



Árið 2023, miðvikudaginn 19. apríl, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21 í Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 81/2022, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 24. júní 2022 um að fyrirhuguð uppbygging verslunar- og þjónustusvæðis í landi Leynis 2 og 3, Rangárþingi ytra, skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 24. júlí 2022, er barst nefndinni sama dag, kæra nánar tilgreindir aðilar, sem flestir munu vera eigendur fasteigna, en í sumum tilvikum ábúendur í næsta nágrenni jarðanna Leynis 2 og 3, Rangárþingi ytra, þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 24. júní 2022 að fyrirhuguð uppbygging verslunar- og þjónustusvæðis í landi Leynis 2 og 3 skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Með tölvupósti til úrskurðarnefndarinnar 2. ágúst s.á. var þess óskað að tiltekinn aðili yrði talinn meðal kærenda, en beiðnin barst að kærufresti liðnum og verður því ekki tekin til greina.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 2. september 2022.

Málavextir: Hinn 15. maí 2020 lá fyrir ákvörðun Skipulagsstofnunar um að fyrirhuguð uppbygging verslunar- og þjónustusvæðis í landi Leynis 2 og 3 í ofanverðri Landsveit skyldi ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Kærðu eigendur og/eða ábúendur fasteigna í næsta nágrenni þá ákvörðun til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og kröfðust þess að hún yrði felld úr gildi. Byggðu kærendur máltilbúnað sinn m.a. á því að áformuð framkvæmd gæti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar í skilningi 1. mgr. 6. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, einkum með tilliti til hugsanlegrar vatnsmengunar og hættu fyrir heilbrigði manna.

Með úrskurði nefndarinnar, sem kveðinn var upp 18. desember 2020 í máli nr. 53/2020, var greind ákvörðun Skipulagsstofnunar felld úr gildi. Að teknu tilliti til þeirra viðmiða sem fram kæmu í 2. viðauka við lög nr. 106/2000 og þeirra hagsmuna sem í húfi væru taldi úrskurðarnefndin að rökstuðningi hinnar kærðu ákvörðunar hefði verið svo áfátt að vafi léki á því hvort fullnægjandi upplýsingar hefðu legið fyrir við töku henni. Hefði stofnunin m.a. ekki heimfært áætlanir framkvæmdaraðila um fyrirkomulag fráveitu upp á staðhætti, en gert hafði verið ráð fyrir náttúrulegri jarðvegshreinsun, en reyndist það ekki mögulegt yrði notað hefðbundið hreinsivirki.

Hinn 20. janúar 2021 barst Skipulagsstofnun „uppfærð greinargerð, [framkvæmdaraðila] vegna fyrirsparnar um matsskyldu framkvæmda við Leyni í Landsveit.“ Sem fyrr var þar lýst áformum

um uppbyggingu verslunar- og þjónustusvæðis á svæðinu er fæli m.a. í sér stækkun tjaldsvæðis og að reist yrði allt að 200 m² þjónustuhús í stað þess 8 m² húss sem fyrir væri. Jafnframt að reist yrði allt að 800 m² bygging við nýja aðkomu syðst á svæðinu. Þar yrði veitingastaður, verslun, móttaka fyrir gesti og starfsmannaaðstaða. Að auki yrðu byggð allt að 45 gestahús á einni hæð, 30 þeirra yrðu allt að 60 m² að stærð og 15 allt að 20 m². Við hvert gestahús yrði kúluhús, að hámarki 30 m². Samtals yrði gisting fyrir 180 gesti í gestahúsum. Heildarbyggingarmagn á svæðinu yrði 4.935 m². Bílastæði yrðu fyrir 85 bifreiðar og 11 rútur, en almennt væri gert ráð fyrir því að gestir legðu við móttökuhúsið eða væri ekið að sínum íverustað.

Fram kom í hinni uppfærðu greinargerð að þar sem allt benti til þess að á svæðinu væru þykk jarðlög þætti kostur ef hægt væri að nýta þau til hreinsunar skólps, en hægt yrði að hafa hreinsikerfi á nokkrum stöðum innan framkvæmdasvæðisins. Ef nánari könnun á aðstæðum sýndi að ekki væru nægileg þykk jarðlög til staðar yrði keypt tilbúin hreinsistöð og notast við eina miðlæga stöð, þ.e. hefðbundin skólphreinsivirki. Að henni yrði þá leitt allt skólp frá svæðinu. Það myndi kalla á lagnakerfi og viðamikla dælingu og lagt væri því til að hin aðferðin yrði notuð.

Í greinargerð þessari var tilgreint að framkvæmdasvæðið tæki til um 15 ha lands sem hefði að stærstum hluta verið ræktað og nýtt til landbúnaðar, en nyrst á svæðinu hefði verið rekið tjaldsvæði. Á landi Leynis 2 væru þrjú mannvirki, en ekki væri byggt á landi Leynis 3. Nokkur byggð væri í næsta nágrenni. Svæðið væri flatlent og norðan þess rynni Klofalækur. Það væri innan virks brotabeltis, Suðurlandsbrotabeltisins og á Þjósárhrauni sem nyti sérstakrar verndar í samræmi við 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Jafnframt væri það á fjarsvæði vatnsverndar, en grunnvatn í Landsveit væri fremur viðkvæmt fyrir mengun. Stafaði það af því hversu lek hraunin væru, hversu hátt grunnvatnsborðið stæði í þeim og hversu greiður grunnvatnsstraumurinn væri. Hins vegar yrði mikil þynning á allri mengun vegna lektarinnar. Taldi framkvæmdaraðili að uppbyggingin hefði ekki í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif þegar litið væri til 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum.

Með bréfi Skipulagsstofnunar til framkvæmdaraðila, dags. 11. febrúar 2021, var farið fram á frekari upplýsingar og skýringar, t.a.m. varðandi, vatnsból, fráveitumál og þykkt og gerð jarðlaga á framkvæmdasvæðinu. Í kjölfarið vann verkfræðistofan EFLA jarðvegskönnun fyrir framkvæmdaraðila og 15. desember s.á. barst Skipulagsstofnun minnisblað, dags. 22. nóvember 2021, vegna könnunarinnar ásamt „uppfærð[ri]“ greinargerð. Með tölvubréfi Skipulagsstofnunar til framkvæmdaraðila 17. janúar 2022 var frekari upplýsinga óskað og bærust þær í mars s.á., ásamt minnisblaði Íslenskra orkurannsókna, ÍSOR, dags. 7. september 2020, en það hafði verið unnið fyrir Rangárþing ytra við gerð deiliskipulags fyrir svæðið. Í því kom fram að vatnsbólum og vatnsbólsvæðum sveitarfélagsins í Tvíbytnulæk nálægt Lækjarbotnum og í Kerauga stafaði ekki hætta af mengun frá Leyni eða af fyrirhugaðri uppbyggingu þar. Hvað varðaði einkavatnsból í frístundabyggðinni niður með Klofalæk væri staðan nú þegar sú að huga þyrfti að vatnsveitu og sameiginlegu vatnsbóli ofan byggðarinnar. Með auknum umsvifum í Leyni yrði það enn brýnna.

