



Árið 2021, þriðjudaginn 28. desember, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 107/2021, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 2. júní 2021, um að uppsetning kláfs í hlíðum Eyrarfjalls á Ísafirði skuli háð mati á umhverfisáhrifum.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, 1. júlí 2021, er barst nefndinni sama dag, kærir Eyrarkláfur ehf., þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 2. júní s.á. að uppsetning kláfs í hlíðum Eyrarfjalls á Ísafirði skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 12. ágúst 2021.

Málavextir: Hinn 20. janúar 2021 barst Skipulagsstofnun tilkynning um fyrirhugaða uppsetningu kláfs upp á Eyrarfjall á Ísafirði samkvæmt 6. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sbr. lið 10.20 í 1. viðauka laganna.

Í greinargerð sem fylgdi tilkynningunni kemur m.a. fram að fyrirhugað sé að setja upp kláf með byrjunarstöð í þéttbýlinu á Ísafirði neðan Eyrarfjalls, með einu millimastri á Gleiðarhjalla í hlíðum fjallsins og endastöð uppi á fjallinu. Í fyrsta áfanga sé gert ráð fyrir uppsetningu tveggja kláfa sem muni ganga hvor á móti öðrum. Framkvæmdin felist jafnframt í gerð bílastæða og því að lagfæra aðkomuveg að byrjunarstöðinni. Í öðrum áfanga sé fyrirhugað að byggja veitingahús ofan á Eyrarfjall í tengslum við endastöðina. Í þriðja áfanga sé fyrirhugað að byggja sjálfbærar gistieiningar eða hótél. Áhrifasvæði fyrirhugaðra framkvæmda sé utan vatnsverndarsvæða en hætta geti verið á mengun grunn- og yfirborðsvatns á framkvæmda- og rekstrartíma. Helstu áhrifaþættir framkvæmda á framkvæmdatíma séu framkvæmdir við möstur og stýrishús kláfsins ofan Hlíðarvegar og á toppi Eyrarfjalls, sem og möguleg olíumengun á svæðinu. Á rekstrartíma séu áhrifaþættir ásýnd kláfsins upp fjallið. Helsti áhrifaþáttur framkvæmda á vatnafar sé möguleg mengun ef olíuslys eigi sér stað. Unnið verði eftir verklagi til að lágmarka mengun af völdum óhappa.

Með bréfum, dags. 22. janúar 2021, óskaði Skipulagsstofnun eftir umsögnum frá Ísafjarðarbæ, Minjastofnun Íslands, Heilbrigðiseftirliti Vestfjarða, Isavia, Náttúrufræðistofnun Íslands, Umhverfisstofnun, Veðurstofu Íslands og Vinnueftirlitinu. Umsagnir bárust í febrúar, apríl og maí 2021. Í umsögnum Ísafjarðarbæjar og Minjastofnunar kemur fram að þau telji framkvæmdina ekki háða mati á umhverfisáhrifum. Af hálfu Ísafjarðarbæjar er þó tekið fram að ekki sé nægilega gerð grein fyrir áhrifum framkvæmdarinnar á heilsu og öryggi og er náttúruvá, s.s. snjóflóð og grjóthrun, nefnd í því sambandi. Í umsögnum Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða, Isavia, Náttúrufræðistofnunar, Veðurstofu og Vinnueftirlitsins er ekki tekin afstaða

til matsskyldu, en í umsögnum Náttúrufræðistofnunar og Veðurstofunnar eru þó gerðar ýmsar athugasemdir og bent á atriði sem þurfi að rannsaka frekar eins og rakið er hér á eftir. Í umsögn Umhverfisstofnunar er tekið fram að hún telji framkvæmdina háða mati á umhverfisáhrifum.

