

Árið 2023, 15. júní, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mættir voru Arnór Snæbjörnsson formaður og Þorsteinn Sæmundsson jarðfræðingur. Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor tók þátt í gegnum fjarfundabúnað.

Fyrir var tekið mál nr. 143/2022, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 11. nóvember 2022 um að efnistaka í Almanskard í Sveitarfélaginu Hornafirði skuli háð mati á umhverfisáhrifum.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 16. desember 2022, er barst nefndinni sama dag, kæra Ómar Antonsson og Litlahorn ehf., þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 11. nóvember 2022 að efnistaka í Almanskard í Sveitarfélaginu Hornafirði skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 18. og 30. janúar 2023.

Málavextir: Hinn 26. september 2022 barst Skipulagsstofnun tilkynning frá kæranda, Litlahorni ehf., um fyrirhugaða efnistöku úr námu norðan við gamla þjóðveginn yfir Almanskard í Hornafirði, samkvæmt 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. lið 2.02 í viðauka laganna.

Í greinargerð sem fylgdi tilkynningunni kemur fram að í fyrirhugaðri framkvæmd felist framhald efnistöku úr námunni, en heildarmagn efnis sem þegar hafi verið unnið á síðastliðnum 25 árum, sé í kringum 200.000–250.000 m³. Þegar raskað svæði sé um þrír hektarar og í 40–60 m hæð fyrir ofan veginn um Almanskard og nái það upp að klettabrún í tæplega 300 m hæð þar sem hæst sé. Gert sé ráð fyrir að vinnsla næstu 20 ára geti orðið allt að 20.000 m³ á ári og heildarvinnsla gæti orðið allt að 400.000 m³ verði eftirspurn eftir fyllingar- og vegagerðarefni á svæðinu. Áhrifasvæði í skriðunni muni stækka úr um 25.000 m² í 75.000 m² vegna fyrirhugaðrar efnistöku. Þá verði áhrif efnistökkunnar mest neðan til í námunni, en auk þess muni efni ofan við efnistökusvæðið skríða niður þegar bratti skriðunnar verði meiri svo áhrifanna muni einnig gæta upp að klettabeltinu.

Helstu áhrif framkvæmdarinnar séu sjónræn þar sem grafið verði 40–50 m inn í skriðufótinn ofan við veginn. Áhrif þessa verði þau að efnið ofan við veginn skríði niður og sá hluti skriðunnar sem verði á hreyfingu muni stinga í stúf við þann hluta sem hreyfist minna. Ekki verði séð að efnistakan muni hafa áhrif á vatn, jarðveg eða líffræðilega fjölbreytni umhverfisins, sbr. 1. og 3. tölul. 2. viðauka laga nr. 111/2021. Fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir snúi einkum að því að draga úr sjónrænum áhrifum framkvæmdarinnar á verk tíma með því að snyrtilega verði gengið um svæðið og efnishaugar verði að mestu innan við innri brún vegar eftir því sem við verði komið. Fyrirhugað sé að ganga frá efri kanti námunnar á næstu tveimur árum þannig að hann falli sem best að umhverfinu með því að jafna hann niður. Við

lokafrágang námunnar verði neðri kanturinn jafnaður með sama hætti til að draga úr sjónrænum áhrifum vinnslunnar svo svæðið fái svipaða ásýnd og aðrir hlutar skriðunnar með tímanum.