Hinn 11. mars 2022 óskaði Skipulagsstofnun umsagna frá Heilbrigðiseftirliti Suðurlands, Minjastofnun Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Rangárþingi ytra og Umhverfisstofnun, sem töldu að framkvæmdin skyldi ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Jafnframt var leitað umsagnar hjá lögmanni kæranda f.h. landeigenda í fyrrgreindu máli nr. 53/2020. Í þeirri umsögn var því haldið fram að tilgreindur straumhraði grunnvatns og niðurstaða í minnisblaði ÍSOR frá 7. september 2020 væri ekki í samræmi við aðrar nýlegar og nákvæmari rannsóknir. Viðbrögð

framkvæmdaraðila við framkomnum umsögnum, ásamt frekari upplýsingum, bárust Skipulagsstofnun 6. maí 2022 og 31. s.m., þ. á m. skýringar ÍSOR á meintu misræmi, en í minnisblaði, dags. 31. maí s.á., var því hafnað að slíku misræmi væri til að dreifa. Ásamt því sem hér er rakið átti Skipulagsstofnun í nokkrum tölvupóstsamskiptum við framkvæmdaraðila og lögmenn kæranda við meðferð málsins.

Hinn 24. júní 2022 lá fyrir ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar, þ.e. að á grundvelli fyrirbyggjandi gagna væri fyrirhuguð framkvæmd ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka við lög nr. 106/2000, og skyldi því ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Fælust helstu neikvæðu áhrifin í breyttri ásýnd svæðis og mögulegu ónæði vegna starfseminnar, en umfang áhrifa væri þó líklegt til að vera takmarkað. Taldi stofnunin að ólíklegt væri að framkvæmdin kæmi til með að hafa í för með sér óafturkræf umhverfisáhrif sem ekki væri hægt að fyrirbyggja með vandaðri verktilhögun og vöktun viðtaka eða bæta úr með mótvægisáðgerðum.

Samhliða málsmeðferð samkvæmt lögum nr. 106/2000 var unnið að breytingum á skipulagsáætlunum á svæðinu vegna fyrrgreindra áforma. Breyting á Aðalskipulagi Rangárþings ytra 2016–2028 var birt í B-deild Stjórnartíðinda 11. janúar 2021. Í henni felst m.a. að gerð er breyting á landnotkun 15 ha svæðis og henni breytt úr landbúnaðarlandi í verslunar- og þjónustusvæði þar sem gert er ráð fyrir uppbyggingu fyrir ferðaþjónustu. Einnig er gert ráð fyrir nýju vatnsbóli, sem yrði vatnsból fyrir Leyni og e.t.v. fleiri jarðir í nágrenninu. Deiliskipulag fyrir Leyni 2 og 3 tók gildi 28. s.m. Sætti það kæru til úrskurðarnefndarinnar sem með úrskurði í máli nr. 21/2021, uppkveðnum 30. ágúst 2021, hafnaði kröfu um ógildingu á ákvörðun sveitarstjórnar Rangárþings ytra frá 12. nóvember 2020 um samþykkt þess.

Málsrök kæranda: Kærendur byggja á því að hin kærða ákvörðun sé haldin verulegum annmörkum og hana skuli því ógilda.

Telja verði að framkvæmdaraðili hafi í raun tilkynnt Skipulagsstofnun um hina fyrirhuguðu framkvæmd til ákvörðunar um matsskyldu hennar í mars 2022, en ekki í janúar 2021. Því hafi borið við meðferð málsins að fylgja ákvæðum laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, en ekki ákvæðum eldri laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 3. tl. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 111/2021.

Í tölvupósti Skipulagsstofnunar til lögmanns kæranda 16. febrúar 2021 hafi komið fram að stofnuninni hefðu borist drög að uppfærðri greinargerð frá framkvæmdaraðila sem gerðar hefðu verið nokkrar athugasemdir við og að málið væri því „há framkvæmdaraðila“. Sérstaklega hafi verið tekið fram að erindið hefði ekki verið formlega mótttekið og lagt til að stofnunin myndi upplýsa kærendur þegar tekið yrði formlega við því og það sent út til umsagnar. Hafi lögmenn kæranda ítrekað óskað upplýsinga um stöðu mála og þau svör hafi borist 11. janúar 2022 að tilkynning hefði borist frá framkvæmdaraðila en hún væri óyfirfarin og gæti tekið breytingum. Í mars s.á. hafi stofnunin sent tölvupóst til umsagnaraðila þar sem fram hefði komið að 9. mars 2022 hefði verið mótttekið erindi þar sem tilkynnt væri um hina fyrirhuguðu framkvæmd.

Í lögum nr. 106/2000 sé ekki gert ráð fyrir að framkvæmdaraðili geti lagt fram ókláraða og ófullnægjandi tilkynningu og lagt fram fullnægjandi gögn síðar. Þvert á móti kveði lögin á um hraða og samfellda málsmeðferð eftir að tilkynning berst. Séu annmarkar á tilkynningu gefist framkvæmdaraðila tækifæri til að bæta úr þeim síðar í kjölfar umsagna sem Skipulagsstofnun beri að leita eftir. Hafi stofnuninni því borið að hefja málsmeðferð strax í kjölfar ætlaðrar tilkynningar framkvæmdaraðila í janúar 2021. Ef talið verði að framkvæmdaraðili hafi tilkynnt

um framkvæmdina í einhverju formi í janúar 2021 verði að leggja til grundvallar að slíkir meinbugir hafi verið á þeirri tilkynningu að ófært hafi verið að hefja formlega málsmeðferð á grundvelli henni, sbr. dóm Hæstaréttar frá 1. október 2009 í máli nr. 696/2008.

Markmið laga nr. 106/2000 og laga nr. 111/2021 sé m.a. að tryggja heilnæmt umhverfi og umhverfisvernd. Það markmið náist ekki nema ákvarðanir um matsskyldu framkvæmda byggist á réttum lagagrundvelli enda taki umhverfissjónarmið örum breytingum í takt við þróun í vísindum og rannsóknum. Þá hafi lög nr. 111/2021 falið í sér veigamiklar breytingar á umhverfismati framkvæmda, t.a.m. með því að skilgreining á „umtalsverðum umhverfisáhrifum“ hafi verið felld brott. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna hafi komið fram að skilgreiningin hefði valdið vandkvæðum í framkvæmd enda bæri að greina „öll umtalsverð áhrif“, ekki aðeins veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki væri hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum.

Kærandi telji óhád þessu að fyrirhuguð uppbygging sé líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, einkum með tilliti til hugsanlegrar grunnvatnsmengunar og hættu fyrir heilbrigði manna. Þá hafi Skipulagsstofnun ekki búið yfir fullnægjandi eða réttum upplýsingum til að leggja forsvaranlegt mat á líkleg umhverfisáhrif og umfang þeirra og nauðsyn hafi staðið til að rannsaka ýmis atriði betur.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar sé á því byggt að aðalvatnsbólum sveitarfélagsins í Tvíbytnulæk nálægt Lækjarbotnum og í Kerauka stafi ekki hætta af fyrirhugaðri uppbyggingu og byggist sú niðurstaða á minnisblöðum ÍSOR frá 7. september 2020 og 31. maí 2022. Telja verði að þessi niðurstaða sé röng og að töluverður vafi sé fyrir hendi að þessu leyti og þar með hvort forsendur framkvæmdaraðila og Skipulagsstofnunar standist. Vafaatriðin séu svo veigamikil að réttast væri að fyrirhuguð framkvæmd verði látin sæta mati á umhverfisáhrifum, en í öllu falli að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi vegna skorts á fullnægjandi upplýsingum, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Samkvæmt Aðalskipulagi Rangárfings ytra 2016–2028 séu jarðirnar Leynir 2 og 3 á fjarsvæði vatnsverndar og grunnvatn á svæðinu viðkvæmt fyrir mengun. Í aðalskipulaginu komi t.a.m. fram að stefnt sé að því að framtíðarvatnsból fyrir sveitarfélagið verði við m.a. Kerauga við Tjörvastaði og að ráðast eigi í stærri samveitu þar sem horft yrði til þess að virkja við Kerauga/Lækjarbotna.

