

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Skuggasundi 3
101 Reykjavík

Reykjavík 18. apríl 2020

KÆRA

Með heimild í 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2020 sbr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er kærð ákvörðun sveitarstjórnar Reykhólahrepps frá 25. febrúar 2020 um að veita Vegagerð ríkisins framkvæmdaleyfi til byggingar Vestfjarðavegar frá Bjarkalundi að Skálanesi, samkvæmt svonefndri Þ-H leið. Kærufrestur er 1 mánuður frá birtingu framkvæmdaleyfis þann 18. mars 2020 skv. 2. mgr. 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

I. Kærendur

Eigendur Grafar í Reykhólahreppi:

Arndís Ögn Guðmundsdóttir, kt. 160654-3419, Blesugrót 24, 108 Reykjavík.
Guðrún Alda Gísladóttir, kt. 280574-4069, Hagamel 46, 107 Reykjavík
Kolbrún Pálsdóttir, kt. 110639-3849, Fróðengi 9, 112 Reykjavík
Ósk Jóhanna Guðmundsdóttir, kt. 040346-3099, Hellisbraut 2, 380
Reykhólahreppur.

Eigendur Hallsteinsness í Reykhólahreppi:

Brynda Þórdís Þorbergsdóttir, kt. 180956-4849, Miðvangi 3, 220 Hafnarfirði.
Guðrún Ólöf Þorbergsdóttir, kt. 010164-4199, Leiðhömrum 2, 112 Reykjavík
og
Náttúruverndarsamtök Íslands, kt. 460697-2049, Hringbraut 121, 101
Reykjavík.
Fuglaverndarfélag Íslands, kt. 500770-0159, Hverfisgötu 105, 101 Reykjavík.
og
Gunnlaugur Pétursson, kt. 091252-3689, Blesugrót 24, 108 Reykjavík.

II. Krafan

Þess er krafist að framkvæmdaleyfi til byggingar Vestfjarðavegar frá Bjarkalundi að Skálanesi samkvæmt svonefndri Þ-H leið sem samþykkt var á fundi sveitarstjórnar

Reykhólahrepps þann 25. febrúar 2020 og auglýst var í Lögbirtingarblaðinu þann 18. mars 2020 verði fellt úr gildi.

Jafnframt er áskilinn réttur til að krefjast úrskurðar um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða á síðari stigum málsins vegna framkvæmda sem eru hafnar eða yfirvofandi verði talin ástæða til þess.

III. Málsatvik

Málavextir eru þeir að sveitastjórn Reykhólahrepps ákvað þann 25. febrúar 2020 að samþykka umsókn Vegagerðar ríkisins frá 16. desember 2019 um framkvæmdaleyfi fyrir Vestfjarðavegi eftir svonefndri Þ-H leið en það er sú leið sem áður gekk undir heitinu B-leið og Skipulagsstofnun hafði lagst gegn vegna verulegra, óafturkræfra umhverfisáhrifa á árinu 2006.¹ Um er að ræða framkvæmdaleyfi til byggingar Vestfjarðavegar frá Bjarkalundi að Skálanesi um Teigskóg og áfram yfir Djúpafjörð og Gufufjörð sem verða þveraðir. Bygging vegarins er í samræmi við breytingar á Aðalskipulagi Reykhólahrepps sem samþykkt var í sveitarstjórn Reykhólahrepps 15. október 2019 og staðfest af Skipulagsstofnun 22. nóvember 2019. Í matsskýrslu Vegagerðarinnar er greint frá því að tilgangur framkvæmdarinnar sé að bæta samgöngur um sunnanverða Vestfirði, hafa jákvæð áhrif á samfélagið með því að tryggja áreiðanlegar og öruggar samgöngur um Vestfjarðaveg, stytta vegalendir, leggja bundið slitlag og leggja af vedi um Hjallaháls og Ódrjúgsháls ásamt fjórum einbreiðum brúm.²

Í umhverfismatsskýrslu Vegagerðarinnar eru skoðaðir fimm leiðarvalskostir sem allir uppfylla skilyrði um umferðaráryggi og greiðfærni og lagði Vegagerðin til að nýr vegur yrði lagður samkvæmt leið Þ-H.³ Í álti skipulagsstofnunar samkvæmt 9. gr. 1. nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum kemur m.a. fram að stofnunin telji leið D2 vera þann kost sem uppfyllir best markmið um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 um að draga eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum framkvæmda. Leið D2 liggur í svipaðri veglinu og gamla D leiðin sem Skipulagsstofnun hafði í úrskurði sínum frá 2006 fallist á fyrir utan að gert er ráð fyrir 4,5 km jarðögnum undir Hjallaháls. Í málinu er tekið fram að Teigskógr falli undir 61. gr. náttúruverndarlaga, en samkvæmt náttúruverndarlögum ber að forðast að raska þeim nema brýna nauðsyn beri til. Skipulagsstofnun telur að leið Þ-H muni hafa veruleg óafturkræf áhrif á Teigskóg og lífríki í fjórum og á leirum og fitjar í botni Gufu- og Djúpafjarðar. Í ljósi þess að allar

