

Skipulagsstofnun
Borgartúni 7b
105 Reykjavík

Reykjavík, 17. maí 2023

Efni: Tilkynning um framkvæmd sem kann að vera háð mati á umhverfisáhrifum

I. Inngangur

Fyrir hönd Björgunar ehf. tilkynnist hér með að fyrirtækið hyggst sækja um breytingar á gildandi leyfum til efnistöku af hafsbotni í Kiðafellsnámu í Hvalfirði. Áformuð breyting felst í því að heimiluð efnistaka úr Kiðafellsnámu verði allt að 4–5 milljón rúmmetrar í stað rúmlega 1,6 milljón rúmmetra sem núgildandi leyfi kveður á um. Ástæða breytingarinnar er annars vegar sú að nýlegar mælingar sýna fram á að mun meira sé af vinnanlegu efni í Kiðafellsnámu en áður var talið. Hins vegar er breytingunni ætlað að koma til móts við þá staðreynd að minna reyndist vera af vinnanlegu lausu efni í Laufagrunnsnámu, sem einnig er í Hvalfirði, en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir. Um þessi atriði verður fjallað nánar hér á eftir.

Að mati Björgunar rúmast aukningin að öllu leyti innan fyrirliggjandi umhverfismats vegna efnistöku Björgunar á hafsbotni í Hvalfirði og álitni Skipulagsstofnunar þar að lútandi frá 25. febrúar 2009. Vegna leiðbeininga frá Skipulagsstofnun er þess engu að síður óskað að stofnunin taki afstöðu til þess hvort hin áformaða aukning feli í sér framkvæmd sem skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Tilkynning þessi er sett fram með vísan til 2. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021, um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. tölul. 13.02 í 1. viðauka laganna, þar sem vísað er til breytinga eða viðbóta við framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki A, utan þess sem fellur undir tölul. 13.01, og flokki B sem hafa verið leyfðar, framkvæmdar eða eru í framkvæmd og kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif.

II. Lýsing á fyrirhugaðri framkvæmd o.fl.

Hér verður gerð grein fyrir þeirri framkvæmd sem um ræðir með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fram koma í 9. gr. reglugerðar um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 1381/2021, eftir því sem við á um þá framkvæmd sem um ræðir.

A. Lýsing á fyrirhugaðri framkvæmd í heild sinni, umfangi hennar og helstu framkvæmda- og rekstrarþáttum

Björgun hefur allt frá árinu 1965 stundað námuvinnslu á hafsbotni utan netlaga á svæði í Hvalfirði sem kennt er við jörðina Kiðafell í Kjós. Náman liggur á 5–35 metra dýpi meðfram ströndinni við Kiðafellsmela. Gerð efnis flokkast sem mól og sandur sem henta vel til vinnslu á fylliefnum í steypu og malbik. Náman hefur um árabil verið ein helsta efnisnáma Björgunar í Hvalfirði en þar má finna mól og sand.

Efnistaka Björgunar í námunni er háð leyfi Orkustofnunar og um framkvæmdina gilda lög nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, og eftir atvikum önnur lög og reglur sem um slíka starfsemi gilda, þar á meðal lög um mat á umhverfisáhrifum. Þar sem framkvæmdin fer fram utan netlaga er hún ekki háð skipulagsvaldi eða framkvæmdaleyfi sveitarfélaga með vísan til skipulagaslaga nr. 123/2010. Leyfi Orkustofnunar samkvæmt lögum nr. 73/1990 er því jafngildi framkvæmdaleyfis.

Fyrir liggur skýrsla um mat á umhverfisáhrifum frá janúar 2009 vegna efnistöku af hafsbotni í Hvalfirði sem unnin var af Mannviti verkfræðistofu og Jarðfræðistofu Kjartans Thors ehf.¹ Innan framkvæmdasvæðisins í Hvalfirði eru sex námur og er fjallað um þær allar í matsskýrslunni. Auk Kiðafellsnámu eru þetta námur sem eru kenndar við *Brekkuboða*, *Laufagrunn*, *Eyri*, *Hálsnes* og *Hrafneyri*.² Álit Skipulagsstofnunar um matsskýrsluna lá fyrir 25. febrúar 2009.³

Hvað varðar Kiðafell þá gerir umhverfismatsskýrslan ráð fyrir að 7.500.000 rúmmetrar séu af vinnanlegu efni í námunni. Flatarmál efnisgryfju samkvæmt umhverfismati var um 100 ha. en heildarumfang námunnar var talið vera rúmlega 200 ha.⁴

Rétt er að geta þess að í álti Skipulagsstofnunar um matsskýrsluna kemur fram sú afstaða stofnunarinnar að leyfi til nýtingar á efni í Hvalfirði á fyrirhuguðu leyfistímabili skyldi bundið eftirfarandi skilyrðum:

1. Efnistöku á Laufagrunni, við Kiðafell, Eyri og Hálsnes verði hagað á þann hátt að efni verði dælt af hafsbotni sem næst útmörkum viðkomandi efnistökusvæða, þ.e. næst miðju Hvalfjarðar, meðan beðið er eftir niðurstöðum rannsókna á lífríki og landbroti (sbr. liði 3 og 4).
2. Dæling af botni verði takmörkuð við holudælingu, en yfirborðsdæling ekki leyfð, til að lágmarka áhrif efnistöku á lífríki hafsbotsins.
3. Gerð verði rannsókn á lífríki á fyrirhuguðum efnistökusvæðum, sem miði að því að skýra gildi þeirra fyrir fiskigengd og flatfiskaungviði.
4. Fram fari reglubundin vöktun á landbroti á strandsvæðum við Laufagrunn, Kiðafell, Eyri og Hálsnes og niðurstöður vöktunarinnar kynntar hagsmunaaðilum.

