



UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ

Skuggasundi 1 150 Reykjavík
sími: 545 8600 bréfasími: 562 4566
postur@umhverfisraduneyti.is
www.umhverfisraduneyti.is

Reykjavík 27. nóvember 2009
Tilv.: UMH09030202/10-02-0109

Þann 27. nóvember var í umhverfisráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

ÚRSKURÐUR:

Ráðuneytinu bárust þann 28. apríl og 4. maí sl. tvær stjórnsýslukærur; annars vegar frá Vegagerðinni og hins vegar frá hreppsnefnd Tálknafjarðarhrepps og bæjarstjórn Vesturbyggðar, vegna ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá 27. mars 2009 um að lagning vegar milli Eiðis í Vattarfirði og Þverár í Kjálkafirði í Reykhólahreppi og Vesturbyggð skyldi háð mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Kæruheimild er í 14. gr. nefndra laga.

I. Málavextir.

Þann 12. janúar 2009 tilkynnti Náttúrustofa Vestfjarða f.h. Vegagerðarinnar veglagningu frá Eiði í Vattarfirði að Þverá í Kjálkafirði í Reykhólahreppi og Vesturbyggð til Skipulagsstofnunar. Vísað var til 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og c-liðar, 10. tl. í 2. viðauka laganna.

Niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar Skipulagsstofnunar var sú að umrædd vegagerð milli Eiðis í Vattarfirði og Þverár í Kjálkafirði kynni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skyldi því háð mati á umhverfisáhrifum.

Af hálfu ráðuneytisins var óskað eftir umsögnum Skipulagsstofnunar, Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða, Umhverfisstofnunar, Skógræktar ríkisins, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Hafrannsóknarstofnunarinnar, Fornleifaverndar ríkisins, Fiskistofu, Breiðafjarðarnefndar, Vesturbyggðar, Tálknafjarðarhrepps og Reykhólahrepps um fyrrgreinda kærur með bréfum dags. 25. maí 2009. Umsögn barst frá Skipulagsstofnun þ. 25. júní sl., frá Heilbrigðiseftirliti Vestfjarða þ. 3. júní sl., frá Skógrækt ríkisins þ. 18. júní sl., frá Hafrannsóknarstofnuninni þ.

10. júní sl., frá Fornleifavernd ríkisins þ. 11. júní sl., frá Fiskistofu þ. 28. maí sl., frá Breiðafjarðarnefnd þ. 11. júní sl., frá Umhverfisstofnun þ. 1. júlí sl., og frá Náttúrufræðistofnun Íslands þ. 15. september sl. Viðbótarumsögn barst frá Náttúrufræðistofnun Ísland þ. 11. nóvember sl.

Voru kærendum sendar umræddar umsagnir til athugasemda með bréfum dags. 2. júlí sl. og 16. september sl. og bárust athugasemdir frá Tálknafjarðarhreppi þ. 24. júlí sl., frá Vesturbyggð þ. 30. júlí sl. og frá Vegagerðinni þ. 15. júlí sl. og þ. 30. september sl.

Niðurstaða Skipulagsstofnunar byggði á því að framkvæmdin væri umfangsmikil, að hún væri fyrirhuguð að hluta innan svæða sem nytu ýmiss konar verndar og þannig kynni hún að rýra verndargildi þeirra og hafa verulega neikvæð og varanleg áhrif á gildi þeirra. Einnig kynnu ernir að verða fyrir neikvæðum áhrifum auk þess sem framkvæmdirnar kynnu að hafa verulega neikvæð áhrif á landslag svæðisins. Að auki væri óvissa um líkleg áhrif framkvæmdanna á lífríki þeirra strandsvæða sem lægju innan við fyrirhugaðar þveranir fjarðanna.

II. Einstakar málsástæður kæranda og umsagnir um þær.

Í framkomnum kærum er þess krafist að ákvörðun Skipulagsstofnunar um matskyldu vegalagningar milli Eiðis í Vattarfirði og Þverár í Kjálkafirði í Reykhólahreppi og Vesturbyggð verði felld úr gildi og að hinar fyrirhuguðu framkvæmdir verði ekki taldar háðar mati á umhverfisáhrifum. Að auki er gerð sú krafa af hálfu Vegagerðarinnar að telji ráðherra að framlögð gögn af hálfu Vegagerðarinnar hafi ekki hlotið nægilega umfjöllun af hálfu Skipulagsstofnunar er málið var til umfjöllunar á því stjórnáslustigi verði hin kærða ákvörðun felld úr gildi og lagt fyrir Skipulagsstofnun að taka málið til ákvörðunar á ný með hliðsjón af framlögðum gögnum.