¹ Í umsögn Skipulagsstofnunar um leið Þ-H frá 9.9.2014 kemur fram að ekki verði annað séð en að veglína Þ-H fylgi að verulegu leyti þeim útfærslum veglína sem lagðar voru fram sem leið B-um Hallsteinsnes/Teigsskógr i matsskýrslu 2005. Jafnframt fylgi leið Þ-H síðan leið B áfram fyrir Djúpafjörð og Gufufjörð. Með því telji stofnunin að veglína Þ-H feli ekki í sér nýja framkvæmd sem unnt er að leggja fram til nýs umhverfismats heldur að veglína Þ-H sé í grunninn sama framkvæmd og leið B sem Skipulagsstofnun lagðist gegn með úrskurði sínum frá árinu 2006.

² Skýrsla Viaplan, Vestfjarðavegur um Reykhólahrepp, Valkostagreining, 15.1.2019, kafli 1.2.(hér eftir nefnd valkostagreining Viaplan)

³ Vestfjarðavegur (60) milli Bjarkalundar og Skálaness í Reykhólahreppi.“Mat á umhverfisáhrifum, frummatsskýrsla“, Vegagerðin, október 2016.

hinar veglinurnar uppfylla umferðaröryggiskröfur er það mat stofnunarinnar að ekki hafi verið sýnt fram á brýna nauðsyn á að leggja veginn samkvæmt leið P-H.⁴

Um vorið 2018 leitaði Reykhólahreppur til norsku verkfræðistofunnar Multiconsult í Oslo og óskaði eftir að hún rýndi í fyrirliggjandi vegstæði frá Vegagerðinni en auk þess yrði skoðað mögulegt vegstæði framhjá Reykhólum, sem íbúðar óskuðu sérstaklega eftir. Þá var óskað eftir að leitað yrði að mögulegum valmöguleika sem sátt gæti orðið um. Í júní 2018 lagði norska verkfræðistofan fram tillögu að Reykhólaleið eftir svokallaðri R leið sem umbeðinn sáttavalkost en talið var að hann myndi kosta um 6,89 milljarða. Kostnaður við Teigskógsleið P-H hafði verið metinn uppá 6,38 milljarða á verðlagi 2016 sem var eins og áður sagði valkostur Vegagerðarinnar.

Um haustið 2018 kom Vegagerðin með nýja tillögu að Reykhólaleið undir heitinu A3 sem liggur í svipuðu vegstæði og Reykhólaleið R en áætlaður kostnaður við hana mat Vegagerðin 11,2 milljarða á verðlagi 2017. Munurinn á milli leiða Vegagerðarinnar og Multiconsult á Reykhólaleiðunum að mati Viaplan snéri annars vegar að brúartegund yfir Þorskafjörð og hins vegar að því að Vegagerðin telur að ekki sé kleift að nýta núverandi Reykhólasveitarveg heldur þurfi að endurbyggja þann veg að stórum hluta sem Muliconsult mat ekki nauðsynlegt a.m.k. ekki við núverandi aðstæður og mætti því biða.

Í nóvember 2018 fól Reykhólahreppur fyrirtækinu Viaplan sem sérhæfir sig í skipulagi samgangna að gera valkostagreiningu (multi-criteria analysis) byggða á samanburði gangnaleiðar D2, Teigskógsleiðar P-H, Reykhólaleiðar R og Reykhólaleiðar A3. Niðurstöða valkostagreiningar Viaplan var sú að R og A3 leiðirnar væru umhverfislega og samfélagslega hagstæðari kostur en P-H og D2 leiðirnar. Í niðurstöðu skýrslunnar sem rökstudd var í 20 liðum var gerð athugsemd við að Vegagerðin skyldi ekki hafa unnið kostnaðar-/ábatagreiningu eða félagshagfræðilega greiningu á framkvæmdunum við Vestfjarðaveg. Með því hefði verið hægara um vik að taka tillit til ófjárhagslegra þáttta og útiloka leiðarvalskosti fyrr í ferlinu. Þá var gerð alvarleg athugasemd við samanburð leiðarvalskosta þar sem Vegagerðin hækkaði verðlag á milli skýrslna 2017 og 2018 án nánari útskýringa. Þá var það talið gagnrýnivert að, í frumathugun Vegagerðarinnar frá október 2018 um valkosti veglagningar framhjá Reykhólum, skuli ekki metin leið R eins og hún lá fyrir frá Multiconsult, heldur búin til ný Reykhólaleið A3 þar sem gert er ráð fyrir að endurbyggja Reykhólasveitarveg. Þessi frávik á milli leiðar A3 og R leiðar gera að verkum að ógerningur er að bera þær saman kostnaðarlega séð. Vegagerðinni hefði borið að meta R leiðina með sama hætti til þess að hægt yrði að bera saman annars vegar útreikninga Multiconsult og hins vegar útreikninga Vegagerðarinnar.

