



Árið 2020, föstudaginn 23. október, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Nanna Magnadóttir formaður, Ómar Stefánsson varaformaður og Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor.

**Fyrir var tekið mál nr. 23/2020, kæra á ákvörðunum sveitarstjórnar Dalabyggðar frá 5. mars 2020 um að binda samþykkt umsókna um framkvæmdaleyfi fyrir skógrækt í landi þriggja jarða í Dalabyggð tilteknum skilyrðum.**

Í málinu er nú kveðinn svofelldur

### úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 27. mars 2020, er barst nefndinni 30. s.m., kæra landeigendur Hóls í Hvammssveit, Óss í Saurbæ og Stóra-Langadals á Skógarströnd, Dalabyggð, þær ákvarðanir sveitarstjórnar Dalabyggðar frá 5. mars 2020 að binda samþykkt umsókna um framkvæmdaleyfi fyrir skógrækt í landi jarða þeirra þeim skilyrðum að fyrir framkvæmdunum þyrfti að liggja fyrir umsögn Minjastofnunar Íslands og samþykki eigenda aðliggjandi jarða. Er gerð sú krafa að nefnd skilyrði verði felld úr gildi en að öðrum kosti verði umsögn Minjastofnunar einskorðuð við fyrirhuguð skógræktarsvæði, en ekki heildarland umræddra jarða, byggt verði á fyrirliggjandi gögnum og umsagnir verði án kostnaðar fyrir landeigendur.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Dalabyggð 28. apríl og í september 2020.

**Málavextir:** Kærendur hafa áform um að hefja skógrækt á jörðum sínum og munu liggja fyrir samningar við Skógræktina þess efnis. Áætlað er að stærð fyrirhugaðs skógræktarsvæðis á jörð Stóra-Langadals sé 149 ha, á jörðinni Hóli í Hvammssveit 120 ha og á Ósi í Saurbæ 10 ha. Hinn 2. mars 2020 voru á fundi umhverfis- og skipulagsnefndar Dalabyggðar teknar fyrir umsóknir kærenda um framkvæmdaleyfi vegna fyrirhugaðrar skógræktar á jörðum þeirra. Höfðu sambærileg erindi frá kærendum áður komið til skoðunar hjá sveitarfélaginu, en afgreiðslu þeirra verið frestað þar til mótuð hefði verið stefna hjá sveitarfélaginu varðandi landnotkun tengda landbúnaði samfara nýju aðalskipulagi. Voru umsóknir landeigenda Hóls og Stóra-Langadals afgreiddar með svofelldum samhljóða bókunum: „Nefndin samþykkir erindið með tilliti til nýrrar flokkunar á landbúnaðarlandi í drögum að endurskoðun á Aðalskipulagi Dalabyggðar, en landið fellur undir flokk II og III samkvæmt þeirri greiningu. Einnig þarf að liggja fyrir samþykki eigenda aðliggjandi jarða og umsögn Minjastofnunar. Samþykkt samhljóða, með fyrirvara um samþykki sveitarstjórnar á drögum að flokkun landbúnaðarlands.“ Hlaut umsókn landeiganda á Ósi sömu afgreiðslu að öðru leyti en því að bókað var að landið félli undir flokk II. Voru nefndar afgreiðslur samþykktar á fundi sveitarstjórnar 5. mars 2020. Á sama fundi var einnig samþykkt tillaga umhverfis- og skipulagsnefndar um að samþykkt yrðu drög að viðmiðum fyrir flokkun landbúnaðarlands vegna endurskoðunar á aðalskipulagi Dalabyggðar.

**Málsrök kæranda:** Kærendur taka fram að þeir séu allir skógarbændur og séu miklir hagsmunir í húfi fyrir þá í máli þessu. Skógræktin hafi þegar tekið skógræktarsvæðin út og samþykkt skógrækt á lögbýlum, en endanlegur samningur milli skógarbónda og Skógræktarinnar sé háður útgáfu framkvæmdaleyfis frá sveitarstjórn. Þegar skógarbændur, eða sveitarfélög fyrir þeirra hönd, óski umsagnar Minjastofnunar Íslands sé því hafnað að veita umsögn á þeirri forsendu að viðkomandi sveitarfélag hafi ekki lokið við skráningu fornleifa, eins og því beri að gera í tengslum við gerð aðalskipulags. Stofnunin taki fram að skráning skuli fara fram og að skógarbóndinn skuli láta framkvæma hana á sinn kostnað. Að öðrum kosti verði umsögn ekki veitt og þar með fái bóndinn ekki skógræktarleyfið.

