunarstað efnis. Stærri efnistökusvæði verði ekki á svæðum sem hafi sérstakt verndargildi, s.s. svæðum á náttúruminjaskrá, þar sem séu mikilvægar vistgerðir og hverfisverndarsvæði. Forðast skuli eftir megni að raska ósnortnum hlíðum, ásum, áberandi landslagsmyndum, vatns- og árbökkum og farvegum þeirra. Gert sé ráð fyrir riflegum svæðum fyrir efnistöku til þess að hægt sé að nýta þá tegund efnis sem best henti hverju sinni og til að draga úr því að aka þurfi langar leiðir með efnis. Námunum væri fækkað frá eldra skipulagi og eldri og stærstu námurnar afmarkaðar með skýrari hætti og í samræmi við þegar röskuð svæði. Um námu E24 kom fram að stærð hennar væri 6,5 ha og að um væri að ræða malarnámu í notkun með efnismagn allt að 500.000 m<sup>3</sup>. Í umhverfisskýrslu sem fylgdi aðalskipulaginu kom fram að endurskoðun skipulagsins félli undir lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Á meðal þeirra sem veittu umsagnir við skipulagið voru Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Minjastofnun Íslands og Heilbrigðiseftirlit Suðurlands. Kemur m.a. fram í umhverfisskýrslunni að við frágang vegna framkvæmda- og efnistökusvæða sé mikilvægt að hvorki verði eftir lýti á landi né hætta á uppfoki og/eða gróðurskemmdum. Rauðamöl hafi verið unnin úr Seyðishólum, Kerinu o.fl. gjallgígum í gegnum tíðina og notuð til vegagerðar og undir húsagrunna. Ljóst sé að mikil efnispörf sé vegna fyrirhugaðs vindorkugarðs á Mosfellsheiði. Þá skuli öll efnistöku-svæði hafa framkvæmdaleyfi og eftir atvikum gilt deiliskipulag.

Að undangenginni grenndarkynningu samþykkti sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps útgáfu leyfisins á fundi sínum 29. júní 2023 og var leyfið gefið út 10. júlí s.á.

**Málsrök kæranda:** Kærendur telja hið kærða framkvæmdaleyfi valda hættu á ónæði vegna hávaða frá vinnslu og umferð. Þá sé mengun vegna starfseminnar. Engin tilkynning hafi borist um ákvörðun sveitarstjórnar eða svör við athugasemdum kæranda. Jafnframt vísa þeir til fyrri athugasemda sinna við grenndarkynningu, dags. 30. apríl 2023, m.a. um skýrleika tillögu að hinu kærða leyfi og um að framkvæmd grenndarkynningar hefði verið haldin ágöllum enda mætti ráða að ekki hafi verið grenndarkynnt fyrir eigendum Klausturhóla nr. 3 og 8.

**Málsrök Grímsnes- og Grafningshrepps:** Af hálfu sveitarfélagsins er þess krafist að kröfu kæranda verði vísað frá en ellegar hafnað. Kærendur hafi ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn um kæruefnið og sé hið kærða framkvæmdaleyfi ekki haldið slíkum form- eða efnisannmörkum að ógildingu varði. Ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu þess hafi verið í fullu samræmi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010, laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 sem og form- og efnisreglur stjórnarsýsluréttar. Ákvörðunin hafi byggt á málefnalegum sjónarmiðum og tillit verið tekið til hagsmuna eigenda fasteigna í nágrenni námunnar. Útgáfa framkvæmdaleyfis hafi ekki í för með sér skerðingu á hagsmunum kæranda umfram það sem verið hefði á grundvelli eldra leyfis eða það sem þeir þurfi að þola á grundvelli skipulagsáætlana. Framkvæmdaleyfið hafi verið gefið út á grundvelli Aðalskipulags Grímsnes- og Grafningshrepps 2020-2032, að undangenginni grenndarkynningu, sbr. 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga og sé framkvæmdin í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og

þéttleika byggðar. Möguleg aukning á umferð vegna efnisflutninga geti ekki talist til breytinga á þéttleika byggðar í skilningi 44. gr. laganna.

Hafa verði í huga að um tímabundna framkvæmd sé að ræða en framkvæmdaleyfi hafi verið veitt til 15 ára og sé bundið því skilyrði að þegar efnistöku samkvæmt leyfinu ljúki verði þeir hlutar gígsins sem eftir standi varðveittir. Þá sé leyfið einnig bundið skilyrði um frágang efnistökusvæðisins. Í greinargerð sveitarstjórnar um framkvæmdaleyfið komi fram að gengið skuli frá svæðinu að framkvæmdartíma loknum þannig að það sé aðgengilegt til skoðunar fyrir almenning. Þá komi fram í starfsleyfi til framkvæmdaraðila að fylgt verði leiðbeiningum umhverfisráðuneytisins frá 2002, „Námur – efnistaka og frágangur“, sem kærundur hafi vísað til. Veigamikil rök séu fyrir veitingu leyfis til áframhaldandi efnistöku í Seyðishólum enda muni fyrirhuguð efnistaka hafa jákvæð efnahagsleg og samfélagsleg áhrif á komandi árum. Yrði efnistaka ekki leyfð úr námunni yrði þess í stað að opna aðrar námur á Suðurlandi til að anna eftirspurn eftir íslenskum jarðefnum. Svæðið beri þegar ummerki um áratugalanga efnistöku og viðbótarmagn það sem ætlað sé að taka úr námunni breyti ásýnd námunnar óverulega. Við afgreiðslu umsókna um framkvæmdaleyfi beri einnig að líta til stjórnarskrárvarinna eignar- og atvinnuréttinda framkvæmdaraðila, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála í máli nr. 45/2006 frá 22. nóvember 2006. Framkvæmdaraðili hafi haft námuna á leigu síðastliðin ár og námuréttindi félagsins teljist til eignarréttinda þess í skilningi 72. gr. stjórnarskrár. Sveitarfélagið hafi metið það svo að þeir hagsmunir sem hefðu legið að baki veitingu framkvæmdaleyfis til áframhaldandi efnistöku í Seyðishólum til 15 ára vægju þyngra en hugsanleg skaðleg áhrif af völdum framkvæmdanna.

Í skipulags- og byggingarmálum verði nágrenni aðeins talinn eiga aðild að stjórnsýslumáli hafi bygging í grennd við hann veruleg áhrif á lögvarða hagsmuni hans, t.d. með umtalsverðri birtuskerðingu og hafi þannig áhrif á verðmæti eignar hans. Hið kærða leyfi hafi engin áhrif á verðmæti sumarbústaðalands kærenda og hafi ekki í för með sér skerðingu á hagsmunum þeirra. Þá hafi það verið niðurstaða umhverfismats að heildaráhrif framkvæmdarinnar væru óveruleg. Ekki verði talið að efnistaka úr námunni hafi neikvæð áhrif á fasteign kærenda hvað varði ásýnd svæðisins, þrátt fyrir að náman sé sýnileg frá fasteign þeirra en yfirbragð og heildarútlit Seyðishóla muni lítið breytast frá því sem þegar sé. Leitast hafi verið við að hafa námuna litla að umfangi en djúpa, með bröttum, berum og vel sýnilegum gjallveggjum sem sýni vel litadýrð og önnur sérkenni hennar. Verði náman ekki talin fela í sér sjónmengun fyrir kærundur. Hvað sem því líði geti slík áhrif ekki valdið ógildingu framkvæmdaleyfisins enda sé útgáfa þess að öllu leyti í samræmi við lög.