Í umsögn Náttúrufræðistofnunar, dags. 11. febrúar 2021, segir að ljóst sé að mestu umhverfisáhrifin verði þau að kláfurinn muni breyta ásýnd Eyrarhlíðar og Eyrarfjalls séð frá Ísafjarðarbæ. Gera megi ráð fyrir að vélarhljóð sem tengist keyrslu á kláfinum upp og niður muni valda hljóðmengun á stóru svæði, en ekki sé minnst á þennan þátt í lýsingu. Þetta þurfi að kanna betur. Í lýsingu sé margtekið fram að ekki verði lagður vegur upp á Eyrarfjall, flutningur á efni verði með þyrlu eða lyftukláfi. Ljóst sé að grafa þurfi fyrir undirstöðum burðastaura og mannvirkja á Gleiðarhjalla og á Eyrarfjalli og hafi Náttúrufræðistofnun því spurt hvernig þessu verði háttáð án vinnuvéla. Óljóst sé hvernig vatn og rafmagn verði flutt upp á Eyrarfjall. Þá sé mikilvægt að jarðfræði Eyrarfjalls verði rannsökuð vel með tilliti til þessara framkvæmda. Vistgerðir tilgreindar í matsskyldufyrirspurn teljist ýmist hafa hátt eða mjög hátt verndargildi. Telji stofnunin mörgum mikilvægum atriðum ósvarað um framkvæmd verksins og grunnrannsóknnum ábótavant er varði náttúrufar.

Í umsögn Umhverfisstofnunar, dags. 12. febrúar 2021, kemur fram að þegar um sambærilegar framkvæmdir hafi verið að ræða hafi verið hvatt til þess að farið yrði varlega þegar um sé að ræða varanlegar breytingar á fjöllum eða landslagi sem setji sterkan svip á sitt nánast umhverfi. Slíkar framkvæmdir geti haft umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér vegna varanlegra breytinga á landslagi. Ekki sé um nauðsynlegar framkvæmdir að ræða til að tryggja öryggi íbúa og þar sem um sé að ræða nýjung í mannvirkjagerð telji Umhverfisstofnun að mat á umhverfisáhrifum sé rétti vettvangurinn til að skoða umhverfisáhrif slíkra framkvæmda.

Í umsögn Veðurstofunnar, dags. 11. febrúar 2021, er tekið fram að kláfurinn opni aðgengi að skíðaleiðum þar sem hætta sé á að skíðafólk setji af stað snjóflóð. Í reglugerð nr. 636/2009 um hættumat vegna snjóflóða á skíðasvæðum segi í 11. gr. að „lyftumöstur og togvír stólalyftna og kláfa skulu þola ástreymingsþrýsting hönnunarflóðs, sbr. leiðbeiningar Veðurstofunnar“. Það þurfi að hafa í huga við hönnun kláfsins. Í reglugerðinni segi einnig að „sé talin hætta á snjóflóðum innan skipulagðra skíðasvæða skal rekstraraðili gera áætlun um daglegt eftirlit og tímabundnar öryggisaðgerðir“. Ef reka eigi kláfinn að vetri til fyrir skíðafólk þurfi að liggja fyrir áætlun um hvernig snjóflóðahætta verði metin á þessum skíðaleiðum og viðbúnað vegna hættunnar. Þá þurfi að huga að því hvernig brugðist verði við ef bilun verði í kláfnum og koma þurfi fólki niður af fjallinu án hans. Í umsögninni kemur einnig fram að umfjöllun um veður hefði mátt vera bitastæðari. Þannig komi ekki fram hvernig stuðst verði við þær veðurmælingar sem nefndar séu eða hverjar séu veðurfarslegar takmarkanir á uppbyggingu og rekstri. Ljóst sé að þótt kláfurinn verði ekki í notkun að vetrarlagi þurfi vírar, staurar og byggingar að þola það veðurfar sem sé á svæðinu að vetri til.

Framkvæmdaraðila var gefinn kostur á að koma að athugasemdum vegna umsagna sem hann og gerði með ódagsettum bréfum. Vegna umsagnar Veðurstofunnar kemur fram af hálfu framkvæmdaraðila að kláfurinn sé ekki ætlaður skíðafólki, enda nánast ómögulegt að fara á skíðum frá Eyrarfjalli þar sem endastöð kláfsins verði. Í dag gangi fólk þó upp á Gleiðarhjalla og skíði niður hlíðina en það sé utan ábyrgðarsviðs framkvæmdaraðila. Að öðru leyti verði fylgt öllum viðbragðsáætlunum og aðgerðum þeirra sem hafi með snjóflóð og snjóflóðahættu að gera á svæðinu. Kláfurinn verði útbúinn neyðardrifi samhliða aðaldrifi, öryggisbremsum og rafstöðum í báðum stöðvarhúsum til notkunar í neyðartilfellum og auk þess verði gert ráð fyrir neyðargistingu með samanbrotnum rúnum í endastöð. Hafi verið litið

til veðurfars aftur í tímann til að gera sér grein fyrir hvað byggingar þurfi að þola og verði farið ítarlega yfir þau atriði ef verkfræðivinna hefjist.