Orkustofnun fjallaði um framangreind atriði þegar leyfi til efnistöku var veitt árið 2009 og tók þau að miklu leyti til greina við leyfisveitinguna. Hafa ber í huga að framangreindar tillögur Skipulagsstofnunar um skilyrði lúta ekki bara að Kiðafelli heldur varða einnig öll önnur námusvæði í Hvalfirði sem Björgun sótti um á sínum tíma. Um afstöðu Orkustofnunar og áhrif framangreindra tillagna Skipulagsstofnunar á leyfisveitinguna vísast til erindis Orkustofnunar

¹ Efnistaka af hafsbotni í Hvalfirði. Mat á umhverfisáhrifum, matsskýrsla, janúar 2009, slóð: https://www.bjorgun.is/media/4271/Matsskyrsla_Lokaeintak_til_Skipulagsstofnunar_febr%C3%BAar_2009.pdf?mode=pad&rnd=131811280530000000&width=%7Bwidth%7D&height=%7Bheight%7D

² Framkvæmdasvæðið er skilgreind á korti á bls. 18 í matsskýrslu.

³ Álit Skipulagsstofnunar um efnistöku af hafsbotni í Hvalfirði, 25. febrúar 2009, slóð: <https://www.skipulag.is/media/attachments/Umhverfismat/616/2008070027.pdf>

⁴ Sjá Efnistaka af hafsbotni í Hvalfirði. Mat á umhverfisáhrifum, matsskýrsla, janúar 2009, bls. 23.

sem fylgdi með leyfinu frá 29. júlí 2009 (fskj. 3). Hvað varðar Kiðafell sérstaklega má þó til dæmis nefna að í 3. gr. í leyfi Orkustofnunar frá 2009 var sett skilyrði um að efnistöku á svæðinu yrði hagað á sem skipulegastan hátt, meðal annars þannig að efnistaka mætti aðeins fara fram í fyrirbyggjandi gryfju auk þess sem efnistakan skyldi hefjast í suðvesturenda svæðisins og ljúka í norðausturhluta þess. Þá skyldi efnistaka í síðari áfanga fara fram nær öröskuðu svæði á meira sjávardýpi norðan og norðvestan við gryfjuna (fskj. 4). Aftur á móti taldi Orkustofnun ekki þörf á að takmarka leyfið við holudælingu. Hvað varðar 3. skilyrði Skipulagsstofnunar þá taldi Orkustofnun, réttilega, að ekki væru fyrir hendi lagaheimildir til að binda leyfisveitingu við skilyrði um almennar grunnrannsóknir eins og tillaga Skipulagsstofnunar virðist hafa gert ráð fyrir. Og varðandi 4. skilyrði Skipulagsstofnunar, um varnir gegn landbroti, má geta þess að Orkustofnun mætti því meðal annars með því að heimila aðeins efnistöku í þremur af þeim sex námusvæðum sem Björgun sótti um í Hvalfirði. Jafnframt voru útmörk Kiðafellsnámu takmörkuð við fyrra efnistökusvæði, en ekki var heimilað að taka á öllu því svæði sem kom til skoðunar í umhverfismati.

i. Leyfistímabilið 2009–2020

Hinn 29. júlí 2009 öðlaðist Björgun leyfi Orkustofnunar til að taka allt að 2.045.000 rúmmetra af efni úr Kiðafellsnámu á tímabilinu 2009–2019, sem er vel innan við þriðjungur af því vinnanlega efni sem matsskýrslan gerir ráð fyrir að sé fyrir hendi í námunni. Tekið skal fram að útmörk leyfisins eru þó aðeins minni en þau sem matsskýrslan miðaðist við. Ástæðan er sú að mörk námunnar voru færð fjær landi en upphaflega var gert ráð fyrir til þess að lágmarka möguleg áhrif á ölduhæð og strandrof. Með því var brugðist við athugasemdum sem fram komu í umsagnarferli. Leyfið frá 2009 var framlengt í tvígang, síðast út desember 2020.⁵

Þrátt fyrir framangreindar heimildir til efnistöku vann Björgun töluvert minna efni úr námunni á leyfistímabilinu 2009–2020 en áform gerðu ráð fyrir og heimildir stóðu til. Þannig nýtti Björgun aðeins 344.819 rúmmetra af efni úr Kiðafellsnámu 2009–2019, sem er rúmlega 18% af heimiluðu magni á tímabilinu. Ekkert var unnið úr námunni árið 2020. Ástæðan helgaðist í fyrstu af minnkandi eftirspurn eftir hráefni í byggingariðnað á árunum eftir bankahrunið þegar lítið sem ekkert var byggt á höfuðborgarsvæðinu. Þar að auki missti Björgun aðstöðu sína við Sævarhöfða í Reykjavík árið 2019, þar sem helsta löndunarsvæði fyrirtækisins var, og því var ekki unnt að sækja efni úr námunni á árunum 2019 og 2020. Þetta gildir að mestu leyti einnig um aðrar námur Björgunar á hafsbotni í Hvalfirði, Kollafirði og sunnanverðum Faxaflóa.

Ástandið hefur breyst verulega á undanförunum misserum. Nú er svo komið að mikil eftirspurn er eftir hráefnum til mannvirkjagerðar, þar á meðal til vegagerðar og húsbygginga. Þar að auki vinnur Björgun að uppbyggingu á nýju athafna- og iðnaðarsvæði fyrirtækisins við Álfsnesvík sem tekið verður í notkun á næstunni.

