

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála,
Skuggasundi 3,
150 Reykjavík.

Reykjavík, 3. júlí 2019.

Þinglýstir eigendur íbúðarhúss ásamt lóð og verksmiðjulóðar með verksmiðjuhúsi, hvoru tveggja í landi Eyrar í Árneshreppi á Ströndum, Guðjón Egill Ingólfsson, kt. 240256-2239, Halldór Kristján Ingólfsson, kt. 311054-6279, Ingunn Hinriksdóttir, kt. 120944-2749, Lára Valgerður Ingólfisdóttir, kt. 130646-3019 og Þórhildur Hrönn Ingólfisdóttir, kt. 190860-5159, kæra hér með framkvæmdaleyfi Árneshrepps.

HIN KÆRÐA ÁKVÖRDUN

1. Ákvörðun hreppsnefndar Árneshrepps frá 12. júní 2019 um að veita VesturVerki ehf. (leyfishafa) framkvæmdaleyfi til framkvæmda á 16 km kafla vegar 649 og F649 frá brekku ofan Eyrar við Ingólfsfjörð að Hvalá í Ófeigsfirði. Ákvörðunin var auglýst á heimasíðu hreppsins 27. júní 2019.

KÆRUHEIMILD

2. Kæruheimild er í 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sbr. 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

AÐILD

3. Kærendur eiga lögvarinna hagsmuna að gæta um það sem kært er, á grundvelli 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, en þeir eru allir þinglýstir eigendur íbúðarhúss ásamt eignarlóð í landi Eyrar í Árneshreppi (F2128111) og sömuleiðis eins og hálfis hektara iðnaðarlóðar með verksmiðjuhúsi (F2128115) á sama stað. Framkvæmdin hófst í liðinni viku fyrir ofan íbúðarhús þeirra að Eyri og fyrirhugað er að halda henni áfram í landi þeirra, þar á meðal í gegnum verksmiðjubygginguna sjálfa og áfram inn Ingólfsfjörð með tilheyrandi óafturkræfum sjónrænum áhrifum frá íbúðarhúsi þeirra og hættu fyrir verksmiðjubygginguna að Eyri, sem er í þeirra eigu. Kærendur hafa aðsetur í íbúðarhúsi sínu þann hluta árs sem fært er að Eyri. Þá er í framkvæmdaleyfi heimilað rask á Eyrará, sem rennur fast upp við íbúðarlóð þeirra. Afstaða landareigna og húsa kærenda gagnvart vegi F649 kemur fram í meðfylgjandi þinglýstum stofnskjölum fasteignanna sem um ræðir.

KRAFA

4. Þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Krafist er úrskurðar um stöðvun framkvæmda á meðan málið er til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni.

MÁLSATVIK

5. Á fundi hreppsnefndar Árneshrepps (leyfisveitanda) 12. júní 2019 fjallaði hún um fundargerð skipulagsnefndar hreppsins. Fundargerð hreppsnefndar var gerð aðgengileg

almenningi með birtingu á vefsíðu hreppsins í kjölfarið, en hinsvegar engin önnur gögn málinu viðkomandi. Eftirfarandi er bókað í birtri fundargerð leyfisveitanda um hina kærðu ákvörðun:

Á fundinum 6. júní [þ.e. skipulagsnefndar] voru tekin fyrir fjögur atriði; [...] 2. VesturVerk óskar eftir framkvæmdaleyfi fyrir viðhaldi Ófeigsfjarðarveggar (649) Skipulagsnefnd samþykkir framkvæmdaleyfi með vísan til 13. gr. skipulagslaga og óskar eftir að skipulagsfulltrúi auglýsi leyfið þegar samningur liggur fyrir við Vegagerðina [...] Hreppsnefnd samþykkir hér með fundargerð skipulagsnefndar.

6. Með samningi leyfishafa við Vegagerðina 19. júní 2019 tók hann yfir veghald vegar 649 frá þeim tíma er framkvæmdir hæfust, en ekki fyrr en framkvæmdaleyfi væri útgefið.
7. Framkvæmdaleyfi, dagsett 21. júní 2019, var gefið út af skipulagsfulltrúa leyfisveitanda.
8. Með kæru dagsettri 23. júní 2019 kærðu 10 eigendur jarðarinnar Drangavíkur deiliskipulag fyrir fyrsta áfanga Hvalárvirkjunar og framkvæmdaleyfi vegna sama til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og kröfðust bráðabirgðaúrskurðar um stöðvun og frestun réttaráhrifa og er málsmeðferð þegar í gangi vegna þess máls, sem er um aðra ákvörðun og um annað landsvæði en hér er til umfjöllunar.
9. Leyfishafi hóf framkvæmdir við vegi 649 og F649 þann 25. júní 2019 á grundvelli hinnar kærðu ákvörðunar. Kom þetta ítrekað fram í fjölmiðlum á næstu dögum, en hinsvegar var ekki gerð grein fyrir því þar eða á annan hátt af hálfu leyfisveitanda eða leyfishafa í hverju væri fyrirhugað að framkvæmdin myndi felast nánar tiltekið og engar upplýsingar voru á neinum tímamarki veittar utan ofangreindrar tilvitnaðrar bókunar á hreppsnefndarfundi. Þann 26. og 27. júní 2019 var ítrekað óskað eftir gögnum frá oddvita hreppsnefndar Árneshrepps í því skyni að fá upplýsingar um í hverju hinar heimiluðu framkvæmdir fælust. Gögn fengust ekki afhent í heild fyrr en með nokkrum eftirgangsmunum síðdegis 27. júní 2019, eða um það leyti sem framkvæmdir voru stöðvaðar. Höfðu þá verktakar á vegum leyfishafa þegar valdið nokkru raski í brekkunni ofan Eyrar án þess að unnt væri fyrir almenning að gera sér grein fyrir heimild þeirra til þess.
10. Tveimur dögum eftir að framkvæmdir hófust voru framkvæmdir stöðvaðar að kröfu Minjaverndar Íslands eftir því sem fram kom í fjölmiðlum. Síðar sama dag, eða 27. júní 2018, birti skipulagsfulltrúi tilkynningu á heimsíðu Árneshrepps um hina kærðu ákvörðun. Voru þá liðnir 15 dagar frá því að hin kærða ákvörðun hafði verið tekin. Gögn málsins voru þá fyrst gerð aðgengileg almenningi, sem ekki hafði á neinn hátt verið veittur kostur á að fylgjast með málsmeðferðinni, sem fór fram án þess að almenningur vissi. Gögn málsins voru umsókn leyfishafa um framkvæmdaleyfi 4. júní 2019, fundargerð skipulagsnefndar 6. júní 2019 og samningur leyfishafa við Vegagerðina 19. júní 2019. Jafnframt var birt skýrsla frá desember 2017 um fornminjar, sem ekki er vísað til í hinni kærðu ákvörðun.
11. Leyfisbréf skipulagsfulltrúa hefur enn ekki verið gert aðgengilegt almenningi.
12. Ekki liggur fyrir deiliskipulag á því svæði sem hin kærða ákvörðun tekur til.