Við meðferð málsins leitaði Skipulagsstofnun umsagna Sveitarfélagsins Hornafjarðar, Heilbrigðiseftirlits Austurlands, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Umhverfisstofnunar og Vegagerðarinnar. Umsagnir bárust í september og október 2022. Í umsögnum Sveitarfélagsins Hornafjarðar og Minjastofnunar kemur fram að þau telji framkvæmdina ekki háða umhverfismati. Í umsögn Heilbrigðiseftirlits Austurlands er ekki tekin afstaða til matsskyldu, en bent á að aldrei hafi verið gefið út starfsleyfi vegna starfseminnar þótt efnistaka hafi lengi farið fram. Fram kemur í umsögn Vegagerðarinnar að nægjanlega sé gerð grein fyrir framkvæmdinni í greinargerð kæranda, en leiðin um Almanskard hafi verið notuð fyrir undanþáguakstur með farm sem ekki komist í göngin og leiðin sé jafnframt mikilvæg fyrir neyðarakstur í þeim tilvikum sem loka þurfi göngunum.

Í umsögn Náttúrufræðistofnunar, dags. 24. október 2022, segir að nægjanlega sé gerð grein fyrir framkvæmdinni og umhverfi hennar í greinargerð kæranda. Hins vegar sé of lítið gert úr umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Þá séu fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir óljósar og ólíklegt að þær dugi til að draga úr umhverfisáhrifum. Bendir stofnunin á að efnistaka úr skriðum sé almennt óæskileg þar sem hún geti haft veruleg sjónræn áhrif í landslagi og verið til mikilla lýta á umhverfinu. Forðast ætti efnistöku úr skriðum eins og kostur sé og ekki vera með námur í skriðum á áberandi stöðum í fallegu landslagi. Sérstaklega sé varhugavert að fara með námur djúpt inn í skriðufótinn þar sem það raski jafnvægi skriðunnar og geti valdið hruni úr efri hluta skriðunnar og klettum fyrir ofan þar sem stuðningur við þá minnki. Þá telur stofnunin að náman verði áfram lýti á landslagi a.m.k. næstu 20 ár og ef til vill lengur verði af fyrirhuguð framkvæmdum. Að mati stofnunarinnar eigi að hætta efnistöku og ganga frá svæðinu.

Í umsögn Umhverfisstofnunar, dags. 13. október 2022, kemur fram að við gerð Almanskardsganga hefði efnistaka hafist á svæðinu án þess að hún hefði fengið formlega meðferð. Fallegar og litríkar skriður setji glæsilegan svip á landslagið á svæðinu og að mati stofnunarinnar eigi ekki að taka efni úr skriðunni sem muni verða til lýta um alla framtíð. Telur stofnunin að um óafturkræfa framkvæmd sé að ræða og möguleikar um mótvægisáðgerðir fáiir sem engir. Framkvæmdin muni hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér og leita ætti leiða til að hindra frekari spjöll á svæðinu. Þá er í umsögnum Náttúrufræðistofnunar og Umhverfisstofnunar bent á að náman í Almanskardi sé tekin sem dæmi á vefsíðunni www.namur.is um námutöku úr skriðu í fallegu umhverfi sem mikil lýti séu af og nær ómögulegt sé að ganga frá svo vel fari.

Kæranda var gefinn kostur á að koma að athugasemdum vegna umsagna og bárust þær með bréfi, dags. 4. nóvember 2022. Vegna umsagna Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar kemur þar fram að grafið hefði verið nokkuð djúpt inn í skriðuna að vestanverðu, en til að hægt sé að ganga frá námunni á sómasamlegan hátt gæti reynst nauðsynlegt að fjarlægja efnið úr þeim hluta skriðunnar og jafna þykkt hennar. Einnig kæmi til greina að vinna skriðuna inn að berginu líkt og gert hefði verið efst og austast í skriðunni. Þá bendir kærandi á að fáist ekki leyfi til áframhaldandi efnistöku verði efni til mannvirkjagerðar á svæðinu að koma úr öðrum eða nýjum námum. Tekur kærandi undir þau sjónarmið að sjónræn áhrif efnisvinnslunnar í Almanskardi séu nokkur og verði það áfram verði efnisvinnslu hætt og náman skilin eftir í núverandi ástandi.

