

Árið 2017, fimmtudaginn 6. júlí, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Ásgeir Magnússon dómsstjóri.

Fyrir var tekið mál nr. 161/2016, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 2. nóvember 2016 um að bygging hótels í landi Grímsstaða í Skútustaðahreppi skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum o.fl.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 5. desember 2016, er barst nefndinni sama dag, kærir Landvernd, landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök Íslands, ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 2. nóvember 2016 um að bygging hótels í landi Grímsstaða í Skútustaðahreppi skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Einnig er kært leyfi Umhverfisstofnunar frá 4. s.m. fyrir hótelsbyggingu á lóðinni Flatskalla í landi Grímsstaða. Þá er kærð samþykkt skipulags- og byggingarfulltrúa Skútustaðahrepps frá 5. s.m. um leyfi fyrir byggingu fyrrgreinds hótels.

Gerð er krafa um að ákvörðun Skipulagsstofnunar „verði ógilt og, aðallega, að málinu verði vísað frá Skipulagsstofnun, til vara að lagt verði fyrir Skipulagsstofnun að ákveða að framkvæmdin skuli umhverfismetin, en til þrautavara að lagt verði fyrir Skipulagsstofnun að taka málið til úrlausnar að nýju“. Að auki er þess krafist að hinar kærðu ákvarðanir Umhverfisstofnunar og skipulags- og byggingarfulltrúa Skútustaðahrepps verði felldar úr gildi.

Með bréfi kæranda til úrskurðarnefndarinnar, dags. 15. desember 2016, er mótttekið var sama dag, var gerð krafa um frestun réttaráhrifa vegna ákvörðunar Skipulagsstofnunar. Einnig var farið fram á stöðvun yfirstandandi eða fyrirhugaðra framkvæmda að því er varðaði frárennsli á framkvæmda- og rekstrartíma framkvæmdarinnar. Verður málið nú tekið til efnislegrar meðferðar og verður því ekki tekin sérstök afstaða til nefndra krafna.

Gögn málsins bárust frá Skipulagsstofnun 21. desember 2016 og 11. og 19. janúar 2017. Frá Umhverfisstofnun bárust gögn 29. desember 2016 og 10. janúar 2017. Gögn vegna málsins voru móttekin frá Skútustaðahreppi 28. desember 2016.

Málavextir: Í Aðalskipulagi Skútustaðahrepps 2011-2023 er skipulagsreitur 363-V skilgreindur sem verslunar- og þjónustusvæði í landi Grímsstaða, norðan Kísilvegar. Samkvæmt skipulaginu er um að ræða óbyggt svæði en gert er ráð fyrir hótels- og ferðaþjónustu á reitnum. Í janúar 2016 tók gildi breyting á skilmálum aðalskipulagsins fyrir nefndan reit er fól í sér að á honum yrðu allt að þriggja hæða byggingar í stað tveggja hæða, svo sem áður var ráðgert, og að byggingarmagn á reitnum yrði allt að 5.000 m².

Umræddu svæði er lýst á eftirfarandi hátt í greinargerð breytingartillögu aðalskipulagsins: „Skipulagsreiturinn er á jaðri Eldhrauns, ofan Þjóðvegjar, í hæðóttum melum. Gróðurþekja er rysjótt og standa berir melkollar uppúr landinu. Svæðið er innan verndarsvæðis Mývatns og Laxár. Þar er ófrágengin malarnáma. Um svæðið liggur göngu- og reiðleið sem skilgreind er í aðalskipulagi. Enginn skráður minjastaður er innan fyrirhugaðrar lóðar og framkvæmda-svæðis. Stór hluti afmarkaðrar lóðar og hluti byggingarreits verða í ófrágenginni malarnámu.“ Var og tilgreint að þjónustumiðstöðvar fyrir ferðamenn á hálendi og á verndarsvæðum á láglendi utan þéttbýlis, orlofsþorp, hótél og tengdar framkvæmdir utan þéttbýlis væru framkvæmdir í flokki B, sem kynnu að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, og tilkynna bæri til Skipulagsstofnunar sem tæki ákvörðun um það hvort þær skyldu háðar mati á umhverfisáhrifum.

Enn fremur var tekið fram að staðhættir væru með þeim hætti að bygging á reitnum myndi sjást vel frá vegi, hvort sem hún yrði tveggja eða þriggja hæða. Þá yrðu settir nánari skilmálar um yfirbragð bygginga og aðlögun að landi í deiliskipulagi. Öðlaðist deiliskipulag hótellóðar í landi Grímsstaða gildi 25. janúar 2016. Samkvæmt því er skipulagssvæðið um 10 ha og gert ráð fyrir einum byggingarreit með hótélbyggingu á allt að þremur hæðum og aðstöðu fyrir starfsfólk.

Hinn 29. apríl 2016 samþykkti skipulags- og byggingarfulltrúi Skútustaðahrepps umsókn um leyfi til að hefja framkvæmdir við jarðvinnu og vegagerð og lagnir í jörðu vegna byggingar hótels á lóðinni Flatskalla í landi Grímsstaða, í samræmi við fyrrgreint deiliskipulag. Með umsókn, dags. 25. maí s.á., var síðan sótt um leyfi til sveitarfélagsins til að reisa hótél á umræddri lóð. Fram kemur í gögnum málsins að skipulags- og byggingarfulltrúi veitti óformlega heimild til framkvæmda í júlí 2016 og taldi að byggingarleyfi yrði gefið út eftir 8. ágúst s.á. Kom Umhverfisstofnun á framfæri þeirri afstöðu sinni við framkvæmdaraðila og sveitarfélagið að umrædd framkvæmd væri ólögmat þar sem hún hefði hvorki verið tilkynnt til Skipulagsstofnunar né verið aflað leyfis Umhverfisstofnunar samkvæmt lögum nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu.

Með tölvupósti skipulags- og byggingarfulltrúa til framkvæmdaraðila 19. september 2016 var veittur frestur til 1. október s.á. til að skila inn tilskildum gögnum og að standa skil á öllum leyfisveitingum vegna umræddrar framkvæmdar, en að öðrum kosti mætti vænta þess að framkvæmdir yrðu stöðvaðar án frekari fyrirvara. Munu framkvæmdir hafa verið stöðvaðar í byrjun október með skírskotun til þess að hvorki lægi fyrir leyfi Umhverfisstofnunar fyrir framkvæmdum innan verndarsvæðisins, sbr. 17. gr. reglugerðar nr. 665/2012 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, né ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar skv. lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Í kjölfar þessa var framkvæmdaraðila veitt heimild til nánar tilgreindra framkvæmda til að draga úr tjóni á mannvirkjum.

Tilkynning til Skipulagsstofnunar og niðurstaða hennar.

Um miðjan september 2016 var Skipulagsstofnun tilkynnt um byggingu hótels í landi Grímsstaða til ákvörðunar um matsskyldu framkvæmdarinnar skv. 6. gr. laga nr. 106/2000. Kom m.a. fram í nefndri tilkynningu að umrædd lóð væri um 40.000 m² að stærð og lægi í um 300 m hæð yfir sjávarmáli, en yfirborð Mývatns væri í 277 m hæð yfir sjó. Gert væri m.a. ráð fyrir þriggja hæða hóteli með 91 herbergi, auk starfsmannahúss með 10-15 herbergjum. Í hótélbyggingu yrði einnig veitingastaður er tæki 180-200 manns í sæti, auk annarrar aðstöðu. Ráðgerð væru 50 almenn bílastæði og stæði fyrir allt að þrjá hópferðabíla, en leyfilegt væri að fjölga stæðum ef þörf krefði í allt að eitt almennt bílastæði á hverja 50 m² húsnæðis og fimm

hópfarabíla. Yrðu bílastæði staðsett norðan við byggingar, úr auglýsing frá Þjóðvegi. Jafnframt var tekið fram að þörf væri á nýrri tengingu við Þjóðveg 1 fyrir aðkomu að hótelinu. Við mótun umhverfis yrði lögð áhersla á að nýta landkosti og gæði staðarins á sem bestan hátt. Byggingar ættu að vera hlutlausar, einfaldar og stílhreinar. Röskun og inngríp skyldi vera í lágmarki. Þá var tekið fram að gert yrði ráð fyrir því að skolphreinsistöð uppfyllti kröfur reglugerðar nr. 798/1999, um fráveitur og skólp, um tveggja þrepa hreinsun, ásamt því að uppfylla kröfur um ítarlegri hreinsun á fosfór. Fyrirhugað væri að leiða afrennsli frá skolphreinsistöðinni í púkk/siturlögn þaðan sem það bærst til grunnvatns. Um væri að ræða eina fullkornustu skolphreinsistöð sem sett hefði verið upp hérlendis. Fylgdi tilkynningunni nánari lýsing á stöðinni.

Skipulagsstofnun óskaði eftir því með bréfum, dags. 30. september 2016, að Minjastofnun Íslands, Skútustaðahreppur, Umhverfisstofnun, Heilbrigðiseftirlit Norðurlands eystra og Ferðamálastofa gæfu umsögn um hvort og á hvaða forsendum fyrrgreind framkvæmd skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Var og farið fram á að í umsögn kæmi m.a. fram, eftir því sem við ætti, hvort nægjanlega væri gerð grein fyrir framkvæmdinni, umhverfi hennar, mótvægisáðgerðum og vöktun.

