
Svifbraut á Esju, Reykjavík

Ákvörðun um matsskyldu

NIÐURSTAÐA

Það er niðurstaða Skipulagsstofnunar að fyrirhuguð svifbraut á Esju kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Byggir sú niðurstaða sérstaklega á eftirtöldum viðmiðum sem tilgreind eru í 2. viðauka laganna:

- Eðli framkvæmdar með tilliti til eðlis og umfangs, mögulegra samlegðaráhrifa og slyshættu, sbr. 1. tl. í 2. viðauka.
- Staðsetningu framkvæmdar, þ.e. hversu viðkvæm það svæði er sem líklegt er að framkvæmd hafi áhrif á með tilliti til landnotkunar sem fyrir er og álagspóls náttúrunnar, sérstaklega m.t.t. sérstæðra náttúruminja og landslagsheilda, sbr. 2. tl. í 2. viðauka.
- Eiginleika áhrifa einkum með tilliti til þess svæðis og fjölda fólks sem kann að verða fyrir áhrifum, sbr. 3. tl. í 2. viðauka.

Samkvæmt 14. gr. laga nr. 106/2000 má kæra ákvörðun Skipulagsstofnunar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kærufrestur er til 28. ágúst 2015.

Skipulagsstofnun

INNGANGUR

Þann 8. júlí 2014 barst Skipulagsstofnun tilkynning frá VSÓ ráðgjöf um fyrirhugaða svifbraut á Esju í Reykjavík samkvæmt 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og lið 10 f í 2. viðauka samkvæmt þágildandi lögum (liður 10.20 í núgildandi lögum).

Skipulagsstofnun leitaði álits Reykjavíkurborgar, Ferðamálastofu, Minjastofnunar Íslands, Skógræktar ríkisins, Umhverfisstofnunar, Veðurstofu Íslands og Vinnueftirlits ríkisins.

Umsagnir bárust frá Reykjavíkurborg með bréfi dags. 14. ágúst 2014, Ferðamálastofu með bréfi dags. 18. ágúst 2014, Minjastofnun Íslands með bréfi dags. 30. júlí 2014, Skógrækt ríkisins með tölvubréfi dags. 25. júlí 2014, Umhverfisstofnun með bréfi dags. 7. ágúst 2014, Veðurstofu Íslands með bréfi dags. 27. ágúst 2014 og Vinnueftirliti ríkisins með tölvubréfi dags. 18. júlí 2014.

Þann 5. maí 2015 barst Skipulagsstofnun erindi frá VSÓ ráðgjöf þar sem gerð var grein fyrir breytingum á framkvæmdinni frá því sem gert var ráð fyrir í tilkynningu frá því í júlí 2014. Skipulagsstofnun óskaði eftir frekari skýringum á fyrirhuguðum breytingum með bréfi dags. 20. maí og bárust þær ásamt viðhorfskönnun sem gerð var meðal göngufólks í Esjuhlíðum þann 5. júní 2015. Skipulagsstofnun sendi þessi gögn til Umhverfisstofnunar og Reykjavíkurborgar með beiðni um frekari umsögn þann 11. júní 2015. Umsagnir bárust frá Reykjavíkurborg með bréfi dags. 2. júlí 2015 og frá Umhverfisstofnun dags. 1. júlí 2015.

Svör bárust frá framkvæmdaraðila dags. 11. júlí 2015.

FRAMLÖGÐ GÖGN FRAMKVÆMDARAÐILA

Fyrirhuguð framkvæmd. Í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila; tilkynningu, samantekt á breytingum á framkvæmd og svörum við umsögnum, er lýst fyrirhuguðum áformum um lagningu svifbrautar frá botni Kollafjarðar og upp á Esjubrúnir nokkuð austan við Þverfellshorn. Frá því framkvæmdin var upphaflega tilkynnt til Skipulagsstofnunar í júlí 2014, hafa verið gerðar breytingar á upphaflegum áformum og felur hún nú í sér eina útfærslu á svifbrautinni, þar sem gert er ráð fyrir að hún muni liggja frá botni Kollafjarðar í 15 m y.s og upp á topp Esju í 900 m y.s, með millistöð í 467 m y.s. Gert er ráð fyrir einum farþega kláfi sem taki allt að 80 farþega og að reisa þurfi þrjú 37 – 45 m há möstur.

