



Árið 2020, föstudaginn 18. desember, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prfessor og Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur.

**Fyrir var tekið mál nr. 53/2020, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 15. maí 2020 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. 22. júní 2020, er barst nefndinni sama dag, kæra nánar tilgreindir aðilar, sem flestir munu vera eigendur eigna, en í sumum tilvikum ábúendur í næsta nágrenni jarðanna Leynis 2 og 3, Rangárþingi ytra, þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 15. maí 2020 að fyrirhuguð uppbygging verslunar- og þjónustusvæðis í landi nefndra jarða, skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að ákvörðunin verði feldl úr gildi. Jafnframt var gerð krafa um að réttaráhrifum ákvörðunarinnar yrði frestað þar til niðurstaða úrskurðarnefndarinnar lægi fyrir, en þeirri kröfu var hafnað með úrskurði nefndarinnar uppkveðnum 9. júlí 2020.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 29. júní, 7. júlí og 7. ágúst 2020.

**Málavextir:** Jarðirnar Leynir 2 og 3 eru í ofanverðri Landsveit og liggja sunnan við Landveg (nr. 26). Jarðirnar liggja saman og eru samtals um 33,5 ha að stærð. Hinn 17. janúar 2020 barst Skipulagsstofnun til ákvörðunar um matsskyldu tilkynning landeiganda um fyrirhugaða uppbyggingu í landi Leynis 2 og 3, samkvæmt 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sbr. lið 12.05 í 1. viðauka við lögini.

Í greinargerð er fylgdi tilkynningu framkvæmdaraðila kom m.a. fram að fyrirhugað framkvæmdasvæði tæki til um 15 ha lands. Hefði það að stærstum hluta verið ræktað og nýtt til landbúnaðar, en nyrst á svæðinu hefði verið rekið tjaldsvæði. Á landi Leynis 2 væru íbúðarhús, geymsla og aðstöðuhús fyrir gesti tjaldsvæðisins, en Leynir 3 væri óbyggjt. Svæðið væri flatlent og norðan þess rynni Klofalækur. Það væri á Þjórsárhrauni sem væri 8600 ára gamalt og nytí sérstakrar verndar í samræmi við 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Einnig væri það á fjarsvæði vatnsverndar. Þá var tekið fram að samhliða gerð deiliskipulags vegna áformaðrar uppbyggingar yrði unnin aðalskipulagsbreyting.

Fyrirhuguð framkvæmd fælist meðal annars í því að efla rekstur tjaldsvæðisins og stækka það til suðurs. Gert væri ráð fyrir allt að 200 m<sup>2</sup> þjónustuhúsi fyrir tjaldsvæðið, en núverandi hús væri um

8 m<sup>2</sup>. Syðst á svæðinu, við nýja aðkomu, væri ráðgert að reisa allt að 800 m<sup>2</sup> byggingu á einni hæð. Í húsinu yrði veitingastaður, verslun, móttaka fyrir gesti og aðstaða fyrir starfsmenn. Að auki yrðu byggð allt að 45 gestahús á einni hæð, þar sem 30 þeirra yrðu allt að 60 m<sup>2</sup> að stærð og 15 hússanna allt að 20 m<sup>2</sup>. Við hvert gestahús yrði kúluhús, að hámarki 30 m<sup>2</sup>. Í hverju gestahúsanna yrði gisting fyrir allt að fjóra gesti, eða samtals 180 gesti. Hámarksbyggingarmagn nýbygginga yrði allt að 4.490 m<sup>2</sup> og heildarbyggingarmagn á svæðinu 4.935 m<sup>2</sup>. Við móttökuhúsið væri gert ráð fyrir sameiginlegu bílastæði fyrir allt að 85 bifreiðar og 11 rútur, eða allt að 120 bíla. Almennt væri gert ráð fyrir því að gestir legðu bifreiðum sínum við húsið og gengju inn á svæðið eða yrði ekið að sínum íverustað.

Í greinargerð og frekari upplýsingum framkvæmdaraðila var greint frá því að frágangur hreinsivirkja yrði í samræmi við reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp með síðari breytingum. Hreinsivirkji yrðu samnýtt efir því sem við yrði komið. Áformað væri að notast við þrjár til fjórar rotþrær á svæðinu. Væru þær hugsaðar sem felli- og fleytิþrær og myndi megin hreinsun skólps eiga sér stað í siturbeðum sem yrðu hönnuð samkvæmt norskum leiðbeiningum um jarðvegshreinsun húsaskólps og leiðbeiningum Umhverfisstofnunar. Einnig var tekið fram að eftir því sem við yrði komið yrði allt grávatn, s.s. frá heitum pottum, veitt í sérlögnum út í jarðveg í samráði við heilbrigðiseftirlit. Kalt neysluvatn yrði fengið úr lind við upptök Klofalaekjar í landi Leynis 1 austan við Landveg eða úr öðru viðurkenndu vatnsbóli. Heitt vatn yrði fengið úr borholu frá hitaveitu á svæðinu og yrði ekki nægt vatn til hitunar yrðu byggingar rafkynntar og/eða varmadælur lagðar um svæðið.

Í greinargerðinni voru jafnframt skoðaðir nánar tilgreindir umhverfisþættir og var niðurstaða framkvæmdaraðila sú að á heildina litið væri ekki talið að fyrirhuguð uppbygging myndi hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér þegar litið væri til viðmiða í 2. viðauka við lög nr. 106/2000.

Við meðferð málsins leitaði Skipulagsstofnun umsagna Minjastofnunar Íslands, Rangárþings ytra og Umhverfisstofnunar. Óskuðu Minjastofnun og Umhverfisstofnun frekari upplýsinga og veitti framkvæmdaraðili þær með bréfum, dags. 29. janúar 2020 og 13. febrúar s.á. Í svari hans til Umhverfisstofnunar kom m.a. fram að heildarfjöldi gesta í gistihúsum og á tjaldsvæði væri áætlaður um 230 manns, auk 20 starfsmanna, en ekki lægi fyrir hversu margir myndu sækja veitingastaðinn. Til gætu fallið u.p.b. 320 persónueiningar. Byggðist hönnun hreinsikerfis á því að afrennsli frá siturlögn hreinsaðist í jarðvegi það vel að ekki hlytist mengunarhætta grunnvatns af. Lágu umsagnir fyrir í febrúar 2020 og töldu fyrnefndir umsagnaraðilar að ekki væri þörf á því að framkvæmdin sætti mati á umhverfisáhrifum, en komu að ýmsum athugasemdum og ábendingum. Að auki kom einn kærenda máls þessa á framfæri athugasemdum sínum og taldi að svo viðamiklar framkvæmdir kölluðu á alhliða mat á umhverfisáhrifum.

Skipulagsstofnun óskaði jafnframt eftir umsögn Heilbrigðiseftirlits Suðurlands um fyrirhugaða framkvæmd. Í umsögn eftirlitsins, dags. 3. mars 2020, var m.a. bent á að um óhefðbundna leið til skólpþreinsunar væri að ræða og að gera þyrfti betur grein fyrir öllu sem að því lyti ekki síst vegna þess að svæðið væri skilgreint á fjarsvæði vatnsverndar. Sama ætti við um neysluvatnsöflun fyrir svo stóra framkvæmd. Áskildi eftirlitið sér rétt til að koma með ábendingar og athugasemdir á síðari stigum við meðferð málsins, en tók ekki afstöðu til þess hvort framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Veitti framkvæmdaraðili frekari skýringar og brást heilbrigðiseftirlitið við