Til að bæta fyrir þau sjónrænu áhrif sem þar hafi verið unnin verði hins vegar ekki komist hjá því að stækka efnistökusvæðið, til vesturs og/eða austurs, þannig að jafnvægi fái á skriðuna yfir stærra svæði. Sé vandað til þess verks eigi að vera hægt að forma skriðuna þannig að ekki verði verulegt lýti af henni til lengri tíma lítið. Hugsanlega mætti ná þessu með 100.000–200.000 m³ efnisvinnslu á næstu 10–15 árum og endurmeta stöðuna að þeim tíma liðnum. Hvort þetta náist sé háð því að markaður sé fyrir efnið hjá framkvæmdaraðilum sem standi að vegagerð og annarri mannvirkjagerð á svæðinu sem krefjist fyllingar-, styrktar- og burðarefna. Bendir kærandi einnig á að skriðan vestan við Almannaskarð sé löng og samfelld og talsverður breytileiki í litum skriðunnar. Efnistaka á afmörkuðum svæðum í skriðunni breyti ekki að marki þeirri ásýnd skriðunnar og sé þess gætt að ganga vel um efnistökusvæðin á meðan vinnslu stendur hljóti sjónræn áhrif að teljast innan ásættanlegra marka.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar lá fyrir 11. nóvember 2022. Kemur fram í henni að við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð umhverfismati skuli taka mið af eðli og staðsetningu framkvæmdar sem og gerð og eiginleika hugsanlegra áhrifa framkvæmdar, sbr. 1.–3. tölul. 2. viðauka laga nr. 111/2021. Benti stofnunin á að fyrirhuguð efnistaka sé mikil að umfangi og hún muni valda raski á stóru svæði upp eftir skriðunni. Að mati stofnunarinnar muni framkvæmdin hafa bein neikvæð, varanleg og óafturkræf áhrif á þær jarðmyndanir sem efni verði numið úr, sem og þær landslagsheildir sem einkenni svæðið. Þá muni rask vegna efnistökkunnar koma til með að bætast við rask sem þegar hefði orðið vegna efnistöku. Tekur stofnunin undir með Náttúrufræðistofnun og Umhverfisstofnun að fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir kæranda séu óljósar og möguleikar takmarkaðir til að beita slíkum áðgerðum.

Var niðurstaða Skipulagsstofnunar sú að á grundvelli fyrirbyggjandi gagna kynni fyrirhuguð framkvæmd að hafa umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka laga nr. 111/2021. Skyldi hún því háð mati á umhverfisáhrifum.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda kemur fram að náma í Almannaskarði hafi lengi verið opin og staðsetning hennar sé heppileg fyrir nærliggjandi þéttbýli, nýja vegi og brýr í sveitarfélaginu. Framkvæmdin sé í eðli sínu framhald af fyrri framkvæmd og hafi þau áhrif að ekki sé þörf á að opna ný efnistökusvæði á öðrum svæðum sem myndu hafa í för með sér verulega neikvæð umhverfisáhrif. Fyrirhugaðar framkvæmdir muni að hluta fara fram á öröskuðu svæði, en að mestu leyti á þegar röskuðu svæði. Um samlegðaráhrif verði að ræða með þeirri röskun sem þegar hafi átt sér stað á svæðinu. Ekki sé líklegt að frekari landmótun muni breyta verulega ásýnd svæðisins, heldur muni vandaður frágangur að framkvæmd lokinni geta bætt yfirbragð svæðisins og gert það minna áberandi en það sé í dag. Útkantur námunnar að vestanverðu sé í dag meira áberandi en auðvelt sé að draga verulega úr sjónrænum áhrifum.

Fyrirhuguð efnistaka sé nokkuð umfangsmikil og hafi það markmið að nýta jarðefni í sveitarfélaginu til mannvirkjagerðar. Mörg og fjölbreytt efnistökusvæði séu nauðsynleg vegna langra vegalengda innan sveitarfélagsins. Þá sé efnisþörf mikil og fyrirséð að hún verði það áfram vegna umfangsmikilla framkvæmda við Hringveg 1 og nýjar brýr í sveitarfélaginu sem og byggingarframkvæmda. Markmið framkvæmdarinnar sé í samræmi við stefnu Aðalskipulags Hornafjarðar 2012–2030.

