

Skipulagsstofnun  
b.t. Vals Klemenssonar  
Laugavegi 166  
105 Reykjavík

Reykjavík 5. ágúst 2014

### **Umsögn umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur um mögulega matsskyldu svifbrautar í Esju.**

Vísað er í bréf Skipulagsstofnunar, dags. 10. júlí sl., þar sem óskað er eftir umsögn Reykjavíkurborgar um hvort og þá á hvaða forsendum svifbraut í Esju skuli sæta umhverfismati skv. lögum nr. 106/2000 að teknu tilliti til 3. viðauka í framangreindum lögum. Erindið var sent skrifstofu umhverfisgæða á umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkur til afgreiðslu.

#### **Hlutverk og stefna Reykjavíkurborgar**

Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkur fer með málefni náttúruverndar og umhverfisgæða fyrir hönd borgarinnar og einnig skipulagsmála. Ljóst er að bygging svifbrautar í Esju er framkvæmd sem er án fordæmis hérlendis og skoða þarf vandlega allar hliðar málsins. Umhverfis- og skipulagssvið mun ítrekað þurfa að koma að málinu til viðbótar við þessa umsögn og veita ýmis leyfi. Eins og kemur fram í skýrslu VSÓ „Svifbraut í Esju. Fyrirspurn um matsskyldu“ þá þarf að taka til skoðunar nauðsynlegar breytingar á skipulagi þ.m.t. á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024, Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 og deiliskipulagi Mógilsár og Kollafjarðar frá 2003. Auk þessara breytinga á skipulagi þarf Reykjavíkurborg að veita framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi fyrir lagningu svifbrautar, byggingu þjónustumiðstöðva, gerð bílastæðis og annarra mannvirkja. Þá mun Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur þurfa að veita ýmis leyfi m.a. fyrir uppsetningu rotþróa, salerna og starfsemi veitingareksturs auk þess að veita umsögn á síðari stigum.

Áætlun um að leggja svifbraut í Esju fer ekki saman við núgildandi skipulags- og umhverfisstefnu Reykjavíkur um Esjusvæðið líkt og hún birtist í Aðalskipulagi 2010-2030. Það á sérstaklega við efstu hlíðar og hásléttuna á toppi Esju sem hafa verið skilgreind sem óbyggðir og þar sem ekki er gert ráð fyrir framkvæmdum eða mannvirkjagerð. Á sama tíma er útivistargildi svæðisins mikið og ljóst að tækifæri felast í að nýta svæðið betur til ferðamennsku. Aukin notkun á svæðinu til útivistar eykur álag á svæðið. Álag er nú þegar töluvert og hafa t.d. göngustígar þurft mikið viðhald. Efsti hluti Esjunnar hefur í deiliskipulagi verið skilgreindur með lítið útivistarþol en ekki hefur verið metið hvert hámarksþol svæðisins er fyrir umferð fólks. Tilkoma svifbrautar mun breyta útliti, hlutverki og ímynd Esjunnar og ígrunda þarf vandlega heildaráhrif framkvæmdarinnar á náttúru og

samfélag. Þörf er á heilsteyptri og faglegri umræðu um heildarskipulag- og hlutverk svæðisins með samráði við hagsmunaaðila og almenning. Í þessari umsögn er þó fyrst og fremst vikið að beinum áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið, áætluð umsvif og varanleiki áhrifa metin og skorið úr um hvort nægjanlega sé gert grein fyrir áhrifunum, mótvægisáðgerðum og vöktun í lýsingu framkvæmdaaðilans.

#### *Niðurstaðan í hnotskurn:*

Það er mat Umhverfis – og skipulagssviðs Reykjavíkur að framkvæmdin Svifbraut í Esju skuli fara í umhverfismat í samræmi við 3. viðauka laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, vegna sammögnunar ólíkra, óafturkræfra umhverfisáhrifa á svæði sem er óbyggt og hefur lítið þol fyrir raski. Hér á eftir fylgir nánari greinargerð frá umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkur um niðurstöðuna, stærð framkvæmdar, staðsetningu framkvæmdar og helstu umhverfisáhrif. Vísað er í skýrslu VSÓ „Svifbraut í Esju. Fyrirspurn um matskyldu“ og einnig í skipulagsgögn þar sem við á.