þeim með tölvupósti 16. apríl 2020 og taldi að ekkert nýtt hefði komið fram og að umsögnin stæði. Mun starfsmaður heilbrigðiseftirlitsins hafa komið að frekari sjónarmiðum sínum í símtali við starfsmann Skipulagsstofnunar 17. s.m. Bárust stofnuninni ítarlegri svör framkvæmdaraðila með tölvupósti 27. s.m., þar sem m.a. var tekið fram að ef kæmi í ljós að aðstæður við Leyni 2 og 3 leyfðu ekki notkun fyrirhugaðra hreinsiaðferða yrði notast við hefðbundin skólphreinsivirk. Mun starfsmaður Skipulagsstofnunar hafa borið svar framkvæmdaraðila undir starfsmann heilbrigðiseftirlitsins í símtali 13. maí 2020 og kemur m.a. fram í fyrilliggjandi minnisblaði stofnunarinnar um það samtal að væntanlega hefði eftirlitið ekki gert athugasemdir ef hefðbundið hreinsivirk hefði verið tiltekið upphaflega í greinargerð framkvæmdaraðila.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar lá fyrir 15. maí 2020. Í henni kom m.a. fram að helstu neikvæðu áhrif framkvæmdarinnar fælust í breyttri ásýnd svæðis og mögulegs ónæðis vegna starfseminnar. Umfang áhrifa væri þó líklegt til að vera takmarkað og myndi þeirra fyrst og fremst gæta í næsta nágrenni fyrirhugaðs framkvæmdasvæðis. Teldi stofnunin ólíklegt að framkvæmdin kæmi til með að hafa í för með sér veruleg óafturkræf umhverfisáhrif sem ekki væri hægt að fyrirbyggja með vandaðri verktílhögum eða bæta úr með mótvægisáðgerðum. Var niðurstaða Skipulagsstofnunar sú að á grundvelli fyrilliggjandi gagna væri fyrirhuguð framkvæmd ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka laga nr. 106/2000, og skyldi því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

**Málsrök kærenda:** Kærendur taka fram að þeir hafi talið að svæðið myndi haldast í nokkuð óbreyttri mynd, þ.e. sem kyrrlátt landbúnaðarsvæði og verði þeir fyrir töluberðu ónæði og tjóni gangi áætlanir eftir.

Umrætt svæði sé flatlent og norðan þess renni Klofalækur og sameinist hann og Skarðslækur í Minnivallalaek. Fyrirhuguð uppbygging sé á viðkvæmu svæði, einkum með tilliti til vatnsverndar en það sé á skilgreindu fjarsvæði vatnsverndar samkvæmt Aðalskipulagi Rangárþings ytra 2016-2028. Um slík svæði gildi m.a. ákvæði reglugerðar nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns með síðari breytingum og sé vísað til 13. gr. hennar. Í rannsóknarskýrslu sem gefin hafi verið út á árinu 2017 komi fram að ferilefni sem sett hafi verið út í Minnivallalaek kæmu upp í Kerauga 65 dögum síðar og 125 dögum síðar í Lækjarbotnum. Á fundi vatnsveitu Rangárþings ytra og Ásahrepps 16. mars 2017 hafi verið lagt fram minnisblað, dags. 13. febrúar s.á., þar sem niðurstöðurnar hafi m.a. verið kynntar, en einnig lagður fram útdráttur ferilefnarannsóknar Íslenskra orkurannsókna (ÍSOR) frá desember 2016 um ferilefnaprófanir í Landsveit sem vísað sé til.

Hin kærða ákvörðun sé haldin form- og efnisannmörkum sem leiða eigi til ógildingar hennar. Geti fyrirhuguð uppbygging haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar í skilningi 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, einkum með tilliti til hugsanlegrar vatnsmengunar og hættu fyrir heilbrigði manna. Sé í þessu sambandi bent á viðmið í 2. viðauka laganna, sbr. t.d. vii. lið 1. tl. viðaukans, iii. lið 2. tl. og þar undir d-lið. Beri að skoða eiginleika hugsanlegra áhrifa í ljósi þessara og annarra viðmiða, einkum með tilliti til umfangs umhverfisáhrifa.

Ráða megi af gögnum málsins að áformuð uppbygging sé stórtæk. Samkvæmt áætlun framkvæmdaraðila sé gert ráð fyrir slíkum fjölda gesta að til muni falla 320 persónueiningar á svæðinu. Að mati kærenda sé um vanáætlun að ræða ef litið sé til áætlaðra bílastæða. Í öllu falli sé ljóst að það muni fylgja starfseminni stórfelld losun á skólpvatni og grávatni, eða um 17,4 milljón lítrar á ársgrundvelli. Ef mengun grunnvatns ætti sér stað á svæðinu sé hætta á að slík mengun bærist út í Klofalæk, þaðan í Minnivallalæk og síðan í Kerauga og Lækjarbotna, sum af mikilvægustu vatnsbólum og framtíðarvatnsbólum sveitarfélagsins. Aðrennslistími frá Minnivallalæk í Kerauga sé mjög stuttur og einnig í Lækjarbotna. Með hliðsjón af því myndi uppbyggingarsvæðið vera skilgreint sem grannsvæði ef miðað væri við vatnsverndarsampykkt Höfuðborgarsvæðisins nr. 555/2015, sbr. 3. gr. hennar. Umhverfisáhrif af mengun vatnsbólanna yrðu umtalsverð og almenningi stafa bráð hætta af slíkri mengun. Myndi mengun grunnvatns hafa bein áhrif á drykkjar- og neysluvatn íbúa í næsta nágrenni svæðisins og annarrar nálægrar byggðar.

Ekki verði séð að gögn um þær ítarlegu rannsóknir sem framkvæmdar hafi verið í tengslum við öryggi grunnvatns á svæðinu hafi verið afhent Skipulagsstofnun en sveitarfélagið hafi haft þau undir höndum. Ekki sé loka fyrir það skotið að þau gögn kynnu að hafa haft áhrif á ákvörðun Skipulagsstofnunar, svo sem með tilliti til eiginleika hugsanlegra áhrifa. Í þessum efnum hefði verið rétt að fjalla t.d. um fjölda fólks sem yrði líklega fyrir áhrifum og hverjar væru líkur á áhrifum, sbr. i. til iv. liðar 3. tl. 2. viðauka við lög nr. 106/2000, auk þess sem hugsanlegt sé að stofnunin hefði óskað frekari upplýsinga eða gagna frá umsagnaraðilum og/eða framkvæmdaraðila eða fengið álit þeirra er staðið hafi að baki rannsókninni.

Brynt hafi verið að huga að sammögnun ólíkra umhverfisþáttu og/eða samhengi þeirra við framkvæmdir sem þegar hafi átt sér stað á svæðinu eða fyrirhugaðrar uppbyggingar. Bæði með hliðsjón af v. lið 3. tl. 2. viðauka við lög nr. 106/2000 og ekki síst vegna þess að aðilar sem staðið hafi að rannsóknum á grunnvatni svæðisins virðast hafa gengið út frá því að svæðið væri komið að þolmörkum á árinu 2017. Þessu til stuðnings megi vísa til fyrrgreinds minnisblaðs til Vatnsveitunnar frá 13. febrúar 2017, en þar hafi verið lagt til að Keraugað yrði ekki lengur skilgreint sem framtíðarvatnsból svæðisins, m.a. með tilliti til þeirrar starfsemi og byggðar sem þegar hafi verið fyrir. Innan þess svæðis sem skilgreint sé sem fjarsvæði vatnsverndar sé nú þegar fiskeldisstöð í landi Fellsmúla, mikill fjöldi sumarhúsa og önnur mannvirk. Fyrirhuguð sé uppbygging á Stóru-Völlum þar sem gert sé ráð fyrir að heildarbyggingarmagn verði 19.800 m<sup>2</sup>. Á jörðinni Jarlstöðum standi til að reisa töluverðan fjöldu af mannvirkjum, en á jörðinni sé einnig malarnáma. Nálægt vatnsverndarsvæðinu sé hótel í landi Heyholts.

Verulegur vafi sé uppi hvort Skipulagsstofnun hafi búið yfir fullnægjandi og/eða réttum upplýsingum við meðferð málsins. Reynsla kærenda sé að mikil sprungumyndun sé á svæðinu og stutt niður í grunnvatnsyfirborð eða um 1,5-2 m. Þá bendi önnur gögn til þess að fyrir hendi séu sprungur eða misgengi á svæðinu og sé í því sambandi vísað til skýrslu Orkustofnunar frá árinu 1989. Ríkt tilefni hafi verið að rannsaka þetta atriði bæði með tilliti til hættu á grunnvatnsmengun og í tengslum við hættu á jarðskjálftum, sbr. vi. lið 1. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000, en Landsveit sé þekkt jarðskjálftasvæði. Enn fremur hefði verið ráðlegt að afla umsagnar Veðurstofu Íslands um þetta atriði. Við mat á uppbyggingu á öðrum nálægum svæðum hafi náttúrvá vegna jarðskjálftahættu verið mikilvægt matsatriði, líkt og í tilefni af fyrirhugaðri uppbyggingu á Heysholti.