Undirstöður undir hvert mastur möstur er um 225 m². Undirstöður verða ýmist forsteyptar eða staðsteyptar, en möstrin sjálf verða ýmist sett saman á staðnum eða flutt á staðinn í einingum. Krani verður notaður til að reisa möstrin í heilu lagi á undirstöður og stög síðan tengd við stagfestingar við jörð. Þyrlla verði notuð til uppsetningar á bráðabirgðakláf og byggingarefni flutt með bráðabirgðakláf. Ekki verði lagður sérstakur vegur að möstrum. Austan megin við fyrirhugaða staðsetningu ferjunnar er vegslóði og ætlunin sé að styrkja hann og nýta við viðhald brautarinnar og með tilliti til öryggissjónarmiða. Þá yrðu lagnir að miðjustöð hugsanlega settar í veginn. Vegurinn verði lokaður fyrir allri umferð almennings.

Fram kemur að gert sé ráð fyrir að reisa þrjár þjónustubyggingar fyrir svifbrautina á allt að 5.000 m² lóðum; á upphafsstöð og millistöð sé gert ráð fyrir 800-1.000 m² byggingum, en á endastöð sé gert ráð fyrir 300-500 m² byggingu. Upphafsstöðin við Esjurætur, í nágrenni núverandi þjónustumiðstöðvar mun hýsa stjórnstöð brautarinnar miðasölu, salerni, ferðamannaverslun og mögulega eldhús. Í millistöðinni við Rauðhól verður aðstaða til að fara í kláf auk veitingasölu og salernisaðstöðu. Endastöðin gerir ekki ráð fyrir veitingasölu, en þar verði útsýnisaðstaða og þurrsalerni. Girðingar verði á útsýnisstöðum og við þjónustustöðvar og ekki sé gert ráð fyrir að gestir yfirgefi útsýnispalla til að ganga um háslétta Esju.

Fram kemur að gert sé ráð fyrir að heildarefnispörf fyrirhugaðra framkvæmda verði milli 10.000-17.000 m³ og að efnið verði sótt í námu með starfsleyfi. Þá sé gert ráð fyrir að bæta við um 150 bílastæðum þannig að með núverandi stæðum verði þau um 300 en gert sé ráð fyrir að um helmingur

gesta í svifbrautina komi með langferðabílum. Staðin verði líklega staðsett austan núverandi staða en ákvörðun um staðsetningu verði tekin í samráði við hagsmunaaðila á svæðinu.

Áhrif á núverandi landnotkun. Fram kemur að svifbrautin muni verða til þess að auka ásókn í útivistarsvæði í Esjuhlíðum og geri áætlanir ráð fyrir að um 150.000 gestir muni nýta sér svifbrautina árlega. Þetta geri ákveðnar kröfur til stýringar umferðar og að innviðir og þjónusta verði til staðar til að mæta þessari aukningu. Almenn séð telji framkvæmdaraðili að svifbrautin komi til með að hafa jákvæð áhrif á nýtingu útivistarsvæðisins og muni hafa óveruleg áhrif á landnotkun.

Áhrif á gróður og fugla. Fram kemur að framkvæmdir vegna byggingar þjónustustöðva og mastra muni raska landi. Framkvæmdasvæðið sé hins vegar að mestu ógróið, sérstaklega ofan 150 m y.s en þar séu hlíðarnar vaxnar gisinni mosapembu og bersvæðisgróðri. Umfang rasksins sé ekki þess eðlis að það sé talið líklegt til að valda verulegum neikvæðum áhrifum á gróður.