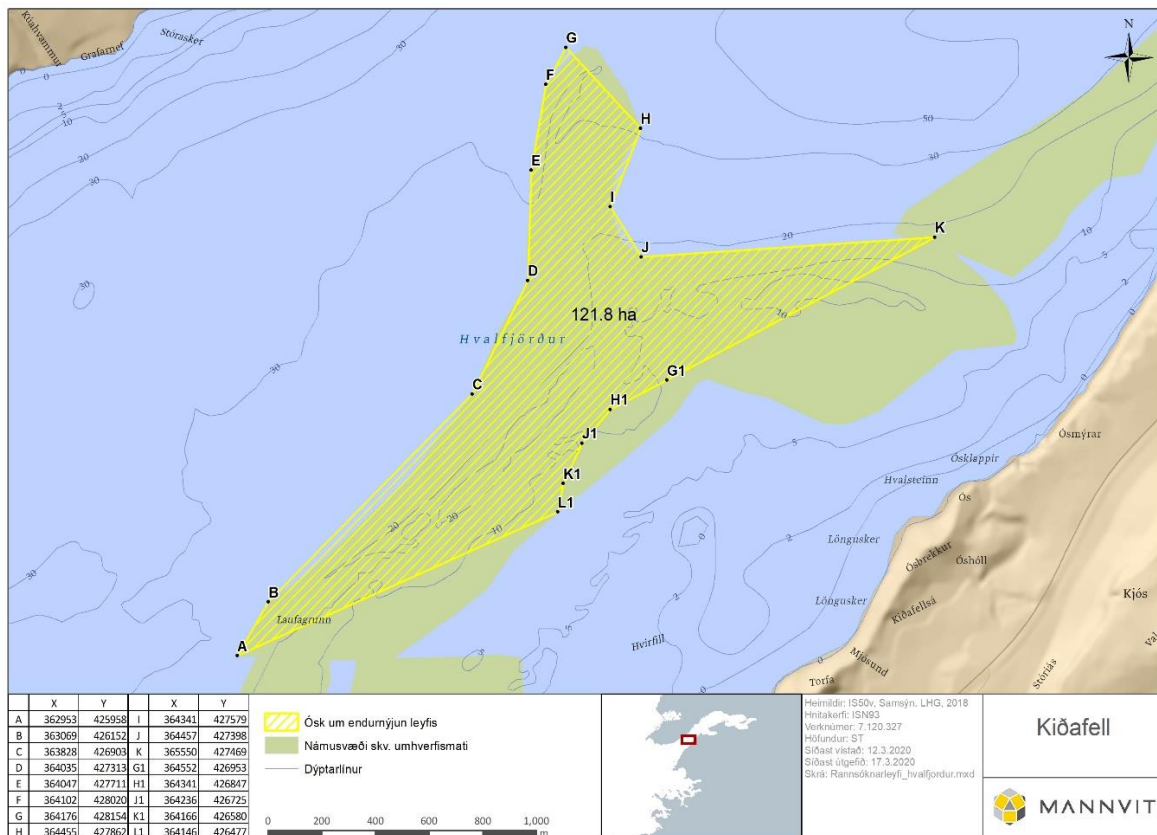
ii. Núgildandi leyfi í Kiðafellsnámu

Orkustofnun veitti Björgun nýtt leyfi til efnistöku af hafsbotni úr Kiðafellsnámu 15. janúar 2021.⁶ Samkvæmt leyfinu er Björgun heimilt að taka allt að 1.667.000 rúmmetra af lausum jarðefnum úr námunni, sem er sama magn og sótt var um. Magnið tók mið af heimildinni samkvæmt leyfinu frá 2009 að frádregnu því efni sem unnið var á árunum 2009–2020. Efnistökusvæðið

⁵ Framlenging á leyfi til efnistöku af hafsbotni við Brekkuboða, Laufagrunn og Kiðafell í Hvalfirði, dags. 18. ágúst 2020, slóð: <https://orkustofnun.is/gogn/Utgefin-leyfi/OS-2009-L013-03.pdf>

⁶ Leyfi til efnistöku af hafsbotni utan netlaga í Kiðafellsnámu í Hvalfirði, dags. 15. janúar 2021. Leyfið er aðgengilegt á vefsíðu Orkustofnunar ásamt fylgigögnum, slóð: <https://orkustofnun.is/gogn/Utgefin-leyfi/OS-2021-L001-01.pdf>

er um 122 hektarar að stærð en mörk þess eru skilgreind með X og Y hnitum (í ISNET 93 kerfi) í 2. gr. leyfisins og á meðfylgjandi korti. Gildistími leyfisins er til 14. janúar 2051.



Kiðafellsnáma Kortið sýnir útmörk núgildandi leyfis Björgunar í Kiðafellsnámu og útmörk þess svæðis sem kom til skoðunar í umhverfismatinu frá 2009. Kortið fylgir einnig sem fylgiskjal í betri upplausn.

Leyfið frá 2021 byggist rétt eins og leyfin frá 2009 á matsskýrslu og áliti Skipulagsstofnunar frá 2009. Að því er varðar umhverfismatsferlið þá giltu um leyfisveitinguna lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum enda öðluðust nýju lög nr. 111/2021 um umhverfismat áætlaða og framkvæmda ekki gildi fyrr en 1. september 2021. Orkustofnun mat það svo að fyrirbyggjandi umhverfismat frá árinu 2009 væri enn í fullu gildi við útgáfu nýrra leyfa árið 2021, enda var um að ræða áframhaldandi framkvæmd sem rúmast að öllu leyti innan matsskýrslunnar frá 2009.

Til hliðsjónar má einnig vísa til umsagnar Umhverfisstofnunar, vegna leyfisumsóknar Björgunar í Kiðafellsnámu, dags. 22. apríl 2020, en þar segir m.a.:

„Umhverfisstofnun telur að náman sé ekki skilgreind á annan hátt en við mat á umhverfisáhrifum. Að mati stofnunarinnar má því gera ráð fyrir sambærilegum áhrifum á umhverfisþætti.“⁷

Að auki má vísa til eftirfarandi efnisgreinar í niðurstöðum í fylgibréfi Orkustofnunar með núgildandi leyfi í Kiðafellsnámu, með áherslum undirritaðs:

„Orkustofnun hefur farið yfir umsókn Björgunar ehf. ásamt fylgiskjöllum auk umsagna um hugsanleg áhrif töku efnis af hafsbotni í Kiðafellsnámu á landslag, lífríki og búsvæði, nærliggjandi strönd og starfsemi/nýtingu í nágrenni fyrirhugaðs efnistökusvæðis. **Stofnunin telur að frekari efnistaka innan tilgreinds svæðis með sömu aðferðum og fyrr samræmist**

⁷ Umsagnir Umhverfisstofnunar og annarra umsagnaraðila eru aðgengilegar sem fylgiskjöl með leyfi Orkustofnunar, sjá framangreinda vefslóð.

