



Skipulagsstofnun
Laugavegi 166
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. janúar 2015

Efni: Beiðni um endurupptöku hluta úrskurðar Skipulagsstofnunar frá 28. febrúar 2006

Vegagerðin áætlað að byggja nýjan Vestfjarðaveg milli Bjarkalundar og Melaness í Reykhólahreppi. Framkvæmd þessi var lögð fram til mats á umhverfisáhrifum á árinu 2005. Með erindi þessu er þess farið á leit við Skipulagsstofnun að neytt verði heimildar í 24. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og/eða óskráðrar almennrar heimildar stjórnvalda til endurupptöku mála til að taka aftur upp þann hluta úrskurðar stofnunarinnar frá 28. febrúar 2006 er lýtur að veglínu B í 2. áfanga verksins. Eftirfarandi er rökstuðningur Vegagerðarinnar fyrir beiðni þessari:

I. Málsatvik

Forsaga máls þessa er í stuttu máli sú að í júlí 2003 lagði Vegagerðin fram drög að tillögu að matsáætlun fyrir mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar vegna lagningar Vestfjarðavegar milli Bjarkalundar og Eyrar. Drögin bárust Skipulagsstofnun 6. ágúst 2003, sem gerði margvíslegar athugasemdir við þau. Skipulagsstofnun féllst hinn 13. febrúar 2004 á tillögu að matsáætlun samkvæmt 8. gr. laga nr. 106/2000 með þeim viðbótarupplýsingum sem bárust frá Vegagerðinni. Hinn 8. nóvember 2005 féllst Skipulagsstofnun svo á frummatsskýrslu Vegagerðarinnar um mat á umhverfisáhrifum samkvæmt 9. gr. laga nr. 106/2000 og var hún auglýst opinberlega frá 9. nóvember til 21. desember 2005. Í matsskýrslunni er verkinu í grundvallaratriðum skipt í þrjá áfanga:

- Áfangi 1: Vegur milli Bjarkalundar og Þórisstaða vestan Þorskafjarðar
- **Áfangi 2: Vegur milli Þórisstaða og Krakár vestan Gufufjarðar**
- Áfangi 3: Vegur frá Kraká, fyrir Skálanes og að Eyri í Kollafirði

Tekin var sú ákvörðun að um meðferð mats á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar færi að lögum nr. 106/2000, eins og þau voru áður en breytingalög nr. 74/2005 tóku gildi í október 2005. Í því fólst að Skipulagsstofnun skyldi með úrskurði, sbr. 2. mgr. 11. gr. laganna, taka ákvörðun um hvort: a) fallist væri á viðkomandi framkvæmd, með eða án skilyrða, eða b) lagst væri gegn viðkomandi framkvæmd vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa.

Hinn 28. febrúar 2006 kvað Skipulagsstofnun upp úrskurð um mat á umhverfisáhrifum Vestfjarðavegar nr. 60 á milli Bjarkalundar og Eyrar í Reykhólahreppi. Með úrskurðinum féllst Skipulagsstofnun á fyrirhugaða veglagningu samkvæmt 1. áfanga og 3. áfanga með skilyrðum, en eingöngu leið D í 2. áfanga með skilyrðum. Stofnunin lagðist gegn því að lagður yrði vegur í 2. áfanga framkvæmdarinnar í samræmi við svokallaða veglínu B um vestanverðan Þorskafjörð milli Þórisstaða og Krakár, m.a. um Teigsskóg, þar sem lagning á þeirri leið myndi hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér. Forsendur þeirrar niðurstöðu voru í meginatriðum sem hér segir:

- Teigsskógur hefði meira verndargildi en aðrir birkiskógar á svæðinu þar sem hann væri á náttúruminjaskrá.
- Lagning vegar um Teigsskóg gengi gegn náttúruverndarlögum og stefnumörkun stjórnvalda um sjálfbæra þróun.
- Ógerningur væri að leggja veg skv. leið B um Teigsskóg án þess að það hefði umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér á skóginn í heild. Endurheimt skóglendis með gróðursetningu gæti ekki bætt algjörlega þar úr.
- Tveir ystu þverunarkostir Djúpafjarðar myndu hafa umtalsverð umhverfisáhrif á arnarsetrið í Ystey.
- Þverun Djúpafjarðar myndi hafa umtalsverð umhverfisáhrif.
- Lagning vegar og efnistaka í Teigsskógi og þverun Djúpafjarðar myndu hafa umtalsverð áhrif á landslag.
- Lakasti kosturinn með tilliti til fornminja (þó óveruleg áhrif á menningarminjar).

Vegagerðin, þrjú sveitarfélög og fimm einstaklingar kærðu úrskurð Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra. Þær kærur sem fólu í sér kröfur um breytingu eða ógildingu á úrskurði Skipulagsstofnunar lutu einungis að niðurstöðu stofnunarinnar um 2. áfanga í hinni umdeildu framkvæmd. Gerði Vegagerðin þá kröfu að umhverfisráðherra felldi úr gildi þá niðurstöðu Skipulagsstofnunar að leggjast gegn leiðum B og C í 2. áfanga og að fallist yrði á lagningu vegarins samkvæmt leiðum B og C með eða án skilyrða.

Umhverfisráðuneytið óskaði eftir umsögnum Skipulagsstofnunar, Umhverfisstofnunar, Breiðafjarðarnefndar, Fornleifaverndar ríkisins og Skógræktar ríkisins og bárust umsagnir frá öllum aðilum. Jafnframt leitaði ráðuneytið eftir sérfræðilíti Ásu L. Aradóttur vistfræðings um skóglendi í utanverðum Þorskafirði. Þá lagði Vegagerðin fram skýrslu um samanburð á umferðaröryggi leiðar B og D á Vestfjarðavegi um Gufudalssveit.

Með úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 5. janúar 2007 var nefndur úrskurður Skipulagsstofnunar staðfestur nema hvað varðar leið B í 2. áfanga. Taldi ráðuneytið að með tilteknum mótvægisáðgerðum væri unnt að draga svo úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar að þau teldust ekki veruleg. Í samantektarkafli úrskurðar ráðuneytisins er umhverfisáhrifum leiðar B lýst með svofelldum hætti:

„Ráðuneytið telur að lagning Vestfjarðavegar skv. leið B um Teigsskóg muni hafa áhrif á landslag til langframa og skera í sundur heildstætt og fjölbreytt vistkerfi og sérstaka landslagsheild. Það er mat ráðuneytisins að verulega megi þó draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á skóginn með mótvægisáðgerðum. Ráðuneytið telur að óumdeilt sé að leið B er betri kostur en leið C og D vegna umferðaröryggissjónarmiða og að þau sjónarmið vegi þungt við heildarmat á því hvort framkvæmd geti talist hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Þegar umhverfisáhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar við leið B eru virt að teknu tilliti til þeirra mótvægisáðgerða sem settar eru fram í úrskurðarorðum og vægis

umferðaröryggissjónarmiða fellst ráðuneytið ekki á það að áhrif leiðar B séu umtalsverð í skilningi b-liðar 2. mgr. 11. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Ráðuneytið fellst samkvæmt framansögðu á kröfu kæranda um að heimila leið B í 2. áfanga með skilyrðum sem sett eru fram í sex liðum í úrskurðarorðum.“

Að framansögðu taldi ráðuneytið rétt að heimila veglagningu samkvæmt leið B í 2. áfanga að eftirfarandi skilyrðum uppfylltum, sbr. úrskurðarorð:

- „1. Framkvæmdaraðili skal rækta birkiskóg á Vestfjörðum við sambærilegar aðstæður og eru í Teigsskógi a.m.k. til jafns að flatarmáli við þann birkiskóg sem raskast eða verður fyrir áhrifum við fyrirhugaða framkvæmd. Framkvæmdaraðili skal vinna áætlunina í samráði við Umhverfisstofnun og Skógrækt ríkisins og leggja fram áætlunina áður en framkvæmdir hefjast. Í áætluninni skal gera grein fyrir hvaða efnivið er áætlað að nota við ræktunina þ.e. hvort fyrirhugað sé að nota erfðaefni úr Teigsskógi eða annars staðar á Vestfjörðum. Meta skal plöntunarárangur á ræktunarsvæðinu eftir að plöntun er lokið og meðan skógurinn er að ná sambærilegum vexti og í Teigsskógi og gera grein fyrir til hvaða ráðstafana er ætlað að grípa ef árangur verður ekki sá sem vænst er. Gera skal grein fyrir hvort það svæði sem valið verður bjóði upp á aðstæður til landnáms viðkomandi tegunda eða hvort fyrirhugaðar séu ráðstafanir til þess að stuðla að landnámi síðar meir, ef það reynist takmarkað.
2. Framkvæmdaraðila ber við útfærslu á vali á vegkostum að velja þann kost sem er bestur með hliðsjón af verndun Teigsskóga. Við nánari útfærslu á vegstæðinu, frágangi þess og ræsum skal leitast við að lágmarka áhrif vegagerðar á skóginn og skal framkvæmdaraðili hafa samráð um það við Umhverfisstofnun og Skógrækt ríkisins.
3. Framkvæmdaraðili skal hanna veginn þannig að hann uppfylli skilyrði 19. gr. laga um vernd, friðun og veiðar á villtum dýrum og villtum fuglum nr. 64/1994. Við hliðrun á vegstæði skal hafa samráð við Náttúrufræðistofnun Íslands.
4. Í Teigsskógi frá Gröf að Hallsteinsnesi skal vegstæði skilgreint þröngt og efnisnám, skeringar og slóðagerð skulu takmörkuð við vegstæðið sjálft. Samráð skal haft við Umhverfisstofnun um efnisnám fyrir veginn og skeringar í Teigsskógi.
5. Vegna áhrifa framkvæmdanna á menningarminjar skal framkvæmdaraðili merkja og greina Fornleifavernd ríkisins frá fornminjum við vegstæðið. Framkvæmdaraðili skal hafa samráð við Fornleifavernd ríkisins um nánari útfærslu á staðsetningu vegstæðisins.
6. Framkvæmdaraðili skal tryggja að þverun Djúpafjarðar og Gufufjarðar takmarki ekki hefðbundinn þangskurð í þeim.“

Í kjölfar úrskurðar umhverfisráðherra höfðuðu nokkrir aðilar mál gegn Vegagerðinni og kröfðust ógildingar á þeim hluta úrskurðarins þar sem fallist var á leið B í 2. áfanga umræddrar vegaframkvæmdar. Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 26. september 2008 var fallist á kröfu stefnenda. Í stuttu máli var niðurstaða héraðsdóms á því byggð að fullnægjandi upplýsingar um áhrif þverunar fjarðanna á umhverfið hefðu ekki legið fyrir þegar ráðherra kvað upp úrskurð sinn. Væri um svo veigamikinn ágalla að ræða að óhjákvæmilegt væri að fella þann hluta úrskurðarins, þar sem fallist er á leið B í 2. áfanga með skilyrðum, úr gildi.

Vegagerðin áfrýjaði dómi héraðsdóms til Hæstaréttar sem staðfesti niðurstöðuna með dómi uppkveðnum 22. október 2009 í máli nr. 671/2008 á þeim grunni að umhverfisráðherra hefði að lögum verið óheimilt í úrskurði sínum um mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðs vegar að taka tillit til umferðaröryggis.

Í kjölfar dóms Hæstaréttar í máli nr. 671/2008 er ljóst að sá þáttur úrskurðar umhverfisráðherra frá 5. janúar 2007 sem laut að leið B í 2. áfanga Vestfjarðavegar milli Bjarkalundar og Eyrar telst úr gildi fallinn. Af almennum reglum stjórnisýsluréttar leiðir að úrskurður Skipulagsstofnunar frá 28. febrúar 2006 um þann þátt framkvæmdarinnar öðlast þannig gildi á ný.

Drög að nýrri matsáætlun vegna framkvæmdarinnar voru send umsagnar- og samráðsaðilum í júlí 2012 þar sem ekki var gert ráð fyrir lagningu vegar skv. framangreindri leið B í 2. áfanga. Athugasemdir bárust þar sem gagnrýnt var að ekki skyldu metin umhverfisáhrif leiðar B, m.a. frá sveitarstjórn Reykhólahrepps, sveitarstjórn Vesturbyggðar og Tálknafjarðarhrepps, Fjórðungssambandi Vestfirðinga o.fl. Beindist gagnrýni nefndra aðila einkum að því að gert væri ráð fyrir að leið B yrði farin í gildandi aðalskipulagi Reykhólahrepps 2006-2018.