Töldu Minjastofnun Íslands í umsögn sinni, dags. 11. október 2016, og Skútustaðahreppur, með bókun sveitarstjórnar um erindið 12. s.m., að nefnd framkvæmd skyldi ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Í umsögn Umhverfisstofnunar, dags. 14. október 2016, kom fram að tilkynna hefði átt nefnda framkvæmd til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu þegar tillaga að deiliskipulagi lá fyrir. Lægju helstu umhverfisáhrif framkvæmdarinnar í neikvæðum sjónrænum áhrifum þriggja hæða mannvirkis og áhrifum frárennslis á lífríki við Mývatn. Myndi umhverfismat ekki varpa frekara ljósi á umhverfisáhrif nefndrar hótélbyggingar og væri því ekki þörf á því að framkvæmdin væri háð mati á umhverfisáhrifum. Jafnframt var tilgreint í umsögninni að í tillögu að deiliskipulagi væri hótelið staðsett á hæðarbrún. Aðalrök fyrir staðsetningu þess hefðu verið þau að byggingin yrði að hluta til í gamalli námu, en grunnur byggingar, eins og hann væri nú staðsettur, væri ekki þar.

Heilbrigðiseftirlit Norðurlands eystra tiltók í umsögn sinni, dags. 26. október 2016, að sjónræn áhrif yrðu veruleg af tveggja hæða byggingu, sem sjást myndi víða, og yrði þriðju hæðinni bætt ofan á væri líklegt að mannvirki myndi blasa við hvarvetna á Mývatnssvæðinu. Af þeim sökum ætti ekki að leyfa þriggja hæða byggingu á þessu svæði sem væri óraskað að öðru leyti en því að þarna væri ófrágengin malarnáma. Bent var á að heilbrigðisnefnd Norðurlands eystra, sem hefði eftirlit með öllum fráveitum á svæðinu, hefði samþykkt skolphreinsistöð við hótelið. Umhverfisstofnun hefði staðfest þá ákvörðun. Væri að mati heilbrigðiseftirlitsins ekki líklegt að umhverfismat breytti miklu um þau umhverfisáhrif sem nefnd bygging kynni að hafa og væri því ekki þörf á mati á umhverfisáhrifum.

Þá taldi Ferðamálastofa í umsögn, dags. 20. október 2016, að rétt væri að gera betur grein fyrir framkvæmdinni, sjálfbærni hennar, umhverfi, mótvægisáðgerðum og vöktun, með umhverfismati. Var niðurstaðan m.a. á því byggð að það eitt kallaði á að framkvæmdin væri matsskyld að umrætt hótél væri mun stærra en almennt væri um hótél í dreifbýli eða í Mývatnssveit.

Framkvæmdaraðili svaraði umsögnum Skútustaðahrepps, Umhverfisstofnunar, Ferðamálastofu og Heilbrigðiseftirlits Norðurlands eystra, með bréfum, dags. 17., 19., 26. og

27. október 2016. Er m.a. tekið fram í svörum framkvæmdaraðila að mjög hafi verið vandað til verksins, ekki síst með hliðsjón af sérstökum verndarhagsmunum við Mývatn er varði umhverfi og náttúru. Unnið hafi verið að lausn fráveitukerfis í samráði við Umhverfisstofnun, Heilbrigðiseftirlit Norðurlands eystra og tilgreinda verkfræðistofu frá því í febrúar 2016 og hafi framkvæmdaraðili lagt fram tillögu að lausn fráveitumannvirkis, sem samþykkt hafi verið af heilbrigðiseftirlitinu og Umhverfisstofnun. Sé tekið undir að litlar líkur séu á því að hótelið muni minnka vandamál í lífríki Mývatns sem tengist fráveitumálum, en fullyrt hins vegar að fráveitumál þess muni ekki auka á vandamál í lífríki Mývatns.

Jafnframt kemur fram í svörum framkvæmdaraðila að vandasamt sé að meta sjónræn áhrif á hlutlægum mælikvarða, en slík sjónarmið séu að miklu leyti huglæg og einstaklingsbundin. Við hönnun hótelsins hafi verið horft til þess að hæðótt landslag einkenni umhverfi þess og sé húsformið því stallað til að endurspeglja þessi form í náttúrunni. Einungis hluti hússins sé á þremur hæðum, en hluti þess sé á tveimur hæðum og jafnframt hluti á einni hæð. Þess hafi verið vandlega gætt að hótelið bæri hvergi við himinn, séð frá Þjóðvegi 1, og að það félli ávallt inn í landið. Norðvestur hluti hótelsins verði enn fremur niðurgrafinn inn í hæð og fyllt verði að hótelinu upp á miðja vegg með jarðvegi á göflum og baka til við hótelið. Það verði klætt með ómeðhöndlaðri lerkiklæðningu, sem muni með tíð og tíma grána og falla vel að landslaginu. Þegar málið hafi verið kynnt fyrir íbúum sveitarfélagsins hafi almennt ekki verið gerðar athugasemdir við hæð hússins eða hönnun þess. Sé ekki hægt að fallast á að hótelið sé mun stærra en gangi og gerist í dreifbýli.

Hinn 2. nóvember 2016 lá ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdanna fyrir. Var niðurstaða stofnunarinnar sú að fyrirhuguð bygging í landi Grímsstaða væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif með tilliti til eðlis framkvæmdarinnar, staðsetningar hennar og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Framkvæmdin væri því ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Jafnframt lagði Skipulagsstofnun áherslu á mikilvægi þess að viðhöfð yrði sú verktilhögun og þær mótvægisáðgerðir sem kynntar hefðu verið við meðferð málsins og vöktun á aðgerðum og áhrifum þannig að framkvæmdin væri ekki líkleg til að valda verulegum og óafturkræfum áhrifum á umhverfið. Gilti þetta sérstaklega um fráveitu, aðlögun bygginga að landslagi og frágang lóðar. Enn fremur beindi Skipulagsstofnun þeim tilmælum til leyfisveitenda að leyfi til reksturs hótels yrði ekki gefið út fyrr en sýnt hefði verið fram á virkni hreinsibúnaðar fráveitu og að fyrir lægi áætlun um reglubundna vöktun búnaðarins.

Leyfisveiting Umhverfisstofnunar.

Um miðjan september 2016 sótti framkvæmdaraðili um leyfi Umhverfisstofnunar til framkvæmda innan verndarsvæðis Mývatns og Laxár, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 97/2004. Leitaði Umhverfisstofnun umsagnar Náttúrurannsóknastöðvarinnar við Mývatn á áhrifum framkvæmdarinnar á lífríki Mývatns, vatnasvið þess og jarðmyndanir í samræmi við hlutverk stofnunarinnar, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 664/2012 um Náttúrurannsóknastöðina við Mývatn. Enn fremur var þess óskað að Náttúrufræðistofnun Íslands veitti umsögn um ofangreind áhrif framkvæmdarinnar, sem og hver áhrif hennar yrðu á landslag.

Í umsögn Náttúrurannsóknastöðvarinnar við Mývatn, dags. 28. september 2016, var m.a. tekið fram að um mjög stóra framkvæmd væri að ræða. Hún hefði mikil áhrif á ásýnd svæðisins, markaði nýja byggðarstefnu og gæti skaðað ímynd Mývatns og Laxárvæðisins sem náttúruperlu. Ljóst væri að Mývatn væri alveg á þolmörkum hvað varðaði næringarefnastyrk í vatninu og beita þyrfti öllum brögðum til að halda áhrifum manna í algeru lágmarki. Enginn

vafi léki á að afrennsli frá hreinsistöð fyrir hótelið bærst með tímanum út í Mývatn. Myndi bygging á Flatskalla ekki raska jarðmyndunum mikið, sem slíkum, en rjúfa þá heildarmynd sem jökulgarðar og hraun mynduðu við norðanvert Mývatn. Var jafnframt að því vikið að möguleiki væri á að færa umrædda byggingu norðan við hólana og þannig í hvarf á bak við þá. Þá var bent á að rétt við byggingarsvæðið væru garðlög, sem vafalaust væru margra alda gömul, einnig væri forn tóft við hraunjaðarinn á sömu slóðum. Þessar minjar væru ekki merktar inn á uppdrátt deiliskipulagsins og væri eindregið ráðlagt að leita álits Minjastofnunar Íslands á eðli þeirra, samhengi við eldri byggð, verndargildi og hættu á raski.

Náttúrufræðistofnun Íslands benti t.a.m. á í umsögn sinni, dags. 29. september 2016, að deiliskipulag fyrir umrædda lóð væri að hluta innan verndarsvæðis Mývatns og Laxár en einnig alfarið innan Ramsarsvæðis og vatnsverndarsvæðis Mývatns og Laxár. Myndu framkvæmdir við hótelið og rekstur þess án vafa hafa bein og óbein áhrif á verndarsvæðið og þar með Ramsarsvæðið. Fælust helstu áhrif þess annars vegar í hugsanlegri mengun vegna frárennslis og hins vegar miklum áhrifum á landslag en einnig jarðmyndanir. Óbeinu áhrifin væru einkum aukinn ferðamannastraumur og því aukið álag fyrir svæðið. Líklega mætti rekja slæmt ástand í Mývatni og lífríki þess til breytinga á styrk næringarefna í vatninu. Yrði reist hótél þyrfti að krefjast þess að engin aukning yrði á næringarefnastyrk í Mývatni og miða þyrfti við burðargetu Mývatns en ekki þarfir einstakra fyrirtækja þegar hreinsun á frárennsli væri ákveðin. Uppi væru hugmyndir um fleiri ný hótél eða stækkanir hótela við Mývatn en engar rannsóknir væru fyrir hendi sem sýndu með óyggjandi hætti hversu mikið viðtakinn Mývatn og lífríki þess gætu borið. Þá benti Náttúrufræðistofnun Íslands á að ljóst væri að móta þyrfti skýra stefnu um m.a. byggingu hótela, m.t.t. landslagsmála, mengunar og ágangs ferðamanna, sem ekki gengi á náttúruverðmæti Mývatns. Gæti umrætt hótél í landi Grímsstaða haft neikvæð áhrif á landslag og aukið mengun.

