

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

Reykjavík, 21. mars 2024

## KÆRA

*Kærendur:* Guðrún Agnarsdóttir, Lækjarási 16, Reykjavík og Sigurður Bjarni Sigurðsson, Brautarhóli, Svarfaðardal.

*Kærðar ákvarðanir:*

- 1) Leyfi Fiskistofu 2. maí 2023 fyrir 37.000 m<sup>3</sup> efnistöku í árfarvegi Svarfaðardalsár á 7,2 ha svæði í landi jarðarinnar Bakka til fimm ára.
- 2) Leyfi Fiskistofu 12. maí 2023 fyrir 20.000 m<sup>3</sup> efnistöku í árfarvegi Svarfaðardalsár á 3,1 ha svæði í landi jarðarinnar Grundar til fimm ára.
- 3) Ákvörðun sveitarstjórnar Dalvíkurbyggðar 6. júní 2023 um leyfi fyrir 37.000 m<sup>3</sup> efnistöku í landi Bakka til fimm ára, efnistökusvæði 614-N.

*Krafa:* Stöðvun framkvæmda og ógilding ákvarðana.

*Lagarök:* Kæruheimild er í 1. mgr. 36. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði og í 52. gr. sbr. 13. gr. skipulagлага nr. 123/2010, sbr. og 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Stöðvunarkrafa byggist á 5. gr. laga nr. 130/2011. Byggt er á að ákvarðanir stangist á við 10. gr. og IV. kafla laga 37/1993, 8. gr. og 10. gr. sbr. 7. gr. laga nr. 60/2013, lög nr. 123/2010 sbr. og lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011 og lög um umhverfismat nr. 111/2021, auk vatnalaga nr. 15/2023 og laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu eftir atvikum.

*Lögvarðir hagsmunir:* Kærendur eru hvort um sig eigendur lands er liggur að Svarfaðardalsá, skammt neðan þeirra svæða er mál þetta fjallar um; kærandinn Guðrún er eigandi jarðarinnar Grafar og kærandinn Sigurður er eigandi jarðarinnar Brautarhóls. Kærendur hafa bæði lögvarða hagsmuni vegna grenndarréttar og vegna veiðiréttar í Svarfaðardalsá skv. samþykktum lögbundins veiðifélags árinna auk þess sem efnistakan sem um ræðir hefur bein á áhrif á landareignir þeirra með breytingum á árfarvegi sem af þeim leiða.

*Kærufrestur:* Kærðar ákvarðanir hafa ekki verið auglýstar í blöðum eða kynntar kærendum með neinum hætti. Kærandinn Guðrún heyrði fyrst af hluta ákvarðananna í liðinni viku og öðrum í dag, en kærandinn Sigurður fyrir á þessu ári hvað varðar kærð leyfi Fiskistofu, með eigin gagnaöflun, en framkvæmdaleyfinu í gær, með rannsókn umboðsmanns. Kærufrestur skv. lokamálslið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 hefur enn ekki byrjað að líða eða er eftir atvikum a.m.k. óliðinn.

*Atvik:*

Kærandi Sigurður tók sæti í stjórn veiðifélags Svarfaðardalsár í desember á liðnu ári við afsögn tveggja kjörinna stjórnarmanna, en hann hafði áður verið varamaður án þess að vera upplýstur um starf stjórnar. Fljótlega fóru að koma fram upplýsingar er bent gætu til þess að efnistaka færi fram úr árfarvegi Svarfaðardalsár án þess að fyrir lægju tilskilin eða lögmæt leyfi. Um er að ræða tvo efnistökuastaði í ánni, sem eru skammt ofan jarðeigna kæranda, Grafar og Brautarhóls.

Í ljós kom, að Fiskistofa hafði í maí 2023 veitt tvö leyfi til efnistöku í Svarfaðardalsá, annað fyrir landi Bakka, útgefið 2. maí 2023 en hitt fyrir landi Grundar, útgefið 12. maí 2023. Jarðir þessar liggja norðan ár, en jarðir kæranda sunnan ár og næst fyrir neðan umrædda efnistökuastaði. Leyfin voru útgefin til fimm

ára og heimiluðu efnistöku upp á annars vegar 37.000 og hinsvegar 20.000 rúmmetra. Í tilviki Grundar er ekki um efnistökusvæði að ræða skv. aðalskipulagi Dalvíkurbyggðar. Ekki er getið um kærueimild eða kærufrest í neinni leyfisveitinganna. Þá kom í ljós við könnun umboðsmanns kæranda í gær, að Dalvíkurbyggð samþykkti 6. júní 2023 37.000 m<sup>3</sup> efnistöku til fimm ára í landi Bakka, ef marka má fundargerð á vef sveitarfélagsins, úr námu merkti 614-N í aðalskipulagi þess. Vísað er í fundargerðinni til fundargerðar skipulagsráðs sveitarfélagsins 10. maí 2023 um erindi 2. maí 2023 er með hafi fylgt umsögn Fiskistofu og Veiðifélags Svarfaðardalsár. Í ákvörðuninni er ekki getið um kærueimild eða kærufrest og ákvörðunin var ekki auglýst eða kynnt kærendum. Ekkert framkvæmdaleyfi liggur fyrir til efnistöku í landi Grundar. Efnistaka fer þar þó fram úr Svarfaðardalsá, bæði í landi Bakka og Grundar. Samkvæmt lýsingu fyrir aðalskipulagsbreytingu í liðnum mánuði sem kynnt var á Skipulagsgátt, sjá mál nr. 222/2024, sýnist hafa verið sótt um framkvæmdaleyfi fyrir efnistöku í landi Grundar 5. maí 2023 til sveitarfélagsins. Í umsögn Fiskistofu 13. mars 2024 í því máli kemur fram að efnistaka úr vatnsfarvegi hefur farið fram í landi Grundar: „...mikil ásókn hefur verið í efni úr áreyrum og farvegi Svarfaðardalsár, m.a. fyrir landi Grundar”.

