



Árið 2023, þriðjudaginn 17. október, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman í húsnaði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Geir Oddsson auðlindafræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 66/2023, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 12. apríl 2023 um að vatnsmiðlun í Hvanná í Dalabyggð skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 22. maí 2023, er barst nefndinni sama dag, kæra samtökin Náttúrugrið þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 12. apríl 2023 um að vatnsmiðlun í Hvanná í Dalabyggð, skuli ekki sæta mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana Þess er krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 30. júní 2023.

Málavextir: Hinn 7. febrúar 2022 barst Skipulagsstofnun tilkynning frá eigendum jarðanna Ljárskóga og Glerárskóga um áform um vatnsmiðlun í Hvanná á Laxárdalsheiði í Dalabyggð, samkvæmt 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. og lið 10.12 í 1. viðauka við lög.

Í greinargerð sem fylgdi tilkynningunni kom fram að Fáskrúð væri ein vinsælasta þriggja stanga laxveiðiá landsins, en hún hefði orðið mjög vatnslítill í júlí og ágúst síðustu ár. Áin sé dragá sem einkennist af miklum rennslissveiflum sem fylgi tíðarfari að miklu leyti. Fáskrúð verði til þegar Kaldakvísl og Hvanná sameinist. Hugmyndir séu um að miðla rennsli Hvannár til Fáskrúðar þannig að vatn afar í ánni verði hagstæðara fyrir lífríkið, sérstaklega með tilliti til laxfisks, en laxveiði sé ekki stunduð í fyrrnefndu ánni. Hvanná eigi upptök sín við suðaustanverðar rætur Rjúpnafells og renni í Fáskrúð við Hvanneyrar í um 200 m hæð yfir sjávarmáli. Fyrirhugað væri að byggja stíflu í Hvanná röskum kílómetra ofan ármóta Hvannár og Köldukvíslar. Á stíflusvæðinu renni Hvanná af Hvanneyrum, sem séu að því er virðist forn lónbotn, inn í afmarkaðan farveg hvar áin hafi grafið í haft sem afmarki eyrarnar til suðvesturs. Gert væri ráð fyrir að lón, um 0,58 km² og 1,85 miljón m³, myndist á fornum lónbotni þar sem Hvanná og Stíklukvísl sameinist, á Hvanneyrum.

Tilgangur framkvæmdarinnar væri að eiga forðabúr til að miðla vatni í Fáskrúð yfir hásumarið, en með því yrðu bætt skilyrði til framleiðslu laxaseiða í ánni sem og veiðiskilyrði. Gert væri ráð fyrir að lónið í Hvanná stæði fullt nema þegar nauðsynlegt væri að miðla vatni til Fáskrúðar vegna þurrka. Ráðgert væri að byggja stífluna miðað við hæsta rekstrarvatnsborð 215 m yfir sjávarmáli með möguleika á breytingu upp í 216 m hæð. Stíflan verði að hafa þéttikjarna sem verði einum metra hærra og tveggja metra stoðfyllingu þar ofan á til að tryggja að kjarninn frjósi ekki. Stíflukrónan verði því 218 m yfir sjávarmáli og hátt í 10 m yfir núverandi árbotni.

Stíflan verði um 76 m að lengd og um 5.000 m³ að rúmtaki. Sækja verði hluta af efni í stífluna utan framkvæmdarsvæðis, en í landi Ljárskóga sé storkubergsnáma sem hægt verði að nýta í stoðfyllingu. Vegslóði sem liggja upp að leitarhúsi, litlum kofa við bakka Hvanneyra, nýttist við framkvæmdir, en þörf verði á minni háttar vegabótum og vegstyrkingu.

Fram kom í greinargerðinni að samkvæmt Aðalskipulagi Dalabyggðar 2004–2016 væri fyrirhugað framkvæmdarsvæði skilgreint sem landbúnaðarsvæði. Svæðið væri utan verndarsvæða og friðlýstra svæða, en það væri „skilgreint sem mikilvægt fuglasvæði á votlendi samkvæmt korti Náttúrufræðistofnunar Íslands.“ Þá lægi fyrir tillaga sömu stofnunar að B-hluta náttúruminjaskrár um vernd Laxárdalsheiðar sem mikilvægs búsvæðis fyrir álf og himbrima. Lítt raskað votlendi, stærra en 20.000 m², væri að finna báðum megin við Fáskrúð samkvæmt korti Náttúrufræðistofnunar um sérstaka vernd vistkerfa og jarðminja. Þá lægi bæði reiðleið og gönguleið meðfram Fáskrúð sem næði upp á stíflustæði norðan ár. Gönguleiðin lægi svo áfram upp með Stiklukvísl. Bygging stíflu í Hvanná og myndun lítills miðlunarlóns hefði heilt á litið óveruleg umhverfisáhrif, en miðlun vatns úr ánni hefði jákvæð áhrif á seiðabúskap í Fáskrúð þar sem vatnsstaða verði ekki jafn lág og án miðlunar og lax muni eiga auðveldara með að ganga upp ána og hrygna. Þá kom og fram að framkvæmdin væri háð leyfi Dalabyggðar til framkvæmda skv. 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, leyfi Fiskistofu til framkvæmda skv. 33. gr. laga nr. 61/2006 um lax og silungsveiði og að ef óhjákvæmilegt muni reynast að hrófla við fornleifum þyrfti leyfi frá Minjastofnun Íslands skv. 21. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012.

Við meðferð málsins leitaði Skipulagsstofnun umsagna Dalabyggðar, Fiskistofu, Haf- rannsóknastofnunar, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Orkustofnunar, Umhverfisstofnunar og Veðurstofu Íslands og bærust stofnuninni umsagnir þessara aðila í febrúar og mars 2022.

Í umsögn Orkustofnunar kom fram að í tilkynningu framkvæmdaraðila væru engar upplýsingar um lífríki Hvannár, né hvort áin væri veiðivatn, skv. skilgreiningu laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði. Einungis væri tiltekið að lax veiddist ekki í ánni. Væri því ekki ljóst af framlögðum gögnum hvort leyfi til mannvirkjagerðar í ánni féllu undir valdsvið Orkustofnunar, sbr. 7. og 68. gr. vatnalaga nr. 15/1923, ellegar Fiskistofu, sbr. 33. gr. laga nr. 61/2006. Taldi Orkustofnun þó skylt að sækja um leyfi til stofnunarinnar fyrir gerð miðlunarlónsins, sbr. 68. gr. laga nr. 15/1923 og skyldu fullnægjandi gögn um undirlag, gerð og frágang stíflunnar fylgja umsókn. Engin afstaða var tekin til þess í umsögninni hvort framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Í umsögn Veðurstofunnar kom fram að ekki væru gerðar athugasemdir við tilkynninguna.

Í umsögnum Minjastofnunar og Dalabyggðar kom hins vegar fram það álit að fyrirhuguð framkvæmd skyldi ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Í umsögn Dalabyggðar sagði að ljóst væri að hið fyrirhugaða lón hefði takmörkuð umhverfisáhrif þar sem það myndi þekja fornan lónbotn í dæld. Æskilegt væri þó að ákvæði um mótvægisáðgerðir og vöktun yrðu skilgreind betur í umsókn um framkvæmdaleyfi. Í umsögn Minjastofnunar sagði að í skýrslu framkvæmdaraðila kæmi fram að fornleifafræðingur yrði fenginn til að kanna framkvæmdarsvæðið áður en framkvæmdir hæfust. Svæðið væri nokkuð langt frá byggð og því minni líkur á að þar væri fornleifar að finna en á svæðum þar sem vitað væri að bústaðir manna hefðu verið. Þá var minnt á að ef fyrirhugaðar lagfæringar á vegslóða eða efnistaka til stíflugerðar yllu jarðraski á svæðum sem ekki hefði áður verið raskað þyrfti að fá fornleifafræðing til að taka þau svæði út. Í umsögn Umhverfisstofnunar var álitid að umhverfisáhrif framkvæmdarinnar væru ljós og ekki væri líklegt að hún myndi hafa umtalsverð umhverfisáhrif

í för með sér, en mikilvægt væri að fram færi úttekt á gróðri í lónstæðinu áður en ráðist yrði í framkvæmdir og kannað hvort unnt væri að ráðast í mótvægisáðgerðir til að draga úr raski á gróðri með hátt verndargildi.