Þrátt fyrir viðleitni sveitarstjórnar Reykhólahrepps að viðhafa fagleg vinnubrögð við leiðarval m.a. með því að fá sérfræðinga að borðinu við úrlausn flókinna þáttta hverrar leiðar fyrir sig og samanburði þeirra átti hún ekki því láni að fagna að velja þann valkost

⁴ Vestfjarðavegur (60) milli Bjarkalundar og Skálaness í Reykhólahreppi, „Álit um mat á umhverfisáhrifum“, Skipulagsstofnun, 28.3.2017. (hér eftir nefnt Álit Skipulagsstofnunar)

sem Viaplan hafði metið samfélagslega og umhverfislega vænstan til uppbyggingar sveitafélagsins því fundargerðir sveitastjórnarfunda sýna að Vegagerðin gerði einstökum aðilum í stjórninni erfitt fyrir að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Í fundargerðum kemur fram að þrýstingur Vegagerðarinnar á að leið ÞH verði fyrir valinu hafi í rauninni í rauninni tekið skipulagsvaldið af stjórn sveitafélagsins sem er óásættanlegt því skipulagið endurspeglar að jafnaði áherslur og pólitíkska sýn stjórnvaldsins. Á sama fundi baðst Ingimar Ingimarsson lausnar frá störfum oddvita. Af bókun hans má ráða að eftir að hinum fjölmörgu kostum sem Reykhólaleiðir hafa í för með sér fyrir uppbyggingu sveitafélagsins var hafnað taldi hann sig ekki lengur geta leitt geta leitt það starf sem framundan væri. Af þessu má ráða að oddvitinn treysti sér ekki til að fylgja eftir byggingu vegar sem hann taldi stríða gegn hagsmunum sveitafélagsins.

Eins og fram kemur í skýrslu valkostagreiningar Viaplan eru áform um byggingu Vestfjarðavegar um Teigskógi ekki ný af nálinni, en kæra þessi er 6. eða 7. tilraun þeirra að verjast ásælni Vegagerðarinnar í stjórnarskrárvarin eignarréttindi þeirra og til varnar viðkvæmrar náttúru m.a. með kostnaðarsönum málaserlum.

Það er skemmt frá því að segja að umhverfisráðherra snéri við úrskurði Skipulagsstofnunar frá 2006 og heimilaði með úrskurði sínum í janúar 2007 byggingu vegar um Teigskógi. Úrskurðurinn var borinn undir Héraðsdóm Reykjavíkur sem ógilti með dómi sínum í september 2008 ákvörðun umhverfisráðherra á þeim grunni að Vegagerðin hefði látið hjá liða að kanna raunveruleg áhrif þverunar á lífríki í Gufu- og Djúpafirði innan þverunar en þess í stað aðeins haft uppi getgátur um áhrif á lífríki í fjörum og á leirum og fitjar í botni fjarðanna. Af þeirri ástæðu hefðu umhverfisáhrif þverunar ekki sætt mati Skipulagsstofnunar og ráðherra. Í dómi Hæstaréttar nr. 671 frá 2008 þar sem niðurstaða héraðsdóms var staðfest var tekið undir sjónarmið kærenda sem horfðu til tilgangs laga um mat á umhverfisáhrifum og héldu því fram að mat á eðli og eiginleikum vega s.s. greiðfærni, viðhald og öryggi væri ekki mat á umhverfisáhrifum í skilningi laganna. Niðurstaða hins æðsta dómstóls var aðeins skammgóður vermir fyrir kærendur því Vegagerðin fór aftur af stað þegar lögum um mat á umhverfisáhrifum var breytt með lögum nr. 74/2005 og kröfðust endurupptöku málsins á grundvelli 24. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 en á þá beiðni féllst Skipulagsstofnun með ákvörðun sinni þann 26. maí 2015.

Með bréfi Vegagerðarinnar til kærenda frá 29. maí 2017 var þeim gerð grein fyrir því að ætlunin væri að fara með veginn um landsvæði þeirra. Í bréfinu var greint frá umfangi fyrirhugaðrar eignaskerðingar og óskað eftir viðræðum vegna bótaþáttarins. Kærendur gerðu Vegagerðinni grein fyrir því að ekki stæði til að samþykka veglagningu um skógin.

