



Árið 2025, miðvikudaginn 9. apríl, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnaði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Ómar Stefánsson varaformaður, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 151/2024, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 2. október 2024 um að samþykkja útgáfu framkvæmdaleyfis vegna efnistöku úr námu E24 í Seyðishólum.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 1. nóvember 2024, er barst nefndinni sama dag, kæra eftirtaldir aðilar, sem vísa til þess að vera ýmist lóðareigendur eða lóðarhafar í sumarhúsahverfunum Klausturgötu, Klausturhólum og Kerhrauni í Grímsnesi: Eiríkur Thorsteinsson og Valborg Snævarr, Klausturhólum 1; Elvar Ingimundarson, Klausturgötu C-Götu 4b og 8; Erla Magnúsdóttir, Klausturhólum 2; Guðfinnur Traustason, Hraunslóð 4 og 6; Hans Ágúst Einarsson, Kerhrauni C99; Helga Margrét Reykdal, Klausturhólum B-Götu 1; Herdís Jónsdóttir, Hraunsveig 7, 9 og 28, ásamt Hraunhvarfi 8 og 10; Franz Ævar Valgeirsson, Kerhrauni 11 og 12; Hrímgrund ehf., Hraunsveig 12, 14 og 16 þá ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 2. október 2024 að samþykkja útgáfu framkvæmdaleyfis vegna efnistöku úr námu E24 í Seyðishólum. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Grímsnes- og Grafningshreppi 22. nóvember 2024.

Málavextir: Hinn 9. mars 2022 barst Skipulagsstofnun matsáætlun Suðurtaks ehf. vegna efnistöku samkvæmt 21. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. lið 2.01 í 1. viðauka við lögin. 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 námunni hefði hafist fyrir árið 1950 og að þegar væri búið að vinna um 450.000 m³ úr henni. Fyrirhuguð efnistaka væri allt að 500.000 m³ af gjalli á næstu 15 árum eða um 33.000 m³ á ári að meðaltali, en ekki væri gert ráð fyrir sérstakri áfangaskiptingu. Náman væri við Hólaskarð og aðkoma að henni um malarveg, kílómetra að lengd, frá Búrfellsvegi 351. Efnið væri til notkunar í nágrenninu ásamt því að ráðgert væri að árlega yrði um 20.000 – 25.000 m³ af gjalli flutt til Þorlákshafnar til útflutnings. Að auki væri tilgangur framkvæmdarinnar afmörkun námusvæðisins og frágangur á því að efnistöku lokinni.

Hinn 12. desember 2022 lá fyrir álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Kom m.a. fram að fyrirhugað efnistökusvæði væri nú þegar mikið raskað og fyrirhuguð stækkun þess væri ekki umfangsmikil. 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 jarð-

myndunum sem nyttu 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. Var tiltekið að mikilvægt væri að skilyrði um frágang, tímalengd og annað skilaði sér inn í framkvæmdaleyfi fyrir efnistöku og að framkvæmdin væri í samræmi við Aðalskipulag Grímsnes- og Grafningshrepps 2020–2032, sem þá beið staðfestingar.

Með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 29. desember 2022 tók gildi hið nýja aðalskipulag Grímsnes- og Grafningshrepps. Er þar vísað til umræddrar námu sem E24, 6,5 ha malarnámu með efnismagn allt að 500.000 m³.

Með umsókn, dags. 17. febrúar 2023, sótti framkvæmdaraðili um framkvæmdaleyfi vegna efnistöku úr námunni. Að undangenginni grenndarkynningu samþykkti sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps útgáfu framkvæmdaleyfisins á fundi 29. júní 2023 og var leyfið gefið út 10. júlí s.á. Með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, uppkveðnum 29. desember 2023 í máli nr. 98/2023, var ákvörðunin felld úr gildi, m.a. með vísan til þess að ekki yrði ráðið að við ákvörðunartökuna hefði verið tekin afstaða til þess af hálfu sveitarstjórnar hvort umsóttar framkvæmdir féllu undir gildissvið 61. gr. laga um náttúruvernd og þar af leiðandi hefði ekki verið fjallað um það hvort brýna nauðsyn bæri til framkvæmdanna í samræmi við greint lagaákvæði ef við ætti.

Í kjölfar ógildingarinnar var málið tekið fyrir á ný á fundi sveitarstjórnar 6. og 20. mars 2024 og á síðarnefnda fundinum bókað í fundargerð að Umhverfis- og tæknisviði Uppsveita bs. væri falið að grenndarkynna útgáfu leyfisins í eins km radíus umhverfis efnistökusvæðið. Var tillaga að framkvæmdaleyfinu grenndarkynnt frá 8. apríl 2024 og veittur frestur til að koma að athugasemdum til 8. maí s.á. Náði grenndarkynningin til allra kæranda ásamt fjölda annarra. Á fundi sveitarstjórnar 2. október s.á. var umsókn um framkvæmdaleyfi lögð fram að nýju og bókað að útgáfa leyfisins væri samþykkt á grundvelli 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Var framkvæmdaleyfi vegna efnistöku gefið út 23. október 2024 og kemur þar fram að það sé háð þeim takmörkunum sem greini í greinargerð þess en þar er tilgreint að fyrirhugað magn efnistöku sé 500.000 m³ á 15 ára tímabili.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda er byggt á því að gera hefði þurft deiliskipulag vegna framkvæmdanna og ekki hafi verið heimilt að veita hið umdeilda leyfi á grundvelli grenndarkynningar sem jafnframt hafi verið áfátt. Ekki hafi verið sýnt fram á að brýna nauðsyn bæri til að veita framkvæmdaleyfi, sbr. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Ágalli hafi verið á undirbúningi hinnar kærðu ákvörðunar. Brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins, m.a. þar sem hvorki í umhverfismatsskýrslu vegna framkvæmdanna né í öðrum gögnum hafi verið fjallað um slysaþætti sem sé samfara námuvinnslunni, en náman sé á eftirsóttu útivistarsvæði. Þar séu engar fallvarnir og engar ráðagerðir um þær í framkvæmdaleyfinu. Með aukinni efnistöku muni gjallfok aukast sem skemmt geti klæðningar á húsum. Hljóðmengun muni aukast sem og vindafar þar sem skjól af hólum verði minna. Möguleikar til útivistar í grennd við sumarhúsin verði takmarkaðri. Þá muni ásýnd svæðisins breytast og efnistakan og starfsemi sem henni fylgi rýra verðmæti fasteigna.

Í 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 sé kveðið á um að gera skuli deiliskipulag fyrir einstök svæði eða reiti þar sem framkvæmdir séu fyrirhugaðar. Sé þetta grundvallarregla sem skýra verði þröngt. Heimilt sé þó að víkja frá kröfu um gerð deiliskipulags vegna framkvæmdar sem sé í samræmi við aðalskipulag en aðeins að því uppfylltu að hún sé í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Þrátt fyrir að hið umdeilda framkvæmdaleyfi sé í samræmi við ákvæði aðalskipulags um landnotkun gegni öðru máli um byggðamynstur og

þéttleika byggðar. Byggðamynstur sé í 6. tl. 1. mgr. 2. gr. skipulagslaga skilgreint sem lögun og yfirbragð byggðar, svo sem hæð og þéttleiki. Þegar litið sé til þess að svæðið einkennist af sumarhúsabyggð en sé að öðru leyti landbúnaðarsvæði megi ljóst vera að námuvinnslan sé ekki í samræmi við byggðamynstur þess. Þá leiði aukin námuvinnsla til aukningar á þungri umferð sem svari til þess að á svæðinu eigi sér stað uppbygging langt umfram núverandi þéttleika.