Það skal tekið fram að Tálknafjarðarhreppur og Vesturbyggð sendu inn sameiginlega kæru í málinu og þar kom fram að greinargerð yrði send síðar vegna kærunnar. Greinargerð Vesturbyggðar barst þ. 18. maí sl. en ekki var um að ræða greinargerð frá Tálknafjarðarhreppi. Af þessu leiðir að ekki er sérstaklega fjallað hér á eftir um rökstuðning Tálknafjarðarhrepps vegna kærunnar.

1. Nýlagning vegar

Báðir kærendur, Vegagerðin og Vesturbyggð, gera athugasemdir við þann skilning Skipulagsstofnunar að nýr vegur verði 24 km langur. Bendir annar kæranda, Vegagerðin, á að í lið 10 ii í 1. viðauka með lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 komi fram að framkvæmdir við nýja vegi utan þéttbýlis skuli háðar mati á umhverfisáhrifum sé nýlagning vegar 10 km eða lengri. Skýrt komi fram í gögnum málsins að nýlagning vegar verði 8,8 km að lengd verði Mjóifjörður þveraður í fjarðarmynni, en 8 km ef fjörðurinn verði þveraður nær botni. Bendir kærandi á að núverandi vegur sé 24 km að lengd en tillagan geri ráð fyrir því að vegurinn verði, að framkvæmd lokinni, 16 km langur og sé því um 8 km styttingu vegarins að ræða.

Jafnframt telur kærandi, Vegagerðin, að með hliðsjón af almennum lögskýringarreglum og

Því að ákveðið hafi verið að ganga lengra við innleiðingu tilskipana Evrópusambandsins nr. 85/337/EBE, sbr. 97/11/EB, á Íslandi en þörf hafi krafið, verði að telja eðlilegt að skýra framangreindan ii-lið, 10. tl. í 1. viðauka með lögum um mat á umhverfisáhrifum samkvæmt orðanna hljóðan. Bendir kærandi einnig á að þegar um sé að ræða framkvæmdir sem falli undir 2. viðauka fyrrgreindra laga þá skuli einungis fara fram mat á umhverfisáhrifum ef talið sé að þær geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar þeirra, sbr. 6. gr. laganna. Hafi löggjafinn ekki séð ástæðu til að mæla skilyrðislaust fyrir um að umhverfismat skyldi fara fram þegar um sé að ræða framkvæmdir sem falli undir 2. viðauka laganna sem umrædd veglagning falli undir c-lið, 10. tl. í 2. viðauka. Þegar um beitingu 2. viðauka sé að ræða eigi að fara eftir viðmiðum sem komi fram í 3. viðauka laganna. Séu röksemdir Skipulagsstofnunar ekki í fullu samræmi við þau lagafyrirmæli sem komi fram í framangreindum ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum. Vegagerðin krefst þess því að eingöngu verði horft til þeirra atriða, sem tilgreind séu í 3. viðauka laganna við mat á því hvort nauðsynlegt sé að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum.

Kærandi, Vegagerðin, bendir einnig á að núverandi vegstæði hafi verið valið í því skyni að draga úr áhrifum á umhverfi. Hins vegar verði ekki komist hjá því að uppfylla almennar öryggiskröfur við endurbyggingu hins gamla vegar og hafi Vegagerðin sett fram tillögur sínar um veglagningu með það í huga að uppfylla lágmarkskröfur um hönnun og umferðaröryggi. Af þessum sökum þurfi öryggissvæði ofan vegar að vera breiðara en ella og aukist skeringar við það. Sé heildarefnismagn í þær tvær þveranir sem lagðar séu til u.þ.b. 1.027.000 m³ eða liðlega 70% af öllu efnismagni í veginn. Áréttar kærandi að þrátt fyrir meira efnismagn þurfi með þverun fjarðanna verði með þeirri aðferð komist hjá því að raska mun viðkvæmari svæðum inni í fjarðarbotnum.