Vegagerðin sendi Skipulagsstofnun tillögu að matsáætlun til yfirlestrar 14. júní 2013. Í tillögunni var lögð fram línuleið B1 um Teigsskóg. Skipulagsstofnun brást við erindi Vegagerðarinnar með bréfi dags. 28. júní 2013 þar sem fram kom að stofnunin liti svo á að veglína B1 væri sambærileg fyrri útfærslum á leið B, en ekki nýr kostur sem ekki hefði farið í gegnum mat á umhverfisáhrifum. Í ljósi þess og fyrri úrskurðar Skipulagsstofnunar frá 28. febrúar 2006 taldi stofnunin sig ekki geta tekið við tillögu að matsáætlun sem gerði ráð fyrir mati á umhverfisáhrifum af veglínu B1. Vegagerðin sendi Skipulagsstofnun bréf dags. 12. júlí 2013 þar sem óskað var eftir því að stofnunin endurskoðaði afstöðu sína. Með bréfi Skipulagsstofnunar til Vegagerðarinnar var tilkynnt að stofnunin teldi að ekkert nýtt hefði komið fram sem hnikaði þeirri afstöðu stofnunarinnar að veglína B1 væri sami framkvæmdakostur og fyrri valkostur B.

Veturinn 2013-2014 leitaði Vegagerðin eftir því að funda með Skipulagsstofnun um stöðu málsins og áttu forstjórar og lögfræðingar stofnananna fund í janúar 2014 þar sem farið var yfir mögulega málsmeðferð vegna Vestfjarðavegar í Reykhólahreppi. Af hálfu Vegagerðarinnar var í kjölfarið ákveðið að vinna nýja matsáætlun þar sem gert var ráð fyrir að metin yrðu umhverfisáhrif fimm veglína, A1, D2, H, I og Þ-H. Veglína Þ-H, sem er breyting á veglínu B, fylgir leið B á fyrsta kaflanum en liggur svo ofan skóglendis, fer í gegnum það á stuttum kafla og loks neðan við skóglendið þegar komið er utar á svokallað Hallsteinsnes. Samandregið felur hin nýja veglína Þ-H í sér eftirfarandi nýmæli frá fyrri hugmyndum um veglínu B:

1. Veglína Þ-H er að stærstum hluta utan upphaflegs áhrifasvæðis framkvæmdarinnar eins og það var skilgreint og sker Teigsskóg ekki að endilöngu heldur er lögð í jaðri eða utan hans lengst af leiðinni. Veglínan sker skóginn á einum kafla þar sem farið er í gegnum hann á rúmlega 2 km kafla í stað 6 km áður. Veglína Þ-H er því til þess fallin að halda raski skóglendis í lágmarki án þess að það bitni á umferðaröryggi.
2. Engin efnistaka verður utan vegsvæðis og því mun minni röskun á skógi vegna framkvæmda. Gert var ráð fyrir sex námum innan Teigsskógar en nú verða engar í skóglendinu.
3. Lagðar eru til breytingar á hönnunarforsendum til að draga úr sjónrænum áhrifum vegar. Snúa þær að veghæð, öryggissvæðum og lengd brúa.

4. Lagðar eru til mótvægisáðgerðir í samræmi við þau skilyrði sem umhverfisráðherra taldi rétt að setja framkvæmdinni í úrskurði sínum frá 5. janúar 2007. Fela þær m.a. í sér endurræktun í Teigsskógi og á öðrum svæðum í nágrenninu. Þannig verður unnt að stækka flatarmál Teigsskógar frá því sem nú er í stað þess að hann yrði skertur.

Framangreindar breytingar leiða til þess að umhverfisáhrif veglínu Þ-H verða mun minni en við fyrri áform um veglínu á þessum kafla. Með því móti er leitast við að sætta viðhorf þeirra sem vilja vernda Teigsskóg og hinna sem bæta vilja samgöngur með nýjum þjóðvegi á láglendi.

Með bréfi dags. 4. júlí 2014 óskaði Vegagerðin eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar um hina nýju tillögu að matsáætlun fyrir Vestfjarðaveg milli Bjarkalundar og Melaness. Í ákvörðun Skipulagsstofnunar, dags. 9. september 2014, er komist að þeirri niðurstöðu að veglína Þ-H fylgi að verulegu leyti þeim útfærslum veglína sem voru lagðar fram sem leið B í matsskýrslu frá árinu 2005 og hefur þegar verið hafnað með úrskurði stofnunarinnar. Fram kemur að úrskurðurinn sé bindandi lögum samkvæmt og stofnunin geti því ekki tekið matsáætlunina til umfjöllunar.

Sérstaklega er tekið fram í ákvörðun Skipulagsstofnunar að forsendur geti verið til þess að óska eftir endurupptöku á mati á umhverfisáhrifum vegna verulega breyttra forsendna. Tekið er fram að breytt hönnun veglínunnar Þ-H frá fyrri hugmyndum um leið B kunni að takmarka rask á skóglendi og draga úr heildaráhrifum veglínunnar. Það séu upplýsingar sem geti leitt til þess að til álita komi að endurupptaka mat á umhverfisáhrifum sem þegar hefur farið fram á grundvelli ólögfestra reglna um endurupptöku mála.

II.

Almennt um heimildir Skipulagsstofnunar til að kveða á um endurupptöku eigin úrskurða

Í máli þessu er óumdeilt að Vegagerðin er með stöðu framkvæmdaraðila og hefur því sambærilega stöðu og einkaaðili gagnvart Skipulagsstofnun sem stjórnvaldi. Þá er ljóst að Vegagerðin hefur sem framkvæmdaraðili beinna, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta við úrlausn málsins. Reglur stjórnáhrifuráttar, bæði skráðar og óskráðar, eiga því við um rétt Vegagerðarinnar til endurupptöku og réttarstöðu hennar að öðru leyti.

Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. stjórnáhrifuráttar nr. 37/1993 á aðili máls rétt á því að mál hans sé endurupptekið ef (1. tölul.) ákvörðun hefur byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik eða ef (2. tölul.) íþyngjandi ákvörðun um boð eða bann hefur byggst á atvikum sem breyst hafa verulega frá því að ákvörðun var tekin. Dugar almennt að öðru hvoru þessara skilyrða sé fullnægt svo að stjórnvaldi sé skylt að endurupptaka mál að beiðni aðila.

Minnt er á að nán tengsl eru á milli 24. gr. stjórnáhrifuráttar og rannsóknarreglu 10. gr. stjórnáhrifuráttar, en þar segir að stjórnvöld skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Stjórnvöldum er því skylt að sjá til þess að ákvörðun sé ekki byggð á röngum eða ófullnægjandi forsendum. Komi í ljós að svo hátti til um ákvörðun ber viðkomandi stjórnvaldi að nýta sér endurupptökuheimild, komi fram beiðni þess efnis, í því skyni að taka nýja ákvörðun á réttum grundvelli.

Áréttað skal að áskilnaður 1. tölul. 1. mgr. 24. gr. stjórnáhrifuráttar um að ákvörðun hafi byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik tekur ekki einvörðungu til mála þar

sem upplýsingar voru rangar eða ófullnægjandi þegar mál var til meðferðar hjá stjórnvaldi. Þar undir eiga einnig tilvik þar sem fram hafa komið nýjar upplýsingar eftir að ákvörðun hefur verið tekin sem hefðu haft verulega þýðingu við úrlausn málsins hefðu þær legið fyrir í upphafi máls. Þannig var t.d. atvikum háttað í álit *UA frá 17. nóvember 2000 í máli nr. 2485/1998* og í álit *UA frá 17. desember 2003 í máli nr. 3852/2003*. Í síðarnefnda málinu sagði umboðsmaður að „*stjórnvaldi sé að öllu jöfnu skylt að verða við beiðni aðila um endurupptöku máls í þeim tilvikum þar sem hann sendir inn erindi um slíkt með vísan til nýrra upplýsinga sem ekki lágu fyrir við upphaflega ákvörðun og skilyrði ákvæðisins [24. gr. stjórnsýslulaga] eru að öðru leyti uppfyllt*“.

Samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga á aðili rétt á því að mál hans sé tekið til meðferðar á ný ef íþyngjandi ákvörðun um viðvarandi boð eða bann hefur byggst á atvikum sem breyst hafa verulega frá því ákvörðun var tekin. Segir í athugasemdum við 24. gr. í frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum að ef atvik hafa breyst verulega sé eðlilegt að „*málið sé tekið til meðferðar á ný og athugað hvort skilyrði séu fyrir því að fella ákvörðunina niður eða milda hana*“. Ákvæði þetta hefur nán tengsl við meðalhöfsregluna í 12. gr. stjórnsýslulaga sem kveður á um að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti.

Í lokamálslið 2. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga segir að mál verði ekki endurupptekið ef ár er liðið frá því að aðila var tilkynnt ákvörðun skv. 1. tölul. 1. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga eða frá því að aðila var kunnugt um atvikin er breyst höfðu skv. 2. tölul. 1. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga, nema veigamiklar ástæður mæli með því.

Af athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum er ljóst að ekki er hægt að gagnálykta frá 24. gr. laganna um skyldu stjórnvalda til að taka upp mál. Segir þar að stjórnvald geti í fleiri tilvikum en beinlínis er mælt fyrir um í 24. gr. laganna endurupptekið mál. Miðar þetta úrræði að því að sannleikurinn, rétt lagasjónarmið og réttar forsendur ráði á endanum úrslitum mála. Vísast um þetta sérstaklega til ítarlegra athugasemda í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2007 um viðtækar heimildir stjórnvalda til endurupptöku mála í ljósi skyldu þeirra til þess að sjá til þess að borgararnir njóti og fái á hverjum tíma notið þeirra réttinda sem lögin hljóða á um (sjá bls. 18-20 í skýrslunni), en þar fjallar umboðsmaður um „*almennar heimildir stjórnvalda til að endurupptaka mál og bæta úr annmörkum sem orðið hafa á ákvörðunum þeirra [...]*“ Nánar tiltekið segir umboðsmaður:

„Ég ítreka að lokum að ég hef talið að þegar mistök eða annmarkar á ákvörðunum koma í ljós séu það rétt og eðlileg viðbrögð stjórnvalda að leita leiða gagnvart borgaranum til að bæta úr því sem aflaga hefur farið. Að mínu áliti væri það ankannaleg staða ef stjórnvald sæi í hendi sér að meðferð máls eða efni ákvörðunar væru andstæð lögum og það gæti ekki sjálft leiðrétt málið nema til þess kæmi niðurstaða dómstóla eða álit umboðsmanns. [...] Það á að vera óþarft að bíða endanlegrar niðurstöðu umboðsmanns ef þeim sem í hlut eiga er þegar ljóst að mistök hafa verið gerð eða rétt sé að gera hlutina betur.“

Aðili máls kann samkvæmt framansögðu að eiga rétt á endurupptöku á máli sínu á grundvelli ólögfesta reglna, óháð því hvort skilyrðum 24. gr. stjórnsýslulaga sé fullnægt eður ei. Um þetta hefur umboðsmaður Alþingis fjallað í nokkrum álitum sinna, sbr. t.d. *álit UA frá 7. apríl*

2000 í máli nr. 2370/1998, álit UA frá 17. nóvember 2000 í máli nr. 2485/1998 og álit UA frá 14. júlí 2004 í máli nr. 3927/2003.

Umboðsmaður hefur jafnframt í álitum sínum fjallað um það hvenær stjórnvaldi kann að vera skylt að endurupptaka mál á grundvelli ólögfesta reglna. Hefur hann í þeim efnum einkum nefnt til sögunnar eftirfarandi tilvik¹:

- Lagalegar forsendur hafa breyst verulega frá því að ákvörðun var tekin, þannig að ljóst sé að ákvörðun geti ekki lengur byggst á upphaflegum lagagrundvelli.
- Rökstuddar vísbendingar eru um verulegan annmarka á málsmeðferð stjórnvalds.
- Fyrir liggur að ákvörðun hafi byggst á röngum lagagrundvelli.
- Verulegt misræmi er á milli úrlausna stjórnvalds í sambærilegum málum þannig að fari í bága við jafnræðisreglu stjórnsluréttar.

Til viðbótar framangreindu bendir Vegagerðin á að í norrænum rétti hefur löngum verið viðurkennt að stjórnvaldi kunni að vera skylt að endurupptaka mál á grundvelli ólögfesta reglna þegar fram koma nýjar upplýsingar sem hafa svo verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins að ef þær hefðu legið fyrir í upphafi máls væru ákveðnar líkur á því að stjórnvaldið hefði komist að annarri niðurstöðu.²

Tekið skal fram að svo að til endurupptöku komi nægir að einu þeirra skilyrða, sem rakin eru í þessum kafla, sé fullnægt.

Jafnvel þótt talið sé að aðili máls eigi ekki skýlausan rétt til endurupptöku máls hafa stjórnvöld engu að síður allríkar heimildir til endurupptöku mála. Verður því ekki gagnályktað frá framangreindri umfjöllun umboðsmanns um heimild til endurupptöku á grundvelli ólögfesta heimilda.

III.