Leyfi Umhverfisstofnunar fyrir greindri framkvæmd var veitt 4. nóvember 2016, að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum, er lutu t.a.m. að hreinsistöð og vöktun á frárennsli.

Byggingarleyfi.

Skipulags- og byggingarfulltrúi samþykkti leyfi fyrir byggingu umrædds hótels 5. nóvember 2016. Sett voru ákveðin skilyrði fyrir leyfisveitingu, m.a. að ekki yrði gefið út leyfi til reksturs hótels fyrr en sýnt hefði verið fram á virkni hreinsibúnaðar fráveitu og að fyrir lægi áætlun um reglubundna vöktun búnaðarins. Að auki var gerð krafa um að settir yrðu upp sýnatökubrunnar fyrir framan og aftan hreinsistöðina og að sýrustig og styrkur fosfórs og köfnunarefnis yrði vaktað í fráveituvatni.

Málsrök kæranda: Kærandi tekur fram að um kærheimild sé vísað til 14. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og til 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Tengist hinar kærðu ákvarðanir innbyrðis og varði þær allar eina og sömu framkvæmd. Að öðru leyti hafi hann eftirfarandi rök fram að færa vegna hvernar og einnar hinna kærðu ákvarðana:

Ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 2. nóvember 2016.

Kærandi bendir á að Skipulagsstofnun hafi brostið vald til að fjalla um umrædda framkvæmd og hafi borið að vísa tilkynningu framkvæmdaraðila frá. Annars vegar sé á því byggt að Skipulagsstofnun hafi ekki verið heimilt að fjalla um matsskyldu byggingar sem háð sé byggingarbanni skv. 1. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 665/2012 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Hins vegar beri stofnuninni að fjalla um og ákvarða matsskyldu fyrir-hugaðra framkvæmda skv. 6. gr. laga nr. 106/2000. Tilkynnt hafi verið um framkvæmdina

nokkrum mánuðum eftir að hún hafi hafist. Umhverfismat framkvæmdar sem hafin sé eða langt á veg komin geti ekki þjónað tilgangi umhverfismats lögum samkvæmt. Beri að skýra 6. gr. laganna hefðbundinni orðskýringu og verði heimild Skipulagsstofnunar til að fjalla um framkvæmdir sem hafnar séu, yfirstandandi eða langt komnar ekki heldur leidd af markmiði laganna, tilskipun 2011/92/ESB eða öðrum lögskýringargögnum. Henni hafi og verði óheimilt að geta þess ekki í ákvörðun sinni að um langt komna framkvæmd væri að ræða.

Alvarlegir annmarkar séu á hinni kærðu ákvörðun. Skipulagsstofnun beri að fara eftir ákveðnum lögbundnum viðmiðum við ákvörðun um matsskyldu. Þær varði eðli framkvæmdarinnar og staðsetningu hennar auk einkenna áhrifanna, og sé lýst í 2. viðauka laga nr. 106/2000. Ekki sé um frjálst mat stjórnvalds að ræða. Verði ekki séð að lagt hafi verið mat á fjölmörg atriði í fyrrgreindum viðauka, svo sem hver sammögnunaráhrif framkvæmdanna verði með öðrum framkvæmdum, úrgangsmýndun, hversu viðkvæmt svæði sé sem líklegt sé að framkvæmdir hafi áhrif á, álagsspol náttúrunnar, fjölbreytileika og óafturkræfi áhrifa. Ákvörðunin sé ekki rökstutt að teknu tilliti til fyrrgreindra viðmiðana. Þeim mun ríkari þörf sé á rökstuðningi eftir því sem verndargildi landsvæðis sé meira. Í þessu sambandi sé vísað til 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 5. mgr. 4. gr. Evróputilskipunar 2011/92/ESB.

Þær röksemdir Skipulagsstofnunar, að fyrir liggi nægar upplýsingar um áhrif á landslag, lífríki og samfélag og að umhverfismat muni engu frekara ljósi varpa á þessa þætti, standist ekki lög nr. 106/2000, enda sé það ekki viðmið samkvæmt lögnum og ekki í samræmi við tilgang þeirra. Skorti því lögmetan grundvöll fyrir niðurstöðu Skipulagsstofnunar.

Í hinni kærðu ákvörðun skorti jafnframt á að gerð sé grein fyrir hreinsun köfnunarefnis eða hámarksstyrk fosfórs. Ekkert komi fram í hverju þriðja þrep skolphreinsibúnaðarins skuli felast eða hvort hann komi sannanlega í veg fyrir röskun á lífríki Mývatns. Séu áréttáðar þær kröfur sem gera verði til rökstuðnings, en að auki sé bent á að umrætt svæði sé á sérstökum lista Umhverfisstofnunar. Vá er tengist frárennismálum steðji að svæðinu. Skírskoti kærandi hér til 22. gr. stjórnsýslulaga, 8. og 9. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 og til 2. og 3. gr. laga nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu.

Samkvæmt ákvæðum laga nr. 106/2000 beri að tilkynna til Skipulagsstofnunar fyrirhugaðar skolphreinsistöðvar með afkastagetu sem svari til 100 persónueininga eða meira á verndarsvæðum. Skolphreinsistöð við hótelið sé ekki talin tilkynnt framkvæmd samkvæmt hinni kærðu ákvörðun, þrátt fyrir að hún hljóti að vera tilkynningarskyld sem slík. Hafi Skipulagsstofnun borið að taka sjálfstæða ákvörðun um matsskyldu hennar og taka mið af fyrrnefndum viðmiðum, svo sem um sammögnunaráhrif við skolp frá öðrum aðilum við Mývatn.

Ekki sé fyrir hendi nein lagaheimild fyrir Skipulagsstofnun til að setja skilyrði með neikvæðri matsskylduákvörðun. Sé annmarki þessi slíkur að ógilda beri ákvörðun Skipulagsstofnunar í heild sinni. Þá hafi Skipulagsstofnun ekki metið áhrif framkvæmdarinnar á samfélagið. Rannsóknir á þolmörkum svæðisins séu rannsóknir sem gerðar séu í tengslum við umhverfismat framkvæmda, eins og hér um ræði, á svæðum sem njóti verndar og þegar hafi látið á sjá vegna ágangs manna. Verði það ekki gert nema í umhverfismati. Það sé því beinlínis rangt að ekki verði bætt við upplýsingum í umhverfismati að þessu leyti. Einnig hafi Skipulagsstofnun borið að taka mið af meginreglum í 8.-11. gr. laga nr. 60/2013.

Ákvörðun Umhverfisstofnunar frá 4. nóvember 2016 um að veita leyfi fyrir framkvæmdum.

Kærandi telur að skort hafi lagalegan grundvöll fyrir leyfi Umhverfisstofnunar. Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 665/2012 sé óheimilt að reisa sumarhús, önnur frístundahús og

hvers konar mannvirki þeim tengd á verndarsvæði laga nr. 97/2004. Heimilt sé að veita undanþágu við vissar aðstæður, en ekki hafi verið sótt um undanþágu frá greindu bannákvæði. Þá hafi 1. mgr. 3. gr. sömu laga að geyma reglu um bann við því að valda spjöllum eða raski á lífríki, jarðmyndunum eða landslagi. Að framangreindu virtu hafi verið um valdþurrð að ræða þegar Umhverfisstofnun hafi veitt leyfi fyrir hóteli.

Hin kærða ákvörðun sé haldin verulegum öðrum annmörkum. Af athugasemdum við 2. mgr. 3. gr. í frumvarpi til laga nr. 97/2004 megi ráða að vilji löggjafans hafi staðið til þess að vernda svæði skv. 1. mgr. 2. gr. laganna sem eina heild og að ekki væri gert ráð fyrir mörgum framkvæmdum á því svæði. Umrædd leyfisveiting uppfylli því ekki kröfur um rökstuðning fyrir leyfi til umfangsmikilla framkvæmda. Hafi þær að mati umsagnaraðila neikvæð sjónræn áhrif, áhrif á lífríki og jarðmyndanir, en einnig muni aukning ferðamanna og lengri dvöl þeirra á svæðinu hafa neikvæð áhrif á verndarsvæðin í kringum Mývatn. Í nefndri ákvörðun sé hvorki rökstutt hvers vegna gengið hafi verið gegn framkomnum umsögnum né fjallað um forsendur ákvörðunarinnar að teknu tilliti til laga nr. 97/2004 eða laga nr. 60/2013. Ekki sé minnst á að umrætt svæði sé á rauðum lista Umhverfisstofnunar, en það séu verndarsvæði í mestri hættu eða að öðru vikið sem staðfesti þá hættu sem steðji að Mývatni vegna ofauðgunar lífríkis af mannavöldum. Megi leiða það af reglu 62. gr. laga nr. 60/2013 að rökstyðja beri það sérstaklega sé ekki farið að álitu lögbundinna umsagnaraðila. Sé þessi skortur á rökstuðningi í brýnni andstöðu við 22. gr. stjórnsýslulaga. Jafnframt hafi stofnuninni borið að taka mið af þeim meginreglum sem fram komi í 8.-11. gr. náttúruverndarlaga. Að auki sé ákvörðun Umhverfisstofnunar ekki í samræmi við umsögn hennar um skipulagsbreytingar vegna hótélbyggingar og engar skýringar að finna á hinni breyttu afstöðu stofnunarinnar.