Áratugir séu síðan sveitarfélögum í landinu hafi verið gert skylt samkvæmt lögum að framkvæma skráningu fornminja, en meiri hluti þeirra hafi ekki lokið því. Árið 2015 hafi Minjastofnun talið að 150.000 eða 70% allra fornminja væru óskráðar. Stofnunin hafi ekki boðvald til að geta knúið sveitarfélög til að ljúka skráningunni og fari því þessa leið. Virðist Minjastofnun ekki hafa heimild til að framkvæma sjálf skráninguna og krefja skógarbóndann um greiðslu, en vísi á einkaaðila. Sendi hún út lista yfir lítinn hóp aðila sem taki slíkt að sér, en engar frekari leiðbeiningar fylgi. Taki Minjastofnun enga ábyrgð á kostnaðinum og sveitarfélagið hafni því að bera ábyrgð á honum. Standist þessi málsmeðferð engan veginn.

Skógrækt á lögbýlum og landbúnaðarlandi sé ekki deiliskipulagsskyld og engin leið að lesa það úr lögum og reglum, sbr. j-lið gr. 4.3.1. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Í leiðbeiningum sem Skógræktin og Skipulagsstofnun hafi gefið út um „Skógrækt í skipulagsáætlunum sveitarfélaga II. útgáfa 2014“ segi að almennt sé skógrækt ekki deiliskipulagsskyld og að ekki sé gert ráð fyrir að vinna þurfi deiliskipulag fyrir skógrækt á landbúnaðarsvæðum ef nægilega skýr grein sé gerð fyrir henni í aðalskipulagi. Liggja verði fyrir mjög skýr rök fyrir því að víkja frá þessari meginreglu. Engin dæmi hafi fundist um slíka undantekningu, enda séu öll leyfi til skógræktar á lögbýlum, sem sveitarfélög landsins hafi gefið út fram að þessu eingöngu með vísan til aðalskipulags. Ljóst sé af málartilbúnaði minjavarða Vesturlands og Norðurlands eystra að þeir telji að setja skuli deiliskipulag þar sem skógrækt sé fyrirhuguð. Ekki séu tilgreind skýr lagaákvæði þessu til stuðnings heldur óskýrt orðalag í lögum, reglum og leiðbeiningum túlkað frjállega og það notað til að gera auknar og íþyngjandi kröfur á skógarbændur sem löggjafinn hafi upphaflega ekki ætlast til.

Ekki verði séð að Minjastofnun hafi heimild samkvæmt lögum nr. 80/2012 um menningarminjar til að taka sjálf gjald fyrir skráninguna. Ætlist stofnunin til þess að viðkomandi jarðir séu skráðar en í bréfum hennar, þar sem hún hafni því að veita umsögn, sé alltaf vísað til jarðarinnar, ekki aðeins til skógræktarsvæðisins. Það megi enn fremur lesa úr þeim tilboðum sem gerð hafi verið í verkin. Dæmi um nokkur tilboð sýni hversu handahófskennt þetta sé og án rökstuðnings um innihald. Skilningur sveitarfélagsins sé skýr, sbr. svar skipulagsfulltrúa frá 20. mars 2020 til eins kæranda, einungis sé verið að tala um skógræktarsvæðið.

Ljóst sé að mistúlkun Minjastofnunar og tilboðsgjafanna á því hvers sveitarstjórn krefjist og skógarbóndinn þarfnist þýði að hann sé látinn greiða margfalda þá upphæð sem þurft hefði til að uppfyllt séu skilyrði sveitarstjórnar og kröfur Minjastofnunar. Engin lagastoð sé fyrir því að krefja landeigenda, og/eða skógarbónda í þessu tilviki, um kostnað vegna fornleifaskráningar. Segi enda í 2. mgr. 16. gr. laga nr. 80/2012 að sá sem beri ábyrgð á skipulagsgerð í samræmi við skipulagslög skuli standa straum af kostnaði við skráninguna, sem í þessu tilfalli sé sveitarfélagið. Í 28. gr. sömu laga segi að kostnaður Minjastofnunar vegna vettvangskönnunar

á fornminjum sem gerð sé í þeim tilgangi að staðfesta eðli eða tilgang þeirra skuli greiddur af stofnuninni.