### **ÁÆTLUÐ UMHVERFISÁHRIF SVIFBRAUTAR Í ESJU**

#### **Stærð og eðli framkvæmdar**

Lagning svifbrautar í Esju er umfangsmikil framkvæmd, nær yfir stórt svæði, og felur í sér byggingu mannvirkja, fyrst og fremst svifbrautarinnar sjálfar en einnig þriggja þjónustumiðstöðva og mannvirkja þeim tengd (t.d. rotþrær, stígar, útsýnispallar o.fl.), bílastæðis og vega. Í framkvæmdalýsingu eru gefnir upp tveir valkostir, án aðkomuvegar meðfram svifbrautinni eða með aðkomuvegi. Ljóst er að sá valkostur sem er án aðkomuvegar mun fela í sér minna jarðrask og önnur umhverfisáhrif og er dregið í efa að ekki verði munur á raski valkostanna tveggja, líkt og framkvæmdaaðili heldur fram. Þá eru tvær tæknilegar lausnir kynntar er varða svifbrautina sjálfa: annars vegar að hafa 10-20 kláfa sem taka 2-7 farþega og hins vegar að hafa tvo 20-30 farþega klefa. Síðari lausnin krefst mun færri mastra en nokkuð stærri undirstöðu fyrir hvert mastur. Gert er ráð fyrir að hámarki 225 m<sup>2</sup> í aðstöðusvæði við flutning og uppsetningu mastra. Sú lausn með tvö möstur í stað fimmtán felur í sér minna rask, en sjónræn áhrif gætu verið meiri frá stærri möstrum en minni þótt færri séu.

Gert er ráð fyrir bílastæði fyrir um 150 bíla bið Esjurætur sem er töluverð viðbót við núverandi bílastæðafjölda. Þjónustumiðstöðvarnar eru þrjár í áætlaðri framkvæmd, upphafsstöð, millistöð á Rauðhól og endastöð á toppi Esjunnar. Hver stöð er um 5.000 m<sup>2</sup> og með „stórum lóðum“ en byggingarnar sjálfar eru milli 800 og 1500 m<sup>2</sup>, millistöðin eilítið smærri en hinar tvær. Ekki er tilgreint nákvæmlega í skýrslunni hversu stórar lóðirnar eiga að vera eða hvernig þær munu líta út. Gera má þó ráð fyrir útsýnispöllum og öðru hönnuðu útisvæði á lóðunum. Í öllum stöðvunum er gert ráð fyrir

veitingasölu en einungis er gert ráð fyrir eldhúsi í upphafsstöðinni. Gert er ráð fyrir salerni í endastöðinni og því þörf á rotþró og vatnsleiðslu uppi á Esjunni. Í skýrslu VSÓ eru ekki gefnir valkostir fyrir mismunandi gerðir þjónustumiðstöðva eða t.d. svifbraut með tveimur þjónustumiðstöðvum í stað þriggja.

Framkvæmdin felur ekki í sér umtalsverða nýtingu hefðbundinna náttúruauðlinda svo sem vatnsafls, orkuauðlinda og lífrænna auðlinda. Þörf er á vatni fyrir veitingaþjónustu og salerni í þjónustumiðstöðvum og á efnistöku úr námum fyrir byggingarframkvæmdir. Upplýsingar skortir í skýrslunni um hvaðan og hvernig vatn verður flutt í þjónustumiðstöðvarnar í mið- og efst í Esju og því erfitt að meta umhverfisáhrif vatnsleiðslunnar. Hins vegar er gengið á náttúruauðlindir sem erfitt er að meta með tilliti til magns og gæða svo sem landslag, útsýni og aðgang að ósnertri náttúru.