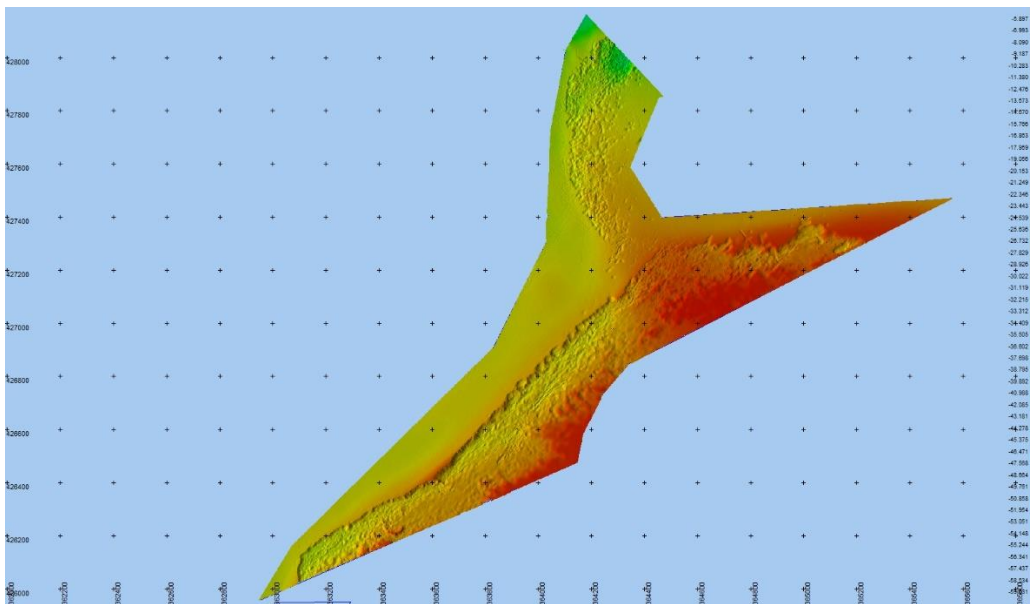
viðmiðunum hafsbotnslaga og laga um mat á umhverfisáhrifum. Ekki hafa verið leiddar að því líkur að efnistaka á þessu svæði leiði af sér aukin umhverfisáhrif. Orkustofnun fellst á umbeðna efnistöku með þeim svæðisafmörkunum sem tilgreindar eru í erindi leyfishafa.“

Jafnframt er vakin athygli á að í nágildandi leyfi í Kiðafellsnámu eru sett mun ítarlegri skilyrði en voru í leyfinu frá 2009, til dæmis varðandi áætlanagerð, eftirlit og upplýsingagjöf. Í samræmi við þessi skilyrði á Björgun í mjög virkum samskiptum við Orkustofnun, þar sem farið er reglulega yfir efnistöku með reglubundnu millibili. Þá skal þess jafnframt getið að í fylgibréfi Orkustofnunar, dags. 15. janúar 2021 (fskj. 8), er meðal annars vísað til þeirra skilyrða sem Skipulagsstofnun taldi rétt að setja árið 2009 og fjallað er um hér framar.

iii. Niðurstöður rannsókna 2020 – Kiðafellsnáma efnismeiri en áður var talið

Í október 2020 öðlaðist Björgun leyfi Orkustofnunar til leitar og rannsókna á lausum jarðefnum á tilgreindum svæðum á hafsbotni í Hvalfirði. Um var að ræða sömu námusvæði og Björgun hefur unnið úr um árabil, þ. á. m. Kiðafellsnámu. Tilgangur rannsókna var að mæla upp námurnar með fjölgeislamælingum, útbúa yfirborðslíkön og kortleggja lagþykktir og efnismagn. Markmiðið var þannig að afla gagna sem nýst gætu Björgun við skipulagningu efnisvinnslu á næstu árum.

Að beiðni Björgunar unnu Köfunarþjónustan ehf. og Kjartan Thors ehf. mælingar á grundvelli rannsóknarleyfisins í nóvember 2020. Niðurstöður sína m.a. fram á að rúmmál sets ofan mislægis, þ.e. vinnanlegs efnis, í Kiðafellsnámu er 6.052.632 rúmmetrar. Með tilkynningu þessari fylgir glærुकynning þar sem má sjá samantekt helstu niðurstæðna (fskj. 9). Eins og sést þar á glærum 17–23 fylgdu mælingar í Kiðafellsnámu sömu útmörkun og leyfi Björgunar í námunni frá 2009 og 2021 kveða á um. enda miðast leyfin við nákvæmlega sömu hnit.



Fjölgeislamælingar Mynd frá 2020. Betri upplausn myndarinnar á fylgiskjali nr. 10.

Eins og fyrr greinir eru samkvæmt rannsóknarniðurstöðunum rúmlega 6 milljón rúmmetrar af vinnanlegu efni innan nágildandi námumarka, en til samanburðar er Björgun aðeins með heimild til að nýta um 1,6 milljón rúmmetra á leyfistímabilinu.

Að mati Björgunar sýna niðurstöðurnar fram á að talsvert meira magn sé af vinnanlegu efni í Kiðafellsnámu en núverandi heimildir fyrirtækisins kveða á um. Þetta kemur þó ekki á óvart

enda segir í matsskýrslunni frá 2009 að vinna megi um 7.500.000 rúmmetra af efni úr Kiðafellsnámu. (Hér verður þó að hafa í huga að svæðið sem kom til skoðunar í matsferlinu var stærra en þau útmörk sem leyfin gera ráð fyrir.)

Kiðafellsnáma – dýpi og stærðir	
Vinnsludýpi	5-35 m
Flatarmál námu skv. umhverfismati frá 2009	Um 200 ha
Flatarmál núverandi vinnslusvæðis	122 ha

Vinnanlegt magn í Kiðafellsnámu	
Matsskýrsla 2009	7.500.000 m ³
Niðurstöður rannsókna 2020	6.052.632 m ³

Heimildir Björgunar til efnisvinnslu í Kiðafellsnámu	
Leyfi frá 2009	2.045.000 m ³
Leyfi frá 2021	1.667.000 m ³

Efnistaka Björgunar í Kiðafellsnámu frá 2009	
Leyfistímabilið 2009–2020	344.819 m ³
Leyfistímabilið 2021–2051	Vinnsla ekki hafin

iv. Minna reyndist af vinnanlegu efni í Laufagrunnsnámu

Niðurstöður fjölgeislaáætlana árið 2020 sýndu einnig fram á að minna er af vinnanlegu lausu efni í Laufagrunnsnámu í Hvalfirði en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir. Rúmmál alls sets í Laufagrunnsnámu mældist 5.558.895 rúmmetrar en vinnanlegt laust efni mældist hins vegar 1.353.750 rúmmetrar (sjá glærur 9–16 í meðfylgjandi glærugjöllum í fylgiskjali nr. 9).