Ekki verði séð að við meðferð málsins hafi verið horft til reglna um lögmæti eða meðalhóf. Í lögmætisreglunni felist sú krafa að starfsemi stjórnvalda skuli vera í samræmi við og eiga stoð í lögum. Sú meginregla gildi að starfsemi stjórnvalda skuli fjármögnuð með almennum skatttekjum. Innheimta þjónustugjalda fyrir þjónustu sem opinberum aðilum sé skylt að veita sé háð því skilyrði að fyrir hendi sé lagaheimild til töku gjalds og að fyrir það komi sérstakt endurgjald.

Jafnræðisreglan hafi verið brotin við afgreiðslu umsókna um framkvæmdaleyfi. Aðeins örfá sveitarfélög krefjist umsagnar Minjastofnunar Íslands vegna umsókna um leyfi vegna skógræktar. Meiri hluti sveitarfélaga sem ekki hafi sjálf lokið skráningu fornminja fari ekki fram á umsögn hennar og oftast sé heldur ekki beðið um samþykki eigenda allra aðliggjandi jarða. Því þurfi skógarbændur í þessum sveitarfélögum ekkert að greiða vegna fornleifaskráningar. Aðferðarfræði Dalabyggðar og örfárra annarra sveitarfélaga sé því alger undantekning frá reglunni í þessu sambandi. Líklegt sé að þessi mismunur á málsmeðferð stangist einnig á við eignaréttarákvæði stjórnarskrárinnar, sem og 75. gr. hennar um atvinnufrelsi. Sé neikvætt viðhorf sveitarstjórnar til skógrækar einnig í andstöðu við stefnu ríkisstjórnar Íslands og Alþingis.

Við hina kærðu afgreiðslu hafi ekki verið vísað til tiltekinna laga eða reglugerða sem geri sveitarfélaginu skylt að setja skilyrði. Flest önnur sveitarfélög láti sér nægja að samþykkja sambærileg framkvæmdaleyfi með vísan til ákvæða í 4. eða 5. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Hér virðist því Dalabyggð enn og aftur gera meiri íþyngjandi kröfur til sinna skógarbænda en flest önnur sveitarfélög í sambærilegum málum. Að fara fram á samþykki eigenda allra jarða, sem e.t.v. liggi víðs fjarri og hvergi í auglýsingu við skógræktarlandið sé óþörf og talsvert íþyngjandi ráðstöfun sem ekki sé í samræmi við meðalhófsreglu. Séu aðrar leiðir færar.

**Málsrök Dalabyggðar:** Af hálfu sveitarfélagsins er þess aðallega krafist að málinu verði vísað frá úrskurðarnefndinni en til vara að kröfum kæranda verði hafnað.

Í kröfugerð kæranda felist í raun krafa um að úrskurðarnefndin breyti ákvörðun sveitarstjórnar en slíkt sé ekki á færi nefndarinnar. Úrskurðarnefndin taki einungis afstöðu til lögmætis kærðrar ákvörðunar, sbr. 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Stjórnvaldsákvörðun sú sem hér um ræði sé ákvörðun sveitarstjórnar um að veita megi umsótt framkvæmdaleyfi. Ef talið væri að skilyrði sveitarstjórnar um umsögn Minjastofnunar Íslands væri ólögmætt þá ætti það að leiða til ógildingar á samþykkt sveitarstjórnar, enda geti skilyrðið eitt og sér ekki talist sjálfstæð stjórnvaldsákvörðun. Kröfugerð kæranda sé ósamrýmanleg þessum sjónarmiðum og verði af þeim sökum að vísa kærinni frá. Einn af þremur kærendum sé eigandi jarðarinnar Hóls í Hvammssveit og umsækjandi um það eina framkvæmdaleyfi sem kærann lúti að. Hinir tveir séu eigendur annarra jarða og verði ekki af málgögnum ráðið að þeir eigi þá einstaklegu og lögvörðu hagsmuni tengda hinni umdeildu samþykkt sveitarstjórnar sem lagðir verði til grundvallar aðild þeirra að málinu. Beri því, hvað sem öðru líði, að vísa málinu frá hvað þá varði.