Skýrslan greinir ágætlega frá mengunarhættu vegna fráveitu og á framkvæmdatíma. Ekki virðist þó hafa verið kannað hvort að það sé að fullu fýsilegt að setja upp rotþró efst á toppi Esju. Þá er gert ráð fyrir að flutningar á aðföngum við byggingu svifbrautar fari fram að hluta til með þyrlu og síðan í bráðabirgðarkláf í þeim valkosti þar sem ekki er gert ráð fyrir aðkomuveg. Kranar verða notaðir við að reisa möstrin. Ljóst er að Esjan er stórt fjall, hlíðar brattar og veðurskilyrði oft slæm. Því er líklegt að aðstæður fyrir flutning á aðföngum og við notkun þyrlu, bráðabirgðarkláfs og krana verði erfiðar jafnvel við bestu skilyrði. Hætta á slysum og/eða mengun verður því að teljast allveruleg. Ekki er hugað að þessu í skýrslunni og betri útskýringa er þörf á hvernig aðbúnaður og aðferðir verði aðlagðar þessum varasömu aðstæðum.

Ljóst er að töluvert ónæði mun skapast af starfsemi svifbrautar í Esju, sérstaklega sjónmengun og ónæði af aukinni umferð fólks um svæðið. Einnig má gera ráð fyrir ónæði við lagningu svifbrautarinnar t.d. vegna notkun þyrlu og vinnuvéla. Ónæðið verður mest fyrir göngufólk og aðra sem stunda útivist á svæðinu sem og starfsfólk Skógræktar ríkisins og ábúendur á Mógilsá og Kollafirði. Sjónmengun frá starfsseminni mun þó geta ónáðað mun fleiri vegfarendur t.d. á þjóðvegi 1. Erfitt getur verið að meta ónæði en framkvæmdaaðilar hyggjast stunda samráð við göngufólk og aðra notendur svæðisins og er það vel.

Ágætlega er gert grein fyrir öryggisbúnaði svifbrautarinnar í skýrslu VSÓ. Hins vegar er minna fjallað um öryggi farþega kringum þjónustumiðstöðvarnar. Töluverð slyshætta er til staðar efst í Esjunni og ef miðað er við þann fjölda farþega sem áætlaður er í skýrslunni (allt að 150.000 á ári – mest yfir sumartímann) má reikna með mun meiri fólksfjölda þar en tíðkast núorðið þegar einungis göngufólk fer þar um. Ekki er minnst á þörf fyrir öryggisbúnað í nágrenni framkvæmdarinnar t.d. grindverk eða handriði við brúnir Esjunnar en vel má ímynda sér að stóraukin umferð fólks kalli á slíkar ráðstafanir. Í skýrslunni segir einungis að „mögulegt [verði] að haga því þannig að skýrt sé að ekki sé ætlast til þess að farþegar svifbrautarinnar gangi utan stíga út frá endastöð“. Skilgreina þarf

betur hvernig framkvæmda- og rekstraraðilar svifbrautarinnar munu tryggja öryggi farþega í og við þjónustumiðstöðvarnar.

### **Staðsetning framkvæmdar**

Neðsti hluti svifbrautar í Esju, þ.m.t. neðsta þjónustumiðstöðin og bílastæðið, er staðsett á svæði sem í Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024 og í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 er skilgreint sem Græni trefillinn, útivistar- og skógræktarsvæði þar sem ekki er gert ráð fyrir byggð en leyfir byggingu einstakra mannvirkja. Svifbrautin fellur að hluta til að hugmyndum um nýtingu Græna trefilsins þótt fá fordæmi séu um eins viðamikla aðstöðu fyrir ferðafólk innan svæðisins eins og það er í dag. Hins vegar liggur efri hluti svifbrautarinnar og þ.m.t. tvær þjónustumiðstöðvar á svæði sem í öllum skipulagsáætlunum (svæðisskipulagi, aðalskipulagi og deiliskipulagi Mógilsár og Kollafjarðar) er skilgreint sem opið, óbyggt svæði þar sem ekki er gert ráð fyrir byggingum eða fyrirferðarmiklum mannvirkjum. Umfangsmikilla breytinga á skipulagi svæðisins er því þörf til að leyfi fáiast fyrir lagningu svifbrautar og svæði sem fram til þessa hefur með öllu verið laust við mannvirki myndi fá á sig allt aðra mynd.