Grenndarkynning hafi einungis náð til eigenda fasteigna í innan við eins km rás frá námunni án þess að kannað hafi verið hvort hún tæki til allra hagsmunaaðila, en ljóst sé að svo hafi ekki verið sem þó sé áskilið í 44 gr. skipulagslaga. Eigi það að leiða til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar, sbr. úrskurð í máli nr. 60/2018, uppkveðnum af úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála 8. maí 2018. Þá hafi leyfisveitandi við grenndarkynninguna lagt fram sömu um-sagnir og sama álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum og áður, þrátt fyrir það sem komið hefði fram í úrskurði úrskurðarnefndarinnar í fyrra kærumáli vegna efnistökkunar. Til-efni hafi verið til að endurskoða álit með tilliti til þess sem fram hafi komið í úrskurðinum, enda hefði þar ekkert verið fjallað um skilyrði 61. gr. laga nr. 60/2013. Með þessu hafi verið brotið gegn rannsóknarreglu stjórnisýsluréttarins þar sem lögbundið álit sé ófullnægjandi að þessu leyti.

Hinn 31. október 2024 hafi kærendum borist bréf frá skipulagsfulltrúa Grímsnes- og Grafningshrepps þar sem greint hefði verið frá niðurstöðu sveitarstjórnar um að veita hið umdeilda leyfi. Hefði þar komið fram að við grenndarkynningu hefðu borist athugasemdir og að lögð hefði verið fram samantekt um þær en sú samantekt hefði þó ekki fylgt. Kærendur hafi hvorki fengið svör við athugasemdum sínum sem þó sé áskilið í gr. 5.9.4. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, né verið send greind samantekt. Sé þetta ágalli á málsmeðferðinni. Þá hafi með auglýsingum verið upplýst um að framkvæmdaleyfið hefði verið gefið út 23. s.m. og niðurstaða sveitarstjórnar verið auglýst 31. október 2024, m.a. í Lögbirtingablaðinu. Þar hefði þess verið getið að kærufrestur væri einn mánuður frá því að auglýsing um útgáfu framkvæmdaleyfisins hefði birst í Lögbirtingablaði. Það sé þó ákvörðun sveitarstjórnar um að veita leyfi sem sé kæránleg, en ekki útgáfa þess. Teljist kærufrestur frá þeim tíma sem kærendum hafi orðið kunnugt eða mátt vera kunnugt um þá ákvörðun og hafi framsetningin í greindu bréfi því verið röng. Birting auglýsingar um útgáfu framkvæmdaleyfis sé ekki gildistöskuskilyrði þess og hafi því ekki áhrif á kærufrest. Verði þetta m.a. ráðið af niðurlagi 10. gr. og af upphafi 11. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Sé augljóst að 1. tl. 11. gr. vísi til samþykktar leyfisveitanda sem kveðið sé á um í niðurlagi 10. gr. Það sé því ákvörðun sveitarstjórnar en ekki afgreiðsla skipulagsfulltrúa á leyfisbréfinu sem hefði átt að auglýsa, skv. 4. mgr. 14. gr. skipulagslaga og sé frestur til þess tvær vikur, sbr. niðurlag 10. gr. nefndrar reglugerðar. Sá frestur sé löngu liðinn og sé það ágalli sem ekki verði bætt úr en slíkir ágallar séu að jafnaði til þess fallnir að hafa áhrif á gildi kærðrar ákvörðunar.

Samkvæmt lögskýringargögnum felist í skilyrði 61. gr. laga um náttúruvernd, um að forðast beri að raska jarðminjum líkt og þeim sem hér um ræði nema brýna nauðsyn beri til, að lögð sé áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir. Rök leyfisveitanda um brýna nauðsyn fái ekki staðist og virðist byggð á því að verði umdeilt leyfi ekki veitt muni ekki koma til frekari efnistöku í námunni. Ekkert styðji þá fullyrðingu og hafi fjöldi eigenda sumarhúsa á svæðinu lýst sig samþykka hóflegri efnistöku í þágu næsta nágrennis, líkt og verið hafi um áratugaskeið. Slík efnistaka væri miklu nær því að geta talist af brýnni nauðsyn, enda myndi hún þjóna vissum samfélagslegum hagsmunum. Með hóflegri efnistöku væri hægt að koma til móts við sjónarmið um að eftir-sóknarvert sé að halda í rauðamölinu til vegagerðar sem hluta af ímynd svæðisins. Hafi sá valkostur verið nefndur í umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila. Ógilding hinnar kærðu

ákvörðunar komi ekki í veg fyrir hóflega efnistöku og hafi því ekki áhrif á byggingarkostnað eða stórfelld áhrif á atvinnulíf í sveitarfélaginu. Ekkert segi að sú vinnsla sem sóst sé eftir skapi mikla atvinnu í sveitarfélaginu. Í námunni myndu starfa örfáir stjórnendur vinnuvéla, að öðru leyti væri atvinna fólgin í að aka efni til Þorlákshafnar sem krefjist ekki búsetu í sveitarfélaginu. Augljóst sé að það þjóni ekki almannahagsmunum að flytja 2/3 hluta þess efnis sem áformað sé að vinna úr námunni til Þorlákshafnar til útflutnings. Megi þvert á móti fullyrða að þeir flutningar fari í bága við almannahagsmuni, bæði vegna aukins kolefnisspors og vegna álags á innviði með auknu sliti á vegum sem sumir séu gamlir og burðarlitlir til slíkra flutninga. Það séu því útflutningssjónarmið sem ráði för en ekki almannahagsmunir. Þá dragi sífellt úr notkun rauðmalar í húsagrunna þar sem efnið hafi ekki þann styrk sem þurfi. Margar aðrar námur séu í sveitarfélaginu sem anni eftirspurn eftir efni innan þess.

Málsrök Grímsnes- og Grafningshrepps: Af hálfu sveitarfélagsins er byggt á því að hin kærða ákvörðun sé ekki haldin neinum þeim form- eða efnisannmörkum sem varðað geti ógildingu. Sveitarfélagið hafi uppfyllt rannsóknarskyldu sína og rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 verið fylgt við meðferð málsins sem hafi verið nægjanlega upplýst áður en ákvörðun hafi verið tekin. Sveitarfélagið hafi kynnt sér matsskýrslu framkvæmdaraðila og lagt álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum til grundvallar ákvörðunartöku. Þá hafi verið tekin saman greinargerð um afgreiðslu framkvæmdaleyfisins í samræmi við 3. mgr. 27 gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Ekki hafi verið talin þörf á að deiliskipuleggja svæðið og framkvæmdin því verið grenndarkynnt í samræmi við 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Engir ágallar hafi verið á framkvæmd hennar sem náð hafi til allra hagsmunaaðila. Veiting leyfisins hefði verið auglýst og öllum athugasemdum sem borist hefðu við grenndarkynningu verið svarað með fullnægjandi hætti í greinargerð, dags. 4. mars 2024, sem fylgt hafi útgáfu leyfisins sem og í bókunum sveitarstjórnar frá 6. mars og 2. október s.á. Af þeim sökum hafi ekki verið þörf á að taka saman svör við hverri athugasemd fyrir sig. Allir hagsmunaaðilar hafi átt þess kost á að kynna sér þau gögn sem legið hafi fyrir við töku ákvörðunarinnar þar sem svör við athugasemdum þeirra hafi komið fram. Það sé ekki skilyrði fyrir gildi framkvæmdaleyfis að þeim hagsmunaaðilum sem hafi gert athugasemdir sé send umsögn um þær, sbr. gr. 5.9.4. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Skortur á að hagsmunaaðilum sé send umsögn sem sérstaklega hafi verið tekin saman geti ekki talist slíkur annmarki að leiða eigi til ógildingar.