Forsendur endurupptöku á grundvelli 24. gr. stjórnslulaga

Töluverðar breytingar hafa verið gerðar á hönnun Vestfjarðavegar á milli Þórisstaða og Melaness og aflað hefur verið nýrra upplýsinga, sem verða til þess að verulegar breytingar hafa orðið á forsendum sem lagðar voru til grundvallar í mati á umhverfisáhrifum árið 2005 og stuðst var við í úrskurði Skipulagsstofnunar 28. febrúar 2006. Leiðir þetta til þess að upphafleg ákvörðun byggðist að hluta á ófullnægjandi upplýsingum, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 24. gr. stjórnslulaga og atvik hafa breyst verulega frá því að sú ákvörðun var tekin, sbr. 2. tölul. sama ákvæðis.

A. Breytingar á framkvæmd

Vegagerðin hefur unnið að breyttri veglínu á kaflanum Þórisstaðir – Hallsteinsnes og fyrirkomulagi þverunar yfir Djúpafjörð og Gufufjörð. Það hafa því orðið breytingar á áformaðri

¹ Álit UA frá 7. apríl 2000 í máli nr. 2370/1998, álit UA frá 17. nóvember 2000 í máli nr. 2485/1998, álit UA frá 12. nóvember 1999 í máli nr. 2591/1998, álit UA frá 7. júlí 2000 í máli nr. 2614/1998, álit UA frá 16. júní 2004 í máli nr. 3906/2003, álit UA frá 14. júlí 2004 í máli nr. 3927/2003 og álit UA frá 2. maí 2005 í máli nr. 4254/2005.

² Sjá t.d. Hans Gammeltoft Hansen, *Forvaltningsret*, 2002, bls. 921-923 og tilvísanir í álit umboðsmanns danska þjóðþingsins og dóms.

vegaframkvæmd frá Þórisstöðum að Melanesi (sjá yfirlitsmynd, nr. 1 í fylgigögnum). Forsendur fyrir breytingum byggjast m.a. á úrskurði Skipulagsstofnunar, úrskurði umhverfisráðherra og dómi Hæstaréttar. Breytingar á vegaf framkvæmdum miða flestar að því að draga úr eða koma í veg fyrir neikvæð umhverfisáhrif sem gert var ráð fyrir vegna leiðar B.

Breytingar á Vestfjarðavegi, frá Þórisstöðum að Melanesi, taka til eftirfarandi þátta:

- Legu vegar
- Veghæðar
- Breiddar vegar
- Þverunar fjarða
- Umferðaröryggis
- Efnistöku

Í eftirfarandi köflum er gerð grein fyrir breytingum sem felast í veglínu Þ-H í samanburði við miðlínu veglínu B, sem lögð var fram í frummatsskýrslu árið 2005.

Breytt lega vegar

Vegagerðin hefur breytt veglínu Vestfjarðavegar á kaflanum á milli Þórisstaða og Melaness. Breytt veglína ber heitið *veglína Þ-H* og er hún talsvert breytt frá þeirri sem lögð var til í mati á umhverfisáhrifum árið 2005, svokallaðri leið B. Með breyttri legu veglínunnar er rask á skóglendi takmarkað verulega en einnig nær breytt lega að draga úr áhrifum á landslag og ásýnd.

- Veglína Þ-H fylgir leið B á fyrsta kaflanum en liggur svo ofan skóglendis, fer í gegnum það á stuttum kafla og loks neðan við skóglendið þegar komið er utar á Hallsteinsnesið (sjá yfirlitsmynd, nr. 1 og myndir nr. 9-15).
- Á kaflanum Þórisstaðir – Hallsteinsnes (á svæði Teigsskógar) fylgir veglína Þ-H veglínu B á um 20% hluta leiðarinnar. Alls er því 80% leiðar Þ-H skilgreind sem ný leið. Mesta hæð veglínu Þ-H yfir sjávarmáli er 67 m, en 44 m á leið B. Langhalli á leið Þ-H er 5,2% en er 3,8% á leið B.
- Veglína Þ-H liggur á um 2,15 km kafla í gegnum Teigsskóg. Samkvæmt leið B lá vegurinn á um 6 km löngum kafla um skóginn.
- Samanburður á legu veglínu Þ-H og allra svokallaðra B-kosta er sýndur í fylgigögnum, myndum nr. 2-7. Nánari samanburður á veglínunum Þ-H og leið B (miðlínu) er á myndum nr. 9-15 og töflum 1 og 2.

Breytt lega vegar hefur í för með sér önnur og minni umhverfisáhrif en metin voru árið 2005 og 2006. Dregið er úr raski á skóglendi, en mögulega kann ný veglína að valda annars konar umhverfisáhrifum, sem mikilvægt er að skoða nánar í mati á umhverfisáhrifum.

Tafla 1: Helstu kennistærðir veglína B og Þ-H

Kennistærðir	Einingar	Leið B	Leið Þ-H	Breyting
Lengd	km	9,5	9,5	0
Ný veglína m.v. leið B	km	0	7,6	7,6
Breidd vegar	m	7,5	8,0	0,5
Meðalveghæð	m	1,536	0,775	-0,761

Krappasti bogi	m	600	500	-100
Mesti langhalli	%	3,8	5,2	1,4
Mesta hæð y.s.	m y.s.	44	67	23

Breytingar á veghæð og hæð vegar í landi

Veruleg breyting hefur verið gerð á hæð vegarins yfir landi til að draga úr sjónrænum áhrifum. Meðalvegshæð skv. Þ-H er 0,775 m, en skv. B var hún 1,536 m. Breytingin á meðalvegshæð er 0,761 m, sem verður að teljast töluvert enda liðlega 50%. Breyting á veghæð hefur áhrif á ásýnd. Lækkun veghæðar veldur því að breidd vegsvæðis minnkar talsvert. Samanburður á kennisniði vegar Þ-H og vegar B er sýndur á mynd nr. 21 í fylgigögnum.

Þegar litið er til hæðar vegar í landi liggur leið Þ-H 23 m hærra en leið B. Veðurhæð er meiri eftir því sem hærra dregur og sama gildir um snjósöfnun. Vegagerðin telur unnt að minnka veghæð eins mikið og gert er með leið Þ-H án þess að skerða greiðfærni vegarins.

Breytingar á breidd vegar

Talsverðar breytingar hafa orðið á veghönnunarreglum Vegagerðarinnar frá árinu 2005. Veghönnunarreglurnar eru lagðar til grundvallar við hönnun þjóðvega. Verulega meiri kröfur eru gerðar um gæði vega og umferðaröryggi en áður (Vegagerðin, 2011)³.

Samkvæmt nýjum hönnunarreglum er lágmarksbreidd stofnvega nú 8,0 m, en vegur skv. leið B var hannaður 7,5 m breiður. Þessar forsendur hafa bein áhrif á stærð raskaðra svæða með tilkomu vegar. Breiðari vegur stækkar raskað svæði en minni veghæð dregur úr stærð þess.

Vegagerðin hefur breytt halla á fláa í skeringum. Við útfærslu á leið B var miðað við að flái í skeringum væri 1:1,5, en á leið Þ-H verður hann 4:1. Flái í skeringum er því orðinn mun brattari (sjá mynd 21 í fylgigögnum) og dregur það úr breidd vegsvæðis. Einnig er það ný útfærsla að brjóta vegfláa utan öryggissvæðis. Á mynd 20 í fylgigögnum sést hvernig flái er brotinn, þ.e. að flái verður 1:1,5 í stað 1:3,0. Með broti á fláa minnkar vegsvæðið.

Mynd 20 í fylgigögnum sýnir mismun á sniðum leiða B og Þ-H á nákvæmlega sama stað, þ.e. stöð 8.300. Vegna staðháttu við stöð 8.300 er minni munur á veghæð en á öðrum stöðum. Heildarbreidd raskaðs svæðis (vegsvæðis) vegna leiðar Þ-H verður um 24 m minna en leið B í þessu sniði. Almennt kennisnið fyrir leið B og leið Þ-H sýnir að breidd vegsvæðis minnkar að jafnaði um 9,84 m (sjá mynd 21 í fylgigögnum).

Flatarmál skeringa og fyllinga vegna leiðar Þ-H er einnig minna en fyrir leið B. Munurinn er um 28.000 m², eða tæpum 3 ha.

Kennistærðir	Einingar	Leið B	Leið Þ-H	Breyting
Fyllingar	m ²	114.200	101.900	-12.300
Skeringar	m ²	125.800	110.050	-15.750
Alls	m ²	231.600	204.600	-28.050

Það er nauðsynlegt að leggja mat á það hvernig breikkun vegar hefur áhrif á þá umhverfisþætti sem eru til skoðunar í mati á umhverfisáhrifum, s.s. skóglendi, gróðurfar og fornleifar.

³ Stefna um notkun nýrra veghönnunarreglna. Útgáfa 1.8. 2010. Maí 2011.

Breytingar við þverun fjarða

Frá árinu 2005 hefur mikil reynsla og þekking safnast sem Vegagerðin hefur nýtt sér við hönnun á þverun fjarða. Mikilvæg breyting í hönnunarforsendum fyrir þveranir í dag er að líta til straumhraða. Samkvæmt minnisblaði Verkfræðistofunnar Vatnaskila kemur eftirfarandi fram:

Til að tryggja að sjávarfallabylgjan komist óhindruð í gegn um vatnsop þverunarinnar þarf að tryggja að þversniðsflatarmál þess sé nægilega stórt. Fyrir ákvarðaða dýpt í brúaropi við meðalsjávarstöðu út frá hönnunarforsendum við brúargerðina þýðir þetta að breidd vatnsopsins þarf að vera meiri en tiltekin stærð, ákvörðuð út frá flatarmáli fjarðarins sem er innan veglínu, sveifluhæð sjávarfallabylgjunnar og dýpis í brúaropi.

Í langflestum tilfellum leiðir sú breidd vatnsops sem fullnægir fullum vatnsskiptum til þess að straumhraði í gegnum vatnsopið verður miklu meiri en ásættanlegt er talið vera fyrir brúarhönnun. Þannig fæst fyrir kennistærðir fyrirhugaðra þverana í Mjóafirði og Kjálkafirði (sjá myndir nr. 15 og 16) að fullnægjandi breidd vatnsops sé 28 m til að tryggja full vatnsskipti, ef ekki er tekið tillit til hryfis og annarra tapliða í opinu sjálfu. Mesti meðalhraði í slíku 28 m breiðu vatnsopi væri um 5,4 m/s sem er langt yfir viðmiðunarmörkum við brúarhönnun til varnar botnrofi, en miðað er við að straumhraði þurfi að vera undir 2 m/s. Því má sjá að trygging vatnsskipta vegna þverunarinnar verður að jafnaði ekki ráðandi þáttur við ákvörðun breiddar hins virka vatnsops, heldur hönnun mannvirkisins sjálfs.⁴

Að teknu tilliti til ofangreindra þátta, þ.e. vatnsskipta og ákjósanlegs straumhraða, hefur Vegagerðin lagt til eftirfarandi breytingar á brúarlengdum og botnkóta í brúaropi, til þess að tryggja að straumhraði verði undir 2 m/s:

- Lengd brúar á Djúpafjörð yrði 300 m löng í sjö höfum og rofvarinn þröskuldur í kóta -4,0 m. Fyrri athugun miðaðist við 176-182 m langa brú með botnkóta í -8,0 í báðum tilvikum. Alls er því um að ræða 118-124 m lengri brú en áður var gert ráð fyrir.
- Lengd brúar á Gufufjörð, reist á klöpp, yrði 130 m í þremur höfum. Klapparbotn í breytilegum kóta frá -2 til -3 m. Fyrri athugun miðaðist við 120 m langa brú með sömu botnhæðum. Alls er því um að ræða 10 m lengri brú en áður var gert ráð fyrir.

Lengd brúa er sýnd á myndum nr. 15 og 16. Þessar breyttu hönnunarforsendur verða til þess að straumhraði við brúarop verður um 2,0 m/s í stað 2,5 m/s, eins og gert var ráð fyrir árið 2005. Komið hefur í ljós að botnrof í brúaropum og næsta nágrenni þeirra hefur reynst meira en gert hafði verið ráð fyrir í hönnun þverana. Vegagerðin hefur því breytt forsendum fyrir ákvörðunum um lengd brúa. Brúarlengdir miðast nú við að mesti straumhraði í brúaropi verði 2,0 m/sek í stað 2,5 m/sek. Að auki verður botninn rofvarinn út fyrir enda leiðigarða en þar er þversniðið orðið mun breiðara og straumhraði mun minni, eða undir 1,2 m/sek. Auk ofangreindra breytinga hefur Vegagerðin ákveðið að breyta lengd brúar yfir Þorskafjörð.

⁴ Verkfræðistofan Vatnaskil. Minnisblað um þveranir Kjálka- og Mjóafjarðar. Sveinn Óli Pálmarsson og Snorri Páll Kjaran. 3.5. 2011.

- Lengd brúar á Þorskafjörð yrði 260 m í sex höfum og rofvarinn botn eða þröskuldur í kóta -3,0 m. Árið 2005 var miðað við 182 m langa brú með botnkóta í -4,0 m. Alls er því um að ræða 78 m lengri brú en áður var gert ráð fyrir (mynd nr. 9).