Svör framkvæmdaraðila vegna umsagnar Náttúrufræðistofnunar eru á þá lund að hönnunarferli vegna stærðar og útlits stöðva sé í gangi. Leitað hafi verið eftir hljóðmælingum frá sambærilegum kláfum erlendis og séu þeir nánast hljóðlausir, en drifbúnaður sé í steypum kjallara og þar af leiðandi sé engin hljóðmengum frá honum. Millistaur verði byggður á kletti og verði burðarankeri í klettinn og steypar undirstöður. Settir verði upp bráðabirgðastaurar sem haldi uppi vír fyrir vinnulyftu sem verði síðan fjarlægðir eftir að kláfurinn sé kominn í notkun. Þær vinnuvélar sem verði hugsanlega fluttar upp á fjallið fari með þyrlu. Þá verði settur upp burðarvír sem muni bera uppi háspennulínu og háprýstivatnslögn þar sem vatn verði tekið frá vatnsveitu bæjarins og dælt upp í geymslutank sem komið verði fyrir inni í lyftuhúsi uppi á fjallinu.

Vegna umsagnar Umhverfisstofnunar tekur framkvæmdaraðili fram að það sé einlægur vilji þeirra sem að framkvæmdinni standi að verkið verði unnið með sem minnstu raski á fjallinu, náttúru og gróðri. Með það að leiðarljósi hafi þessi gerð af kláfi orðið fyrir valinu og verði einungis einn staur settur niður á klett á miðri leið. Framkvæmdin komi til með að skapa 25-30 varanleg störf ásamt afleiðustörfum, þjónustu og tekjum fyrir sveitarfélagið. Muni framkvæmdin efla ferðaþjónustu svæðisins. Um sé að ræða afturkræft verk þar sem engar varanlegar breytingar verði gerðar á landslagi eða fjallinu. Verkið sé í hönnunarferli og verði í því stuðst við sambærilegar framkvæmdir erlendis.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar lá fyrir 2. júní 2021. Kemur fram í henni að við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum skuli taka mið af eðli framkvæmdar, svo sem stærð og umfangi framkvæmdarinnar í heild, mengunar og hættu á slysum, sbr. 1. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun taki undir með Náttúrufræðistofnun og Umhverfisstofnun um að gera megi ráð fyrir því að helstu áhrif framkvæmdarinnar felist í breytingum á landslagi. Skipulagsstofnun telji að fjalla þurfi nánar um mismunandi valkosti bygginga, m.a. stærð þeirra og útlit og greina nánar og meta hugsanleg ásýndaráhrif af fyrirnefndum byggingum, sem og öðrum fyrirhuguðum mannvirkjum, eins og Umhverfisstofnun bendi á í umsögn sinni. Skipulagsstofnun telji ekki útilokað að skíðafólk muni nýta sér kláfinn þótt viðkomandi renni sér ekki niður brekkur beint frá endastöð. Þar sem ljóst sé að fyrirhugað sé að hafa kláfinn í rekstri um helgar yfir vetrartímann þegar þannig viðri sé ástæða til, með hliðsjón af ábendingum Veðurstofunnar og í ljósi þeirrar sérfræðiþekkingar sem stofnunin búi yfir, að fram fari nánari greining og mat á hættu á snjóflóðum á hugsanlegum skíðaleiðum og á því hvort að hætta kunni að vera á því að farþegar með kláfunum setji af stað snjóflóð. Þrátt fyrir að fyrirhugaðar framkvæmdir séu að miklu leyti afturkræfar hvað varði ásýndaráhrif telji Skipulagsstofnun að horfa beri til þess að mannvirkin komi til með að standa í langan tíma. Verulegar ásýndarbreytingar kunni að verða á Eyrarfjalli með tilkomu fyrirhugaðra framkvæmda og ljóst að þær kunni að hafa áhrif á marga og kalli þessar staðreyndir á nánari greiningu og mat á umfangi áhrifa á ásýnd fjallsins.