Framkvæmdin er að öllu leyti utan verndarsvæða. Hins vegar hefur verndargildi svæðisins í heild ekki verið metið sérstaklega. Í deiliskipulagi Mógilsár og Kollafjarðar eru fimm hverfisvernduð svæði skilgreind og eru þau öll staðsett fyrir neðan Esjuhlíðar eða neðarlega í fjallshlíðinni. Engin verndarsvæði eru ofarlega í Esju. Athygli vekur að í deiliskipulagsgreinargerðinni segir „á efri svæðunum er ekki fyrirhuguð önnur uppbygging en stígagerð og því ekki þörf að skilgreina verndarsvæði sérstaklega“. Er það miður að ekki var tekið tillit til þessa svæðis við skilgreiningu verndarsvæða við gerð deiliskipulagsins og útskýrist það af þeirri ímynd sem einkennir svæðið. Æskilegt væri að leggja mat á verndargildi náttúruminja í efstu hlíðum Esju og á fjallsbrúninni til að geta ályktað með fullvissu hvort framkvæmdin stefni mögulegu verndarsvæði í voða.

Framkvæmdin liggur ekki um svæði sem er skilgreint sem vatnsverndarsvæði. Hins vegar er hluti framkvæmdasvæðis í Mógilsárskriðunni svokallaðri sem er þekkt framhlaup úr Esjunni. Framhlaupið og skálin ofan þess mynda miðlunarsvæði grunnvatns og koma lindir neðan til úr framhlaupinu sem mynda árnar á svæðinu. Lindir þessar eru nýttar til fiskeldis í fiskeldisstöðinni Stofnfiski í Kollafirði. Þá hefur ekki verið skilgreint af framkvæmdaaðila í hvaða vatnsból verður leitað í fyrir neysluvatn þjónustumiðstöðva í Rauðhól og á toppi Esju.

### **Helstu umhverfisáhrif framkvæmdar**

Landsvæðið sem svifbrautin mun hafa áhrif á er víðfemt og að miklu leyti ósnortið. Gert er ráð fyrir óafturkræfu jarðraski á allmörgum stöðum í kringum mastur, þjónustumiðstöðvar og bílastæði. Ágætlega er greint frá því hjá framkvæmdaaðila hvernig dregið verður úr jarðraski vegna

mannvirkjagerðar og einnig frá mótvægisáðgerðum svo sem frágangi á yfirborði og aðgerðum gegn vatnsrofi. Framkvæmdaaðili telur vera lítinn mun á raski þeirra tveggja valkosta sem nefndir eru. Það stenst varla þar sem annar valkosturinn felur í sér lagningu vegar meðfram svifbrautinni sem felur í sér 28.000 m<sup>2</sup> jarðrask og á mun stærra svæði en í valkostinum þar sem enginn aðkomuvegur er. Þá vekur furðu að ekki skuli vera meiri munur en 200 m<sup>2</sup> á áætluðu raski í framkvæmd með 15 möstrum í stað tveggja mastra. Í það minnsta er ljóst að raskið verður mun útbreiddara eftir því sem möstrin eru fleiri. Þá má velta fyrir sér hvort þörf sé á svo stórum þjónustumiðstöðvum og gert er ráð fyrir. Er t.d. nauðsynlegt að hafa veitingasölu í öllum stöðvunum þremur. Draga mætti mjög úr óafturkræfu raski með því að minnka þjónustumiðstöðvarnar.