Skipulagsnefnd umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita bs. hafi tekið umsókn um framkvæmdaleyfi fyrir á fundi sínum 8. mars 2023 og þar hafi verið bókað að mælst væri til þess að útgáfa leyfisins yrði samþykkt á grundvelli 13. gr. skipulagslaga. Óskaði nefndin eftir að útgáfa þess yrði grenndarkynnt fyrir eigendum aðliggjandi landareigna. Málið hafi verið tekið fyrir á fundi sveitarstjórnar 15. s.m. og þar gerð bókun í samræmi við bókun skipulagsnefndar. Hið kærða framkvæmdaleyfi hafi verið grenndarkynnt í samræmi við 44. gr. skipulagslaga og kærendum gefist tækifæri til að koma að athugasemdum sínum, sem þeir hafi og gert. Þótt almenningi sé gefinn kostur á að gera athugasemdir við umsókn um framkvæmdaleyfi geti aðeins aðili máls í hefðbundnum skilningi stjórnsýsluréttar komið að stjórnsýslukæru á slíkri leyfisveitingu. Ekkert hald sé í þeirri staðhæfingu að sveitarstjórn hafi tekið ákvörðun um veitingu leyfisins á fundinum 15. mars 2023. Tekin hafi verið efnisleg afstaða til þeirra athugasemda sem borist höfðu í grenndarkynningu og endanleg ákvörðun ekki tekin fyrr en eftir hana. Í greinargerð um afgreiðslu framkvæmdaleyfisins, dags. 22. júní 2023, hefðu verið sett skilyrði í samræmi við

þær athugasemdir sem borist höfðu við grenndarkynninguna. Ákvörðun um að veita leyfi hefði síðan verið tekin 29. s.m.

Því sé hafnað að framkvæmd grenndarkynningar hafi verið haldin ágöllum af þeirri ástæðu að umsóknin hafi ekki verið grenndarkynnt fyrir eigendum Klausturhóla 3 og 8. Vegna fjarlægðar lóðanna frá efnistökusvæðinu og þar sem séraðkoma sé að lóðunum, frá Biskupstungnabraut en ekki um veg sem liggja að námunni hafi það verið metið svo að hagsmunir eigenda lóðanna myndu ekki skerðast við útgáfu framkvæmdaleyfisins, hvorki hvað varðaði landnotkun, skuggavarp eða útsýni né hávaða eða mengun vegna efnistöku eða efnisflutninga. Ákvæði 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga feli í sér matskennda reglu sem kveði á um að við grenndarkynningu kynni sveitarfélagið leyfisumsókn fyrir þeim nágrönnum sem taldir séu geta átt hagsmuna að gæta. Sveitarfélagið hafi því mat um það og hafi metið það svo að vegna staðsetningar fasteignanna að Klausturhólum nr. 3 og 8 hefðu fyrirhugaðar framkvæmdir ekki áhrif á hagsmuni eigenda þeirra á þann veg að grenndarkynna þyrfti leyfisveitingu fyrir þeim. Gildi hið sama um eigendur sumarbústaðalanda í Kerbyggð, enda séu fasteignir þar lengra frá Seyðishólum en t.d. fasteignir að Kerhrauni. Þá geti kærundur ekki haft lögvarða hagsmuni af því að framkvæmdaleyfið verði kynnt fyrir einhverjum ákveðnum aðilum, öðrum en þeim sjálfum. Í umhverfismatsskýrslu hefði komið fram að möguleg aukning umferðar hefði ekki marktæk áhrif á næði sumarbústaðaeigenda, nema fyrir þá sem væru allra næst námunni og þá helst austan Búrfellsvegar. Leyfisumsóknin hafi verið kynnt fyrir félögum sumarhúsaiegenda á svæðinu og kynningin með þeim hætti hlotið töluverða dreifingu. Geti þetta atriði ekki leitt til þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi, enda leyfisumsóknin sannanlega kynnt öllum þeim sem sveitarfélagið taldi geta átt hagsmuna að gæta. Þá geti ekki valdið ógildingu framkvæmdaleyfisins að þeim sumarhúsaeigendum, sem komu að athugasemdum við grenndarkynningu, hafi ekki verið kynnt sérstaklega hvort eða hvernig komið hefði verið til móts við athugasemdir þeirra. Hvergi sé kveðið á um í lögum að sveitarfélag skuli senda hverjum þeim sem sent hafi inn athugasemdir við grenndarkynningu sérstakt erindi þar sem greint sé frá afstöðu sveitarfélagsins til athugasemda viðkomandi. Þvert á móti segi einungis í 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga að þegar sveitarstjórn hafi afgreitt málið skuli þeim sem tjáð hafi sig um það tilkynnt niðurstaða sveitarstjórnar. Það hafi sveitarfélagið gert 13. júlí 2023 þegar niðurstaða þess um útgáfu framkvæmdaleyfisins hafi verið auglýst m.a. í Morgunblaðinu og Lögbirtingablaði.

Hin umdeilda framkvæmd hafi sætt umhverfismati í samræmi við lög nr. 111/2021. Í umhverfismatsskýrslu hefði komið fram að ekki væri gert ráð fyrir að efnistakan myndi að ráði hafa aukna hljóðmengun í för með sér, frá því sem áður hefði verið. Um loftmengun segi í skýrslunni að ekki sé gert ráð fyrir að aukin efnistaka hafi aukna loftmengun í för með sér nema sem nemi auknum útblæstri vörubíla. Auk þess hefði ekki verið gert ráð fyrir jarðraski utan afmarkaðs efnistökusvæðis og sé sumarbústaðaland kæranda utan áhrifasvæðis framkvæmdarinnar. Enga nýja vegagerð þurfi og hefðu áhrif á umferð vegna framkvæmdarinnar verið metin óveruleg, þrátt fyrir að einhver aukning yrði á umferð vörubíla á aksturleiðum til Þorlákshafnar. Gert sé ráð fyrir mótvægiságerðum sem felist í því að efnisflutningar til Þorlákshafnar verði einungis að degi til á virkum dögum. Meginhávaði bílaumferðar sé frá daglegri bílaumferð um Biskupstungnabraut. Samkvæmt þessu sé ekki unnt að líta svo á að hið kærða framkvæmdaleyfi skaði hagsmuni kæranda hvað varði hávaða frá námuvinnslunni vegna efnistöku, umferðar og vinnuvéla umfram það sem áður hefði verið og kærundur verði að þola á grundvelli skipulagslaga.

**Viðbótarathugasemdir kæranda:** Kærundur benda á að framkvæmdaraðili hafi ekki sýnt fram á leigusamning um námuna eða gilt framkvæmda- eða starfsleyfi fram til þessa. Á fundi sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps 15. mars 2023 hafi verið samþykkt að veita