Í umsögn Hafrannsóknastofnunar kom fram að óljóst væri hvort hin fyrirhugaða framkvæmd skilaði í raun tilætluðum áhrifum á fiskistofna, en ljóst væri að um veruleg, a.m.k. staðbundin, umhverfisáhrif yrði að ræða. Taldi stofnunin æskilegt að frekari gögn lægju fyrir áður en hægt væri að leggja raunhæft mat á framkvæmdina og væntanlegan árangur hennar. Frekari úttekt mætti gera án umhverfismats eða sem hluta af umhverfismati. Æskilegt væri að fyrir ána lægju fyrir rennslismælingar eða rennslislíkön yfir lengri tíma, lögun botns í þeim hluta farvegjar Fáskrúðar sem fóstri laxaseiði m.t.t. hversu mikil áhrif vatnsmiðlun geti haft á virk búsvæði og þar með afkomu seiða í ánni, ásamt frekari úttekt á mögulegum áhrifum af fyrirhuguðu lónstæði, rofi á bökkum og útskolun efna. Mögulegt væri að aðrir þættir gætu ráðið meiru um afkomu fiskistofna og veiði í Fáskrúð en vatnsrennslu. Lauslegur samanburður á veiði við nærliggjandi ár, Laxá í Dölum og Fáskrúð sýndi ekki stórvægilegan mun í sveiflum í veiði milli ána. Sama ætti við um Langá á Mýrum þar sem vatnsmiðlun hefði verið til fjölda ára úr Langavatni.

Í umsögn Fiskistofu var líkt og í umsögn Orkustofnunar tiltekið að ekkert kæmi fram í tilkynningu framkvæmdaraðila um lífríki í Hvanná. Þá var tekið fram að af skýrslu Hafrannsóknastofnunar frá árinu 2017 mætti ráða að fyrirhugað uppistöðulón væri á ófiskgengu svæði, en þar kynnu þó að vera staðbundnir stofnar bleikju og urriða. Í sömu skýrslu hefði verið fjallað um möguleika á því að nýta ófiskgengan hluta árinna til seiðaframleiðslu og hvatt til þess að búsvæði árinna, jafnt á fisk- sem ófiskgengum ársvæðum yrðu metin svo að spá mætti fyrir um áhrif nýtingar ófiskgengra svæða á stærð laxastofnsins. Áformin kynnu að spilla öðrum möguleikum vegna veiðihagsmuna á vatnasvæðinu. Því væri eðlilegt að metin væru hugsanleg áhrif framkvæmdarinnar á lífríki og hún yrði háð umhverfismati. Var jafnframt vakin á því athygli að framkvæmdin kynni að vera háð leyfi Orkustofnunar, sbr. 75. gr. laga nr. 15/1923.

Náttúrufræðistofnun Íslands áleit að framkvæmdin skyldi sæta mati á umhverfisáhrifum. Um væri að ræða framkvæmd sem skaðaði verndargildi náttúruminja á mikilvægu fuglasvæði, skerti ómetanleg óbyggð víðerni og væri ekki nauðsynleg vegna almannahagsmuna. Fyrirhugað lónstæði væri innan svæðis á B-hluta náttúruminjaskrár sem stofnunin hefði gert tillögu um árið 2018 vegna alþjóðlega mikilvægs varpsvæðis álftar og himbrima. Þá væru um 210 km² sem féllu undir hugtakið óbyggt víðerni á Laxárdalsheiði og var um það vísað almennt til skilgreiningar á því hugtaki í lögum nr. 60/2013. Fyrirhuguð framkvæmd myndi skerða þessi víðerni þannig að þau kæmu varla til með að uppfylla lengur skilyrði náttúruverndarlaga um 25 km² lágmarksstærð. Stíflan og miðlunarlónið myndu sjást víða að á tiltölulega flatrí heiðinni. Þá nyti votlendi við ármót Hvannár og Stiklukvíslar verndar skv. 61. gr. laga nr. 60/2013. Sömu verndar nyti fossar í Fáskrúð, Katlafossar og Skrúður, en vatnsmiðlun ofan við fossana gæti haft áhrif á þá. Þá kom m.a. fram að gera þyrfti betur grein fyrir samhengi áformanna við önnur áform um framkvæmdir í nágrenninu sem rýrðu verndargildi víðerna og búsvæða fugla á Laxárdalsheiði, einkum áform um vindorkugarða við Hróðnýjarstaði og í Sólheimum.

Framkvæmdaraðili lét í té svör við helstu athugasemdum umsagnaraðila með bréfi, dags. 13. desember 2022. Þar kom fram að vegna þeirra hefði hann látið vinna tvær sjálfstæðar úttektir. Önnur þeirra varðaði náttúrufar. Þar var bent á að í lónstæðinu væru vistgerðir með mjög hátt verndargildi, þ.e. vistgerðir í mýrlendi sem væru þó aðeins lítil hluti votlendis á Laxárdals-

heiðinni. Á hinn bóginn hefðu þar ekki fundist válistaplöntur eða friðlýstar tegundir. Fram kom að líta mætti á lónið sem ákveðna mótvægisáðgerð, en fuglar gætu nýtt það eins og fjölmörg stöðuvötn og tjarnir á heiðinni. Þá hefðu urriði og hugsanlega einnig hornsli aðgang að víðáttumiklu svæði, lækjum, smáám og vötnum, og gætu því fært sig á önnur hrygningar- og búsvæði.

Hin úttektin sem framkvæmdaraðili lét vinna varðaði áhrif framkvæmda á fiskistofna á svæðinu. Þar kom m.a. fram að þegar straumvatni væri breytt í lón breyttist lífvist verulega, t.d. vegna þess að straumur verði nær enginn og dýpi aukist. Það hafi þær vistfræðilegu afleiðingar fyrir fiska að hrygningarstaðir í farvegi leggist af og búsvæði raskist. Þess var þó getið að neikvæð áhrif væru mest fyrir lax en í sumum tilvikum gætu urriði og bleikja nýtt sér lónið til uppeldis. Þá var í fyrrgreindum svörum framkvæmdaraðila einnig fjallað um athugasemdir Hafrannsóknastofnunar og m.a. greint frá því að áhrif lágrennslis að vetri og sumri hefðu verið rannsökuð í ám í Noregi sem hafi m.a. sýnt neikvæð áhrif lágrennslis að vetri á afkomu seiða og framleiðslu gönguseiða og að úttektin hefði sýnt fram á jákvæðar niðurstöður fyrirhugaðrar miðlunar. Athugasemd Fiskistofu um að fyrirhuguð áform kynnu að spilla öðrum möguleikum vegna veiðihagsmuna á vatnasvæðinu var svarað með vísun til sömu úttektar. Í úttektinni kæmi fram að tilkoma miðlunarlóns í Hvanná myndi hafa jákvæð áhrif á seiðabúskap í Fáskrúð og gera laxi auðveldara með að ganga upp ána á hrygningarstöðvar.