Var niðurstaða Skipulagsstofnunar sú að á grundvelli fyrirbyggjandi gagna kynni fyrirhuguð framkvæmd að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum. Skyldi hún því háð mati á umhverfisáhrifum.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda kemur fram að ein aðalástæðan fyrir vali þessarar tegundar kláfs sé sú að slíkur kláfur sé vel til þess fallinn að raska sem minnstu. Verði settur einn staur á leiðinni upp og komi hann beint á topp Gleiðarhjalla og verði endastöð uppi á fjallsbrún. Verði með engu móti séð að kláfurinn komi til með að valda grjót- eða snjóflóðum. Hafi komið fram að hann verði ekki starfræktur á veturna fyrir skíðafólk þar sem það sé nánast útilokað að renna sér á skíðum frá þeim stað þar sem endastöð verði. Það verði engir slóðar, vegir eða skurðir gerðir í hlíðum Eyrarfjalls, þar sem rafmagn og vatn verði flutt upp samhliða burðarvírurum kláfsins. Verði ásýndaráhrif í lágmarki og hönnun mannvirkja með þeim hætti að þau falli vel að landslagi.

Nefna megi fyrirhugaðan kláf í Skálafelli sem sé með allt öðrum hætti ef horft sé til ásýndar og gerðar kláfs, en þar verði um að ræða 14 staura í hlíðum Skálafells, auk vegslóða.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar veki furðu þar sem enginn umsagnaraðila segi beint að þeir telji að kláfurinn þurfi að gangast undir mat á umhverfisáhrifum þótt eðlilega komi fram ýmsar spurningar ásamt ábendingum. Umrædd framkvæmd verði innan marka Ísafjarðarbæjar sem telji ekki þörf á mati á umhverfisáhrifum skv. lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, en jafnframt að framkvæmdin muni hafa nokkuð jákvæð hagræn áhrif á norðanverða Vestfirði.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Af hálfu Skipulagsstofnunar er tekið fram að ástæða þess að stofnunin telji framkvæmdina háða mati á umhverfisáhrifum sé fyrst og fremst möguleg áhrif hennar á ásýnd og landslag. Ráðist það af því að fyrirhugað sé að koma fyrir umfangsmiklum mannvirkjum í hlíð og á toppi fjalls nálægt þéttbýli sem ásamt kláfhúsi kunni að vera sýnileg víða úr Ísafjarðarbæ, en fyrir liggja að útlit byrjunar- og endastöðva sé á hönnunarstigi. Í umsögnum Náttúrufræðistofnunar og Umhverfisstofnunar sé þeirri afstöðu lýst að fyrirhuguð mannvirki muni breyta ásýnd Eyrarhlíðar og Eyrarfjalls séð víða að og þannig leiða til varanlegra breytinga á landslagi. Skipulagsstofnun taki undir mat þessara fagstofnana. Þá sé ljóst að mannvirkin komi til með að standa í langan tíma og að framkvæmdirnar kunni að hafa áhrif á marga, eins og rakið sé í hinni kærðu ákvörðun.

Ekki sé útilokað að skíðafólk nýti sér kláfinn þótt viðkomandi renni sér ekki niður brekkur beint frá endastöð, enda séu áætlanir uppi um að hafa kláfinn í rekstri um helgar yfir vetrartímamann ef veður leyfi. Eins og fram komi í svörum framkvæmdaraðila vegna umsagnar Veðurstofunnar frá 12. febrúar 2021 gangi skíðafólk upp á Gleiðarhjalla og skíði niður hlíðina. Í stað þess að ganga verði möguleiki á að fólkið taki kláfinn upp. Með þetta í huga, sem og efni umsagnar Veðurstofunnar, og þá að virtri þeirri sérfræðipækkingu sem stofnunin búi yfir, telji Skipulagsstofnun að það sé ekki stætt á því fyrir framkvæmdaraðila að byggja á því að kláfurinn sé ekki ætlaður fyrir skíðafólk. Af umsögn Veðurstofunnar verði ráðið að það sé hætt á að skíðafólk setji af stað snjóflóð.