Fram kemur að í deiliskipulagi svæðisins komi fram að skv. gögnum Náttúrufræðistofnunar Íslands sé fuglalíf mjög fjölbreytt á svæðinu. Áhrif á fuglalíf í hamrabeltum Esju verði á mjög afmörkuðu svæði á framkvæmdatíma þar sem mannvirki verði reist við brún fjallsins. Umferð gangandi fólks frá endastöð svifbrautarinnar kunni að hafa neikvæð áhrif á fuglalíf en þó verði að horfa til þess að nú þegar er nokkur umferð fólks þar. Í hlíðum fjallsins verði áhrif á fuglalíf fyrst og fremst vegna truflunar og ónæðis á framkvæmdatíma og þá á takmörkuðu svæði. Áflugshætta kunni að vera til staðar á rekstartíma svifbrautarinnar en sú hætta sé ekki talin mikil og telji framkvæmdaraðili að áhrif á fuglalíf verði óveruleg.

Áhrif á vatnafar. Fram kemur að áhrif framkvæmda á vatnafar felist í mögulegri mengun vegna fráveitu, mengun á framkvæmdatíma vegna mögulegs olíusmits frá vinnuvélum og eitthvert rask á lækjafarvegum vegna vinnu við framkvæmdir. Í samræmi við skilmála deiliskipulags verði skolp leitt í rotþró fyrir hverja byggingu fyrir sig og verði staðsetning og frágangur rotþróa í samræmi við gildandi reglugerðir og í samráði við Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur. Við endastöðina á toppi Esju sé hins vegar eingöngu gert ráð fyrir þurrsalernum og hvorki rennandi vatni né rotþró. Fram kemur að áhrif á framkvæmdatíma verði tímabundin og afturkræf og snúi væntanlega fyrst og fremst að yfirborðsvatni en ef gert sé ráð fyrir að fráveita uppfylli kröfur í reglugerð sé ólíklegt að hún hafi neikvæð áhrif á yfirborðsvatn og grunnvatn.

Sjónræn áhrif, áhrif á landslag og áhrif á útivist og ferðamennsku. Fram kemur að breyting verði á ásýnd svæðisins, þótt landslagseinkenni og -heildir haldi sér. Göngufólk og aðrir sem nýti sér svæðið komi til með að sjá möstur, strengi, kláfa og þjónustustöðvar og kunni framkvæmdin að breyta upplifun göngufólks af svæðinu og verði áhrif vegna svifbrautar því að líkindum neikvæð. Fyrirhugað framkvæmdasvæði sé hins vegar nokkuð raskað, þar sem séu vegslóðir, göngustígar, ummerki eftir efnistöku, lagnir og rof. Fram kemur að lega svifbrautarinnar sé talsvert frá megin gönguleiðinni á Esju eða að meðaltali í um 750 m og sé minnsta fjarlægð tæpir 400 m og mesta fjarlægð rúmur 1 km. Fram kemur að sýnileiki mannvirkja minnki eðli málsins samkvæmt eftir því sem fjær dragi og skipti litaval, hönnun og áferð efna máli hvað sýnileika varðar. Sýnileiki svifbrautarinnar sé metinn sambærilegur, óháð fjölda mastra en áhrifin kunni þó að vera meiri þegar snjóþekja liggir yfir og muni möstrin þá sjást sem reglubundnir deplar eða strik í hvítu landinu.

Samræmi við skipulagsáætlanir. Fram kemur að breyta þurfi Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024 og Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 áður en unnt sé að veita framkvæmda- og byggingarleyfi fyrir framkvæmdum. Þá þurfi að breyta gildandi deiliskipulagi Mógilsár og Kollafjarðar á Kjalarnesi.

Öryggi. Fram kemur að svifbrautin muni ekki starfa í vindi sem er meiri en 18 m/sek. Fyllsta öryggis verður gætt við uppsetningu og rekstur ferjunnar og unnin hafi verið drög að öryggisáætlun. Fram kemur að snjóflóð hafi fallið á gönguleiðir ofarlega í Esjunni, en þverhníptir klettur Esju séu ekki líkleg upptakasvæði fyrir stór snjóflóð. Samvinna verði höfð við sérfræðinga til að meta hættu á snjóflóðum á framkvæmdasvæðinu en mannvirkin verði byggð til að standast snjóflóð. Ekki er líklegt að framkvæmdin sjálf valdi skriðuföllum en hættumat verði gert fyrir hönnun ferjunnar og þar tekið tillit til skriðufalla.