Tafla 2: Samanburður á brúarlengdum leiða B og Þ-H

Þverun	Einingar	Leið B	Leið Þ-H	Breyting
Brú á Djúpaþfjörð	m	176-182	300	118-124
Brú á Gufufjörð	m	120	130	10

Umfang breytinga

Til viðmiðunar um umfang breytinga vegna leiðar Þ-H í samanburði við leið B er litið til laga um mat á umhverfisáhrifum. Annars vegar er litið til tl. 10.ii í 1. viðauka, *Nýir vegir utan þéttbýlis sem eru 10 km eða lengri. Enduruppbygging vega utan þéttbýlis þar sem nýlagning samkvæmt áætlunum er a.m.k. 10 km að lengd.* Hins vegar er litið til tl. 10.c í 2. viðauka, *Allir nýir vegir utan þéttbýlis á verndarsvæðum og á svæðum sem eru á náttúruuminjaskrá. Enduruppbygging vega utan þéttbýlis á verndarsvæðum.*

Framkvæmd sem fellur undir viðmið í 1. viðauka er sjálfkrafa matsskyld, en framkvæmd sem fellur undir viðmið í 2. viðauka er tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar. Miðað við framlögð gögn um leið Þ-H og breytta hönnun vegna þverunar Gufufjarðar og Djúpaþfjarðar eiga bæði viðmiðin við. Þessi viðmið gefa tilefni til þess að álykta að nægar breytingar hafi orðið á fyrirkomulagi framkvæmda til að rétt sé taka málið upp að nýju.

Umferðaröryggi

Grundvallarpáttur í hönnun vega er að tryggja sem best umferðaröryggi. Í skoðunum á umferðaröryggi árið 2005 var leið B talin hafa yfirburði yfir aðrar leiðir eins og kom fram í úrskurði Skipulagsstofnunar.⁵ Forsendurnar voru m.a. lega vegar, hæð yfir sjó, stærð öryggissvæða og beygjuradíusar.

Vegagerðin hefur með veglínu Þ-H tryggt að dregið er verulega úr neikvæðum umhverfisáhrifum vegna veglagningarinnar, en jafnframt mætt kröfum veghönnunarreglna um umferðaröryggi. Vegagerðin hefur breytt legu vegar og veghæð, auk þess að endurskoða fyrirkomulag öryggissvæða. Um er að ræða verulega breytingu á hönnunarforsendum án þess að það komi niður á umferðaröryggi. Leið Þ-H uppfyllir að öllu leyti nýjar veghönnunarreglur.

Í veghönnunarreglum kemur fram sú krafa til öryggissvæða meðfram vegum að innan þeirra megi ekki vera trjástofnar sverari en 100 mm í 400 mm hæð yfir jörðu.⁶ Hverfandi líkur eru á að stofnar birkikjarrs verði sverari en 100 mm og því er að mati Vegagerðarinnar ekkert því til fyrirstöðu að rækta birkiskóg innan öryggissvæða að því tilskildu að skógurinn skerði ekki vegsýn. Kjarrið mun draga hægt og rólega úr hraða farartækja sem lenda utan vegar og minnka líkur á meiðslum. Kjarrið myndi hjálpa verulega í þessu efni, einkum þegar bifreiðir velta út af vegi eða utan vegar.

Miðað við þessar nýju forsendur er ekkert því til fyrirstöðu að rækta birkiskóg og kjarr að nýju nánast að vegöxl svo fremi sem nauðsynleg vegsýn er tryggð. Hér verður miðað við að skóg og kjarr megi rækta í öllum röskuðum svæðum utan 1,5 m fjarlægðar frá axlarkanti eða 5,5 m

⁵ Úrskurður Skipulagsstofnunar, bls. 52.

⁶ Vegagerðin. Veghönnunarreglur. 02 Þversnið. 10.1. 2011

frá miðju vegar (sjá mynd 20). Á stöku stað gæti þurft að huga að mögulegri snjósöfnun og vegsýn í ákveðnum beygjum, en almennt er talið að skógurinn dragi fremur úr en auki snjósöfnun á veg.

Þessi niðurstaða leiðir til þess að verulegar breytingar eru á forsendum sem lagðar voru fram í mati á umhverfisáhrifum árið 2005. Þá var ekki gert ráð fyrir að rækta upp skilgreint öryggissvæði vegar. Auk þess sem það kann í ákveðnum tilvikum að draga úr alvarleika slysa. Þessi breyting á hönnunarforsendum dregur verulega úr áhrifum á skóglendið og ásýndarbreytingum með tilkomu vegar.

Breytingar á efnistöku

Við hönnun á breyttri veglínu var gerð sú grundvallarbreyting á framkvæmdum að engin efnistaka verður í Teigsskógi. Í fyrri áformum var gert ráð fyrir alls sex efnistökustöðum í Teigsskógi. Það eru námur nr. 6, 7a, 7b, 7c, 7d og 43 (sjá mynd nr. 1, 3, 4 og 5). Heildarefnistakan úr þessum námum var áætluð um 311.000 m³ og heildarstærð efnistökusvæðanna var um 280.000 m² (28 ha), þar af voru um 17,4 ha innan Teigsskógar. Í úrskurði Skipulagsstofnunar kemur fram að fimm af þessum námum séu klettaranar sem myndi skjól fyrir skóginn þar sem hann er vöxtulegastur. Þessi breyting verður einnig til þess að ekki þarf að leggja slóða að námum, sem dregur enn frekar úr áætluðu raski á skóglendi.

Til viðmiðunar um umfang breytinga á framkvæmd er litið til laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 m.s.b. Þar er, skv. tl. 21 í 1. viðauka, efnistaka sem er meiri en 150.000 m³, eða raskar 50.000 m² (5 ha) svæði eða meira, sjálfkrafa matsskyld framkvæmd.

Tafla 3: Samanburður á fjölda og stærð náma í Teigsskógi skv. leið B og leið Þ-H

Námur í Teigsskógi	Einingar	Leið B	Leið Þ-H	Breyting
Fjöldi náma	stk	6	0	-6
Stærð	m ²	280.000	0	-280.000
Efnistaka	m ³	311.000	0	-311.000

Vegagerðin hefur farið yfir áætlanir um efnispörf og kannað ítarlegar mögulega efnistökuastaði.⁷ Niðurstaðan er sú að alls er gert ráð fyrir sjö námum vegna framkvæmda við leið Þ-H, en voru alls 17 árið 2005. Auk ofangreindra efnistökusvæða mun Vegagerðin falla frá námum 32, 33 og 34 á Grónesi, en áætlað var að taka um 136.000 m³ af efni úr námunum.

Vegagerðin getur mætt allri efnispörf fyrir lagningu vegar skv. veglínu Þ-H með sjö námum og sambærilegum fyllingum og skeringum og áður var gert ráð fyrir. Vegna breytinga á framkvæmd breytist efnispörfin að litlu leyti, sem er fyrst og fremst tilkomið vegna breikkunar vegar. Gert er ráð fyrir að meginefnisnáma fyrir þennan hluta framkvæmdarinnar verði í Hallsteinsnesnámu.

Tafla 4: Magntölur fyllinga og skeringa fyrir leið B og leið Þ-H*

Magntölur	Einingar	Leið B	Leið Þ-H	Breyting
Fyllingar	m ³	247.377	238.096	-9.281
Skeringar	m ³	227.082	249.988	+22.906

⁷ Vegagerðin. Frumathugun á jarðfræði. Nóvember 2011.

*Magnþölur taka til 10 km vegkafla milli Þórisstaða og Hallsteinsness fyrir báðar veglinur

B. Breyttar forsendur/upplýsingar vegna mats á umhverfisáhrifum

Verulegar breytingar hafa orðið á ákveðnum þáttum sem snúa að mati á umhverfisáhrifum Vestfjarðavegar milli Þórisstaða og Melaness. Þessar breytingar eru:

- Nýjar upplýsingar um ákveðna umhverfisþætti: Skóglendi, arnarvarp, ósnortið land, ásýnd og landslag, leirur og sjávarfitjar, og ferðapjónusta.
- Breytingar á framkvæmd, breyttar hönnunarforsendur og fallið frá námum sem hafa áhrif á umhverfisþætti til skoðunar.
- Mótvægisaðgerðir: Lagðar eru til mótvægisaðgerðir við endurheimt skóglendis.

Skóglendi

Upplýsingar

Nýjar upplýsingar liggja fyrir um skóglendi á Vestfjörðum. Við mat á birkiskóginum í matsskýrslu árið 2005 var meðal annars stuðst við handrit að „Birkiskógakönnun“ sem framkvæmd var á vegum Skógræktar ríkisins á árunum 1987-1990 (óútgefið). Þar kom m.a. fram að „[ö]nnur skóglendi sem eru talin svipaðrar stærðar eða stærri eru ekki svona samfelld – þau ná um báðar hlíðar dala, eða eru gisin. Þetta er eina stóra skóglendið sem snýr í suður og eitt af tveimur sem eru á utanverðum nesjum. Hitt er á Vattarnesi, þar sem vegur fer um nú þegar og þar er nokkur sumarhúsabyggð“.

Miðað við nýjar upplýsingar frá Skógrækt ríkisins frá 2014 um útbreiðslu skóga á Vestfjörðum eru ofangreindar upplýsingar sem birtust í matsskýrslu 2005 um útbreiðslu skóga á Vestfjörðum ekki réttar. Í því sambandi er m.a. hægt að benda á að samkvæmt korti frá Skógrækt ríkisins frá 2014 eru mun fleiri skógar sem snúa í suður og fleiri sem eru á utanverðum nesjum (sjá mynd 1). Jafnframt er talsvert af samfelldu skóglendi á Vestfjörðum og nú liggja fyrir upplýsingar um stærð birkiskóga í Reykhólahreppi (sjá mynd 1). Jafnframt liggur fyrir aldursgreining á skóglendinu í Reykhólahreppi (tafla 5).

Tafla 5: Aldursflokkun ríkjandi trjálags í Reykhólahreppi

Aldursflokkun	Stærð [ha]
Ungur (< 15 ára)	154
Frekar ungur (15-30 ára)	3.173
Á vaxtarskeiði (30-60 ára)	2.949
Fullvaxta (60-100 ára)	1.158
Óþekkt	869
Alls	8.303



Mynd 1: Kortlagning birkiskóga í Reykhólahreppi. Heimild: Skógrækt ríkisins

Samkvæmt sundurliðun Skógræktar ríkisins⁸ um aldursflokkun birkiskóga eða trjálags í Reykhólahreppi, sjá töflu 5, er skógur yngri en 15 ára, þ.e. skógur sem gróið hefur upp af sjálfsdáðum síðastliðin 15 ár, liðlega 150 ha að stærð. Aukið skóglendi er því um 10 ha á ári. Þessi viðbót er ekki endilega nýtt skóglendi heldur einnig endurnýjun skógarins innan núverandi svæða. Með síminnkandi álagi, beit og óbreyttu veðurfari er vart ástæða til að ætla að dragi úr þessum vexti skógar.

Frá því að matið fór fram árið 2005 hafa eftirfarandi gögn bæst við:

- Hafdís Sturlaugsdóttir og Cristian Gallo. 2008. *Athugun á gróðurlendum í Djúpafljóði, Austur-Barðastrandarsýslu, NV nr. 23-08*. Náttúrustofa Vestfjarða.
- Kortlagning Skógræktar ríkisins á birkiskóglendi í grennd við Reykhóla (febrúar 2014).
- Kortlagning Skógræktar ríkisins á aldri birkiskóglendis í grennd við Reykhóla (febrúar 2014).
- Rannsókn á gróðurfari austan Þorskafjarðar, Náttúrustofa Vestfjarða (hófst 2012).
- Hafdís Sturlaugsdóttir og Hulda Birna Albertsdóttir. 2013. *Lífmassamælingar í veglínunum frá Bjarkalundi að Melanesi*. NV nr. 8-13. Febrúar. Unnið fyrir Vegagerðina.

Vegagerðin hefur jafnframt fengið upplýsingar frá Skógrækt ríkisins um stærstu samfelldu birkiflaka á Vestfjörðum. Samkvæmt nýjum upplýsingum er heildarstærð birkiskóga á Vestfjörðum um 30.990 ha, en var áætluð um 20.000 ha í matsskýrslu árið 2005.

⁸ Tölvupóstur frá Birni Traustasyni hjá Skógrækt ríkisins til Hervis Gíslasonar, febrúar 2014.

Heildarstærð skóglendis á sunnanverðum Vestfjörðum er skv. þessari kortlagningu 15.260 ha.