Ófullnægjandi upplýsingar hafi legið fyrir um útfærslu fráveitukerfis á svæðinu og málið ekki verið nægilega rannsakað í því samhengi. Framkvæmdaraðili hafi ekki gert fullnægjandi grein fyrir liklegum áhrifum mengunar grunnvatns á svæðinu og mótvægisáðgerðum gegn mengun grunnvatns með tilliti til undirliggjandi almannahagsmuna sem í húfi séu, sbr. einnig fyrirmæli gliðar 1. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum með áorðnum breytingum. 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 miklir og vankantar á hönnun fráveitukerfis kynnu að hafa í för með sér stórslys fyrir sveitarfélagið og íbúa þess. Hönnun fráveitukerfisins sé með öllu óljós og óvissa um hvort áform um náttúrulega jarðvegshreinsun eigi við á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði. Þá liggi ekki fyrir neinar upplýsingar um hvernig hreinsivirkir yrðu hönnuð ef áform framkvæmdaraðila gangi ekki upp. Sé ekki hægt að lagfæra þessi mál á síðari stigum í samráði við eftirlitsaðila, en vandkvæði varðandi fráveitumál á svæðinu hafi áður komið til kasta sveitarfélagsins. Skólphreinsivirkir sé eitt og sér tilkynningarskyld samkvæmt lið 11.05 í 1. viðauka við lög nr. 106/2000 og því hafi verið full ástæða til að gera ítarlega grein fyrir öllum atriðum í tengslum við það. Hafi verið tilefni fyrir Skipulagsstofnun að fá nánari útskýringar hjá Heilbrigðiseftirliti Suðurlands. Hefðu kröfur stofnunarinnar um mótvægisáðgerðir verið strangari ef það hefðu legið fyrir upplýsingar um hugsanlegar sprungur á svæðinu, tengingu Minnivallalækjar við mikilvæg vatnsból sveitarfélagsins og fl.

Hin kærða ákvörðun hafi byggst á röngum forsendum með tilliti til fráveitu grávatns. Gera megi ráð fyrir árlegri losun grávatns beint út í jarðveginn á svæðinu upp á 11,6 milljón lítra, án tillits til losunar frá heitum pottum. Óljóst sé hvaða áhrif slík losun myndi hafa á grunnvatn svæðisins, en um sé að ræða sápublandað og klórmengað vatn. Virðist Skipulagsstofnun ranglega gera ráð fyrir að frárennslí frá sturtum, salernum og almennt neysluvatn verði hreinsað með ítarlegri hætti en tveggja þreppa hreinsun. Þá sé í engu vikið að samgöngum vegna framkvæmdarinnar og áhrifum þeirra. Gert sé ráð fyrir töluverðum fjölda bílastæða, en það sé t.d. álitaefni hvort að hönnun þeirra taki tillit til vatnsverndarsjónarmiða. Brýn þörf hafi verið að meta þessi atriði og hafi einnig verið tilefni til að óska eftir afstöðu Vegagerðarinnar í tengslum við stóraukna umferð um svæðið, einkum um aðkomuveg að því.

Framkvæmdaraðili hafi gert ófullnægjandi grein fyrir neysluvatnsöflun fyrir framkvæmdina og hugsanlegum áhrifum þess fyrir Klofalæk og lífríki lækjarins. Hafi þetta atriði verið metið á grundvelli ófullnægjandi upplýsinga og ekki verið nægilega rannsakað. Ástæða hafi verið fyrir Skipulagsstofnun að fá fram afstöðu heilbrigðiseftirlitsins af hverju það hafi talið að framkomnar upplýsingar framkvæmdaraðila um neysluvatnsöflun breyttu ekki fyrri afstöðu embættisins. Þá sé ekki fjallað um þá staðreynd í niðurstöðu Skipulagsstofnunar að svæðið sé á forsögulegu hrauni sem njóti sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, en tilefni hafi verið fyrir stofnunina að meta sérstaklega hvort fyrirhugaðar framkvæmdir kynnu að hafa áhrif á hraunið, sbr. 2. tl. iii. (a) 2. viðauka laga nr. 106/2000.

Við ákvörðun sína hafi Skipulagsstofnun brotið gegn meginreglum umhverfisréttar um varúð og öryggi ákvarðana sem geti haft óafturkræf umhverfisáhrif, líkt og hér um ræði, með því að meta allan hinn mikla vafa sem uppi sé um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar framkvæmdaraðila í vil. Einnig af þeim sökum beri að ógilda hina kærðu ákvörðun vegna verulegra annmarka á henni.

**Málsrök Skipulagsstofnunar:** Af hálfu Skipulagsstofnunar er því hafnað að hin kærða ákvörðun sé haldin form- og efnisanmörkum sem leiði til ógildingar hennar. Umtalsverð umhverfisáhrif séu skilgreind í p-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum á þá lund að um sé að ræða veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki sé hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum. Skipulagsstofnun taki undir með kærendum að umhverfisáhrif mengunar vatnsbólanna gætu mögulega talist umtalsverð, en hægt sé að fyrirbyggja þau með fullnægjandi meðhöndlun á frárennsli. Gögn er varði öryggi grunnvatns á svæðinu, sem kærendur vísi til, hafi ekki verið afhent Skipulagsstofnun, en þau hafi legið fyrir þegar aðalskipulag Rangárþings ytra hafi verið samþykkt árið 2019. Í umfjöllun um vatnsverndarsvæði í umhverfisskýrslu aðalskipulagsins sé m.a. vísað sérstaklega til rannsókna ÍSOR á aðrennslissvæði við Kerauga og Tvíbytnulæk. Skipulagsstofnun telji þar af leiðandi að ákvörðun stofnunarinnar hefði verið sú sama þó svo hún hefði haft umrædd gögn undir höndum. Ákvörðunin hafi tekið mið af því að fyrirhugaðar framkvæmdir væru innan skilgreinds fjarsvæðis vatnsverndar.

Lagt hafi verið mat á áhrif framkvæmdarinnar á umhverfið að teknu tilliti til mannvirkja sem þegar séu á svæðinu eða nálægt því, auk þeirrar landnotkunar sem gerð sé grein fyrir í aðalskipulagi. Sé í þessu sambandi vísað til umfjöllunar í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar um eðli framkvæmdar, í kafla um staðsetningu framkvæmdar og í kafla um gerð og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar. Varðandi sammögnunaráhrif með tilliti til áhrifa á vatnsból sé bent á að ákvörðun stofnunarinnar hafi tekið mið af því að hreinsun frárennslis yrði fullnægjandi.

Skipulagsstofnun hafi ekki haft undir höndum tilvitnaða skýrslu Orkustofnunar frá 1989, en efni ákvörðunarinnar hefði ekki orðið ördruvísi þótt svo hefði verið. Á málsmeðferðartíma hafi Skipulagsstofnun haft efasemdir um hvort náttúruleg jarðvegshreinsun, líkt og framkvæmdaraðili hafi áformæð, væri fullnægjandi með tilliti til aðstæðna á framkvæmdasvæði. Í símtali við starfsmann Heilbrigðiseftirlits Suðurlands 17. apríl 2020 hafi komið fram að svæðið væri gropið og í athugasemd sem borist hafi stofnuninni hafi verið bent á að gjótur og skörð hafi myndast í túnum í nágrenni framkvæmdasvæðisins. Þar sem hin kærða ákvörðun hafi tekið mið af því að frárennsli yrði útfært í samráði við heilbrigðiseftirlitið, að teknu tilliti til aðstæðna á framkvæmdasvæði, hafi ekki verið talin þörf á að afla frekari upplýsinga um sprungur á svæðinu.