Í birtum fundargerðum Dalvíkurbyggðar má sjá að sveitarstjórn veitti áður efnistökualeyfi bæði í landi Bakka og í landi Grundar á fundi sínum 23. febrúar 2021, en ekki kemur fram að það hafi verið leyfi til að taka efni í Svarfaðardalsá, eða neitt frekar um efni ákvarðananna. Nærtækt er að álykta að ákvarðanir þessar hafi varðað efnistöku í vatnsfallinu, enda gaf skv. hafsja Hafrannsóknarstofnunar Fiskistofa út slík leyfi fyrir báðum jörðunum og þúsundum rúmmetra árið 2020, sem runnu út í árslok 2021, og annað leyfi í landi Bakka fyrir 10.000 m<sup>3</sup> árið 2022 sem rann út í júlí 2023. Hljóta þessi leyfi að koma til skoðunar í málinu vegna samhengis og ákvæða laga nr. 60/2013 og 111/2021 um mat á heildaráhrifum.

*Röksemdir:*

a. Meginsjónarmið við ákvarðanatöku og áætlanir

Fiskistofa er eins og Dalvíkurbyggð bundin af meginjónarmiðum við ákvarðanatöku sína sbr. 8., 10. og 11. gr. sbr. 7. gr. laga nr. 60/2013. Fiskistofa mat hvorki heildaráhrif né beitti vistkerfisnálgun skv. 10. gr. laganna við ákvarðanir sínar og má í raun um röksemdir fyrir ógildingu leyfisveitinga hennar vísa til hennar eigin umsagnar um lýsingu fyrir aðalskipulagsbreytingu Dalvíkurbyggðar vegna fyrirhugaðs efnistökusvæðis í landi Grundar 13. mars 2024 sem liggur fyrir á Skipulagsgátt, mál nr. 222/2024, þar sem bent er neikvæð áhrif á viðkomu bleikjunnar og nauðsyn heildstæðrar áætlunar.

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

Ekki er vikið að því í kærðum ákvörðunum hvernig tilvitnuð ákvæði voru uppfyllt, þó sýnt sé að efnistaka í árfarvegi hafi áhrif á laxfiska í Svarfaðardalsá langt út fyrir efnistökusvæðin sjálf og mikil efnistaka hefur þegar farið fram í ánni og augljóst að líta þarf til samlegðaráhrifa.

b. Vatnsgæði

Ekki verður ráðið af neinni hinna kærðu ákvarðana að fjallað hafi verið um áhrif framkvæmda á vatnshlotið Svarfaðardalsá eða önnur vatnshlot er verða kynni fyrir áhrifum skv. lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011.

c. Umhverfismatsskylda, matsskylduákvörðun, viðmið og heildarálag

Samkvæmt lögum nr. 111/2021 kann efnistaka að vera umhverfismatsskyld sé áætlað að raska 2,5 ha svæði eða stærra eða efnismagn er 50.000 m<sup>3</sup> eða meira, en nær þó ekki viðmiði um að vera ávallt umhverfismatsskyld.

Ljóst er, að efnistaka hefur farið fram um árabíl og í nokkuð stórum stíl í landi jarðarinnar Bakka, sbr. aðalskipulag og eldri leyfisveitingar sveitarfélags og Fiskistofu. Í hinum kærðu ákvörðunum er þó hvað varðar efnistöku í landi Bakka ekki litið til heildarmagns og hugsanlegrar umhverfismatsskyldu, en skv. 2. viðauka síðastgreindra laga skal við ákvörðun um matsskyldu líta til heildarumfangs, sjá 1. tölulið. Samkvæmt 3. tölulið skal m.a. líta til samlegðaráhrifa. Ekkert var litið til þessara atriða við neina af hinum kærðu ákvörðunum. Í þessu samhengi er einnig vísað til 10. gr. sbr. 7.

gr. laga nr. 60/2013 um skyldu til að taka mið af heildarálagi, sem gildir um allar hinar kærðu ákvarðanir og er meginsjónarmið við alla ákvarðanatöku stjórnvalda sem og áætlanagerð.