Ábendingu Náttúrufræðistofnunar um fuglalíf var þar svarað með þeim hætti að úttekt hefði verið unnin á fuglalífi á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði og að hvorki hefðu fundist álfir né himbrimi á svæðum sem yrðu fyrir raski. Hefði niðurstaðan verið sú að fuglalíf myndi ólíklega bera skarðan hlut frá borði og gæti stöðugra rennslis í Fáskrúð og Hvanná jafnvel haft góð áhrif á tegundir eins og straumönd og gulönd. Hvað varðaði víðerni var bent á að í kafla 4.2 í mats-tilkynningunni hefði komið fram að þegar lægi vegslóði upp að leitarhúsi, litlum kofa við bakka Hvanneyra, og að samkvæmt skilgreiningu náttúruverndarlaga hefðu víðerni á svæðinu því þegar orðið fyrir skerðingu vegna mannvirkis sem þar væri.

Vegna þessara nýju upplýsinga frá framkvæmdaraðila fór Skipulagsstofnun þess á leit við Fiskistofu, Hafrannsóknastofnun, Minjastofnun, Náttúrufræðistofnun, Orkustofnun og Umhverfisstofnun að gefnar væru umsagnir um þær nýju upplýsingar sem framkvæmdaraðili hefði lagt fram. Bárust framhaldsumsagnir stofnananna til Skipulagsstofnunar í janúar 2023.

Orkustofnun og Umhverfisstofnun töldu í umsögnum sínum af þessu tilefni að uppfærð gögn og skýringar kölluðu ekki á efnislegar viðbætur við fyrri umsagnir. Orkustofnun minnti þó á að miðlun vatns skv. 68. gr. laga nr. 15/1923 væri háð leyfi stofnunarinnar þótt leyfi til til framkvæmda skv. 33. gr. laga nr. 61/2006 væri á verksviði Fiskistofu. Í seinni umsögn Hafrannsóknastofnunar sagði að nýju gögnin breyttu ekki þeirri afstöðu stofnunarinnar að umhverfisáhrif framkvæmdarinnar, þ.e. að undanskildum rennslislíkönum og áformum um rennslisstýringar, lægju að mestu fyrir og að formlegt umhverfismat myndi ekki bæta þar miklu við eða skýra áhrifin. Fiskistofa áleit á hinn bóginn í síðari umsögn sinni að ný gögn og svör framkvæmdaraðila breyttu ekki því mati að framkvæmdin hefði veruleg áhrif á lífríki ána og skyldi því háð umhverfismati.

Í seinni umsögn Náttúrufræðistofnunar kom m.a. fram að flestum athugasemdum stofnunarinnar hefði verið svarað og ágæt svör væru um vatnsrennslisli, áhrif miðlunarinnar á fossa og áhættu á jarðvegsfoki. Þá væri ítarlega útskýrt hver áætluð efnispörf fyrir mismunandi framkvæmdarliði væri. Leitarhúsið og vegslóðin væru vissulega mannvirki sem skertu víðernisupplifun að einhverju leyti, þá einkum umferð á vegslóðanum. Leitarhúsið væri á gráu svæði

og mætti deila um það hvort núverandi skilgreining náttúruverndarlaga á víðerni „heimili ekki svo lítil og látlaus mannvirki.“ Um minni háttar áhrif væri að ræða af þessum mannvirkjum sem auðvelt væri að gera afturkræf. Þá var tekið fram að ekki væri sýnt á korti hvar framkvæmdaraðili hefði gert athuganir á fuglum. Ekki virtist sem gengið hefði verið eftir sniðum á skipulagðan hátt heldur „litið eftir fuglum“. Þá skyti skökku við að í svörum umsagnaraðila við umsögn Náttúrufræðistofnunar hefði komið fram að samkvæmt úttektinni hafi hvorki fundist álftr né himbrimi. Í úttektinni hefði þó komið skýrt fram að sést hefði álfthapar innan lónstæðis í fyrri athugunarferðinni, en ekki í þeirri síðari þannig að óvíst væri hvort parið hefði orpið á svæðinu. Óháð þessu væri svæðið sannarlega hluti af því mikilvæga fuglasvæði sem skilgreint hafi verið á Laxárdalsheiði.

Náttúrufræðistofnun benti jafnframt á að gagnlegt hefði verið ef umfjöllun um gróðurfar hefði verið sýnd með merkingum á kortum og metið, t.d. umfang þeirra vistgerða sem myndu raskast við stíflugerðina, einkum þeirra með hátt verndargildi. Augljóst væri að myndarlegt votlendi raskaðist þar sem það væri innan lónstæðis og ætti framkvæmdaraðili að skilgreina mótvægisáðgerðir til að vega upp tap á votlendi. Gerði Náttúrufræðistofnun frekari ábendingar, m.a. um að rétt væri að gera grein fyrir hvort og hvernig búsvæði neðan stíflu myndu endurnýja sig. Mól og grjót væru mikilvægir þættir í hrygningarsvæðum í ám, en stíflur gætu hindrað eðlilega endurnýjun slíkra svæða. Þá hafi laxastofnar hveftrar ár aðlagast náttúrulegu rennslismunstri sem þar væri að finna og erfitt að spá fyrir um afleiðingar breytinga á því.

Þá áleit stofnunin að áhrif framkvæmdarinnar á gróðurfar og fuglalíf væru kannski ekki viðamikil, en um óafturkræft rask búsvæða væri engu að síður að ræða og taka þyrfti betra tillit til sammögnunaráhrifa vegna annarra áætlaðra framkvæmda í ljósi þess að svæðið væri innan mikilvægs fuglasvæðis. Þá yrði sú litla skerðing sem í dag væri á óbyggðu víðerni aukin töluvert við framkvæmdina. Tilgangur framkvæmdarinnar væri að styrkja forsendur fyrir laxveiði með því að breyta náttúrulegu vatnafari og því mjög mikilvægt að til staðar væru sannfærandi gögn um að framkvæmdin leiddi af sér jákvæð áhrif fyrir fiskistofna. Þau viðbótargögn sem lögð hefðu verið fram væru að mati Náttúrufræðistofnunar ekki fullnægjandi og ekki hefði öllum ábendingum Hafrannsóknastofnunar verið svarað. Í ljósi fagþekkingar þeirrar stofnunar skipti umsögn hennar sérstaklega miklu máli. Þá var bent á að æskilegt væri að framkvæmdaraðili setti fram áætlun um vöktun áður en framkvæmd hæfist og sinnti vöktun eftir að framkvæmd lyki. Næðist ekki árangur af framkvæmdinni ætti að vera til áætlun um niðurrif á stíflunni og hvernig svæðinu yrði komið til fyrra horfs.

Í kjölfar þess að framangreindar framhaldsumsagnir bárust Skipulagsstofnun veitti stofnunin framkvæmdaraðila tækifæri til að bregðast við þeim, sem hann gerði með bréfi, dags. 7. mars 2023. Þá lagði framkvæmdaraðili fram minnisblað annars höfundu fyrrgreindrar náttúrufræðisúttektar, þar sem brugðist var við athugasemdum Náttúrufræðistofnunar um tilhögun fuglatalningar, lýsingu gróðurfars og áhrif á votlendi.

Framkvæmdaraðili áleit að langt væri gengið að ætla honum að meta samlegðaráhrif framkvæmdaráforma sinna með vindorkugörðum í nágrenninu. Sér í lagi þar sem um væri að ræða mjög lítinn hluta alls votlendis á Laxárdalsheiði auk þess sem fuglar gætu nýtt sér lónið með öðru votlendi þar. Niðurstöður fuglarannsóknar hefðu verið að áhrifin gætu jafnvel verið góð á vissar tegundir á meðan vindorkugarðar væru að glíma við áflugshættu auk rasks á jörðu. Vegna athugasemda um söfnun sets í lóninu kom fram að miðlun í Hvanná yrði nýtt til fullnustu ár hvert, þ.e. lónið yrði tæmt árlega. Þannig yrði ekki um að ræða óvirka lónrýmd sem safnað gæti aur árum saman. Þá væru dæmi um að vélar væru notaðar til að losa um aur þegar

virkJanalón væru tæmd og væri aurnum þá skolað út um botnrás. Í tilfelli Hvannár mætti allt eins moka aurnum upp úr lóninu af sama tilefni, ef þörf krefði.