Uppbygging á Heysholti sé ekki sambærileg fyrirhugaðri uppbyggingu við Leyni 2 og 3 bæði hvað varði eðli og umfang mannvirkja, sem og nálægð við þekkt misgengi. Misgengi liggi í gegnum framkvæmdasvæðið Heysholti, en uppbygging í landi Leynis 2 og 3 sé í nokkurri fjarlægð frá næsta misgengi. Þó sé ekki hægt að útiloka að sprungur leynist þar, frekar en í Heysholti, í jörðu. Komi sprungur í ljós sé hægt að hnika til byggingum. Líkt og á öðrum jarðskjálftasvæðum þurfi að taka mið af mögulegum skjálftahreyfingum við hönnun bygginga við Leyni 2 og 3.

Almennt sé ekki gerð krafa um að framkvæmdir séu fullhannaðar þegar málsmeðferð á grundvelli 6. gr. laga nr. 106/2000 fari fram, enda sé Skipulagsstofnun heimilt að setja fram ábendingar um tilhögun framkvæmdar þegar stofnunin ákveði að framkvæmd skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi í úrskurðarframkvæmd sinni ekki gert athugasemdir við að framkvæmdir séu ekki fullhannaðar þegar þær séu tilkynntar. Leiði rannsóknarregla 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 ekki til þess að það þurfi að liggja fyrir upplýsingar um fullhönnun á framkvæmd í málsmeðferð vegna matsskylduákvörðunar eða að afla þurfi upplýsinga um alla þætti sem viðkomí

framkvæmd eða umhverfi hennar. Samkvæmt nefndri 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 sé afgreiðslufrestur fjórar vikur að meðtoldum fresti umsagnaraðila til að veita umsagnir og hljóti það að skipta máli í tengslum við mat á því hvernig rannsóknarreglunni sé beitt í framkvæmd. Framkvæmdaraðili purfi fyrst og fremst 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.

Þegar um fráveitukerfi sé að ræða nægi gjarnan að tilgreina lágmarksvirkni hreinsikerfis, enda megi þá meta hvort mengunarvarnarbúnaður sé fullnægjandi með tilliti til aðstæðna. Framkvæmdaraðili hafi upphaflega áformað að nota nýstárlega aðferð við hreinsun frárennslis. Slíkt fyrirkomulag kalli eðlilega á frekari lýsingu á hönnun fráveitukerfis. Þegar framkvæmdaraðili hafi boðað að einnig kæmi til greina að nota hefðbundið skólphreinsivirkni og nefnt dæmi um slík hreinsivirkni, tilgreint framleiðanda og lágmarkshreinsun hafi ekki verið talin þörf á að fá frekari upplýsingar um þá útfærslu. Skipulagsstofnun hafi þó talið nauðsynlegt með tilliti til aðstæðna á framkvæmdasvæði að Heilbrigðiseftirlit Suðurlands myndi hafa aðkomu að endanlegri útfærslu fráveitukerfis. Þótt útfærsla fráveitumála hafi verið skýrari eða nákvæmari í einstaka málum leiði það ekki til þeirrar almennu ályktunar að ekki sé hægt að meta hvort framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum fyrr en framkvæmdin sé fullhönnuð.

Í kjölfar tölvupósts heilbrigðiseftirlitsins 16. apríl 2020 hafi starfsmaður Skipulagsstofnunar í tvígang haft samband símleidis við eftirlitið. Í símtali 13. maí s.á. hafi verið borinn undir heilbrigðiseftirlitið sað möguleiki að nota hefðbundið hreinsivirkni sem væri útfært í samráði við eftirlitið. Samkvæmt minnisblaði, sem gert hafi verið um efni símtalsins, hafi komið fram af hálfu heilbrigðiseftirlitsins að sett hefði verið fram óskýr lýsing á framandi aðferð við hreinsun á skólpí. Almenna reglan í svona aðstæðum væri sú að hafa sam tengt hreinsivirkni í stað þess að hafa stakar rotþrær. Ættu hefðbundin skólphreinsivirkni sem byðu upp á tveggja þrepa hreinsun að vera nóg. Hefði heilbrigðiseftirlitið væntanlega ekki gert athugasemdir ef greinargerð framkvæmdaraðila hefði tiltekið hefðbundið hreinsivirkni upphaflega. Eftirlitið hefði ekki áhyggjur af áhrifum á grunnvatn yrði haft samráð við það um útfærsluna.

Fram komi hjá framkvæmdaraðila að miðað við heildarfjölda gesta og starfsmanna yfir háannatíma falli til u.þ.b. 320 persónueiningar. Með hliðsjón af þessu segi stofnunin í matsskylduákvörðun sinni að frárennsli frá sturtum, salernum og almennt neysluvatn verði meðhöndlað með ítarlegri hreinsun en tveggja þrepa, þar sem fjöldi persónueininga á háannatíma verði meiri en tveggja þrepa hreinsun ráði við.

Því sé hafnað að ekki sé vikið að samgöngum vegna framkvæmdarinnar og áhrifum þeirra í ákvörðuninni. Sé í þessu sambandi vísað til kafla um eðli framkvæmdar þar sem segi að gera verði ráð fyrir „nokkru ónæði af framkvæmdinni” en það vísi m.a. til samgangna eða áhrifa umferðar um svæðið. Í tilkynningu framkvæmdaraðila sé vikið að umferð um svæðið, en ekki sérstaklega að hönnun bílastæða. Að mati Skipulagsstofnunar hafi ekki verið nauðsynlegt að fyrir lægju upplýsingar um það atriði. Áður en sótt sé um framkvæmdaleyfi fyrir bílastæðunum purfi hins vegar að liggja fyrir upplýsingar sem varði hönnun þeirra. Hafa verði í huga að framkvæmdasvæðið sé á fjarsvæði vatnsverndar, en ekki á brunn- eða grannsvæði. Það sé munur á þessum svæðum með tilliti til verndunar, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns, með áorðnum breytingum. Þá hafi ekki verið talið nauðsynlegt, eins og málið hafi

legið fyrir, að óska umsagnar Vegagerðarinnar í tengslum við aukna umferð um svæðið og þá einkum um aðkomuveg að því. Nægar upplýsingar hafi legið fyrir í tilkynningunni og hefði umsögn Vegagerðarinnar ekki breytt efnislegri niðurstöðu málsins.

Ekki hafi verið nauðsynlegt að leita frekar til heilbrigðiseftirlitsins vegna neysluvatnsöflunar. Verði að hafa í huga að starfsmaður stofnunarinnar hafi haft samband við heilbrigðiseftirlitið símleiðis 17. apríl 2020, sbr. minnisblað þar að lútandi. Vatnsþörf sé áætluð 0,5 l/sek á háannatíma sem séu um 0,3% af áætluðu rennsli lækjarins þar sem vatnstaka sé áformuð.

Fyrirhugað framkvæmdasvæði njóti ekki sérstakrar verndar á grundvelli 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Í greinargerð með frumvarpi til laganna segi eftirfarandi: „Eldhraun sem er að öllu leyti sandorpið eða hulið jarðvegi og gróðri og ekki er lengur hægt að greina hvort um hraun sé að ræða hefur að öllu jöfnu tapað þeim einkennum sem mynda verndargildi þess sem jarðmyndunar eða „hraunvistgerðar“ og nýtur það því ekki sérstakrar verndar samkvæmt greininni.“ Hafi Skipulagsstofnun talið óþarf að fjalla sérstaklega um að þeirrar verndar nytí ekki á framkvæmdasvæðinu, enda ljóst að um sé að ræða ræktað land.