Framkvæmdasvæðið falli undir verndarsvæði í skilningi d-liðar vii. liðar 2. tl. 2. viðauka við lög nr. 106/2000. Fyrirhuguð uppbygging að Leyni 2 og 3 sé stórtæk og gríðarlegt magn af frárennsli muni falla til við áformaða starfsemi. Í greinargerð framkvæmdaraðila sé miðað við að rúmmál fráveituvatns verði 0,45 l/s við eðlilega nýtingu gistihúsa og fjöldi persónueininga á svæðinu við fulla nýtingu 280. Dagleg losun verði því 38.880 lítrar og 14,2 milljón lítrar af skólpi og grávatni á ársgrundvelli, en ekki sé ljóst hvort í tölunum sé tekið tillit til losunar frá heitum pottum eða frárennsli frá meginbyggingu svæðisins.

Grunnvatnsmengun myndi hafa í för með sér áhrif á aðalvatnsból sveitarfélagsins og á einkavatnsból í næsta nágrenni og neðar í byggðinni. Hún sé til þess fallin að hafa alvarleg áhrif á fjölda fólks, líkur á áhrifum séu miklar og þau gætu verið langvarandi og hugsanlega óafturkræf. Ekki séu miklir möguleikar á að draga úr áhrifum hennar miðað við fyrirhuguð áform. Setja verði möguleikann á grunnvatnsmengun í samhengi við áform framkvæmdaraðila um að hreinsa og geyma gríðarlegt magn af skólpi í jarðvegi svæðisins. Framkvæmdasvæðið hvíli á 2–5 m djúpum jarðvegi ofan á leku hrauni á brotabelti. Sama hversu vel staðið yrði að

hreinsun frárennslis með jarðvegshreinsun yrði alltaf hætta á grunnvatnsmengun ef jarðhræringar ættu sér stað. Ríkt tilefni hefði verið til að rannsaka þetta nánar og réttast hefði verið að kortleggja jarðskjálftasprungur á svæðinu og kanna áhrif slíkra sprungna.

Ítarlegar rannsóknir hafi farið fram á grunnvatnsstraumum í Landsveit á árunum 2016–2017, annars vegar rannsókn ÍSOR í tengslum við alifuglabú á Jarlsstöðum og hins vegar vatnafarslegar rannsóknir sem gerðar hafi verið undir stjórn Jónasar Ketilssonar. Í þeim hafi komið fram að aðrennslistími grunnvatns frá Minnivallalæk að aðalvatnsbólunum væri mjög skammur, eða 65–70 dagar að Kerauganu og 77 dagar að Tvíbytnudælustöðinni við Lækjarbotna.

Á fundi vatnsveitu Rangárþings ytra og Ásahrepps í mars 2017 hafi verið lagt fram minnisblað þar sem tekið hafi verið fram að niðurstöður ferilefnarannsóknar gæfu tilefni til að skilgreina fjarsvæði að lindum Minnivallalækjar og norður fyrir Landveg. Þá hafi verið lagt til að stefna ekki lengur að nýtingu Keraugans sem framtíðarvatnsból sveitarfélagsins vegna hættunnar á grunnvatnsmengun. Ráða megi að rannsóknaraðilar hafi talið að svæðið væri komið að þolmörkum á árinu 2017. Ákveðið hafi verið að endurskilgreina grann- og fjarsvæði vatnsbólanna í Aðalskipulagi Rangárþings ytra 2016–2028. Í umhverfisskýrslu aðalskipulagsins hafi komið fram að Kerauga væri á mörkum þess að standast kröfur sem framtíðarvatnsból og að sveitarstjórn vildi breyta og stækka vatnsverndarsvæði fyrir Kerauga og Tvíbytnulæk til að tryggja betur vatnsgæði þar til framtíðar. Samkvæmt framangreindu megi telja ljóst að fjarsvæði vatnsverndar hafi verið afmarkað til þess að vernda vatnsból sveitarfélagsins og að án slíkrar verndar væri hætta á grunnvatnsmengun.

Framkvæmdaraðili byggir á því að aðalvatnsbólunum stafi ekki hætta af fyrirhugaðri uppbyggingu á grundvelli minnisblaðs ÍSOR frá 7. september 2020. Í því sé m.a. tekið fram að áætlaður rennslishraði grunnvatns á svæðinu sé 10 m/dag eða með öryggisstuðli sem áætlaður er fjórir 40 m/dag. Í umsögn kæranda til Skipulagsstofnunar hafi verið vísað til þess að þessi rennslishraði væri ekki í samræmi við fyrrgreindar rannsóknir. ÍSOR hafi veitt skýringar á ætluðu ósamræmi með minnisblaði, dags. 31. maí 2022, en það sé engan veginn afgerandi um að Kerauganu stafi ekki hætta af fyrirhugaðri uppbyggingu. Í minnisblaðinu komi m.a. fram að rennslishraðinn sé áætlaður meðalhraði í stóru þversniði. Ástæðan fyrir mun meiri rennslishraða að Kerauga sé sú að þar renni vatnið fram í helli. Erfitt sé að skilja tilvitnað orðalag með öðrum hætti en að rennslishraðinn í átt að Kerauganu sé mun meiri en þeir 40 m/dag sem einnig séu nefndir. Í minnisblaðinu sé einnig áréttað að í samræmi við fyrri niðurstöðu hafi verið lagt til að leggja til hliðar áform um framtíðarvatnsból í Kerauga. Þá sé óútskýrt hvers vegna ÍSOR miði við „áætlaðan meðalhraða í stóru þversniði“ þegar fyrir liggja rannsóknir á raunverulegum rennslishraða vatns frá svæðinu. Í skýrslu ÍSOR frá árinu 2021 komi fram að í rannsókn Árna Hjartarsonar frá 2016 sé áætlað að meðalrennslishraði grunnvatns í gegnum hraunið sé sem næst 32 m/dag. Með sama öryggisstuðli og ÍSOR leggi til grundvallar í minnisblaði sínu ætti að áætla rennslishraðann sem 128 m/dag.

Til viðbótar byggist niðurstaða ÍSOR á að grunnvatn hreinsi sig á 50 dögum. Í lið. 3.5. í 3. gr. samþykktar nr. 326/2022 um verndarsvæði vatnsbóla innan lögsagnarumdæma sveitarfélaganna á svæði Heilbrigðiseftirlits Suðurlands bs. sé grannsvæði skilgreint sem svæði sem taki við af brunnsvæði á aðrennslissvæði vatnsbóls og liggja eftir aðrennslissvæði að reiknuðum útmörkum 400 daga aðrennslistíma grunnvatns að vatnsbóli miðað við 50 m þykkun vatnsleiðara. Miðað við 400 daga aðrennslistíma ætti Leynir 2 og 3 að vera staðsett á grannsvæði aðalvatnsbóla, en veigamiklar takmarkanir séu settar á uppbyggingu á grannsvæðum skv. 13. og 14. gr. samþykktarinnar. Þá virðist óumdeilt að fyrirhuguð

uppbygging geti haft áhrif á einkavatnsból í nágrenni uppbyggingarsvæðisins, en fjarlægðin þar á milli sé í flestum tilvikum svo lítil að áhrifa af grunnvatnsmengun myndi líklega gæta mjög fljótlega eftir að hún ætti sér stað. Rennslisstefna grunnvatns á svæðinu sé með þeim hætti að hún myndi hafa bein áhrif á einkavatnsbólin. Virðist sú staða með öllu óhád mótvægisáðgerðum eða útfærslu fráveitumála og þeirri niðurstöðu að vatnsbólum sveitarfélagsins stafi ekki hættu af fyrirhugaðri uppbyggingu.