Umhverfisstofnun hafi heimilað skolphreinsistöð sem víki frá lágmarkskröfum um hreinsun í þremur þrepum. Hafi slíkt ekki verið heimilt án þess að taka mið af 10. gr. laga nr. 60/2013. Verulegir annmarkar séu á málsmeðferð í sambandi við frárennismál hótelsins. Lögbundnum umsagnaraðilum hafi ekki verið veittur aðgangur að mikilvægum gögnum um fyrirhugaða skolphreinsistöð, sem sé andstætt 10. gr. stjórnsýslulaga. Forsendur Umhverfisstofnunar standist ekki ákvæði laga, þar með talið 8. og 9. gr. laga nr. 60/2013 um vísindalega þekkingu og varúðarreglu. Ákvörðun um að heimila svo stórt hótél á óbyggðu svæði, með frárennsli sem ekki eigi að hreinsa næringarefnið köfnunarefni úr, geti ekki staðist 8. gr. náttúruverndarlaga. Engar rannsóknir liggja fyrir um vatnsrennsli og styrk næringarefna á þessu svæði við Mývatn og sé ekki unnt að segja fyrir um áhrif framkvæmdarinnar á lífríkið.

Ákvörðun skipulags- og byggingarfulltrúa frá 5. nóvember 2016 um að samþykkja leyfi til byggingar hótels á Flatskalla.

Kærandi telur að ógilda beri hið kærða byggingarleyfi, bæði vegna annmarka á þeim ákvörðunum sem á undan komu en einnig sjálfstætt, m.a. vegna byggingarbanns í reglugerð nr. 665/2012. Jafnframt sé bent á að skipulags- og byggingarfulltrúa hafi borið að líta til verndarmarkmiða laga nr. 60/2013 og taka tillit til þeirra heildaráhrifa sem framkvæmdin hefði í för með sér að teknu tilliti til annars næringarefnaflaums frá annarri starfsemi við Mývatn. Loks hafi skipulags- og byggingarfulltrúi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni og vísi kærandi hér til 3. og 5. mgr. 13. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Skipulagsstofnun tekur fram að umrætt hótél hafi ekki verið fullreist þegar hin kærða ákvörðun hafi verið tekin. Með það í huga, og í ljósi þess hvernig fyrirhuguð framkvæmd sé skilgreind í e-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, þ.e. framkvæmd sem komin sé á það stig að hún geti hlotið málsmeðferð

samkvæmt IV. kafla laganna, sé ekki tekið undir þá afstöðu kæranda að ekki hafi verið um fyrirhugaða framkvæmd að ræða í skilningi laganna.

Samkvæmt lögum nr. 106/2000 sé það hlutverk Skipulagsstofnunar að taka ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar, en hin kærða ákvörðun sé af því tagi. Í ákvörðun stofnunarinnar felist ekki að verið sé að veita leyfi fyrir umræddri framkvæmd á verndarsvæðinu.

Skipulagsstofnun hafi við ákvarðanatöku sína litið til þeirra viðmiða sem fram komi í 2. viðauka laga nr. 106/2000. Helstu álitafni varðandi umhverfisáhrif framkvæmdarinnar lúti að ásýnd hótélbyggingarinnar og fráveitu frá starfseminni, sbr. einkum lið 2. iii (e). Að mati stofnunarinnar hafi þessi viðmið haft mesta þýðingu við úrlausn málsins. Því hafi ekki verið vísað í önnur viðmið berum orðum en horft hafi verið til þeirra áður en ákvörðun hafi verið tekin.

Umsagnir, sem Skipulagsstofnun afli við meðferð málsins, séu ekki bindandi fyrir stofnunina, heldur taki hún sjálfstæða afstöðu til þeirra. Að mati stofnunarinnar skipti það máli að umsagnir séu byggðar á haldbærum rökum. Réttlæti stærð umrædds hótels ekki ein og sér að hótélbyggingin fari í umhverfismat. Þá hafi komið fram í gögnum framkvæmdaraðila að unnið væri að lausn fráveitukerfis í samstarfi við Umhverfisstofnun, Heilbrigðiseftirlit Norðurlands eystra og tilgreinda verkfræðistofu. Sú lausn sem lögð hafi verið til hafi verið samþykkt á fundi heilbrigðisnefndar 15. september 2016 og hafi Umhverfisstofnun samþykkt þá ákvörðun. Stofnunin hafi í umsögn sinni til Skipulagsstofnunar ekki gert athugasemdir við fráveitumál hótelsins.

Í tilkynningu framkvæmdaraðila komi fram að framkvæmdin feli í sér byggingu hótels, starfsmannahús, aðkomuveg og efnistökusvæði. Sé vikið að því að skolphreinsistöð uppfylli kröfur reglugerðar nr. 798/1999 um fráveitur og skólþ. Ekki sé að finna sérstaka umfjöllun um umrædda stöð í ákvörðun Skipulagsstofnunar. Í því sambandi sé bent á að meginframkvæmdin sé hótelið og sé skolphreinsistöðin hluti af því. Nefnd mannvirki verði ekki staðsett í íbúðarbyggð, heldur í dreifbýli, utan við byggðina og á verslunar- og þjónustusvæði, en ákvæði í lögum nr. 106/2000 sé bundið við skolphreinsivirki frá íbúðarbyggð eða iðnaði.

Jafnframt komi fram í nefndri tilkynningu að styrkur fosfórs og köfnunarefnis verði vaktaður í fráveituvatni þannig að það verði undir viðmiðunarmörkum og í því sambandi vitnað til töflu í fylgiskjali 4 í reglugerð nr. 450/2009 um breytingu á reglugerð nr. 798/1999. Í minnisblaði verkfræðistofu sem fylgi með tilkynningu framkvæmdaraðila sé vikið að mælingum á styrk fosfórs í sambærilegum hreinsistöðvum. Miðað við þær mælingar og í ljósi þess sem segi í ofangreindri reglugerð sé talið rétt, vegna varúðarsjónarmiða, að setja upp viðbótarhreinsun á fosfór sem þriðja þrep hreinsunarinnar. Í ákvörðun Skipulagsstofnunar sé vikið að því að styrkur fosfórs og köfnunarefnis verði vaktaður í fráveituvatni. Hafi Umhverfisstofnun og Heilbrigðiseftirlit Norðurlands eystra í umsögnum sínum ekki gert athugasemdir við það að ekki sé getið um hámarksstyrk fosfórs og hreinsun köfnunarefnis.

Ekki sé fallist á að um alvarlegan annmarka sé að ræða á ákvörðun stofnunarinnar að þar komi ekki fram í hverju þriðja þrep skolphreinsibúnaðarins skuli felast eða hvort hann komi sannanlega í veg fyrir röskun á lífríki Mývatns. Í minnisblaði nefndrar verkfræðistofu, dags. 12. apríl 2016, sé að finna lýsingu á þriðja þrepi skolphreinsistöðvarinnar. Hafi Skipulagsstofnun litið til þessarar lýsingar, þrátt fyrir að hafa ekki gert grein fyrir inntaki þriðja þrepsins. Miðist ákvörðun stofnunarinnar við það að hið þriggja þrepa hreinsikerfi virki

sem skyldi. Hún hafi hins vegar ekki faglega þekkingu til að leggja mat á það hvort slíkt kerfi komi sannanlega í veg fyrir röskun á lífríki vatnsins.

Vegna tilvísunar til 9. gr. náttúruverndarlaga þá sé bent á að greinin gildi ekki um ákvörðun um matsskyldu sem tekin sé á grundvelli laga nr. 106/2000. Bent sé á að stofnunin hafi litið til álagspóls náttúrunnar við ákvarðanatöku sína, sbr. 2. viðauka laga nr. 106/2000. Þá sé ekki um skilyrði stofnunarinnar að ræða í ákvörðun hennar heldur tilmæli til leyfisveitanda, en þau séu ekki lagalega skuldbindandi.

Málsrök Umhverfisstofnunar: Umhverfisstofnun hafnar því að framkvæmd sú sem kærð sé í máli þessu hafi átt undir 1. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 665/2012, enda sé ekki um frístundahús að ræða. Falli téð framkvæmd undir 2. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár í Suður- Þingeyjarsýslu. Geti umrædd hótélbygging hvorki talist frístundahús í skilningi byggingarreglugerðar nr. 112/2012 né laga nr. 75/2008 um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundabyggð.

Ummæli í athugasemdum með lagafrumvarpi sem kærandi vísi til, um að fáar framkvæmdir falli undir 2. mgr. 3. gr. laga nr. 97/2004, veiti ekki skýra leiðsögn um að tiltekna framkvæmdir umfram aðrar samræmist ekki markmiðum laganna. Eðli málsins samkvæmt falli alltaf einhverjar framkvæmdir þar undir. Heldur strangari sjónarmið eigi að gilda um sjónræn áhrif nær vatnsbakka Mývatns. Framkvæmdin hafi verið kynnt fyrir Umhverfisstofnun m.t.t. áhrifa á landslag á myndrænan hátt þar sem fram hafi komið að gert sé ráð fyrir að byggingin fylgi línunum í landslagi og leitast sé við að velja byggingarefni sem falli að náttúru svæðisins. Um 1/3 hótélbyggingarinnar sé staðsett á áður röskuðu svæði, þ.e. þar sem gömul malarnáma hafi áður verið.

Áhrif á lífríki Mývatns séu að mati stofnunarinnar þau áhrif sem hvað brýnast sé að meta hvað varði framkvæmdir á verndarsvæðinu. Telji stofnunin að þau hafi verið metin með fullnægjandi hætti og krafa gerð um fullnægjandi hreinsun frárennslis þess vegna. Þessar áherslur endurspeglar í leyfi Umhverfisstofnunar. Hafi rökstuðningur ákvörðunarinnar verið fullnægjandi, eins og málið hafi legið fyrir. Stofnunin vísi til skýrslu samstarfshóps um Mývatn frá árinu 2016, þar sem m.a. komi fram að erfitt sé um vik að greina frumorsakir breytinga í Mývatni. Vatnið sé auðugt af fosfór af hendi náttúrunnar og e.t.v. þurfi litla viðbót til að valda röskun. Í ljósi framangreinds sé eðlilegt að skoða m.a. beitingu varúðarreglunnar.