**Athugasemdir framkvæmdaraðila:** Framkvæmdaraðili krefst þess að kæru kærenda að Hekluhólum, Litla-Klofa lóð 4a, Skarðsvegi 2 og Klofahólum verði vísað frá úrskurðarnefndinni þar sem þeir eigi ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn máls þessa, einkum vegna fjarlægðar frá fyrirhuguðu framkvæmdasvæði. Umraðdar lóðir séu allt frá 695 m til um 1,6 km fjarlægð frá svæðinu og þónokkrar byggingar á milli Skarðsvegar 2 og framkvæmdasvæðisins. Enn fremur er þess krafist að kröfu annarra kærenda verði hafnað og sé því mótmælt að hin kærða ákvörðun sé haldin form- og efnisannmörkum. Fyrirhuguð uppbygging sé ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Ef tekið sé mið af nýtingarhlutfalli á gististöðum á Suðurlandi megi telja ólíklegt að full nýting verði á gistihúsum og plássi á tjaldsvæði. Athugasemd kærenda um að talan 320 persónueiningar sé vanáætluð sé ekki rökstudd frekar og sé hafnað. Í tilkynningu framkvæmdaraðili komi fram að fyrirhuguð uppbygging sé ekki umfangsmikil. Umfjöllun kærenda um daglega losun á skólpi sé ekki rökstudd að neinu leyti og því ekki ljóst á hverju hún byggist. Í tilkynningunni sé tekið fram að mjög ólíklegt þyki að mengun geti borist í lækinn, bæði vegna fjarlægðar framkvæmdarsvæðisins frá honum og vegna jarðvegs sem viða sé nokkuð þykkur ofan á hrauni. Vísað sé til fyrirliggjandi umsagna um að fyrirhuguð uppbygging sé ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Heilbrigðiseftirlit Suðurlands hafi tiltekið í umsögn sinni að gera þyrfti betur grein fyrir leiðum til skólpdreinsunar og neysluvatnsöflunar og verði það gert og unnið í samvinnu við heilbrigðiseftirlitið.

Skipulagsstofnun hafi haft allar nauðsynlegar upplýsingar og gögn fyrir hendi svo mögulegt væri að taka hina kærðu ákvörðun. Hefði hún talið að frekari upplýsinga væri þörf hefði hún óskað þeirra. Umfjöllun kærenda um aðra starfsemi innan þessa svæðis sé með öllu óviðkomandi máli því sem hér sé til umfjöllunar. Í tilkynningu sé tekið fram að ekki sé vitað um sprungur eða misgengi á svæðinu og sé það í samhengi við verndarákvæði vegna fjarsvæðis vatnsverndar. Ekki sé fyrirhugað að geyma eða nota efni sem geti mengað grunnvatn eins og olíu, bensín eða skyld efni. Þá séu engar skilgreindar takmarkanir á landnotkun á svæðinu sökum náttúrvár.

Því sé alfarið hafnað að ófullnægjandi upplýsingar hafi legið fyrir um útfærslu fráveitukerfis á svæðinu og að málíð hafi ekki verið nægilega rannsakað í því samhengi. Í greinargerð með tilkynningu sé m.a. farið ítarlega yfir veitur og frárennsli. Í viðbótarupplýsingum frá framkvæmdaraðila hafi verið gefnar enn ítarlegri upplýsingar um fyrirhugað hreinsikerfi. Ekki sé því rétt sem haldið sé fram í kaeru að það liggi ekki fyrir neinar upplýsingar um hvernig hreinsivirkir verði hönnuð ef áform um náttúrulega jarðvegshreinsun gangi ekki upp. Hafi rannsóknir sýnt að náttúrulegar jarðvegshreinsanir geti verið jafn góðar eða betri en þriggja þrepa hreinsun í hefðbundinni hreinsistöð. Tilvísun til annarra mála varðandi fráveitumál á svæðinu sé máli þessu með öllu óviðkomandi. Öll hönnun og framkvæmd fráveitukerfis muni taka mið af aðstæðum og viðeigandi kröfum laga og reglugerða og haft verði samráð við viðeigandi stjórnvöld. Því sé jafnframt hafnað að skólphreinsikerfið eitt og sér sé tilkynningarskylt til Skipulagsstofnunar. Eðli málsins samkvæmt sé fráveitukerfi í framkvæmdum sem þessum sem falli undir B flokk, sbr. lið 12.05 í 1. viðauka við lög nr. 106/2000, og sé tekið tillit til þess við ákvörðun um matsskyldu. Samkvæmt leiðbeiningum um rotþrær og siturlagnir sem Umhverfisstofnun hafi gefið út teljist hitaveituvatn (grávatn) vera frárennsli frá ofnakerfum, heitum pottum, baðkörum og sturtuklefum og þurfi slíkt ekki að leiða í rotþró þar sem slíkt vatn sé lítið mengað, en geti skert virkni rotþróarinnar til muna. Umfjöllun um að um sé að ræða sápublandað og klórmengað vatn sem óljóst sé hvaða áhrif hafi sé vísað á bug.

Skipulagsstofnun sé í sjálfsvald sett eftir hvaða umsögnum sé leitað og í tilkynningu framkvæmdaraðila sé tekið fram að nýjar veggengingar verði bornar undir Vegagerðina. Þá liggi fyrir umsögn hennar vegna deiliskipulags fyrir Leyni 2 og 3 og séu ekki gerðar athugasemdir varðandi nýja tengingu við Stóra-Klofaveg.

Því sé hafnað að gerð hafi verið ófullnægjandi grein fyrir neysluvatnsöflun fyrir framkvæmdina og hugsanlegum áhrifum þess fyrir Klofalæk og lífríki lækjarins. Frágangur fráveitukerfa verði í samræmi við kröfur og leiðbeiningar Umhverfisstofnunar og heilbrigðiseftirlitsins. Mjög ólíklegt þyki að mengun geti borist í lækinn. Sérstaklega hafi verið tekið fram í tilkynningu að svæðið væri á forsögulegu hrauni, en að ekki væri talið að framkvæmdin myndi hafa neikvæð áhrif á það umfram það sem orðið væri. Værur áhrif á náttúru- og menningarminjar því taldar óverulegar. Ekki sé vikið að þessu atriði í umsögnum umsagnaraðila og í niðurstöðu Skipulagsstofnunar hafi ekki verið fjallað um þetta atriði. Verði þannig að ætla að um sé að ræða atriði sem ekki hafi haft áhrif. Þau atriði sem talin séu upp í 2. viðauka við lög nr. 106/2000 séu einungis viðmiðanir við mat á framkvæmdum í tilgreindum flokkum. Fyrir liggi minnisblað ÍSOR, dags. 7. september 2020, sem unnið hafi verið fyrir Rangárþing ytra vegna fyrirhugaðs deiliskipulags fyrir svæðið. Niðurstaða minnisblaðsins sé sú að vatnsbólum og vatnsbólasvæðum sveitarfélagsins í Tvíbytnulæk nálægt Lækjarbotnum og í Kerauga stafi ekki hætta af mengun frá Leyni eða af fyrirhugaðri uppbyggingu þar. Hvað varði einkavatnsból í frístundabyggðinni niður með Klofalæk sé staðan nú þegar sú að huga þurfi að vatnsveitu og sameiginlegu vatnsbóli ofan byggðarinna. Með auknum umsvifum í Leyni verði það enn brýnna.

**Viðbótarathugasemdir kærenda:** Af hálfu kærenda eru sjónarmið þeirra áréttuð. Jafnframt er dregið í efa að fjarlægðir sem framkvæmdaraðili tiltaki vegna frávisunarkröfu séu réttar. Virðist sem fjarlægðir séu miðaðar við fasteignir umræddra kærenda, en ekki landamörk jarða þeirra. Óljóst sé við hvaða punkt miðað sé við varðandi uppbyggingsvæðið. Í sumum tilvikum sé miðað við bæði Leyni 2 og 3, en í öðrum tilvikum einungis við Leyni 2. Auk þessa séu fjarlægðirnar

rangar. Loks sé mikil einföldun að halda því fram að hagsmunir kærenda ráðist einungis af fjarlægð frá framkvæmdasvæðinu. Muni fyrirhuguð uppbygging hafa í för með sér mikil grenndaráhrif, hávaðamengun, aukningu á umferð, sjónræn áhrif og hættu á mengun neysluvatns umræddra kærenda.