13. Svokölluð Hvalárvirkjun, sem hin kærða ákvörðun tengist, á að felast í miðlun og virkjun tveggja vatnasviða, annars vegar Rjúkanda og Hvalár og hinsvegar Eyvindarfjarðarár. Umhverfismat framkvæmdarinnar hófst árið 2015 en er ólokið þar sem leyfisveitandi hefur ekki tekið afstöðu til álits Skipulagsstofnunar á matsskýrslu leyfishafa 3. apríl 2017 nema að litlu leyti, en sá þáttur framkvæmdar sætir nú þegar málsmeðferð úrskurðarnefndar. Framkvæmdinni Hvalárvirkjun hefur eftir álit Skipulagsstofnunar verið skipt upp í tvo áfanga af leyfishafa og leyfisveitanda. Fyrri áfanginn felst í vegagerð, efnistöku og gerð iðnaðarsvæðis á deiliskipulögðu svæði sem liggur utan framkvæmdasvæðis hinnar kærðu ákvörðunar í þessu máli.
14. Af gögnum máls, meðal annars samningi Vegagerðar og leyfishafa 19. júní 2019, er ljóst að hin kærða ákvörðun heimilar framkvæmd sem tengist beint hinni umhverfismetnu framkvæmd, Hvalárvirkjun, án þess þó að ætlun leyfishafa og leyfisveitanda virðist vera að hið kærða leyfi sé hluti hinna umhverfismetnu framkvæmda.
15. Þar sem sú ákvörðun sem framkvæmdir byggjast á er verulegum annmörkum háð að mati kæranda og brýtur gegn hagsmunum þeirra er nauðsynlegt að setja fram kröfu um ógildingu hennar og úrskurð til bráðabirgða um stöðvun framkvæmda.
16. Kæran er sett fram innan kærufrests.

MÁLSÁSTÆÐUR

Stöðvun framkvæmda

17. Kærendur fallast á það með leyfisveitanda að hin kærða ákvörðun varðar **meiri háttar framkvæmdir** sem framkvæmdaleyfi þarf til skv. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, svo sem álykta má af bókun skipulagsnefndar frá 6. júní 2019, staðfest af leyfisveitanda 12. júní 2019 og efni umsóknar leyfishafa.
18. Kærendur byggja á því að hin kærða ákvörðun sé haldin fjölmörgum og **verulegum efnis- og formannmörkum** sem ógildingu eigi að varða sem og smærri frávikum frá málsmeðferðarreglum bæði stjórnisýslu-, skipulags- og sveitarstjórnarlaga sem hvert og eitt og virt saman séu þess eðlis að þau geti ekki talist smávægileg þegar litið sé heildstætt á málið. Er gerð ítarleg grein fyrir þeim málsástæðum í næstu köflum og er vísað til þess að öðru leyti en því sem rakið er í þessum kafla.
19. Alveg nauðsynlegt er að stöðva framkvæmdir leyfishafa sem hafnar eru á grundvelli hins kærða leyfis, en samkvæmt umsókn hans frá 4. júní 2019 hyggst hann „**ljúka við nauðsynlegar rannsóknir til undirbúnings Hvalárvirkjunar fyrir næsta vetur**“. Með því að framkvæmdirnar héldu áfram er ljóst að menningarminjar væru í bráðri hættu. Leyfishafi **hóf framkvæmdir** í liðinni viku og verður því að telja ótvírætt að þær séu hafnar í skilningi 5. gr. laga nr. 130/2011 þó þær hafi verið stöðvaðar í bili. Framkvæmdirnar hófust án þess að kærendum hafi verið um það kunnugt fyrirfram hvað þá að þeir hefðu átt kost á að koma að sjónarmiðum sínum. Framkvæmt er bæði í næsta nágrenni við íbúðarhús þeirra að Eyri jafnframt því sem fyrirhugað er að fara beinlínis í gegnum verksmiðjubyggingu þeirra. Hafði leyfishafi skipt framkvæmd sinni við Hvalárvirkjun upp í búta í málsmeðferð allt frá árinu 2017 á þann hátt að framkvæmdir á því svæði sem kærendur eiga hagsmuna að gæta á Eyri við Ingólfsfjörð voru á engan hátt

til umfjöllunar og höfðu ekki verið kynntar fyrir þeim sem eigendum þeirra eigna sem um ræðir. Strax á fyrstu tveimur dögum framkvæmdanna í liðinni viku varð ljóst að fleirum en kærendum kom framkvæmdin á óvart, þar á meðal Minjastofnun Íslands og öðrum eigendum fasteigna á áhrifasvæði hinnar kærðu framkvæmdar, svo sem ítrekað kom fram í fjölmiðlum. Var verkið stöðvað að kröfu Minjastofnunar á þriðja degi að því er virðist vegna þess að framkvæmdaleyfi hafði verið veitt án þess að umsagnar stofnunarinnar skv. 23. gr. laga nr. 80/2012 um menningarminjar hefði verið aflað, en hvorki leyfisveitandi né leyfishafi virðist hafa gert stofnuninni viðvart með þeim fjögurra vikna fyrirvara að lágmarki sem slíkt er skylt, þrátt fyrir vitneskju þeirra um minjarnar skv. áðurgreindri skýrslu frá desember 2017 um fornminjarnar. Í kjölfarið á þessari stöðvun framkvæmda, en ekki fyrr, veitti leyfisveitandi almenningi loks aðgang að gögnum málsins. Einnig er kærúmal í gangi vegna annars framkvæmdaleyfis sem áður var minnst á, en það leyfi gerir ráð fyrir Eyvindarfjarðarveitu og raski við Eyvindarfjarðarvatn sem landeigendur Drangavíkur hafa ekki gefið heimild fyrir. Því eru öll framtíðaráform leyfishafa um virkjun verulegri óvissu háð og þar af leiðandi sá hluti þeirra einnig sem felst í ákvörðun þeirri sem kærúmal þetta fjallar um. Ljóst er af samningi þeim sem gerður hefur verið við Vegagerðina að heimild til að fela leyfishafa tímabundið veghald tengist beint undirbúningi virkjunar Hvalár í Ófeigsfirði, sbr. 1. gr. hans, og er undirbúningur virkjunar því forsenda veghaldsins.