framkvæmdaleyfi, með skilyrðum m.a. um að útgáfa leyfisins yrði grenndarkynnt. Slík málsmeðferð fari í bága við ákvæði 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 sem kveði á um að grenndarkynna megi umsókn um byggingar- eða framkvæmdaleyfi við tiltekin skilyrði. Grenndarkynning ákvörðunar sem þegar hafi verið tekin komi aldrei til álita og hafi enga laga-stöð. Sé þess heldur ekki að vænta að grenndarkynning skili miklum árangri eftir að bindandi og ívilnandi ákvörðun hafi verið tekin. Leiði þetta eitt og sér til ógildingar. Í umhverfismats-skýrslu framkvæmdaraðila hefðu þrír valkostir verið settir fram, þ.e. sú framkvæmd sem orðið hafi fyrir valinu, núllkostur sem hafi falið í sér að allri efnistöku yrði hætt og að áframhaldandi efnistaka yrði um 20.000 m<sup>3</sup> á ári. Aðrir kostir hafi ekki verið kannaðir. Síðasttaldi kosturinn hafi byggt á efnistöku án leyfis og þannig andstæð lögum. Af þeim sökum hafi enginn réttur getað skapast til handa leyfishafa og þegar af þeirri ástæðu ekki á þeirri tillögu byggjandi. Hafi efnistaka úr þeim hól sem um ræði farið fram síðan árið 1950, sé um að ræða fimmföldun miðað við meðaltals efnistöku síðustu áratuga, en sexföldun sé hin leyfislaus efnisvinnsla síðustu fjögurra ára ekki tekin með í reikninginn. Kærendur séu ekki mótfallnir takmarkaðri og hóflegri gjalltöku úr Seyðishólum, heldur leggist þeir gegn fyrirhugaðri stórfelldri aukningu og þeirri röskun og óþægindum sem henni fylgi. Varla sé það leyfisbeiðanda að ákvarða rammann, þ.e. um það hvaða kostir séu í stöðunni eins og gert hafi verið í umhverfismatsskýrslunni og sveitarstjórn virðist hafa lagt til grundvallar við úrlausn málsins. Fleiri kostir séu í stöðunni sem sveitarstjórn hefði getað íhugað til að koma á sátt um niðurstöðuna. Þar sem ákvörðunin hafi í reynd verið tekin áður en til grenndarkynningar hafi komið hefði ekki getað orðið af því. Fjórdi valkosturinn sé augljóslega að halda áfram takmarkaðri gjalltöku til notkunar innan-lands, t.d. 5-10.000 m<sup>3</sup> á ári, í takmarkaðan tíma, t.d. í 5-10 ár. Ákveða þyrfti í upphafi hvað bæri að varðveita og hverju mætti fórn en slíkt mat færi fram í samráði við sérfróða aðila með það að leiðarljósi að takmarka frekari eyðileggingu á landslagi, ásýnd og náttúruminum og eftir atvikum til að móta það sem eftir yrði á ásættanlegan máta. Með þessum hætti yrði endanleg lokun námunnar undirbúin þannig að viðskilnaður og lokafrágangur væri sómasamlegur og í samræmi við lög. Út frá umhverfisverndarsjónarmiðum sé samþykkt sveitarstjórnar um frágang að framkvæmdum loknum ófullnægjandi, samanber umsögn Umhverfisstofnunar við umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila, dags. 27. september 2022. Augljóst sé að ásættanlegur viðskilnaður við námusvæðið verði mun erfiðari verði af fyrirhugaðri efnistöku sem verði meiri en öll uppsöfnuð efnistaka á 73 ára tímabili. Umhverfisstofnun hafi t.d. bent á að við frágang verði að móta jarðmyndunina og milda þannig ásýnd svæðisins. Framkvæmdaraðili hafi hins vegar bent á ýmis erfið verkefni sem ráðast þurfi í yrði sú leið valin. Þá hefði framkvæmdaraðili lagt mikla áherslu á að röskuðu svæði yrði haldið í lágmarki og að fyrirhuguð flatarmálsstækkun efnistökusvæðisins væri ekki umfangsmikil og að unnið verði í hólinn og niður. Það sé þó einmitt sú aðferð sem valdi langmestum skaða út frá sjónar- miðum um frágang og viðskilnað við efnistökusvæðið. Ein helsta afleiðing umfangsmikillar efnistöku síðustu ára, án framkvæmdaleyfis og án lögbundins eftirlits sveitarstjórnar, sé sú að mun erfiðara verði að fara að vilja löggjafans að þessu leyti. Það hafi þó verið mat Umhverfisstofnunar að unnt væri að draga úr áhrifum efnistökkunnar en langan tíma taki fyrir sárin að gróa. Af gögnum málsins sé ljóst að ef hægt eigi að vera að móta jarðmyndunina til meira samræmis við umhverfið, verði sú framkvæmd erfiðari eftir því sem lengra sé farið inn í hólinn. Lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana geri ráð fyrir að mælt sé fyrir um mótvægisáðgerðir, m.a. um frágang framkvæmdasvæðis að efnistöku lokinni. Þá þurfi að tryggja í leyfi að framkvæmdaraðili standi straum af kostnaði við fráganginn, en í engu sé um slíkt fjallað í hinu kærða leyfi eða forsendum þess. Þetta ætti þó að hafa aukið vægi í máli þessu m.a. vegna sérstöðu Seyðishólanna.

Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga skuli gera deiliskipulag fyrir einstök svæði eða reiti þar sem framkvæmdir séu fyrirhugaðar. Um grundvallarreglu sé að ræða og verði að skýra

heimildir til að víkja frá skilyrði laganna þröngt. Heimilt sé að víkja frá kröfunni um deiliskipulag vegna framkvæmda sem séu í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Að því er landnotkun varði þá sé hið kærða framkvæmdaleyfi í samræmi við aðalskipulag, en öðru máli gegni um byggðamynstur og þéttleika byggðar. Samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 2. gr. skipulagslaga sé byggðamynstur skilgreint sem lögun og yfirbragð byggðar, svo sem hæð og þéttleiki. Þegar litið sé til þess að svæðið einkennist af sumarhúabyggð og landbúnaðarsvæði megi ljóst vera að aukin námuvinnsla sé ekki í samræmi við byggðamynstur þess. Auk þess leiði aukin námuvinnsla til aukningar á þungri umferð sem svari í raun til þess að á svæðinu eigi sér stað uppbygging langt umfram núverandi þéttleika. Af þessum sökum hafi ekki verið heimilt að veita leyfið á grundvelli grenndarkynningar heldur hefði þurft að vinna deiliskipulag fyrir svæðið. Í gildistíð eldri skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 hafi sú undanþáguheimild sem grenndarkynning feli í sér verið bundin við þegar byggð hverfi, sbr. 7. mgr. 43. gr. þeirra laga. Grenndarkynning hafi því ekki komið til álita við undirbúning leyfisveitinga fyrir einstökum framkvæmdum á svæðum utan þéttbýlis. Þess í stað hefðu verið aðrar heimildir til þess að víkja frá kröfum um gerð deiliskipulags á svæðum utan þéttbýlis sem ekki séu lengur fyrir hendi.

Verði talið að heimilt hafi verið að veita hið kærða leyfi að undangenginni grenndarkynningu sé þess allt að einu krafist að leyfið verði ógilt þar sem slíkir ágallar hafi verið á framkvæmd kynningarinnar að leiða eigi til ógildingar. Þegar aðila með augljósa hagsmuni sé ekki gefinn kostur á þátttöku séu fordæmi um að ákvörðun hafi verið felld úr gildi vegna þess ágalla, sjá m.a. úrskurð úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 60/2018. Ekki hafi verið grenndarkynnt fyrir eigendum Klausturhóla nr. 3 og 8 sem hafi staðfest við kærendur að þeir hefðu gert athugasemdir við þessar fyrirætlanir. Báðar lóðirnar liggja við Biskupstungnabraut og aukin umferð stórra vörubíla sé til þess fallin að valda þeim miklu ónæði. Lóðirnar séu í nákvæmlega sömu fjarlægð frá námunni og Klausturhólar nr. 9 og 10, sem grenndarkynnt hefði verið fyrir.

Framkvæmdaleyfisumsóknin hafi verið grenndarkynnt fyrir nágrönnum sem taldir hefðu verið geta átt hagsmuna að gæta af leyfisumsókn, sbr. 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga, en ekki almenníngi. Ákvæði 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga um kynningu fyrir þeim sem komið hefðu á framfæri athugasemdum í grenndarkynningu sé sérákvæði sem skuldbindi sveitarstjórnir til sértækrar kynningar umfram almennar tilkynningar. Með grenndarkynningu sé viðurkennt að tilgreindir aðilar eigi sérstakra hagsmuna að gæta vegna ákvarðanatöku, þeir eigi kærurétt samkvæmt lögunum og því beri að kynna þeim sérstaklega ákvörðunina, m.a. til að marka upphaf kærufrests. Þessa hafi ekki verið gætt í málinu.