Ráðstafanir varðandi frárennslis hafi verið metnar í samræmi við reglur þar um af heilbrigðisnefnd Norðurlands eystra og Umhverfisstofnun. Lögð hafi verið fram gögn um hreinsivirki sem talið sé anna frárennslis frá mannvirkinu og hreinsa þau efni sem Mývatn sé viðkvæmt fyrir. Feli umrætt hreinsivirki í sér markvissa hreinsun köfnunarefnis og sé því fullnægjandi m.t.t. reglugerðar um fráveitur og skólþ. Þá sé skolphreinsistöðin staðsett u.þ.b. 600 m frá vatnsbakka Mývatns á malarásnum þar sem ætla megi að náttúruleg síun frárennslis í gegnum jarðveg sé nokkur umfram þá hreinsun sem skólþ hótelsins sé leitt um.

Fyrirhuguð hreinsistöð sé svipuð þeirri hreinsistöð sem stofnunin hafi sett upp við áningarstað við Hverfjall hvað varði þrep hreinsunar. Fullnægi greint skolphreinsivirki öllum þeim kröfum sem gerðar séu varðandi hreinsun á svæðinu. Uppfylli viðkomandi búnaður kröfur um ítarlegri hreinsun en tveggja þrepa bæði fyrir fosfór og köfnunarefni. Ítrekað sé að skolpið verði vaktað. Ef í ljós komi að búnaðurinn starfi ekki með fullnægjandi hætti muni stofnunin gera ráðstafanir til að bætt verði úr. Sá aðili sem skuli samþykkja þann búnað sem um ræði

hafi veitt samþykki sitt fyrir nefndu hreinsivirki. Megi í þessu sambandi benda á álit umboðsmanns Alþingis nr. 5081/2007.

Í máli þessu hafi verið tekið á þeim grundvallarþáttum sem ætla megj að geti haft áhrif á verndargildi svæðisins eins og það endurspeglar í lögum og reglugerð um verndun Mývatns, að teknu tilliti til gagna sem liggja fyrir um ástand þess. Ekki hafi verið sett sértæk viðmið varðandi framkvæmd meginreglna náttúruverndarlaga. Við töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi m.a. verið stuðst við skýrslu framangreinds starfshóps, þar sem dregin sé saman besta fáanlega þekking um ástand Mývatns og Laxár. Einnig hafi verið leitað lögbundinna umsagna og aflað þeirrar þekkingar og upplýsinga sem fyrirbyggjandi séu hjá stofnuninni vegna umsjónar með hinu verndaða svæði. Liggja orsakir hins viðkvæma ástands Mývatns nokkuð ljósar fyrir, sbr. úttektir þar um. Einnig sé talið ljóst í meginatriðum til hvaða ráðstafana beri að grípa og sé unnið að þeim. Áætli Umhverfisstofnun að neikvæð áhrif frárennslis vegna hinnar kærðu framkvæmdar verði hverfandi. Stofnunin leggi áherslu á það við uppbyggingu innviða sem hún beri ábyrgð á að frárennslislausnir séu til fyrirmyndar og þannig sé dregið út neikvæðum áhrifum umferðar ferðamanna.

Þá sé því hafnað að lögbundnum umsagnaraðilum hafi ekki verið veittur aðgangur að mikilvægum gögnum og bent á að lögbundnar umsagnir séu ekki bindandi við úrlausn máls, sbr. orðalag 17. gr. reglugerðar nr. 665/2012.

Málsrök framkvæmdaraðila/leyfishafa: Framkvæmdaraðili tekur fram að ógilding á ákvörðun Skipulagsstofnunar varði verulega, lögmæta hagsmuni aðila málsins og hefði stórvægileg fjárhagsleg áhrif. Eigi kærandi ekki beina hagsmuni af ákvörðuninni og byggji kæru sína á fráviki frá meginreglum um kæru stjórnvaldsákvæðana. Hvíli á kæranda að sýna með óyggjandi hætti fram á að lagalegir annmarkar séu á ákvörðun Skipulagsstofnunar en jafnframt að þeir séu svo verulegir að réttlæti ógildingu og röskun á framangreindum hagsmunum. Geti sjónarmið um formlega annmarka ekki komið hér til skoðunar nema sérstaklega sé sýnt fram á með rökstuddum hætti að slíkir annmarkar hafi í reynd haft verulega þýðingu um efni hinnar kærðu ákvörðunar. Hafi kærandi ekki sýnt fram á að slíkir annmarkar séu fyrir hendi.

Sú málsástæða að Skipulagsstofnun hafi borið að vísa málinu frá þar sem framkvæmdin hafi ekki verið fyrirhuguð þegar hún hafi verið tilkynnt fari gegn sjónarmiðum um góða stjórn-sýsluhætti og almenna skynsemi við lagaframkvæmd. Væri tilkynningu um framkvæmd vísað frá, þar sem hún teldist hafin en ekki fyrirhuguð, stæði hún eftir í lagalegu tómarúmi. Sú réttaróvissa sem slík lögskýring hefði í för með sér væri til tjóns fyrir alla aðila máls, en ekki síður fyrir þá hagsmuni sem lögum um mat á umhverfisáhrifum og sérlögum sé ætlað að tryggja. Lagaframkvæmd verði að byggja á skýringum laga sem standist almennan skynsemismælikvarða og ákvarðanir sem á þeim byggja verði að stefna að lögmætu markmiði. Jafnframt sé tekið undir það sem fram komi í greinargerð Skipulagsstofnunar að líta megj á framkvæmdina sem fyrirhugaða í skilningi laga nr. 106/2000.

Ekki sé bannað að byggja hótél á verndarsvæðinu samkvæmt lögum nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu eða reglugerð nr. 665/2012 sama efnis. Byggi sjónarmið kæranda á augljósum misskilningi um gildissvið bannsins. Sé tekið undir skýringarsjónarmið Umhverfisstofnunar hvað þetta varði. Þurfi bannreglur af þessu tagi, sem íþyngjandi séu fyrir borgara og takmarki stjórnarskrárvarin réttindi þeirra, að vera skýrar og afdráttarlausar ef þeim eigi að beita. Vísað sé til ítarlegrar tilkynningarskýrslu og annarra gagna sem lögð hafi verið fram í málinu. Hafi fullnægjandi gögn legið fyrir hjá

Skipulagsstofnun við ákvarðanatöku þannig að stofnunin gæti tekið lögmeta og efnislega rétta ákvörðun um matsskyldu framkvæmda í samræmi við lög nr. 106/2000. Því sé mótmælt að Skipulagsstofnun hafi gengið gegn framkomnum umsögnum en fjórir af fimm umsagnaraðilum hafi ekki talið þörf á að framkvæmt væri mat á umhverfisáhrifum. Hafi ákvörðun Skipulagsstofnunar verið í samræmi við álit þeirra. Staðhæfing í umsögn Ferðamálastofu um stærð hótelsins og samanburður við önnur hótél í dreifbýli eða Mývatnssveit sé röng. Einnig sé bent á að Ferðamálastofa sé ekki bært stjórnvald til að fjalla um frárennslismál, sbr. m.a. 4. gr. laga nr. 73/2005 um skipan ferðamála.

Kröfum er varði leyfisveitingar í máli þessu beri að vísa frá, en að öðrum kosti hafna. Kæruheimild samtaka eins og kæranda beri samkvæmt hefðbundnum lögskýringarsjónarmiðum að túlka þröngt. Skýrt megi ráða af lögskýringargögnum að aldrei hafi staðið til að veita umhverfisverndarsamtökum heimild til að kæra leyfi til framkvæmda, nema þær séu matsskyldar. Fyrir liggja sú ákvörðun Skipulagsstofnunar að svo sé ekki. Af því leiði að lagaskilyrði skorti til að taka kæru samtakanna til meðferðar hvað varði umrædd leyfi.

Að öðru leyti sé vísað almennt til röksemda Umhverfisstofnunar fyrir leyfisveitingunni. Enn fremur vilji leyfishafi taka sérstaklega fram að hann hafi álitnið að Umhverfisstofnun hefði fallist á skipulagsáætlun Skútustaðahrepps, þrátt fyrir að hafa gert athugasemdir í upphafi um sjónræn áhrif byggingarinnar. Telji hann einnig að í öllum gögnum sem hann hafi lagt fram hjá stjórnvöldum um byggingu hótelsins og starfsemi þess komi fram einbeittur ásetningur hans um að sýna náttúru, umhverfi og samfélagi á svæðinu ytrustu virðingu.

Það sé grundvallaratriði í máli þessu að heimilt sé samkvæmt lögum nr. 97/2004 og reglugerð nr. 665/2012 að reka fráveitur á vatnasviði Mývatns. Til standi að reisa þriggja þrepa skolphreinsistöð, sem hafi verið vandlega hönnuð samkvæmt bestu þekkingu, í samráði við stjórnvöld og með hliðsjón af þeirra ytrustu kröfum. Eins miklar upplýsingar hafi legið fyrir um gæði og virkni stöðvarinnar og eðlilegt hafi verið að gera kröfu um við ákvörðun um matsskyldu og veitingu framkvæmdaleyfa. Verði ákvarðanir ekki ógiltar á grundvelli ítarlegri krafna en lög og reglur mæli fyrir um og sem jafnvel sé ómögulegt að uppfylla á þeim tíma þegar ákvörðun sé tekin. Hafi ekki verið gerðar sérstakar athugasemdir við framkvæmdina í skýrslu starfshóps um ástand Mývatns frá árinu 2016.