Skipulagsstofnun hafi talið skylt að meta samlegðaráhrif í tengslum við umhverfismat við breytingu á aðalskipulagi vegna uppbyggingar á Leyni, en ekki verði séð að önnur sjónarmið eigi við í þessu máli. Í öðrum sambærilegum málum hafi útfærslur varðandi bílastæði legið fyrir áður en tekin hafi verið ákvörðun um matsskyldu, sbr. t.d. ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 8. júlí 2020 vegna uppbyggingar ferðaþjónustu á Heyklifi.

Í umsögn Umhverfisstofnunar sem lögð hafi verið fram í tengslum við uppbyggingu að Stóru-Völlum, sem liggi mjög nálægt fyrirhuguðu uppbyggingarsvæði að Leyni, segi að hraunið falli undir a-lið 2. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd og njóti sérstakrar verndar. Sama megi ráða af kortasjá Náttúrufræðistofnunar Íslands. Með hliðsjón af framangreindu megi ráða að þegar sé búið að skilgreina svæðið sem sérstakt verndarsvæði skv. 61. gr. laga um náttúruvernd.

Þá hafi kærendum verið með öllu ókunnugt um að hin nýja útfærsla hefði verið kynnt heilbrigðiseftirlitinu. Einhliða skráning á símtali myndi undir öllum venjulegum kringumstæðum hafa takmarkað gildi, auk þess sem svar heilbrigðiseftirlitsins samkvæmt umræddu minnisblaði sé ekki afdráttarlaust. Gögn þessu tengd hafi ekki verið afhent aðilum málsins og ætti ekki að ljá þeim neitt vægi.

Forsendur minnisblaðs sem framkvæmdaraðili hafi lagt fram séu rangar miðað við nýlegar rannsóknir. Hafi það því enga þýðingu við úrlausn málsins, t.d. sé straumhraði grunnvatns verulega vanáætlaður. Gögn þau sem kærendor hafi vísað til veiti skýrar vísbindingar um álagsþol og viðkvæmni svæðisins. Þær rannsóknir hafi farið fram með ferilefnarannsóknum og hafi bæði verið ítarlegar og vel rökstuddar. Minnisblaðið beri hins vegar með sér að engar sérstakar rannsóknir hafi farið fram á uppbyggingarsvæðinu heldur sé það unnið á grundvelli eldri forsendna og upplýsinga sem standist ekki miðað við aðrar nýlegar rannsóknir. Þó staðfesti minnisblaðið að mengun á grunnvatni uppbyggingarsvæðisins myndi hafi í för með sér mengun á einkavatnsbólum neðan þess og þar með veruleg og óafturkræf umhverfisáhrif. Einnig sé rakið í minnisblaðinu að jarðlög á svæðinu séu lek, að grunnt sé niður á grunnvatnsborð og að grunnvatn sé viðkvæmt fyrir öllum umsvifum. Sé þetta í beinu ósamræmi við tilkynningu framkvæmdaraðila. Sýni minnisblaðið fram á þá óvissu sem ríki um áhrif fyrirhugaðrar uppbyggingar og nauðsyn þess að fram fari heildstætt mat á þeim.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Skipulagsstofnunar að fyrirhuguð uppbygging verslunar- og þjónustusvæðis í landi Leynis 2 og 3, Rangárþingi ytra, skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Var framkvæmdin tilkynnt til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu skv. flokki B, sbr. lið 12.05 í 1. viðauka við lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Af hálfu framkvæmdaraðila er gerð krafa um að kröfum nokkurra kærenda verði vísað frá úrskurðarnefndinni þar sem ekki verði séð að þeir eigi hagsmuna að gæta í máli þessu, einkum vegna fjarlægðar frá fyrirhuguðu framkvæmdasvæði. Fram kemur í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011

um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála að þeir einir sem eigi lögvarinna hagsmuna að gæta geti kært stjórvaldsákvarðanir til nefndarinnar. Verður að skýra þetta ákvæði í samræmi við almennar reglur stjórnsýsluréttarins um aðild í kærumálum, þar sem áskilið er að kærandi eigi beina verulega einstaklingsbundna hagsmuni tengda þeirri ákvörðun sem kærð er. Geta kærendur þannig ekki byggt einstaklingshagsmuni sína á atriðum er varða almannahag án þess að sýna fram á hvernig hagsmunir þeirra, umfram annarra, skerðist.

Kjarni máls þessa lýtur að því hvort fyrirhuguð framkvæmd geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, svo sem vegna mengunar vatnsbóla á svæðinu. Samkvæmt upplýsingum frá kærendum sem úrskurðarnefndin hefur aflað sér munu vera vatnsból á jörðunum Klofahólum, Litla-Klofa lóð 4a og Hekluhólum. Þegar af þeirri ástæðu verður þessum kærendum játuð kæruaðild í máli þessu. Einkavatnsból mun hins vegar ekki vera að finna á landi Skarðsvegar 2 sem liggur í nokkurri fjarlægð frá fyrirhuguðu framkvæmdasvæði. Tæplega 700 m eru í beinni loftlinu að Leyni 2 og nokkrar byggingar ber á milli. Þótt ekki sé hægt að útiloka að fyrirhuguð uppbygging muni geta haft einhver áhrif á hagsmuni nefnds kæranda, svo sem vegna ónæðis, verður ekki talið að þeir hagsmunir séu svo beinir eða verulegir að lögvarðir geti talist í skilningi fyrrgreinds ákvæðis. Verður kæru kæranda að Skarðsvegi 2 því vísað frá úrskurðarnefndinni, en að öðru leyti er málið tekið til efnismeðferðar.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 skulu framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki B í 1. viðauka við lögin háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Niðurstöðu sína um hvort svo sé skal rökstutt af Skipulagsstofnun skv. 3. mgr. nefndrar 6. gr., svo sem henni var breytt með lögum nr. 96/2019, með hliðsjón af þeim viðmiðum sem talin eru upp í 2. viðauka laga nr. 106/2000, en þau viðmið eru í þremur töluliðum. Varða þeir eðli framkvæmdir, staðsetningu og gerð og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar, sbr. 1.-3. tl. í 2. viðauka, en undir hverjum tölulið er svo talinn upp fjöldi annarra liða. Skal Skipulagsstofnun taka matsskylduákvörðun innan fjögurra vikna frá því að fullnægjandi gögn berast um framkvæmdina og er stofnuninni heimilt að setja fram ábendingar um tilhögun hennar sé hún ekki matsskyld að áltí stofnunarinnar. Í frumvarpi með breytingalögum nr. 96/2019 er tekið fram að með breytingunni sé gerð skýrari krafa um innihald ákvörðunar Skipulagsstofnunar um matsskyldu. Henni beri við rökstuðning niðurstöðu sinnar að horfa til þeirra þátta í 2. viðauka sem skipti mestu máli hvað varðar framkvæmdina. Rökstuðningur eigi bæði við um ákvörðun um að framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum og ákvörðun um að framkvæmd skuli ekki háð slíku mati. Skipulagsstofnun skuli byggja ákvörðun sína um matsskyldu á upplýsingum frá framkvæmdaraðila, en sé einnig heimilt að byggja ákvörðun sína á öðrum gögnum. Þar undir gætu til dæmis fallið forþrófanir eða mat á umhverfisáhrifum sem fram hafi farið á grundvelli annarra laga og ábendingar sem henni berist frá öðrum, til dæmis stofnunum og almenningi.

Hinni kærðu ákvörðun Skipulagsstofnunar er skipt upp í nokkra kafla. Fyrirhugaðri framkvæmd er lýst, þ.e. áformum framkvæmdaraðila um byggingar, bílastæði og fráveitumál. Fjallað er um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar eins og þeim var lýst í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila og umsögnum umsagnaraðila. Vikið er að skipulagi á svæðinu og leyfum sem framkvæmdin er háð. Í niðurstöðukafla sínum vísar stofnunin til þess að við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum skuli taka mið af eðli framkvæmdir, staðsetningu framkvæmdir með hliðsjón af því hversu viðkvæm þau svæði séu sem líklegt að framkvæmdin

hafi áhrif á og loks að áhrif framkvæmdar beri að skoða í ljósi eiginleika hugsanlegra áhrifa. Tiltekur stofnunin nánar tilgreinda liði undir hverjum tölulið í þessu sambandi.