Álagsspol svæðisins fyrir útivist er metið í deiliskipulagi Mógilsár og Kollafjarðar. Þar eru Esjurætur skilgreindar með mikið útivistarþol, neðri hlíðar Esju (þ.m.t. Rauðhóll þar sem mið-þjónustumiðstöð svifbrautarinnar er áætluð) er skilgreind með miðlungs gott útivistarþol, og efri hlíðar Esju, klettabeltið neðan við Þverfell og háslétta Esju eru öll skilgreind með lágt útivistarþol. Í þessu mati deiliskipulagsins er ekki gert ráð fyrir raski vegna framkvæmda, eingöngu vegna útivistar og þá fyrst og fremst umferð gangandi vegfarenda. Fyrir utan það rask sem verður af framkvæmdinni sjálfri mun umferð gesta á svæðum sem eru skilgreind með miðlungs- eða lítið útivistarþol aukast til muna, sérstaklega á hásléttu Esju þar sem lokastöð svifbrautar er áætluð. Hér fyrr í umsögninni var vikið að því hvernig þessi aukna umferð hefur áhrif á stöðu öryggismála á toppi Esjunnar, en ljóst er að hætta á umtalsverðu jarðraski mun einnig fylgja þessum aukna fólksfjölda og það á svæði sem í dag er mjög lítið raskað því það er nokkuð frá vinsælustu gönguslóðum. Í skýrslu VSÓ er ekki nægjanlega metið hversu mikið rask vegna aukinnar umferðar á hásléttu Esjunnar gæti orðið og ábyrgð vísað til landeigenda (Reykjavíkur) um skipulag göngustíga og annarra innviða.

Ljóst er að eitthvað rask verður á jarðminjum en eins og áður sagði hefur verndargildi jarðminja í efri hluta Esjunnar ekki verið metið sérstaklega. Á því svæði sem svifbrautin liggur um má m.a. finna hraunbelti í hömrum Þverfells og eitt af tuttugu stærstu framhlaupum á Íslandi, Mógilsárskriðu. Gæta þarf sérstaklega að raski á jarðminjum í nágrenni þjónustumiðstöðva í Rauðhól og á toppi Esjunnar. Lítið er minnst á mögulegt rask á jarðminjum í skýrslu VSÓ. Rask verður á gróðurþekju, einkum við rætur Esju en einnig á Rauðhól og víðar í neðri hlíðum Esju þar sem möstur og þjónustumiðstöð munu rísa. Í skýrslunni er talað um að gróður sé mjög gisinn á framkvæmdasvæðinu og er það rétt en á móti kemur að t.d. á svæðinu nálægt Rauðhól er um viðkvæman frumframvindugróður að ræða svo sem mosapembu sem þolir illa átroðning og getur mikið rask á honum leitt til aukinnar hættu á t.d. vind- og vatnsrofi. Ólíklegt er að framkvæmdin hafi mikil áhrif á dýralíf en þó má ekki draga um of úr áflogshættu vegna svifbrautarlína á fugla, einkum fýla sem verpa hátt í fjallinu. Áflog fugla hefur lítið verið rannsakað hérlendis og erfitt að meta með vissu hver áhrif þess gæti verið á fýlavarpið í Esjunni.

Sjónræn áhrif svifbrautarinnar á landslag svæðisins og ásýnd eru sennilega þau umhverfisáhrif sem verða hvað mest og sem eru líklegust til að vera umdeild. Mat á landslagi byggist á skilgreiningu á formum og einingum sem mynda heildir og samhengi. Slíkt mat er sterklega tengt huglægu mati á t.d. fegurðar- og upplifunargildi og getur því verið erfitt að ákvarða út frá almennum mælikvörðum. Landslag er einnig breytilegt eftir nálægð og fjarlægð og sjónarhorni og getur einnig tekið breytingum eftir veðurfari, birtustigi, gróðurþekju o.fl. Verndargildi landslags er gjarnan metið út frá stærð og umfangi, fjölbreytni og samsetningu, sýnileika og aðgengi og hversu fágætt/sérstakt það er á landsvísu/heimsvísu. En landslag hefur einnig menningarlegt gildi t.d. með tilliti til örnefna, vísana í sögu landsins, sagnir og bókmenntir, listir o.fl. Esjan er eitt best þekkta landslagskennileiti á höfuðborgarsvæðinu ef ekki landinu öllu. Stórfelldar breytingar á ásýnd Esju verða því að teljast umtalsverð áhrif á landslag höfuðborgarsvæðisins.