Upplýsingar um útfærslu fráveitumála hafi ekki verið fullnægjandi til að Skipulagsstofnun hafi getað tekið upplýsta ákvörðun. Gera verði þá kröfu að fyrirkomulag mótvægisáðgerða liggi fyrir í nokkuð fullmótaðri mynd, í þessu tilviki hönnun fráveitukerfis, áður en lagt sé endanlegt mat á hvort rétt sé að veita undanþágu frá því að mat á umhverfisáhrifum fari fram. Undirliggjandi hagsmunir séu svo miklir að vankantar á hönnun fráveitukerfis myndi hafa í för með sér stórslys fyrir sveitarfélagið og íbúa þess. Þá séu skólphreinsivirkin ein og sér tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar samkvæmt lið 11.05 í 1. viðauka við lög nr. 106/2000. Ætti sú staðreynd að leiða til stóraukinna krafna um að áform um fráveitumál séu skýr. Þrátt fyrir að þau séu skýrari en á fyrri stigum sé ýmislegt óljóst. Hvorki liggi fyrir hver verði endanlegur fjöldi hreinsivirkja né hönnun þeirra eða raunlekt í jarðvegi. Gangi ekki að vísa til þess að hægt sé að útfæra þessi mál á síðari stigum í samráði við eftirlitsaðila.

Gera megji ráð fyrir að rúmlega 10 milljón lítrum af grávatni verði árlega veitt beint út í jarðveg svæðisins sé miðað við efstu mörk. Óljóst sé hvaða áhrif slík losun myndi hafa á grunnvatn svæðisins og ekki verði séð að þetta atriði hafi verið rannsakað á neinn hátt við töku hinnar kærðu ákvörðunar. Einnig sé hættu á grunnvatnsmengun vegna stóraukinnar umferðar um svæðið. Verði ekki séð að framkvæmdaraðili hafi gert ráðstafanir vegna hugsanlegrar olíumengunar frá umferð og á fyrirhuguðu bílastæði. Um raunverulega hættu sé að ræða sem hvergi sé minnst á í ákvörðun Skipulagsstofnunar eða tilkynningu framkvæmdaraðila. Nauðsynlegt hefði verið að tilgreina og rannsaka mótvægisáðgerðir í tengslum við hugsanlega olíumengun. Í öðrum sambærilegum málum hafi slíkar forsendur varðandi bílastæði legið fyrir áður en ákvörðun hafi verið tekin um matsskyldu. Olíumengun þynnist ekki með tímanum og geti haft alvarleg áhrif á vatnsból.

Þá skorti loks á að í ákvörðun Skipulagsstofnunar sé gerð grein fyrir samlegðaráhrifum að því er varði hugsanlega hættu á grunnvatnsmengun á svæðinu, enda liggi fyrir að áformuð sé stórfelld uppbygging og aukning á starfsemi á mjög afmörkuðu svæði sem allt falli innan fjarsvæðis vatnsverndar, sbr. m.a. v. lið 3. tl. 2. viðauka við lög nr. 106/2000.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Af hálfu Skipulagsstofnunar kemur fram að það hafi verið mistök starfsmanns að staðhæfa í tölvupósti 16. febrúar 2021 að erindi framkvæmdaraðila hefði ekki verið formlega mótttekið af hálfu stofnunarinnar. Ráðgjafar framkvæmdaraðila hafi sent uppfærða greinargerð eða tilkynningu í tölvupósti til stofnunarinnar, dags. 20. janúar s.á., sem ekki hafi verið fullnægjandi. Lögð sé áhersla á að málsmeðferð vegna matsskylduákvæðana hefjist með því að stofnunin fari yfir tilkynningu og séu annmarkar á henni eða hún ófullnægjandi séu gerðar athugasemdir. Skipulagsstofnun hafi gert athugasemdir við tilkynninguna með bréfi, dags. 11. febrúar 2021, líkt og henni hafi borið skylda til skv. 7. og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Tilkynningin frá 9. mars 2022 hafi loks verið álitin fullnægjandi. Þá verði ekki séð að dómur Hæstaréttar frá 1. október 2009 í máli nr. 696/2008 hafi fordæmisgildi en málsatvik séu ekki öldungis sambærileg atvikum í máli þessu.

Óhád þessu séu ákvæði í 2. viðauka við lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, með áorðnum breytingum, sambærileg ákvæðum 2. viðauka laga nr. 111/2021 um umhverfismat

framkvæmda og áætlana. Með það í huga eigi það ekki að leiða til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar verði það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að ákvörðunin hafi byggst á röngum lagagrundvelli. Í a-lið 1. gr. laga nr. 111/2021 segi að markmið laganna sé sjálfbær þróun, heilnæmt umhverfi og umhverfisvernd sem vinna skuli að með umhverfismati framkvæmda og áætlana sem líklegar séu til að hafa „umtalsverð umhverfisáhrif“. Í 1. mgr. 19. gr. sömu laga sé vísað til umtalsverðra umhverfisáhrifa. Þrátt fyrir að felld hafi verið brott sérstök skilgreining á hugtakinu þýði það ekki að hætt sé að miða við umtalsverð umhverfisáhrif. Hvort áhrif séu slík byggist á heildstæðu mati eftir aðstæðum hverju sinni, eins og tekið sé fram í lögskýringargögnum að baki lögnum.

Með vísan til álits ÍSOR í minnisblöðum frá 7. september 2020 og 31. maí 2022 hafni Skipulagsstofnun því að töluverður vafi sé um hvort aðalvatnsbólum sveitarfélagsins stafi hættu af fyrirhugaðri framkvæmd. Stofnunin hafi ekki forsendur til að vefengja það faglega mat sem þar birtist. Fjarlægðin milli Leynis 2 og 3 og vatnsbóla sveitarfélagsins sé yfir 8 km. Enginn grundvöllur sé því fyrir hendi til að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi vegna skorts á fullnægjandi upplýsingum af þessum ástæðum, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Varðandi samþykkt nr. 326/2022 um verndarsvæði vatnsbóla innan lögsagnarumdæma sveitarfélaganna á svæði Heilbrigðiseftirlits Suðurlands bs. sé lögð áhersla á að framkvæmdasvæðið sé á fjarsvæði vatnsverndar. Því sé ekki hægt að byggja á lið 3.5 í 3. gr. sem fjalli um grannsvæði og segja að Leynir 2 og 3 „ætti“ að vera staðsett á grannsvæði aðalvatnsbóla sveitarfélagsins.