Ekki sé hægt að bera saman uppbyggingu kláfs í Skálafelli, sem matsskylduákvörðun stofnunarinnar frá 20. júlí 2018 hafi lotið að, og fyrirhugaðan kláf í hlíðum Eyrarfjalls. Aðalmunurinn sé sá að fyrirhugaðar framkvæmdir í hlíðum Eyrarfjalls og uppi á fjallinu séu í „mikilli nálægð við þéttbýlið“ á Ísafirði og séu því líklegar til að hafa áhrif á margt fólk, sbr. i-lið 3. t.l. 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum. Líta beri einnig til þess að fjallið sé að langmestu leyti óraskað og fyrirhuguð mannvirki því líkleg til þess að hafa áhrif á upplifun íbúa og ferðafólks. Það eigi ekki við um framkvæmdirnar í Skálafelli þar sem skíðasvæði hafi verið rekið í um 60 ár og ýmis mannvirki hafi verið fyrir á svæðinu. Megi þar nefna fimm skíðalyftur, auk tveggja húsa og fjarskiptamasturs uppi á fjallinu.

Lögð sé áhersla á að umsagnir umsagnaraðila séu ekki bindandi gagnvart Skipulagsstofnun eins og úrskurðarnefndin hafi oft tekið fram í úrskurðarframkvæmd sinni. Megi t.d. vísa til úrskurðar frá 15. október 2015 í máli nr. 46/2014 Laxeldi í Eyjafirði þar sem segi: „Úrskurðarnefndin leggur hins vegar áherslu á að Skipulagsstofnun er ekki bundin af umsögnum sem aflað er sem hluta af rannsókn máls samkvæmt fyrirætlunum í lögum heldur leggur hún sjálfstætt mat á innbyrðis vægi þeirra umsagna sem leitað er eftir.“ Skipulagsstofnun hafi lagt með heildstæðum hætti mat á efni umsagna umsagnaraðila og annarra gagna í málinu og síðan tekið með sjálfstæðum hætti afstöðu til þess hvort framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Í umsögn Umhverfisstofnunar komi m.a. fram að mat á umhverfisáhrifum sé rétti vettvangurinn til að skoða umhverfisáhrif framkvæmda af þessu tagi. Í niðurlagi umsagnarinnar segi síðan svo: „Að teknu tilliti til ofangreindra atriða telur Umhverfisstofnun líklegt að umrædd framkvæmd gæti haft umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér.“ Með þessi orð í huga séu framangreind orð kæranda ekki rétt varðandi það að enginn umsagnaraðili segi beint að þeir telji að kláfurinn þurfi að fara í mat á umhverfisáhrifum.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi bendir á að í umsögn Ísafjarðarbæjar, dags. 8. apríl 2021, komi fram að ekki sé talið að eðli framkvæmdarinnar hafi neikvæð áhrif á umhverfi og samfélag Ísafjarðarbæjar. Jafnframt að framkvæmdin muni hafa nokkuð jákvæð áhrif á norðanverða Vestfirði. Ítrekað sé að engar framkvæmdir verði í hlíðum Eyrarfjalls og þar af leiðandi engar breytingar á landslagi. Eins og fram hafi komið verði einn staur á Gleiðarhjalla. Byrjunarstöð verði niður undir byggð þar sem leyft sé að byggja og fyrir neðan varnarlínu. Þá verði kláfurinn ekki skíðalyfta og verði bannað að fara með skíðabúnað upp og niður. Því banni verði framfylgt af starfsmanni sem verði í kláfnum í hverri ferð.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 2. júní 2021 að uppsetning kláfs í hlíðum Eyrarfjalls á Ísafirði skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Fyrirhuguð framkvæmd var tilkynnt til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu skv. flokki B, sbr. lið 10.20 í 1. viðauka þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki B skulu háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, sbr. 1. mgr. 6. gr. nefndra laga.