Í umfjöllun stofnunarinnar um eðli framkvæmdar tekur hún m.a. fram að um sé að ræða nokkuð umfangsmikla uppbryggingu fyrir ferðamenn. Gera verði ráð fyrir nokkru ónæði af framkvæmdinni, en svæðið sé einvörðungu í 50 m fjarlægð frá íbúðarhúsinu á Stóra-Klofa og 200-500 m séu í næstu frístundahús frá fyrirhuguðum gistihúsum og móttökuhúsi. Áhrif vatnsvinnslu verði minniháttar og er það nánar rökstutt. Frárennsli „frá sturtum, salernum og almenns neysluvatns“ verði meðhöndlað með ítarlegri en tveggja þrepa hreinsun, þar sem fjöldi persónueininga á háannatíma verði meiri en tveggja þrepa hreinsun ráði við. Framkvæmdaraðili muni tryggja að kröfur reglugerðar um fráveitur og skólp verði uppfylltar og sé þar miðað við að mest falli til að meðaltali 320 persónueiningar af skólpi.

Einnig er fjallað um fráveitumál í umfjöllun Skipulagsstofnunar um staðsetningu framkvæmdar þar sem rakið er að framkvæmdasvæðið sé á fjarsvæði vatnsverndar og því mikilvægt að vandað verði til verka við útfærslu á fráveitu og hreinsun frárennslis. Óvissa sé uppi um hvort áform framkvæmdaraðila um náttúrulega jarðvegshreinsun eigi við á fyrirhuguð framkvæmdasvæði, en hann hyggist koma upp hefðbundnu hreinsivirkni verði það ekki mögulegt. Bendi stofnunin á mikilvægi þess að samráð verði haft við Heilbrigðiseftirlit Suðurlands um útfærslu á hreinsivirkni, m.a. um hvort þörf sé á að koma upp sameiginlegu hreinsivirkni. Ólíklegt sé að framkvæmdin komi til með að hafa neikvæð áhrif á grunnvatn verði heilbrigðiseftirlitið með í ráðum um útfærslu fráveitukerfis, auk þess sem það meti hvort þörf verði á vöktun með tilliti til þeirrar útfærslu sem verði fyrir valinu. Nánari útfærsla á fráveitukerfi á grundvelli samráðs við heilbrigðiseftirlit þurfi að liggja fyrir áður en framkvæmdaleyfi verði veitt.

Jafnframt tekur stofnunin fram í umfjöllun um staðsetningu framkvæmdar að umhverfi framkvæmdasvæðis sé að mestu landbúnaðarland með skurðum, túnum og vegum. Sumarbústaðarlönd séu í grennd og beri landslagið einkenni af því. Ásýnd svæðisins muni breytast og starfseminni fylgja visst ónæði, en að mati stofnunarinnar sé fyrirhugað framkvæmdasvæði ekki viðkvæmt fyrir uppbryggingu af þeirri tegund sem fyrirhuguð sé. Mögulegt sé að draga úr sjónrænum áhrifum framkvæmdar við deiliskipulagsgerð. Skráðar fornleifar í grennd séu allar utan fyrirhugaðs framkvæmdasvæðis og ætti þeim ekki að stafa hætta af fyrirhugaðri framkvæmd.

Loks tekur Skipulagsstofnun fram varðandi gerð og eiginleika hugsanlegra áhrifa að helstu neikvæðu áhrif framkvæmdarinnar felist í breyttri ásýnd svæðis og mögulegs ónæðis vegna starfseminnar. Umfang áhrifa sé þó líklegt til að vera takmarkað og fyrst og fremst muni þeirra gæta í næsta nágrenni fyrirhugaðs framkvæmdasvæðis. Telji Skipulagsstofnun ólíklegt að framkvæmdin komi til með að hafa í för með sér veruleg óafturkræf umhverfisáhrif sem ekki sé hægt að fyrirbyggja með vandaðri verktílhögum eða bæta úr með mótvægisáðgerðum. Var niðurstaða Skipulagsstofnunar eins og fyrr greinir að hin umdeilda framkvæmd skyldi ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Við meðferð málsins leitaði Skipulagsstofnun umsagna Minjastofnunar Íslands, Rangárþings ytra, Umhverfisstofnunar og Heilbrigðiseftirlits Suðurlands í samræmi við 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, eins og rakið er í málavaxtalýsingu. Óskuðu Umhverfisstofnun og heilbrigðiseftirlitið frekari skýringa um fyrirhugaða skólpdreinsun og fráveitukerfi sem framkvæmdaraðili veitti. Tók

heilbrigðiseftirlitið ekki afstöðu til matsskyldu, en tók fram að væntanlega hefðu ekki verið gerðar athugasemdir ef í greinargerð framkvæmdaraðila hefði verið tiltekið upphaflega hefðbundið hreinsivirki. Aðrir umsagnaraðilar töldu að ekki væri þörf á því að framkvæmdin sætti mati á umhverfisáhrifum.

Eðli mál samkvæmt fer það eftir þeirri framkvæmd sem ákvörðunin varðar 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.

Að mati úrskurðarnefndarinnar leit Skipulagsstofnun við ákvörðunartöku sína að mestu til viðeigandi viðmiða 2. viðauka laga nr. 106/2000 að teknu tilliti til framkominna umsagna. Þó er ljóst að hin kærða ákvörðun byggir fyrst og fremst á því að hægt verði að fyrirbyggja umtalsverð umhverfisáhrif með fullnægjandi meðhöndlun á frárennsli. Tók ákvörðunin mið af tilkynntri framkvæmd og síðari svörum og skýringum framkvæmdaraðila, sem og því að haft yrði samráð við Heilbrigðiseftirlit Suðurlands við hönnun fráveitukerfisins. Einnig að allur frágangur yrði í samræmi við reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp. Í athugasemdum sínum til úrskurðarnefndarinnar hefur stofnunin jafnframt bent á að þar sem hin kærða ákvörðun hafi tekið mið af því að frárennsli yrði útfært í samráði við heilbrigðiseftirlitið, að teknu tilliti til aðstæðna á framkvæmdasvæði, hafi ekki verið talin þörf á að afla frekari upplýsinga um sprungur á svæðinu. Einnig að gögn er varði öryggi grunnvatns á svæðinu hafi legið fyrir þegar aðalskipulag Rangárþings ytra hafi verið samþykkt árið 2019 og almennt sé ekki gerð krafa um að framkvæmdir séu fullhannaðar þegar matsskylduákvörðun sé tekin, enda sé Skipulagsstofnun heimilt að setja fram ábendingar um tilhögun framkvæmdar þegar stofnunin ákveði að framkvæmd skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Þurfi framkvæmdaáform fyrst og fremst 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.

Samkvæmt Aðalskipulagi Rangárþings ytra 2016-2028 eru jarðirnar Leynir 2 og 3 á fjarsvæði vatnsverndar. Í skipulaginu leggur sveitarfélagið áherslu á nægt framboð neysluvatns og að tryggja vatnsgæði til framtíðar. Í þeim tilgangi verði vatnsból afgirt og friðuð fyrir óviðkomandi umferð, auk þess sem engar framkvæmdir sem ógnað geti brunnsvæðum verði leyfðar á grann- eða fjarsvæðum þeirra. Þá segir að mörk vatnsverndarsvæða verði endurskoðuð þegar betri gögn liggi fyrir um gæði vatnsbóla og aðrennslissvæði þeirra. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðaþróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál, sbr. 1. mgr. 28. gr. skipulagsлага nr. 123/2010, og fer fram umhverfismat áætlana vegna gerðar skipulagsins. Ákvörðun um matsskyldu krefst þess hins vegar að mat sé lagt á hvort tiltekin framkvæmd geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif sem upplýsa þurfi um í mati á umhverfisáhrifum framkvæmda. Um ólíka málsméðferð vegna gerðar aðalskipulags og matsskylduákvörðunar er að ræða sem þjónar ekki sama tilgangi. Er því einboðið að gögn sem liggja fyrir og skoðuð eru við gerð aðalskipulags geti þurft nánari rýni við þegar kemur að matsskylduákvörðun, sér í lagi ef aðstæður bendi til þess. Að teknu tilliti til athugasemda Skipulagsstofnunar til úrskurðarnefndarinnar virðist sú rýni ekki hafa átt sér stað í þessu máli og stofnunin ekki hafa talið ástæðu til hennar.