20. Ljóst má vera að af öllum atvikum að um er að ræða rask á einsökum eyðibýggðum Norður-Stranda sem geyma sögu og menningu strandbyggða í jaðri óbyggðra víðerna sem stefna löggjafans er að vernda sbr. 3. gr. náttúruverndarlaga. Ekki er kunnugt um hvort Minjastofnun hefur farið í vettvangsgöngu þá sem henni er skylt að fara í skv. 3. mgr. 23. gr. laga um menningarminjar til ákvörðunar um hvort frekari rannsókn sé þörf. Engin lagaheimild er fyrir Minjastofnun til stöðvunar framkvæmda eftir að hún hefur veitt umsögn sína skv. 23. gr. laga um menningarminjar, þó að framkvæmdaleyfið hafi verið veitt án þess að slík umsögn lægi fyrir, nema að beitt sé heimild til skyndifriðunar skv. 20. gr. laganna. Allt að einu er ljóst að framkvæmdaleyfi er óheimilt að veita án þess að ákvörðun Minjastofnunar skv. 23. gr. laganna ligg fyrir. Ólöglegt ástand virðist því hafa skapast í liðinni viku þegar leyfishafi hóf framkvæmdir allt að einu á grundvelli ákvörðunar leyfisveitanda. Aðstæður virðast því þannig að **engin trygging er fyrir því að óbætanleg spjöll verði ekki unnin á menningarminjum og ásýnd eyðibýggðanna í Ingólfsfirði beiti úrskurðarnefndin ekki heimild sinni skv. 5. gr. laga nr. 130/2011 á meðan hún fjallar um kröfu kæranda um ógildingu framkvæmdaleyfisins.**
21. Hin kærða ákvörðun var ekki tekin að undangenginni lögæltri **álitsumleitan** leyfisveitanda hjá Minjastofnun Íslands skv. 13. gr. skipulagslaga. Hún var einnig tekin án undangenginnar álitsumleitunar hjá Umhverfisstofnun og hjá náttúruverndarnefnd leyfisveitanda, en þessir aðilar hafa heldur ekki veitt ekki umsagnir um þessa framkvæmd í neinni fyrri málsmeðferð á skipulagsstigi enda var hún ekki hluti aðalskipulags staðfests í janúar 2014 og hvorki aðalskipulagsbreytingar 2018 né deiliskipulag 2019 tóku til þessa landsvæðis. Ákvörðunin byggir því ekki á lögætum grunni og er háð slíkum annmörkum að ógilda verður hana, sbr. einnig rannsóknarreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.
22. Í 3. mgr. 13. gr. skipulagslaga er vísað til þeirra **gagna sem fylgja eiga umsókn** um framkvæmdaleyfi skv. reglugerð nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Vísa kærundur til 7. gr. reglugerðarinnar, einkum til 1. og 2. tl. 2. mgr. um að með umsókn um framkvæmdaleyfi fylgi **afstöðumynd** með mannvirkjum og **hönnunargögn** eftir því sem við á en einnig til 3. tl. ákvæðisins sem mælir fyrir um að framkvæmd skuli lýsa í umsókn

og því hvernig hún fellur að gildandi skipulagsáætlunum. Auk þess er vísað til 3. til 5. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar. Þessi lagaákvæði eru ekki uppfyllt í tilviki hinni kærðu ákvörðunar. Þannig fylgir umsókn ekki afstöðumynd í læsilegum mælikvarða sem sýnir fyrirhugaða framkvæmd og afstöðu hennar gagnvart aðliggjandi byggð og að landi, þ.e. sýnir mannvirki sem fyrir eru á svæðinu, hæðarlínur og annað í landslagi sem skiptir máli fyrir útfærslu framkvæmdar. Engar byggingar eru sýndar á afstöðumynd í umsókn leyfishafa. Á afstöðumynd sem fylgja á umsókn um framkvæmdaleyfi þarf einnig að gera grein fyrir fyrirhugaðri framkvæmd, landmótun, vegtengingum og önnur gögn sem við eiga. Slíkt er ekki til staðar í þessu máli. Ekki fylgdu hönnunargögn með umsókn, þannig að gögn séu nægjanlega skýr til að hægt sé að ganga úr skugga um að kröfur um faglegan undirbúning, öryggi, endingu, útlit og hagkvæmni hlutaðeigandi framkvæmda sé fullnægt, eins og lagaákvæðið mælir fyrir um. Skv. 3. tl. ákvæðisins þarf lýsing á framkvæmd einnig að fylgja og upplýsingar um hvernig hún fellur að gildandi skipulagsáætlunum og staðháttum. Í **framkvæmdalýsingu** þarf að tilgreina framkvæmdatíma, hvernig fyrirhugað er að standa að framkvæmdinni og fleira sem skiptir máli. Umsókn leyfishafa stenst ekki þessar kröfur að mati kæranda þegar hafðar er í huga aðstæður í eyðibýggðunum í Ingólfsfirði, verksmiðjuhúsin sem fyrirhugað er að fara með þungaflutninga á landsvegi um og fyrirbyggjandi upplýsingar um menningarminjar auk nálægðar við íbúðarhús kæranda. Þá eru annmarkar á undirbúningi hinnar kærðu ákvörðunar þar sem umsókn fylgdu ekki þau viðbótargögn sem fylgja skulu skv. 3. mgr. 7. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi á svæði sem ekki er deiliskipulagt. Þannig skal fylgja **yfirlitsmynd** í mælikvarða 1:10.000-1:2.000 sem sýnir staðsetningu og afmörkun framkvæmdasvæðis eða úrdráttur úr aðalskipulagi sem sýnir afmörkun framkvæmdasvæðis. Þau kort sem fylgja umsókn leyfishafa uppfylla ekki þetta lagaákvæði. Þannig er yfirlitsmynd sú sem fylgdi umsókn í kvarða sem er fjórum sinnum stærri en leyfilegur kvarði skv. lagaákvæðinu, eða u.þ.b. 1:40.000. Enginn úrdráttur úr aðalskipulagi fylgir umsókn. Upplýsingar um aðstæður á framkvæmdasvæði eru einnig af mjög skornum skammti. Loks kemur fram annarsstaðar í kærðu að umsagnir skv. 4. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar fylgdu ekki umsókn. Þá var ekki sótt um framkvæmdaleyfi til efnistöku og því fylgdi umsókn ekki uppdráttur og greinargerð (efnistökuáætlun) þar sem gerð er grein fyrir hinu nýja landslagi á vinnslutíma og að efnistöku lokinni sbr. 5. mgr. 7. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi.