Í p-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 eru umhverfisáhrif skilgreind sem umtalsverð ef um er að ræða „veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum“. Í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 segir að við ákvörðun um matsskyldu skuli fara eftir viðmiðum í 2. viðauka við lögina, en þar eru þeir þættir sem líta ber til taldir upp í þremur tölulíðum. Varða þeir eðli framkvæmdar, staðsetningu og gerð og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar, sbr. 1.-3. tl. í 2. viðauka. Undir hverjum tölulíð er svo talinn upp fjöldi annarra liða sem skipta mismiklu máli vegna þeirrar framkvæmdar sem til skoðunar er hverju sinni. Jafnframt segir í nefndri 3. mgr. 6. gr. að Skipulagsstofnun skuli rökstyðja niðurstöðu sína um matsskyldu með hliðsjón af viðmiðum í 2. viðauka og að ef stofnunin ákveði að framkvæmd sé ekki matsskyld sé henni heimilt að setja fram ábendingar um tilhögun framkvæmdarinnar. Um síðastnefnd atriði, sem skeytt var við lögina með breytingalögum nr. 96/2019, segir í frumvarpi til þeirra laga að með breytingunni sé gerð skýrari krafa um innihald ákvörðunar Skipulagsstofnunar um matsskyldu. Henni beri við rökstuðning niðurstöðu sinnar að horfa til þeirra þátta í 2. viðauka sem skipti mestu máli hvað varði framkvæmdina. Rökstuðningur eigi bæði við um ákvörðun um að framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum og ákvörðun um að framkvæmd skuli ekki háð slíku mati. Skipulagsstofnun skuli byggja ákvörðun sína um matsskyldu á upplýsingum frá framkvæmdaraðila, en sé einnig heimilt að byggja ákvörðun sína á öðrum gögnum. Þar undir

gætu til dæmis fallið forprófanir eða mat á umhverfisáhrifum sem fram hafi farið á grundvelli annarra laga og ábendingar sem henni berist frá öðrum, til dæmis stofnunum og almenningi.

Löggjafinn hefur ákveðið að metið verði hverju sinni hvort járnbrautir, sporvagnar, lestir í lofti og neðanjarðar, svifbrautir og ámóta brautir af sérstakri gerð sem notaðar eru eingöngu eða aðallega til fólksflutninga séu líklegar til að valda svo umtalsverðum áhrifum að mat á umhverfisáhrifum þurfi að fara fram, sbr. tl. 10.20 í 1. viðauka við lög nr. 106/2000. Ber við það mat að líta til þeirra viðmiða sem fram koma í 2. viðauka laganna og lúta að eðli framkvæmdar og staðsetningu, auk gerðar og eiginleika hugsanlegra áhrifa framkvæmdarinnar. Eðli máls samkvæmt fer það eftir þeirri framkvæmd sem ákvörðun snýst um hver þeirra atriða sem tiltekin eru í 1.-3. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000 vega þyngst við mat Skipulagsstofnunar á því hvort umhverfisáhrif framkvæmdar teljist umtalsverð. Þegar það er metið verður að miða við þá tilhögun framkvæmdar sem kynnt er og leggja mat á það hvort framkvæmdin, svo sem hún er fyrirhuguð, sé líkleg til þess að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum.

Hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar um að þeir þættir sem falla undir eðli framkvæmdarinnar, staðsetningu eða eiginleika áhrifa hennar, kölluðu á að framkvæmdin undirgengist mat á umhverfisáhrifum, skiptist í nokkra kafla. Fyrirhugaðri framkvæmd og áfangaskiptingu hennar er lýst, auk þess sem fjallað er um umhverfisáhrif hennar eins og þeim er lýst af framkvæmdaraðila og um afstöðu umsagnaraðila. Þá er í ákvörðuninni einnig vikið að skipulagi á svæðinu og leyfum sem framkvæmdin er háð. Í niðurstöðukafla sínum fjallar stofnunin um eðli framkvæmdarinnar og staðsetningu auk þess að fjalla um eiginleika hugsanlegra áhrifa framkvæmdar.