Mun ítarlegri gögn liggja nú fyrir um gróðurfar en áður og vísbendingar eru um að gögn sem notuð voru áður við matið hafi ekki verið alls kostar rétt. Nýjar upplýsingar um útbreiðslu, þéttleika, aldur og lífmassa birkiskóga í Reykhólahreppi og á sunnanverðum Vestfjörðum eru mikilvægar forsendur til að greina vægi mögulegra áhrifa á birkiskóga. Þessar upplýsingar lágu ekki fyrir við mat á umhverfisáhrifum árið 2005.

Heildarstærð Teigsskógar er talin um 667 ha. Í frummatsskýrslu árið 2005 kom fram að hann væri nálægt 400 ha að stærð. Vegagerðin hefur óskað eftir frekari upplýsingum frá Skógrækt ríkisins. Í febrúar 2014 bárust ný gögn frá Skógrækt ríkisins, m.a. um flokkun Teigsskógar í svæði 1-4 og flokkun þessara svæða m.t.t. þekju (sjá töflu 6 og mynd 19 í fylgigögnum). Miðað við nýjar upplýsingar er Teigsskógur um 8% af heildarskógi birkis og kjarrs í Reykhólahreppi.

Tafla 6: Stærð Teigsskógar og þekja (sjá mynd 19 í fylgigögnum)

Svæði	Stærð skóglendis [ha]	Þekja*	Aldursflokkun	Stærð skóglendis með 100% þekju [ha]
1	32,5	30%	30-60 ára	9,8
2	56,9	10%	15-30 ára	5,7
3	306,2	40%	60-100 ára	122,5
4	271,2	80%	60-100 ára	217,0
Alls	666,8			354,9

Heimild: Skógrækt ríkisins, febrúar 2014

Umhverfisáhrif

Með breyttri framkvæmd, þ.e. veglínu Þ-H og að engin efnistaka fari fram í Teigsskógi, verður mögulegt rask allt annað en var birt í mati á umhverfisáhrifum árið 2005. Alls var gert ráð fyrir að skerðing vegna leiðar B á samfelldum birkiskógi væri um 50,7 ha. Miðað við breytta framkvæmd verður raskið um 15,6 ha. Þar af er talið unnt að rækta upp rask sem verður á framkvæmdatíma sem er alls um 9,1 ha að stærð.

Tafla 8: Skerðing á Teigsskógi vegna vegaframkvæmda

Skerðing	Leið B	Rask %*	Leið Þ-H	Rask %*	Breyting
Vegur	25,7 ha	4	15,1 ha	2	-10,6 ha
- Þar af rask á framkvæmdatíma	8,0 ha	1	9,1 ha	1	1,1 ha
Efnistaka	17,0 ha	4	0 ha	0	-17,0 ha
Alls	50,7 ha	8	15,1 ha	2	-38,6 ha

* Beint rask sem hlutfall af heildarstærð Teigsskógar, 667 ha, sbr. töflu 7.

Mótvægisáðgerðir

Í umfjöllun árin 2005 og 2006 um röskun skóglendis vegna vegaf framkvæmda var miðað við að röskunin yrði á öllu hreyfðu landi.⁹ Í mati á umhverfisáhrifum og úrskurði Skipulagsstofnunar var ekki tekið tillit til endurheimtar eða uppgræðslu á röskuðum svæðum.

Reynsla undanfarinna ára hefur sýnt að hægt er að halda svarðlagi til haga og koma því fyrir, nánast jöfnum höndum, yfir frágengið raskað svæði og halda þannig í vistkerfið.⁹ Hægt er að safna birkifræi fyrirfram til sáningar til að flýta fyrir nýju birki strax og svarðlaginu hefur verið komið fyrir og eins mætti bæta áburði í svarðlag.

Í umsögnum Umhverfisstofnunar¹⁰ og Skógræktar ríkisins¹¹ og fleiri aðila um frummatsskýrslu árið 2005 var þess getið að til mótvægis við skerðingu skógar yrði að rækta nýjan skóg. Talið var æskilegt að ný svæði til ræktunar yrðu í eða við núverandi skóg. Umhverfisstofnun lagði til skilyrði um að endurheimta meira en raskað er. Lagt var til að endurheimta tvöfalt það svæði sem raskast¹². Í umsögn Skógræktar ríkisins kom fram það álit að skógareyðing væri af slíkri stærðargráðu að ekki yrði við unað án sérstakra mótvægisáðgerða. Í matsferlinu voru hins vegar ekki tilgreindir staðir fyrir endurheimt eða uppgræðslu, hvorki af umsagnaraðilum né Vegagerðinni. Hins vegar kom fram ábending frá landeiganda um staðsetningu endurheimtar og að hún yrði í landi Grafar og Hallsteinsness.

Nú leggur Vegagerðin hins vegar fram tillögur að svæðum þar sem skóglendi yrði endurheimt. Tillögurnar hafi verið kynntar fyrir Skógrækt ríkisins og hún tekið vel í þær og óskað eftir samráði við útfærslur á endurheimt skóglendis í og við Teigsskóg. Svæðin sem Vegagerðin hefur lagt til eru eftirfarandi:

- Í landi Þórisstaða, a.m.k. 5 ha
- Í landi Grafar, a.m.k. 9 ha
- Í landi Hallsteinsness, a.m.k. 18 ha
- Í landi Gróness, a.m.k. 12 ha

Tillögurnar ná til 44 ha, sem er rúmlega þrefalt það svæði sem myndi spillast með breyttri veglínu, leið Þ-H. Öll þessi svæði myndu bæta við Teigsskógarsvæðið nema svæðið í Grónesi. Auk þess hefur Vegagerðin lagt fram þá tillögu að rækta upp rask sem verður á framkvæmdatíma og er heildarstærð þess um 9 ha.

Um er að ræða breyttar forsendur og upplýsingar við mat á áhrifum þess að raska skóglendi. Nú liggja fyrir ítarlegri upplýsingar um stærð og þekju Teigsskógar, breytingar á umfangi rasks og skýrar tillögur um uppgræðslu, sem ekki voru gerðar áður, og því er unnt að taka mið af þeim við ákvörðun um umfang varanlegra umhverfisáhrifa.

Í úrskurði Skipulagsstofnunar segir: „Skipulagsstofnun telur að þó svo að á Vestfjörðum sé hlutfall birkiskóga mun hærra en annars staðar á landinu, eða um 4% af láglandi, þá dragi það hvorki úr verndargildi Teigsskógar né réttlæti skerðingu skógarins án þess að fyrst hafi verið leitað annarra leiða við vegagerð með minni áhrifum eða stuðlað að endurheimt í stað þess sem nauðsynlegt er að eyða.“¹³ Vegagerðin hefur nú lagt til verulegar breytingar á

⁹ Náttúrustofa Vestfjarða. Leiðbeiningar um meðferð svarðlags við vegagerð. Unnið fyrir Vegagerðina. Hafdís Sturlaugsdóttir og Cristian Gallo. NV nr. 20-08. Desember 2008.

¹⁰ Umsögn dags. 23.12.2005

¹¹ Umsögn dags. 30.11.2005

¹² Frekari umsögn dags. 30.1.2006

¹³ Bls. 46

framkvæmd sem dregur verulega úr umfangi áhrifa og lagt til stór svæði til endurheimtar á því skóglendi sem raskast. Að mati Vegagerðarinnar er mikilvægt að skoðað verði frekar umfang áhrifa og líklegrar virkni mótvægisáðgerða í mati á umhverfisáhrifum.

Ekki ósnortið land

Í matsskýrslu Vegagerðarinnar kemur fram að á leið B raskist heildstætt, nánast ósnortið land frá Þórisstöðum að Hallsteinsnesi og allir valkostir ofan við fjörukostinn raski samfelldum birkiskógi, Teigsskógi, sem sé nálægt 400 ha að flatarmáli.

Vegagerðin telur að ekki sé um að ræða réttar upplýsingar. Skógur er á 8,5 km kafla, þó ekki samfelldur. Skógurinn er þegar klofinn af veginum út að Gröf á 2,0 km kafla og vegslóða þaðan að Grimkelsstöðum á 1,8 km kafla. Ósnortni hlutinn er þá 4,7 km langur eða 55% af heildarlengd skógarins. Þá er einnig vísað til þess að enn sjást leifar símalínunnar sem lá um allan skóginn.

Arnarvarp

Upplýsingar

Aflað hefur verið viðbótarupplýsinga um áhrif vegagerðar á arnarvarp. Vegagerðin leitaði eftir álitum Náttúrustofu Vestfjarða, sem hefur gefið út eftirfarandi álit:

- Þorleifur Eiríksson og Böðvar Þórisson, 2011: Áhrif vegagerðar á arnarvarp við norðanverðan Breiðafjörð. Náttúrustofa Vestfjarða, minnisblað frá 20.6.2011. 7 bls.

Í niðurstöðum minnisblaðsins kemur fram að erfitt sé að heimfæra þróun í afkomu arnarpara upp á áhrif af vegagerð þar sem dæmin séu það fá. Þó séu dæmi frá Gilsfirði og öðru ónefndu svæði sem bendi til þess að framkvæmdir hafi ekki haft neikvæð áhrif á afkomu hafarnar. Helsta ógnin virðist vera sú ef varpstaðir verða sýnilegri með nýjum vegi og ernir truflast af fólki sem vill komast nær fuglunum.

Umhverfisáhrif

Vegagerðin hefur lagt fram breytta veglínu Þ-H, sem fer hvergi nær arnarhreiðri en 500 m. Samkvæmt lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum má ekki fara nær en 500 m að arnarhreiðri yfir varptíma (15. mars til 15. ágúst). Einnig má ekki hrófla við hreiðrum og hreiðurstæðum arna og svæði sem takmarkast af 100 m hringmáli umhverfis, hvort sem er á varptíma eða utan hans.

Leið Þ-H er utan 500 m frá þekktum hreiðurstæðum, en þrjár ystu kostirnir á leið B eru allir innan 500 m fjarlægðar frá hreiðurstæði. Það er því um verulega breytingu að ræða hvað varðar forsendur fyrir mati á umhverfisáhrifum vegar. Leið Þ-H brýtur hvergi í bága við lög nr. 64/1994 með tilliti til fjarlægðar veglínu frá arnarsetrum, hvorki í Ystey né Grónesborgum eða öðrum þekktum óðölum. Öllum skilyrðum 19. gr. laganna er fullnægt. Áhrif veglínu Þ-H á arnarvarp ættu því að vera óveruleg. Í úrskurði Skipulagsstofnunar voru áhrif tveggja ystu kosta veglínu B metin sem umtalsvert neikvæð á arnarsetrið í Ystey.

Sjávarfitjar og leirur

Upplýsingar

Vegagerðin hefur aflað margvíslegra upplýsinga um áhrif þverunar fjarða á lífríki. Felast þær m.a. í skoðunum á áhrifum á sjávarfitjar og leirur, en einnig setflutninga. Niðurstaða þessara athugana er m.a. að straumhraði við brúarop skiptir verulegu máli. Nýjar upplýsingar um áhrif þverana og hönnunarforsendur eru:

- Verkfræðistofan Vatnaskil. *Þveranir í Kjálkafirði og Mjóafirði*. Minnisblað. Sveinn Óli Pálmarsson og Snorri Páll Kjaran. 3.5. 2011.
- Rannsóknir og vöktun á náttúru Breiðafjarðar. Niðurstöður sérfræðingafundar í Stykkishólmi, 12.-13. september 2007.
- Rannsóknir Hafrannsóknastofnunar á orsökum síldardauðans í Kolgrafafirði í desember 2012.
- Þorleifur Eiríksson, Kristjana Einarsdóttir, Cristian Gallo og Böðvar Þórisson. 2008. *Leirur í Grunnafirði*. NV nr. 18-08. Október.
- VSÓ Ráðgjöf. Þverun fjarða. Áhrif á náttúru, landslag og landnotkun. Rannsóknarverkefni styrkt af Rannsóknarsjóði Vegagerðarinnar. Febrúar 2012.

Þá ber þess að geta að Vegagerðin hefur aflað upplýsinga um áhrif þverana á lífríki í Önundarfirði og Dýrafirði. Slíkar upplýsingar lágu ekki fyrir árið 2005, en eru mjög mikilvægar.

Umhverfisáhrif

Með tilkomu breyttra framkvæmda munu umhverfisáhrif þverana breytast. Breytingarnar eru tilkomnar vegna:

- (a) Lengri brúa og þar af leiðandi styttri fyllinga.
- (b) Minni straumhraða við brúarop en áður var gert ráð fyrir. Minni breyting verður á straumhraða en samkvæmt fyrri áformum. Minni straumhraði mun draga úr setflutningum og breyta umhverfi og sjávarbotni minna en áður.

Landslag og ásýnd

Upplýsingar

Í frummatsskýrslu 2005 var fjallað um möguleg áhrif vegagerðar á landslag og ásýnd.¹⁴ Í úrskurði Skipulagsstofnunar var niðurstaðan að áhrif á landslag og ásýnd yrðu verulega neikvæð. Þar kom einnig fram að tilheyrandi efnistaka í Teigsskógi, á Hallsteinsnesi og á Grónesi myndi hafa umtalsverð áhrif á landslag í för með sér. Nú hefur hins vegar verið lögð til breytt veglína, ýmsum hönnunarforsendum breytt til að draga úr sjónrænum áhrifum og fallið hefur verið frá allri efnistöku í Teigsskógi og að stórum hluta á Grónesi.