Lóð kæranda liggja mjög nálægt hinni umdeildu námu og séu hafnar ráðstafanir til að slétta land og fyrirhugað að byggja þar annað sumarhús, þaðan sem útsýni sé að námunni. Slík áform hafi lengi verið uppi, sem og um byggingu fleiri húsa. Þrátt fyrir beiðni þar að lútandi hafi kærendur ekki fengið eldra leyfi framkvæmdaraðila sent og virðist sem ekkert slíkt leyfi hafi verið til staðar. Viðurkennt sé í gögnum málsins að vinnsla undanfarinna ára hafi verið miklum mun minni en sú sem hið kærða leyfi feli í sér. Fullyrðing um að hin aukna vinnsla muni ekki valda meira ónæði en samkvæmt eldra leyfi sé því ekki á rökum reist. Gjallfok sé raunverulegt vandamál við núverandi aðstæður, þ.e. nú þegar og áður en til stórauðinnar efnistöku og stækkunar námunnar komi. Geri vandamálið einkum vart við sig við vissar veðurfarslegar kringumstæður, nánar tiltekið í norðan og norðvestan stormi, en slík veður séu ekki óalgeng að vetri til á þessum slóðum. Svo virðist sem hvirfill myndist þá í námunni, gjallið þeytist út á ofsahraða og eiri engu sem á vegi þess verði, hvorki húsum né bifreiðum. Í skotlínunni séu þær lóðir sem næstar námunni séu, þ. á m. lóð kæranda.

Við töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi ekki verið gætt lögmætra sjónarmiða. Um sé að ræða gríðarlega efnistöku og ekki hafi verið sýnt fram á að stóraukin efnistaka geti réttlætt frekari eyðileggingu umhverfis og náttúru svæðisins. Framkvæmdin muni hafa í för með sér óásættanlega röskun á hagsmunum sumarhúsa- og landeigenda í nágrenninu. Þá sé engin grein gerð fyrir því hvernig ákvörðunin falli að áliti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum en sveitarstjórn beri að leggja það til grundvallar í málinu, sbr. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga. Rík ástæða hefði verið til þess að gera grein fyrir ákveðnum þáttum, svo sem hvernig brýn nauðsyn þyki til þess að raska vistkerfum og jarðmyndunum með óafturkræfum hætti, einungis vegna atvinnuhagsmuna eins aðila en til óhagræðis fyrir eigendur fjölda fasteigna á svæðinu, sbr. 3. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Ekki hafi með neinum hætti verið sýnt fram á brýna nauðsyn þess að selja drjúgan hluta lögvarðra náttúru-minja í Seyðishólum til útlanda til hagsbóta fyrir einkaaðila. Augljóslega séu engir almannahagsmunir sem krefjist röskunarinnar. Hvorki sé um þetta fjallað í áliti Skipulagsstofnunar né í hinn kærðu ákvörðun eða rökstuðningi með henni. Í umhverfismatskýrslu framkvæmdaraðila hafi komið fram að Seyðishólum hefði verið raskað svo mjög af námuvinnslu að 61. gr. laga nr. 60/2013 ætti ekki lengur við. Hvað snerti umrætt svæði séu þessar skemmdir óumdeilanlega af völdum leyfisbeiðanda sjálfs, einkum á síðustu árum þar sem efnistaka hafi að þeirra sögn verið um 20.000 m<sup>3</sup> á ári. Þessi margfalda efnistaka í samanburði við áratugina á undan hafi verið í leyfisleysi og valdið óafturkræfum spjöllum á ásýnd hólsins. Líkt og fram hefði komið í umsögn Umhverfisstofnunar, dags. 27. september 2022, væri ekki matsatriði hvort 61. gr. laga nr. 60/2013 ætti við. Í áliti Skipulagsstofnunar sé með engum hætti tekin formleg afstaða til þessa atriðis og hvergi minnst á umsögn Umhverfisstofnunar í niðurstöðukafla þess. Þar sem ekki sé í áliti Skipulagsstofnunar tekin upp framangreind leiðrétting Umhverfisstofnunar á fullyrðingu framkvæmdaraðila um gildissvið 61. gr. verði að telja að sveitarstjórn hafi talið fullyrðingu framkvæmdaraðila rétta enda umsögn Umhverfisstofnunar ekki legið fyrir sveitarstjórn, sbr. tölvupóst skipulagsfulltrúa til kæranda. Þá sé lögbundið að leita beri umsagnar Umhverfisstofnunar, sbr. 3. mgr. 61. gr. laganna enda sé svæðið ekki deiliskipulagt. Í 5. mgr. sömu greinar komi fram að ákveði leyfisveitandi að heimila framkvæmd skuli hann rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega fari hún í bága við umsagnir umsagnaraðila. Það hafi leyfisveitandi ekki gert. Sé því lögum samkvæmt ekki hægt að réttlæta frekara rask.

Sveitarstjórn hafi sett nokkur skilyrði fyrir leyfisveitingunni er lúti að hljóð- og loftmengun og komi þau fram í greinargerð með framkvæmdaleyfinu. Sé þar margt jákvætt þó Skipulagsstofnun hafi talið óvíst hvort þær ráðstafanir dygðu til. Þrátt fyrir mótvægisáðgerðir sé að mati stofnunarinnar ekki útilokað að af framkvæmdunum stafi bæði hljóð- og rykmengun. Þar sem framkvæmdirnar eigi að standa yfir í 15 ár skipti þessu óvissuþáttur verulegu máli. Þá hafi komið fram í mati stofnunarinnar að framkvæmdirnar hefðu í för með sér staðbundin, sjónræn áhrif, sem séu að mestu óafturkræf og líta megi svo á að áhrif þeirra á landslag og ásýnd verði nokkuð neikvæð. Framangreindir þættir bitni einkum á þeim sem eigi hús og jarðir í námunda við vinnslusvæðið. Sumarhúsaeygendur á svæðinu telji að þessi aukna efnistaka muni valda óafturkræfum áhrifum á ásýnd svæðisins. Hið kærða leyfi og forsendur þess feli ekki í sér neinar mótvægisáðgerðir. Frekar sé gefið í og greftri haldið áfram í umræddum hól með margföldum hraða, „jafna“ síðan botn námunnar, móta veggina til að minnka hættu á hruni og gera síðan almenningi kleift að heimsækja svæðið. Það standi m.ö.o. til að skilja eftir risastórt svöðusár í landinu að efnistöku lokinni. Virðist því sem ósamræmi sé á milli ákvörðunar sveitarstjórnar og starfsleyfis Heilbrigðiseftirlits Suðurlands enda verði ekki séð að hún uppfylli skilyrði framangreindra leiðbeininga umhverfisráðuneytisins og þar með starfsleyfis námunnar. Sé þetta enn einn galli á hinu kærða framkvæmdaleyfi. Hljóti málsmeðferðin í heild sinni að leiða til þess að leyfið verði fellt úr gildi, hvort sem litið sé til form- eða efnisþátta.

Í 4. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi sé sérstaklega tekið fram að framkvæmdaleyfi veiti ekki heimild til framkvæmda sem brjóti í bága við ákvæði laga, en sú framkvæmd sem heimiluð sé feli einmitt í sér brot gegn nánar tilgreindum lagaákvæðum. Vert sé að hafa í huga að verði hin kærða ákvörðun ekki felld úr gildi muni hún hafa fordæmisgildi fyrir frekari námuvinnslu í Seyðishólum án þess að samtal eða samráð hafi verið haft við þá aðila sem málið varði, s.s. Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands og sumarhúsaeigendur. Þá sé bréf Umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita bs., dags. 10. júlí 2023, til framkvæmdaraðila ekki í samræmi við reglugerðina þar sem ekki komi þar fram sum þau atriði sem tilgreina eigi í leyfinu, skv. 12. gr. Þar megi t.d. nefna 8. og 9. tölul. 12. gr. um eftirlit og skilyrði en gera eigi grein fyrir mótvægisáðgerðum og frágangi eftir verklok. Þá beri skv. lokamálgrein 14. gr. skipulagslaga að auglýsa framkvæmdaleyfi eftir útgáfu þess sem væntanlega sé til þess ætlað að hagsmunaaðilar geti þá kært leyfið. Augljóst megi vera að til þess að þeir geti áttað sig á málinu verði efnisatriði leyfisins að koma þar fram.