Þegar niðurstöðurnar lágu fyrir hafði Björgun þegar sótt um ný leyfi í námunni og miðuðust umsóknir við eldri umsóknargögn, leyfi Orkustofnunar frá 2009 og fyrirbyggjandi umhverfismat. Matsskýrslan frá 2009 gerði ráð fyrir að unnt væri að vinna um 13 milljón rúmmetra af efni úr Laufagrunnsnámu, sem miðaðist við um 270 hektara stærðarafmörkun. Að teknu tilliti til matsskýrslunnar veitti Orkustofnun Björgun leyfi til að taka 2.950.000 rúmmetra af 59 hektara svæði á leyfistímabilinu 2009 til 2019. Á tímabilinu 2009 til 2020 vann Björgun þó eingöngu um 118.680 rúmmetra af efni úr Laufagrunnsnámu. Ástæðan var bæði lítil eftirspurn og sú staðreynd að efnið reyndist „harðpakkað“ á því svæði sem leyfið miðaðist við svo dæling gekk erfiðlega. Engu að síður sótti Björgun um ný leyfi til áframhaldandi vinnslu úr Laufagrunnsnámu í janúar 2019. Umsóknin var síðan uppfærð 18. mars 2020 og þá var óskað eftir leyfi til að sækja rúmlega 2,8 milljón rúmmetra af efni úr námunni.⁸ Umsótt magn tók þá mið af eldra leyfi að frádregnu því efni sem unnið var úr námunni á fyrra leyfistímabili.

Þegar áður nefndar rannsóknarniðurstöður lágu fyrir í lok árs 2020, og í ljós kom að vinnanlegt efnismagn innan námumarka Laufagrunnsnámu var minna en umsótt efnismagn, varð ljóst að ekki væri unnt að miða við það magn sem tilgreint var í umsókn. Orkustofnun afgreiddi ný leyfi til efnistöku úr Laufagrunnsnámu 29. apríl sl. og hin nýju leyfi taka mið af því efnismagni sem mældist í rannsóknunum 2020, þ.e. 1,3 milljón rúmmetrar. Útmörk nýja leyfisins í Laufagrunni eru nákvæmlega þau sömu og samkvæmt leyfinu frá 2009.

⁸ Sjá leyfi Orkustofnunar til efnistöku af hafsbótnei utan netlaga við Laufagrunn í Hvalfirði ásamt fylgiskjöllum, dags. 29. apríl 2022. Aðgengilegt á vef Orkustofnunar: <https://orkustofnun.is/gogn/Utgefin-leyfi/OS-2022-L010-01.pdf>

Vinnanlegt magn í Laufagrunnsnámu	
Matsskýrsla (270 ha svæði)	13.000.000 m ³
Niðurstöður rannsókna 2020	1.353.750 m ³

Heimildir Björgunar til efnisvinnslu í Laufagrunnsnámu	
Leyfi frá 2009	2.950.000 m ³
Leyfi frá 2022	1.300.000 m ³

Efnistaka Björgunar í Laufagrunnsnámu frá 2009	
Leyfistímabilið 2009–2020	118.680 m ³
Leyfistímabilið 2022–2052	Vinnsla ekki hafin

Með hliðsjón af fyrirliggjandi upplýsingum um vinnanlegt magn úr Kiðafellsnámu, bæði samkvæmt umhverfismati 2009 og rannsóknum 2020, hyggst Björgun óska eftir breytingu á núgildandi leyfi þannig að heimiluð efnistaka verði allt að 4–5 milljón rúmmetrar í stað rúmlega 1,6 milljón rúmmetra. Breytingunni er einnig ætlað að koma til móts við þá staðreynd að minna reyndist vera af vinnanlegu lausu efni í Laufagrunnsnámu en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir.

B. Hnitsettur uppdráttur sem sýnir staðsetningu fyrirhugaðrar framkvæmdar, mörk framkvæmdasvæðis og mannvirki sem fyrir eru á svæðinu

Meðfylgjandi er hnitsettur uppdráttur sem sýnir staðsetningu og mörk framkvæmdasvæðis (fskj. 10). Að öðru leyti vísast til þeirra korta sem fylgja matsskýrslunni frá 2009, útgefnu leyfi frá 2022 og rannsóknarniðurstöðum frá 2020. Í fyrirliggjandi matsskýrslu frá 2009 vegna efnistöku Björgunar af hafsbotni í Hvalfirði má jafnframt finna greinargóða umfjöllun um staðhætti í Hvalfirði og Kiðafellsnámu.

C. Upplýsingar um hvernig fyrirhuguð framkvæmd fellur að gildandi skipulagsáætlunum

Efnistakan fer að öllu leyti fram utan netlaga, þ.e. utan við 115 metra frá stórstraumsfjöruborði. Framkvæmdirnar fara því fram utan marka þeirra sveitarfélaga sem eiga land að Hvalfirði, þ.e. Hvalfjarðarsveitar, Kjósarhrepps og Reykjavíkurborgar, og framkvæmdasvæðið er því ekki hluti af gildandi aðalskipulagi þessara sveitarfélaga. Þá liggur ekki fyrir strandsvæðisskipulag vegna Hvalfjarðar samkvæmt lögum nr. 88/2018, um skipulag haf- og strandsvæða.

Ekkert bendir til þess að framkvæmdirnar hafi áhrif á mannvirki sem staðsett eru neðansjávar né að þær geti haft áhrif á framtíðarskipulagsáform framangreindra sveitarfélaga.