Með þessu eru því lagðar fram grundvallarupplýsingar um mjög mikilvægan umhverfispátt, sem ekki voru fyrir hendi í mati á umhverfisáhrifum árið 2005. Mikilvægt er að afla frekari upplýsinga um umfang ásýndabreytinga og hvernig nýr veglína kemur til með að falla að landi.

¹⁴ Frummatsskýrsla, bls. 110.

Umhverfisáhrif

Umfang breytinga á framkvæmd, þ.e. breytt veglína, minni veghæð og fallið frá efnistöku í Teigsskógi og námum á Grónesi, er slíkt að rétt er að endurmeta líkleg og möguleg umhverfisáhrif framkvæmda á landslag og ásýnd.

Mótvægisaðgerðir

Vegagerðin hefur lagt til verulegar breytingar á hönnunarforsendum vegna Vestfjarðavegar, milli Þórisstaða og Melaness. Tilgangurinn er að öllu leyti að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum vegaf framkvæmdanna. Lækkun vegar, breytt lega og sú staðreynd að engin efnistaka verður í Teigsskógi munu draga verulega úr neikvæðum ásýndarbreytingum á svæðinu.

Það er mikilvægt að leggja mat á það hvernig mótvægisaðgerðir dragi úr umhverfisáhrifum og hvert verði umfang áhrifa að teknu tilliti til þeirra.

C. Breytt stefnumörkun opinberra aðila

Frá úrskurði Skipulagsstofnunar árið 2006 hafa orðið breytingar á eða komið stefnumörkun opinberra aðila hvað varða atriði sem kunna að koma til skoðunar við úrlausn málsins. Helstu breytingarnar eru eftirfarandi:

- Hinn 24. ágúst 2009 tók gildi nýtt Aðalskipulag Reykhólahrepps 2006-2018 með staðfestingu umhverfisráðherra. Í aðalskipulaginu er gert ráð fyrir lagningu 2. áfanga Vestfjarðavegar samkvæmt leið B. Vakin er sérstök athygli á því að Umhverfisstofnun, sem var meðal umsagnaraðila aðalskipulagsins á grundvelli gr. 3.2. í skipulagsreglugerð, gerði ekki athugasemd við að Vestfjarðavegur yrði lagður samkvæmt leið B.
- Alþingi samþykkti hinn 12. maí 2014 þingsályktunartillögu um stefnumótandi byggðaáætlun 2014-2017 sem byggðamálaráðherra, Sigurður Ingi Jóhannsson, lagði fram í desember 2013. Er áætlunin gerð á grundvelli 7. gr. laga nr. 106/1999 um Byggðastofnun. Í athugasemdum við þingsályktunartillöguna segir að samgöngur séu víða ótryggar innan og milli einstakra atvinnu- og þjónustusvæða, sérstaklega á Austurlandi og Vestfjörðum. Er því lögð sérstök áhersla á vegaf framkvæmdir á Vestfjörðum og Austurlandi.
- Alþingi samþykkti hinn 19. júní 2012 þingsályktunartillögu um samgönguáætlun fyrir árin 2011-2022, sbr. 2. gr. laga nr. 33/2008 um samgönguáætlun. Segir þar að unnið skuli að því að efla Vestfirði sem gróskumikið atvinnu- og þjónustusvæði og stefnt skuli að því, á því tímabili sem samgönguáætlunin nær til, að gera stóratök í samgöngumálum með það að markmiði að Vestfirðir verði betur tengdir innbyrðis. Þá segir að hraða skuli sem kostur er samgöngubótum á sunnanverðum Vestfjörðum og tengja það svæði betur við aðra landshluta. Í samgönguáætlun eru lögð fram fimm meginmarkmið, sem eru: (1) Markmið um greiðar samgöngur, (2) markmið um hagkvæmar samgöngur, (3) markmið um umhverfislega sjálfbærar samgöngur, (4) markmið um öryggi í samgöngum og (5) markmið um jákvæða byggðapróun.
- Alþingi samþykkti 2. febrúar 2010 tillögu til þingsályktunar um náttúruverndaráætlun 2009-2013, sem sett var á grundvelli 65. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd. Tilgangurinn er að koma upp neti verndarsvæða til þess að tryggja verndun landslags,

náttúru og líffræðilegrar fjölbreytni þess sem sérstætt er í náttúru landsins, fágætt eða í hættu og að friða náttúruleg landsvæði til náttúruverndar, vísindarannsókna, vöktunar og útivistar. Teigsskógur er ekki tilgreindur í náttúruverndaráætluninni.

D. Veigamiklar ástæður mæla með endurupptöku

Vegagerðin byggir jafnframt á því að fullnægt sé skilyrði lokamálsliðar 2. mgr. 24. gr. stjórnáskýrslulaga um að *veigamiklar ástæður* mæli með því að málið verði endurupptekið. Tilgangur framkvæmdarinnar er sá að bæta samgöngur um sunnanverða Vestfirði og hafa jákvæð áhrif á samfélagið með því að tryggja áreiðanlegar og öruggar samgöngur um Vestfjarðaveg. Að mati Vegagerðarinnar er leið Þ-H besti kosturinn þegar tekið er tillit til umferðaröryggis, greiðfærni og kostnaðar. Fyrir liggur jafnframt að það er eindreginn vilji sveitarstjórna f.h. íbúa sem hagsmuna eiga að gæta sem og samgönguyfirvalda að þess verði freistað að bæta samgöngur á umræddri leið með lagningu nýs vegar á láglandi í stað núverandi vegar yfir Hjallaháls og Ódrjúgsháls. Af framansögðu leiðir að þjóðhagslegir hagsmunir liggja að baki því að fallist verði á leið Þ-H sem valkost sem heimilt sé að taka til mats á umhverfisáhrifum.

IV.

Forsendur endurupptöku á grundvelli ólögfesta heimilda

Til stuðnings kröfunni um endurupptöku á grundvelli ólögfesta heimilda stjórnvalda til endurupptöku mála er byggt á öllum þeim sömu málsástæðum og færðar hafa verið fram fyrir því að málið skuli endurupptekið á grundvelli 24. gr. stjórnáskýrslulaga, að breyttu breytanda. Þar að auki er byggt á eftirfarandi röksemdum:

A. Breyttar lagalegar forsendur

Frá því að hið upprunalega matsferli vegna Vestfjarðavegar hófst hefur lögum um mat á umhverfisáhrifum verið breytt í grundvallaratriðum, einkum með setningu breytingarlaga nr. 74/2005. Í almennum athugasemdum við frumvarp til laga nr. 74/2005 er helstu breytingartillögum lýst með eftirfarandi hætti (Þskj. 241-235. mál, 131. löggjafarþing 2004-2005):

- „1. Í matsferlinu verður ekki tekin afstaða til þess hvort fallast beri á með eða án skilyrða eða leggjast gegn framkvæmd sem lýst hefur verið með fullnægjandi hætti í matsskýrslu framkvæmdaraðila.
2. Matsferlið miði að því að matsskýrsla framkvæmdaraðila lýsi sem best og dragi fram öll veigamikil umhverfisáhrif framkvæmdarinnar og geri grein fyrir athugasemdum almennings og umsagnaraðila við framkvæmdina.
3. Álit Skipulagsstofnunar við endanlega matsskýrslu framkvæmdaraðila verði umfjöllun um matsferlið og niðurstöðu matsskýrslu.
4. Enginn vafi leiki á því að leyfisveitandi taki í samræmi við viðeigandi lög ákvörðun um hvort leyfa skuli viðkomandi framkvæmd, þegar fyrir liggur matsskýrsla framkvæmdaraðila og álit Skipulagsstofnunar, og að leyfisveitanda beri að kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar.

5. Málskotsréttur til æðra stjórnvalds vegna matsskyldra framkvæmda verði bundinn við leyfi til framkvæmda á sveitarstjórnarstigi, þ.e. framkvæmda- og byggingarleyfi, og takmarkist við þá aðila sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta, umhverfisverndarsamtök og hagsmunasamtök eftir nánari reglum.“

Að mati Vegagerðarinnar hefur mesta þýðingu í máli þessu að með samþykkt laganna var horfið frá því fyrirkomulagi sem áður var í 11. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum að Skipulagsstofnun skyldi kveða upp rökstuddan úrskurð um mat á umhverfisáhrifum og taka með honum ákvörðun um hvort fallist væri á viðkomandi framkvæmd, með eða án skilyrða, eða hvort lagst væri gegn henni vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa.

Með 10. gr. laga nr. 74/2005 var ákvæðinu breytt þannig að nú skal Skipulagsstofnun gefa rökstutt álit sitt á því hvort matsskýrsla framkvæmdaraðila uppfylli skilyrði laga um mat á umhverfisáhrifum, og reglugerða settra samkvæmt þeim, og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt. Er áskilið í ákvæðinu að í álitum Skipulagsstofnunar skuli gera grein fyrir helstu forsendum matsins, þ.m.t. þeim gögnum sem til grundvallar matinu liggja og niðurstöðum þess. Jafnframt skuli í álitinu fjalla um afgreiðslu framkvæmdaraðila á þeim athugasemdum og umsögnum sem borist hafi við kynningu á frummatsskýrslu. Þá er gert ráð fyrir því að telji Skipulagsstofnun að setja þurfi frekari skilyrði fyrir framkvæmdinni, svo sem frekari eða aðrar mótvægisaðgerðir en lagðar eru til í matsskýrslunni, beri stofnuninni að tilgreina slík skilyrði í álitum sínu og færa rök fyrir þeim.

Það er síðan hlutverk viðkomandi leyfisveitanda að kynna sér matsskýrsluna og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar á henni, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, en er að öðru leyti óbundinn af afstöðu stofnunarinnar. Þannig er það ekki lengur hlutverk Skipulagsstofnunar að ákveða hvort hafna eða leyfa skuli framkvæmd, heldur er slík ákvörðun í höndum viðkomandi leyfisveitanda. Viðkomandi leyfisveitanda er þá heimilt að hafa hliðsjón af öðrum grundvallarþáttum sem varða tilgang og markmið vegalagningar, s.s. umferðaröryggi og vegtækni. Með því er tryggt að leyfisveitandi sé upplýstur um alla helstu þætti framkvæmdar, jafnt umhverfislega sem aðra þætti, áður en ákvörðun um útgáfu leyfis er tekin. Vísað er nánar til þess sem fram kemur í frumvarpi til laga nr. 74/2005 varðandi tilgang og markmið breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Samkvæmt þessu er ljóst að umtalsverðar breytingar hafa orðið á lagaumhverfi því sem hér um ræðir.

B. Rökstuddar vísbendingar um annmarka á málsmeðferð Skipulagsstofnunar

Vegagerðin telur að málið hafi ekki verið nægjanlega rannsakað með tilliti til þeirra umsagna sem bárust við meðferð þess frá Umhverfisstofnun¹⁵, Skógrækt ríkisins¹⁶ og minnihluta Breiðafjarðarnefndar¹⁷, ásamt athugasemdum landeigenda.¹⁸ Umsagnir og athugasemd fjölluðu um mótvægisaðgerðir við röskun á Teigsskógi. Töldu fagstofnanirnar nauðsynlegt að endurheimta allt að tvöfalt það rask sem vegagerð hefði í för með sér. Landeigendur bentu á mikilvægi þess að endurheimt skóglendis færi fram á sama svæði og raskið yrði og tilgreindu tvö svæði, Gröf og Hallsteinsnes.

¹⁵ Umsagnir dags. 23.12. 2005 og 30.1. 2006

¹⁶ Umsögn dags. 30.11. 2005

¹⁷ Umsögn dags. 15.12. 2005

¹⁸ Athugasemd Brynju Þ. Þorbergsdóttur og Guðrúnar Ó. Þorbergsdóttur, dags. 20.12. 2005

Í úrskurði Skipulagsstofnunar eru ábendingar fagstofnana, sem fara með málefni birkiskóga á Íslandi, eða ábendingar landeigenda ekki rannsakaðar frekar. Stofnunin tekur ekki afstöðu til þessarar umfjöllunar eða óskar eftir umfjöllun eða frekari athugun frá Vegagerðinni um mögulegar mótvægisáðgerðir. Í úrskurðarorðum segir: „Ennfremur telur Skipulagsstofnun að þrátt fyrir að unnt sé að gróðursetja í jafnstórt eða jafnvel enn stærra svæði en það sem raskast á leið B geti sú endurheimt aldrei komið algjörlega í stað þeirrar miklu röskunar sem verði í þróðu vistkerfi Teigsskógar.“¹⁹

Það er almenn regla stjórnábyrgðar að stjórnvald verður að bregðast við athugasemdum með rannsókn og er það mikilvægur liður í átt að því markmiði að tryggja rétta niðurstöðu í máli. Þá eru jafnframt vísbendingar um að málið hafi ekki verið rannsakað nægjanlega með tilliti til áhrifa framkvæmdakosta á Teigsskóg. Skipulagsstofnun hefði átt að rannsaka betur sjálf eða beina til Vegagerðarinnar að rannsaka hvað endurheimt felur eða gæti falið í sér. Ljóst sé að færstar mótvægisáðgerðir, sem lagðar hafa verið til í mati á umhverfisáhrifum framkvæmda, geti komið algjörlega í stað þess sem raskast. Hins vegar kann umfang og vægi áhrifanna að breytast, sem hefur bein áhrif á niðurstöðu matsins. Það var hins vegar ekki lagt mat á áhrif mótvægisáðgerða eða leitað eftir nánari upplýsingum um mótvægisáðgerðir í úrskurði Skipulagsstofnunar.