23. Verulegir annmarkar eru því á undirbúningi ákvörðunar, enda krafðist skipulagsnefnd ekki þessara gagna við meðferð máls og ákvörðun tveimur dögum seinna. Rannsókn máls er því verulega ábótavant af hálfu leyfisveitanda og lagaákvæði um umsókn um framkvæmdaleyfi þverbrotin.

24. Í þessu máli verður að líta til þess að um **veg um eyðibýggðir** er að ræða. Í umsókn leyfishafa frá 4. júní 2019 kemur hvorki fram umfang (breidd og hæð) núverandi vegar 649 né heldur fyrirhugaðs vegar. Eins og rakið er í skýrslu um fornleifar frá desember 2017 er nú um þröngan slóða að ræða líkt og nánar verður rakið síðar í kærinni. Bar leyfisveitanda að afla ítarlegra gagna frá leyfishafa um núverandi ástand vegar og fyrirhugaðar framkvæmdir, þar sem lýst væri á fullnægjandi hátt hvernig leyfishafi hygðist standa að vegagerðinni með tilliti til núverandi hlutverks vegarins skv. vegalögum og stöðu hans í þeim lögum. Ljóst er af samningi þeim sem fyrir liggur milli leyfishafa og Vegagerðarinnar frá 19. júní 2019, það er viku eftir að hin kærða ákvörðun var tekin, að hugmynd leyfishafa mun vera að hann hafi allt að sex metrum frá miðlínu þessa þrönga slóða til að gera rask á. Það er augljóslega mikið svæði, eða allt að 12 metra breitt svæði sem raskað yrði, í samhengi við núverandi breidd vegar. Því til viðbótar koma upplýsingar um að við núverandi veg liggja a.m.k. tugur fornminja. Augljóst má vera að leyfisveitanda

bar að afla nákvæmari upplýsinga um þá framkvæmd sem sótt var um, auk þess að leita umsagna stofnana og annarra aðila.

25. Hin kærða ákvörðun byggir af ofangreindum ástæðum heldur ekki á lögmætum grunni og er hún háð slíkum annmörkum að ógilda verður hana með vísan til rannsóknarreglu 11. gr. stjórnsýslulaga og 13. gr. skipulagslaga sbr. einnig lög um menningarminjar nr. 80/2012 og reglugerð um framkvæmdaleyfi.
26. Meginreglan um að framkvæmdaleyfi verði aðeins gefið út liggja **deiliskipulag** fyrir verður ráðin af 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga en hún er skýrt orðuð í upphafsákvæði 7. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi. Hvorki kemur fram í bókun skipulagsnefndar 6. júní 2019 né bókun fundar hreppsnefndar 12. júní 2019 að nefndirnar hafi tekið afstöðu til þess hvort framkvæmdin sé í samræmi við gildandi skipulag. Ekki liggur fyrir deiliskipulag á þessu svæði líkt og áður var virkið að. Fyrsta aðalskipulag Árneshrepps (2005-2025) var staðfest 28. janúar 2014. Á skipulagsuppdraetti er vegur 649 sýndur, en hann liggur frá Strandavegi við bæinn Mela yfir Eyrarháls að Eyri, en vegur F649 liggur þaðan, fyrir Ingólfsfjörð og Ófeigsfjörð að göngubrú á Hvalá, um 20 km vegalengd. Á síðu 66 í greinargerð með gildandi aðalskipulagi segir: „Ófeigsfjarðarvegur, nr. 649, er landsvegur sem liggur frá Þjóðvegi nr. 643 við býlið Mela í Trékyllisvík yfir í Ingólfsfjörð. Vegurinn er alls um 19,5 km á lengd. Hann er aðeins jeppavegur eftir að kemur að Eyri við Ingólfsfjörð”. Í gildandi aðalskipulagi er ekki gerð nein grein fyrir lagfæringum eða breytingum á vegum 649 eða F649 hvað þá *ítarlega* eins og þyrfti að vera ætti að vera heimilt að komast hjá grenndarkynningu skv. lokasetningu 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Í kafla 2.5.1 á bls. 27 í greinargerð gildandi aðalskipulags segir aðeins: „Í tengslum við virkjun Hvalár þarf að bæta veginn norður yfir Eyrirháls og allt að fyrirhuguðu stöðvarhúsi”. Þar kemur einnig fram að ef komi til uppbyggingar vegna Hvalár verði gerðar breytingar á aðalskipulagi. Aldrei hefur verið gerð grein fyrir því í skipulagi hvaða lagfæringar, bætur eða breytingar þyrfti að gera á þessum vegum, hvorki vegna fyrsta eða síðari áfanga Hvalárvirkjunar.
27. Aðalskipulaginu hefur ekki verið breytt á því svæði sem vegir 649 og F649 liggur um síðan það var staðfest 2014 og ekki liggur fyrir deiliskipulag um þetta svæði eins og fram er komið. Í gildandi aðalskipulagi er umrædd veglína einungis teiknuð upp á staðfestum skipulagsuppdraetti sem „**Aðrir vegir, til skýringar**“ og því er ljóst að ekki eru uppfyllt skilyrði um að sleppa grenndarkynningu.
28. Vegir 649 og F649 flokkast sem **landsvegir** skv. flokkunarkerfi Vegagerðarinnar, sbr. d-lið 2. mgr. 8. gr. vegalaga nr. 80/2007: „[...] vegir yfir fjöll og heiðar [...] og aflagðir byggðavegir á eyðilendum [...]”. Gert er ráð fyrir árstíðabundinni umferð og minna eftirliti og þjónustu en á öðrum þjóðvegum. Ekki er lagaheimild til að breyta flokkun vegarins og er hann því landsvegur. Í athugasemd með frumvarpi til vegalaga segir um ákvæðið að hér sé einkum horft til vega sem liggja um byggðir sem farið hafa í eyði en rétt þyki að halda opnum með lágmarksþjónustu, t.d. í þágu ferðaþjónustu, landnýtingar eða í öryggisskyni. Um er að ræða slíkan veg. Vegna lögmætisreglu stjórnsýsluréttar er Vegagerðinni ekki heimilt að breyta því með samningi og hefur ekki gert það. Hvaða framkvæmdir eru heimilar á veginum fer eftir skipulagslögum og öðrum lögum svo sem lögum um náttúruvernd og menningarminjar.