Þegar gögn málsins séu metin í heild sinni verði ekki annað séð en að fyrir hafi legið eins góðar upplýsingar um ástand svæðisins og áhrif framkvæmdanna og mögulegt hafi verið þegar hinar kærðu ákvarðanir voru teknar. Þær hafi verið í samræmi við lagaheimildir og byggt hafi verið á málefnalegum sjónarmiðum. Hafi kæranda ekki tekist að sýna fram á annað.

Hvað varði upphaf framkvæmdanna hafi skipulags- og byggingarfulltrúi veitt leyfi til þeirra að ákveðnu marki áður en Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun hafi fjallað endanlega um þær. Leyfishafi hafi verið í góðri trú um að hann mætti byggja á þessu leyfi, hann hafi verið í samskiptum við starfsmenn framangreindra stofnana og gengið út frá því að öllum væri kunnugt um athafnir hans.

Umrædd hótélbygging sé reist á grunni gamallar malarnámu og á svæði sem þegar hafi verið raskað, m.a. með veglagningu. Hún sé staðsett um 700 m frá vatninu fyrir ofan veg og standi því nokkuð fjarri brýnustu hagsmunum í lífríki á verndarsvæðinu. Umrædd hótellóð sé á jaðri verndarsvæðisins, eins og það hafi verið dregið upp á korti, en uppdrátturinn sé ekki í samræmi við texta laga og reglna um verndarsvæðið og vatnasviðið, sem einkum sé ætlað að

vernda. Ætti lóðin með réttu að falla utan verndarsvæðisins. Þá muni hótélbyggingin, önnur mannvirki og starfsemi hótelsins ekki verða í beinni snertingu við þau náttúruyfyrirbæri, sem lögum nr. 97/2004 og reglugerð nr. 665/2012 sé ætlað að vernda og talin séu þar upp.

Málsrök Skútustaðahrepps: Sveitarfélagið gerir kröfu um að kæru verði vísað frá úrskurðarnefndinni, en til vara að kröfum kæranda verði hafnað. Það sé meginregla íslensks stjórnisýsluréttar að aðild að kærumálum sé bundin við aðila sem eigi lögvarða hagsmuni. Undantekning frá þeirri meginreglu þurfi að hvíla á skýru lagaákvæði. Við samræmisskýringu á lagaákvæðum sé ljóst að ákvæði 5. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, sbr. breytingalög nr. 74/2005, hafi ekki verið ætlað að stofna til kærueimildar umhverfisverndarsamtaka vegna annarra framkvæmda en þeirra sem féllu undir lög um mat á umhverfisáhrifum, þ.e. að umhverfismat færi fram. Sama niðurstaða fáið við samræmisskýringu á lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og nr. 131/2011 um fullgildingu Árósasamningsins. Í almennum athugasemdum við frumvarp að lögum nr. 131/2011 sé m.a. tiltekið um skýringu á 6.-8. gr. Árósasamningsins að í frumvarpinu sé lagður sá skilningur í efnisafmörkun 6. gr. að hún nái til allra framkvæmda í 1. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum og til þeirra framkvæmda sem tilgreindar séu í 2. viðauka laganna ef ákveðið sé á grundvelli 6. gr. þeirra að þær skuli vera matsskyldar. Sveitarfélagið telji að aldrei hafi staðið til að veita kæruaðild að leyfisveitingum sem ekki varði matsskyldar framkvæmdir, án tillits til lögvarinna hagsmuna. Í ljósi meginreglunnar geti kæruaðild umhverfisverndarsamtaka ekki helgast af lögskýringum á grundvelli óljósra heimilda.

Frekari málsrök kæranda: Vegna framkominna málsraka annarra málsaðila tekur kærandi fram að stjórnskipulega sett lög hafi markað útlínur verndarsvæðisins, sbr. 2. gr. laga nr. 97/2004. Umrædd hótélbygging sé ekki reist á grunni gamallar malarnámu, heldur á lyngmó, en vinnubúðir séu staðsettar í malarnámu. Uppbygging ferðapjónustu falli undir 1. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 665/2012. Hafi heildarfjöldi ferðamanna á svæðinu margfaldast á síðustu árum. Skýra beri lagaákvæði og stjórnvaldsfyrirmæli í samræmi við meginreglur um verndun Mývatns og Laxár, sem sé að finna í 1. gr. laga nr. 97/2004 og 1. gr. náttúruverndarlaga. Hafi rannsóknarmiðstöð ferðamála komist að því í skýrslu frá desember 2016 að viðvörunarljós logi í Mývatnssveit varðandi þolmörk ferðapjónustu. Þá skipti landslagsheildir miklu máli varðandi sjónræn áhrif.

Hvað frárennsli varði sé tekið fram að skilyrði sem sett séu í leyfi Umhverfisstofnunar vísi til lágmarkskrafna reglugerðar um frárennsli. Þær kröfur séu ófullnægjandi, eins og sérstaklega standi á, varðandi næringarefni í Mývatni, einkum Ytriflóa, og vegna skorts á rannsóknum á vatnsrennsli og næringarefnastyrk á því svæði sem hótelið rísi. Sú skoðun Umhverfisstofnunar um að 600 m sé nægilegt sé ekki studd vísindalegum gögnum og sé því ekki tæk í skilningi meginreglna náttúruverndarlaga um vísindalega þekkingu og varúðarreglu. Fara þurfi fram rannsóknir þannig að grunnstaða náttúrunnar sé þekkt.

Hvað varði kröfur um frávísun málsins skírskoti kærandi til úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 20/2016. Verði fallist á kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar Skipulagsstofnunar sé brostinn grundvöllur fyrir byggingarleyfi Skútustaðahrepps. Leyfið yrði þó ekki sjálfkrafa úr gildi fallið, heldur þyrfti að fella það úr gildi með sérstakri ákvörðun. Myndi stjórnisýslukæra kæranda vegna ákvörðunar Skipulagsstofnunar um matsskyldu vera þýðingarlaus, héldi hótélbyggingin áfram á grundvelli hins kærða byggingarleyfis, þrátt fyrir að ákvörðun um matsskyldu hefði verið ógilt. Væri ekki augljóst með hvaða hætti kærandi kæmi slíkri kröfu að, þar með talið fyrir dómstólum. Með því væri

kæru réttur sem umhverfisverndarsamtökum sé tryggður í innanlandsrétti, með Evrópu-tilskipunum sem teknar hafi verið upp í EES-samninginn og samkvæmt alþjóðasamningi, að engu gerður.

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu. Þau sjónarmið verða ekki rakin nánar hér en hafa verið höfð til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um gildi þeirrar ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá 2. nóvember 2016 að bygging hótels ásamt tengdum framkvæmdum, á lóð Flatskalla í landi Grímsstaða, skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt korti í fylgiskjali I með lögum nr. 97/2004 um verndum Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu er framkvæmdasvæðið innan þess svæðis sem ákvæði laganna taka til, en ljóst er af orðalagi 2. gr. laganna að verndarandlag þeirra er það svæði sem þar er lýst og sýnt er á nefndu korti. Svæðið nýtur jafnframt verndar samkvæmt samþykkt um votlendi sem hefur alþjóðlegt gildi, einkum fyrir fuglalíf, svokallaður Ramsarsamningur.

Í 1. gr. laga nr. 106/2000 er gerð grein fyrir markmiðum þeirra. Eiga þau m.a. að tryggja að mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Jafnframt er það meðal annarra markmiða laganna að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar.

Þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki A í 1. viðauka við lögina skulu ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum, sbr. 5. gr. laganna, en framkvæmdir í flokki B og flokki C í 1. viðauka skulu háðar slíku mati þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, sbr. 6. gr. laganna. Í flokk B falla m.a. hótél og tengdar framkvæmdir utan þéttbýlis, sbr. tölul. 12.05 í 1. viðauka.

Í samræmi við 2. mgr. nefndrar 6. gr. laga nr. 106/2000 barst Skipulagsstofnun tilkynning um byggingu hótels í landi Grímsstaða. Tilkynningin barst eftir að stjórnvöld urðu þess áskynja að framkvæmdir við hótelið hefðu hafist án þess að matsskylduákvörðun lægi fyrir. Í 1. mgr. 13. gr. nefndra laga segir að óheimilt sé að gefa út leyfi til framkvæmdar skv. 5. eða 6. gr. fyrr en fyrir liggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum eða ákvörðun um að framkvæmd skv. 6. gr. sé ekki matsskyld. Þá er fyrirhuguð framkvæmd skilgreind svo í e-lið 3. gr. laganna að um sé að ræða framkvæmd sem sé komin á það stig að hún geti hlotið málsmeðferð skv. IV. kafla, þ.e. vegna matsskyldra framkvæmda. Að teknu tilliti til þessa, og þegar litið er til markmiðs og eðlis laga nr. 106/2000, var Skipulagsstofnun rétt að taka tilkynningu framkvæmdaraðila til efnislegrar afgreiðslu.

Ákveðin gögn skulu fylgja tilkynningu framkvæmdaraðila til Skipulagsstofnunar, sbr. 11. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum. Hafði tilkynningin m.a. að geyma upplýsingar um fyrirhugaða framkvæmd, skipulag á svæðinu og lýsingu á staðhátum. Fjallað var um möguleg umhverfisáhrif vegna framkvæmdarinnar og greint var frá vöktun og eftirliti með fráveitu. Í kjölfarið leitaði Skipulagsstofnun umsagna, eins og fram kemur í málavaxta-lýsingu, en leita skal álits leyfisveitenda, framkvæmdaraðila og annarra, eftir eðli máls hverju sinni, áður en ákvörðun um matsskyldu er tekin, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000. Frekari álitsumleitan var á forræði Skipulagsstofnunar í samræmi við nefnt lagaákvæði, en á

stofnuninni hvíldi jafnframt sú skylda að upplýsa málið að því marki að hún gæti komist að efnislega rétttri niðurstöðu.