ÁLIT UMSAGNARAÐILA

Í umsögn Minjastofnunar Íslands kemur fram að stofnunin hafi ekki fornleifaskráningu þá sem vitnað sé til í tilkynningu undir höndum og geti því ekki lagt mat á hvort að fornleifaskráningin sé fullnægjandi. Í tilkynningu segi að þegar nákvæm staðsetning mannvirkja liggja fyrir verði haft samráð við Minjastofnun og telur Minjastofnun að ljúka þurfi fornleifaskráningu og í kjölfarið hafa samráð við stofnunina um staðsetningu mannvirkja m.t.t. fornleifa.

Í umsögn Skógræktar ríkisins kemur fram að fyrirhuguð framkvæmd skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum að teknu tilliti til starfsemi Rannsóknarstöðvarinnar á Mógilsá eða skógræktar í Esjuhlíðum. Forsendur þessarar niðurstöðu séu þær að valin verði framkvæmdakostur án aðkomuvegar að Rauðhól.

Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram að um sé að ræða umfangsmiklar framkvæmdir að á vinsælu útivistarsvæði. Framkvæmdin kundi að breyta núverandi fyrirkomulagi útivistar verulega og að fyrirhuguð svifbraut muni liggja um svæði sem nú sé mikið notað til gönguferða um hlíðar Esju og kanna þurfi hvort brautin gæti haft neikvæð áhrif á upplifun þeirra sem nú ganga á Esju og hvort svifbrautin gæti dregið úr áhuga fólks á að ganga á Esju. Umhverfisstofnun telur að helstu áhrif framkvæmdarinnar gætu orðið neikvæð áhrif á landslag vegna bygginga í hlíðum Esju og neikvæð sjónræn áhrif vegna bygginga, vegagerðar og byggingu mastra.

Umhverfisstofnun bendir á að Esjan er eitt helsta kennileiti í nágrenni Reykjavíkur og ætti því að skoða vandlega allar framkvæmdir sem hugsanlega gætu skert ásýnd fjallsins.

Í frekari umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram að sú útfærsla sem kynnt hafi verið á síðari stigum muni draga nokkuð úr raski í klettum við fjallsbrúnina miðað við upphaflega kynnt áform. Hér sé hins vegar enn um að ræða framkvæmd í hlíðum Esju sem er eitt helsta kennileiti í nágrenni Reykjavíkur, sem gæti haft verulega neikvæð sjónræn áhrif í för með sér. Stofnunin telur að fara þurfi að öllu með gát þegar um er að ræða framkvæmdir sem geta breytt varanlega fallegum kennileitum og jarðmyndunum. Stofnunin telur að í viðhorfskönnun sem gerð var á síðari stigum hefði átt að skilgreina framkvæmdina betur þannig að þátttakendum væri ljóst umfang framkvæmdarinnar. Umhverfisstofnun telur að þrátt fyrir breytt framkvæmdaáform geti hún haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif.

Í umsögn Reykjavíkurborgar er bent á að þar sem Esjan sé stórt og bratt fjall og veðurskilyrði oft slæm sé líklegt að aðstæður fyrir flutning á aðföngum og við notkun þyrilu, bráðabirgðakláfs og krana verði erfiðar jafnvel við bestu skilyrði. Hætta á slysum og/eða mengun verður því að teljast allveruleg.

Þá sé ljóst er að töluvert ónæði mun skapast af starfsemi svifbrautar í Esju, sérstaklega sjónmengun og ónæði af aukinni umferð fólks um svæðið. Einnig má gera ráð fyrir ónæði við lagningu svifbrautarinnar t.d. vegna notkun þyrilu og vinnuvéla. Ónæðið verður mest fyrir göngufólk og aðra sem stunda útivist á svæðinu sem og starfsfólk Skógræktar ríkisins og ábúendur á Mógilsá og Kollafirði.