Fyrirhuguð framkvæmd sé ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. viðmið í 2. viðauka við lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlaða, og því eigi hún ekki að vera háð umhverfismati. Hvað varði stærð og fjölda þeirra sem verði fyrir áhrifum af framkvæmdinni séu umhverfisáhrif efnistökkunnar óveruleg. Hingað til hafi

efnistaka í Almannaskarði ekki hamlað fólki að ganga upp gamla veginn, en það sé sá hópur sem verði líklega fyrir mestum sjónrænum áhrifum þar sem efnistökusvæðið sjáist best frá gamla veginum. Þá muni fyrirhuguð framkvæmd ekki hafa áhrif á íbúa og heilbrigði manna þar sem framkvæmdin sé staðsett á svæði þar sem engin mannabyggð eða mannabústaðir séu fyrir hendi. Ekki verði heldur nein áhrif af efnistökunni á umferð á Þjóðvegi 1. Enn fremur stafi engin hætta á mengun grunnvatns, vatnsbóla eða annarra náttúrusvæða af framkvæmdinni og hverfandi líkur séu á hættu á stórslysum og/eða náttúruhamförum af völdum hennar. Hvað varði eiginleika hugsanlegra áhrifa framkvæmdarinnar séu þau óveruleg fyrir svæðið, fólkið sem fari um svæðið, hvort heldur gangandi eða akandi, og óafturkræfi áhrifa. Aðstæður á svæðinu öllu geri mönnum kleift að færa landslagið og landmótunina aftur til fyrra horfs að miklu leyti.

Staðsetning framkvæmdarinnar sé ákjósanleg þegar litið sé til þess að svæðinu sé þegar raskað, engin vistkerfi í hættu og engin byggð í nánasta umhverfi svæðisins. Æskilegt sé að taka eins mikið efni á hverjum stað í stað þess að opna nýjar námur. Framkvæmdin sé í samræmi við landnotkun og skipulagsáætlanir á svæðinu. Í aðalskipulagi Hornafjarðar sé ekki gert ráð fyrir uppbyggingu á svæðinu eða breyttri landnotkun. Engar fornleifar séu á svæðinu og engin vernd svo vitað sé, hvorki á grundvelli skipulagsreglugerðar né samþykktum alþjóðlegra samninga sem Ísland sé bundið af. Því sé fyrirhuguð efnistaka til þess fallin að stuðla að hagkvæmri nýtingu lands og landsgæða. Einnig muni framkvæmdin ekki hafa í för með sér röskun á vistkerfum, fossum, vatnsfarvegi, stöðuvötnum, leirum, sjávarfitjum, fuglalífi eða lífi og heilsu þeirra sem kjósi að ganga upp Almannaskarð.

Framkvæmdasvæðið njóti ekki verndar á grundvelli laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Þá muni framkvæmdin ekki hafa áhrif á verndarsvæði sem liggja langt frá framkvæmdasvæðinu, s.s. Skarðsfjörð og fjallendið sunnan Skarðsdals. Fjarstæðukennt sé að halda því fram að framkvæmdin muni með einhverjum hætti hafa áhrif á leirar, sjávarfitjar, lífríki og fuglalíf í Skarðsfirði. Fegurð og verndargildi fjarðarins muni enn fremur ekki minnka verði af efnistökunni. Áhrif af framkvæmdinni á jarðmyndanir verði varanleg en bundin við tiltölulega afmarkað svæði.

Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að efnistaka úr skriðu raski jafnvægi hennar og afleiðingar þess séu brattari skriða með óstöðugum bergbrotum sem hrynji af og til áratugum eftir að efnistöku sé hætt. Einfalt sé að bregðast við áhyggjum Skipulagsstofnunar með mótvægisáðgerðum. Leyfisveitanda, og eftir atvikum Skipulagsstofnun, sé heimilt að setja skilyrði fyrir útgáfu framkvæmdaleyfis sem hafi það að markmiði að takmarka spjöll á náttúrunni vegna framkvæmdarinnar, t.d. um áfangaskiptingu til að tryggja að mörk framkvæmdasvæðisins fylgi landformum nánast umhverfis á hverjum tíma. Mótvægisáðgerðir séu raunhæfar og til þess fallnar að draga verulega úr sjónrænum áhrifum námunnar. Með því að jafna niður vesturkant námunnar, sem sé í dag helsta sjónmengunin, verði naman lítt áberandi frá láglandi og Þjóðvegi 1. Líta beri til þess að mikil litbrigði séu á svæðinu en það auðveldi allan frágang námunnar að því leyti að mislit skriðan sé minna áberandi en ella. Sem dæmi um vel heppnaðar mótvægisáðgerðir megi nefna Hvalnesnámu. Þótt efnistaka hafi ekki verið mikil þar sé sjónmengun af námunni talsverð. Með vönduðum frágangi hafi ummerki um námustall verið að mestu horfin og námusvæðið falli vel að skriðunni þó svo að litamunur sé nokkur.

Með hliðsjón af mögulegum mótvægisáðgerðum, meðalhófsreglu stjórnisýsluréttarins og réttmætra væntinga kæranda hefði Skipulagsstofnun átt að leggja til við leyfisveitanda að framkvæmdinni yrðu sett skýr og afmörkuð skilyrði um frágang námunnar að frágangi loknum

í stað þess að krefjast umhverfismats vegna framkvæmdarinnar. Þá hefði Skipulagsstofnun borið að óska eftir frekari og nánari lýsingum á mótvægisáðgerðum hafi þær vantað í gögn kæranda. Eðlilegt og sanngjarnt hefði verið að gefa kæranda kost á að útfæra tillögur sínar nánar og gera betur grein fyrir þeim þannig að þær væru skýrar og líklegar til að skila árangri.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Helsta röksemd stofnunarinnar er sú að hin fyrirhugaða efnistaka sé mikil að umfangi og muni valda raski á stóru svæði upp eftir skriðunni. Þar sem efnistakan fari fram neðst úr skriðunni verði hún brattari og óstöðugri og fyrir vikið muni hrynja úr þeim hluta skriðunnar sem sé ofan við efnistökusvæðið. Hrunið verði allan þann tíma sem framkvæmdin standi yfir og líklega lengur. Þá sé stærstur hluti skriðanna í Almannaskarði ógróinn, en það bendi til þess að einhver hreyfing sé á efninu án þess að efni sé tekið úr skriðunni. Skriðan sé því mjög vökur án þess að mokað sé úr henni.

Mikil sjónræn áhrif og áhrif á landslag hafi orðið vegna fyrri efnistöku, en fyrirhuguð efnistaka muni stækka áhrifasvæðið. Ekki verði séð að sá frágangur sem kærandi fjalli um geti bætt yfirbragð svæðisins. Með hliðsjón af umsögnum Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar sé ekki hægt að taka undir röksemdir kæranda um að mótvægisáðgerðir séu raunhæfar. Meðalhófsregla stjórnsýsluréttar og réttmætar væntingar kæranda breyti engu í því sambandi. Skipulagsstofnun hafi ekki talið þörf á því að óska eftir frekari upplýsingum um mótvægisáðgerðir í ljósi afstöðu fyrrnefndra stofnana. Þá hafi kærandi ekki lagt fram gögn sem sýni hvernig Hvalnesnáma muni nýtast sem fyrirmynd fyrir frágang í Almannaskarðsnámu. Af myndum af fyrrnefndu námunni megi sjá að umfang hennar sé mun minna og annars konar efni í henni heldur en í Almannaskarðsnámu. Þá megi sjá gróskumikla gróðurtorfu sem teygir sig upp með Hvalnesnámu en það bendi til þess að mun stöðugra efni sé að ræða heldur en í Almannaskarði. Auk þess virðist vera minni bratti á því svæði.