Framkvæmdaraðila kvaðst ekki ljóst við hvaða heimildir Náttúrufræðistofnun hefði stuðst við þá fullyrðingu að laxastofnar hveftrar ár hefðu aðlagast því náttúrulega rennslismunstri sem þar væri að finna. Það mætti varla kalla það náttúrulegt rennslismynstur að veiðiafari niður í svipaða vatnsstöðu og sést hefði í Fáskrúð í tíma og ótíma, einkum hin síðari ár. Það gæti ekki talist eðlilegt að lax komist ekki inn í heimaá sína vegna vatnsleysis, sé jafnvel drepinn í ósnum af selum og seiði drepist í pollum við ána. Rennslismælingar í nágrettaám bentu til að lágmarksrennslis hefði farið minnkandi síðustu áratugi. Með þessari miðlun sé leitast við að vega upp á móti þeim breytingum. Orsakir breyttra rennslissveiflna séu mögulega loftslagsbreytingar á heimsvísu og verði ekki lagfærðar í fljótu bragði. Við þeim sé hins vegar hægt að bregðast staðbundið og tímabundið með miðlunarlóni.

Markmið framkvæmdanna væri að fiskistofninn byggi við óbreyttar aðstæður frá því sem áður hefði verið og jafnvel betri. Vegna umfjöllunar um seiðabúskap hafi verið viðurkennt að aðstæður sem þessar væru lítt rannsakaðar. Með því að koma í veg fyrir að botn árinna þornaði upp væri þó tryggður ákveðinn stöðugleiki í frumframleiðslu og því einnig í framleiðslu á ófrumbjarga hryggleysingjum sem seiði lifi á. Vegna takmarkaðra rannsókna myndi framkvæmdaraðili sjá til þess að lífríkið verði vaktað fyrir og eftir framkvæmdina. Varðandi áætlun um að rífa stíflu og koma svæðinu til fyrra horfs, þá yrði stíflan fjarlægð, steipt mannvirki og loka rifin og fjarlægð og fyllt í yfirfallsrás við hlið stíflu með jarðvegi úr stíflunni og að lokum sáð í sárin. Samanlagt áleit framkvæmdaraðili að mat á umhverfisáhrifum myndi litlu bæta við þær niðurstöður sem þegar lögju fyrir.

Hinn 12. apríl 2023 lá fyrir hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar um að framkvæmdin skyldi ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Í ákvörðuninni kom fram að áhrif framkvæmdar bæri að skoða í ljósi eðlis og staðsetningar hennar svo sem með tilliti til umfangs, eðlis, styrks og fjölbreytileika áhrifa, hverjar líkur væru á áhrifum, tímalengdar, tíðni og afturkræfni áhrifa og möguleika á að draga úr áhrifum, sbr. 3. tölulið 2. viðauka laga nr. 111/2021. Var það niðurstaða stofnunarinnar að á grundvelli fyrirbyggjandi gagna væri fyrirhuguð framkvæmd ekki líkleg til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. viðmið í 2. viðauka laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Þá kom fram að hin fyrirhugaða framkvæmd væri ekki í samræmi við Aðalskipulag Dalabyggðar 2020-2030, sem þá var í staðfestingarferli hjá Skipulagsstofnun, en það hefur síðan verið birt í B-deild Stjórnartíðinda. Framkvæmdin væri háð framkvæmdaleyfi Dalabyggðar, skv. lögum nr. 123/2010, en ekki væri unnt að gefa út slíkt leyfi nema framkvæmdin væri í samræmi við gildandi skipulag. Framkvæmdin væri jafnframt háð leyfi Orkustofnunar vegna vatnsmiðlunar á grundvelli laga nr. 15/1923 og leyfi Fiskistofnu á grundvelli laga nr. 61/2006. Þá var tekið fram að kærufrestur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála væri til 22. maí 2023.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda er vísað til ákvæða stjórnsýslulaga nr. 37/1993, einkum 10. gr. þeirra, laga nr. 111/2021 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana, þá sérstaklega 19. gr. þeirra og 2. viðauka við lögin. Einnig er vísað til markmiðsákvæðis um vernd óbyggðra víðerna í 3. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd og meginreglna II kafla laganna, einkum 8. gr. um vísindalegan grundvöll ákvarðana og varúðarreglunnar í 9. gr. laganna. Jafnframt sé vísað til 61. gr. laga nr. 60/2013 um sérstaka vernd votlendis. Með framkvæmdinni yrði mikið votlendi skert, fyrir því hafi engar röksemdir verið færðar, en forðast skuli að skerða votlendi nema brýnir hagsmunir krefjist. Þá er vísað til laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði.

Kærandi gerir athugasemd við að skort hafi á að tekin væri afstaða til óbyggðra víðerna í hinni kærðu ákvörðun. Í samræmi við grunnrök laga nr. 111/2021, sbr. einnig 4. mgr. 4. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2011/92/ESB um mat á áhrifum sem tilteknar framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið, skuli framkvæmdaraðili leggja fram þær upplýsingar sem taldar séu upp í 2. viðauka laganna. Skipulagsstofnun beri við ákvörðun um matsskyldu að líta til álagsþols náttúrunnar, einkum m.a. landslagsheilda, ósnortinna víðerna, hálendissvæða og jökla, sbr. e-lið 2. tölulið 2. viðauka við lög. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið beri að túlka íslensk lög til samræmis við samninginn og gerðir hans og ekki leiki neinn vafi á því að íslensk stjórnvöld séu bundin af skuldbindingum fyrrgreindrar tilskipunar. Með gildistöku laga nr. 60/2013 hafi vernd óbyggðra víðerna verið styrkt með tveimur nýjum lagaákvæðum. Í 3. gr. þeirra sé nú kveðið á um sérstök verndarmarkmið laganna og sé í e-lið greinarinnar kveðið á um að stefnt skuli að því að standa vörð um óbyggð víðerni landsins og hafi óbyggð víðerni verið felld í sérstakan friðlýsingarflokk, sbr. 46. gr. laganna. Reglugerðarheimild sé í 73 gr. a. laga nr. 60/2013 og sé í ákvæði til bráðabirgða við lög kveðið á um kortlagningu óbyggðra víðerna, sem fram skuli fara með hliðsjón af 46. gr. laganna og eftir alþjóðlega viðurkenndri aðferðarfræði, eins og vikið sé að í athugasemdum með frumvarpi til breytinga á lögum að þessu leyti nr. 6/2021.

Með vísan til rökstuðnings úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 122/2022 um að Náttúrufræðistofnun Íslands hafi í því máli talið verndargildi eldhrauns takmarkað sé úrskurðarnefndin knúin til þess að gæta samræmis og jafnræðis í úrlausnum sínum og komast að þeirri niðurstöðu í máli þessu að hin umdeilda framkvæmd skuli sæta umhverfismati. Í umsögnum Fiskistofu, sem gefnar hefðu verið með ársmillibili og að fengnum viðbótarannsóknnum á vegum framkvæmdaraðila, hafi með afdráttarlausum, rökstuddum og ítrekuðum hætti komið fram að framkvæmdin skyldi fara í umhverfismat. Þá sé vísað til tveggja umsagna Náttúrufræðistofnunar að því er varði t.d. óbyggð víðerni og votlendi. Mikið skorti á að afleiðingar á vistgerðir, votlendi auk samlegðaráhrifa hafi verið tekin til greina í hinni kærðu ákvörðun. Skipulagsstofnun hafi ekki uppfyllt skyldur sínar samkvæmt stjórnsýslulögum, lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana og náttúruverndarlögum við ákvörðun sína að þessu leyti, þegar hún hafi ekki litið til umsagna Fiskistofu og Náttúrufræðistofnunar um að umhverfismat skyldi fara fram.