Í umsögninni kemur fram að landsvæðið sem svifbrautin muni hafa áhrif á sé víðfeðmt og að miklu leyti ósnortið. Óafturkræft jarðrask verði á allmörgum stöðum í kringum möstur, þjónustumiðstöðvar og bílastæði.

Bent er á að álagsspol svæðisins fyrir útivist sé metið í deiliskipulagi Mógilsár og Kollafjarðar. Þar séu Esjurætur skilgreindar með mikið útivistarþol, neðri hlíðar Esju (þ.m.t. Rauðhóll þar sem mið-þjónustumiðstöð svifbrautarinnar er áætluð) er skilgreind með miðlungs gott útivistarþol, og efri hlíðar Esju, klettabeltið neðan við Þverfell og háslétta Esju eru öll skilgreind með lágt útivistarþol. Í þessu mati deiliskipulagsins er ekki gert ráð fyrir raski vegna framkvæmda, eingöngu vegna útivistar og þá fyrst og fremst umferð gangandi vegfarenda. Fyrir utan það rask sem verður af framkvæmdinni sjálfri mun umferð gesta á svæðum sem eru skilgreind með miðlungs- eða lítið útivistarþol aukast til muna, sérstaklega á háslétta Esju þar sem lokastöð svifbrautar er áætluð. Ljóst sé að hætta á umtalsverðu jarðraski mun einnig fylgja auknum fólksfjölda á svæði sem í dag er mjög lítið raskað þar sem það sé nokkuð frá vinsælustu gönguslóðum.

Í umsögninni kemur fram að sjónræn áhrif svifbrautarinnar á landslag svæðisins og ásýnd séu sennilega þau umhverfisáhrif sem verða hvað mest og líklegust til að vera umdeild. Esjan sé eitt best þekkt landslagskennileiti á höfuðborgarsvæðinu ef ekki landinu öllu. Stórfelldar breytingar á ásýnd Esju verði því að teljast umtalsverð áhrif á landslag höfuðborgarsvæðisins. Þótt lagt sé í að draga úr sýnileika svifbrautar í Esju miðað við lýsingar og myndir í skýrslu VSÓ, þá er víst að ásýnd svæðisins mun breytast mikið bæði í nálægð og fjarlægð. Í nálægð mun svifbrautin vera mjög vel sýnileg víða af fjölmennasta göngustíg í Esju, þrátt fyrir að vera í allt að 1 km fjarlægð. Sérstaklega verður svifbrautin áberandi úr efri hlíðum Esju og mun þá skerða útsýni í austurátt. Þjónustumiðstöðvar munu einnig setja svip á landslagið, sérstaklega í nálægð.

Það er mat umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur að svifbraut í Esju eigi að fara í mat á umhverfisáhrifum. Framkvæmdin er fordæmalaus hérlendis og henni fylgja neikvæð umhverfisáhrif af ýmsum toga sem eru að mestu leyti óafturkræf og varða svæði (efri hlíðar og toppur Esju) sem hefur verið skilgreint sem óbyggt svæði með miðlungs- eða lítið útivistarþol. Framkvæmdin felur í sér sammögnun áhrifa frá ólíkum framkvæmdaliðum svo sem möstrum, svifbrautarlínnum, byggingum, vatnslögn, rotþróm og bílastæði. Þá hefur verndargildi svæðisins ekki verið metið að fullu í deiliskipulagi og þörf á frekari rannsóknum varðandi náttúruminjar svæðisins.

Í frekari umsögn Reykjavíkurborgar kemur fram að þótt áætlað rask á framkvæmdasvæði sé minna í nýrri tillögu í samanburði við þá eldri breyti það því ekki að verndargildi svæðisins hefur ekki verið metið sérstaklega í heild og einkum vanti mat á efsta hluta Esju. Þá skorti mat á áhrifum aukinnar umferðar á viðkvæma náttúru á toppi og sé ljóst að skýrari heildarmynd þurfi að móta um þá nauðsynlegu innviði sem svæðið mun krefjast ef svifbraut verður lögð í Esju.