Hvað varðar eðli framkvæmdar og staðsetningu rekur Skipulagsstofnun í ákvörðun sinni að um sé að ræða nokkuð umfangsmiklar framkvæmdir þegar á heildina sé lítið. Samanstandi þær af byggingu byrjunarstöðvar við þéttbýlismörk á Ísafirði, uppsetningu um 1.400 m langra kláfvíra og burðarmasturs um miðja vegu upp Eyrarfjall og síðan byggingu endastöðvar, veitingasalar og hótels fyrir um 60-70 gesti á toppi fjallsins. Séu framkvæmdirnar að mestu leyti á öröskuðu svæði í hlíðum Eyrarfjalls og uppi á fjallinu í mikilli nálægð við þéttbýlið á Ísafirði. Þar sem hönnun mannvirkja liggja ekki fyrir, m.a. bygginga á toppi Eyrarfjalls, s.s. veitingastaðar og hótels, sé ekki hægt að átta sig á ásýndarbreytingum sem gætu orðið með tilkomu þeirra. Bæði Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun telji að helstu umhverfisáhrifin verði að fyrirhuguð mannvirki muni breyta ásýnd Eyrarhlíðar og Eyrarfjalls séð víða að og þannig leiða til varanlegra breytinga á landslagi. Skipulagsstofnun taki undir með framangreindum stofnunum og telji að fjalla þurfi nánar um mismunandi valkosti bygginga, m.a. stærð þeirra og útlit og greina nánar og meta hugsanleg ásýndaráhrif af fyrrnefndum byggingum, sem og öðrum fyrirhuguðum mannvirkjum. Einnig telji Skipulagsstofnun ekki útilokað að skíðafólk muni nýta sér kláfinn þótt viðkomandi renni sé ekki niður brekkur beint frá endastöð. Þar sem ljóst sé að fyrirhugað sé að hafa kláfinn í rekstri um helgar yfir vetrartímann þegar þannig viðri sé ástæða til, með hliðsjón af ábendingum Veðurstofunnar, að fram fari nánari greining og mat á hættu á snjóflóðum.

Skipulagsstofnun bendir einnig á að áhrif framkvæmdar beri að skoða í ljósi eiginleika hugsanlegra áhrifa einkum með tilliti til stærðar og fjölbreytileika áhrifa, m.a. fjölda fólks sem verði líklega fyrir áhrifum, hverjar líkur séu á áhrifum, tímalengdar og afturkræfni áhrifa. Eyrarfjall og Gleiðarhjalli séu áberandi kennileiti á Ísafirði og þrátt fyrir að framkvæmdirnar séu að miklu leyti afturkræfar hvað varði ásýndaráhrif telji stofnunin að horfa beri til þess að mannvirkin komi til með að standa í langan tíma. Verulegar ásýndarbreytingar kunni að verða

með tilkomu fyrirhugaðra framkvæmda og ljóst að þær muni hafa áhrif á marga. Kalli þessar staðreyndir á nánari greiningu og mat á umfangi áhrifa á ásýnd fjallsins.

Við undirbúning ákvörðunar sinnar aflaði Skipulagsstofnun umsagna Umhverfisstofnunar, Veðurstofnunar, Náttúrufræðistofnunar, Minjastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða, Isavia, Ísafjarðarbæjar og Vinnueftirlitsins á grundvelli 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, sbr. og 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Gafst framkvæmdaraðila tækifæri til andsvara. Í umsögn Umhverfisstofnunar kom fram að hún teldi að mat á umhverfisáhrifum væri rétti vettvangurinn til að skoða umhverfisáhrif slíkra framkvæmda, eins og um er deilt. Skipulagsstofnun tók undir þau sjónarmið, sem og sjónarmið á sömu lund sem fram komu hjá Náttúrufræðistofnun og vörðuðu ásýndarbreytingar. Komst Skipulagsstofnun þannig að niðurstöðu um það hvort framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum að rannsökuðu máli. Er í þessu sambandi rétt að árétta að þótt Skipulagsstofnun sé ekki bundin af þeim umsögnum sem hún aflar frá sérfræðistofnunum við lögbundna meðferð máls er henni heimilt að vísa til þeirra umsagna til stuðnings niðurstöðu sinni.