Náttúrufræðistofnun hafi með ítarlegum hætti vikið að óbyggðum víðernum í umsögnum sínum og hafi Skipulagsstofnun ekki getað tekið lögmeða ákvörðun nema fjalla um þann þátt umsagnanna. Hvorki sé í matsskyldufyrirspurn, umsögnum né hinni kærðu ákvörðun vísað til vísindalegra gagna um grunnástand eða skerðingu sem yrði á óbyggðum víðernum. Sú forsenda framkvæmdaraðila í matsskyldufyrirspurn að framkvæmdin muni aðeins hafa áhrif á jarðminjar, ásýnd, lífríki og samfélag sé röng, enda komi fram í umsögn Náttúrufræðistofnunar að mikil skerðing verði á óbyggðum víðernum. Réttlætning framkvæmdaraðila um að slóði á svæðinu hafi þegar skert hin óbyggðu víðerni sé ekki málefnaleg. Slóðar skerði ekki víðerni á viðlíka hátt og 8 m háar stíflur og stórt miðlunarlón. Óbyggð víðerni skerðist óháð því hvort fái séu á ferli og sé það ekki tilvist fólks sem skerði þau heldur ummerki mannsins. Umræddan slóða sé ekki að finna á skrá sem Dalabyggð hafi verið skylt að taka upp í vegaskrá samkvæmt 32. gr. laga nr. 60/2013. Slóðinn hafi því „ekkert lögmeði í skilningi laga“ og verði ekki notaður sem réttlætning fyrir frekari skerðingu óbyggðra víðerna.

Sú málsmeðferð Skipulagsstofnunar að leita í tvígang umsagna umsagnaraðila og um leið veita framkvæmdaraðila rétt til andmæla og til að leggja fram gögn eigi sér ekki lagastoð. Jafnframt

hafi verið gengið framhjá þátttökurétti almennings sem tryggður sé í Árósasamningnum, Evróputilskipunum og lögum nr. 111/2021 og komi ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 um það hvernig staðið skuli að útgáfu leyfis ekki í stað þess réttar.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Af hálfu Skipulagsstofnunar er tekið fram að vegna nýrra gagna sem bárust í málinu hafi á sínum tíma, með hliðsjón af rannsóknarreglu 10. gr. og andmæla-reglu 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, verið álitid rétt að leita umsagna að nýju. Skipulagsstofnun hafi við töku hinnar umdeildu ákvörðunar lagt heildstætt mat á öll gögn málsins, þ. á m. umsagnir. Umsögn Umhverfisstofnunar sé ekki á þá leið að framkvæmdin þurfi að undirgangast umhverfismat og í síðari umsögn Hafrannsóknastofnunar segi að umhverfisáhrif framkvæmdarinnar, að undanskildum rennslislíkönunum og áformum um rennslisstýringar, liggi að mestu fyrir. Formlegt umhverfismat myndi ekki bæta þar miklu við eða skýra áhrifin. Skipulagsstofnun sé ósammála þeirri afstöðu Fiskistofu að framkvæmdin eigi að undirgangast umhverfismat.

Í hinni kærðu ákvörðun hafi komið fram að framkvæmdin hefði í för með sér skerðingu á tæplega 15 ha af votlendi og að neikvæðustu áhrif framkvæmdanna fælust í áhrifum á votlendisvistgerðir, en að með tilliti til umfangs teljist þau ekki umtalsverð. Í umsögn Náttúrufræðistofnunar hafi verið vikið að áformum um vindorkugarða í nágrenninu og taki Skipulagsstofnun undir með framkvæmdaraðila að langt sé gengið að ætla honum að meta samlegðaráhrif með vindorkugörðunum, sér í lagi þar sem um sé að ræða mjög lítinn hluta alls votlendis á Laxárdalsheiði. Einnig verði að hafa í huga að ekki sé um að ræða tengdar framkvæmdir sem hafi auk þess gjörólík umhverfisáhrif.

Víðerni séu eitt þeirra atriða sem lögbundið sé að Skipulagsstofnun horfi til við ákvörðun um matsskyldu samkvæmt 2. viðauka laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. e-lið í lið iv. í 2. tölulið viðaukans. Í báðum umsögnum Náttúrufræðistofnunar hafi með ítarlegum hætti verið vikið að óbyggðum víðernum, en Umhverfisstofnun hafi ekki fjallað um þau með sama hætti. Umhverfisstofnun hafi eftirlit með því að náttúru landsins sé ekki spillt með athöfnum, framkvæmdum eða rekstri, sbr. a-lið 2. mgr. 75. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd og skv. 1. mgr. 77. gr. laganna skuli stofnunin fylgjast með ástandi svæða í óbyggðum. Í ljósi svara framkvæmdaraðila og efnis umsagna Náttúrufræðistofnunar hefði verið rétt af hálfu Skipulagsstofnunar að víkja að óbyggðum víðernum. Hafa verði í huga að til þess að framkvæmd sé sett í umhverfismat þurfi áhrif hennar að vera umtalsverð.

Skipulagsstofnunin fái ekki séð hvernig jarðvegsstífla og miðlunarlón þau sem um ræði í málinu geti falið í sér það mikla skerðingu á óbyggðu víðerni að um umtalsverð umhverfisáhrif geti verið að ræða. Ekki hafi verið færð viðhlítandi rök fyrir þeirri niðurstöðu í umsögn Náttúrufræðistofnunar. Jarðvegsstíflan fylli í lægð á milli klapparholta en við hlið hennar standi gangnamannakofi sem gnæfi yfir umhverfi sitt. Að kofanum liggi vegslóði sem muni nýtast við framkvæmdirnar. Ný mannvirki séu því eingöngu jarðvegsstífla með steyptri botnrás og yfirfall um klapparholt við hlið stíflunnar. Ný mannvirki muni því hafa óveruleg áhrif á víðernisupplifun þeirra sem fari um svæðið. Víðerni á svæðinu hafi þegar orðið fyrir skerðingu vegna mannvirkis sem þar sé. Þá liggi þegar vegslóði upp að leitarhúsi, við bakka Hvanneyrarár og ekki skipti máli þótt slóðinn sé ekki í vegaskrá samkvæmt 32. gr. laga nr. 60/2013.

Athugasemdir landeiganda: Af hálfu annars landeiganda er vísað til þess að ákvörðunartaka Skipulagsstofnunar hvíli á góðum grundvelli og vandaðri málsmeðferð í samræmi við 20. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Fyrirhuguð framkvæmd varði lón sem verði innan við 20% af því umfangi sem löggjafinn hafi kveðið á um að kalli ætíð á

umhverfismat skv. gr. 10.11 í 1. viðauka við lög nr. 111/2021, en slík viðmið séu sett með varúðarreglu í huga. Skipulagsstofnun beri að taka matsskylduákvörðun hvað sem líði stöðu kortlagningar víðerna, enda skuli stofnunin meta hvort framkvæmd sé líkleg til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Þýðing náttúruverndarlaga og verndarmarkmiða þeirra komi fremur til umfjöllunar við skipulagsgerð og ákvarðanatöku um framkvæmdaleyfisumsóknir, sbr. t.d. 61. og 68. gr. laganna.