Umsókn um framkvæmdaleyfi hafi verið grenndarkynnt fyrir eigendum frístundahúsa og lóða í eins km radíus umhverfis efnistökusvæðið og fyrir eigendum lóða eða sumarbústaða á mörkum þess. Grenndarkynningin hafi því náð lengra en sem nemi greindum radíus, hún hafi verið miðuð við útjaðar efnistökusvæðisins, en mörk þess séu 4,4 ha. Með þessu hafi verið tryggt að grenndarkynnt væri fyrir öllum þeim sem kynnu mögulega að eiga hagsmuna að gæta. Ekki sé gert ráð fyrir jarðraski utan afmarkaðra efnistökusvæða og sýnileiki námunnar af láglendi muni ekki breytast frá því sem nú sé. Geti eigendur fasteigna í meiri fjarlægð frá útjaðri námusvæðisins því ekki orðið fyrir áhrifum af þeirri auknu efnistöku sem gert sé ráð fyrir. Verði þeir ekki taldir geta átt hagsmuna að gæta, enda hafi framkvæmdin engin áhrif á þá eða verðmæti fasteigna þeirra. Sé um þetta m.a. vísað til úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 11. maí 2022 í máli nr. 119/2021. Þá verði að telja að sveitarstjórn hafi ákveðið svigrúm við mat á því hvaða íbúar sveitarfélagsins verði taldir geta átt hagsmuna að gæta af leyfisveitingu.

Það sé mat sveitarfélagsins að nauðsyn beri til þess að afla jarðefna fyrir framkvæmdir í sveitarfélaginu og að brýn þörf sé á að nota námuna í Seyðishólum í því skyni. Málefnaleg sjónarmið hafi legið því mati til grundvallar. Það hefði í för með sér umtalsvert meiri umhverfisáhrif ef

opna þyrfti nýjar námur eða sækja jarðefni í aðrar auk þess sem rauðleita efnið sem fáið úr námunni sé einkennandi fyrir svæðið og hluti af ímynd þess og sögu. Þá leiði efnistakan til lægri byggingarkostnaðar og hefði stöðvun hennar í för með sér högg fyrir atvinnulíf í sveitarfélaginu. Sú efnistaka sem gert sé ráð fyrir í framkvæmdaleyfinu sé nauðsynleg til þess að svara eftirspurn eftir jarðefnum sem ekki sé unnt að svara með annarri umhverfisvænni leið. Eftirláta verði sveitarfélaginu vald til þess að meta þarfir þess fyrir efnistöku og sé það ekki hlutverk úrskurðarnefndarinnar að endurskoða það mat. Þá sé ekki kveðið á um það í 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd að skylt sé að afla álits Skipulagsstofnunar. Umhverfisstofnun fari með eftirlit með framkvæmd þeirra laga og veiti umsagnir samkvæmt ákvæðum þeirra, sbr. 2. mgr. 13. gr. Þá sé ekki kveðið á um það í lögum að Skipulagsstofnun sé skylt í álti um mat á umhverfisáhrifum að fjalla um hvort brýna nauðsyn beri til röskunar jarðminja í skilningi 3. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013. Í álti stofnunarinnar hafi á fullnægjandi hátt verið fjallað um áhrif efnistökkunnar og sveitarfélaginu því ekki borið að afla nýs álits.

Í samræmi við álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hafi í greinargerð með framkvæmdaleyfinu komið fram sú afstaða sveitarfélagsins að áhrif á jarðmyndanir og landslag/sjónræn áhrif teldust ekki veruleg, að teknu tilliti til flatarmálsstækkunar námunnar og þess að svæðið væri raskað. Ekki sé gert ráð fyrir meiri eða öðrum tækjabúnaði en fyrir sé og engin eiginleg vinnsla á efni muni fara þar fram, nema efnislosun með vinnuvélum, sigtun á hluta efnis, stundum mölun og mokstur á flutningabíla. Vinnan sé háð eftirspurn og ekki í gangi alla daga. Líta verði til þess að um sé að ræða áframhaldandi efnistöku í gjallgígum sem beri mikil ummerki rasks vegna áratuga efnisnáms og að áframhaldandi efnistaka hafi lítil sem engin áhrif á jarðmyndanir umfram það sem orðið sé. Framkvæmdaleyfið geri auk þess ráð fyrir að röskuðu svæði verði haldið í lágmarki. Þrátt fyrir að fallast megi á að það rask sem orðið sé á svæðinu réttlæti ekki í sjálfu sér fyrirhugaða efnistöku vegi þetta atriði afar þungt við mat á því hvort brýn þörf sé á að gefa út leyfi vegna áframhaldandi efnistöku. Ljóst sé að ákvæði náttúruverndarlaga geti ekki átt við með sama hætti í tilviki jarðminja sem þegar hafi verið raskað enda umhverfisáhrif töluvert minni en þegar um sé að ræða óraskaðar jarðminjar. Lítil sem enginn munur verði á raski í Seyðishólum hvort sem efnistaka verði eins og verið hafi síðastliðin ár eða í samræmi við hið kærða framkvæmdaleyfi. Sjónarmið um að mögulegt sé að gefa út leyfi fyrir hóflegri efnistöku á svæðinu hafi því ekki þýðingu fyrir mat sveitarfélagsins um að brýna þörf beri til að raska jarðmyndunum á svæðinu með áframhaldandi efnistöku.

Í umhverfismatsskýrslu hafi komið fram að af tillitssemi við umhverfið væri stærð námusvæðis haldið í lágmarki í stað þess að fletja það út. Náman sé tiltölulega lítil að umfangi en djúp og með bröttu stáli. Námuopið muni hækka innan við 15 metra lóðrétt og fara um 60 metra inn á hólinn. Ljóst sé að hugsanleg sjónræn áhrif af framkvæmdunum hafi ekki í för með sér neina breytingu á byggðamynstri. Efnistaka hafi farið fram í námunni frá árinu 1950 og hún verið hluti af byggðamynstri sveitarfélagsins um árabil. Þar sem magn efnistöku úr námunni sé verulega stillt í hóf miðað við fyrri áætlanir og stærð efnistökusvæðis haldið í lágmarki muni yfirbragð og heildarútlit lítið breytast. Þá geti framkvæmdaleyfi til efnistöku úr námu sem hafi verið nýtt um árabil ekki haft í för með sér breytingu á þéttleika byggðar. Í álti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hafi komið fram að ferðum efnisflutninga-bifreiða fjölgi úr 14 ferðum á dag í að meðaltali 20. Sé að meðaltali gert ráð fyrir að efni verði flutt í um 150 daga á ári og að lagt verði bundið slitlag á veg að námunni. Ónæði vegna efnisflutninga sé ekki líklegt til að verða verulegt þar sem um tiltölulega fáar ferðir verði að ræða. Ekki sé unnt að líta svo á að sú óverulega aukning á ferðum efnisflutningabifreiða leiði til breytingar á þéttleika byggðar í skilningi 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga.