29. Veghald felur í sér skv. 5. tl. 3. gr. vegalaga nr. 80/2007 forræði yfir **vegi** og **vegsvæði**, þ.m.t. vegagerð, þjónusta og viðhald vega. Veghaldari ber skv. 12. gr. laganna ábyrgð á veghaldi og skal hann gæta umferðaröryggis og að umferð eigi greiða og góða leið um veg að teknu tilliti til umhverfis-, náttúru-, og minjaverndar. Vegsvæði er hluti skilgreiningar á vegi, sbr. 8. tl. 3. gr. vegalaga, en vegur er bæði akbraut og öll önnur mannvirki og vegsvæði sem að staðaldri eru nauðsynleg til að vegur sé varanlegur, unnt sé að halda honum við og hafa af honum fyllstu not. Notum á landsvegi skv. d-lið 8. gr. vegalaga hefur áður verið lýst. Beitt hefur verið heimild 2. mgr. 14. gr. vegalaga til að fela veghald öðrum aðila tímabundið án þess að breyta honum úr þjóðvegi, það er þeirri tegund þjóðvegjar sem kallast landsvegur. Fráleitt er að mati kæranda að vegsvæði hins þrönga vegar F649 sé 12 metrar, líkt og ráð virðist fyrir gert í samningi Vegagerðarinnar og leyfishafa og er vísað til skýrslunnar frá desember 2017 að því er varðar minjastaðina við veginn og þá staðreynd að hann liggur að mestu nánast í flæðarmálinu og er sem slíkum ætlað hlutverk sem landsvegur skv. vegalögum, en ekki sem þungaflutningavegur fyrir undirbúning Hvalárvirkjunar.
30. Veginum sem framkvæmdir hafa hafist við er ekki lýst í gögnum þeim er lágu fyrir leyfisveitanda er hann tók hina kærðu ákvörðun. Í niðurstöðu skýrslu um skráningu fornminja frá desember 2017 segir þó: „**Núverandi vegur er í raun mjór slóði** og illfær litlum bílum [...]“. Ekkert mat hefur farið fram á vegum leyfisveitanda á því hversu breiður vegur 649 ætti að vera og hvert eðli og umfang vegagerðarinnar ætti að vera yfir höfuð. Telja kændur það vera brot á 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 auk þess sem leyfisveitandi leitaði ekki umsagnar náttúruverndarnefndar sveitarfélagsins áður en hann tók hina kærðu ákvörðun skv. 5. gr. 13. gr. skipulagslaga sbr. einnig 2. mgr. sbr. 1. mgr. 68. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Ekki kemur heldur neitt fram um að umsagnar Umhverfisstofnunar hafi verið leitað í samræmi við ákvæði 2. og 5. mgr. 13. gr. eins og vikið var að hér að framan.
31. Í margnefndri fornleifaskráningu kemur fram, líkt og áður var minnst á, að **vegurinn liggur mjög nærri minjum**. Í skýrslunni er getið um eina 10 minjastaði sem væru í mjög mikilli hættu af þeirri vegagerð sem þar var gert ráð fyrir (sem er önnur en hér ræðir um) og annan eins fjölda minjastaða sem stafar hætta af henni þó hún sé ekki talin mikil. Engar upplýsingar liggja fyrir skv. skýrslunni um hvaða stöðum sem þar eru skráðir stafar hætta af þeirri framkvæmd sem hið kærða leyfi heimilaði og ekkert heildstætt mat virðist hafa verið gert á áhrifum framkvæmdarinnar á menningarminjar í Ingólfsfirði og Ófeigsfirði. Að mati kæranda gáfu þær upplýsingar er liggja fyrir í umræddri skýrslu leyfisveitanda tilefni til að rannsaka mun betur hvaða áhrif hin umbeðna framkvæmd hefði á menningarminjar á svæðinu. Telja kændur það því bæði vera brot á 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 38/1993 auk þess sem umsagnar Minjastofnunar var ekki leitað skv. 5. og 6. mgr. 13. gr. skipulagslaga.
32. Ekki hefur verið veitt **leyfi til efnistöku** í samræmi við 13. gr. skipulagslaga, en af umsókn er þó ljóst að töluverð efnistaka er nauðsynleg, meðal annars vegna tveggja ræsa í stað brúa og endurbyggingu vegar við Sýrá auk þess sem ætla má að töluverð efnisþörf sé við að vinna að vegagerðinni að öðru leyti á þeim 16 km sem hin kærða ákvörðun tekur til. Öll efnistaka er háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarfélags, skv. 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Það framkvæmdaleyfi liggur ekki fyrir og er því framkvæmd sú sem hin kærða ákvörðun heimilaði annmörkum háð. Þar af leiðandi hefur **umsagna**

Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar heldur ekki verið leitað að því er varðar efnistöku sem slíka, líkt og skylt er skv. tilgreindu ákvæði.