Í hinni kærðu ákvörðun sé fjallað um mögulega matsskyldu vegna staðsetningar framkvæmdar. Sérstaklega sé fjallað um stöðu þess svæðis sem falli undir sértækustu verndarhagsmunina samkvæmt náttúruverndarlögum, þ.e. flokkun mikilvægs svæðis fyrir himbrima og álft. Það standist ekki skoðun að það leiði til ógildingar þótt ekki hafi sérstaklega verið minnst á stöðu svæðisins sem óbyggðra víðerna en framkvæmdaraðili hafi vísað til svæðisins sem víðerna við meðferð málsins.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi telur gagnrýniverð að Skipulagsstofnun geti verið ósammála faglegu mati Náttúrufræðistofnunar Íslands um nauðsyn þess að umhverfismat fari fram vegna mikillar og fyrirsjáanlegrar skerðingar á votlendi og óbyggðum víðernum. Þá virðist sem ákvæði laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála hafi ekki komið skoðunar.

Fyrirmæli laga um skyldu Skipulagsstofnunar til að líta til staðsetningar og þá einkum m.t.t. verndarsvæða sem falli undir 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd og víðerna, sem verndarmarkmið 3. gr. laganna nái til, verði ekki sniðgengin. Ekki hafi farið fram nein fagleg vinna á vettvangi Umhverfisstofnunar við kortlagningu á óbyggðum víðernum samkvæmt lögum nr. 60/2013. Náttúrufræðistofnun hafi útbúið svonefnt tilgátukort um óbyggð víðerni samkvæmt gildandi lagaákvæðum, þótt það hafi ekki bindandi lagalegt gildi og sé það að finna á kortasjá stofnunarinnar. Í rannsóknarvinnu sem kærandi hafi látið fara fram hafi komið í ljós að verði af framkvæmdinni mundi víðerni skerðast umtalsvert.

Með þessu vísaði kærandi til eigin samantektar um álit erlends sérfræðings og kemur þar fram að sá hafi sérhæft sig í kortlagningu óbyggðra víðerna samkvæmt m.a. viðmiðum Alþjóðanáttúruverndarráðsins, IUCN. Fram kemur að sérfræðingurinn hafi útbúið kort og grófreiknað skerðingu víðerna á Laxárdalsheiði fyrir og eftir ráðgerðar framkvæmdir. Með samantektinni fylgdu uppdrettir í grófri upplausn og yfirlitstafla. Af þeim gögnum má ráða að „kjarna“ víðernasvæði á Laxárdalsheiði muni samkvæmt þessu skerðast um 37,3% og „jaðar- og hjúpsvæði“ ásamt „ekki villtum“ svæðum stækka á móti.

Kærandi hefur gert ítarlegri grein fyrir máli sínu sem verður ekki rakið nánar hér, en úrskurðarnefndin hefur haft þá málafærslu til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Í máli þessu er kærð ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 12. apríl 2023 um að vatnsmiðlun í Hvanná á Laxárdalsheiði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum, þar sem framkvæmdin væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Kæruheimild er í a-lið 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Það er skilyrði kærudaðildar að málum fyrir nefndinni að kærandi eigi lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun. Er það í samræmi við þá meginreglu stjórnsýsluréttar að kærudaðild sé

bundin við þá sem eiga einstaklingsbundna og verulega hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun. Á hinn bóginn teljast umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök eiga lögvarinna hagsmuna að gæta fyrir nefndinni að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sbr. nánar 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Kærandi nýtur aðildar að máli þessu á þeim grundvelli, en af gögnum sem nefndin hefur kynnt sér uppfyllir hann skilyrði 4. mgr. 4. gr. sömu laga sem umhverfisverndar- eða útivistar- og hagsmunasamtök.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 er kærufrestur til úrskurðarnefndarinnar einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um þá ákvörðun sem kæra lýtur að. Sé um að ræða ákvörðun sem sætir opinberri birtingu telst kærufrestur frá birtingu ákvörðunar. Hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar lá fyrir 12. apríl 2023 og var frétt um hana birt á vefsíðu Skipulagsstofnunar þann sama dag. Var hún jafnframt auglýst í Morgunblaðinu hinn 19. s.m. Mátti kæranda vera kunnugt um hina kærðu matsskylduákvörðun frá fyrstu opinberu birtingu hennar en kæra í málinu barst hinn 22. maí 2023, en þá var kærufrestur til nefndarinnar liðinn, samkvæmt framansögðu.

Í 28. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 er fjallað um áhrif þess að kæra berst að liðnum kærufresti. Ber þá samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins að vísa kæru frá nema afsakanlegt verði talið að kæran hafi ekki borist fyrr eða veigamiklar ástæður mæli með því að kæran verði tekin til efnismeðferðar. Tiltekið er í athugasemdum með 28. gr. í frumvarpi því sem varð að stjórnisýslulögum að við mat á því hvort skilyrði séu til að taka mál til meðferðar að loknum kærufresti þurfi að líta til þess hvort aðilar að málinu séu fleiri en einn og með andstæða hagsmuni. Sé svo sé rétt að taka mál einungis til kærumeðferðar að liðnum kærufresti í algjörum undantekningartilvikum. Fram kemur í athugasemdum með 2. mgr. 4. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 130/2011 að kærufrestur til úrskurðarnefndarinnar sé styttri en almennur kærufrestur stjórnisýslulaga. Brýnt sé að ágreiningur um form eða efni ákvörðunar verði staðreyndur sem fyrst og áréttað í því samhengi að eftir því sem framkvæmdir séu komnar lengra áður en ágreiningur um þær verði ljós skapist meiri hætta á óafturkræfu tjóni af bæði umhverfislegum og fjárhagslegum toga.

Ljóst er að úrlausn kærumáls þessa varðar ekki aðeins hagsmuni kæranda, skv. 2. málslíð 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, heldur einnig framkvæmdaraðila. Ekki verður þó litið framhjá því að þær leiðbeiningar sem Skipulagsstofnun veitti við birtingar hinnar kærðu ákvörðunar, þ.e. um að kærufrestur væri til 22. maí 2022, voru ekki í samræmi við ákvæði laga nr. 130/2011. Með hliðsjón af því að kæra barst innan þess kærufrests sem Skipulagsstofnun tilgreindi í hinni kærðu ákvörðun og að fyrirhugaðar framkvæmdir eru enn á undirbúningsstigi, verður að telja afsakanlegt að kæra hafi ekki borist fyrr. Verður kæra á matsskylduákvörðun Skipulagsstofnunar því tekin til efnismeðferðar.

Hinn 7. febrúar 2022 voru áform framkvæmdaraðila um vatnsmiðlun í Hvanná á Laxárdalsheiði tilkynnt Skipulagsstofnun til ákvörðunar um matsskyldu skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021 sem framkvæmd í flokki B, sbr. lið 10.12 í 1. viðauka við lögin. Falla þar undir stíflur og önnur mannvirki eða breytingar á árfarvegi til að hemja og/eða miðla vatni þar sem framkvæmdarsvæði er a.m.k. 1 ha utan þess sem tilgreint sé í tölulíð 10.11, en samkvæmt lið 10.11 eru í flokki A stíflur og önnur mannvirki eða breytingar á árfarvegi til að hemja og/eða miðla vatni þar sem 3 km² lands eða meira fara undir vatn eða rúmtak vatns er meira en 10 miljónir m³.