Fram kemur að erfitt sé að meta hvort sýnileiki svifbrautarinnar sé minni eða meiri í nýju tillögunni, kláfurinn sé stærri og því líklegri til að sjást betur úr fjarlægð og möstrin séu einnig stærri og megi reikna með að þessi möstur muni sjást betur úr meiri fjarlægð vegna aukinnar stærðar þeirra. Gerðar voru rannsóknir á sýnileika mastra úr allt að 12 km fjarlægð¹ þegar fyrri tillögur voru undirbúnar. Sama þyrfti að gera við þessa nýju tillögu.

Ljóst er að skoða þurfi mjög gaumgæfilega þau samfélagslegu áhrif sem miklar ásýndarbreytingar á Esjunni gætu haft í för með sér. Framkvæmdaraðili hefur stigið mikilvægt skref með því að framkvæma viðhorfskönnun um framkvæmdina og möguleg umhverfisáhrif hennar en sú könnun hafi ekki verið sérstaklega afgerandi þó sannarlega hafi þátttakendur almennt verið jákvæðir gagnvart svifbrautinni og áhrifum hennar á aðgengi og aukna notkun útivistarsvæðisins. En einnig var áberandi hversu óruggir viðmælendur voru um að meta möguleg umhverfisáhrif framkvæmdarinnar og greinilegt að útskýra þurfi mun betur við hvað er átt. Þá er ljóst að einungis var leitað álits hjá þeim

¹ Miðað við upphaflega útfærslu mastra.

aðilum sem stunda útivist á svæðinu en breytingar á ásýnd Esju með tilkomu svifbrautar muni hafa áhrif á mun stærri hóp fólks, einkum ábúendur og vegfarendur á nálægum svæðum s.s. íbúar í Reykjavík, Seltjarnarnesi og í Mosfellsbæ.

Að því sögðu helst því niðurstaða umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur um hvort svifbraut í Esju í teljist matskyld framkvæmd eða ekki óbreytt frá fyrri umsögn og telur sviðið að framkvæmdin skuli fara í umhverfismat, vegna sammögnunar ólíkra, óafturkræfra umhverfisáhrifa á svæði sem er óbyggt og hefur lítið þol fyrir raski.

NIÐURSTAÐA SKIPULAGSSTOFNUNAR

Um er að ræða framkvæmdir sem felast í uppsetningu svifbrautar í Esjuhlíðum. Framkvæmdirnar eru tilkynningarskyldar til ákvörðunar um matskyldu samkvæmt 6. gr. og lið 10.20 í 1. viðauka skv. núgildandi lögum.

Samkvæmt gögnum framkvæmdaraðila er gert ráð fyrir einum farþegakláfi sem tekur allt að 80 farþega og að reisa þurfi þrjú allt að 45 m há möstur sem standi á 40-60 m² stórum undirstöðum þar sem gert ráð fyrir að athafnasvæði hvers masturs verði rúmlega 200 m². Þá er gert ráð fyrir að reisa þrjár þjónustubyggingar fyrir svifbrautina; upphafsstöð, 1.000-1.500 m að stærð og 15 m há; millistöð, 800-1.000m² einnig 15 m á hæð og 300-500 m² endastöð uppi á toppi Esju. Byggingarnar verða hver um sig á 5.000 m² lóðum. Aðrar framkvæmdir eru gerð bílastæða, efnistaka og veitur.

Við ákvörðun um það hvort framkvæmd sem er tilkynningarskyld samkvæmt 6. grein laga nr. 106/2000 skuli háð umhverfismati skal Skipulagsstofnun taka mið af viðmiðum sem tilgreind eru í 2. viðauka laganna. Hér að neðan er tekin saman niðurstaða stofnunarinnar um fyrirhugaða svifbraut í Esjuhlíðum að teknu tilliti til þeirra, byggt á framlögðum gögnum framkvæmdaraðila og framkomnum umsögnum.