Hin stórfellda aukna efnistaka krefjist starfsleyfis Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, en í starfsleyfum séu gerðar kröfur um frágang að efnistöku lokinni. Á meðal skilyrða fyrir umræddu starfsleyfi sé að farið verði eftir leiðbeiningum umhverfisráðuneytisins frá árinu 2002, „Námur – efnistaka og frágangur“. Í þeim komi fram að ganga þurfi frá öllum efnistökusvæðum strax og efnistöku ljúki. Almenna reglan sé að ganga þurfi þannig frá svæði að það falli aftur að umhverfi sínu og líkist sem mest landformum í nágrenni þess. Þannig megi stuðla að því að umhverfið beri efnistöku lítt eða ekki merki. Þessi leiðbeiningaregla sé fyrir löngu orðin ófrá-víkjanlegt grundvallarviðmið hjá öllum þeim sem leggi stund á umfangsmikla efnistöku hér á landi, s.s. hjá Vegagerðinni og Landsvirkjun.

**Vettvangsskoðun:** Úrskurðarnefndin kynnti sér staðhætti á vettvangi hinn 8. desember 2023 að viðstöddum kæranda, fulltrúa leyfishafa og fulltrúa sveitarfélagsins.

---

Leyfishafa var tilkynnt um framkomna kæru og honum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum sínum sem hann hefur ekki gert.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er deilt um lögmæti framkvæmdaleyfis sem samþykkt var á fundi sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps 29. júní 2023 og gefið út 10. júlí s.á. vegna efnistöku úr námu E24 í Seyðishólum. Í leyfinu er vísað til þess að efnistaka sé fyrirhuguð í 15 ár, allt að 500.000 m<sup>3</sup> á tímabilinu. Líkt og fram hefur komið hefur efnistaka farið fram á svæðinu áratugum saman.

Hinn 23. ágúst 2023 veitti Heilbrigðiseftirlit Suðurlands leyfishafa í máli þessu starfsleyfi fyrir efnistöku í námunni og er gildistími þess til 23. ágúst 2035. Er í starfsleyfinu veitt heimild til vinnslu, þ.m.t. hörpun, á allt að 500.000 m<sup>3</sup> af efni úr námunni. Árlega er heimilt að vinna allt að 33.000 m<sup>3</sup> af efni. Þá er kveðið á um að við efnistöku og frágang skuli fylgja leiðbeiningum: Námur – efnistaka og frágangur, sem umhverfisráðuneyti o.fl. aðilar gáfu út árið 2002.

Það er skilyrði aðildar í málum fyrir úrskurðarnefndinni að kærandi eigi lögvarinna hagsmuna að gæta tengda viðkomandi ákvörðun, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nema lög mæli á annan veg. Verður að skýra þetta ákvæði í samræmi við almennar reglur stjórnisýsluréttarins um aðild að kærumálum þar sem áskilið er að kærandi eigi einstaklingsbundinna hagsmuna að gæta af úrlausn máls umfram aðra og jafnframt að þeir hagsmunir séu verulegir. Almennt ber þó að gæta varfærni við að vísa málum



frá á þeim grunni að kærendur skorti lögvarða hagsmuni tengda kærðri ákvörðun nema augljóst sé að það hafi ekki raunhæfa þýðingu fyrir lögverndaða hagsmuni þeirra að fá leyst úr ágreiningi kærumsálsins.

Lóð kæranda er 3 ha að stærð og í um 400 m fjarlægð frá hinni umdeildu námu. Er náman sýnileg frá lóðinni en ekki frá því húsi sem fyrir er á henni og byggt var árið 1965. Hafa kærendur upplýst um áform um uppbyggingu vestar á lóðinni þaðan sem útsýni er að námunni. Liggur fyrir að nálægð námunnar við fasteign kæranda er slík að ekki er loku fyrir það skotið að umdeilt jarðefnisnám geti haft grenndaráhrif gagnvart henni, s.s. vegna hávaða og foks. Verður þeim því játuð kærudaðild í málinu.

Mælt er fyrir um í 1. mgr. 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 1. mgr. 25. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana að óheimilt sé að gefa út leyfi til framkvæmda fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld. Samkvæmt 17. gr. laga nr. 111/2021 er umhverfismat framkvæmda ferli sem samanstendur af nánar tilgreindum þáttum sem tífundaðir eru í fimm staflaðum, þ. á m. afgreiðsla matsáætlunar, sbr. a-lið og álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmdarinnar, sbr. d-lið. Í síðasta þætti ferilsins, þ.e. e-lið, er svo tilgreint að álit stofnunarinnar sé lagt til grundvallar við afgreiðslu umsókna um leyfi til framkvæmda. Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. laganna ber framkvæmdaraðili sem hyggst hefja matsskylda framkvæmd ábyrgð á umhverfismati hennar og skal hann vinna matsáætlun, sbr. 21. gr., og umhverfismatsskýrslu þar sem gerð er grein fyrir umhverfismati framkvæmdarinnar, sbr. 22. gr. Í c-lið 1. mgr. 22. gr. laganna er mælt fyrir um að umhverfismatsskýrsla framkvæmdaraðila skuli innihalda lýsingu og mat á raunhæfum valkostum sem framkvæmdaraðili hafi kannað og upplýsingar um helstu ástæður fyrir þeim valkosti sem var valinn með tilliti til umhverfisáhrifa framkvæmdarinnar.

Tilgangur mats á mismunandi valkostum er einkum að sá sem beri ábyrgð á matinu velti fyrir sér raunhæfum valkostum og mótvægisáðgerðum í þeim tilgangi að draga úr umhverfisáhrifum. Þá ber að kynna bæði matsáætlun og umhverfismatsskýrslu fyrir almenningi og veita með því tækifæri á athugasemdum, sbr. 2. mgr. 21. gr. og 1. mgr. 23. gr. laga nr. 111/2021. Geta athugasemdir frá almenningi og aðilum sem hafa hagsmuna að gæta haft verulega þýðingu, t.a.m. um það hvaða valkosti umhverfismat lýtur að. Um leið verður að viðurkenna ákveðið forræði framkvæmdaraðila um það hvaða valkosti hann leggi fram sem uppfylli markmið viðkomandi framkvæmdar enda sé matið reist á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum. Í 24. gr. laganna er fjallað um álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmdar en slíkt mat er veigamikill þáttur í rannsókn máls þegar leyfi er gefið út vegna matsskyldra framkvæmda.

Hinn 9. mars 2022 barst Skipulagsstofnun matsáætlun framkvæmdaraðila vegna efnistöku. Voru þar kynnt áform leigutaka námunnar um áframhaldandi efnistöku gjalls í námu E30b, nú E24, í Seyðishólum. Gera mætti ráð fyrir að um 1.500 ferðir vörubíla frá námunni á ári eða um 10 ferðir á dag miðað við 150 vinnudaga á ári, þar af um fimm ferðir til Þorlákshafnar. Stærð efnistökusvæðisins yrði 4,4 ha en væri í dag um 3,5 ha. Efnið væri til notkunar í nágrenninu ásamt því að ráðgert væri að árlega yrði um 20.000 – 25.000 m<sup>3</sup> af gjalli flutt til Þorlákshafnar til útflutnings. Síðastliðin fjögur ár hefði efnistaka numið um 75.000 m<sup>3</sup> eða tæpum 19.000 m<sup>3</sup> á ári og þar af hefðu 5.000 – 10.000 m<sup>3</sup> verið fluttir út á ári. Ekki væri gert ráð fyrir jarðraski utan afmarkaðra efnistökusvæða og áhrifasvæði í meginatriðum skilgreint 100 m út fyrir afmörkun þess. Að jafnaði yrðu á svæðinu ein til tvær gröfur og vinnslutæki. Þá yrði þar 4.000 lítra eldsneytistankur og tilfallandi færanlegur húsvagn með kaffi- og hreinlætisástöðu. Enga nýja vegagerð þyrfti á svæðinu en gert væri ráð fyrir að Hólskarðsvegur yrði lagður bundnu

slitlagi að námu. Í matsskýrslu yrðu skoðaðir og metnir tveir valkostir um framkvæmdir og núllkostur sem fæli í sér að látið yrði staðar numið.