Flest bendi til þess að fyrirhuguð framkvæmd komi til með að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Kæranda hafi ekki tekist að sýna fram á að unnt sé að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum með trúverðugum mótvægisáðgerðum. Þvert á móti séu tiltekin dæmi um frágang náma úr skriðum sem ekki séu sambærilegar. Tilgangur umhverfismats framkvæmda sé að leiða í ljós hver ætluð eða líkleg umhverfisáhrif verði. Með hliðsjón af því sé ljóst að fram geti komið upplýsingar í ferlinu sem leiði til þess að Skipulagsstofnun setji fram í niðurstöðu sinni um umhverfismatið skilyrði um mótvægisáðgerðir og vöktun sem beint sé til leyfisveitanda. Umhverfismatið sé mikilvægt stjórnæki sem leggi grundvöll að ákvörðunartöku hjá stjórnvöldum sem þurfi að taka afstöðu til þess hvort veita eigi leyfi fyrir fyrirhugaðri framkvæmd eða breytingu á framkvæmdinni.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 11. nóvember 2022 að efnistaka allt að 400.000 m³ úr námu í Almannaskarði í Sveitarfélaginu Hornafirði skuli háð mati á umhverfisáhrifum.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er kærufrestur einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um hina kærðu ákvörðun. Kæra í máli þessu barst úrskurðarnefndinni 16. desember 2022, eða fimm vikum eftir kærufrestur hófst. Fjallað er um kærur sem berast að liðnum kærufresti í 28. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í 1. tölul. nefndrar greinar kemur fram að vísa skuli kæru frá hafi hún borist að liðnum kærufresti nema afsakanlegt verði talið að kæran hafi ekki borist fyrr. Þegar ákvörðun er tilkynnt skriflega og rökstuðningur fylgir ákvörðun skal m.a. veita leiðbeiningar um kærueimild og kærufresti, sbr. 3. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga. Í hinni kærðu ákvörðun er kærufrestur til úrskurðarnefndarinnar tilgreindur til 16. desember 2022 og verður

því að telja afsakanlegt í skilningi 1. tölul. 28. gr. stjórnslulaga að kæra hafi borist úrskurðar-nefndinni eftir að kærufresti lauk. Verður kæran því tekin til efnismeðferðar.

Fyrirhuguð framkvæmd var tilkynnt til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana sem framkvæmdir í flokki B, sbr. lið 2.02 í 1. viðauka við lög. Skulu tilkynningarskyldar framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki B háðar umhverfismati þegar þær eru taldar líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar skv. 2. viðauka við lög. Í tilkynningu skal framkvæmdaraðili leggja fram upplýsingar um framkvæmdina og líkleg umtalsverð umhverfisáhrif hennar. Skal hann, þar sem við á, taka tillit til fyrirbyggjandi niðurstaðna um umhverfismat framkvæmdarinnar og leggja fram, þar sem við á, upplýsingar um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir, sbr. 2. mgr. 19. gr. laganna. Í 20. gr. laga nr. 111/2021 er mælt fyrir um að Skipulagsstofnun skuli innan sjö vikna frá því að fullnægjandi gögn berast um framkvæmdina taka ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð umhverfismati samkvæmt lögnum. Áður skal stofnunin leita umsagnar umsagnaraðila eftir því sem við á hverju sinni. Þá skal Skipulagsstofnun gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu sinni og hafa hana aðgengilega á netinu.