Samkvæmt framangreindu telur Vegagerðin að rannsókn málsins af hálfu Skipulagsstofnunar hafi ekki verið að öllu leyti fullnægjandi og því ekki að fullu í samræmi við áskilnað 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, auk hinnar óskráðu meginreglu stjórnsýsluréttar um rannsóknarskyldu stjórnvalda.

C. Misræmi í álit og úrskurðum

Í úrskurði Skipulagsstofnunar 28. febrúar 2006 er lagst gegn leiðum B og C í 2. áfanga vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa. Umtalsverðu áhrifin snúa að Teigsskógi og að hann hafi meira verndargildi en aðrir birkiskógar þar sem hann er á náttúruminjaskrá. Einnig er vísað til þess að vegagerð um skóginn samræmist illa lögum um náttúruvernd og gangi í berhögg við stefnumörkun stjórnvalda til sjálfbærrar þróunar.²⁰

Í úrskurði stofnunarinnar kemur fram að „[þ]rátt fyrir að unnt sé að gróðursetja jafnstórt eða jafnvel enn stærra svæði en það sem raskast á leið B geti sú endurheimt aldrei komið algjörlega í stað þeirrar miklu röskunar sem verði í þróðu vistkerfi Teigsskógar“.²¹

Vegagerðin telur að ekki sé samræmi í meðhöndlun og niðurstöðu Skipulagsstofnunar um umhverfisáhrif matsskyldra framkvæmda hvað varðar vægi svæða á náttúruminjaskrá, vægi náttúruminja sem njóta sérstakrar verndar skv. náttúruverndarlögum og hvernig tekið er tillit til mótvægisáðgerða. Þessir þættir höfðu afgerandi áhrif á úrskurðarorð Skipulagsstofnunar. Skipulagsstofnun vísar m.a. til sérstakrar verndunar á birkiskógum skv. 39. gr. náttúruverndarlaga, en stofnunin vísar til þess að skv. 3. mgr. skuli Umhverfisstofnun og Skógrækt ríkisins vinna að verndun og eftirliti með náttúrulegum birkiskógum og skógum til útivistar.²²

Vegagerðin vísar til dæma um úrskurði og álit Skipulagsstofnunar þar sem:

¹⁹ Bls. 46.

²⁰ Úrskurður Skipulagsstofnunar, bls. 53.

²¹ Úrskurður Skipulagsstofnunar, bls. 53.

²² Athuga bls. í úrskurði

- Framkvæmdir koma til með að hafa áhrif á náttúruverndarsvæði, þ.e. friðlýst svæði, fólkvangi og önnur svæði á náttúruminjaskrá.
- Framkvæmdir koma til með að hafa áhrif á svæði eða náttúruvætti sem njóta sérstakrar verndar skv. náttúruverndarlögum.
- Tekið er tillit til mögulegra mótvægisaðgerða vegna umhverfisáhrifa framkvæmda.

Tafla 8: Yfirlit yfir rask verndarsvæða samkvæmt leiðum B og Þ-H

Náttúruverndarsvæði og sérstök vernd	Rask leið B	Rask leið Þ-H
Vernd birkiskóga skv. 39 gr. náttúruverndarlaga	54 ha	15 ha
Náttúruminjaskrá	54 ha	15 ha

Suðurstrandarvegur milli Grindavíkur og Þorlákshafnar

Í úrskurði Skipulagsstofnunar, dags. 26.5. 2004, er fallist á svokallaða gula veglínu en lagst gegn rauðri línu. Umhverfisáhrif gulu línunnar felast m.a. í raski á náttúruverndarsvæðum.

Tafla 9: Verndarsvæði á áhrifasvæði Suðurstrandarvegur

Náttúruverndarsvæði og sérstök vernd	Stærð
Reykjanesfólkvangur og friðlýst svæði Herdísarvíkur	90,5 ha
Náttúruminjaskrá	18,0 ha
Eldhraun, sérstök vernd skv. 37. gr. náttúruverndarlaga	133,1 ha

Skipulagsstofnun tekur í úrskurði sínum tillit til mótvægisaðgerða sem skulu vera:

- Vegagerðin þarf að skilgreina öryggis- og framkvæmdasvæði fyrirhugaðs vegar eins þröngt og kostur er, í samráði við Umhverfisstofnun. Einkum þar sem hann liggur um úfin hraun.
- Öllu svarðlagi verði haldið til haga og nýtt við yfirborðsfrágang, grædd verði upp svæði næst vegi og sáð í námusvæði að teknu tilliti til grenndargróðurs.
- Endurheimt verði að minnsta kosti sambærileg gróðurþekja og raskast við efnistöku.

Það var niðurstaða Skipulagsstofnunar að „Suðurstrandarvegur frá Grindavík að Þorlákshöfn, samkvæmt gulri veglínu milli stöðva 8.500 við Ísólfskála og 24.000 við eystri mörk Krýsuvíkureiði, muni ekki hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif eins og hann er lagður fram í matsskýrslu“. Umfang áhrifa er ekki minna en vegna Vestfjarðavegar og rask verður á friðlýstum svæðum og fólkvangi sem nýtur meiri verndar en svæði á náttúruminjaskrá. Þá nýtur stór hluti áhrifasvæðis sérstakrar verndar samkvæmt 37. grein náttúruverndarlaga.

Útnesvegur: Gröf-Arnarstapi í Snæfellsbæ

Í úrskurði Skipulagsstofnunar, dags. 5.5. 2004, er fallist á allar veglínur sem lagðar voru fram í mati á umhverfisáhrifum. Áhrif framkvæmda náðu til svæðis á náttúruminjaskrá og vistkerfa sem njóta sérstakrar verndar skv. náttúruverndarlögum.

Tafla 10: Verndarsvæði á áhrifasvæði Útnesvegjar

Náttúruverndarsvæði og sérstök vernd	Stærð
Náttúruminjaskrá	2,0-2,5 ha
Votlendi, sérstök vernd skv. 37. gr. náttúruverndarlaga	8,5-12,4 ha
Eldhraun, sérstök vernd skv. 37. gr. náttúruverndarlaga	2,1-4,9 ha

Skipulagsstofnun telur í úrskurði sínum að ekki sé hægt að draga úr eða bæta fyrir neikvæð áhrif. Stofnunin leggur engu að síður fram ákveðna skilmála sem eru:

- Vegagerðin skilgreini öryggis- og framkvæmdasvæði þar sem fyrirhugaður vegur mun liggja um Klifhraun eins þröngt og kostur er, í samráði við Umhverfisstofnun.
- Skipulagsstofnun telur, í ljósi þess að Vegagerðin hefur nú þegar endurheimt votlendissvæði á Vesturlandi til jafns við það flatarmál sem raskast og með hliðsjón af því að staðið verður að veglagningu um votlendi, þ.e. að lagður verði svokallaður fljótandi vegur til að raska sem minnst grunnvatnsstöðu og streymi í nágrenni vegarins, að veglagning samkvæmt veglínunum 2, 3 og 4 muni ekki hafa veruleg áhrif á gróður.

Það var niðurstaða Skipulagsstofnunar að fallast á lagningu Útnesvegjar samkvæmt veglínunum 1-4. Samkvæmt framlögðum gögnum málsins er ljóst að veglagning samkvæmt veglínunum 3 og 4 mun hafa mjög mikil og óafturkræf áhrif á jarðmyndanir og veruleg áhrif á landslag.

Skipulagsstofnun segir ennfremur að í ljósi upplýsinga í framlögðum gögnum Vegagerðarinnar, um að umferðaröryggi verði ekki tryggt verði vegur lagður samkvæmt veglínunum 1 og 2, telji stofnunin ekki forsendur til að leggjast gegn veglagningu samkvæmt leiðum 3 og 4 þrátt fyrir að þær hafi í för með sér skerðingu Klifhrauns. Niðurstaðan var að fallast á veglínur 1-4.²³

Suðvesturlínur, styrking raforkuflutningskerfis á Suðvesturlandi

Í álitum Skipulagsstofnunar, dags. 17.9. 2009, kemur fram að sjónræn áhrif og áhrif á landslag, útivist og ferðaþjónustu eru metin *veruleg*. Áhrif á jarðmyndanir eru metin *talsverð neikvæð*. Áhrif á gróður *talsverð*. Áhrif á fugla *nokkuð neikvæð*.

Áhrif framkvæmda ná til fólkvangs, svæðis á náttúruminjaskrá og eldhrauns, sem nýtur sérstakrar verndar skv. 37. gr. náttúruverndarlaga.

Tafla 11: Verndarsvæði á áhrifasvæði Suðvesturlína

Náttúruverndarsvæði og sérstök vernd	Stærð*
Fólkvangur	4,0 ha
Náttúruminjaskrá	220 ha
Eldhraun, sérstök vernd skv. 37. gr. náttúruverndarlaga	28 ha

* Tölurnar taka aðeins til lagningar línu um áður óraskað svæði. Lagning línu samhliða núverandi línu er ekki með í tölunum.

Skipulagsstofnun telur að þegar litið er til heildaráhrifa fyrirhugaðra framkvæmda á jarðmyndanir verði áhrifin talsvert neikvæð þar sem nútímahraun munu raskast á

²³ Úrskurður Skipulagsstofnunar, bls. 24

óafturkræfan hátt á alls tæplega 30 ha landsvæði, auk þess sem línurnar munu liggja á löngum köflum um friðlýst svæði, hverfisverndarsvæði og svæði sem eru á náttúruminjaskrá.

Auk ofangreindra verndarsvæða er friðlýst tegund (ferlaufungur) innan áhrifasvæðis og ábyrgðartegundir fugla og tegundir á valista.

Skipulagsstofnun gerði engar kröfur um mótvægisáðgerðir.

Dettifossvegur, hringvegur-Norðausturvegur

Í álitni Skipulagsstofnunar, dags. 27.7. 2007, kemur fram að valkostur B sé ekki talinn ásættanlegur m.t.t. umhverfisáhrifa, en kostir A, C og D séu ásættanlegir og muni ekki valda verulega neikvæðum og óafturkræfum áhrifum.

Tafla 12: Verndarsvæði á áhrifasvæði Dettifossvegur

Náttúruverndarsvæði og sérstök vernd	Stærð
Náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun 2004-2008	4 ha
Friðlýst svæði	umfang óljóst
Eldhraun, sérstök vernd skv. 37. gr. náttúruverndarlaga	9,9-12,3 ha

Vegagerðin þarf að loknum framkvæmdum að hafa samráð við Umhverfisstofnun, Þjóðgarðsvörðinn í Jökulsárgljúfrum, Landgræðslu ríkisins, landeigendur og Skógrækt ríkisins um uppgræðslu og frágang svæðisins. Hún þarf að hafa samráð við skógarvörðinn á Norðurlandi vegna framkvæmdar í Meiðavallaskógi og endurheimta birkiskóg á a.m.k. jafnstóru svæði og því sem skerðist við veglagningu í Meiðavallaskógi sbr. II. kafla, 6. gr. skógræktarlaga.

Samkvæmt álitni er mögulegt að 4 ha skerðist af Meiðavallaskógi, sem er á náttúruminjaskrá og á náttúruverndaráætlun 2004-2008. Það má leiða að því rök að verndargildi skógarins sé því metið meira en Teigsskógar. Engu að síður telur Skipulagsstofnun í þessu tilviki unnt að rækta upp og endurheimta birkiskóg og tekur mið af slíkum aðgerðum við vægismat á umhverfisáhrifum. Skerðing á Teigsskógi og ábendingar um endurheimt fengu ekki sambærilega umfjöllun hjá Skipulagsstofnun.

Þeistareykjavirkjun, allt að 200 MWe jarðhitavirkjun í Þingeyjarsveit og Norðurþingi

Í álitni Skipulagsstofnunar, dags. 14.11. 2010, kemur fram að framkvæmdin mun raska um 109 ha af að mestu óröskuðu hraunasvæði er nýtur sérstakrar verndar verði áhrif framkvæmdarinnar talsvert neikvæð.