Ekkert liggi fyrir um að slysaætta sé fyrir hendi vegna námuvinnslnunnar en öllum atvinnurekendum sé skylt að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að komið sé í veg fyrir slysaættu á verkstað samkvæmt lögum nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Samkvæmt 1. mgr. 42. gr. þeirra skuli vinnustaðir þannig úr garði gerðir að þar sé gætt fyllsta öryggis og góðs aðbúnaðar og hollustuhátta. Þrátt fyrir að ekki sé sérstaklega vísað til þess í framkvæmdaleyfinu sé þannig ljóst að fallvarnir verði settar upp á svæðinu ef talið verði að slysaætta sé til staðar. Skyldur hvíli á atvinnurekendum í þessum efnum á grundvelli laga og hafi sveitarfélagið ekki eftirlit með öryggi á vinnustöðum samkvæmt lögum. Þá mæli lög ekki fyrir um að sveitarfélagi beri skylda til að meta við afgreiðslu framkvæmdaleyfis hvort framkvæmdaraðili muni ráðast í fullnægjandi aðgerðir til að koma í veg fyrir slysaættu á verkstað þegar framkvæmdir séu hafnar. Hvorki sé vikið að þessu atriði í skipulagslögum né í lögum um umhverfismat áætlana og framkvæmda. Í 4. gr. laga nr. 111/2021 séu tilgreindir þeir umhverfisþættir sem meta skuli í umhverfismati og séu þeir þar taldir upp með tæmandi hætti. Slysavarnir á verkstað séu ekki þeirra á meðal.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Áréttað er að efnistökuáformin feli í sér mikla aukningu frá þeirri sem verið hafi, varla minni en þreföldun ef miðað væri við jafnt vaxandi efnistöku árána 1950–2019. Ekki sé hægt að líta til efnistöku árána 2019–2023 enda hafi hún verið leyfis- og eftirlitslaus með alvarlegum afleiðingum fyrir ásýnd svæðisins og geti ekki sett viðmið. Á þeim tíma hafi orðið verulegar skemmdir á sumarhúsum í nágrenninu vegna gjallfoks auk þess sem margir hefðu fundið fyrir óþægindum í öndunarvegi af sömu ástæðu. Fyrir liggi að verulegur hluti þess rasks sem þegar hafi orðið sé til komið vegna aukinnar og ólögmatrar efnistöku frá árinu 2019, en ætla megi að hún hafi verið ríflega 100.000 m³ eða nærri fjórðungur þess efnis sem tekið hefði verið úr námunni frá upphafi. Ekki liggi fyrir á hverju fullyrðing leyfisbeiðanda um að efnistaka hafi verið 20.000 m³ á ári sé byggð og ekki liggi fyrir upplýsingar um síðast útgefna leyfið, þ. á m. um gildistíma þess. Fyrirspurnum kæranda þess efnis til sveitarfélagsins hafi ekki verið svarað. Rannsókn málsins hafi verið verulega ábótavant og nauðsynlegt hefði verið að fyrir lægju upplýsingar um árlega efnistöku undanfarinna ára til þess að hægt væri að gera sér grein fyrir því hver hún hafi verið fyrir árið 2019 eða þar til ráðist hefði verið í stór aukna efnisvinnslu úr námunni, án tilskilinna leyfa eða eftirlits.

Ekki sé tekið tillit til þess að sú aðferð sem valin sé með dýpkun námunnar, lá- og lóðrétt, muni gera þær skemmdir sem þegar hafi orðið óafturkræfar þar sem að með hverri skóflustungu sem farið sé innar og neðar sé fjarlægst þau meginmarkmið að móta landslagið til samræmis við umhverfi sitt að efnistöku lokinni.

Farið hafi verið með málið í samræmi við 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 en sú málsmeðferð fullnægi ekki skilyrðum 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Í 3. mgr. síðarnefnds ákvæðis komi fram að áður en leyfi sé veitt skuli leyfisveitandi leita umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggi staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag. Augljóst sé að með þessu sé lögð skylda á herðar leyfisveitanda að afla sérstakrar og sjálfstæðrar umsagnar um það hvernig fyrirhuguð framkvæmd horfi við með tilliti til greinds ákvæðis. Sé um lögboðna álitsumleitan að ræða sem engin heimild sé fyrir að víkja frá og það sé andstætt rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins að láta undir höfuð leggjast að gæta þessarar lagaskyldu. Lög nr. 60/2013 séu yngri en skipulagslög og reglugerð nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Greint ákvæði laganna feli því í sér viðbótarskilyrði við þær kröfur sem áður hafi gilt um meðferð umsókna um framkvæmdaleyfi og hafi sjálfstæða þýðingu þar sem með því sé tryggt að sérstaklega séu gaumgæfð möguleg áhrif framkvæmda á jarðmyndanir sem njóti sérstakrar verndar samkvæmt ákvæðinu. Ekki sé hægt að fallast á að umsögn Umhverfisstofnunar, sem lúti hefði verið í té að beiðni Skipulagsstofnunar við undirbúning álits um mat

á umhverfisáhrifum, geti komið í stað þessa lögbundna álits. Ástæða þess sé m.a. að í umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila hafi því verið slegið föstu að fyrirhuguð framkvæmd félli ekki undir téða 61. gr. og af þeim sökum hafi ekkert verið fjallað um það álitaefni í skýrslunni. Lúti umsögn Umhverfisstofnunar að því að leiðrétta þennan misskilning, en ekki sé fjallað um það skilyrði að brýna nauðsyn beri til þess að ráðast í framkvæmdina, enda ekki tilefni til þess eins og málið hafi þá legið fyrir. Þá hafi umsögnin ekki legið fyrir við afgreiðslu umsóknar um framkvæmdaleyfi, heldur hafi leyfisveitandi aðeins haft fyrir sér álit Skipulagsstofnunar en þar hafi umsögn Umhverfisstofnunar verið endursögð og efni hennar ekki skilað sér til fulls. Ekki geti komið til álita að styðjast við umsagnir um skipulag svæðisins við veitingu framkvæmdaleyfisins, sbr. niðurlag 3. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga, enda áskilið að bæði liggi fyrir staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem fullnægjandi umsagnir liggi fyrir, en ekkert deiliskipulag hafi verið samþykkt á því svæði sem um ræði. Þar að auki sé í umsögn um heildarendurskoðun aðalskipulags, dags. 20. maí 2022, ekkert fjallað um þá efnistöku í Seyðishólum sem hið kærða framkvæmdaleyfi taki til. Þá sé álitamál hvort efnistakan eigi sér fullnægjandi stoð í gildandi Aðalskipulagi Grímsnes- og Grafningsshrepps 2020–2032, en í greinargerð þess sé aðeins fjallað um efnistökusvæði með almennum hætti. Ekkert segi til um það hvað átt sé við með „efnismagn allt að“, hvort þar sé átt við magn efnis að meðtöldu því efni sem þegar hafi verið tekið eða hvort um sé að ræða efnismagn á gildistíma aðalskipulagsins eða eitthvað annað. Loks verði ekki séð að leitað hafi verið umsagnar viðkomandi náttúruverndarnefndar eins og áskilið sé í 3. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013. Málsmeðferðin hafi því ekki verið í samræmi við lög.

Umhverfisáhrif framkvæmdarinnar séu veruleg og ekki staðbundin við námuna, heldur hafi flutningur efnis frá námunni áhrif langt út fyrir næsta nágrenni hennar. Af þessari ástæðu séu ekki skilyrði til þess að nota þá undantekningarreglu sem felist í grenndarkynningu skv. 44. gr. skipulagslaga. Ekki virðist hafa verið rannsakað hvort eða að hvaða marki starfsemin kunni að varða hagsmuni aðila utan þess eins km rúðs sem sveitarstjórn hafi ákveðið, en kærundur telji líklegt að svo sé. Þá verði ekki fallist á að úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 119/2021 hafi þýðingu í málinu enda um verulega ólík tilvik að ræða.

Bókun sveitarstjórnar frá 6. mars 2024 hafi verið gerð áður en leyfið hafi verið grenndarkynnt og sé þar því ekki að vænta neinna svara við athugasemdum. Í bókun sveitarstjórnar frá 2. október s.á. sé aðeins nefndur fjöldi athugasemda og að framlögð hafi verið samantekt þeirra. Þá sé í greinargerð sveitarfélagsins ekki annað sagt um athugasemdir en þetta: „Í samræmi við álit Skipulagsstofnunar frá 2022, umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila frá 2022 og framkomnar athugasemdir sem bárust í grenndarkynningu er framkvæmdaleyfi þetta bundið eftirfarandi skilyrðum:“ Síðan séu talin upp skilyrði leyfisins en engin svör að finna við athugasemdunum. Það liggi því fyrir að athugasemdum hafi ekki verið svarað með þeim hætti sem áskilið sé að lögum. Ekki skipti máli þótt hagsmunaaðilar hafi átt þess kost að kynna sér gögn málsins hjá leyfisveitanda þar sem skylt hafi verið að senda þeim svör. Auk þess sé ómögulegt að sjá að samantekt með svörum við athugasemdum hafi legið fyrir við leyfisveitinguna.