Kjarni máls þessa snýst um þá niðurstöðu Skipulagsstofnunar að tilkynnt framkvæmd sé ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif með tilliti til eðlis framkvæmdarinnar, staðsetningar hennar og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar, sbr. þau viðmið sem tilgreind eru í 2. viðauka laga nr. 106/2000. Taldi stofnunin að áhrif framkvæmdarinnar væru ekki umtalsverð í skilningi laganna og að þar með væri ekki þörf á mati á þeim.

Samkvæmt p-lið 3. gr. nefndra laga eru umhverfisáhrif 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 áðurnefndri 3. mgr. 6. gr. sömu laga 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 og fjölda stafliða þar undir.

Er þar fyrst tiltekið að athuga þurfi eðli framkvæmdar, einkum með tilliti til stærðar og umfangs hennar, sammögnunaráhrifa með öðrum framkvæmdum, nýtingar náttúruauðlinda, úrgangsmýndunar, mengunar, ónæðis og slyshættu, sbr. 1. tölul. Þá ber og að líta til staðsetningar framkvæmdar, sbr. 2. tölul., og þar skal athuga hversu viðkvæm þau svæði eru sem líklegt sé að framkvæmd hafi áhrif á, einkum með tilliti til landnotkunar, sem fyrir sé eða fyrirhuguð samkvæmt skipulagsáætlun, magns, gæða og getu til endurnýjunar náttúruauðlinda og verndarsvæða. Vegna verndarsvæða er meðal annars vísað til náttúruminja í A-, B- og C-hluta náttúruminjaskrár og svæða sem falli undir ákvæði 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Einnig er skírskotað til svæða sem njóti verndar samkvæmt sérlögum, svo sem Mývatns- og Laxárvæða, svæða innan 100 m fjarlægðar frá fornleifum, svæða, sbr. gr. 4.21 í skipulagsreglugerð, sem njóti verndar í samræmi við reglugerð um varnir gegn mengun vatns og reglugerð um neysluvatn vegna grunnvatns- og strandmengunar og mengunar í ám og vötnum, svæða sem njóti verndar samkvæmt samþykktum alþjóðlegra samninga sem Ísland er bundið af, svo sem Ramsarsamningsins og falli válistar hér undir, loks hverfisverndarsvæði samkvæmt ákvæðum í skipulagsáætlunum.

Í samræmi við iv. lið 2. tölul. 2. viðauka laga nr. 106/2000 ber einnig að líta til álagspóls náttúrunnar, einkum með tilliti til m.a. votlendissvæða, strandsvæða, sérstæðra jarðmyndana, svo sem jökulminja og bergmyndana, náttúruverndarsvæða, þar með talið svæða á náttúruminjaskrá, landslagsheilda, ósnortinna víðerna, upprunalegs gróðurlendis, fuglabjarga og annarra kjörlenda dýra, svæða sem hafa sögulegt, menningarlegt eða fornleifalegt gildi, svæða þar sem mengun er yfir viðmiðunargildum í lögum og reglugerðum, og þéttbýlla svæða.

Loks ber að skoða eiginleika hugsanlegra áhrifa framkvæmdar í ljósi áðurnefndra viðmiðana, sbr. 3. tölul., einkum með tilliti til umfangs umhverfisáhrifa, þ.e. þess svæðis og fjölda fólks sem ætla megi að verði fyrir áhrifum, stærðar og fjölbreytileika áhrifa, þess hverjar líkur séu á áhrifum, tímalengdar, tíðni og óafturkræfi áhrifa og sammögnunar ólíkra umhverfisáhrifa á tilteknu svæði.

Eðli máls samkvæmt fer það eftir þeirri framkvæmd sem ákvörðunin snýst um hverjir áðurgreindra þátta vega þyngra en aðrir við mat Skipulagsstofnunar á því hvort umhverfisáhrif framkvæmdar teljist umtalsverð, en úrskurðarnefndin telur að með hliðsjón af eðli og umfangi þeirrar framkvæmdar sem hér er um deilt hefðu mörg þeirra atriða sem talin eru upp í 2. viðauka átt að koma til skoðunar við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar.

Í niðurstöðukafla hinna kærðu ákvörðunar Skipulagsstofnunar kemur fram að tekin sé saman niðurstaða stofnunarinnar um byggingu hótels í landi Grímsstaða, að teknu tilliti til viðmiða sem tilgreind séu í 2. viðauka laga nr. 106/2000, byggt á framlögðum gögnum framkvæmdaraðila, framkomnum umsögnum og frekari upplýsingum hans. Lúti helstu álitaeftni varðandi umhverfisáhrif að ásýnd hótelsbyggingar og fráveitu frá starfseminni, sbr. einkum lið 2.iii (e) í 2. viðauka laganna. Frekari tilvísanir til 2. viðauka eða heimfærslur til nánar tilgreindra tölu- og staflíða hans er hins vegar ekki að finna í niðurstöðunni, en eins og atvikum máls þessa er háttað hefði það aukið til muna á gagnsæi og skýrleika hennar.

Fram kemur í umfjöllun Skipulagsstofnunar um áhrif framkvæmdarinnar á landslag að umsagnaraðilar hafi gert athugasemdir við sjónræn áhrif hótelsins, sérstaklega þar sem það verði á þremur hæðum. Bendir stofnunin á í þessu sambandi að fyrir liggi deiliskipulag fyrir hótelið þar sem lagt hafi verið mat á umhverfisáhrif áforma um þriggja hæða hótelsborið saman við hótelsáhrif á tveimur hæðum, líkt og áður hafi verið ráðgert. Hafi niðurstaðan verið sú að óverulegur munur væri á sjónrænum áhrifum þessara kosta og í báðum tilvikum yrði byggingin í hvarfi, séð frá byggðinni í Reykjahlíð. Sett væru skýr ákvæði um aðlögun bygginga að landi í deiliskipulagi. Meti Skipulagsstofnun það svo að fyrirbyggjandi gögn í tilkynningu, frekari upplýsingar framkvæmdaraðila og það sem fram komi í skilmálum og umhverfismati deiliskipulagsins gefi nægilegar upplýsingar um líkleg áhrif framkvæmdarinnar á landslag. Á grundvelli þeirra telji stofnunin að unnt eigi að vera að lágmarka neikvæð áhrif framkvæmdarinnar á landslag og að ekki sé tilefni til að ætla að hótelið verði ráðandi þáttur í landslagi svæðisins.

Að áliti úrskurðarnefndarinnar gaf umhverfismat með deiliskipulagi skv. lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana ekki tilefni til svo afdráttarlausrar ályktunar Skipulagsstofnunar, sem gekk gegn athugasemdum umsagnaraðila, án sértækari rökstuðnings. Hefur úrskurðarnefndin þá í huga að í almennum athugasemdum í frumvarpi til laga nr. 105/2006 er tekið fram að nokkur munur sé á umhverfismati áætlana samkvæmt frumvarpinu og mati á umhverfisáhrifum framkvæmda, sbr. lög nr. 106/2000. Það eigi við um nákvæmni matsins, málsmeðferð og afgreiðslu þess. Annars vegar komi það til af því að um sé að ræða almennar ákvarðanir um meginstefnu og hins vegar sértækar ákvarðanir um einstakar framkvæmdir. Enn fremur að þar sem stefnumörkun á áætlanaástigi sé yfirleitt almenns eðlis, samanborið við það sem eigi við um einstakar framkvæmdir sem háðar séu mati á umhverfisáhrifum, verði að ganga út frá því að umhverfismat áætlana sé tiltölulega gróft mat, oft án þess að sérstakar rannsóknir á umhverfi og umhverfisáhrifum fari fram. Þá var tilgreint í umsögn Umhverfisstofnunar til Skipulagsstofnunar að í tillögu að deiliskipulagi hótellóðar væri hótelið staðsett á hæðarbrún. Aðalrök fyrir staðsetningu þess hafi verið að byggingin yrði að hluta til í gamalli námu, en grunnur byggingarinnar, eins og hann væri nú staðsettur, væri ekki þar þótt byggingarreitir næði yfir í námuna. Var tilefni fyrir Skipulagsstofnun að fjalla um nefnt atriði í ákvörðun sinni, eða eftir atvikum að sannreyna hvað rétt væri.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar er einnig fjallað um áhrif framkvæmdarinnar á lífríki Mývatns og að því vikið að framkvæmdin liggi innan verndarsvæðis Mývatns og Laxár, svæðis sem verndað sé vegna viðkvæms lífríkis, auk þess sem það njóti verndar samkvæmt Ramsarsamningnum. Er tekið fram að umsagnaraðilar telji mikilvægt að frárænnslu frá hótelinu verði undir stöðugri vöktun og jafnframt þurfi að skoða hættu á mengun frá bílastæðum og hugsanlega gera ráðstafanir vegna hennar. Tekur Skipulagsstofnun undir þetta. Telur stofnunin að af gögnum málsins verði ekki ætlað að þörf sé á formlegu umhverfismati til að meta áhrif fráveitu, en að tryggja þurfi að áætlun um vöktun og viðbrögð við niðurstöðum liggi fyrir við leyfisveitingar og að viðeigandi skilyrði séu sett í leyfi þar um. Taki

Skipulagsstofnun sérstaklega undir tillögu sveitarstjórnar Skútustaðahrepps um að áður en leyfi verði veitt til rekstur hótelsins hafi verið sýnt fram á virkni hreinsibúnaðar fráveitu.