Við meðferð málsins leitaði Skipulagsstofnun umsagna frá sveitarfélaginu, Heilbrigðiseftirliti Suðurlands, Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun, en framkvæmdaraðili hafði áður leitað umsagnar Minjastofnunar Íslands og barst hún Skipulagsstofnun með matsáætlun. Þá var almenningi gert kleift að kynna sér matsáætlunina og veita umsögn um hana. Umsagnir bárust frá framangreindum opinberu aðilum og átta einkaaðilum í mars og apríl 2022. Bárust Skipulagsstofnun frekari upplýsingar frá framkvæmdaraðila í apríl s.á.

Í álitum Skipulagsstofnunar um matsáætlun framkvæmdarinnar, dags. 27. maí 2022, kom m.a. fram að í umhverfismatsskýrslu þyrfti að birta sýnileikakort þar sem fram kæmi hvaðan mætti sjá framkvæmdasvæðið. Jafnframt þyrfti að sýna ásýndarmyndir þar sem val á sjónarhornum væri með hliðsjón af umferð ferðafólks og áningarstaða, nálægum íbúðar- og frístundahúsum sem og þekktum útivistarstöðum í nágrenni efnistökusvæðisins. Gera þyrfti grein fyrir því hvað væri lagt til grundvallar mati á gildi svæðisins. Þá þyrfti að gera grein fyrir því hvernig staðið yrði að frágangi svæðisins að vinnslutíma loknum. Meta þyrfti áhrif á jarðmyndanir og vistkerfi sem nytu verndar samkvæmt 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Einnig þyrfti að meta áhrif aukinnar efnistöku á loftgæði á svæðinu og ónæði fyrir frístundabyggð sem hlytist af aukinni umferð vörubíla. Þá þyrfti að skýra betur hvað fælist í valkosti 2 og meta áhrif beggja kosta á alla umhverfisþætti, gera grein fyrir mögulegum frágangi á svæðinu án þess að til frekari efnistöku kæmi og að núllkostur gerði ráð fyrir frágangi á námusvæðinu.

Hinn 2. ágúst 2022 barst Skipulagsstofnun umhverfismatsskýrsla framkvæmdaraðila og fylgdu henni tveir viðaukar, annars vegar um fugla og gróður í Seyðishólum og hins vegar um jarðfræði- og náttúrufræðilegar aðstæður. Í skýrslunni kom fram að hún væri í samræmi við matsáætlun með þeirri breytingu að vegna athugasemda frá sumarhúsaeigendum væri umhverfisþátturinn loftgæði tekinn með í umhverfismati. Efnistaka færi fram í núverandi námu sem yrði útvíkuð og dýpkuð. Lagt væri mat á þrjá valkosti. Núllkostur sem fælist í að hætta allri efnistöku nú þegar nema til að ljúka frágangi námunnar. Námuveggir væru mjög brattir og útilokað að gera ummerki efnistökkunnar lítt sýnileg og myndi námuopið þá stækka verulega og svæðið breyta um lit og yfirbragð. Vegna lögunar námunnar yrði það heilmikil og flókin framkvæmd. Þá mætti búast við aukinni ásókn í aðrar gjallnámur í Seyðishólum eða í grenndinni yrði allri efnistöku hætt. Var og tekið fram að þar sem fyrir lægi „heimild um áframhaldandi efnistöku [væri] þessi kostur ekki skoðaður frekar.“ Valkostur 1 væri aðaltillaga og fælist í 500.000 m<sup>3</sup> efnistöku á 15 árum eða um 33.000 m<sup>3</sup> á ári. Valkostur 2 væri að halda áfram svipaðri efnistöku og verið hefði eða um 20.000 m<sup>3</sup> á ári. Í því myndi felast um 300.000 m<sup>3</sup> efnistaka á 15 árum eða 500.000 m<sup>3</sup> á 25 árum, yrðu engin tímamörk sett á þann kost. Gert væri ráð fyrir að frágangur við framkvæmdalok yrði í stíl við frágang vegna valkosti 1 nema námuopið yrði minna um sig. Skoðaðir væru umhverfisþættirnir loftgæði, landslag/sjónræn áhrif, gróður, dýralíf, jarðfræði og jarðmyndanir, umferð og samfélag.

Í umhverfismatsskýrslunni var greint frá því að áhrif áframhaldandi vinnslu gjalls í námunni á jarðmyndanir svæðisins yrðu lítil sem engin umfram það sem orðið væri. Þar sem Seyðishólum hefði þegar verið raskað á óafturkræfan hátt væri talið að 61. gr. laga nr. 60/2013 ætti ekki við. Námuholan myndi stækka aðeins og nýtt yfirborð námuveggjanna koma í ljós sem að öllum líkindum yrði svipað og núverandi veggir. Áhrif á ásýnd Seyðishóla miðað við núverandi ástand væru þó metin frekar neikvæð og óafturkræf. Í stað þess að „flæmast um hólinn með námubarmana“ til að fá náttúrulegan halla væri valið að hafa námuna sem minnst sýnilega og lokafrágang þannig að við hana yrði skilið með bröttum og sýnilegum gjallveggjum sem sýndu

gerð efnisins, litadýrð og önnur sérkenni námunnar. Valkostur framkvæmdaraðila væri að halda stærð námuops í lágmarki og hafa námuveggi bratta og sýnilega til að sjá mætti þetta áhrifamikla náttúrufrýrbæri innan frá og yrði svæðið gert aðgengilegt fyrir almenning. Ekki væru sjáanleg áhrif af framkvæmdinni á verndarsvæði umhverfis Kerhól nema sjónræn áhrif frá hólnum.

Engin eiginleg vinnsla á efni færi fram í námunni nema efnislosun með vinnuvélum, sigtun á hluta efnis, stundum mölun og síðan mokstur á vörubíla. Þessi vinna væri háð eftirspurn og ekki í gangi alla daga, en með auknu magni myndi vinnslutími lengjast. Sem mótvægi væri búið að taka í notkun nýja vélasamstæðu sem væri afkastameiri og hljóðlátari en eldri vélar og unnt að knýja með rafmagni. Ætlun framkvæmdaraðila væri að fá rafmagnsheimtaug og nota rafmagn sem orkugjafa við vinnsluna sem minnki verulega hávaða. Þá væri gjallið þeirrar gerðar að vinnsla þess væri mun hljóðlátari en vinnsla á venjulegu malarefni. Vandaðar yfirbreiðslur væru á vögnum vörubíllanna. Í Seyðishólum væru opnar námurnar E30a og E30b. Námuop þeirrar námu sem um ræddi, E30b (nú E24), sneri til suðurs og vegna ríkjandi vindáttar væri útilokað að gjallfok úr þeirri námu væri að valda skemmdum á mannvirkjum við „Klausturgötur“ auk þess sem engin sýnileg merki væru um gjallfok í þá átt frá námunni. Þá myndi námuop til austurs nánast ekki breytast við framkvæmdina. Gjallfok í „þessu hverfi“ hlyti því að eiga aðrar orsakir og ekki væru ætlaðar neinar breytingar frá því sem nú væri. Lögð væri til vöktun með gjallfoki í vondum veðrum á svæði suðvestan við námu. Yrði aukið gjallfok úr námu staðfest yrðu aðrir möguleikar skoðaðir, svo sem skjólbelti með íslenskum trjám, í samráði við sumarhúsaeigendur og Skógræktina. Áhrifin væru metin óveruleg líkt og áhrif framkvæmdarinnar á umferð. Heildaráhrifin voru metin óveruleg.