Leyfishafa var gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum í málinu en athugasemdir af hans hálfu hafa ekki borist úrskurðarnefndinni.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um lögmati ákvörðunar sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningsshrepps frá 2. október 2024 um að samþykkja útgáfu framkvæmdaleyfis vegna efnistöku úr námu E24 í Seyðishólum, en leyfið var í kjölfarið gefið út af skipulagsfulltrúa 23. s.m.

Í framkvæmdaleyfinu er vísað til þess að leyfið sé háð þeim takmörkunum sem fram komi í greinargerð þess, dags. 4. mars 2024. Í henni er m.a. tiltekið að gildistími leyfisins sé til 31. desember 2039, fyrirhuguð efnistaka sé 500.000 m³ eða 33.000 m³ á ári og að áætluð stærð efnistökusvæðisins að henni lokinni sé 4,4 ha. Kæruheimild er að finna í 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Vegna sjónarmiða sem kærendur hafa komið á framfæri um að unnt væri að nema minna efni heldur en það sem hér um ræðir er af hálfu úrskurðarnefndarinnar tekið fram að þar sem mati á umhverfisáhrifum sleppir er það framkvæmdaraðili sem leggur til framkvæmdir samkvæmt þeim kosti sem hann metur æskilegastan. Hefur framkvæmdaraðili með því forræði á framkvæmd innan marka gildandi laga og reglna. Þá er Skipulagsstofnun í 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd ekki falið að leggja sjálfstætt mat á það hvort skilyrði um brýna nauðsyn framkvæmda sé hverju sinni uppfyllt. Það mat er á verksviði leyfisveitanda sem ber að leggja réttan grundvöll að slíku mati. Játa verður sveitarstjórn nokkuð svigrúm við mat á því hvað teljist til brýnnar nauðsynjar samkvæmt ákvæðinu. Þá er það hlutverk nefndarinnar samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnaratriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Leggur úrskurðarnefndin því ekki mat á umfang framkvæmdar.

Það er skilyrði aðildar að málum fyrir úrskurðarnefndinni að kærandi eigi lögvarinna hagsmuna að gæta tengda viðkomandi ákvörðun, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, nema lög mæli á annan veg. Verður að skýra þetta ákvæði í samræmi við almennar reglur stjórnsýsluréttarins 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 kærumálsins.

Kærendur í máli þessu eru 10 talsins og vísa aðallega til þess að þeir njóti kæruaðildar vegna grenndar við efnistökusvæðið. Þá hafa kærendur einnig vísað til sjónarmiða sem varða náttúruvernd, öryggi og útivist, en slík sjónarmið lúta að atriðum sem teljast til almannahagsmuna en ekki til einstaklingsbundinna hagsmuna. Við mat á því hvort kærendur eigi lögvarinna hagsmuna að gæta af hinni kærðu ákvörðun verður að líta til allra staðhátta og m.a. kanna hvar fasteignir þeirra eru staðsettar með tilliti til framkvæmdasvæðisins og hvort efnistakan muni snerta hagsmuni þeirra umfram aðra t.a.m. vegna hávaða eða annars ónæðis. Sumarhúsalóðir eiganda Hraunslóðar 4 og 6, eru norðvestan við Seyðishól og þar með námuopið, ríkjandi vindátt blæs ekki í átt að lóðunum og njóta þær skjóls af þeim hluta hólins sem verður óhreyfður. Sama gildir um lóð eiganda Kerhrauns C99. Þá eru lóðir eiganda Kerhrauns 11 og 12, staðsettar vestan við Seyðishól og námuopið. Margar sumarhúsalóðir eru á milli lóðanna og námunnar og fjarlægðin frá námunni slík að ekki verður séð að grenndaráhrif gagnvart fasteignum hans verði umfram almenn áhrif af námuvinnslunni. Lóð eiganda Klausturhólar B-Gata 1, er austan megin við námuna, austan við Búrfellsveg og verður ekki ekið með efni framhjá lóðinni. Að framangreindu virtu verður ekki talið að umdeild efnistaka hafi grenndaráhrif gagnvart eigendum framangreindra fasteigna að því marki að þeim verði játuð kæruaðild í málinu. Öðrum kærendum er hins vegar játuð kæruaðild en afstaða þeirra gagnvart efnistökusvæði eða akstursleiðar vöruflutningabifreiða verður talin slík að ekki er unnt að útiloka möguleg grenndaráhrif gagnvart fasteignum þeirra, s.s. vegna hávaða og foks.

Svo sem áður greinir hefur efnistaka farið fram á svæðinu áratugum saman. Í máli nr. 98/2023 fyrir úrskurðarnefndinni var deilt um þá ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 29. júní 2023 að heimila útgáfu framkvæmdaleyfis til efnistöku úr námu E24 í Seyðishólum fyrir allt að 500.000 m³. Kvað nefndin upp úrskurð í málinu 29. desember s.á. og felldi úr gildi ákvörðun sveitarstjórnar. Niðurstaða nefndarinnar byggði á því að við ákvörðunartökuna hefði ekki verið tekin afstaða til þess hvort framkvæmdin félli undir gildisvið 61. gr. laga nr. 60/2013 og af þeim sökum hafði ekki verið fjallað um það hvort brýna nauðsyn bæri til framkvæmdanna í samræmi við lagaákvæðið, ef við ætti. Þá taldi nefndin það annmarka að framkvæmdin hefði ekki verið grenndarkynnt fyrir eigendum Klausturhóla 3 og 8 en afstaða rétthafa þeirra lóða gagnvart framkvæmdasvæðinu væri slík að ekki væri unnt að telja grenndarhagsmuni þeirra skerðast í minna mæli en sumra annarra sem þó hefði verið grenndarkynnt fyrir. Af hálfu nefndarinnar var þó talið að málsmeðferð Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar hefði verið fullnægjandi og verður því ekki fjallað frekar um þann þátt málsmeðferðarinnar í máli þessu enda þykir ekki tilefni til þess að breyta þeirri niðurstöðu. Í kjölfar ógildingar úrskurðarnefndarinnar fór að nýju fram málsmeðferð vegna umsóknar framkvæmdaraðila frá 17. febrúar 2023 sem lauk með töku hinnar kærdðu ákvörðunar.

Lokaliður mats á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana 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. þeirra 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.

Ljóst er að skyldur sveitarstjórnar sem leyfisveitanda eru ríkar við útgáfu leyfis til framkvæmdar sem undirgengist hefur mat á umhverfisáhrifum og er í lögum kveðið á um ákveðna málsmeðferð og skilyrði þess að leyfi verði veitt. Þá liggur nú fyrir sú afstaða sveitarfélagsins í greinargerð um afgreiðslu framkvæmdaleyfisins, dags. 4. mars 2024, að efnistakan fari fram í jarðmyndun sem njóti sérstakrar verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd og er í þeim lögum einnig kveðið á um ákveðna málsmeðferð leyfisveitanda við útgáfu leyfis sem snertir verndarandlag þeirra.