IV.Rökin fyrir kröfugerð kærenda

1. Aðildin

Eigendur fasteignanna Grafar og Hallsteinsness byggja kröfu sína á því að þeir eigi lögvarinna hagsmunu að gæta varðandi úrlausn kærumáls þessa í merkingu 1. máls. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130 frá 2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála en þar kemur fram að þeir einir sem eiga lögvarinna hagsmunu að gæta geti kært stjórnvaldsákvarðanir eða ætlað brot á þátttökurétti almennings til úrskurðarnefndarinnar. Hugtakið „aðili máls“ hefur ekki verið skilgreint í lögunum en almennt er viðurkennt að það sæti rúmri lögskýringu.⁵

Þegar upp koma vafatilvik um hverja beri að telja aðila máls á sviði skipulags- og byggingarmála og umhverfisréttar ber að leysa úr því með svipuðum hætti og um matskennda reglu væri að ræða, þ.e. þá fer fram heildstætt mat á hagsmunum og tengslum umrædds einstaklings við úrlausn málsins á grundvelli ákveðinna sjónarmiða og ályktun síðan dregin um það, hvort telja beri hann aðila þess.⁶

Kærendur telja sig eiga *beinna hagsmunu* að gæta af úrlausn málsins enda hafi niðurstaða kærumálsins bein áhrif á möguleika þeirra til ráðstöfunar á fasteignum þeirra. Við mat á „*beinum hagsmunum*“ er vísað til þess hversu náið maður tengist hagsmunum af úrlausn málsins.⁷ Veglagning um landsvæði kærenda mun hafa veruleg áhrif á möguleika þeirra til ráðstöfunar á landi sínu og eftir atvikum leiða til skerðingar/upptöku eignaréttar þeirra. Í úrskurði úrskurðarnefndar um skipulags- og byggingarmál frá 6. desember 2000 réðist niðurstaða þess hvort eigandi Hálsa í Skorradal hefði lögvarða hagsmuni í málínu af því hvort hin fyrirhugaða byggð myndi snerta land Hálsa eða fyrirhuguð mannvirkjagerð yrði í landi hans. Þannig mat nefndin aðildina út frá því hvort framkvæmdin myndi hafa bein áhrif á eign kæranda en einnig á grundvelli grenndarsjónarmiða. Í Hrd. 83/2003 var lögaðilinn Samskip talin eiga lögvarða hagsmuni af úrslitum máls Eimskipafélagsins og Samkeppnisyfirvalda og því hafa aðilastöðu í málínu, en dómur þessi er talinn hafa fordæmisgildi varðandi óbeinu hagsmunina.

Kærendur byggja kröfu sína á því að hagsmunir þeirra séu *verulegir* af niðurstöðu kærumálsins. Reynslan hefur sýnt að vörn kærenda gegn framkvæmdum í landi þeirra hefur haft í för með sér mikinn fjárhagslegan kostnað í formi ólaunaðrar vinnu, beinna fjárútláta og miska enda er umhverfismat sem unnið er af mörgum sérfræðingum á ótal sviðum svo flókið að það er ekki á færi leikmanna að verjast því. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála Á.S. 4.3.2008 (2/2008) var talið að lögaðilarnir Byr

⁵ Páll Hreinsson, Stjórnsýsluréttur, málsmeðferð 2013, bls. 167.

⁶ Páll Hreinsson, Hæfisreglur stjórnsýslulaga, 314-315

⁷ Id, bls. 168.

og Glitnir hefðu báðir aðilastöðu m.a. vegna þess kostnaðar sem þeir myndu hafa af málinu. Þá mun allt jarðrask í landi kærenda hafa veruleg áhrif á verðmæti landsins, nýtingu landareignarinnar, lífsgæði eigenda og eftir atvikum önnur mannréttindi þeirra svo sem friðhelgi einkalífisins.

Kærendur byggja kröfu sína á því að þeir eigi *lögvarinna* hagsmunu að gæta varðandi niðurstöðu kærumáls. Fasteignaeignaréttindi manna eru er stjórnarskrárvarin sem ekki verður hróflað við nema brýna nauðsyn beri til og fyrir komi fullar bætur. Í Hrd. nr. 173/2001 þar sem deilt var um lögvarða hagsmuni komst rétturinn svo að orði: „Það er skilyrði þess að dómstólar leysi úr sakarefnni að máli skipti fyrir stöðu stefnanda að lögum að fá dóm um það.“

Þá byggja kærendur kröfu sína á því að hagsmunir þeirra af úrslausn kærumáls séu bæði *almennir* og *sérstakir*. Hagsmunirnir séu almennir í ljósi þess að þeir telji of mikil umhverfisspjöll felast í veglagningu um Teigskóg með tilheyrandi þverun tveggja fjarða, en þeir eigi einnig sérstakra og einstaklingsbundinna hagsmunu að gæta og er þá vísað til þess sem áður hefur komið fram. Kærendur telja að miklu skipti í þessu sambandi að Vegagerðin á fleiri möguleika til veglagningar s.s. samkvæmt D leiðinni og eftir atvikum með gangnagerð. Breytingar á útfærslu B leiðarinnar (veglína P-H) leiðir til þess að veglagning verður verulega kostnaðarsamari en áður var gert ráð fyrir og því er raunhæft að horfa til gangnagerðar t.d. með því að taka gögnin í 50-70 m hæð yfir sjávarmáli.