Þótt mikið sé lagt í að draga úr sýnileika svifbrautar í Esju miðað við lýsingar og myndir í skýrslu VSÓ, þá er víst að ásýnd svæðisins mun breytast mikið bæði í nálægð og fjarlægð. Í nálægð mun svifbrautin vera mjög vel sýnileg víða af fjölmennasta göngustíg í Esju, þrátt fyrir að vera í allt að 1 km fjarlægð. Sérstaklega verður svifbrautin áberandi úr efri hlíðum Esju og mun þá skerða útsýni í austurátt. Mastur á Rauðhól mun einnig sjást í 10-12 km fjarlægð og ef snjóþekja er mikil mun sýnileiki þess aukast. Aðkomuvegur í valkosti 2 mun einnig verða sýnilegur í landslagi í allt að 12 km fjarlægð. Þjónustumiðstöðvar munu einnig setja svip á landslagið, sérstaklega í nálægð og myndi t.d. endastöðin á brún Esjunnar og innviðir í nánasta umhverfi hennar gjörbreyta ásýnd svæðisins á hásléttunni þar sem í dag er mikil víðátta og engin mannvirki sjáanleg í nálægð. Framkvæmdaaðili tekur þó fram að mikið verður lagt í að fella þjónustumiðstöðvarnar inn í umhverfið m.a. með því að grafa þær að hluta niður. Einnig ef mögulegt reyndist að fjarlægja a.m.k. hluta af mannvirkjum ef starfsemi svifbrautar legðist niður þá væru þessi sjónrænu áhrif að einhverju leyti afturkræf. Til dæmis ef möstur og lína svifbrautar yrðu fjarlægð myndi draga mjög úr neikvæðum áhrifum á landslag og ásýnd Esjunnar, sérstaklega úr fjarska.

### **Niðurstaða umsagnar**

Það er mat umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur að svifbraut í Esju eigi að fara í mat á umhverfisáhrifum. Framkvæmdin er fordæmalaus hérlendis og henni fylgja neikvæð umhverfisáhrif af ýmsum toga sem eru að mestu leyti óafturkræf og varða svæði (efri hlíðar og toppur Esju) sem hefur verið skilgreint sem óbyggt svæði með miðlungs- eða lítið útivistarþol. Framkvæmdin felur í sér sammögnun áhrifa frá ólíkum framkvæmdaliðum svo sem möstrum, svifbrautarlínunum, byggingum, vatnslögn, rotþróum, bílastæði og mögulega aðkomuvegar. Stærstu áhrifin eru jarðrask og mikil áhrif á landslag og útsýni en einnig eru neikvæð áhrif á gróðurfar, jarðminjar og mögulega dýralíf. Þá hefur

verndargildi svæðisins ekki verið metið að fullu í deiliskipulagi og þörf á frekari rannsóknum varðandi náttúruminjar svæðisins.

Þá er ekki nægjanlega skýrt frá því í fyrirspurninni um matskyldu hver umhverfisáhrifin yrðu af þeirri miklu aukningu í umferð ferðamanna á svæðinu sem áætlað er að fylgi rekstri svifbrautar, t.d. það rask sem yrði á nálægum svæðum, sum hver sem eru að mestu óspjölluð eða nú þegar undir töluverðu álagi. Ef að af framkvæmdinni verður þá er nauðsynlegt að endurskoða notkun Esjusvæðisins í heild og gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir neikvæð umhverfisáhrif vegna aukinnar umferðar. Slík úttekt gæti að einhverju leyti fallið undir upplýsingaöflun í umhverfismati, samhliða útreikningum á áætlaðri fjölgun gesta á svæðinu. Með umhverfismati gefst einnig tækifæri til heilsteyprar umræðu, ítarlegrar kynningar og nauðsynlegs samráðs um framkvæmdina sem óneitanlega varðar hagsmuni fjölmargra aðila.

Umhverfis- og skipulagssvið áskilur sér rétt til að koma með frekari athugasemdir á síðari stigum.

fyrir hönd umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur  
Snorri Sigurðsson, skrifstofu umhverfisgæða