Samkvæmt Aðalskipulagi Grímsnes- og Grafningshrepps 2020–2032 er framkvæmdasvæðið á skilgreindu efnistökusvæði, E24. Ekki er í gildi deiliskipulag á svæðinu. Í greinargerð með aðalskipulaginu kemur m.a. fram að stærri efnistökusvæði verði ekki á svæðum sem hafi sérstakt verndargildi, s.s. svæðum á náttúruminjasrá, þar sem séu mikilvægar vistgerðir og hverfisverndarsvæði. Forðast skuli eftir megni að raska ósnortnum hlíðum, ásum, áberandi landslagsmyndum, vatns- og árbökkum og farvegum þeirra. Þá skuli öll efnistökusvæði hafa framkvæmdaleyfi þar sem sett verði skilyrði um skipulega nýtingu, góða umgengni og frágang að vinnslu lokinni. Þá er í töflu 11 tiltekið að syðri náma í Seyðishólum, E24, sé 6,5 ha að stærð og að heimilt sé að nema þar allt að 500.000 m³ af efni. Aðalskipulagið sætti umhverfismati áætlana samkvæmt þágildandi lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Um efnistökusvæði var þar tekið fram að með því að gera ráð fyrir hæfilega mörgum efnistökestöðum væri hægt að nýta þau svæði sem séu næst framkvæmdasvæði hverju sinni og lágmarka þannig þá vegalengd sem aka þurfi með efni. Hafi stefnan því jákvæð áhrif á samfélag og loftgæði. Við

frágang efnistökusvæða væri gert ráð fyrir að þau féllu sem best að landinu umhverfis og ættu þá ummerki um efnistöku að verða lítt sýnileg. Áhrif á land og jarðmyndanir væru því jákvæð. Þrátt fyrir að í hinu umdeilda framkvæmdaleyfi sé gert ráð fyrir að við lok námunnar verði skilið við hana með þeim hætti að efnistökusvæðið verði sýnilegt verður ekki annað séð en að náman sé í samræmi við landnotkun samkvæmt aðalskipulagi.

Í 44. gr. skipulagslaga er kveðið á um að þegar sótt sé um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag en deiliskipulag liggur ekki fyrir geti sveitarstjórn eða sá aðili sem heimild hefur til fullnaðarafgreiðslu mála, sbr. 6. gr., ákveðið að veita megi leyfi án deiliskipulagsgerðar ef framkvæmdin er í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Skal skipulagsnefnd þá láta fara fram grenndarkynningu. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að skipulagslögum var tekið fram um 44. gr. að það væri nýmæli að skylt væri að grenndarkynna framkvæmdarleyfi þegar deiliskipulag lægi ekki fyrir en sú málsmeðferð væri bundin við þegar byggð hverfi. Ákvæðinu var breytt með lögum nr. 59/2014 og með lögum nr. 7/2016. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því sem varð að síðarnefndu breytingarlögunum var sérstaklega tilgreint að markmið breytingarinnar væri að til staðar væri leið fyrir sveitarfélög að veita leyfi til framkvæmda á svæðum utan þegar byggðra hverfa án þess að þörf væri á að deiliskipuleggja svæðið. Þá var tekið fram að algengt væri að ekki væri til staðar deiliskipulag í dreifbýli og að tímafrekt og kostnaðarsamt yrði fyrir sveitarfélög að vinna deiliskipulag fyrir þau svæði þar sem þörf væri á að veita leyfi til framkvæmda. Þar sem Seyðishólar eru ekki í byggð eiga skilyrði í 44. gr. skipulagslaga um samræmi við byggðamynstur og þéttleika byggðar ekki við.

Í kjölfar þess að skipulagsnefnd uppsveita mæltist til þess á fundi sínum 28. febrúar 2024 að útgáfa framkvæmdaleyfis yrði grenndarkynnt var málið lagt fyrir á fundum sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps 6. og 20. mars s.á. Í fundargerðum kemur fram að ásamt umsókn væri lögð fram uppfærð greinargerð, dags. 4. s.m., umhverfismatsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum. Í nefndri greinargerð um afgreiðslu framkvæmdaleyfis, dags. 4. mars 2024, kemur fram að hún sé unnin í samræmi við 10. og 12. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi og 3. mgr. 27. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Er framkvæmdinni og tilgangi hennar lýst í greinargerðinni og er þar að finna rökstuðning um samræmi framkvæmdarinnar við álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Tekin er afstaða til þess hvort framkvæmdin sé í samræmi við skipulagsáætlanir og talið að hún sé í samræmi við Aðalskipulag Grímsnes- og Grafningshrepps 2020–2032 og tekið fram að ekki sé í gildi deiliskipulag fyrir svæðið. Þá er þar einnig að finna rökstuðning fyrir áframhaldandi efnistöku. Er það mat sveitarfélagsins að stöðvun efnistöku hefði í för með sér neikvæð áhrif á önnur svæði vegna aukinnar eða nýrrar efnistöku, kolefnispor framkvæmda myndi aukast sem og slit á vegum og ökutækjum, 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 hefðu sögu og ímynd svæðisins í áratugi. Þar af leiðandi teldi sveitarfélagið það vera brýna nauðsyn að leyfa efnistöku á þegar röskuðu svæði í stað þess að opna ný efnistökusvæði. Ekki hefði verið lagst gegn efnistökunni í áliti Skipulagsstofnunar og mæti sveitarfélagið það svo að hagsmunir almennings í sveitarfélaginu réttlættu áframhaldandi efnistöku. Um frágang á svæðinu við verklok væri kveðið á um að gengið skyldi frá því þannig að það verði aðgengilegt til skoðunar fyrir almenning, yfirborð námunnar jafnað og veggir mótaðir þannig að ekki sé hætt á hruni. Leitast skuli við að raska ekki óröskuðu svæði utan við skilgreint námusvæði, umfram það sem nauðsyn þyki. Samþykkti sveitarstjórn útgáfu framkvæmdaleyfisins og var m.a. bókað á fundi hennar 20. mars 2024 að allar helstu forsendur fyrir útgáfu þess kæmu að mati sveitarstjórnar fram í greinargerð. Þar kæmi fram ítarlegri rökstuðningur fyrir útgáfu leyfis vegna efnis-

tökunnar. Þá var m.a. greint frá því að sveitarfélagið teldi það brýna nauðsyn í skilningi 3. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 að leyfa efnistöku á svæðinu sem væri þegar raskað, í stað þess að opna ný efnistökusvæði og var einnig að finna rökstuðning fyrir þeirri brýnu nauðsyn í greinargerðinni. Var Umhverfis- og tæknisviði Uppsveita bs. jafnframt falið að grenndarkynna fyrirhugaða leyfisveitingu í eins km radíus umhverfis efnistökusvæðið.

Með bréfi, dags. 8. apríl 2024, var tillaga um nefnt framkvæmdaleyfi grenndarkynnt, þ. á m. fyrir kærendum máls þessa. Frestur til að koma að athugasemdum var veittur til 8. maí s.á. Í kynningarbréfinu kom fram að málið hefði fengið „eftirfarandi afgreiðslu á fundi sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps 20. mars 2024“ og var á eftir tekin upp bókun sveitarstjórnar af fundi hennar 15. mars 2023, þ.e. þeirri sem lá grenndarkynningu til grundvallar við málsmeðferð þess leyfis sem fellt var úr gildi með úrskurði úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 98/2023. Var tilvísunin því röng og ekki greint réttilega frá afgreiðslu sveitarstjórnar. Fyrir liggur að með grenndarkynningu 8. apríl 2024 fylgdi umhverfismatsskýrsla framkvæmdaraðila, álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, uppfærð greinargerð vegna útgáfu framkvæmdaleyfis, dags. 4. mars 2024, og uppdráttur af framkvæmdasvæðinu þar sem mörk efnistökkunnar voru sýnd. Þá var réttilega vísað til þess á hvaða fundi ákveðið hefði verið að grenndarkynna tillöguna. Samkvæmt 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga felst það í grenndarkynningu að skipulagsnefnd kynnir nágrönnum, sem taldir eru geta átt hagsmuna að gæta, leyfisumsókn og gefur þeim kost á að tjá sig um hana. Með hliðsjón af framansögðu verður litið svo á að grenndarkynningunni hafi fylgt nægilegar upplýsingar til þess að nágrannar gætu kynnt sér áformin og komið að athugasemdum sínum um þau. Eins og fram hefur komið var grenndarkynningin miðuð við eins km radíus um svæðið. Þrátt fyrir að fallast megi á með kærendum að slík afmörkun sem miðist eingöngu við fjarlægð kunni að vera ófullnægjandi, liggur ekki annað fyrir en að grenndarkynningin hafi í þessu tilviki náð til þeirra nágranna sem hagsmuna áttu að gæta af framkvæmdinni og þá olli hún ekki réttarspjöllum gagnvart kærendum, enda komu þeir að kæru í málinu með réttum hætti og innan tilskilins frests.