Í greinargerð um jarðfræði- og náttúrufræðilegar aðstæður sem fylgdi umhverfismatsskýrslunni kom m.a. fram að Seyðishólar væru hluti Grímsnesgosreinar. Grímsnesgosin hefðu átt sér stað eftir lok ísaldar. Í gosunum hefði tiltölulega mikið magn af kviku þotið hátt í loft upp og tiltölulega mikill hluti þeirrar kviku storknað í loftinu og orðið að gjalli, sem að miklu leyti hafi hlaðist upp í myndarleg gíguppvörp á gosstaðnum. Seyðishólar væru eldvörp og féllu því undir 3. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013. Um þetta atriði er í greinargerðinni ályktað að „Seyðishólum hefur þegar verið raskað á óafturkræfan hátt og þar með fellur þessi klausa í raun um sig sjálfa.“

Framkvæmdin og umhverfismatsskýrslan voru auglýst í Lögbirtingablaðinu og Fréttablaðinu 8. september 2022 og lá skýrslan frammi til kynningar hjá Skipulagsstofnun og á skrifstofu Grímsnes- og Grafningsshrepps frá þeim degi til 20. október s.á. Þá var umhverfismatsskýrslan einnig aðgengileg á vef Skipulagsstofnunar. Stofnunin leitaði umsagna Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar, Grímsnes- og Grafningsshrepps og Heilbrigðiseftirlits Suðurlands og bárust umsagnir frá þeim öllum. Í umsögn Umhverfisstofnunar, dags. 27. september 2022, var m.a. bent á að jarðmyndunin nyti sérstakrar verndar 61. gr. laga nr. 60/2013 og væri ekki matsatriði hvort ákvæðið ætti við um Seyðishóla. Þrátt fyrir að svæðinu hefði þegar verið raskað réttlæti það ekki frekara rask. Þá bárust einnig athugasemdir frá almenningi. Hinn 11. nóvember 2022 barst Skipulagsstofnun viðbrögð framkvæmdaraðila við framkomnum umsögnum.

Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum vegna efnistökkunnar lá fyrir 12. desember 2022. Kom þar m.a. fram að í vettvangsferð stofnunarinnar hefði orðið ljóst að umfang raskaðs svæðis myndi ekki aukast verulega og að frekari efnistaka væri ekki líkleg til að hafa mikil áhrif á ásýnd svæðisins frá því sem nú væri. Í álitinu var vísað til valkosta 1 og 2 og kom fram að í umhverfismatsskýrslu segði að ómögulegt væri að gera ummerki efnistökkunnar lítt sýnileg með því að reyna að ná fram náttúrulegum halla því að við þær framkvæmdir myndi námuopið

stækka verulega og svæðið breyta um lit og yfirbragð. Væri það valkostur framkvæmdaraðila að halda stærð námuops í lágmarki og hafa námuveggi bratta og sýnilega. Slíkur frágangur byði að mati framkvæmdaraðilans upp á að sjá megi þetta áhrifamikla náttúrufræðistofnun innar frá og svæðið verði áhugavert til skoðunar og myndatöku fyrir almenning, fræðimenn og ljósmyndara. Helstu neikvæðu áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar fælust í staðbundnum sjónrænum áhrifum sem væru að mestu óafturkræf og líta mætti svo á að áhrif á landslag og ásýnd yrðu nokkuð neikvæð. Var og tekið undir með Náttúrufræðistofnun um að þrátt fyrir það mikla rask sem orðið hefði á svæðinu hefði það hátt verndargildi og að fyrirhugaðri efnistöku lokinni ætti að láta staðar numið og varðveita það sem eftir stæði af gígnum. Um væri að ræða áframhaldandi all umfangsmikla efnistöku úr gjallgígum sem bæru mikil ummerki rasks vegna áratuga efnistöku og að þó búið væri að raska svæðinu réttlætti það ekki fyrirhugaða efnistöku í jarðmyndun sem nyti sérstakrar verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd og ljóst að áframhaldandi efnistaka myndi hafa í för með sér frekara varanlegt og óafturkræft rask. Voru áhrif á jarðmyndunir talin staðbundið nokkuð neikvæð. Umhverfisstofnun hefði í umsögn sinni bent á að við frágang yrði að móta jarðmyndunina og milda þannig ásýnd svæðisins en ekki komið með tillögum um hvernig þeim frágangi ætti að vera háttað. Hefði framkvæmdaraðili bent á að frágangur með þeim hætti að gera brúnir og námuvegg meira aflíðandi leiddi til þess að flatarmál raskaðs svæðis yrði umfangsmeira. Þá var ekki talið líklegt að ónæði vegna efnisvinnslunnar eða efnisflutninga yrði verulegt, hvorki varðandi hávaða né rykmengun, þrátt fyrir að fyrir lægi að ferðum vörubíla gæti fjölgað úr 14 ferðum á dag í 20 ferðir að meðaltali. Búið væri að uppfæra vélar og dregið yrði úr hættu á rykmengun með því að leggja bundið slitlag á veginn að námunni. Benti Skipulagsstofnun á að setja þyrfti skýr skilyrði í framkvæmdaleyfi varðandi frágang og tímamörk efnistöku.

Samkvæmt því sem að framan er rakið var málsmeðferð Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum fullnægjandi þar sem fjallað var um og tekin afstaða til þeirra umhverfisþátta sem almennt fylgja námuvinnslu eins og hér um ræðir og leitað var umsagna viðeigandi aðila.

Lokaliður mats á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 111/2021 felst í því að álit Skipulagsstofnunar á umhverfismatskýrslu er lagt til grundvallar við afgreiðslu umsóknar um leyfi til framkvæmda, sbr. e-lið 1. mgr. 17. gr. laganna. Fjallað er um framkvæmdaleyfi í skipulagslögum en samkvæmt 4. mgr. 13. gr. laganna skal sveitarstjórn við útgáfu framkvæmdaleyfis fjalla um og taka afstöðu til þess hvort framkvæmd sé í samræmi við skipulagsáætlanir. Jafnframt skal hún ganga úr skugga um að gætt hafi verið ákvæða laga um náttúruvernd og annarra laga og reglugerða sem við eiga.

Samkvæmt gögnum málsins lagði framkvæmdaraðili fram umsókn um framkvæmdaleyfi fyrir sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps, sbr. 3. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Var umsóknin einnig undirrituð af eiganda námunnar. Umsókninni fylgdi umhverfismatskýrsla frá 31. ágúst 2022, álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum frá 12. desember s.á. og uppráttur er sýndi mörk framkvæmdasvæðis og fyrirhugaða mótun námunnar. Ekki verður séð að umsagnir umsagnaraðila við umhverfismatskýrsluna hafi verið lagðar fram eða upplýsingar um starfsleyfi það sem á þeim tíma var í umsóknarferli, sbr. 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Umsagnirnar eru birtar á vefsíðu Skipulagsstofnunar og var jafnframt til þeirra vísað í álit stofnunarinnar og þá var í grenndarkynningu framkvæmdaleyfis-umsóknarinnar vísað til auglýsingar Heilbrigðiseftirlits Suðurlands um að starfsleyfisskilyrði væru til kynningar. Verður því ekki annað ráðið en að nauðsynleg gögn hafi legið fyrir hjá leyfisveitanda við töku hinnar kærðu ákvörðunar.