Þá virðist sem Skipulagsstofnun hafi treyst á samráð framkvæmdaraðila við heilbrigðiseftirlitið um útfærslu fráveitu vegna framkvæmdarinnar og það regluverk sem til staðar er og styður við markmið laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þau markmið eru að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi, en jafnframt að koma í veg fyrir eða að draga úr losun í t.a.m. vatn, sbr. 1. gr. laganna. Í því skyni hafa verið settar reglugerðir, s.s. reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns, reglugerð nr. 797/1999 um varnir gegn mengun grunnvatns og áðurnefnd reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp. Segir m.a. í 13. gr. reglugerðar nr. 796/1999 að á fjarðsvæðum vatnsverndar skuli gætt fyllstu varúðar í meðferð nánar tilgreindra efna þar sem vitað sé um sprungur eða misgengni og skv. reglugerð nr. 796/1999 er rekstur fráveitu háður starfsleyfi, en slík leyfi kveða jafnan á um vöktun og viðbrögð fari eitthvað úrskeiðis.

Af gögnum málsins sést að heilbrigðiseftirlitið gaf upp afstöðu sína, þó ekki með afgerandi hætti, til þess fyrirkomulags á fráveitu sem gert er ráð fyrir að nota komi í ljós að aðstæður við Leyni 2 og 3 leyfi ekki náttúrulega jarðvegshreinsun. Ekki er skýrt frekar af hálfu framkvæmdaraðila hvað nákvæmlega í því felist eða hvenær tekin yrði ákvörðun um að nota hefðbundin skólpþreinsivirkir og eru áform hans því óskýr að þessu leyti. Þrátt fyrir að ekki sé þörf á því að full hönnun liggi fyrir vegna allra þátta fyrirhugaðrar framkvæmdar verður að gera þá kröfu að fyrir liggi nægar upplýsingar miðað við aðstæður til að hægt verði að komast að niðurstöðu um hvort framkvæmdin geti haft í för með sér umtalsverð áhrif. Þá verður að gera meiri kröfur um upplýsingar um frágang og hönnun framkvæmdar eftir því sem staðhættir gefa tilefni til.

Í máli því sem hér um ræðir voru áform framkvæmdaraðila frá upphafi óljós. Þótt hann hafi síðar tekið fram að leyfðu aðstæður ekki það fyrirkomulag fráveitu sem hann kysi yrði notað hefðbundið hreinsivirkir, og af hálfu heilbrigðiseftirlitsins hafi komið fram að það hefði væntanlega ekki gert athugasemdir hefði það verið ætlunin frá upphafi, sér þess ekki stað í hinni kærðu ákvörðun að Skipulagsstofnun hafi heimfært áætlanir framkvæmdaraðila upp á staðhætti, hvor leiðin sem yrði farin í fráveitumálum.

Í ákvörðuninni var tekið fram um staðsetningu framkvæmdarinnar að umhverfi framkvæmdasvæðis væri að mestu landbúnaðarland með skurðum, túnum og vegum og að um fjarsvæði vatnsverndar væri að ræða. Í engu var hins vegar vikið að undirlagi jarðvegs á svæðinu. Var þó tilefni til þegar litið er til þess að fyrsta val framkvæmdaraðila væri að koma fyrir náttúrulegri jarðvegshreinsun á frárennslí og að framkvæmdasvæðið þótt það sé á landbúnaðarlandi hvílir á 2-5 m djúpum jarðvegi ofan á leku hrauni á brotabelti þar sem kortlagðar hafa verið jarðskjálftasprungur. Barst Skipulagsstofnun raunar athugasemd frá einum kærenda máls þessa um að á umræddu svæði væru sprungur sem stangaðist á við upplýsingar sem fram komu í greinargerð framkvæmdaraðila um að ekki væri vitað um sprungur eða misgengi á svæðinu. Loks er í matsskylduákvörðuninni hvorki vikið að grunnvatnsstraumum né mögulegum samlegðaráhrifum framkvæmda á svæðinu. Er það því niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að ekki hafi legið fyrir Skipulagsstofnun nægar upplýsingar til að hún gæti án frekari rökstuðnings komist að þeirri niðurstöðu að það væri „ólíklegt að framkvæmdin komi til með að hafa neikvæð áhrif á grunnvatn verði Heilbrigðiseftirlitið með í ráðum um útfærslu fráveitukerfis.” Að teknu tilliti til þeirra viðmiða sem fram koma í 2. viðauka laga nr. 106/2000 og þeirra hagsmunu sem í húfi eru, var rökstuðningi hinnar kærðu matsskylduákvörðunar skv. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 svo áfátt að vafi leikur jafnframt á því hvort að fullnægjandi upplýsingar hafi legið fyrir

Skipulagsstofnun við ákvörðunartökuna, en frestur stofnunarinnar tekur fyrst að líða þegar fullnægjandi gögn um framkvæmdina hafa borist. Verður þannig ekki af ákvörðuninni ráðið að Skipulagsstofnun hafi séð til þess að nægjanlega væri upplýst í skilningi 10. gr. stjórnsýslulaga að ekki yrðu af framkvæmdinni umtalsverð umhverfisáhrif. Sérstaklega þegar haft er í huga að grunnvatn sem mengast vegna ófullnægjandi fráveitu spillist um fyrirsjánlega framtíð. Í því sambandi er rétt að benda á að samkvæmt p-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 eru umhverfisáhrif umtalsverð ef um er að ræða „veruleg óafturkraef umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum.“

Loks liggar fyrir að fyrirhugað framkvæmdasvæði liggar á Þjórsárhrauni, eldhrauni sem myndaðist eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma, en slík hraun njóta allajafna sérstakrar verndar skv. 2. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Ekki var sérstaklega að því vikið í umfjöllun Skipulagsstofnunar um staðsetningu framkvæmdar, en skv. 2. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000 getur þurft að meta hversu viðkvæm svæði eru sem líklegt er að framkvæmdin geti haft áhrif á. Hraunið er þakið jarðvegshulu á framkvæmdasvæðinu og hefur stofnunin vísað til þess að hún hafi litið til skýringa á greindu ákvæði í frumvarpi því sem varð að náttúruverndarlögum en þar segir að eldhraun sem sé að öllu leyti sandorpið eða hulið jarðvegi og gróðri og ekki er lengur hægt að greina hvort um hraun sé að ræða hafi að öllu jöfnu tapað þeim einkennum sem mynda verndargildi þess sem jarðvegsmynnar eða „hraunvistgerðar“ og njóti það því ekki sérstakrar verndar samkvæmt greininni. Hins vegar er einnig tekið fram í tilvitnuðum athugasemdum með frumvarpinu að ákvæðið útiloki þó ekki að aðrir eiginleikar, svo sem jarðsögulegir eiginleikar, hafi sérstakt verndargildi. Var Skipulagsstofnun því rétt að fjalla um það í ákvörðun sinni hvort hraunið nytí verndar lögum samkvæmt, og eftir atvikum afla viðeigandi umsagna um það atriði, sem önnur.

Með hliðsjón af öllu framangreindu verður að telja hina kærðu ákvörðun slíkum annmörkum háða að ekki verði komist hjá ógildingu hennar.

#### **Úrskurðarorð:**

Kæru kæranda að Skarðsvegi 2 er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Felld er úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 15. maí 2020 um að fyrirhuguð uppbygging verslunar- og þjónustusvædis í landi Leynis 2 og 3, Rangárþingi ytra, skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

---

Nanna Magnadóttir (sign)

---

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

---

Porsteinn Sæmundsson (sign)