Löggjafinn hefur ákveðið að ávallt skuli fara fram umhverfismat vegna efnistöku þar sem áætlað er að raska 25 ha svæði eða stærra eða efnismagn er 500.000 m³, sbr. tölul. 2.01 í 1. viðauka við lög nr. 111/2021. Hins vegar verði metið hverju sinni hvort efnistaka þar sem áætlað er að raska 2,5 ha svæði eða stærra eða efnismagn er 50.000 m³ eða meira sé líkleg til að hafa í för með sér svo umtalsverð umhverfisáhrif að umhverfismat þurfi að fara fram, sbr. tölul. 2.02 viðaukans. Ber við það mat að líta til þeirra viðmiða sem fram koma í 2. viðauka laganna og líta að eðli framkvæmdar og staðsetningu, auk gerðar og eiginleika hugsanlegra áhrifa framkvæmdarinnar. Eðli máls samkvæmt fer það eftir þeirri framkvæmd sem ákvörðun snýst um hvert þeirra atriða sem tiltekin eru í 1.–3. tölul. 2. viðauka laga nr. 111/2021 vegi 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 hugsanlegra áhrifa hennar væru með þeim hætti að þeir kölluðu á að framkvæmdin undirgengist umhverfismat, skiptist í nokkra kafla. Fyrirhugaðri framkvæmd er lýst, auk þess sem fjallað er um umhverfisáhrif hennar eins og þeim er lýst af kæranda og um afstöðu umsagnaraðila. Þá er í ákvörðuninni einnig vikið að skipulagi á svæðinu og leyfum sem framkvæmdin er háð. Í niðurstöðukafla fjallar stofnunin um eðli framkvæmdarinnar og staðsetningu auk þess að fjalla um eiginleika hugsanlegra áhrifa framkvæmdar.

Hvað varðar eðli framkvæmdar rekur Skipulagsstofnun í ákvörðun sinni að taka skuli mið af atriðum svo sem stærð og umfangi framkvæmdar, samlegðar með öðrum framkvæmdum og nýtingar náttúruauðlinda, sbr. 1. tölul. 2. viðauka laga nr. 111/2021. Bendir stofnunin á að um umfangsmikla efnistöku sé að ræða. Þar sem efnistaka komi til með að fara fram neðst í skriðunni megi gera ráð fyrir að hún komi til með að valda raski á stóru svæði upp eftir skriðunni. Um staðsetningu framkvæmdarinnar vísar stofnunin til þess að líta skuli til hversu viðkvæm þau svæði séu sem líklegt er að framkvæmd hafi áhrif á, svo sem með tilliti til magns og getu náttúruauðlinda til endurnýjunar. Einnig beri að líta til sérstæðra jarðmyndana og landslagsheilda, sbr. 2. tölul. 2. viðauka fyrrnefndra laga. Fram kemur að framkvæmdasvæðið

sé í innan við 150 metra fjarlægð frá Þjóðvegi 1, rétt við gangnamuna Almannaskarðsganga. Þá sé gamli Þjóðvegurinn, sem náman standi við, vinsæl gönguleið. Framkvæmdasvæðið njóti ekki verndar og skriður, líkt og taka eigi efnið úr, njóti ekki verndar á grundvelli laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Bendir Skipulagsstofnun á að svæði á náttúruminjaskrá séu í mikilli nálægð við framkvæmdasvæðið, þ.e. fjalllendið sunnan Skarðsdals sem njóti verndar á grundvelli fagurs fjallendis með margvíslegum bergtegundum, auk þess sem Skarðsdalur njóti verndar vegna lífauðugra leira og grunnsævis með miklu fuglalífi. Tekur stofnunin fram að framkvæmdin hafi ekki bein áhrif á þau verndarsvæði en hún hafi bein neikvæð, varanleg og óafturkræf áhrif á þær jarðmyndanir sem efni verði numið úr, sem og þær landslagsheildir sem einkenni svæðið.