33. **Kærendur telja einsýnt að ófyrirséð rask á menningarminjum og ásýnd lands yrði með efnistöku og vegagerð sem ekki er unnt með nokkru móti að sjá fyrir hvert verði umfangs, sé horft til þeirra gagna málsins sem nú liggja fyrir. Ljóst er því að verulegir annmarkar voru á undirbúningi máls þegar leyfisveitandi tók hina kærðu ákvörðun og ber að ógilda hana. Ekki er unnt að bæta úr málsmeðferðinni eftir á heldur þarf að taka nýja ákvörðun.**
34. Raunhæf beiting úrræða kæranda í þessu máli byggir á þeirri forsendu að unnt sé til bráðabirgða að koma í veg fyrir óafturkræft tjón á umhverfinu á meðan mál fær efnislega umfjöllun þar til bættra aðila. Samkvæmt upplýsingum frá úrskurðarnefndinni tekur málsmeðferð um þessar mundir að meðaltali töluvert lengri tíma en lög gera ráð fyrir og að meðaltali um 10 mánuði. Afgreiðslutími var yfir 12 mánuðum í um 40% tilvika árið 2018. Svo virðist sem vegagerð vegar 649 muni hafa töluvert rask í för með sér og af henni skapist meðal annars hætta fyrir byggingar kæranda á verksmiðjulóð að Eyri, en þar stendur bygging síldarverksmiðjunnar og ekki hefur nein athugun farið fram á því hvort henni muni stafa hætta af þungaumferð þeirri sem gert virðist vera ráð fyrir að um hana fari í tengslum við fyrsta áfanga byggingar Hvalárvirkjunar.
35. Að öðru leyti er vísað til þess sem hér fer á eftir um annmarka á hinn kærðu ákvörðun.

Ekki framkvæmdaleyfi fyrir efnistöku

36. Efnistaka er eins og áður segir **háð framkvæmdaleyfi** hlutaðeigandi sveitarstjórnar skv. 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Slíkt framkvæmdaleyfi hefur ekki verið gefið út eins og fyrr segir. Í hinn kærðu ákvörðun er ekki um að ræða minni háttar efnistöku landeiganda sem undanþegin er framkvæmdaleyfi. Ljóst er af lýsingu framkvæmdar í umsókn leyfishafa að af framkvæmdinni getur ekki orðið nema til komi töluvert efnistaka.
37. Meðal annars er því lýst í umsókn leyfishafa frá 4. júní 2019 og leyfisbréfi skipulagsfulltrúa leyfisveitanda frá 21. júní 2019 að ræsi verði sett á Eyrará við Eyri í stað brúar sem þar er nú, en í þetta þarf töluvert efni. Það er verulegur annmarki á umsókn að hún lýsir framkvæmd ekki betur en raun ber vitni. Augljóst er að efni þarf að taka til þess að setja ræsi á Eyrará í stað brúar. Ekkert er vitað hvaðan það efni ætti að koma og engin leið er að vita það.
38. Einnig er lýst ræsisgerð innar í Ingólfsfirði og nýlagningu vegar á um 100 metra kafla við Sýrá í Ófeigsfirði. Ráð virðist gert fyrir því að veglínu sé unnt að breyta innan svæðis sem tekið getur til allt að 12 metra breiðs svæðis, eða sex metra út frá miðlínu núverandi vegar. Ljóst er að á svo þröngum vegi sem nú liggur um svæðið er um verulegar breytingar að ræða eða að minnsta kosti benda líkur til þess að svo sé. Er enda í umsókn fjallað um að efni verði tekið í svokölluðum Urðum. Ekki kemur fram að fyrir liggji leyfi skv. tilvitnuðu ákvæði til þessarar efnistöku. Þá liggur ekki fyrir neitt framkvæmdaleyfi fyrir efnistöku í námu E18 við Hvalárósa.

39. Skilyrði 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga til efnistöku eru skýr. Leyfið þarf að gefa út **til tiltekins tíma** og skal í leyfinu gerð grein fyrir **stærð efnistökusvæðis, vinnsludýpi, magni og gerð efnis** sem heimilt er að nýta, **vinnslutíma** og **frágangi** á efnistökusvæði. Ekkert af þessu er uppfyllt í hinu kærða leyfi og er því enginn grundvöllur fyrir efnistöku fyrir hina framkvæmdir sem heimilaðar voru með hinni kærðu ákvörðun og er hún því verulegum annmörkum háð. Að auki skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggja samþykkt aðalskipulag þar sem þessir aðila hafa gefið umsögn sína, en það virðist ekki vera uppfyllt að öllu leyti í tilviki efnistöku í þessu máli að séð verði.

Brot á rannsóknarskyldu

40. Með umsókn skal skv. reglugerðar um framkvæmdaleyfi sbr. 3. mgr. 13. gr. skipulagslaga, fylgja tiltekin gögn, svo sem fjallað var um í kaflanum um stöðvun framkvæmda hér að framan. Þessi ákvæði eru ekki uppfyllt í þessu máli, hvorki að því er varðar leyfið sem veitt var fyrir vegagerðinni, né efnistöku sem fylgir henni, en ekki hefur verið veitt leyfi fyrir.

41. Leyfisveitandi leitaði, skv. þeim gögnum sem almenningi hafa verið birt, hvorki umsagnar Umhverfisstofnunar né viðkomandi náttúruverndarnefndar svo sem skylt er skv. fyrrgreindu lagaákvæði, en þessir aðilar hafa ekki gefið umsögn sína um þá framkvæmd sem hér er deilt um í meðferð gildandi aðalskipulags.

42. Skv. 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga skal sveitarstjórn ganga úr skugga um að gætt hafi verið ákvæða laga um náttúruvernd og annarra laga. Fram er komið að ekki var gætt ákvæða 6. mgr. 13. gr. skipulagslaga, sbr. IV. og VI. kafla laga um menningarminjar og er það brot á hinni kærðu ákvörðun, sem ekki verður bætt úr nema með nýrri málsmeðferð og ákvörðun.