Samkvæmt ákvörðun Fiskistofu 2. maí 2023 að því er varðar heimild til efnistöku í landi Bakka er um að ræða efnistökusvæði sem er 7,2 ha að stærð en um stærð svæðis segir ekkert í kærðri ákvörðun Dalvíkurbyggðar. Samkvæmt leyfi Fiskistofu er um að ræða þrefalt það landsvæði sem ávallt er skylt að óska eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar varðandi það hvort umhverfismat skuli fram fara. Samkvæmt ákvörðun Fiskistofu 12. maí 2023 að því er varðar heimild til efnistöku í landi Grundar er um að ræða efnistökusvæði sem er 3,1 ha að stærð og því einnig yfir viðmiðunarmörkum laga nr. 111/2021. Ekki kemur fram í hinum kærðu ákvörðunum að leitað hafi verið eftir slíkri ákvörðun Skipulagsstofnunar um umhverfismatsskyldu og slíka ákvörðun er ekki að finna við leit í gagnagrunni Skipulagsstofnunar. Ákvarðanir Fiskistofu og Dalvíkurbyggðar eru því í andstöðu við lög nr. 111/2021 og eru ólögmæt.

d. Umsögn náttúruverndarnefndar og Umhverfisstofnunar

Áður en veitt er leyfi til efnistöku er skylt skv. 2. mgr. 13. gr. nr. 123/2010 að leita álits lögbundinnar náttúruverndarnefndar skv. 14. gr. laga nr. 60/2013. Hennar virðist hvorki hafa verið leitað um áformin við aðalskipulagsgerð né síðar. Þá liggur lögbundin umsögn Umhverfisstofnunar um efnistöku ekki fyrir.

e. Rannsóknarskylda

Hvorki er í kærðum leyfisveitingum Fiskistofu né í bókun af sveitarstjórnarfundum sem mál þetta fjallar um, eða þar tilvitnaðrar bókunar skipulagsráðs, að finna vísbendingu um að Fiskistofa og sveitarstjórn hafi áður sinnt lögbundinni rannsóknarskyldu sinni skv. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sbr. einnig skyld regla um vísindalegan grundvöll í 8. gr. sbr. 7. gr. laga nr. 60/2013.

f. Aðalskipulag

Kærð ákvörðun er hvað varðar leyfi Fiskistofu til efnistöku í Svarfaðardalsá í landi Grundar í ósamræmi við gildandi aðalskipulag Dalvíkurbyggðar þar sem engin náma er þar í skipulaginu. Kærð ákvörðun Fiskistofu hvað varðar Bakka og framkvæmdaleyfi Dalvíkurbyggðar eru einnig í ósamræmi við gildandi aðalskipulag, þar sem samkvæmt skipulaginu sem gildi tók 2009 er náma 614-N minni en 2,5 ha, sjá kafla 4.12 skipulagsins, en efnistakan sem heimiluð var þar er þó á nær þrefalt stærra svæði ef marka má leyfi Fiskistofu, sjá d-lið hér að framan. Ákvarðanirnar eru því allar í ósamræmi við aðalskipulag.

g. Skipulagslög og -reglugerð

Kærð ákvörðun Dalvíkurbyggðar stangast á við 2. og 4. mgr. 13. gr. laga nr. 123/2010 þar sem ekki er getið stærðar efnistökusvæðis, vinnsludýpis, og gerðar efnis í ákvörðun. Ákvörðunin uppfyllir m.a. ekki áskilnað reglugerðar nr. 772/2012 um nákvæma tilgreiningu svæðis.

h. Álit Orkustofnunar og Hafrannsóknarstofnunar og leyfi Orkustofnunar

Hvorki virðist hafa verið leitað eftir umsögn Orkustofnunar né Hafrannsóknarstofnunar við hinar kærðu ákvarðanir. Þá kann að vera að skylt sé að leita leyfis Orkustofnunar skv. vatnalögum nr. 15/2023 og auðlindalögum nr. 57/1998. Sýnist að þörf hafi verið á þeim leyfisveitingum áður en hin kærðu leyfi voru veitt og er rétt að úrskurðarnefndin rannsaki það. Þannig virðist leyfi skv. 1. mgr. 75. gr. vatnalaga ekki hafa legið fyrir við ákvarðanir um framkvæmdaleyfi og heldur ekki nýtingarleyfi skv. 6. gr. auðlindalaga. Í úrskurði úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 74/2023 (*Hvammsvirkjun II*) er kveðið skýrt á um að við framkvæmdarleyfi sveitarfélags verði leyfi annarra aðila að liggja fyrir.

i. Andmælaréttur og grenndarkynning

Kærendum var ekki á neinu tímamarki veittur kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Engin grenndarkynning skv. 5. mgr. 13. gr. laga nr. 123/2010 fór heldur fram.

j. Stöðvunarkrafa

Ljóst er að efnistaka á sér nú stað bæði í landi Bakka og Grundar úr farvegi Svarfaðardals. Kæruheimildin væri þýðingarlaus, ætti efnistakan að geta farið fram á meðan á málsmeðferð stendur.

Virðingarfyllst,

f.h. kæranda samkvæmt umboði



Snæbjörn Guðmundsson, stjórnarformaður

[natturugrid@natturugrid.is](mailto:natturugrid@natturugrid.is)