D. Lýsing á staðhátum, landslagi, gróðurfari og landnotkun, hvort fyrirhugað framkvæmdasvæði er á eða nærri verndarsvæðum og lýsingu á þáttum í umhverfinu sem líklegt er að verði umtalsvert fyrir áhrifum af framkvæmdinni

Í matsskýrslu vegna efnistöku Björgunar af hafsbotni í Hvalfirði frá 2009 er að finna greinargóða umfjöllun um staðhætti o.fl. sem enn hefur fullt gildi.⁹ Um nánari skýringar vísast því til matsskýrslunnar og fylgiskjala með henni.

Efnið er tekið úr malarhjöllum á botni Hvalfjarðar. Hvalfjörður er alls um 40 km langur. Breidd hans er breytileg innan þröngra marka, mest 3 km. Mynni fjarðarins, milli Brautarholts á Kjalarnesi og Måsstaða í utanverðri Hvalfjarðarsveit er um 7 km breitt. Þá er fjörðurinn fremur grunnur og að sunnanverðu, utan Laxárvogs, einkennist hann af grynningum, sem ná frá landi og langleiðina út undir miðjan fjörð. Á þessum grynningum er víða skerjótt. Námur Björgunar ehf. eru á þessum grynningum. Norðan við grynningarnar liggur megináll fjarðarins og er hann 35 til 38 m djúpur. Aðdjúpt er með norðurströndinni. Innst á svæðinu utan Laxárvogs er mesta dýpi í firðinum, í Galtarvíkurdjúpi, 84 m. Innan Laxárvogs er fjarðarbotninn sléttur á tæplega 30 m dýpi og aðdjúpt báðum megin. Innst í firðinum, innan Saurbæjar, grynkar svo smám saman inn í Botnsvog. Óreglur í dýpi eru þó við sker og nes.¹⁰

Í matsskýrslu Björgunar frá 2009 segir m.a. að botndýralíf sé afar fábreytt á svæðinu og að um algengar tegundir lífvera sé að ræða. Enda þótt efnistaka hafi bein áhrif á botndýralífríki var talið að áhrif áframhaldandi efnistöku væru óveruleg á lífríkið. Þá eru fiskveiðar stundaðar í Hvalfirði og er aflinn nokkuð sveiflukenndur milli ára, en mest veiðist af þorski og ýsu. Í matsskýrslunni var talið að áhrif efnistöku á nytjastofna væru óveruleg með vísan til þess að hagsmunir sjávarútvegsins og efnistöku Björgunar hafi ekki rekist á í þau 40 ár sem báðar atvinnugreinar höfðu þá verið stundaðar þar. Í skýrslunni segir einnig að aukin efnistaka hafi óveruleg áhrif á hækkun öldu og þar af leiðandi á landbrot.

E. Lýsing á þeim þáttum framkvæmdar og/eða rekstrar sem valda helst áhrifum á umhverfið

Eins og gefur að skilja þá hefur efnistaka alltaf einhver áhrif á umhverfið. Fyrirhuguð efnistaka Björgunar verður einkum gerð með holudælingu frá sérútbúnu sanddæluskipi. Dælingin sem slík er líklegust til að hafa áhrif á umhverfið. Eins og fjallað er um í matsskýrslunni frá 2009 og álit Skipulagsstofnunar eru þau áhrif talin óveruleg.

F. Lýsing á líklegum umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, miðað við fyrirbyggjandi vitneskju, sem stafa af losun eða úrgangi og nýtingu náttúruauðlinda, sérstaklega jarðvegs, lands, vatns og líffræðilegrar fjölbreytni

Eins og fram kemur í matsskýrslu frá 2009 mun áframhaldandi efnistaka Björgunar í Hvalfirði að endingu leiða til þess að malarhjallar frá fyrri hluta *Nútíma* munu hverfa að mestu. Ekki er talið að hjallarnir hafi sérstakt verndargildi og því talið að áframhaldandi efnistaka Björgunar í Hvalfirði hafi óveruleg áhrif. Að öðru leyti er hér vísað til framangreindra sjónarmiða og upplýsinga sem fram koma í matsskýrslunni og álit Skipulagsstofnunar frá 2009.

Í álit Skipulagsstofnunar frá 25. febrúar 2009, um matsskýrslu Björgunar frá 2009, segir m.a. að dælingin muni ekki hafa veruleg neikvæð áhrif á jarðvísindalegt gildi eða verndargildi þeirra malarhjalla sem efnistakan beinist að né á hljóðvist. Samkvæmt Skipulagsstofnun getur

⁹ Efnistaka af hafsbotni í Hvalfirði. Mat á umhverfisáhrifum, matsskýrsla, janúar 2009, slóð: https://www.bjorgun.is/media/4271/Matsskyrsla_Lokaeintak_til_Skipulagsstofnunar_febr%C3%BAar_2009.pdf?mode=pad&rnd=131811280530000000&width=%7Bwidth%7D&height=%7Bheight%7D

¹⁰ Sjá bls. 48 í matsskýrslunni frá 2009.

efnistakan þó haft talsvert neikvæð og óafturkræf áhrif á botndýralíf á efnistökusvæðum, sem þó hafi takmarkað verndargildi.¹¹ Í áliti Skipulagsstofnunar segir einnig að áhrif efnistökkunnar á landbrot í Hvalfirði og þar með einnig á strandsvæði á náttúruinjasrá sé óverulegt.¹² Ekkert bendir til þess að öðruvísi horfi við nú en þegar álitid lá fyrir árið 2009, enda var við mat á umhverfisáhrifum gert ráð fyrir að rúmlega 7.000.000 rúmmetrar efnis yrðu unnir úr námunni.