Landeigendur og Gunnlaugur Pétursson byggja heimild sína til að kæra útgáfu framkvæmdarleyfis á 60. gr. stjórnarskrárinnar en staðfest var í dómi Hæstaréttar nr. 231/2002 að í skjóli þeirrar reglu nýtur sá sem aðild hefur átt að máli fyrir stjórnvaldi almennt réttar til að bera undir dómstóla hvort farið hafi verið að lögum við meðferð þess og úrslausn. Gunnlaugur Pétursson og aðrir landeigendur gerðu margvíslegar athugsemdir við matskýrslu Vegagerðarinnar á fyri stigum málsins.⁸

Náttúruverndarsamtök Íslands og Fuglaverndarfélag Íslands sækja aðild sína til 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála enda uppfylla þau skilyrði laganna um fjölda félaga, inntökuskilyrði, markmið og bókhaldsskyldu.

2. Formlegir annmarkar

2.1 Vanhæfi stjórnarmanns

Kærendur telja að skoða verði stöðu sveitastjórnarmannsins Jóhönnu Aspar Einarsdóttur er hún stóð að samþykki umsóknar Vegagerðarinnar á framkvæmdaleyfi fyrir Vestfjarðavegi eftir leið P-H þann 25. febrúar 2020 í ljósi þeirra persónulegu hagsmunu sem hún hafði áður tryggt að kæmu í hennar hlut yrði leið P-H samþykkt í

⁸ Gunnlaugur Pétursson. Vestfjarðavegur (60) Bjarkalundur – Skálanes, Athugsemdir við frummatsskýrslu, Reykjavík desember 2016.

sveitastjórn. Í spurningum hennar til Vegagerðarinnar þann 7. janúar 2019 sem þáverandi sveitastjóri Reykhólahrepps hafði milligöngu um, leitaði hún upplýsinga um hvort afleggjarinn að Gufudal yrði lagður bundnu slitlagi ef þH leiðin yrði samþykkt og fékk þau svör að nýr afleggjari yrði lagður bundnu slitlagi.. Sveitastjórnararmaðurinn var ein þriggja þess meirihluta sem stóð að hinni kærðu ákvörðun og því réði atkvæði hennar úrslitum varðandi útgáfu leyfisins. Samkvæmt 20. gr. sveitastjórnarlaga nr. 138/2011 ber sveitarstjórnarmanni, nefndarfulltrúa eða starfsmanni sveitarfélags að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt má ætla að viljaafstaða hans mótið að einhverju leyti þar af. Þessi regla tekur einnig til gerðar samninga fyrir hönd sveitarfélags.

2.2 Ólögmætar þvinganir Vegagerðarinnar

Kærendur telja að sá ágalli hafi verið á samþykki umsóknar Vegagerðarinnar um framkvæmdaleyfi á 447. fundi sveitastjórnar 25. febrúar 2020 að ákvörðunin hafi verið tekin vegna þvingunar Vegagerðarinnar sem hótaði að yrði Teigskógsleiðin ekki farin þyrfti Reykhólahreppur að greiða þann kostnað sem nemur mismuninum á þeirri leið og annarri þeirri sem fyrir valinu yrði. Það sést á því að Árný Huld Haraldsdóttir, Embla Dögg B. Jóhannsdóttir og Jóhanna Ösp Einarsdóttir sem stóðu að þeim meirihluta sem samþykkti umsóknina höfðu á 442. fundi frá 15.10.2019 og 433. fundi frá 22.1.2019 látið hafa eftir sér með bókun í fundargerð að með þessu væri Vegagerðin búin að taka af þeim skipulagsvaldið. Í ljósi þess að sveitafélagið hafði ekki fjárhagslegt bolmagn til að standa eitt straum af þeim umfram kostnaði sem t.d. val á R og A3 leiðunum sem Viaplan hafði metið samfélagslega hagstæðast fyrir íbúa Reykhólahrepps er hætta á því að þvinganir Vegagerðarinnar hafi haft áhrif á störf þessara sveitastjórnamanna. Skoða verður hvort þessi ágalli á afgreiðslu málsins varði við 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 þar sem boðið er að sveitafélög beri ábyrgð á útgáfu framkvæmdaleyfis og 25. gr. sveitastjórnarlaga nr. 138/2011 sem varðar sjálfstæði sveitastjórnamanna í störfum sínum og við meðferð máls.

2.3 Brot á 10. gr. rannsóknareglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Kærendur byggja kröfu sína á því að Vegagerðin hafi ekki uppfyllt skyldur sínar samkvæmt 8. og 9. gr. 1. nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum með því að láta hjá líða að rannsaka áhrif veglagningar um Teigskóg á lífríki skógarins, á fuglalíf sem verður fyrir áhrifum af framkvæmdinni og áhrif þverunar Djúpa- og Gufufjarðar. Þá hefur Vegagerðin ekki tryggt gæði og áreiðanleika þeirra upplýsinga sem sveitastjórn Reykhólahrepps hafði til hliðsjónar er hún samþykkti útgáfu framkvæmdarleyfis og því er framkvæmdarleyfið haldið eftirfarandi annmörkum:

Óvissa ríkir um áhrif þverunar á líkleg áhrif þverunar á þær 4.800 álfir sem fella fjaðrir að sumarlagi í fjörðunum sem er talsvert meira en 1% viðmið um alþjóðlega mikilvæg

fuglasvæði samkvæmt skilgreinum Birdlife Internatioal og Ramsarsamningsins. Að sama skapi ríkir óvissa um áháhrif á á milli 2000-3000 rauðbrystinga sem fara um Gufufjörðinn að vorlagi. Þetta er a.m.k. 1% stofnsins í heiminum og því hefur fjörðurinn alþjóðlegt verndargildi samkvæmt Ramsarsamningnum og Bernar-samningnum. Þá hafa ekki verið gerðar neinar sniðtalningar á fuglum í Teigskógi né metin stofnstærð einstakra fuglategunda s.s. rjúpu, músarrindils eða auðnuttillings sem þó ætti að vera skilyrði þar sem Teigskógar er á náttúruminjaskrá (svæði 303). Þá hefur ekki farið fram nein rannsókn á fuglum að vetrarlagi hvorki í Teigskógi né í fjörðunum tveimur, m.t.t. líklegra áhrifa af veglagningu.

2.4 Meðalhófsreglan/Valdníðsla

Kærendur byggja kröfu sína á því að brotið hafi verið gegn 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þar sem boðið er

„að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.“

Kærendur telja að sveitastjórnin hafi margbrotið gegn reglunni á þeim 20 árum sem þeir hafa neyðst til að taka til varna gegn veglagningu um Teigskógi. Sveitastjórninni hefði borið að velja þann kost sem er minnst íþyngjandi fyrir hagsmuni þeirra enda hefði lögmætu markmiði verið náð með vali á öðrum leiðum sem allar uppfylltu markmið Vegagerðarinnar í matsskýrslu og Reykhólaleiðir hefðu tryggt markmiðið um jákvæða byggðaþróun í sveitafélaginu enn frekar en PH leiðin.

3.Efnislegir annmarkar

3.1 Brot gegn 1. nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum

Byggt er á því að útgáfa framkvæmdaleyfis fari í bága við markmið laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 eins og þau koma fram í 1. mgr. 1. gr. laganna en þar segir að markmið með lögnum sé að tryggja að áður en veitt er leyfi fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar. Eins og áður hefur komið fram ríkir óvissa um áhrif þverunar á lífríki í Djúpa- og Gufufjörði en það er staðfest í greinargerð með framkvæmdaleyfinu. Þegar svo er hafa áhrif þverunar á lífríkið í fjörðunum ekki verið metin eins og borðið er í lögnunum en það var þessi þáttur sem leiddi til þess að héraðsdómur ógilti úrskurð umhverfisráðherra á árinu 2008. Umfjöllun um leirur, rannsóknir og endurheimt er afar óljós í greinargerðinni og virðist ætlunin vera að gefa Vegagerðinni sjálfdæmi um hvort eða hvernig þessum þætti verður háttað. Þá er gert ráð fyrir því að Vegagerðin beri sjálf

ábyrgð á eftirfylgni vöktunaráætlana en með því er framkvæmdaraðila falið að hafa eftirlit með sjálfum sér.

Í greinargerðinni með framkvæmdaleyfi þar sem viðurkennt er að engar upplýsingar liggi fyrir um áhrif þverunar á leirur er boðið að Vegagerðin skuli kynna sér endurheimtur á leirum og gera tilraunir með slíkt og fylgjast með lífríkinu sem skýtur skökku við enda eðlilegra að slíkar rannsóknir hafi þegar farið fram. Þá telja kærendor að þessar upplýsingar eigi að liggja fyrir áður en gefið er út framkvæmdarleyfi. Þá er í matsskýrslu Vegagerðarinnar greint frá þeim fuglarannsóknum sem ætlunin er að ráðast í, rannsóknum sem þyrftu að taka til mun stærra svæðis en þar er tiltekið til samanburðar og ná yfir lengri tíma ef marktækar niðurstöður eiga að fást. Í greinargerð með framkvæmdarleyfi er hins vegar ekki minnst á þessar rannsóknir sem gefur tilefni til efasemda um að þær verði framkvæmdar í ljósi þess að Vegagerðin hefur nú haft 20 ár til að framkvæma þær rannsóknir. Þá hafa fáar rannsóknir farið fram á plöntum og vistkerfi í Teigskógi en þær rannsóknir sem gerðar hafa verið m.a. af Ágústi H. Bjarnasyni, Kristbirni Egilssyni benda til þess að nauðsynleg sé að leggja mat á áhrif vegagerðar um skóginn á þetta flókna lífríki áður en tekin verði ákvörðun