Umhverfisstofnun hefur umsjón með náttúruvernd á svæðinu og ber ábyrgð á að gerð sé verndaráætlun fyrir landssvæði það sem um getur í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 97/2004, sbr. svonefnda verndaráætlun Mývatns og Laxár 2011-2016. Óháð því gefur stofnunin að auki út lista á tveggja ára fresti yfir þau svæði sem veita þarf sérstaka athygli og hlúa sérstaklega að. Á listanum eru greindir styrkleikar, veikleikar, ógnir og tækifæri viðkomandi svæðis. Flokkast svæðin á rauðan lista og appelsínugulan lista. Á hinum fyrrnefnda eru svæði sem Umhverfisstofnun telur að séu undir miklu álagi, sem bregðast þurfi strax við, og er verndarsvæði Mývatns og Laxár talið þar á meðal. Í umfjöllun um svæðið kemur m.a. fram að á verndarsvæðinu sé mjög fjölbreytt dýralíf, ásamt sérstæðum jarðmyndunum og fjölmörgum mikilvægum vistkerfum. Veikleiki svæðisins sé mikill fjöldi ferðamanna sem komi að Mývatni. Hafi svæðið að geyma viðkvæm vistkerfi, t.a.m. búsvæði kúluskíts, samspil rykmýs, fuglalífs, fiska og hornsíla, ásamt jarðhitasvæðum og jarðmyndunum. Þá séu þar viðkvæm gróðursvæði og viðkvæmar jarðmyndanir.

Í júní 2016 kom út skýrsla samstarfshóps um Mývatn um ástand mála, orsakir vanda og mögulegar aðgerðir. Þar er t.a.m. tiltekið að ýmis áhyggjuefni séu nú uppi varðandi ástand lífríkis í Mývatni. Hafi sjónum verið beint að næringarefnamengun, og þá sérstaklega frá fráveitum, sem hugsanlegum orsakavaldi. Erfitt sé að fullyrða um slíkt. Nýlegt mat á innstreymi næringarefna, niturs (köfnunarefnis) og fosfórs í Mývatn, sem umhverfis- og auðlindaráðuneytið hafi látið vinna, virðist ekki benda til þess að hlutur fráveitna sé mjög hár, en að langstærstur hluti næringarefna berist í vatnið með náttúrulegu lindarvatni og með niturbindingu blábaktería. Gefi mælingar ekki nægilega skýra mynd af þróun mála í gegnum tíðina til að rekja megi breytingarnar með neinni vissu til fráveitna eða aukningar á næringarefnamengun af mannavöldum á síðustu árum.

Úrskurðarnefndin telur ljóst að um afar viðkvæmt svæði sé að ræða og að margt bendi til að komið sé að þolmörkum lífríkis þess, þótt ástæður þess séu e.t.v. ekki að fullu ljósar. Að mati nefndarinnar leiðir skortur á þekkingu þó síst til þess að hægt sé að álykta að ekki sé þörf á mati á umhverfisáhrifum. Í því sambandi er rétt að benda á að starfrækt er náttúru-rannsóknastöð við Mývatn, sbr. 7. gr. laga nr. 97/2004, og er hlutverk hennar skv. 2. mgr. lagagreinarinnar að stunda rannsóknir á náttúru og lífríki Mývatns og Laxár. Nánar er kveðið á um hlutverk náttúru-rannsóknarstöðvarinnar í 3. gr. reglugerðar nr. 664/2012 um Náttúru-rannsóknastöðina við Mývatn. Er þar m.a. tilgreint að hún eigi að afla vísindalegrar þekkingar sem nýtist við verndun svæðisins í víðum skilningi og að í því felist m.a. að rannsaka orsakasambengi í vistkerfi Mývatns og Laxár og kanna áhrif af umsvifum manna. Skipulagsstofnun leitaði þó hvorki umsagnar nefndrar stofnunar né Náttúrufræðistofnunar Íslands. Umsögn þeirrar síðarnefndu, sem aflað var við leyfisveitingu Umhverfisstofnunar, virðist þó hafa legið fyrir Skipulagsstofnun á einhverjum tíma. Þá var ekki vikið að ákvæðum náttúruverndarlaga í hinni kærðu ákvörðun.

Hvað varðar áhrif framkvæmdarinnar á lífríki Mývatns var í engu vikið að mögulegum áhrifum hennar á votlendissvæði eða fuglalíf. Verður ekki séð að litið hafi verið til þátta eins og sammögnunar ólíkra umhverfisþátta og/eða hugað að sambengi þeirra við framkvæmdir sem þegar hafa átt sér stað á svæðinu og fyrirhugaðar eru. Þá var fullt tilefni til að fjalla um samgöngur vegna framkvæmdarinnar og áhrif þeirra, enda kemur fram í ákvörðuninni að gert sé ráð fyrir tilteknum fjölda bílastæða. Loks var, svo sem áður er lýst, full ástæða til að horfa til þolmarka svæðisins.

Að öllu framansögðu virtu, og að teknu tilliti til þeirra viðmiða sem fram koma í 2. viðauka laga nr. 106/2000 og þeirra hagsmuna sem lögum um verndun Mývatns og Laxár er ætlað að gæta, og koma m.a. fram í því að óheimilt er að valda spjöllum eða raski á lífríki, jarðmyndunum og landslagi á landsvæði því sem um ræðir, telur úrskurðarnefndin að rökstuðningi hinnar kærðu matsskylduákvörðunar sé verulega áfátt, auk þess sem vafi leiki á því hvort að fullnægjandi upplýsingar hafi legið fyrir Skipulagsstofnun við ákvörðunartökuna. Verður ákvörðunin því felld úr gildi.

Hlutverk úrskurðarnefndarinnar er að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvörðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála, eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði, sbr. 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Í samræmi við þetta tekur úrskurðarnefndin lögmati kærðrar ákvörðunar til endurskoðunar en tekur ekki nýja ákvörðun í málinu, enda fellur það utan valdheimilda hennar. Verður því ekki fjallað frekar um aðrar kröfur kæranda vegna ákvörðunar Skipulagsstofnunar.

Í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 kemur fram að þeir einir geti kært stjórnvaldsákvörðanir til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða hagsmuni tengda ákvörðun sem kæra á. Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtökum, sem uppfylla tiltekin skilyrði og hafa þann tilgang að gæta þeirra hagsmuna sem kæran lýtur að, er þó heimilt að kæra nánar tilgreindar ákvörðanir án þess að sýna fram á lögvarða hagsmuni. Kærandi er umhverfisverndarsamtök og byggir kæruaðild sína á greindu ákvæði. Samkvæmt a-lið fyrrnefndrar 3. mgr. 4. gr. er m.a. unnt að kæra til úrskurðarnefndarinnar ákvörðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmda samkvæmt lögum nr. 106/2000. Þá er samkvæmt b-lið heimilt að kæra ákvörðanir um að veita leyfi vegna framkvæmda sem falla undir þau lög. Í athugasemdum með 4. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála kemur fram að í 3. mgr. 4. gr. sé afmarkað hverjir eigi kæruaðild. Annars vegar sé um að ræða stjórnvaldsákvörðanir sem lúti almennum reglum stjórnsýsluréttarins og hins vegar stjórnvaldsákvörðanir, þar sem kærandur þurfi ekki að sýna fram á lögvarða hagsmuni, t.d. umhverfisverndarsamtök. Er m.a. tekið fram að undir a-lið ákvæðisins falli ákvörðanir um matsskyldu, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, og að ákvörðun um matsskyldu ráði því hvort almenningur fái rétt til frekari þátttöku í gegnum matsferlið og hvort hann njóti kæruaðildar vegna ákvörðana stjórnvalda um að veita leyfi vegna framkvæmda sbr. b-lið. Það sé því eðlilegt að kæruaðild vegna ákvörðana sem tilgreindar séu í a- og b-lið haldist í hendur. Undir b-lið falli leyfi vegna framkvæmda sem matsskyldar séu skv. III. kafla laga um mat á umhverfisáhrifum. Hér undir falli m.a. tilkynningarskyldar framkvæmdir sem ákveðið hafi verið að skuli háðar mati á umhverfisáhrifum.

Með hliðsjón af því sem rakið er að framan um ákvæði 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 og lögskýringargögnum er ljóst að það er forsenda kæruaðildar skv. b-lið ákvæðisins að fyrir liggi ákvörðun Skipulagsstofnunar á grundvelli 6. gr. laga nr. 106/2000 um að tiltekin framkvæmd skuli sæta mati á umhverfisáhrifum. Úrskurðarnefndin hefur nú komist að þeirri niðurstöðu að felld verði úr gildi sú ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 2. nóvember 2016 að framkvæmdir þær sem um ræðir í máli þessu skuli ekki sæta mati á umhverfisáhrifum. Þar sem ekki liggur fyrir ákvörðun þess efnis að mat á umhverfisáhrifum skuli fara fram telst kærandi hvorki eiga aðild að kærðu um lögmati hins umdeilda leyfis Umhverfisstofnunar um leyfi til framkvæmda né vegna ákvörðunar skipulags- og byggingarfulltrúa um að samþykkja byggingu títtnefnds hótels, þótt ljóst sé að grundvöllur þeirra leyfisveitinga sé brostinn. Verður þeim hluta málsins vísað frá úrskurðarnefndinni af þeim sökum.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 2. nóvember 2016 um að bygging hótels í landi Grímsstaða í Skútustaðahreppi skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Vísað er frá kröfum kæranda um ógildingu á leyfi Umhverfisstofnunar frá 4. nóvember 2016 fyrir hótélbyggingu á lóðinni Flatskalla í landi Grímsstaða og á samþykkt skipulags- og byggingarfulltrúa Skútustaðahrepps frá 5. s.m. um leyfi til að reisa þriggja hæða hótél á fyrrgreindri lóð.

Nanna Magnadóttir (*sign.*)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (*sign.*)

Ásgeir Magnússon (*sign.*)