Að virtri skilgreiningu á umtalsverðum umhverfisáhrifum í p-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 og gögnum málsins metnum í heild sinni sé ekki fyrir hendi traustur grundvöllur fyrir þeirri ályktun að það verði grunnvatnsmengun á uppbyggingarsvæðinu sem muni hafa bein áhrif á einkavatnsból. Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að setja þurfi skilyrði í starfsleyfi um reglubundið eftirlit með virkni hreinsivirkja og losun mengunarefna. Mikilvægt sé að í starfsleyfi séu tilgreind skilyrði sem kveði á um aðgerðir sem ráðast skuli í skili hreinsun frárennslis ekki þeim árangri sem vænst sé. Jafnframt sé í ákvörðun Skipulagsstofnunar tekið undir með Umhverfisstofnun að við „hönnun hreinsivirkis þurfi að rannsaka raunlekt í jarðvegi á svæðinu“ og meta út frá því flatarmál siturbeða. Þá sé ekki tekið undir að réttast hefði verið að kortleggja jarðskjálftasprungur á svæðinu, en í tilkynningu framkvæmdaraðila komi m.a. fram að sprungur og sprungukerfi hafi verið kortlögð og sé víða að finna í Landsveit.

Fyrirhugað sé að skólphreinsun verði byggð upp í tveimur þrepum, annars vegar hreinsivirki og hins vegar jarðvegshreinsun. Ekki sé því aðeins um að ræða jarðvegshreinsun. Almennt sé ekki gerð krafa um að framkvæmdir séu fullhannaðar þegar málsmeðferð á grundvelli 6. gr. laga nr. 106/2000 fari fram. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi almennt ekki í úrskurðarframkvæmd sinni gert athugasemdir við að framkvæmdir séu ekki fullhannaðar þegar þær séu tilkynntar til stofnunarinnar. Leiði rannsóknarregla 10. gr. stjórnsýslulaga ekki til þess að það þurfi að liggja fyrir upplýsingar um alla þætti sem viðkomi framkvæmd eða umhverfi hennar. Fyrst og fremst þurfi framkvæmdaáformin að vera nægilega skýr og upplýsingar um staðhætti fullnægjandi til að hægt sé að taka ákvörðun um hvort framkvæmd sé líkleg til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif.

Lýst áform um framkvæmdir séu skýrari en við meðferð kærumsáls nr. 53/2020. Í tilkynningu segi að áætlað sé að setja upp þrjú til fjögur hreinsivirki, en endanlegur fjöldi liggja ekki fyrir. Að mati Skipulagsstofnunar sé þetta nægilega skýr lýsing á umfangi framkvæmdar. Upplýsingar úr rannsókn á raunlekt í jarðvegi á framkvæmdasvæðinu hafi ekki þurft að liggja fyrir áður en ákvörðun um matsskyldu hafi verið tekin, en slíkar upplýsingar séu ekki nægilega áreiðanlegar á meðan framkvæmdin sé ekki fullhönnuð. Í tilkynningu framkvæmdaraðila segi

að „eftir því sem við verður komið“ verði grávatn veitt í sérlögnum út í jarðveg í samráði við heilbrigðiseftirlit. Fram komi í athugasemdum framkvæmdaraðila frá 28. apríl 2022 að fyrirhugað sé að veita grávatni fram hjá hreinsistöðvum, enda um mikið rúmmál vatns að ræða sem innihaldi takmarkaða mengun. Þykk jarðvegslög séu á svæðinu sem nýta megi til hreinsunar vatns áður en því sé veitt í neðri jarðlög.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar sé tekið fram að gera verði ráð fyrir nokkru ónæði af framkvæmdinni, en talið sé að áhrif aukinnar umferðar vegna framkvæmdarinnar verði lítil eða óveruleg m.t.t. staðsetningar við núverandi veg. Sú tilhögun sem framkvæmdaraðili boði varðandi flutning gesta innan svæðisins sé til þess fallin að draga enn úr mögulegum áhrifum. Hafnað sé þeirri staðhæfingu kærenda að fyrirséð sé stórfelld mengun frá olíu og öðrum efnun. Ekki hafi verið nauðsynlegt að fyrir lægju upplýsingar um atriði sem lúti að hönnun bílastæða og afgreiðsluplana en þær þurfi að liggja fyrir áður en sótt sé um framkvæmdaleyfi. Framkvæmdasvæðið sé á fjarsvæði vatnsverndar, en ekki á brunn- eða grannsvæði, en munur sé á þessum svæðum með tilliti til verndunar, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns, með áorðnum breytingum. Þá sé bent á að í hinni kærðu ákvörðun sé vikið að samlegðaráhrifum en þar undir falli fiskeldisstöðin í landi Fellsmúla, sumarhús á svæðinu og önnur mannvirki.

Athugasemdir framkvæmdaraðila: Framkvæmdaraðili tekur fram að unnar hafi verið rannsóknir fyrir svæðið og hafi niðurstaða jarðvegskönnunar staðfest að jarðvegur á svæðinu væri þannig að frárennslisvatn gæti síast mjög vel og komið yrði alveg í veg fyrir mengun. Jafnframt hafi ÍSOR lýst því yfir að ekki hlytist mengun af fyrirhugaðri starfsemi og að vatnsból nágranna gæti verið mengað af rotþróum þeirra. Muni fyrirhuguð framkvæmd sæta margþættu eftirliti, en um sé að ræða umhverfisvænt verkefni sem geti skilað hagnaði bæði fyrir ríkið og byggðarlagið.

Viðbótarathugasemdir kærenda: Kærendur vísa til kærú og ítreka þær kröfur og röksemdir sem þar komi fram. Ákvæði 3. tl. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana taki ekki af skarið um það hvort tilkynning framkvæmdaraðila þurfi að vera fullnægjandi, en hún þurfi að vera þannig úr garði gerð að málsmeðferð geti hafist á grundvelli hennar. Í máli þessu hafi engin málsmeðferð hafist í kjölfar tilkynningar 20. janúar 2021 og styðji gögn máls það enn frekar. Forsvarsmaður framkvæmdaraðila hafi tekið fram í tölvupósti til Skipulagsstofnunar 3. mars 2021 að verið væri að framkvæma rannsóknir og að frekari tíma þurfi til að undirbúa betri skýrslur. Skipulagsstofnun hafi veitt leiðbeiningar um hvað þyrfti að koma fram í tilkynningu eða greinargerð. Í kjölfarið hafi framkvæmdaraðili ráðist í frekari vinnu við tengslum við framkvæmdina og látið framkvæma jarðvegskönnun á haustmánuðum 2021. Framkvæmdaraðili hafi síðan tilkynnt um framkvæmdina 15. desember 2021 líkt og fram komi í tölvupósti Skipulagsstofnunar til hans 17. janúar 2022.

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu. Hefur úrskurðarnefndin kynnt sér þau sjónarmið, en ekki þykir efni til að rekja þau nánar hér.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 24. júní 2022 að fyrirhuguð uppbygging verslunar- og þjónustusvæðis í landi Leynis 2 og 3, Rangárþingi ytra, skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Áform þessi gera ráð fyrir starfrækslu tjaldsvæðis, veitingarekstrar og gistiaðstöðu. Heildarbyggingarmagn á svæðinu er 4.935 m². Við nýja aðkomu er ráðgerð allt að 800 m² bygging syðst á svæðinu. Þar að auki verði byggð allt að 45 gistihús á einni hæð og við hvert þeirra kúluhús. Gert er ráð fyrir 240 gestum, þar af 180 í gistihúsum. Bílastæði verði fyrir 85 bifreiðar og 11 fyrir rútur. Framkvæmdasvæðið er um 15 ha og á fjarsvæði vatnsverndar samkvæmt Aðalskipulagi Rangárbings ytra 2016–2028. Það er einnig á Þjórsárhrauni.