Varakrafa sveitarfélagsins sé studd þeim rökum að samþykkt framkvæmdaleyfis fyrir skógrækt án áskilnaðar um umsögn Minjastofnunar Íslands væri ólögmæt þar sem slík samþykkt myndi ekki uppfylla lagaskilyrði. Leiði þetta af ákvæði 6. mgr. 13. gr. skipulagslaga þar sem segi að

áður en sveitarstjórn gefi út framkvæmdaleyfi skv. 15. gr. skuli gætt, eftir því sem við eigi, ákvæða IV. og VI. kafla laga um menningarminjar, en það verði ekki gert án atbeina Minjastofnunar Íslands. Þá segi í 5. mgr. 15. gr. laga nr. 80/2012 um menningarminjar að fornleifa-, húsa- og mannvirkjaskráningu á tilteknu svæði teljist ekki lokið fyrr en skráin hafi hlotið staðfestingu Minjastofnunar Íslands. Af þessum ákvæðum leiði að sveitarstjórn hafi ekki verið heimilt að veita umrætt framkvæmdaleyfi án þess að setja skilyrði um umsögn stofnunarinnar. Væri því hvorki heimilt að fella skilyrðið úr gildi né leggja fyrir sveitarstjórn að veita leyfið án þess skilyrðis.

Einnig sé á því byggt að fullyrðingar kæranda um að sveitarfélaginu beri að annast skráningu fornminja á fyrirhuguðum skógræktarsvæðum og standa straum af kostnaði við hana séu á misskilningi byggðar. Sé í þessu sambandi vísað til 1. og 2. mgr. 16. gr. laga nr. 80/2012 en skv. 1. mgr. skuli skráning fornleifa, húsa og mannvirkja fara fram áður en gengið sé frá aðalskipulagi eða deiliskipulagi. Áður en deiliskipulag sé afgreitt eða leyfi til framkvæmda eða rannsókna gefið út skuli skráning ætíð fara fram á vettvangi. Upphaflega hafi verið gert ráð fyrir ríkari skyldu til skráningar fornleifa við gerð aðalskipulags en nú sé í lögnum, en 1. mgr. 16. gr. hafi verið breytt við þriðju umræðu til þess horfs sem síðar varð að lögum. Sé í þessu sambandi vísað til greinargerðar með breytingartillögunni en augljóst sé að slakað hafi verið á þeim kröfum sem til stóð að gera um fornleifaskráningu við gerð aðalskipulags þannig að umfang skráningarinnar yrði í samræmi við markmið skipulagsstíganna og hafi skráningarskyldan með þessari breytingu verið bundin við deiliskipulagsstigið í ríkara mæli. Vettvangsskráning fornminja þurfi því ekki að eiga sér stað við gerð aðalskipulags líkt og kærundur virðist álíta.

Augljóst sé að ákvæði 3. gr. reglna nr. 620/2019, um skráningu jarðfastra menningarminja vegna skipulags og framkvæmda, sem Minjastofnun Íslands hafi sett um skyldu til skráningar á vettvangi áður en aðalskipulag sé samþykkt eigi sér ekki lagastoð. Komi það líka á daginn þegar litið sé til staðla Minjastofnunar Íslands um fornleifaskráningu sem vísað sé til í reglunum. Þá gæti líka ákveðins misskilnings í ákvæðinu um eðli og hlutverk aðalskipulags. Skráning fornminja á vettvangi þurfi því ekki að eiga sér stað við samþykkt aðalskipulags og sæti það ekki athugasemdum Skipulagsstofnunar við staðfestingu aðalskipulags þótt slík skráning hafi ekki farið fram. Komi víða fram í aðalskipulagi Dalabyggðar að fornleifar skuli skrá við gerð deiliskipulags og sé ekki að sjá að Skipulagsstofnun hafi gert athugasemd við þá stefnu sveitarfélagsins, enda sé hún í samræmi við ákvæði gildandi laga.

Fyrir liggja að ef skógræktarsvæði það sem hér um ræði væri talið deiliskipulagsskylt þá ætti skráning fornleifa á vettvangi að eiga sér stað sem liður í undirbúningi þess. Sú skipulagsgerð væri hins vegar á forræði og ábyrgð landeiganda eða framkvæmdaraðila og á hans kostnað, sbr. 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga. Bæri hann þá jafnframt kostnað af skipulagsgerðinni, þar með talinn kostnað af fornleifaskráningu á svæðinu. Sveitarstjórn hafi ekki talið þörf á gerð deiliskipulags vegna skógræktaráforma kæranda og hafi stuðst við túlkun Skipulagsstofnunar og framkvæmd sem m.a. birtist í riti Skógræktarinnar og Skipulagsstofnunar Skógrækt í skipulagsáætlunum sveitarfélaga, III. útgáfa 2017. Af þessu leiði að almennt komi ekki til skráningar fornleifa á vettvangi í tengslum við gerð deiliskipulags vegna skógræktar á landbúnaðarsvæðum þar sem slíkt skipulag sé ekki gert.