Lög nr. 111/2021 gera ráð fyrir því að framkvæmdaraðili afli og leggi fram á viðhlítandi hátt upplýsingar um framkvæmd og líkleg umtalsverð umhverfisáhrif hennar, sbr. 2. mgr. 19. gr. laganna. Þá er í 9. gr. reglugerðar nr. 1381/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana nánar kveðið á um efni tilkynningar framkvæmdar í flokki B. Hlutverk Skipulagsstofnunar er svo að taka ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð umhverfismati samkvæmt lögnum. Mat stofnunarinnar hlýtur eðli máls samkvæmt að lúta að því að sannreyna gildi gagna og gæði þeirra. Í þeim tilgangi skal stofnunin leita álits umsagnaraðila, áður en ákvörðun um matsskyldu er tekin, sbr. 1. mgr. 20. gr. laganna, en til þeirra teljast opinberar stofnanir, stjórnvöld eða aðrir lögaðilar sem sinna lögbundnum verkefnum sem varða framkvæmdir og/eða áætlanir sem falla undir lögina eða umhverfisáhrif þeirra. Þá ber Skipulagsstofnun jafnframt að gæta þess að fullnægjandi gögn hafi verið lögð fram og hvílir á stofnuninni sú skylda að upplýsa málið að því marki að hún geti komist að efnislega réttri niðurstöðu.

Í tilkynningu framkvæmdaraðila var fyrirhugaðri framkvæmd lýst og kom m.a. fram að lónið yrði um 0,58 km² að flatarmáli og um 1,85 milljón m³ að rúmmáli. Þá voru sýndar myndir af svæðinu, bæði ljósmyndir og uppdrættir, þar sem staðsetning fyrirhugaðrar stíflu var sýnd. Þó verður ekki séð að lagður hafi verið fram hnitsettur uppdráttur sem sýndi staðsetningu fyrirhugaðrar framkvæmdar, mörk framkvæmdasvæðis og mannvirki sem fyrir séu á svæðinu, líkt og mælt er fyrir um í b-lið 1. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 1381/2021, sbr. g-lið 2. mgr. 33. gr. laga nr. 111/2021. Úr því var þó að nokkru bætt í úttekt sem framkvæmdaraðili lét vinna um áhrif fyrirhugaðrar stíflu á fiskistofna Hvannár en þar eru í töflu sýnd hnit fyrirhugaðrar framkvæmdar, þ.e. stíflu og lóns. Staðhættir eru sýndir í tilkynningu og er ljóst að leitarhús það sem fyrir er á svæðinu mun verða við bakka hins ráðgerða lóns, en mun ekki fara undir það samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdaraðila. Telja verður að ástæða hefði verið til að gera betur grein fyrir staðsetningu hins fyrirhugaða lóns gagnvart leitarhúsinu.

Við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar leitaði Skipulagsstofnun nánar tiltekinna umsagna skv. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 111/2021, þar sem leitað var álits umsagnaraðila á tilkynningu framkvæmdaraðila og hvort hún skyldi lúta mati á umhverfisáhrifum. Kærandi hefur gert bendingu um að í lögum sé ekki mælt fyrir um heimild Skipulagsstofnunar til að afla umsagna umsagnaraðila tvisvar sinnum svo sem var raunin í máli þessu sem að framan er rakið. Stjórnvaldi ber, að eigin frumkvæði, að sjá til þess að nauðsynlegar og réttar upplýsingar liggja fyrir þannig að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í máli, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Verður því ekki gerð sérstök athugasemd við þessa málsmeðferð. Í 1. gr. laga nr. 111/2021 er gerð grein fyrir markmiðum laganna og er eitt þeirra að almenningur hafi aðkomu að umhverfismati framkvæmda og áætlana. Um leið gera lögina fyrst og fremst ráð fyrir að samráð við almenning fari fram við málsmeðferð matsskyldra framkvæmda eða áætlana, áður en leyfi er veitt fyrir þeim. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir slíku samráði við matsskylduákvörðun, enda fer samráð þá fram á síðari stigum verði framkvæmd álitin matsskyld.

Samkvæmt 18. gr. laga nr. 111/2021 ræðst matsskylda framkvæmda sem tilgreindar eru í flokki B í 1. viðauka við lögina af því hvort framkvæmd geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Í 2. viðauka við lögina eru þeir þættir sem líta ber til við það mat taldir upp í þremur tölulíðum, þ.e. eðli framkvæmdar, staðsetningu og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar. Undir hverjum tölulíð eru svo fjöldi annarra liða. Eðli

máls samkvæmt fer það eftir þeirri framkvæmd sem ákvörðunin snýst um hverjir þeirra liða vega þyngra en aðrir við mat Skipulagsstofnunar á því hvort umhverfisáhrif framkvæmdar teljist umtalsverð, en það að framkvæmd falli undir einhverja þeirra leiðir þó ekki sjálfkrafa til matsskyldu.

Í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar er fjallað heildstætt um eiginleika hugsanlegra áhrifa framkvæmdarinnar með hliðsjón af þeim viðmiðum sem tilgreind eru í 2. viðauka laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Dregur stofnunin þar um leið saman niðurstöður sínar varðandi eðli og staðsetningu framkvæmdarinnar. Um áhrif framkvæmdarinnar kemur fram að þau beri að skoða í ljósi eðlis og staðsetningar hennar, svo sem með tilliti til umfangs, eðlis, styrks og fjölbreytileika áhrifa, hverjar líkur séu á áhrifum, tímallengdar, tíðni og afturkræfni áhrifa og möguleika á að draga úr áhrifum. Fram kemur að bygging stíflu og miðlun úr lóni raski náttúrulegu rennsli auk þess að hafa áhrif á setflutninga. Það séu líkur á að tæming á lóni leiði til gruggs og tímabundinna breytinga á styrk súrefnis í vatni neðan stíflu með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á lífríki. Þar sem gera megi ráð fyrir að lónið verði tæmt flest sumur er talið líklegt að áhrif slíkra atburða verði takmörkuð. Í lónstæðinu sjálfu megi síðan gera ráð fyrir neikvæðum áhrifum á vatnalíf sem aðlagð sé lífi í straumvatni. Því megi gera ráð fyrir tapi á búsvæðum urriða og hornsíla á þeim kafla Hvannár sem fari undir lón.

Hvað staðsetningu framkvæmdarinnar varðar, þ.e. hversu viðkvæmt framkvæmdasvæðið er með tilliti til landnotkunar, magns, aðgengileika og gæða náttúruauðlinda, verndarsvæða og álagspols náttúrunnar er vísað til þess að fyrirhuguð mannvirki og lón eru innan svæðis sem skilgreint hefur verið sem mikilvægt fuglasvæði vegna alþjóðlegs mikilvægis fyrir himbrima og álf. Þar sé mikið af vötnum og öðru votlendi en vegna mikilvægis fyrir fugla hafi svæðið verið tilnefnt á B-hluta náttúruminjaskrár. Ekki séu þó álitnar forsendur fyrir varpi himbrima í lónstæðinu, en mögulegt sé að álf verpi í votlendi sem fer undir lón. Vettvangsathuganir hafi staðfest álfir á svæðinu en ekki sé ljóst hvort fuglinn verpi í lónstæðinu. Hafi framkvæmdin í för með sér skerðingu á tæplega 15 ha af votlendi. Að mati Skipulagsstofnunar verði áhrif á fugla minni háttar. Rakið er einnig að setmyndun verði óhjákvæmilega af lóninu og fok lausra jarðefna, en það ráðist af þeim tíma sem lónið muni standa lágt, en gera megi ráð fyrir að slíkt ástand standi skammt yfir. Þá tekur Skipulagsstofnun í niðurstöðukaflanum undir það sem fram komi í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um að framkvæmdaraðila verði gert skylt að setja fram áætlun um vöktun á árangri af framkvæmd og áætlun um að koma svæðinu til fyrra horfs reynist árangur ekki viðunandi. Jafnframt er ljóst af málgögnum að það votlendi sem kann að skerðast verði af framkvæmdum er undir viðmiðunarmörkum a-liðs 1. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 um stærð votlenda sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt ákvæðinu.