43. Ekki kemur fram að litið hafi verið til neinna annarra laga við töku hinnar kærðu ákvörðunar. Þá var ekki leitað til náttúruverndarnefndar Árneshrepps áður en hin kærða ákvörðun var tekin, en nauðsynlegt var að mati kæranda að leita til nefndarinnar um það að leyfa vegagerðina þrátt fyrir að umhverfismati fyrir Hvalárvirkjun væri enn ekki lokið, það er ekki væri búið að taka afstöðu til álits Skipulagsstofnunar frá 3. apríl 2017. Hvíldi þessi rannsóknarskylda fyrst og fremst á skipulagsnefnd.

44. Ofangreind brot á rannsóknarskyldu eiga að leiða til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Ekkert deiliskipulag – engin grenndarkynning – engin álitsumleitan

45. Eins og áður er rakið liggur ekki fyrir deiliskipulag á umræddu svæði. Var því einungis heimilt að veita framkvæmdaleyfi að því tilskildu að grenndarkynning hefði farið fram. Kærendur eru bæði eigendur íbúðarhúss sem stendur á lóð nærri framkvæmdasvæðinu og lóðar sem gamla síldarverksmiðjan að Eyri stendur á, en vegurinn liggur í gegnum verksmiðjuna. Engin grenndarkynning fór fram. Kærendur dvelja að Eyri á meðan fært er að íbúðarhúsi þeirra. Þeim var aldrei gert kunnugt um áformin á veginum og fréttu fyrst af þeim í fjölmiðlum fyrir um viku síðan, en þá voru framkvæmdir hafnar án þess að neinar upplýsingar hefðu um þær borist. Ákvæði um skyldu til grenndarkynningar er að finna í 5.

mgr. 13. gr. sbr. 44. gr. skipulagslaga. Undanþága skv. lokamálslið 5. mgr. 13. gr. laganna á ekki við, enda er ekki gerð grein fyrir og fjallað ítarlega um hana í aðalskipulagi.

46. Þá leitaði leyfisveitandi ekki umsagnar viðeigandi umsagnaraðila áður en hann tók afstöðu til útgáfu framkvæmdaleyfis, svo sem undantekningarlaust er skylt skv. skýru lagaboði í 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Það er slíkur annmarki á hinni kærðu ákvörðun að óhugsandi er annað en að ógilda hana.

Gallar á málsmeðferð

47. Samkvæmt 1. mgr. 41. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er skylt að taka fundargerðir nefnda, þar á meðal fastanefnda líkt og skipulagsnefndar, fyrir sem sérstök mál og afgreiða með formlegum hætti ef þær innihalda **ályktanir eða tillögur sem þarfnast staðfestingar sveitarstjórnar**, sbr. samhljóða ákvæði 2. mgr. 29. gr. samþykktu um stjórn Árneshrepps útgefna af samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu 20. desember 2018 og birtar í B-deild Stjórnartíðinda 9. janúar 2019. Í fundarboði fyrir þann fund þar sem hin kærða ákvörðun var tekin var þetta lagaákvæði ekki uppfyllt enda hefur skipulagsnefnd ekki verið framselt vald til að veita framkvæmdaleyfi. Í fundarboði var ekki kynnt að afgreiða ætti umrædda ályktun og er hin kærða ákvörðun því háð verulegum formgalla þegar af þeirri ástæðu svo varðar ógildingunni. Þá var umrædd ályktun skipulagsnefndar 6. júní 2019 ekki tekin fyrir sem sérstakt mál á hreppsnefndarfundinum 12. júní 2019 þar sem hin kærða ákvörðun var tekin og er það einnig verulegur annmarki á hinni kærðu ákvörðun sem varða á ógildingunni hennar.
48. Ritun fundargerðar skipulagsnefndar er í ósamræmi við lagaákvæði um það hvað skylt er að lágmarki að bóka í fundargerðir sveitarstjórna og fastanefnda m.a. sbr. 4. gr. auglýsingar nr. 22/2013 um ritun fundargerða útgefningar af innanríkisráðuneytinu 15. janúar 2013 með heimild í 19 gr. sveitarstjórnarlaga. Í ákvæðinu segir að í fundargerð skuli koma fram fundarstaður. Fundarstaðar er ekki getið í bókun fundar skipulagsnefndar 6. júní 2019. Ekkert kemur fram um hvort um var að ræða fjarfund, en ekki eru allir nefndarmenn búsettir í sveitarfélaginu í skilningi laga og má því með réttu draga í efa að fundarmenn hafi allir verið á einum stað. Í ákvæðinu kemur einnig fram að bóka skuli upphaf og lok fundar. Ekki er bókað um lok fundarins. Númer fundar skal bókað í fundargerð skv. auglýsingunni. Númer fundarins kemur ekki fram í fundargerð svo sem skylt er skv. 4. gr. auglýsingarinnar. Ekki eru uppfylltar kröfur 9. og 10. gr. auglýsingarinnar um undirritun og frágang.
49. Bókun fundargerðar skipulagsnefndar 6. júní 2019 hljóðar svo: „Skipulagsnefnd gerir ekki athugasemd við umsókn VesturVerks fyrir viðhaldi á Ófeigsfjarðarvegi með fyrirvara um samning VesturVerks við vegagerðina“. Kærendur draga í efa að bókunin teljist nægilega skýr um niðurstöðu skipulagsnefndar skv. 4. gr. nefndrar auglýsingar. Þar við bætist að bókun hreppsnefndar á fundi sínum 12. júní 2019 takmarkaðist við bókunin um að hreppsnefndin staðfesti fundargerð skipulagsnefndar, sem ekki stenst heldur sveitarstjórnarlög líkt og vikið verður að hér á eftir.