Um mat á áhrifum framkvæmda á umhverfið gilda lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Lög þessi tóku gildi 1. september 2021 og féllu þá úr gildi lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Í 3. tl. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 111/2021 er mælt fyrir um að þegar framkvæmdir, sem verið hafi tilkynningarskyldar samkvæmt eldri lögum, hafi verið tilkynntar til Skipulagsstofnunar eða sveitarfélags til ákvörðunar um matsskyldu skv. 6. gr. sömu laga, við gildistöku laganna, sé heimilt að ljúka þeirri málsmeðferð samkvæmt því sem gildi í eldri lögum.

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 106/2000 skyldi framkvæmdaraðili í tilkynningu um framkvæmd sem tilgreind væri í flokki B og C í 1. viðauka við löginn leggja fram upplýsingar um framkvæmdina og líkleg umtalsverð áhrif hennar á umhverfið. Þar sem við ætti skyldi taka tillit til fyrirbyggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar og leggja fram, þar sem við ætti, upplýsingar um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir. Í 11. gr. þágildandi reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum voru talin upp þau gögn sem fylgja skyldu tilkynningu framkvæmdar í flokki B og C, eftir því sem við ætti, að teknu tilliti til eðlis og umfangs framkvæmdar. Þá var kveðið á um það í 6. gr. laganna að innan fjögurra vikna frá því að fullnægjandi gögn um framkvæmd í flokki B í 1. viðauka bærust skyldi Skipulagsstofnun taka ákvörðun um hvort framkvæmdin væri háð mati samkvæmt lögnum.

Hinn 20. janúar 2021 sendi framkvæmdaraðili Skipulagsstofnun „uppfærð[a] greinargerð, vegna fyrirspurnar um matsskyldu framkvæmda við Leyni í Landsveit“, ásamt frekari gögnum. Vísað var til tilkynningarskyldu skv. lið 12.05 í flokki B í 1. viðauka við þágildandi lög nr. 106/2000 sem m.a. varðar orlofsþorp, hótél og tengdar framkvæmdir utan þéttbýlis. Í greinargerðinni var fjallað um fyrirhugaða framkvæmd, umhverfisáhrif hennar og mótvægisáðgerðir. Brást Skipulagsstofnun við tilkynningunni með fyrirspurn, dags. 11. febrúar 2021, sem varðaði m.a. þykkt og gerð jarðlaga á svæðinu, samlegðaráhrif, útfærslu fráveitu og jarðvegshreinsun frárennslis. Urðu frekari samskipti í framhaldi þessa, svo sem rakið er í málavaxtalýsingu, uns hin kærða ákvörðun lá fyrir 24. júní 2022.

Með þessu leitaði Skipulagsstofnun skýringa og frekari gagna hjá framkvæmdaraðila vegna tilkynntrar framkvæmdar, svo hún gæti talist fullnægjandi, og verður að telja þau samskipti til meðferðar máls, enda liður í því að tryggja rannsókn þess sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Verður með vísan til þessa og orðalags 3. tl. bráðabirgðaákvæðis við lög nr. 111/2021, að hafna því að ekki hafi staðið heimild til þess að fara með tilkynningu um matsskyldu framkvæmdar í máli þessu samkvæmt eldri lögum nr. 106/2000.

Í 6. gr. laga nr. 106/2000 var mælt fyrir um framkvæmdir sem kynnu að vera háðar mati á umhverfisáhrifum. Framkvæmdir sem tilgreindar voru í flokki B í 1. viðauka við löginn skyldu háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær gátu haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif

vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Í p-lið 3. gr. laganna voru umhverfisáhrif skilgreind sem umtalsverð ef um var að ræða „veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum.“

Við ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar var skylt að fara eftir viðmiðum í 2. viðauka við lögina og rökstyðja niðurstöðu með hliðsjón af þeim. Viðmiðin voru í þremur tölulíðum og vörðuðu eðli framkvæmdar, staðsetningu og gerð og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar, en undir hverjum tölulíð var svo talinn upp fjöldi annarra liða. Ákvörðun skyldi byggð á þeim upplýsingum sem framkvæmdaraðili hefði lagt fram, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, og ef við ætti, öðrum gögnum um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar. Væri talið að framkvæmd væri ekki matsskyld var heimilt að setja fram ábendingar um tilhögun framkvæmdarinnar. Skylt var við meðferð máls að leita umsagna leyfisveitenda, framkvæmdaraðila og annarra eftir eðli máls hverju sinni. Það fer eftir þeirri framkvæmd sem ákvörðunin snýst um hvaða liðir vega þyngra en aðrir við mat Skipulagsstofnunar á því hvort umhverfisáhrif framkvæmdar geti talist umtalsverð. Það að framkvæmd falli undir einhvern liðanna leiðir ekki sjálfkrafa til matsskyldu, en kann eftir atvikum að gefa tilefni til að kanna sérstaklega samspil allra þeirra liða sem upp eru taldir í 2. viðauka.

Í máli nr. 53/2020 var það mat úrskurðarnefndarinnar að Skipulagsstofnun hefði við undirbúning ákvörðunar um matsskyldu áformaðra framkvæmda að Leyni 2 og 3 að mestu lítið til viðeigandi viðmiða 2. viðauka laga nr. 106/2000 að teknu tilliti til framkominna umsagna. Var þó talið að rökstuðningi hefði verið áfátt þegar haft væri í huga að grunnvatn sem mengaðist vegna ófullnægjandi fráveitu spillist um fyrirsjáanlega framtíð. Áform um útfærslu fráveitu hefðu verið óljós og sæist þess ekki stað í hinni kærðu ákvörðun að Skipulagsstofnun hefði heimfært áætlanir framkvæmdaraðila upp á staðhætti. Jafnframt hefði í engu verið vikið að undirlagi jarðvegs á svæðinu, en framkvæmdasvæðið hvíldi á 2–5 m djúpum jarðvegi ofan á leku hrauni á brotabelti þar sem kortlagðar hefðu verið jarðskjálftasprungur. Þá væri í ákvörðuninni hvorki vikið að grunnvatnsstraumum né mögulegum samlegðaráhrifum framkvæmda á svæðinu. Auk þess lægi fyrirhugað framkvæmdasvæði á Þjórsárhrauni, eldhrauni sem myndast hefði eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma, en slík hraun nyttu sérstakrar verndar skv. 2. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd og hefði verið rétt að fjalla um verndargildi þess í ákvörðuninni.

Við meðferð hinnar kærðu ákvörðunar aflaði Skipulagsstofnun umsagna umsagnaraðila á grundvelli 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, sbr. og 10. gr. stjórnisýslulaga. Þrátt fyrir að skylda Skipulagsstofnunar til að leita umsagna sé lögbundin er stofnunin ekki bundin af þeim umsögnum sem henni berast heldur ber henni að taka sjálfstæða ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar á grundvelli fyrirliggjandi gagna og upplýsinga. Getur stofnunin því komist að öndverðri niðurstöðu en þeirri sem umsagnaraðili eða -aðilar telja rétta, en við slíkar aðstæður verður þó að gera ríkari kröfur til rannsóknar málsins og rökstuðnings niðurstöðunnar. Hlutverk Skipulagsstofnunar er að leggja mat á framlögð gögn, afla frekari gagna og komast að niðurstöðu samkvæmt lögunum um matsskyldu framkvæmdar, svo sem hér hagar til. Það mat lýtur eðli máls samkvæmt að því að sannreyna gildi gagna og gæði þeirra.