Að undangenginni umfjöllun á fundi skipulagsnefndar 25. september 2024 var umsókn um framkvæmdaleyfi tekin fyrir að nýju á fundi sveitarstjórnar 2. október s.á. þar sem útgáfa þess var samþykkt og skipulagsfulltrúa falið að annast hana. Í fundargerðinni kemur fram að fyrir fundinn hafi verið lögð fram samantekt á athugasemdum sem bárust vegna tillögunnar, uppfærð greinargerð um framkvæmdaleyfið og að það skuli bundið þeim skilyrðum sem fram komi í umhverfismatsskýrslu framkvæmdarinnar. Í greinargerðinni eru jafnframt talin upp skilyrði sem leyfið skuli bundið. Var leyfið gefið út 23. s.m. og greinir þar að það sé háð þeim takmörkunum sem fram komi í greinargerð þess. Af hálfu úrskurðarnefndarinnar er gerð athugasemd við að hin uppfærða greinargerð sé sú sama og áður, þ.e. dags. 4. mars 2024. Í greinargerðinni kom fram að skilyrði fyrir framkvæmdinni tækju mið af þeim athugasemdum sem borist hefðu við grenndarkynningu en eðli málsins samkvæmt getur það ekki átt við þær athugasemdir sem bárust við seinni grenndarkynninguna þar sem hún hafði ekki farið fram er greinargerðin var gerð. Má því ráða að greind tilvísun greinargerðarinnar taki mið af þeim athugasemdum sem bárust við grenndarkynningu við fyrri málsmeðferð sveitarstjórnar á umsókn leyfishafa, en umfang hennar í það sinn var mun minna.

Í 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga og 3. mgr. 27. gr. laga nr. 111/2021 er kveðið á um að við afgreiðslu leyfis til matsskyldra framkvæmda skuli leyfisveitandi taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis. Við meðferð málsins var af hálfu úrskurðarnefndarinnar óskað eftir að fá afrit greindrar samantektar á athugasemdum, sem vísað var til í fyrrgreindri fundargerð 2. október 2024, ásamt afriti athugasemdanna. Fyrst skal nefnt að 112 bréf bárust með athugasemdum. Í

sumum tilvikum er um það að ræða að eigandi tveggja eða fleiri fasteigna sendir bréf með samhljóða athugasemdum vegna hverrar fasteigna sinna og þá eru bréfin mörg samhljóða eða allt að því samhljóða. Má því segja að þessi fjöldi bréfa endurspeglar óánægju sumarhúsaeigenda í grennd sem séu um flest sammála um það á hverju hún byggir. Af hálfu sveitarfélagsins hefur því verið lýst að framkomnum athugasemdum hafi verið svarað í gögnum málsins og því verið óþarft að taka saman sérstaka umsögn um þær. Þrátt fyrir að ekki sé annað en unnt að taka undir með sveitarfélaginu að svör við flestum athugasemdunum hafi mátt finna í gögnum málsins verður ekki á þetta fallist enda með lögum lögð sú skylda á sveitarfélagið að taka saman umsögn um þær athugasemdir sem berast við grenndarkynningu. Af greindri samantekt sem úrskurðarnefndinni barst frá sveitarfélaginu verður ekki ráðið að efni athugasemdanna hafi legið fyrir sveitarstjórn við töku hinnar kærðu ákvörðunar enda í henni ekki að finna annað en yfirlit yfir það frá hverjum athugasemdirnar hafi stafað og þá greiningu að þær hafi margar verið samhljóða. Verður því ekki ráðið að sveitarstjórn hafi kynnt sér þær athugasemdir sem bárust við grenndarkynninguna, sem fram fór á árinu 2024. Er það annmarki á meðferð málsins.

Samkvæmt 4. mgr. 14. gr. laga nr. 123/2010 skal birta ákvarðanir um útgáfu framkvæmdaleyfis vegna matsskyldra framkvæmda með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu og dagblaði sem gefið er út á landsvísi innan tveggja vikna frá útgáfu leyfis. Í auglýsingunni skal tilgreina kæruehimild og kærufrest. Þá er samkvæmt 2. málsl. 2. mgr. 44. gr. sömu laga skylt að tilkynna þeim sem tjáðu sig um málið í grenndarkynningu um niðurstöðu sveitarstjórnar.

Hin umdeilda ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps var auglýst 31. október 2024 í Lögbirtingablaðinu, staðarblaðinu Dagskránni og á vefsíðu umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita bs. Þá var á vefsíðu Grímsnes- og Grafningshrepps birt auglýsing um skipulagsmál þann sama dag þar sem finna mátti hlekk á auglýsingu á vefsíðu umhverfis- og tæknisviðs. Samkvæmt upplýsingum á vefsíðunni „DFS.IS“ er Dagskránni dreift á Suðurlandi. Er því ljóst að henni er ekki dreift á landsvísi. Þá var í greindum auglýsingum ekki að finna leiðbeiningar um kæruehimild og kærufrest. Verða þessir annmarkar þó ekki taldir hafa áhrif á gildi leyfisins en þeir kunna að hafa áhrif við mat á upphafi kærufrests, en samkvæmt 1. mgr. 8. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 telst kærufrestur frá birtingu ákvörðunar sé um að ræða ákvörðun sem sætir opinberri birtingu.

Þeim sem komu að athugasemdum við grenndarkynningu var kynnt hin kærða ákvörðun sveitarstjórnar með bréfi skipulagsfulltrúa Grímsnes- og Grafningshrepps, dags. 31. október 2024. Af hálfu kæranda hefur verið vísað til þess að gr. 5.9.4. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 hafi ekki verið fylgt en í því ákvæði er mælt fyrir um að berist athugasemdir á kynningartíma skuli skipulagsnefnd gefa umsögn um athugasemdir til sveitarstjórnar og þá skuli sveitarstjórn senda þeim hagsmunaaðilum er athugasemdir gerðu umsögn sína um þær ásamt niðurstöðu. Ekki verður séð að þessa hafi verið gætt við meðferð málsins en líkt og áður greinir hefur af hálfu sveitarfélagsins verið vísað til þess að svör við athugasemdum hafi verið svarað í gögnum málsins. Ekki verður á það fallist enda í greindu ákvæði skipulagsreglugerðar lögð sú skylda að gerð sé umsögn um athugasemdirnar og er það síðan sveitarstjórnar að taka „endanlega afstöðu til málsins“ eins og þar greinir.

Í 61. gr. laga um náttúruvernd er kveðið á um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja, þ. á m. eldvarpa, sbr. a.-lið 2. mgr. Í 3. mgr. lagagreinarinnar er kveðið á um að forðast beri að raska þeim vistkerfum og jarðminjum sem talin séu upp í 1. og 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til. Liggur nú fyrir sú afstaða sveitarstjórnar að ákvæðið eigi við um framkvæmdasvæðið og að brýn nauðsyn sé til staðar.