Þegar svo standi á að fullnægjandi skráning fornminja hafi ekki átt sér stað í tengslum við skipulagsgerð skuli hún fara fram áður en leyfi til framkvæmda sé veitt, sbr. 1. mgr. 16. gr. laga nr. 80/2012. Segi síðan nánar svo um þetta í 2. mgr. 28. gr. sömu laga að „Framkvæmdaraðili greiðir kostnað við þær rannsóknir á fornleifum sem Minjastofnun Íslands ákveður að séu

nauðsynlegar vegna fyrirhugaðra framkvæmda. Við allar umfangsmiklar framkvæmdir skal sá sem fyrir þeim stendur bera kostnað af nauðsynlegum rannsóknum og vettvangsskráningu fornleifa”. Í greinargerð með frumvarpi til laganna segi um ákvæði 28. gr. að það taki m.a. til skógræktar. Í þessu felist annars vegar að Minjastofnun Íslands ákveði hvaða rannsóknir séu nauðsynlegar vegna fyrirhugaðra framkvæmda og hins vegar að framkvæmdaraðili greiði kostnað af þeim rannsóknum og þeirri vettvangsskráningu sem stofnunin ákveði að sé nauðsynleg. Sé ljóst af málatilbúnaði kæranda að kæran beinist í raun fyrst og fremst að ákvörðunum Minjastofnunar Íslands um skráningu fornminja á jörðum þeirra og kostnaði af henni í tilefni af umsóknum þeirra um framkvæmdaleyfi til skógræktar. Geti sveitarstjórn ekki svarað fyrir ákvarðanir Minjastofnunar Íslands eða borið ábyrgð á þeim. Sé tekið undir þau sjónarmið að umsögn Minjastofnunar Íslands og krafa stofnunarinnar um skráningu á vettvangi eigi eingöngu að taka til þeirra skógræktarsvæða sem lýst sé í umsóknum um framkvæmdaleyfi, enda verði ekki séð að nein málefnaleg rök standi til þess að gerð sé krafa um víðtækari skráningu fornminja vegna skógræktaráforma þeirra.

**Viðbótarathugasemdir kæranda:** Kærendur benda á að ekki hafi verið fjallað um kjarna málsins í greinargerð sveitarfélagsins, þ.e. að ekki hafi verið tekið mið af ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 við afgreiðslu og umfjöllun málsins. Einnig sé bent á álit umboðsmanns Alþingis nr. 9937/2018, en þar komi fram að úrskurðarnefndir eigi að einbeita sér að efnisatriðum er varði réttaröryggi borgaranna gagnvart stjórnarsýslunni og láta ekki lagatæknileg atriði vera réttþærri hvað slíkt varði, þ.m.t. sé sérstök áhersla á að taka skuli tillit til stjórnarskrárvarinna mannréttinda svo og jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga. Þá sé sveitarfélagið ekki bundið af umbeðnu álit Minjastofnunar Íslands og beri að afgreiða mál hvort sem álitsgjafi veiti slíkt álit eða ekki.

Rangt sé að úrskurðarnefndin geti ekki fjallað sérstaklega um sett skilyrði enda séu slík skilyrði efnislega sjálfstæð ákvörðun, sbr. ákvörðun nefndarinnar í máli nr. 94/2018. Einnig sé vísað til 26. gr. stjórnarsýslulaga í þessu sambandi. Þá fjalli ákvæði 28. gr. laga nr. 80/2012 um menningarminjar um rannsóknir, en ekki skráningu. Að öðru leyti sé bent á lögskýringar við 11. og 12. gr. stjórnarsýslulaga.