Fram kemur í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands, dags. 28. mars 2022, að framkvæmdasvæðið sé á jarðskjálftabelti Suðurlands þar sem öflugir skjálftar geti átt sér stað og þar sem framkvæmdasvæðið sé á fjarsvæði vatnsverndar þurfi að huga sérstaklega vel að frágangi vatnslausna. Umhverfisstofnun gerir í umsögn sinni, dags. 31. mars 2022, ekki

athugasemd við umfjöllun um grunnvatn og fráveitur og telur umhverfisáhrif óveruleg ef staðið verði að fráveitumálum líkt og lýst sé í tilkynningarskýrslu. Rangárþing ytra áréttar í umsögn sinni, dags. 14. mars 2022, fyrri umsögn sína frá árinu 2020 þar sem m.a. var álitnið að umhverfisáhrif hefðu verði lágörkuð með fullnægjandi mótvægisáðgerðum og vöktun.

Í umsögn Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, dags. 23. mars 2022, er tekið fram að þar sem Leynir 2 og 3 séu á fjarsvæði vatnsverndar þurfi að fara að þeim skilyrðum sem sett séu í reglugerð nr. 533/2001 um breytingu á reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns með síðari breytingum. Jafnframt þurfi frágangur fráveitu að uppfylla kröfur reglugerðar nr. 798/1999 um fráveitur og skólþ. Að teknu tilliti til þess gerir eftirlitið engar athugasemdir og telur að tilkynningin geri nægjanlega grein fyrir eðli, umfangi og umhverfi framkvæmdarinnar, sem og mótvægisáðgerðum og vöktun. Varanleg umhverfisáhrif framkvæmdarinnar, önnur en sjónræn og staðbundin í næsta nágranni hennar, séu hverfandi/óveruleg og mögulegt að milda þau.

Hvað snertir verndargildi Þjórsárhrauns má vísa til umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands. Þar er tekið fram að Þjórsárhraun hafi hátt vísindagildi. Það sé víða hulið jarðvegi og gróðri, eða yngri hraunum, sem dragi staðbundið úr verndargildi þess. Á framkvæmdasvæðinu séu ræktuð tún og ummerki hraunsins á yfirborði sjáist ekki. Var mat Umhverfisstofnunar í umsögn hennar að hraunið á framkvæmdasvæðinu hefði tapað verndargildi sínu og að áhrif framkvæmdarinnar á hraunið yrði óveruleg.

Við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar hafði öðlast gildi samþykkt nr. 326/2022 um verndarsvæði vatnsbóla innan lögsagnarumdæma sveitarfélaganna á svæði Heilbrigðiseftirlits Suðurlands bs. Var samþykktin birt í Stjórnartíðindum 18. mars 2022, en það er hlutverk heilbrigðisnefnda að ákvarða vatnsverndarsvæði, sbr. 9. gr. reglugerðar nr. 536/2001 um neysluvatn og g-liðar 3. mgr. gr. 6.3. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Samþykktin hefur að geyma fyrirmæli um afmörkun vatnsverndar og segir þar í lið 3.5. í 3. gr. að grannsvæði vatnsverndar liggi eftir aðrennslissvæði að reiknuðum útmörkum 400 daga aðrennslistíma grunnvatns að vatnsbóli miðað við 50 m þykkun vatnsleiðara. Við ákvörðun grannsvæðismarka sé tekið tillit til viðkvæmni svæða vegna sprungna, dýpis á grunnvatn, yfirborðsgerðar, lektar og misleitni.

Samkvæmt Aðalskipulagi Rangárþings ytra 2016–2028 er framkvæmdasvæðið á fjarsvæði vatnsverndar við Tvíbytnulæk og Kerauga. Áætlaður rennslistími grunnvatns frá ystu mörkum grannsvæðisins í norðri og vestri, svo sem það er afmarkað í aðalskipulaginu, er af ÍSOR talin 70–80 dagar, að því fram kemur í greinargerð með breytingu á aðalskipulagi Rangárþings ytra, sem birt var í Stjórnartíðindum 18. ágúst 2022. Þar segir enn fremur að vatn eigi mjög greiða leið frá yfirborði og niður í grunnvatnið í hrauninu innan grannsvæðisins. Jarðvegur sé víða mjög þunnur og mengandi efni eigi því greiða leið niður í grunnvatnið. Þó megi gera ráð fyrir umtalsverðri þynningu frá jöðrum svæðisins að vatnsbólum við Tvíbytnulæk. Það mögulega misræmi sem með þessu virðist vera milli afmörkunar grannsvæðis vatnsverndar í aðalskipulagi og í samþykkt nr. 326/2022 er óútskýrt.

Í hinni kærðu ákvörðun Skipulagsstofnunar segir um eðli og staðsetningu framkvæmdar að framkvæmdasvæðið sé skilgreint á fjarsvæði vatnsverndar og að áform séu um hreinsun frárennslis með verksmiðjuframleiddum hreinsivirkjum og siturbeðum. Grávatni verði veitt í

sérlögnum út í jarðveg og ofanvatni af húspökum og hörðu yfirborði verði beint í jarðveginn. Skólpmengunarálag við fulla nýtingu verði 280 persónueiningar. Tekið er undir með Umhverfisstofnun að við hönnun hreinsivirkis þurfi að rannsaka raunlekt í jarðvegi og meta út frá því flatarmál siturbeða.

Varðandi áhrif á grunnvatn, vísar Skipulagsstofnun til minnisblaða ÍSOR, dags. 7. september 2020 og 31. maí 2022. Í þeim komi fram að við Leyni 2 og 3 séu jarðlög lek og grunnvatnið viðkvæmt fyrir öllum umsvifum, hvort sem um sé að ræða framkvæmdir og byggð, umferð eða landbúnaðarnotkun. Mengun berist síðan með grunnvatnsstraumi til ákveðinnar áttar, þynnist og dvíni með tíma og fjarlægð frá upprunastað. Hvað varði saur- eða gerlamengun þá séu þau mörk sett við skilgreiningu vatnsverndar að aðrennslistími grunnvatnsins að vatnsbóli þurfi að vera það langur að viðkomandi sýklar lifi hann ekki af. ÍSOR hafi miðað við 50 daga aðrennslistíma að vatnsbóli í sinni ráðgjöf og við 40 m straumhraða grunnvatns á dag og telji ÍSOR því að grunnvatnið hreinsi sig í nánast öllum tilfellum á 2.000 m, þ.e. í 2.000 m fjarlægð forstreymis frá hugsanlegum mengunarstað. Yfir 8 km skilji að framkvæmdasvæðið og umrædd vatnsból sveitarfélaga og muni þeim því ekki stafa hættu af áformuðum framkvæmdum.