Skipulagsstofnun lagði áherslu á að breytingar yrðu á ásýnd svæðis sem að mestu væri óraskað og að það hefði víðtæk áhrif, en ekki væri á þessu stigi hægt að segja til um ásýndaráhrif þar sem hönnun mannvirkja lægi ekki fyrir. Framkvæmdaraðili hefur ákveðið forræði á framkvæmd sinni sem hann kynnti sem áfangaskipta án þess að öll hönnunargögn væru til staðar vegna síðari áfanga. Með áður nefndum breytingalögum nr. 96/2019 var tveimur málsliðum bætt við ákvæði 2. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 um þær upplýsingar sem framkvæmdaraðili þyrfti að leggja fram þegar hann tilkynnti framkvæmd til Skipulagsstofnunar til matsskyldu. Segir í athugasemdum frumvarps til breytingalaganna að um innleiðingu sé að ræða á tilskipun 2014/52/ESB en í 26. gr. aðfaraorða hennar segði að þær upplýsingar sem framkvæmdaraðili skuli leggja fram eigi að fjalla um lykिल्ætti framkvæmdarinnar þannig að viðeigandi stjórnvald geti tekið ákvörðun um matsskyldu. Er því ljóst að þrátt fyrir að ekki sé þörf á því að full hönnun liggi fyrir vegna allra þátta fyrirhugaðrar framkvæmdar verður að gera þá kröfu að fyrir liggi nægar upplýsingar miðað við aðstæður til að hægt verði að komast að niðurstöðu um hvort framkvæmdin geti haft í för með sér umtalsverð áhrif. Þá verður að gera meiri kröfur um upplýsingar um frágang og hönnun framkvæmdar eftir því sem staðhættir gefa tilefni til. Í þessu sambandi bendir úrskurðarnefndin einnig á að óvissa um þessi atriði getur ekki leitt til þess að mat á umhverfisáhrifum fari ekki fram. Var Skipulagsstofnun því rétt að láta framkvæmdaraðila bera halla af því að óvíst væri hvaða ásýndaráhrif yrðu af framkvæmd hans, eins og hann tilkynnti hana til Skipulagsstofnunar. Að þessu virtu tók stofnunin tillit til viðeigandi viðmiða 2. viðauka nefndra laga með því að vísa til hönnunar framkvæmdarinnar, sbr. i-lið 1. tl., og umfang umhverfisáhrifa hennar, sbr. i-lið 3. tl.

Eitt þeirra viðmiða sem líta skal til við mat á því hvort framkvæmd geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif er hætta á stórslysum og/eða náttúruhamförum sem varða framkvæmdina, þ.m.t. af völdum loftslagsbreytinga, samkvæmt vísindalegri þekkingu, sbr. vi-lið 1. tl. í 2. viðauka laga nr. 106/2000. Vísaði Skipulagsstofnun til þess að slyshætta kynni að vera fyrir hendi ef farþegar með kláfnum hygðust skíða niður af Eyrarfjalli, m.t.t. snjóflóða, og að leggja þyrfti mat á þessi hugsanlegu áhrif. Teldi stofnunin enda ekki útilokað að skíðafólk nýtti sér kláfinn þótt viðkomandi renndi sér ekki niður beint frá endastöð, en af hálfu framkvæmdaraðila hafði verið bent á að nánast ómögulegt væri að að fara á skíðum niður Eyrarfjall frá þeim stað þar sem endastöð kláfsins yrði. Í athugasemdum sínum af tilefni umsagnar Veðurstofnunar benti framkvæmdaraðili auk þess á að í dag gengi skíðafólk upp á Gleiðarhjalla og skíðaði niður hlíðina. Enn fremur að fylgt yrði viðbragðsáætlun vegna

snjóflóða og snjóflóðahættu. Í ljósi viðbragða framkvæmdaraðila er það álit úrskurðarnefndarinnar að Skipulagsstofnun hefði mátt rökstyðja frekar niðurstöðu sína að þessu leyti, en í viðbótarathugasemdom sínum til úrskurðarnefndarinnar tekur framkvæmdaraðili fram að starfsmaður, sem verði um borð í kláfnum í hverri ferð, muni ganga úr skugga um að enginn taki skíðabúnað um borð. Það verður þó ekki séð að sá ágalli hafi haft áhrif á niðurstöðu Skipulagsstofnunar um matsskyldu hinna umþrættu framkvæmda, enda var áhersla stofnunarinnar fyrst og fremst á þá ásýndarbreytingu sem af framkvæmdinni yrði og upplýsa þyrfti betur um í mati á umhverfisáhrifum hennar.

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að Skipulagsstofnun hafi séð til þess að málið væri nægjanlega upplýst áður en hún tók hina kærðu matsskylduákvörðun, lagt viðunandi mat á efni málsins og rökstutt niðurstöðu sína með ásættanlegum hætti.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 2. júní 2021 um að uppsetning kláfs í hlíðum Eyrarfjalls á Ísafirði skuli háð mati á umhverfisáhrifum.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Sæmundsson (sign)