50. Fundur hreppsnefndar Árneshrepps þar sem hin kærða ákvörðun var tekin um að heimila framkvæmdir var nánar tiltekið haldinn kl. 14 hinn 12. júní 2019. Er það hin kærlega stjórnsluákvörðun. Fundir leyfisveitanda eru ekki haldnir reglulega á fyrirfram auglýstum tíma svo sem skylt er skv. sveitarstjórnarlögum. Í samþykkt fyrir stjórn Árneshrepps segir aðeins að þeir séu haldnir í annarri viku hvers mánaðar en ekki hvaða vikudag. Kærendum gat því ekki verið kunnugt um fundinn fyrirfram og ekki er unnt að vera áskrifandi að tilkynningum hreppsins. Í ljós kom að auglýsing hafði verið sett á heimasíðu hreppsins daginn fyrir umræddan fund. Kærendur sáu hana skiljanlega ekki frekar en flestir sem hagsmuna gætu hafa átt að gæta. Ekki verður gerð sú krafa til íbúa og annarra hagsmunaaðila að þeir skoði heimasíðu Árneshrepps daglega. Hvort sem þetta telst vera lögmætur háttur á að auglýsa fundartíma og dagskrá eða ekki er ljóst að ekki var nægilegt að birta auglýsinguna degi fyrir hinn boðaða fund skv. sveitarstjórnarlögum, en sá frestur er að lágmarki tveir sólarhringar. Þegar af þeirri ástæðu eru ákvarðanir teknar á fundinum ógildanlegar.
51. Dagskrá fundarins eins og hún var birt á heimasíðu leyfisveitanda degi fyrir samþykkt leyfis til framkvæmda gaf ekki til kynna að efni fundarins væri að fjalla um umsókn um leyfi tengt Hvalárvirkjun á nokkurn hátt, hvað þá vegagerð í Ingólfsfirði. Framkvæmdin Hvalárvirkjun er þó langstærsta mál Árneshrepps. Framkvæmdaleyfið var veitt undir dagskrárlið sem kynntur var í viðkomandi auglýsingu daginn áður á eftirfarandi hátt: „**6. Fundargerð skipulagsfundar lögð fram til umræðu og afgreiðslu hreppsnefndar.**” Útilokað hefði verið, hvað sem öllu öðru líður, fyrir nokkurn utanaðkomandi, að lesa úr þessum dagskrárlið að taka ætti fyrir framkvæmdaleyfi fyrir vegagerð vegar 649. Engar fundarboðanir, dagskrár eða fundargerðir skipulagsnefndar (sem má lesa út tilvitnuðum texta að hafi átt að standa í stað „skipulagsfundar”) hafa nokkru sinni verið birtar á heimasíðu leyfisveitanda, annarsstaðar á internetinu eða yfir höfuð nokkurs staðar. Dagskrárliðurinn uppfyllti því ekki lágmarkskröfur til skýrleika til þess að unnt sé að líta svo á að kærendur eða aðrir hagsmunaaðilar hafi átt raunverulegan kost á að hlýða á það sem fram fór undir dagskrárliðnum á fundinum. Fundur leyfisveitanda getur því í raun ekki talist hafa verið opin og skilningi sveitarstjórnalaga á þann hátt að almenningur hafi átt kost á að fylgjast með því sem þar fór fram í skjóli óskýrs fundarefnis auk þess sem hann var ekki auglýstur í samræmi við lög. Boðunin var því ólögmæt einnig af þessum ástæðum.
52. Upplýsingar um efni funda skipulagsnefndar lágu ekki fyrir fyrr en með hinni óljósu bókun af hreppsnefndarfundi 12. júní 2019. Engin gögn lágu svo fyrir fyrr en síðdegis fimmtudaginn 27. júní 2019 eins og áður segir, en þá höfðu framkvæmdir þegar verið hafnar og staðið í á þriðja dag.
53. 14. gr. vegalaga geymir heimild forstjóra Vegagerðarinnar til að fela öðrum aðila veghald tímabundið líkt og áður segir. Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi til laganna er tekið fram að þetta hafi ekki tíðkast. Ljóst má vera að um undantekningu er að ræða, og einkum myndu það vera sveitarfélög sem tækju yfir veghald. Túlka verður þessa heimild þröngt þegar af þessari ástæðu. Ljóst er að leyfishafi braut gegn ákvæðum samningsins strax á fyrstu dögum eftir undirritun hans, með því að hefja framkvæmdir skv. leyfi sem ekki byggði á lögbundnum gögnum frá honum sjálfum og kunna því að vera til staðar réttmætar ástæður til að rifta samningnum af hálfu Vegagerðarinnar. Það athugast að lokum að forstjóri Vegagerðarinnar hefur ekki sjálf undirritað þann samning sem liggur fyrir í málinu og dagsettur er 19. júní 2019, og hann hefur heldur ekki verið undirritaður f.h. forstjóra. Sýnist því vera sá formgalli á samningnum að forstjóri stofnunarinnar er

ekki aðili að samningnum líkt og 14. gr. vegalaga kveður skýrt á um. Kann það að vera galli á útgefnu leyfi skipulagsfulltrúa 21. júní 2019, en hin kærða ákvörðun staðfesti bókun skipulagsnefndar sem kvað á um að auglýsa skyldi framkvæmdaleyfi þegar umræddur samningur hefði verið gerður. Ákvörðun leyfisveitanda um að heimila framkvæmdir var því í raun skilyrt, og skilyrðið kom ekki fram.

GÖGN

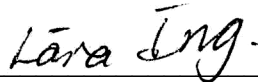
Meðfylgjandi eru veðbókarvottorð, þinglýst gögn og umboð kærenda.

Auk þeirra gagna sem fram hafa verið færð í kærumáli frá 23. júní 2019 eru gögn aðgengileg á netinu ásamt því sem gert er ráð fyrir að leyfisveitandi leggi fram öll gögn skv. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, þar á meðal útgefið leyfi og sönnun þess að leyfisgjald hafi verið greitt við útgáfu þess.

ÁSKILNAÐUR

Áskilinn er réttur til að koma að frekari kröfum, rökstuðningi, lagarökum og gögnum á síðari stigum þessa máls. Sérstaklega er áréttað að gætt verði að andmælarétti okkar.

Guðjón Egill Ingólfsson,
Halldór Kristján Ingólfsson,
Ingunn Hinriksdóttir,
Lára Valgerður Ingólfisdóttir og
Þórhildur Hrönn Ingólfisdóttir,



Lára Valgerður Ingólfisdóttir e.u.