Dalabyggð hafi margsinnis verið bent á að afgreiðsla þeirra væri mun meira íþyngjandi en tíðkist hjá öðrum sveitarfélögum og sé ekki í samræmi við venju í þessum málaflokki. Það sé sérstaklega áberandi í greinargerð sveitarfélagsins að ekkert sé fjallað um þetta atriði og engin tilraun gerð til að andmæla því. Um sé að ræða nýja túlkun og framkvæmd laga en óheimilt sé að taka upp nýja stjórnarsýsluframkvæmd hjá einum aðila meðan mál annarra séu leyst í samræmi við hina venjubundnu framkvæmd. Breyting á stjórnarsýsluframkvæmd þurfi að vera gerð á grundvelli málefnalega sjónarmiða, ná til allra mála og taka verði tillit til réttmætra væntinga almennings og kynna honum breytinguna fyrirfram. Ekki þurfi einungis að tryggja samræmi mála heldur einnig að öllum standi einhver tiltekin gæði jafnt til boða.

Færð hafa verið fram frekari sjónarmið í máli þessu sem ekki verða rakin nánar hér.

-----

Eftir að kæra barst í máli þessu, eða 6. og 16. apríl 2020, óskaði skipulagsfulltrúi Dalabyggðar eftir umsögn Minjastofnunar Íslands vegna umsókna kæranda um framkvæmdaleyfi vegna fyrirhugaðrar skógræktar. Svar stofnunarinnar varðandi skógrækt á Hóli í Hvammssveit barst 6. apríl s.á. og kom þar fram að engin fornleifaskráning hefði farið fram við gerð aðalskipulags Dalabyggðar og svæðið sem færi undir tilvonandi skógrækt hefði því ekki verið skráð. Taldi

stofnunin mjög líklegt að minjar myndu skaðast við skógrækt og gerði þar af leiðandi athugasemdir við að framkvæmdaleyfi yrði veitt áður en fullnægjandi fornleifaskráning hefði farið fram. Var og bent á að skráning landeiganda teldist ekki fullnægjandi fornleifaskráning. Minjastofnun veitti 17. apríl s.á. umsögn vegna skógræktar að Stóra-Langadal og var niðurstaða hennar á sömu lund. Í umsögn Minjastofnunar vegna skógræktar á Ósi í Saurbæ, dags. 5. júní 2020, kom fram að minjavörður hefði kannað svæðið á vettvangi. Fjórir minjastaðir hefðu fundist í og við fyrirhugað skógræktarsvæði og hafi þeir verið myndaðir og mældir upp af minjaverði. Nefndan dag hefði borist nýtt kort þar sem fyrirhugað skógræktarsvæði hefði verið minnkað og minjastaðirnir settir inn. Væru því ekki gerðar athugasemdir við framkvæmdina. Framkvæmdaleyfi vegna skógræktar í landi Óss í Saurbæ var gefið út 14. júlí 2020, en ekki munu hafa verið gefin út framkvæmdaleyfi fyrir skógrækt á Hóli í Hvammssveit og Stóra-Langadal.

**Niðurstaða:** Kveðið er á um í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála að þeir einir geti átt aðild að kærumáli fyrir nefndinni sem eiga lögvarða hagsmuni tengda þeirri ákvörðun sem kæra á. Í samræmi við aðildarhugtak stjórnisýsluréttarins hefur þetta skilyrði verið túlkað svo að þeir einir teljist eiga lögvarða hagsmuni sem eiga einstaklegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls umfram aðra og jafnframt að þeir hagsmunir séu verulegir. Með hliðsjón af efni kæru í máli þessu og tilkynningu til úrskurðarnefndarinnar um kærana verður að skilja efni hennar með þeim hætti að kærundur, þrír talsins, hafi skotið til nefndarinnar afgreiðslu umsókna þeirra um skógrækt á jörðum sínum. Fyrir liggur að nú hefur verið gefið út framkvæmdaleyfi vegna skógræktar á jörðinni Óss í Saurbæ og hefur sá kærandi því ekki lengur lögvarða hagsmuni af úrlausn máls þessa. Verður kæru hans því vísað frá, en afstaða verður tekin til krafna annarra landeigenda sem kæruefnið snertir með beinum hætti.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 er það hlutverk nefndarinnar að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnaratriða á sviði umhverfis- og auðlindamála, eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Sæta stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010 kæru til úrskurðarnefndarinnar, sbr. 1. mgr. 52. gr. þeirra laga, en ákvörðun um samþykkt framkvæmdaleyfis fellur þar undir. Einskorðast lögmatísathugun úrskurðarnefndarinnar í máli þessu við þau skilyrði sem framkvæmdaleyfi kæranda eru bundin og þeir krefjast ógildingar á, en nefndin tekur hins vegar ekki nýja ákvörðun í málinu eða breytir henni. Verður því ekki tekin afstaða til þess hluta kröfugerðar kæranda sem felur slíkar kröfur í sér.