G. Upplýsingar um fyrirbyggjandi umsagnir umsagnaraðila og annarra eftir eðli máls

Áður en Orkustofnun gaf út nógildandi leyfi Björgunar til efnistöku úr Kiðafellsnámu óskaði stofnunin eftir umsögnum frá Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands með vísan til 2. mgr. 4. gr. laga nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins. Þar að auki sendi Orkustofnun umsagnarbeiðni til Minjastofnunar Íslands, Hafrannsóknarstofnunar, Samgöngustofu, Reykjavíkurborgar, Kjósarhrepps og Hvalfjarðarsveitar. Umsagnir bárust frá öllum þessum aðilum nema Samgöngustofu, Kjósarhreppi og Hvalfjarðarsveit. Öllum umsögnum var svarað af hálfu Björgunar. Umsagnirnar og viðbrögð Björgunar við þeim eru aðgengilegar sem fylgiskjöl með útgefnu leyfi Björgunar á vefsíðu Orkustofnunar.¹³

H. Upplýsingar um fyrirhugaðar mótvægisaðgerðir, eftir því sem við á

Að mati Björgunar er ekki þörf á sérstökum mótvægisaðgerðum vegna framkvæmdarinnar. Horfa verður til þess að mörk námunnar voru færð út á meira dýpi í kjölfar umhverfismatsins 2009 í því skyni að minnka hugsanleg áhrif efnistökkunnar á strandrof og ölduálag. Einnig má geta þess að í nógildandi leyfi Björgunar til efnistöku úr Kiðafellsnámu er fjallað um tilhögun efnistöku, skyldur leyfishafa, umhverfissjónarmið og eftirlit Orkustofnunar með efnistökkunni. Gera má ráð fyrir því að þessi ákvæði haldist óbreytt.

III.

Sjónarmið sem Björgun vill koma á framfæri

Eins og fram hefur komið grundvallast nógildandi leyfi Björgunar á matsskýrslu og áliti Skipulagsstofnunar frá 2009. Leyfi fyrirtækisins til efnistöku af hafsbotni í Hvalfirði, þar á meðal úr Kiðafellsnámu og Laufagrunnsnámu, eru að öllu leyti innan þeirra marka sem komu til skoðunar í umhverfismatsferlinu, þar með talið varðandi efnismagn og framkvæmdasvæði. Þar að auki miðast leyfin frá 2009 annars vegar og frá 2021 hins vegar við sömu útmörk og hnit. Fyrirkomulag efnistökkunnar er einnig það sama nú og á gildistíma leyfanna frá 2009. Því lítur Björgun svo á að um eina samhangandi framkvæmd sé að ræða frá því að leyfi voru gefin út árið 2009.

Samkvæmt 1. tölul. í ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 111/2021, um umhverfismat framkvæmda og áætlana, gilda ákvæði eldri laga nr. 106/2000 áfram um leyfisveitingar vegna framkvæmda í þeim tilvikum þegar umhverfismatsferli lauk fyrir gildistöku nýju laganna. Af þessu leiðir að um áform Björgunar um breytingu á nógildandi leyfum þannig að heimild verði gefin fyrir allt að 4–5 milljónum rúmmetra í stað rúmlega 1,6 milljón rúmmetra, fer samkvæmt eldri lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

¹¹ Álit Skipulagsstofnunar um efnistöku af hafsbotni í Hvalfirði, 25. febrúar 2009, slóð: <https://www.skipulag.is/media/attachments/Umhverfismat/616/2008070027.pdf>

¹² Álit Skipulagsstofnunar um efnistöku af hafsbotni í Hvalfirði, 25. febrúar 2009, slóð: <https://www.skipulag.is/media/attachments/Umhverfismat/616/2008070027.pdf>

¹³ Sjá vefslóð: <https://orkustofnun.is/gogn/Utgefin-leyfi/OS-2021-L001-01.pdf>.

Óumdeilt er að Björgun hefur unnið efni af hafsbotni úr Kiðafellsnámu um áratugaskeið og lengst af áður en núverandi lagaumgjörð um umhverfismat og leyfisveitingar varð að veruleika. Framkvæmdin sem slík er þannig löngu hafin. Þegar af þeirri ástæðu er umhverfismatið frá 2009 enn í fullu gildi, rétt eins og staðfest var þegar Orkustofnun veitti ný langtímaleyfi árið 2021.

Samkvæmt matsskýrslunni frá 2009 var gert ráð fyrir því að Björgun myndi vinna um 10 milljón rúmmetra af efni á tíu ára tímabili úr námunum í Hvalfirði. Til samanburðar var áætlað heildarefnismagn úr námunum í Hvalfirði talið vera rúmlega 27 milljónir rúmmetra samkvæmt matsskýrslu, þar af var vinnanlegt efni úr Kiðafellsnámu metið um 7,5 milljón rúmmetrar. Með hliðsjón af matsskýrslunni hlaut Björgun leyfi til að taka samtals um 6 milljón rúmmetra af efni úr þremur námum í Hvalfirði, þ.e. Brekkuboða, Laufagrunni og Kiðafelli, á tíu ára leyfistímabili, en þar af mátti sækja um 2 milljónir rúmmetra af efni úr Kiðafellsnámu.¹⁴ Eins og áður segir vann Björgun hins vegar aðeins 344.819 rúmmetra af efni úr Kiðafellsnámu á rúmlega tíu ára tímabili. Þá verður einnig að hafa í huga að tíu ára tímamörkin í matsskýrslu vegna Hvalfjarðar voru m.a. til komin vegna hugsanlegra áhrifa efnistökkunar á strandrof. Við þeirri áhættu var brugðist með því að minnka útmörk námunnar í leyfisferlinu hjá Orkustofnun og er enn þann dag í dag miðað við þau mörk. Jafnframt má geta þess að Orkustofnun veitti ekki leyfi í þeim námum þar sem mesta hættan á strandrofi var talin vera fyrir hendi.

Hér verður einnig að hafa í huga að í umhverfismatinu frá 2009 var gert ráð fyrir að allt setefni innan námumarkanna, þ.e. 7,5 milljón rúmmetrar, yrði fjarlægt á fyrirhuguðu leyfistímabili og byggðu m.a. dýptarkort á þeirri forsendu. Af þessu má vera ljóst að **áhrif af þeim framkvæmdum Björgunar í námunni á næstu árum verða ávallt minni en þau sem fjallað er um í umhverfismatinu** enda verður nú aðeins farið fram á heimild til að vinna 4-5 milljón rúmmetra.