Eðli framkvæmdar

Við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð umhverfismati skal m.a. taka mið af eðli og umfangi framkvæmda, samlegð með öðrum framkvæmdum og slysaþættu, sbr. 1. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000.

Umfang. Samkvæmt áætlunum er áætlað að um 150.000 gestir muni nýta sér svifbrautina árlega. Hér er um umtalverðan fjöldi að ræða sem kallar á uppbyggingu innviða og þjónustu auk stýringar umferðar. Þá er fyrirhugað að reisa umfangsmikil mannvirki, þrjár þjónustubyggingar og allt að 45 m há möstur, auk þess að auka tvöfalda magn bílastæða úr 150 í 300. Skipulagsstofnun telur að umfang fyrirhugaðra framkvæmda kalli á nánari greiningu og mat og vísar í því sambandi til umsagna Umhverfisstofnunar og Reykjavíkurborgar um að hér sé um að ræða umfangsmikla framkvæmd, en ákveðin óvissa sé um umfang hennar auk þess sem engin hefð sé fyrir slíkri framkvæmd eða fordæmi hérlendis. Í umsögn Reykjavíkur er jafnframt bent á að ljóst sé að móta þurfi skýrari heildarmynd um þá nauðsynlegu innviði sem svæðið mun krefjast með tilkomu svifbrautar og þess fjölda ferðamanna sem áætlað er að muni sækja svæðið heim.

Eðli. Skipulagsstofnun telur að við fyrirhugaðar framkvæmdir muni verða eðlisbreyting á Esjusvæðinu og þeirri þjónustu sem þar er boðið upp á bæði með tilkomu svifbrautarinnar og þjónustuhúsa og þess mikla fjölda ferðamanna sem áætlanir gera ráð fyrir. Hafa ber í huga að gönguleiðir á Esju í nágrenninu eru þær vinsælustu til fjallganga á landinu. Stofnunin tekur undir það sem fram kemur í umsögn Umhverfisstofnunar að framkvæmdin kunni að breyta núverandi fyrirkomulagi útivistar verulega og að kanna þurfi hver verði neikvæð áhrif á upplifun þeirra sem nú ganga á Esju og hvort svifbrautin gæti dregið úr áhuga fólks á að ganga fjallið. Skipulagsstofnun telur að niðurstöður viðhorfskönnunar, sem framkvæmdaraðili stóð að meðal göngufólks á Esju, séu ekki afgerandi og að skilgreina þurfi umfang fyrirhugaðrar framkvæmdar betur í slíkri könnun.

Samlegð. Spurningar vakna um samlegð umhverfisáhrifa þeirra framkvæmda sem tilkynntar eru og annarra framkvæmda. Í því sambandi bendir Skipulagsstofnun á að Reykjavíkurborg vekur athygli í umsögn sinni á að meta þurfi áhrif af gerð göngustíga sem bent sé á að þurfi að útbúa uppi á Esju út frá endastöð til þess að koma í veg fyrir rask en að gerð þeirra verði ekki hluti af fyrirhuguðum framkvæmdum. Í svörum framkvæmdaraðila kemur fram að við útsýnispalla og þjónustumiðstöðvar verði gert ráð fyrir tryggum handriðum og ekki sé gert ráð fyrir að gestir útsýnispalla yfirgefi þá til að ganga út á hásléttu Esju. Skipulagsstofnun telur hinsvegar óljóst hvernig aðskilja á gesti svifbrautarinnar frá öðrum gestum á svæðinu. Mögulega munu gestir sem hafa farið upp með ferjunni kjósa að ganga niður og öfugt og einnig að göngufólk á sléttunni vilji nýta salerni á endastöð ferjunnar. Því sé það varla raunhæft að gera ekki ráð fyrir göngustígagerð samhliða byggingu svifbrautarinnar.