Skipulagsstofnun bendir einnig á að áhrif framkvæmdar beri að skoða í ljósi eðlis og staðsetningar hennar, svo sem með tilliti til umfangs áhrifa, t.d. með tilliti til stærðar svæðis eða fjölda fólks sem verði líklega fyrir áhrifum, eðlis, styrks og fjölbreytileika áhrifa, hverjar líkur séu á áhrifum, tímalengdar, tíðni og afturkræfni áhrifa, samlegðaráhrifa með áhrifum annarra framkvæmda og möguleika á að draga úr áhrifum, sbr. 3. tölul. 2. viðauka laganna. Fram kemur að rask vegna efnistökkunnar muni koma til með að bætast við það sem rask sem þegar hefði orðið vegna þeirrar efnistöku sem átt hafi sér stað. Að mati stofnunarinnar hafi sú efnistaka leitt til umfangsmikilla sjónrænna áhrifa og áhrifa á landslag. Frekari efnistaka sé líkleg til að stækka svæðið þar sem óafturkræfra áhrifa gæti og auka þau verulega. Bendir stofnunin á að efnistaka úr skriðu raski jafnvægi hennar og skriðan verði brattari fyrir vikið með óstöðugum bergbrotum sem hrynji af og til árum, og jafnvel áratugum, eftir að efnistöku sé hætt. Vegna staðsetningar efnistökkunnar sé líklegt að margt fólk verði fyrir áhrifum af henni, hvort sem um göngufólk sé að ræða eða fólk sem eigi leið um Þjóðveg 1. Þá séu fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir kæranda óljósar og möguleikar til að beita slíkum áðgerðum séu takmarkaðir.

Við undirbúning ákvörðunarinnar aflaði Skipulagsstofnun umsagna Sveitarfélagsins Hornafjarðar, Heilbrigðiseftirlits Austurlands, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Umhverfisstofnunar og Vegagerðarinnar á grundvelli 1. mgr. 20. gr. laga nr. 111/2021, sbr. og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Gafst kæranda tækifæri til andsvara. Fjallaði Skipulagsstofnun um og tók afstöðu til þessara umsagna. Er í þessu sambandi rétt að áréttta að þótt Skipulagsstofnun sé ekki bundin af þeim umsögnum sem hún aflar frá sérfræðistofnunum við lögbundna meðferð máls er henni heimilt að vísa þeirra umsagna til stuðnings niðurstöðu sinni.

Við mat á því hvort framkvæmd sem kann að vera háð umhverfismati skuli sæta slíku mati verður að gera þá kröfu að fyrir liggi nægar upplýsingar miðað við aðstæður til að hægt sé að komast að niðurstöðu um hvort framkvæmdin geti haft í för með sér umtalsverð áhrif. Þá verður að gera meiri kröfur um upplýsingar um fyrirhugaða framkvæmd og frágang eftir því sem staðhættir gefa tilefni til. Líkt og að framan greinir var hin kærða ákvörðun studd þeim rökum að fyrirhuguð framkvæmd muni hafa bein neikvæð, varanleg og óafturkræf áhrif á jarðmyndanir og landslagsheildir sem séu einkennandi fyrir svæðið. Frekari efnistaka muni auka verulega sjónræn áhrif þeirrar efnistöku sem þegar hefði farið fram og stækka áhrifasvæðið. Vegna staðsetningar framkvæmdarinnar sé líklegt að margir verði fyrir áhrifum af henni. Enn fremur vísaði Skipulagsstofnun til þess að vafi léki á því hvort raunhæft væri að beita þeim mótvægisáðgerðum sem kærandi gerði grein fyrir og hvort þær myndu skila tilætluðum árangri.

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. Verður kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar því hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 11. nóvember 2022 um að efnistaka í Almannaskarði í Sveitarfélaginu Hornafirði skuli háð mati á umhverfisáhrifum.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Sæmundsson (sign)