Að mati Björgunar er áformið breyting alfarið innan marka umhverfismatsins frá 2009 og framkvæmdin verður að öðru leyti sú sama og nú tíðkast. Raunar má segja að þetta hafi verið staðfest þegar Orkustofnun veitti leyfi til efnistöku úr Kiðafellsnámu árið 2021. Þar að auki liggur fyrir að verulega minna af efni var tekið af hafsbotni úr Kiðafellsnámu sem og öðrum námum í Hvalfirði á síðasta leyfistímabili en heimildir kváðu á um. Jafnframt telur Björgun ekkert benda til þess að breytingar hafi orðið á náttúrufari eða landnotkun á áhrifasvæði framkvæmdarinnar sem hafi þau áhrif að umhverfisáhrif framkvæmdarinnar verði önnur eða meiri en fyrirbyggjandi matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar gera ráð fyrir. Né heldur hafi breytingar á lögum um umhverfismat, alþjóðlegum skuldbindingum eða tækniþróun orðið til þess að breyta verulega þeim forsendum sem álit Skipulagsstofnunar frá 2009 byggist á. Þar að auki verði að horfa til þess að samkvæmt áðurnefndum rannsóknarniðurstöðum frá 2020 reyndist vera mun minna af lausum efnum í Laufagrunnsnámu en áður var talið. Efnistaka Björgunar úr þeirri námu er því takmarkaðri en matsskýrslan frá 2009 gerði ráð fyrir. Þannig má að vissu leyti segja að aukning í Kiðafellsnámu feli í sér tilfærslu til móts við minni efnistöku úr Laufagrunnsnámu. Þau áform sem felast í tilkynningu þessari er því í reynd ætlað það markmið að aðlaga vinnsluleyfi að fyrirbyggjandi rannsóknum um vinnanlegt efnismagn á svæðinu.

Hér verður einnig að líta til meðalhófsreglunnar sem felur í sér að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru vægara móti. Með þetta í huga má líta til þess að leyfi Orkustofnunar fela í nær öllum tilvikum í sér afturköllunar- og endurskoðunarheimildir fyrir stofnunina svo hægt sé að grípa inn í ef efnistaka samræmist ekki lögum, reglum eða umhverfismarkmiðum samkvæmt lögum

¹⁴ Sjá leyfið frá 2009, slóð: https://orkustofnun.is/gogn/Leyfi/OS-2009-L013-01_Bjorgun_Hvalfj_Brekku.pdf

um stjórn vatnamála nr. 36/2011. Þá lýtur öll efnistaka Björgunar á hafsbotni jafnframt ríku eftirliti Orkustofnunar. Stjórnvöld búa því yfir virkum heimildum til að veita efnistöku aðhald og því verður ekki séð að endurskoðað umhverfismat vegna breytinga í Kiðafellsnámu sé nauðsynlegt til að ná fram markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum.

Til samanburðar má nefna að Skipulagsstofnun taldi ekki þörf á nýju umhverfismati vegna áframhaldandi efnistöku Björgunar í Kollafirði. Um þetta má vísa til ákvörðunar Skipulagsstofnunar um matsskyldu frá 9. júní 2020.¹⁵ Þar var um að ræða breytingar sem snertu nær öll efnistökusvæði Björgunar í Kollafirði og voru þær taldar samræmast umhverfismati frá 2008. Efnistakan í Kollafirði er að öllu leyti sambærileg efnistöku Björgunar í Hvalfirði og framkvæmdirnar byggjast á matsskýrslum sem unnar voru af sömu sérfræðingum á árunum 2008 og 2009. Að mati Björgunar verður ekki séð að fyrirhuguð breyting í Kiðafellsnámu sé umfangsmeiri en þær breytingar sem gerðar voru á námusvæðum fyrirtækisins í Kollafirði. Jafnvel þó svo framkvæmdatíminn sé tilgreindur sem tíu ár í matsskýrslunni vegna Hvalfjarðar þá byggist sú afmörkun fyrst og fremst á fyrirhuguðum gildistíma framkvæmdaleyfa en varðar ekki inntak matsskýrslunnar að öðru leyti. Verður því óneitanlega að hafa hliðsjón af jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sem felur í sér að mál sem eru sambærileg í lagalegu tilliti skuli hljóta sams konar úrlausn.

IV. Lokaorð

Að framangreindu virtu óskar Björgun eftir því að Skipulagsstofnun taki ákvörðun um hvort fyrirhuguð breyting á efnistöku fyrirtækisins á hafsbotni í Hvalfirði skuli háð mati á umhverfisáhrifum.

Virðingarfyllst,

f.h. Björgunar ehf.



Hjalti Geir Erlendsson lögmaður

¹⁵ Skipulagsstofnun: Breytingar á efnistökusvæðum Björgunar í Kollafirði, ákvörðun um matsskyldu, dags. 9. júní 2020, vefslóð: <https://www.skipulag.is/media/attachments/Umhverfismat/1540/202001129%20-%20Breytingar%20%C3%A1%20efnist%C3%B6kusv%C3%A6%C3%B0um%20Bj%C3%B6rgunar%20%C3%AD%20Kollafir%C3%B0i.pdf>

Fylgiskjöl

1. Matsskýrsla frá janúar 2009.
 2. Álit Skipulagsstofnunar um matsskýrslu, dags. 25. febrúar 2009.
 3. Fylgibréf með leyfi Orkustofnunar, dags. 27. júlí 2009.
 4. Leyfi Orkustofnunar, dags. 29. júlí 2009.
 5. Framlenging á leyfum til 29. júlí 2020.
 6. Framlenging á leyfum til ársloka 2020.
 7. Leyfi Orkustofnunar frá 2021.
 8. Fylgibréf Orkustofnunar með nógildandi leyfi Björgunar, dags. 15. janúar 2021.
 9. Samantekt á helstu niðurstöðum rannsókna sem unnar voru í nóvember 2020.
 10. Kort af efnistökusvæðinu við Kiðafell ásamt hnitaskrá.
 11. Hvalfjörður og Kiðafellsnáma – yfirlitsmynd.
- Einnig er rétt að benda á að nógildandi leyfi Björgunar í Kiðafellsnámu er aðgengilegt ásamt öllum fylgiskjöllum á vefsíðu Orkustofnunar, slóð:
<https://orkustofnun.is/gogn/Utgefin-leyfi/OS-2021-L001-01.pdf>