Svo sem að framan er rakið hafa verið færð fram sjónarmið í máli þessu um að Skipulagsstofnun hafi í hinni kærðu ákvörðun ekki tekið nægilega afstöðu til áhrifa ráðgerðra framkvæmda á óbyggð víðerni. Hugtakið „óbyggð víðerni“ er skilgreint í 19. tölulið 5. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd þannig að til þeirra teljast svæði í óbyggðum sem sé að jafnaði a.m.k. 25 km² að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúru án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja og að jafnaði í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum. Gert er ráð fyrir því í 46. gr. laganna að friðlýsa megi slík svæði sem óbyggð víðerni. Þá er í 2. mgr. 73. gr. a. í lögnum gert ráð fyrir því að slík svæði verði kortlögð fyrir tilstilli stjórnvalda, en þeirri vinnu mun ekki vera lokið. Í 2. viðauka við lög nr. 111/2021 er mælt fyrir um að meta skuli áhrif af staðsetningu framkvæmda á „ósnortin“ en ekki „óbyggð“ víðerni. Af almennum málskilningi mætti ætla að meiningarmunur geti falist í þessu. Við nánari athugun virðist hugtakið „ósnert víðerni“ arfleifð frá eldri lögum um

náttúruvernd nr. 44/1999, þar sem það kom fyrir, en var þá skilgreint með mjög líkum hætti og hugtakið „óbyggð víðerni“ í gildandi lögum sama efnis. Verða því ekki dregnar verulegar ályktanir um þennan mun á orðalagi.

Til nánari skýringar má vísa til skýrslu þriggja sérfræðinga sem unnin var fyrir Skipulagsstofnun og Áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða árið 2017, en þar kemur fram sá skilningur að friðlýsingarflokkurinn „óbyggð víðerni“ í lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd svari til flokks Ib í flokkunarkerfi IUCN, Alþjóðanáttúruverndarsambandsins (e. wilderness). Fram kemur í skýrslunni að þótt verndun víðerna hafi verið samofin hugmyndafræði náttúruverndar nánast frá upphafi sé flokkurinn sjálfur ekki ýkja gamall því hann hafi fyrst verið tekinn upp í flokkunarkerfi IUCN árið 1994. IUCN hafi árið 2016, gefið út fyrstu leiðbeiningar sínar sem lúti sérstaklega að stjórnun verndarsvæða í þessum friðlýsingarflokki. Með verndun slíkra svæða sé ekki verið að loka þeim algerlega fyrir umgengni manna, heldur leitast við að fyrirbyggja nýtingu eða umbreytingu sem rýri víðernisgæði og gangi þannig gegn forsendum og markmiðum verndunar. Í skýrslunni er bent á að grunnorðið sem löggjafinn hafi ákveðið á sínum tíma að nota, þ.e. víðerni, rími ekki alls kostar við þetta þar sem víðerni sé skilið sem „mikil víðátta, rýmd“ eða „vídd“ meðan hið alþjóðlega hugtak felist í varðveislu hins villta (e. wild) í náttúrunni. (Þorvarður Árnason, David Ostman og Adam Hoffritz: „Kortlagning víðerna á miðhálandi Íslands: Tillögur að nýrri aðferðafræði.“ Háskóli Íslands – Rannsóknasetur á Hornafirði. 2017).

Um fjöllum Náttúrufræðistofnunar um skerðingu óbyggðra víðerna vegna framkvæmdanna gaf Skipulagsstofnun sérstakt tilefni til þess að fjalla um staðsetningu þeirra með tilliti til þess. Það var ekki gert beinum orðum, en hjá því verður þó ekki litið að stofnunin fjallar um staðsetningu framkvæmdanna með tilliti til ásýndaráhrifa eða upplifunar. Þar er rakið að vegslóði liggi upp að leitarhúsi, litlum kofa við bakka Hvanneyra sem sé að öllu jöfnu ekki notaður lengur. Helst megi gera ráð fyrir að fólk á göngu eða við veiðar verði fyrir sjónrænum áhrifum vegna stíflu og lóns en utan leitarstofna sem standi við svæðið séu þar engin mannvirki. Þá kemur fram að ásýndaráhrif verði í lágmarki þar sem um jarðvegsstíflu sé að ræða sem verði þannig úr garði gerð að hún falli sem best að landinu. Í umsögn Skipulagsstofnunar til nefndarinnar er nánar bent á að ekki verði séð hvernig jarðvegsstífla og miðlunarlón sem um ræði í málinu geti falið í sér það mikla skerðingu á óbyggðu víðerni að um umtalsverð umhverfisáhrif geti verið að ræða, en um það hafi ekki verið færð viðhlítandi rök í umsögn Náttúrufræðistofnunar. Muni mannvirkin hafa óveruleg áhrif á víðernisupplifun þeirra sem fari um svæðið. Með hliðsjón af þessum skýringum telur úrskurðarnefndin að þessi annmarki sé ekki svo verulegur að varðað geti ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar.

Verði af hinnu ráðgerðu framkvæmd er hún háð tilteknum leyfum, þ. á m. leyfi til vatnsmiðlunar samkvæmt vatnalögum nr. 15/1923 og framkvæmdaleyfi sveitarfélags. Hafa þar til bærar stofnanir því ekki tekið ákvarðanir um hvort framkvæmdin uppfylli öll skilyrði til útgáfu þessara leyfa. Vegna athugasemdar kæranda um lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála má þannig benda á að lýsing framkvæmdarinnar ber með sér að 3. mgr. 28. gr. þeirra laga geti haft þýðingu við leyfisveitingu, en þar segir að við afgreiðslu umsóknar um leyfi til nýtingar vatns og við aðra leyfisveitingu til framkvæmda á grundvelli vatnalaga, laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og um leyfi á grundvelli skipulagslaga og laga um mannvirki, skuli tryggja að leyfi sé í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram komi í vatnaáætlun.

Að virtu öllu framangreindu er það mat úrskurðarnefndarinnar að Skipulagsstofnun hafi við ákvörðunartöku sína litið með viðhlítandi hætti til viðeigandi viðmiða 2. viðauka laga nr. 111/2021. Verður og ekki annað ráðið en að fyrir stofnuninni hafi legið nauðsynlegar

upplýsingar um framkvæmdina og forsendur hennar sem hún gat reist ákvörðun sína á. Viðurkennt var m.a. að áhrif á fuglalíf væru nokkur og að hætta væri á aurmyndun og uppblæstri frá lóni. Auk þess væru líkur á að tæming á lóni leiddi til gruggs og tímabundinna breytinga á styrk súrefnis í vatni neðan stíflu. Þá muni framkvæmdin breyta ásýnd svæðisins og þar á meðal víðernisupplifun. Loks tók Skipulagsstofnun undir það í niðurstöðum sínum, sem fram kom í umsögn Náttúrufræðistofnunar að framkvæmdaraðila verði gert skylt að setja fram áætlun um vöktun á árangri af framkvæmd og áætlun um að koma svæðinu til fyrra horfs reynist árangur ekki viðunandi. Þrátt fyrir þetta væri ekki slíkum áhrifum til að dreifa að framkvæmdin yrði álitin hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hennar. Verður því álituð ekki hrundið af úrskurðarnefndinni í máli þessu.

Að öllu framangreindu virtu verður kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 12. apríl 2023 um að vatnsmiðlun í Hvanná í Dalabyggð skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Geir Oddsson (sign)