Úrskurðarnefndin hefur farið yfir og gerir ekki athugasemd við þetta mat á þynningarmörkum saur- eða gerlamengunar frá ráðgerðri starfsemi að Leyni 2 og 3, sem byggir á skýrslu sérfræðings ÍSOR. Það skal þó athugað að umfjöllunin er bundin við sýklamengun en nær ekki til olú- eða efnamengunar sem kann að verða af starfseminni. Meðal viðmiða 2. viðauka laga nr. 106/2000 er hættu fyrir heilbrigði manna, t.d. vegna vatns- eða loftmengunar og jafnframt hversu viðkvæm svæði eru fyrir mengun. Er þá til þess að líta sem áður segir að grunnvatn er viðkvæmt fyrir öllum umsvifum, en engar ferilefnaprófanir hafa verið gerðar á grunnvatnsstreymi frá framkvæmdasvæðinu.

Reglugerð nr. 536/2001 um neysluvatn hefur að markmiði að vernda heilsu manna með því að tryggja að neysluvatn sé heilnæmt og hreint og skal uppfylla kröfur í viðauka I með reglugerðinni, sem varða örverufræðilega þætti sem og efna- og eðlisfræðilega þætti. Heilbrigðisnefndir hafa eftirlit með reglugerðinni, en óskýlt er þó að hafa reglubundið eftirlit eða framkvæma heildarúttekt hjá vatnsveitum sem þjóna færri en 50 manns eða 20 heimilum/sumarbústöðum, nema þær þjóni matvælafyrirtækjum, sbr. 3. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar. Ákvæði samþykktar nr. 326/2022 um brunn- og grannsvæði vatnstöku gilda með líkum hætti ekki um einkavatnsból og vatnsból fyrir staðbundna starfsemi, nema þau séu starfsleyfis skyld samkvæmt reglugerð um neysluvatn. Fram kemur í minnisblaði ÍSOR, dags. 7. september 2020, að allmikil sumarhúsabyggð sé á hrauninu niður með Klofalæk og þar suður af, þ.e. í grennd við framkvæmdasvæðið. Í borholuskrá Orkustofnunar megi telja um 20 kaldavatnsholur á svæðinu og séu margar þeirra nýttar til neysluvatnsöflunar.

Í hinni kærðu ákvörðun er takmörkuð umfjöllun um áhrif áformaðra framkvæmda á einkavatnsból þar sem mengunaráhrifa gæti gætt vegna streymis grunnvatns. Fram kemur einungis að þegar þurfi að huga að vatnsveitu og sameiginlegu vatnsbóli ofan byggðarinnar. Með auknum umsvifum í Leyni verði þetta brýnna en áður. Þessi ummæli eru endursögn úr minnisblaði ÍSOR, sem vísað er til í ákvörðuninni. Ekki verður séð að Skipulagsstofnun hafi af þessu tilefni við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar gengið á eftir nánari upplýsingum um eða lagt sjálfstætt mat á hver líkleg áhrif framkvæmdanna yrðu á einkavatnsbólin. Í umsögn Skipulagsstofnunar til úrskurðarnefndarinnar, dags. 2. september 2022, segir á hinn bóginn að ekki sé traustur grundvöllur til að álykta að það verði grunnvatnsmengun frá framkvæmdasvæðinu sem muni hafa bein áhrif á einkavatnsból. Með mengun sé þá átt við veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki sé hægt að

fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum, sbr. p-lið 3. gr. laga nr. 106/2000. Er um leið vísað til þess, sem segir í hinni kærðu ákvörðun, að setja þurfi skilyrði í starfsleyfi um reglubundið eftirlit með virkni hreinsivirkja og losun mengunarefna. Mikilvægt sé að í starfsleyfi séu tilgreind skilyrði sem kveði á um aðgerðir sem ráðast skuli í, skili hreinsun frárennslis ekki þeim árangri sem vænst sé. Slík skilyrði geti til dæmis varðað hreinsun næringarefna frá hreinsivirki eða takmörkun á umsvifum.

Í hinni kærðu ákvörðun bendir Skipulagsstofnun jafnframt á að samlegðaráhrif vegna næringarefna í frárennslis frá starfsemi Leyni 2 og 3, s.s. köfnunarefni, á lífríki Minnivallalækjar með annarri starfsemi og sumarhúsabyggð á svæðinu, séu ekki þekkt þar sem ekki sé vitað um hver heildarlosun köfnunarefnis sé í viðtakann Minnivallalæk. Framkvæmdaraðili hyggist hreinsa frárennslis frá starfsemi sinni og telji Skipulagsstofnun að með tilliti til samlegðaráhrifa eigi að vera hægt að koma í veg fyrir aukið álag miðað við núverandi aðstæður á Minnivallalæk og lífríki hans með vöktun á virkni hreinsivirkja og losun mengunarefna frá starfsemi.

Í ákvörðuninni er tekið fram að ásýnd svæðisins muni breytast og starfsemi muni fylgja visst ónæði, en framkvæmdasvæðið sé ekki viðkvæmt fyrir þeirri uppbyggingu sem fyrirhuguð sé. Svæðið sé við fjölfarinn þjóðveg á Suðurlandi og verði áhrif aukinnar umferðar vegna framkvæmdarinnar lítil eða óveruleg m.t.t. staðsetningar við núverandi veg og sú tilhögun sem boðuð sé varðandi flutning gesta innan svæðisins sé til þess fallin að draga enn úr mögulegum áhrifum. Þá sé staðbundið verndargildi Þjórsárhrauns takmarkað og áhrif framkvæmda á hraunið verði óveruleg.

Loks telur Skipulagsstofnun að helstu neikvæðu áhrif framkvæmdarinnar felist í breyttri ásýnd svæðisins og mögulegs ónæðis vegna starfseminnar. Umfang áhrifa sé þó líklegt til að vera takmarkað og muni fyrst og fremst gæta í næsta nágrenni fyrirhugaðs framkvæmdasvæðis. Það sé ólíklegt að framkvæmdin hafi í för með sér óafturkræf umhverfisáhrif sem ekki sé hægt að fyrirbyggja með vandaðri verktilhögun og vöktun viðtaka eða bæta úr með mótvægisáðgerðum.

Að áliti úrskurðarnefndarinnar verður, þrátt fyrir þær upplýsingar sem koma fram í hinni kærðu ákvörðun um eftirlit með losun fráveitu og vöktun hreinsivirkja, ekki hjá því litið að fyrirkomulagi fráveitu er lýst sem rotþróm með siturbeði sem í reglugerð um fráveitur og skólþ er skilgreind sem tveggja þrepa hreinsivirki. Það hefur óhjákvæmilega í för með sér umtalsverða losun í jarðveg og grunnvatn. Miðað við umfang framkvæmda og þess umhverfisálags sem þegar gætir á áhrifasvæði framkvæmdanna, að teknu tilliti til þeirra viðmiða sem fram koma í 2. viðauka laga nr. 106/2000 og þeirra hagsmuna sem í húfi eru, verður að telja að rökstuðningi hinnar kærðu matsskylduákvörðunar skv. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 hafi verið svo áfátt að vafi leiki á því hvort að fullnægjandi upplýsingar hafi legið fyrir Skipulagsstofnun við undirbúning ákvörðunar, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Verður þá að hafa í huga að grunnvatn sem mengast vegna ófullnægjandi fráveitu spillist. Þá er ekki að sjá að tekið hafi verið mið af meginreglum laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála við meðferð hinnar kærðu ákvörðunar.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 24. júní 2022 um að fyrirhuguð uppbygging verslunar- og þjónustusvæðis í landi Leynis 2 og 3, Rangárþingi ytra, skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Sæmundsson (sign)