Í hinum kærðu ákvörðunum var gerður sá fyrirvari að liggja þyrfti fyrir samþykki eigenda aðliggjandi jarða og umsögn Minjastofnunar Íslands um fyrirhugaðar framkvæmdir. Í hnotskurn snýst ágreiningsefni máls þessa um það hvort heimilt hafi verið að binda umrædd leyfi framangreindum skilyrðum, en kærundur krefjast þess að þau verði felld úr gildi.

Við meðferð málanna lágu fyrir umsóknir kæranda um framkvæmdaleyfi. Í umsókn landeiganda Hóls í Hvammssveit, dags. 18. október 2019, kom m.a. fram að undirbúningur ræktunaráætlunar fæli m.a. í sér kortlagningu fyrirhugaðs ræktunarlands og þar með hvort einhver úrtök yrðu gerð innan ræktunarsvæða vegna verndarákvæða náttúruverndarlaga, fornminjalaga og/eða annarra takmarka sem kynnu að koma í ljós. Einnig var tekið fram í bréfinu að ekki væru friðlýst svæði á fyrirhuguðu samningssvæði, landið væri ekki á náttúruminjaskrá og engar friðlýstar fornminjar væru þar skráðar. Var hið sama tekið fram í umsókn vegna skógræktaráforma á jörðinni Stóra-Langadal.

Eins og rakið hefur verið óskaði skipulagsfulltrúi hinn 6. apríl 2020 umsagnar Minjastofnunar vegna fyrirhugaðra framkvæmda kæranda að Hóli í Hvammssveit eftir að kæra barst í máli þessu. Í beiðninni var tekið fram að þess væri vænst að umsögnin yrði í samræmi við eftirfarandi viðmið, þ.e. að miðast við að leiðbeina sveitarfélagi og skógarbónda, þannig að tryggja mætti vernd fornminja, sem kynnu að vera á fyrirhuguðu skógræktarsvæði. Jafnframt var frá því greint að sveitarfélagið myndi, sbr. 10. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi, tilgreina skilyrði í framkvæmdaleyfinu þess efnis að ekkert jarðrask eða trjáplöntun yrði leyfð innan 15 m frá minjastöðum sem nú væru þekktir eða sem kynnu að finnast á skógræktarsvæðinu. Skyldi 15 m fjarlægðin miðast við ystu sýnilegu mörk fornminja. Einnig kom fram að landeigandi hefði skráð minjar á svæðinu og meðfylgjandi væri listi og/eða yfirlýsing landeigenda um þær fornminjar sem honum væri kunnugt um á skógræktarsvæðinu og væri vísað í örnefnaskrá þar sem það ætti við. Kom og fram að með listanum fylgdi einnig ljósmynd, hnit og stutt lýsing á tilgreindum fornminjum.

Í umsögn Minjastofnunar sem barst samdægurs var m.a. bent á að engin fornleifaskráning hefði farið fram við gerð aðalskipulags Dalabyggðar, svo svæðið sem færi undir tilvonandi skógrækt hefði ekki verið skráð. Taldi stofnunin mjög líklegt að minjar myndu skaðast við skógrækt og þar af leiðandi væru gerðar athugasemdir við að framkvæmdaleyfi yrði veitt fyrir en fullnægjandi fornleifaskráning hefði farið fram. Væri gerð krafa um að minjar væru mældar upp á vettvangi og var tekið fram að skráning landeigenda teldist ekki fullnægjandi fornleifaskráning. Jafnframt var vísað til 15. gr. laga um menningarminjar um að fornleifa-, húsa- og mannvirkjaskráningu á tilteknu svæði teldist ekki lokið fyrir en skráin hefði hlotið staðfestingu Minjastofnunar Íslands. Leitaði sveitarfélagið jafnframt umsagnar Minjastofnunar vegna skógræktar á jörðinni Stóra-Langadal og var umsögn stofnunarinnar á sömu lund þótt ekki hafi beinlínis verið tekið fram að skráning landeigenda teldist ekki fullnægjandi skráning. Munu framkvæmdaleyfi ekki enn hafa verið gefin út og mun útgáfa þeirra stranda á því að kærendur hafa ekki látið skrá fornminjar í landi sínu.