Á fundi sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningsshrepps 15. mars 2023 var fyrrnefnd umsókn um framkvæmdaleyfi lögð fram og málið afgreitt með svofelldri bókun: „Sveitarstjórn samþykkir samhljóða útgáfu framkvæmdaleyfis á grundvelli 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Sveitarstjórn setur þau skilyrði að útgáfa leyfisins verði grenndarkynnt eigendum aðliggjandi landeigna og að álit Skipulagsstofnunar og umhverfismatsskýrsla framkvæmdaðila verði lögð fram til grundvallar við kynningu málsins. Útgáfa leyfisins skal háð skilyrðum umhverfismatsskýrslu framkvæmdarinnar þar sem m.a. er tekið er til vöktunar og mótvægisáðgerða.“

Með bréfi, dags. 3. apríl 2023, var framkvæmdaleyfið grenndarkynnt, þ. á m. fyrir kærendum máls þessa. Frestur til að koma að athugasemdum var veittur til 1. maí s.á. Allnokkur fjöldi athugasemda barst á kynningartímanum, m.a. frá kærendum. Umsóknin var tekin fyrir að nýju á fundi sveitarstjórnar 29. júní 2023. Auk umsóknarinnar var lagt fram álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og umhverfismatsskýrsla. Jafnframt var bókað að lagðar væru fram umsagnir og athugasemdir sem borist hefðu við grenndarkynningu ásamt greinargerð sem tæki til útgáfu leyfisins og skilyrða í tengslum við útgáfu þess. Samþykkti sveitarstjórn að gera ekki athugasemd við útgáfu framkvæmdaleyfisins á grundvelli 13. gr. skipulagslaga, reglugerðar nr. 772/2012 og laga nr. 111/2021. Kom einnig fram að allar helstu forsendur fyrir útgáfu leyfisins kæmu fram í greinargerð þess og að öllum helstu athugasemdum væri þar svarað með fullnægjandi hætti og í umhverfismati framkvæmdarinnar. Í kjölfarið gaf skipulagsfulltrúi út leyfið 10. júlí s.á. og er þar bókun sveitarstjórnar tekin upp. Auglýsing um útgáfu leyfisins var birt 13. júlí 2023 í Morgunblaðinu, Dagskránni og Lögbirtinga- blaði svo og á heimasíðum Umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita bs. og Grímsnes- og Grafningsshrepps. Ekki liggur fyrir hvort kærendum eða öðrum þeim sem athugasemdir gerðu við grenndarkynningu hafi verið kynnt niðurstaðan sérstaklega í samræmi við 2. másl. 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga eða að Skipulagsstofnun hafi verið tilkynnt um útgáfu þess, sbr. 4. mgr. 27. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlaða. Það getur þó ekki haft áhrif á gildi hinnar kærðu ákvörðunar hafi það ekki verið gert.

Grenndarkynnt var fyrir lóðarhöfum í grennd hinnar umdeildu námu en kynningin náði ekki til eigenda Klausturhóla 3 og 8. Hefur einn eigenda Klausturhóla 8 lýst yfir stuðningi við mála- tilbúnað kæranda fyrir úrskurðarnefndinni. Fyrir liggur að umræddar lóðir, þ.e. Klausturhólar 3 og 8 eru í um 600 – 700 m fjarlægð frá námusvæðinu og er afstaða þeirra gagnvart svæðinu slík að ekki er unnt að telja grenndarhagsmuni þeirra skerðast í minna mæli en sumra annarra þeirra sem þó var grenndarkynnt fyrir og hefði því verið rétt að grenndarkynningin næði einnig til þeirra. Verður að telja það annmarka á grenndarkynningu málsins að það hafi ekki verið gert.

Líkt og fram hefur komið var í umhverfismatsferlinu vísað til 61. gr. laga nr. 60/2013. Í 3. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að forðast beri að raska þeim vistkerfum og jarðminjum sem talin eru upp í 1. og 2. mgr. þess nema brýna nauðsyn beri til. Í athugasemdum í frumvarpi því er varð að lögunum var vísun í „brýn[a] nauðsyn“ samsvarandi ákvæðis skýrð með þeim hætti að lögð væri áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir gætu réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir. Þrátt fyrir þær breytingar sem urðu á frumvarpinu í meðförum þingsins og á lögunum með lögum nr. 109/2015 er framangreind tilvísun um brýna nauðsyn óbreytt. Þá er í málsgreininni einnig kveðið á um að skylt sé að afla framkvæmdaleyfis eða eftir atvikum byggingarleyfis, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki, vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun. Kemur og einnig fram að áður en leyfi sé veitt skuli leyfis- veitandi leita umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggja staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. laga nr. 60/2013 liggja fyrir. Er það því á herðum leyfisveitanda að meta hvort brýna

nauðsyn beri til að raska þeim vistkerfum og jarðminjum sem verndar njóta skv. 1. og 2. mgr. 61. gr. laganna. Ein af þeim jarðmyndunum sem finna má í upptalningu a. liðar 2. mgr. eru eldvörp en líkt og fram hefur komið teljast Seyðishólar til slíkra jarðmyndana og ekki liggur fyrir að röskuð svæði séu undanskilin þeirri vernd sem ákvæðið veitir. Samkvæmt 4. mgr. 61. gr. skal hins vegar líta til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. laganna og jafnframt huga að mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi við mat á leyfisumsókn.

Í 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga og 27. gr. laga nr. 111/2021 er fjallað nánar um hvernig líta skuli til álits Skipulagsstofnunar við leyfisveitingu vegna matsskyldrar framkvæmdar. Ber leyfisveitanda að leggja álit til grundvallar við ákvörðun um útgáfu leyfis og taka saman greinargerð um afgreiðslu þess. Þannig segir í 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga að slíkt skuli gert í samræmi við ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum en í 3. mgr. 27. gr. laga nr. 111/2021 er kveðið á um að í slíkri greinargerð skuli afgreiðsla leyfis rökstudd þar sem gerð sé grein fyrir samræmi við niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmdarinnar. Einnig kemur fram að hafi Skipulagsstofnun sett skilyrði um mótvægisaðgerðir eða vöktun skuli það koma fram í leyfinu.

Hin kærða ákvörðun var tekin af sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps á fundi hennar 29. júní 2023 og var þar m.a. bókað: „Að mati sveitarstjórnar koma allar helstu forsendur fyrir útgáfu leyfisins fram innan framlagðrar greinargerðar framkvæmdaleyfisins og öllum helstu athugasemdum er svarað með fullnægjandi hætti innan greinargerðar og umhverfismats framkvæmdarinnar.“ Í inngangi tilvitnaðrar greinargerðar framkvæmdaleyfisins, dags. 22. júní 2023, kemur fram að hún sé unnin í samræmi við 10. og 12. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi og 3. mgr. 27. gr. laga nr. 111/2021. Í greinargerðinni er framkvæmdinni lýst og m.a. greint frá því að hún sé í samræmi við aðalskipulag og að ekki sé í gildi deiliskipulag fyrir svæðið. Þá eru skilyrði fyrir útgáfu leyfisins tilgreind, greint frá umhverfismati framkvæmdarinnar og tekið fram að í umhverfismatsskýrslu hafi verið lagt mat á áhrif framkvæmdarinnar á loftgæði, landslag/sjónræn áhrif, gróður, dýralíf, jarðfræði og jarðmyndanir, vatnafar, fornminjar, umferð, samfélag og verndarsvæði í grenndinni. Áhrif á gróður, dýralíf, vatnafar og fornminjar væru metin óveruleg eða engin. Þá kom fram að áhrif framkvæmdarinnar á loftgæði og ónæði teldust óveruleg að teknu tilliti til mótvægisaðgerða, áhrif á jarðmyndanir og landslag/sjónræn áhrif teldust ekki veruleg að teknu tilliti til flatarmálsstækkunar námunnar og þess að svæðið væri nú þegar raskað.

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.

**Úrskurðarorð:**

Felld er úr gildi ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 29. júní 2023 um að samþykkja útgáfu framkvæmdaleyfis fyrir efnistöku úr námu E24 í Seyðishólum.

---

Ómar Stefánsson (sign)

---

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

---

Þorsteinn Sæmundsson (sign)