Lög nr. 60/2013 voru samþykkt á Alþingi 10. apríl 2013 og var gildistöku þeirra frestað í tvígang. Þau tóku loks gildi árið 2015, en hafði áður verið breytt með lögum nr. 109/2015. Í lögnum eins og þau voru samþykkt árið 2013 var í 57. gr. kveðið á um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja, en með lögum nr. 109/2015 varð ákvæðið að 61. gr. laga nr. 60/2013. Í 3. mgr. 57. gr. laganna frá 2013 var tiltekið að óheimilt væri að raska vistkerfum og jarðminjum sem talin væru upp í 1. og 2. mgr. ákvæðisins nema brýna nauðsyn bæri til og sýnt þætti að aðrir kostir væru ekki fyrir hendi. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi að lögnum kom fram að í 3. mgr. væri kveðið afdráttarlausr en áður um það hvað vernd skv. 1. og 2. mgr. fæli í sér. Mælt væri fyrir um bann við röskun þeirra náttúruþyrribæra sem undir greinina féllu nema brýna nauðsyn bæri til og sýnt þætti að aðrir kostir væru ekki fyrir hendi. Með orðalaginu „brýn nauðsyn“ væri lögð áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir gætu réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir.

Heldur var dregið úr framangreindum áformum með lögum nr. 109/2015. Í því frumvarpi sem lagt var fyrir þingið hafði um þetta einungis komið fram að forðast bæri eins og kostur væri að raska þessum vistkerfum og jarðminjum. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu kom fram að eðlilegt væri að munur væri á réttaráhrifum þess að falla undir sérstaka vernd annars vegar og skráningu á C-hluta náttúru-minjaskrár hins vegar. Þá væri mikilvægt að haft væri í huga að hefði náttúruþyrribæri sem nyti sérstakrar verndar samkvæmt ákvæðinu ákveðna sérstöðu væri eðlilegt að slíkt þyrribæri væri sett á náttúru-minjaskrá. Ákvæðinu var hins vegar breytt í meðförum þingsins í nágildandi veru. Í nefndarálini umhverfis- og samgöngunefndar, dags. 10. nóvember 2015, kom fram það mat nefndarinnar að rétt væri að feta ákveðinn milliveg frá því frumvarpi sem lagt hefði verið fram og áður samþykktum lögum nr. 60/2013. Kom fram að vilji nefndarinnar væri að styrkja ákvæðið um sérstaka vernd og að áskilnað um brýna nauðsyn þurfi til að heimilt verði að veita framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi til röskunar á náttúru-minjum sem féllu undir sérstaka vernd. Með breytingunni væri þó stigsmunur á þeirri vernd sem náttúru-minjar sem falli undir ákvæðið njóti og þeirrar verndar sem náttúru-minjar á C-hluta náttúru-minjaskrár njóti, en samkvæmt breytingartillögu nefndarinnar þurfi að koma til almannahagsmunir ef raska eigi náttúru-minjum á C-hluta náttúru-minjaskrár, en í frumvarpinu hafði verið talað um nauðsyn. Í 3. mgr. 37. gr. laga nr. 60/2013, eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 109/2015, er kveðið á um að forðast beri að raska svæðum eða náttúru-myndunum sem skráðar hafa verið á C-hluta náttúru-minjaskrár nema almannahagsmunir krefjist þess og annarra kosta hafi verið leitað. Í 3. mgr. 61. gr. laga um náttúruvernd er nú mælt fyrir um að: „Forðast ber að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til.“

Af framansögðu er ljóst að gert er ráð fyrir að greinarmunur sé á réttaráhrifum þeirrar verndar fyrir röskun sem ákveðin vistkerfi og jarðminjar njóta skv. 61. gr. laga nr. 60/2013 og þeirrar verndar sem náttúru-minjar njóta sem skráðar hafa verið á C-hluta náttúru-minjaskrár. Þannig kveður 61. gr. á um að brýn nauðsyn þurfi að vera til staðar en 37. gr. á um að almannahagsmunir krefjist og að annarra kosta hafi verið leitað. Líkt og áður greinir kom fram í frumvarpi að lögum nr. 60/2013 að brýn nauðsyn skírskotaði til mjög ríkra hagsmuna og þá fyrst og fremst almannahagsmuna. Orðalag ákvæðisins um það er þrátt fyrir aðrar breytingar enn óbreytt og verður því ekki ráðið að hverfa hafi átt frá því að mjög ríkir hagsmunir þurfi að vera í húfi og þá fyrst og fremst almannahagsmunir til þess að réttlæta röskun á þeim vistkerfum og jarðminjum sem njóta verndar skv. 61. gr. laganna. Samkvæmt 3. mgr. 61. gr. er skylt að afla framkvæmdaleyfis eða eftir atvikum byggingarleyfis, sbr. skipulagslög og lög nr. 160/2010 um mannvirki, vegna framkvæmda sem hafa í för með sér röskun á þeim vistkerfum og jarðminjum sem verndar njóta samkvæmt ákvæðinu. Kemur og einnig fram að áður en leyfi sé veitt skuli leyfisveitandi leita umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi

náttúruverndarnefndar nema fyrir liggi staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. laga n. r. 60/2013 liggi fyrir, en þar er þó ekki kveðið á um umsögn Umhverfisstofnunar heldur Náttúruverndarstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefnda vegna aðalskipulags og Náttúruverndarstofnunar, Náttúrufræðistofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefnda vegna deiliskipulags. Er það því á herðum leyfisveitanda að meta hvort brýna nauðsyn beri til að raska þeim vistkerfum og jarðminjum sem verndar njóta skv. 61. gr. laganna. Samkvæmt 4. mgr. lagagreinarinnar skal 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.

Umsagna Umhverfisstofnunar eða náttúruverndarnefndar skv. 61. gr. laga nr. 60/2013 hefur ekki verið leitað. Álitsumleitan er almennt veigamikill þáttur í undirbúningi ákvörðunar og hefur því yfirleitt verið talið, að vanræksla á því að leita lögboðinnar umsagnar sé verulegur annmarki, sem almennt leiði til ógildingar ákvörðunar. Meginreglan hefur verið talin sú að íþyngjandi ákvarðanir teljast ógildanlegar af þeim sökum og í sumum tilvikum geti ívilnandi ákvarðanir einnig orðið það. Í rökstuðningi sveitarfélagsins fyrir því að brýna nauðsyn beri til áframhaldandi námuvinnslu er einkum vísað til hagsmuna af notkun efnisins innan sveitarfélagsins en í greinargerð með framkvæmdaleyfinu kemur fram að fyrirhugað sé að meirihluti þess verði fluttur úr landi. Með hliðsjón af lögskýringargögnum að baki skilyrði 61. gr. laga nr. 60/2013 um brýna nauðsyn, þar sem fram kemur að ríkir hagsmunir þurfi að vera í húfi og þá fyrst og fremst almannahagsmunir, verður ekki talið að færð hafi verið fram viðhlítandi rök fyrir því að skilyrðið sé uppfyllt.

Af öllu því sem að framan er rakið er ljóst að við undirbúning og málsmeðferð hinnar kærðu ákvörðunar var ekki í öllu gætt ákvæða skipulagslaga eða náttúruverndarlaga. Þá fullnægði sveitarstjórn ekki rannsóknarskyldu sinni skv. 10. gr. stjórnsýslulaga en umsögn Umhverfisstofnunar er liður í rannsókn málsins. Þykja þessir ágallar leiða til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar, svo sem nánar hefur verið gerð grein fyrir.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 2. október 2024 um að samþykkja útgáfu framkvæmdaleyfis vegna efnistöku úr námu E24 í Seyðishólum.

Ómar Stefánsson (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Þorsteinn Sæmundsson (sign)