Mælt er fyrir um í 6. mgr. 13. gr. skipulagslaga að áður en sveitarstjórn gefi út framkvæmdaleyfi skv. 15. gr. skuli gætt, eftir því sem við eigi, ákvæða IV. og VI. kafla laga um menningarminjar, en í greindum köflum er að finna ákvæði um verndun og varðveislu menningarminja og verndun og varðveislu fornminja. Er kveðið á um í 1. mgr. 16. gr. laganna að skráning fornleifa, húsa og mannvirkja skuli fara fram áður en gengið sé frá aðalskipulagi eða deiliskipulagi. Jafnframt segir að áður en deiliskipulag sé afgreitt eða leyfi til framkvæmda eða rannsókna sé gefið út skuli skráning ætíð fara fram á vettvangi. Setji Minjastofnun reglur um lágmarkskröfur sem gera skuli til skráningar fyrir hvert skipulagsstig og sé heimilt að gera samkomulag við skipulagsyfirlönd um framvindu skráningarstarfsins, enda sé tryggt að því verði lokið innan hæfilegs tíma. Skráning fornminja skal því samkvæmt ofangreindu ætíð fara fram á vettvangi áður en leyfi til framkvæmda er gefið út hafi hún ekki farið fram við skipulagsgerð.

Ekki mun hafa farið fram fornleifaskráning á svæðinu við gerð aðalskipulags Dalabyggðar og ekki er fyrir hendi deiliskipulag á umræddum svæðum. Að teknu tilliti til orðalags 6. mgr. 13. gr. skipulagslaga er því ljóst að sveitarstjórn bar við meðferð umsóknanna að gæta fyrrnefndra ákvæða laga um menningarminjar. Verður í ljósi þess hlutverks og þeirrar stöðu sem Minjastofnun er falið í lögum um menningarminjar að telja að öflun umsagna frá stofnuninni í því skyni að fá upplýst um afstöðu hennar til fyrirliggjandi umsókna hafi verið liður í rannsókn máls og til þess fallin að tryggja að gætt væri áðurgreindra ákvæða. Var því umdeilt skilyrði um öflun umsagnar Minjastofnunar, sem sett var fyrir hinum kærðu ákvörðunum, lögum samkvæmt. Hefur slíkra umsagna þegar verið aflað að tilstuðlan sveitarfélagsins. Umsagnir Minjastofnunar Íslands sæta ekki sjálfstæðri kærðu til úrskurðarnefndarinnar og af hálfu



sveitarfélagsins var samþykkt framkvæmdaleyfanna ekki bundin skilyrði um efni umsagnanna heldur einungis að þeirra yrði aflað. Verður því í máli þessu ekki tekin afstaða til þess ágreinings sem fyrir hendi er varðandi framkvæmd og greiðslu vegna fornleifaskráningar á vettvangi sem fjallað er um í fyrirbyggjandi umsögnum Minjastofnunar, en verði synjað um útgáfu framkvæmdaleyfa á grundvelli þeirra eru þær synjanir eftir atvikum kæránlegar til úrskurðarnefndarinnar.

Fyrirvari sveitarstjórnar um samþykki eigenda grannjarða á sér hins vegar hvorki stoð í lögum né gildandi aðalskipulagi sveitarfélagsins og hafa ekki heldur verið færð fram nein efnisrök í málinu fyrir setningu slíks skilyrðis. Fyrir liggur að kærendur eru eigendur þeirra jarða sem fyrirhugað er að nýta undir skógrækt sem fellur undir landnotkun landbúnaðarsvæða. Felur nefnt skilyrði því í sér að öðrum en landeigendum er veitt úrslitavald um það hvort fyrirhuguð landnýting nái fram að ganga. Verður sá áskilnaður í umræddum ákvörðunum sveitarstjórnar Dalabyggðar ekki talinn byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og verður hann því felldur úr gildi.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið verður umdeilt skilyrði um samþykki eigenda aðliggjandi jarða felld úr gildi en skilyrðið um öflun umsagnar Minjastofnunar Íslands skal standa óraskað.

### Úrskurðarorð:

Kæru landeiganda jarðarinnar Óss í Saurbæ er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Skilyrði sveitarstjórnar Dalabyggðar frá 5. mars 2020 um samþykki eigenda aðliggjandi jarða fyrir framkvæmdaleyfum kæranda er felld úr gildi, en skilyrði um að fyrir þyrfti að liggja umsögn Minjastofnunar Íslands skal standa óraskað.

---

Nanna Magnadóttir (sign)

---

Ómar Stefánsson (sign)

---

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)