Slysaþetta. Skipulagsstofnun tekur undir þær ábendingar sem Reykjavíkurborg setur fram í umsögn sinni um atriði sem kalla á nánari skoðun vegna öryggis stóraukins fjölda ferðamanna uppi á Esju í nágrenni endastöðvar og samanber athugasemda Skipulagsstofnunar hér að framan um óvissu um hvernig koma á í veg fyrir umferð gangandi frá hásléttu Esju og endastöðinni. Þá tekur Skipulagsstofnun undir ábendingar Veðurstofu Íslands um að betur þurfi að skýra og skilgreina upplýsingar um veðurfar og mikilvægi langtíma veðurmælinga í tengslum við þessa framkvæmd.

Staðsetning framkvæmdar, álagspól og eiginleikar áhrifa. Við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð umhverfismati skal einnig taka mið af staðsetningu framkvæmdar, svo sem hvernig hún fellur að landnotkun sem fyrir er, skipulagi og álagspóli m.a. sérstæðra náttúruminja og landslagsheilda, sbr. 2. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000.

Í umsögnum Reykjavíkurborgar og Umhverfisstofnunar er bent á að Esjan sé eitt helsta kennileiti í nágrenni höfuðborgarsvæðisins. Bent er á að skoða beri vandlega allar framkvæmdir sem hugsanlega gætu skert ásýnd fjallsins og að fyrirhugaðar framkvæmdir geti breytt ásýnd Esjunnar á þann hátt að áhrif á landslag höfuðborgarsvæðisins kunni að verða umtalsverð. Um er að ræða vinsælt útivistarsvæði til gönguferða og um leið svæði sem ber ekki áberandi merki mannvirkjagerðar og er að mestu ósnortin landslagsheild. Skipulagsstofnun telur hins vegar ljóst að neikvæð sjónræn áhrif fyrirhugaðra framkvæmda muni ekki einungis ná til notenda útivistarsvæðisins heldur til mun stærra svæðis, þ.e. til hluta höfuðborgarsvæðisins, og kunna áhrifin að verða umtalsverð, m.a. þar sem um verður að ræða fjölda fólks sem kann að verða fyrir áhrifum. Þá bendir Minjastofnun Íslands á í umsögn sinni að ljúka þurfi fornleifaskráningu og í kjölfarið hafa samráð við stofnunina um staðsetningu mannvirkja m.t.t. fornleifa. Í ljósi ofangreinds telur Skipulagsstofnun ljóst að óumdeilanlega sé hér um sérstakt og viðkvæmt svæði að ræða sem kallar á að áform um alla meiriháttar mannvirkjagerð sem kann að leiða til neikvæðra ásýndarbreytinga og verulega aukinnar umferðar og álags á svæðið sé vel ígrunduð og áhrif hennar metin.

Niðurstaða

Í samræmi við 6. grein laga um mat á umhverfisáhrifum hefur Skipulagsstofnun farið yfir þau gögn sem lögð voru fram af hálfu framkvæmdaraðila við tilkynningu, umsagnir og viðbrögð framkvæmdaraðila vegna þeirra. Á grundvelli þessara gagna og að teknu tilliti til viðmiða í 2. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum er það niðurstaða Skipulagsstofnunar að lagning svifbrautar í Esjuhlíðum kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Byggir sú niðurstaða sérstaklega á eftirtöldum viðmiðum sem tilgreind eru í 2. viðauka laganna:

- Eðli framkvæmdar með tilliti til eðlis og umfangs, mögulegra samlegðaráhrifa og slysaþettu, sbr. 1. tl. í 2. viðauka.
- Staðsetningu framkvæmdar, þ.e. hversu viðkvæm það svæði er sem líklegt er að framkvæmd hafi áhrif á með tilliti til landnotkunar sem fyrir er og álagspóls náttúrunnar, sérstaklega m.t.t. sérstæðra náttúruminja og landslagsheilda, sbr. 2. tl. í 2. viðauka.

- Eiginleika áhrifa einkum með tilliti til þess svæðis og fjölda fólks sem kann að verða fyrir áhrifum, sbr. 3. tl. í 2. viðauka.

Samkvæmt 14. gr. laga nr. 106/2000 má kæra ákvörðun Skipulagsstofnunar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kærufrestur er til 28. ágúst 2015.

Rut Kristinsdóttir



Sigurður Ásbjörnsson

Skipulagsstofnun