3.2 Valkostamatið gallað

Framkvæmdaleyfið brýtur í bága við 2. mgr. 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum þar sem boðið er að í matsskýrslu skuli gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina kunna að koma og umhverfisáhrifum og bera þá saman. Kærendor halda því fram að tilgangur valkostakröfunnar sem er að draga eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum framkvæmdar á umhverfið og yfirlýst markmið reglugerðar um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012 bindi hendur sveitastjórnar Reykhólahrepps. Í reglugerðinni sem sett var með heimild í skipulagslögum nr. 123/2010 er boðið að við veitingu leyfis fyrir matskenndri framkvæmd skuli gæta að þeim markmiðum að trygga vernd landsлага, náttúru og menningarminja og koma í veg fyrir umhverfisþjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Kærendor byggja kröfu sína á því að þegar fjórir valkostir framkvæmdar sem allir uppfylltu skilyrði Vegagerðarinnar og samræmdust þeim markmiðum sem að var stefnt í matsskýrslunni hefði sveitastjórninni borið að velja þann kost sem hafði minnstu umhverfisáhrifin í för með sér. Þegar horft er til hlutverks sveitastjórnarinnar og skyldur hennar gagnvart íbúum sveitafélagsins liggur beinast við að velja Reykhólaleiðirnar í samræmi við niðurstöður rannsóknar sem sveitafélagið stóð sjálft fyrir að yrði framkvæmt.⁹

Áskilinn er réttur til að koma að frekari gögnum færa fram frekari röksemdir fyrir þessari málsástæðu.

⁹ Valkostagreining Viaplan kafla 9.

3.3. Sveitastjórn fór út fyrir heimild sína

Kærendur byggja kröfu sína á því að sveitastjórn hafi farið út fyrir heimild sína er hún veitti leyfi til veglagningar um Teigskóg án þess að sýna fram á nauðsyn þess að sú leið yrði fyrir valinu af þeim valkostum sem allir uppfylltu markmið Vegagerðarinnar. Í 14. gr. skipulagsлага nr. 123/2010 er boðið að sveitastjórn skuli taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum áður en leyfi er veitt til framkvæmdarinnar. Í 2. gr. reglugerðar sem gildir um útgáfu framkvæmdaleyfis nr. 772/2012 er tiltekið að markmið með reglugerðinni sé að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landsgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarminjar og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbærri þróun að leiðarljósi. Ljóst er að útgáfa framkvæmdaleyfis fyrir matskyldri framkvæmd er bundin því skilyrði að hagsmunir sveitafélagsins verði að vera ríkir til að fara gegn álití Skipulagstofnunar þar sem kveðið er á um veruleg óafturkræf umhverfisáhrif. Því meiri umhverfisspjöll sem hlýst af framkvæmdinni einkum á náttúrufyrirbæri sem nýtur lögbundinnar verndar má gera ráð fyrir að hagsmunirnir að vera því ríkari fyrir nærsamfélagið og landið allt. Við slíkt mat skiptir miklu hvort aðrir frambærilegir valkostir séu til staðar.

Kærendur telja að sveitastjórnin hafi ekki sýnt fram á það með nægilega sterkum rökum að svo ríkir samfélaglegir hagsmunir hafi legið til grundvallar vali hennar á ÞH leiðinni fyrir sveitafélagið að það réttlæti þau umhverfisspjöll sem hlýst af framkvæmdinni.¹⁰ Kærendur horfa til kafla 8.8 í greinargerðinni og byggja kröfu sína á eftirfarandi efnisástæðum:

- Af greinargerð með framkvæmdaleyfinu verður ekki ráðið að þær leiðir sem sem sveitastjórn hefur mögulega leitað til að draga úr hinum neikvæðum umhverfisáhrifum Teigskógarleiðar hafi borið árangur. Alvarlegra er þó óvissan sem ríkir um áhrif framkvæmdarinnar vegna rannsóknar og mats sem ekki hefur farið fram.
- Kærendur mótmæla því að sá kostnaðarmunur sem talinn er vera á framkvæmdarkostum réttlæti að sveitafélagið veiti leyfi til veglagningar um Teigskóg þrátt fyrir álit Skipulagsstofnunar. Í fyrsta lagi liggur ekki fyrir nægjanlega öruggt kostnaðarmat á leiðunum fjórum svo að unnt verði að bera þær saman. Þá gerði Viaplan alvarlega athugsemd við það að Vegagerðin skyldi hafa hækkað verðlag á milli skýrslan 2017 og 2018 án nánari útskýringa sem gerir samanburð á stofnkostnaði erfiðari. Þá vekur athygli að Vegagerðin notar ekki sömu forsendur við útreikning á stofnkostnaði veglagningar eftir mismundandi leiðum og kostnaðarmat R valkostinn með hliðsjón af því að byggingu nýs vegar í stað þess að byggja á þeim vegi sem fyrir er, en þessu var Viaplan ekki sammála og því verður ekki byggt á samanburði Vegagerðarinnar á stofnkostnaði hinna mismundandi leiða. Að síðustu hefði borið að kostnaðarmeta D2 leiðina með styttri göngum enda eru allflest göng á Íslandi lögð í 20-100 m.y.s.

¹⁰ Greinargerð með framkvæmdaleyfinu kafli 8.8.