Með tilliti til þess að framkvæmdin mun raska um 110 ha af að mestu óröskuðu hraunasvæði er nýtur sérstakrar verndar verði áhrif framkvæmdarinnar talsvert neikvæð, en mikil óvissa er um áhrif framkvæmdarinnar á yfirborðsvirkni.

Tafla 12: Verndarsvæði á áhrifasvæði Þeistareykjavirkjunar

Náttúruverndarsvæði og sérstök vernd	Stærð
Fuglar á valista og plöntur á náttúruverndaráætlun	
Eldhraun, sérstök vernd skv. 37. gr. náttúruverndarlaga	109 ha

Skipulagsstofnun nefnir sem mótvægisáðgerðir að afmarka skuli búsvæði tegunda á válista og votlendi undir Ketilfjalli. Engar aðgerðir eru tilgreindar vegna rasks á eldhrauni.

Um er að ræða umfangsmikið og beint rask á eldhrauni sem nýtur sérstakrar verndar. Verndunin er að mati Vegagerðarinnar veigameiri en 39. gr. náttúruverndarlaga um birkiskóga, þar sem sú grein vísar til þess að vinna skuli að verndun. Umrætt hraun er að mestu óraskað og því er það heildstætt eins og Teigsskógurinn. Engu að síður er vægismatið talið talsvert neikvætt og ekki þörf á að tilgreina sérstakar mótvægisáðgerðir.

Vestfjarðavegur (60) milli Eiðis í Vattarfirði og Þverár í Kjálkafirði, Reykhólahreppi og Vesturbyggð

Í álitni Skipulagsstofnunar, dags. 5.12. 2011, kemur fram að áhrif þverunar Kjálkafjarðar og Mjóafjarðar á landslag og verndarsvæði verði verulega neikvæð í ljósi staðsetningar, umfangs mannvirkjanna og varanleika áhrifanna. Helstu neikvæðu áhrif fyrirhugaðra framkvæmda verði á landslag og ásýnd og þá einkum vegna veglagningar um Litlanes og vegna þverunar Kjálkafjarðar og Mjóafjarðar.

Tafla 13: Verndarsvæði á áhrifasvæði Vestfjarðavegar milli Eiðis og Þverár

Náttúruverndarsvæði og sérstök vernd	Stærð	Athugasemd
Náttúruminjaskrá / verndun Breiðafjarðar	Vantar tölur	Framkvæmdin er að stærstum hluta innan verndarsvæða, annaðhvort á náttúruminjaskrá eða verndarsvæði Breiðafjarðar
Birki og kjarr, sérstök vernd skv. 39. gr. náttúruverndarlaga	5,6-7,7 ha	
Sjávarfitjar og leirur, sérstök vernd skv. 37. gr. náttúruverndarlaga	1,3-4,4 ha	

Mótvægisáðgerðir sem komu fram í álitni Skipulagsstofnunar snúa að endurheimt birkis. Skipulagsstofnun áréttar að fyrirhuguð vegagerð milli Eiðis í Vattarfirði og Þverár í Kjálkafirði verður umfangsmikil framkvæmd á svæði sem um gilda ýmis lög er lúta að náttúruvernd og að mestu innan svæðis á náttúruminjaskrá.

D. Nýjar grundvallarupplýsingar

Eins og að framan greinir í kafla II hefur verið lagt til grundvallar í norrænum rétti²⁴ að stjórnvaldi kunni að vera skylt að endurupptaka mál á grundvelli ólögfesta reglna þegar *fram koma nýjar upplýsingar sem hafa svo verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins að ef þær hefðu legið fyrir í upphafi máls væru ákveðnar líkur á því að stjórnvaldið hefði komist að annarri niðurstöðu*. Ljóst er að slíkar upplýsingar liggja fyrir í málinu um framkvæmdina og umhverfisáhrif hennar. Verða nú helstu atriði í því sambandi rifjuð upp og vísað til viðeigandi kafla:

1. Breytt veglína Þ-H. Sjá bls. 8.
2. Breyttar hönnunarforsendur. Sjá bls. 7-12.
 - Breytt lega, lægri vegur
 - Lengri brýr og minni straumhraði

²⁴ Sjá t.d. Hans Gammeltoft Hansen, *Forvaltningsret*, 2002, bls. 921-923 og tilvísanir í álit umboðsmanns danska þjóðþingsins og dóms.

- Engin efnistaka innan Teigsskógar
3. Önnur og breytt umhverfisáhrif. Sjá bls. 12-18.
 - Verulegar breytingar á áhrifum á Teigsskóg og arnarvarp
 - Beint rask á skóglendi verður 15,1 ha í stað 50,7 ha
 - Engin áhrif verða á arnarvarp, þar sem það verður utan áhrifasvæðis breyttrar veglínu
 4. Tilgreindar eru mótvægisáðgerðir.
 - Breytingar á hönnunarforsendum, til að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum (bls. 7-12)
 - Tillögur að 44 ha svæðum til endurheimtar á skóglendi og 9 ha á röskuðum svæðum á framkvæmdatíma (bls. 16)
 5. Nýjar upplýsingar um umfang skóglendis í Teigsskógi. Sjá bls. 13-16.

V.

Skylda til að taka alla valkosti til skoðunar

Í 9. gr. laga nr. 106/2000 er fjallað um gerð matsskýrslu vegna matsskyldra framkvæmda. Þar segir í 1. mgr. að hyggi framkvæmdaraðili á framkvæmd eða starfsemi sem háð er mati á umhverfisáhrifum skuli unnin skýrsla um mat á umhverfisáhrifum hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar. Í 2. mgr. 9. gr. segir að í skýrslunni skuli „[á]vallt gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman“. Þetta er jafnframt áréttað í h-lið 1. tl. 2. mgr. 18. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum, þar sem segir að í frummatsskýrslu skuli koma fram „yfirlit yfir valkosti sem gerð er grein fyrir í frummatsskýrslu, svo sem aðra kosti varðandi tæknilega útfærslu framkvæmdar eða starfsemi, aðra staðarvalkosti eða núll-kost, þ.e. að aðhafast ekkert“.

Í athugasemdum með 9. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 106/2000 segir að við upptalningu á helstu þáttum sem sérstaklega ber að taka tillit til við mat á umhverfisáhrifum hafi verið tekið mið af IV. viðauka við tilskipun 97/11/EB. Þá segir að helstu breytingarnar frá gildandi lögum séu þær að lagt sé til í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar að framkvæmdaraðili geri grein fyrir helstu möguleikum sem hann hefur kannað. Segir svo orðrétt: „**Nýmæli þetta hefur mikla þýðingu því að samanburður á helstu möguleikum er ein helsta forsendan fyrir því að raunveruleg umhverfisáhrif hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar séu metin.**“ (áherslubreyting undirritaðs)

Á þessi sjónarmið hefur Hæstiréttur einnig lagt áherslu, sbr. dóm Hæstaréttar frá 14. mars 2008 í máli nr. 114/2008. Í málinu var deilt um hvort sóknaraðilar hefðu hagsmuni af því að mat á umhverfisáhrifum fleiri kosta færi fram en Vegagerðin hefði lagt til svo tryggt yrði að ákvörðun um vegarstæði byggðist á raunhæfri og gagnsæri úttekt á öllum fyrirbyggjandi kostum. Í forsendum Hæstaréttar segir að matsáætlun verði að uppfylla „það skilyrði að litið hafi verið til framkvæmdakosta sem til greina koma þannig að upplýst val á besta kosti á vegarleið, á grundvelli málefnalegra sjónarmiða, geti farið fram þegar matsskýrsla liggur endanlega fyrir“.

Í þessu samhengi er ekki úr vegi að geta þess að meginmarkmið laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum

framkvæmdar, sbr. b-lið 1. mgr. 1. gr. laganna. Ein leið að því markmiði er að bera saman umhverfisáhrif mismunandi valkosta svo unnt sé að lokum að taka upplýsta ákvörðun um endanlegan framkvæmdakost.

Vegagerðin byggir á því, að verði leið Þ-H ekki tekin til mats á umhverfisáhrifum fáist ekki raunverulegur samanburður á mögulegum útfærslum framkvæmdarinnar. Verður því að telja það í samræmi við markmið og tilgang laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, og í samræmi við málefnalega stjórnslu, að Skipulagsstofnun fallist á kröfu Vegagerðarinnar um endurupptöku úrskurðar síns frá 28. febrúar 2006.

VI.

Matsferlið í framhaldinu

Verði fallist á endurupptökubeiðni þessa lítur Vegagerðin svo á að fram fari í kjölfarið matsferli skv. lögum nr. 106/2000 með síðari breytingum. Vegagerðin mun óska eftir að leggja fram matsáætlun þar sem gerð verður grein fyrir valkostum sem lagðir verða fram til samanburðar m.t.t. umhverfisáhrifa. Vegagerðin mun leggja fram fimm kosti, auk veglínu Þ-H. Þetta eru kostirnir:

- Leið A1
- Leið D2
- Leið H
- Leið I
- Núll-kostur

Vegagerðin mun leggja fram matsáætlun um umfang og nálgun mats á umhverfisáhrifum fyrir ofangreinda kosti, í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum.

Vegagerðin ákvað að leggja ekki fram beiðni um endurupptöku á úrskurði vegna leiðar C. Meginástæða þess er að hún hefur ekki umhverfislegan ávinning framyfir leið Þ-H. Leiðin mun fara nær arnarvarpi en leyfilegt er skv. lögum nr. 64/1994. Þar með hefur Vegagerðin tekið þá ákvörðun að óska eftir upptöku á leið B en ekki C. Í enduruppteknu mati á umhverfisáhrifum mun Vegagerðin ekki fjalla um valkost C.

Við mat á umhverfisáhrifum 2005 var fallist á leið D með skilyrðum eins og fram kemur í kafla 1.6 hér að framan. Kröfur til stofnvega jukust verulega með nýjum veghönnunarreglum frá 2010. Lega núverandi vegar yfir Hjallaháls uppfyllir ekki þessar auknu kröfur. Langhalli vegarins er á löngum köflum 9% sem þýðir að hönnunarhraði hans er aðeins 60 km/klst. Margar krappar beygjur eru á veginum og er hönnunarhraði gegnum þær jafnvel innan við 60 km/klst. Umferðaröryggi verður ábótavant við slíkar aðstæður.

Vegagerðin telur að ekki sé hægt að ráða bót á þessum ágöllum vegarins yfir Hjallaháls án verulegra breytinga og þá með umtalsverðum inngripum í ósnert svæði sé þá slík leið fyrir hendi. Í annan stað telur sveitarstjórn veg yfir Hjallaháls alltaf munu verða farartálma og fram hefur komið að lagst verði gegn breytingum á aðalskipulagi sem fælu í sér framtíðarlegu Vestfjarðavegar yfir Hjallaháls og jafnframt verði lagst gegn því að veita framkvæmdaleyfi fyrir endurbótum á vegi yfir hálsinn.

* * *

Með vísan til alls framangreinds fer Vegagerðin þess á leit við Skipulagsstofnun að úrskurður stofnunarinnar frá 28. febrúar 2006 um mat á umhverfisáhrifum Vestfjarðavegar verði endurupptekinn, sbr. heimild í 24. gr. stjórnsýslulaga og hina almennu óskráðu heimild stjórnvalda til endurupptöku mála, hvað varðar þann þátt úrskurðarins er lýtur að leið B í 2. áfanga.

Þess er óskað að Skipulagsstofnun taki framangreinda endurupptökubeiðni til umfjöllunar og ákvörðunar hið allra fyrsta.

Vegagerðin áskilur sér allan rétt til þess að koma á framfæri frekari sjónarmiðum, málsástæðum og gögnum á síðari stigum málsins. Þá er Vegagerðin að sjálfsögðu reiðubúin til að veita allar nánari upplýsingar vegna máls þessa, sé þess óskað.

Virðingarfyllst,



Vegamálastjóri

FYLGISKJÖL:

Vestfjarðavegur (60-25/28), Þórisstaðir-Kraká. Uppdrættir. Desember 2014

Efnisyfirlit

Málsatvik	1
Almennt um heimildir Skipulagsstofnunar til að kveða á um endurupptöku eigin úrskurða....	5
Forsendur endurupptöku á grundvelli 24. gr. stjórnsýslulaga	7
A. Breytingar á framkvæmd	7
B. Breyttar forsendur/upplýsingar vegna mats á umhverfisáhrifum	13
C. Breytt stefnumörkun opinberra aðila	19
D. Veigamiklar ástæður mæla með endurupptöku	20
Forsendur endurupptöku á grundvelli ólögfesta heimilda	20
A. Breyttar lagalegar forsendur	20
B. Rökstuddar vísbendingar um annmarka á málsmeðferð Skipulagsstofnunar	21
C. Misræmi í áliti og úrskurðum	22
D. Nýjar grundvallarupplýsingar	26
Skylda til að taka alla valkosti til skoðunar	27
Matsferlið í framhaldinu.....	28