Kærendur halda því fram að 0,5 milljarða verðmunur milli PH og P leidur réttlæti ekki þann fornarkostnað sem síðari leiðin hefur í för með sér

- Engu breyta skilmálar fyrir leið PH sem snúa að breyttu fyrirkomulagi brúar yfir Djúpfjörð þegar engar rannsóknir liggja fyrir um áhrif breyttra strauma, setflutninga og hugsanlega breytingu á seltumagni sjávar á lífríkið sem búast má við að verði í kjölfar þverunar fjarðanna, jafnvel þótt full vatnsskipti verði tryggð. Það er fyrst þegar upplýsingar um strauma, seltu, setflutninga og sjávarhæð liggja fyrir að unnt verður að meta líkleg áhrif framkvæmdarinnar á lífríkið þ.m.t. þang og þara, uppeldisstöðvar skarkolaseiða, fæðustöðvar rauðbrystinga og annarra fugla. Rétt er að geta þess að við þverum Gilsfjarðar dó þarinn út og þar með mikilvægt lífríki sem byggði á þaranum. Þá liggja ekki fyrir rannsóknir á lífríki í þeim fjörðum sem þveraðir hafa verið. Í dag ríkir ríkir óvissa um áhrif þverunar og því verður aðeins stuðst við getgátur í því sambandi.
- Kærendur mótmæla því sem röngu að D2 og R leiðirnar séu síðri en leið PH og A3 varðandi umferðaröryggi. Ekki er dregið í efa sú niðurstaða umferðaröryggismats Vegagerðarinnar að leiðir A3 og PH séu sambærilegar m.t.t. umferðaröryggis, en því er mótmælt að að R leiðin hafi komið mun óhagstæðar út m.t.t. umferðaröryggis en hinir valkostirnir enda er sú fullyrðing Vegagerðarinnar algjörlega órökstudd.¹¹ Rannsóknir Viaplan leiddu þvert á móti í ljós að ekkert benti til að Reykhólasveitavegur í núverandi mynd sé hættulegri en nálægir vegkaflar. Upplýsingar frá Vegagerðinni um tíðni slysa fyrir tímabilið 2012-2016 sýni 0-0,5 óhappatiðni á hverja milljón ekna km á Reykhólasveitarvegi, 0,5-1 óhöpp á Vestfjarðavegi um Þorskafjörð og 1-2 óhöpp á Vestfjarðavegi á milli Reykhólasveitarvegar og Króksfjarðarness.¹² Þessar niðurstöður eru í samræmi við rannsóknir og útreikninga Gunnlaugs Péturssonar, einn kærenda þessa málს. Áskilinn er réttur til að leggja fram frekari gögn með útreikningum Gunnlaugs sem renna enn frekari stoðum undir það að umferðaröryggisþáttur getur ekki réttlætt val sveitafélagsins á PH leiðinni.
- Sú fullyrðing að dregið hafi verið úr umhverfisáhrifum Teigskógarleiðar er órökstudd og beinlínss röng.

3.4. Brot gegn 38. og 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 og gegn 1. nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar.

Ekki verður fallist á það með sveitastjórn sem fram kemur í greinargerð með framkvæmdaleyfinu að svo brýn nauðsyn sé til veglagningar um Teigskógr að það réttlæti skerðingu á náttúruverðmætum sem njóta verndar náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Í dömi Hæstaréttar nr. 425/2008 var fjallað um það hvort almannahagsmunir réttlættu eignarnám Vegagerðarinnar vegna veglagningar um land stefnanda sem voru óviljugir

¹¹ Vestfjarðarvegur (60-25/26/27/28) Milli borgarlandsvegar við Berufjörð að Skálanesi við Þorskafjörð. Umferðaröryggismat. Vegagerðin. Janúar 2019.

¹² Valkostagreining Viaplan, kafli 5.2.

og aðrir kostir í boði. Í dómi kemur skýrt fram að dómstólar hafa lögsögu um mat á almannahagsmunum og draga má þá ályktun að þessum dómi að miklu skiptir við mat á „brýnni nauðsyn“ hvort aðrar samgönguleiðir séu í boði til að forða umhverfisspjöllum. Þá eru engin fordæmi fyrir því í íslenskum umhverfisrétti að „brýnn nauðsyn“ verði rökstudd með m.t.t. aukins kostnaðar fyrir framkvæmdaaðila. Þvert á móti komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu í dómi nr. 671/2008 að ekki verði horft til þáttta eins eins og ferðatíma, kostnaðar við byggingu og viðhald végarins eða umferðaöryggi við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar þó þessir þættir geti haft áhrif á veitingu framkvæmdaleyfis.

Áskilnaður

Áskilinn er réttur til að leggja fram frekari upplýsingar og gögn verði þess þörf og gera frekari körfur ásamt rökstuðningi fyrir ítarlegri kröfugerð.

Virðingarfyllst,



Katrín Theodórsdóttir, lögmaður.