Kærandi, Vesturbyggð, bendir ennfremur á að með umræddum þverunum verði vegurinn að mestu færður frá viðsjárverðum og bröttum hlíðum, þar sem grjót- og snjós kriður séu tíðar. Kalli öryggiskröfur á þessar þveranir. Lýsi umsögn Umhverfisstofnunar skilningi, vilja og viðleitni til lausnar á afar flóknu og viðkvæmu viðfangsefni. Hins vegar beiti Náttúrufræðistofnun Íslands, Breiðafjarðarnefnd og Skógrækt ríkisins sér gegn þeirri leið að leysa álitaefnin samhliða framkvæmd og byggi Skipulagsstofnun ákvörðun sína á þeim kröfum. Erfitt sé að skilja hvers vegna lagt sé í að tefja eða koma í veg fyrir fyrirhugaða framkvæmd með kröfum um mat á umhverfisáhrifum. Vísar Vesturbyggð til þess að vel byggður og traustur akvegur sé meginforsenda fyrir byggð á svæðinu og það séu þeir hagsmunir sem eigi að hafa úrslitaáhrif um réttmæti framkvæmdarinnar. Telur kærandi að hin kærða ákvörðun sé til þess eins fallin að tefja eða koma í veg fyrir afar brýna vegagerð um svæðið. Kærandi, Vesturbyggð, bendir einnig á að um annað vegstæði en það sem nú sé lagt til sé varla að ræða nema ráðist verði í gerð jarðgangna um Kirkjubólshlíð. Með góðum vilja og samstarfi megi leysa helstu álitaefni varðandi fyrirhugaða vegagerð hvað varðar framkvæmdina sjálfa, endurheimt skóglendis og rannsóknir á lífríki og umhverfi og vernd. Kærandi bendir einnig á að mikið sé gert úr efnisnámi í tengslum við framkvæmdina. Telur kærandi að aðstæður takmarki mjög efnisnám á svæðinu og það beri að viðurkenna. Milda megi áhrifin með markvissum aðgerðum. Að auki sé efnisnám til fyrirhugaðrar vegagerðar aðeins brot af því sem sé í mörgum öðrum framkvæmdum.

Í umsögn Skipulagsstofnunar er bent á að skv. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum er skilyrði matsskyldu ekki háð þeim fyrirvara að fyrir liggja að framkvæmdir muni hafa umtalsverð umhverfisáhrif, heldur sé nægilegt að þær geti haft þau. Stofnunin tekur undir

með kærendum hvað varðar heildarlengd fyrirhugaðs vegar; að hann verði alls 16 km en ekki 24 km eins og fram kemur í kærinni. Hvað nýlagningu vegarins varðar bendir Skipulagsstofnun á að það sé ekki skilningur stofnunarinnar að um sé að ræða framkvæmd sem falli undir 1. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Stofnunin hafi hins vegar með því að benda á að umdeilanlegt væri að nýlagning vegar yrði innan við 10 km löng, viljað vekja athygli á umfangi framkvæmdanna, sbr. i-lið, 1. tl. í 3. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum þar sem séu að finna viðmið sem hafa skuli til hliðsjónar þegar tekin sé ákvörðun um matsskyldu. Bendir stofnunin einnig á að gert sé ráð fyrir að heildarefnistaka vegna veglagningarinnar verði allt að 1,4 milljón m³ og þar af komi 900.000 – 1.000.000 m³ úr skeringum. Sé miðað við aðrar vegafamkvæmdir, þar sem veglengdin sé töluvert meiri, sé ljóst að skeringar vegna fyrirhugaðrar vegagerðar milli Eiðis í Vattarfirði og Þverár í Kjálkafirði séu töluvert umfangsmiklar og þá einnig umfang fyllinga. Bendir stofnunin að auki á að ljóst sé að við endurbyggingu núverandi vegar, sem kalli á umfangsmiklar skeringar, muni rasksvæði ná talsvert út fyrir rasksvæði gamla vegarins.

Skipulagsstofnun bendir á að nokkurs misskilnings gæti hjá kæranda, Vesturbyggð. Ekki sé verið, með ákvörðun um matsskyldu, að leggjast gegn þverun fjarðanna og fullur skilningur sé af hálfu stofnunarinnar á að vegurinn verði byggður með tilliti til besta umferðaröryggis. Aftur á móti sé ljóst að veglagningin sé umfangsmikil, með miklum skeringum og hún sé verulegt inngríp á svæði sem njóti margs konar verndar og því þurfi að leggja betra mat á áhrif framkvæmdanna á tiltekna umhverfisþætti. Slíkt mat fari fram í ferli mats á umhverfisáhrifum.

Umhverfisstofnun bendir á að ekki sé rétt að um sé að ræða lagningu alls um 24 km vegarkafla heldur verði nýlagn miðað við fyrirbyggjandi gögn milli 8 og 8,8 km. Að auki vísar Umhverfisstofnun til umsagnar stofnunarinnar um matsskyldu umræddar framkvæmdar, dags. 30. janúar sl. þar sem fram komi að efnistaka verði að mestu úr eldri skeringum eða svæðum sem þegar hafi verið raskað við núverandi veg. Hafi stofnunin í eldri umsögn lagt áherslu á að vegna þess hversu landþröng væri mikil yrði að leggja áherslu á vandaða hönnun og vönduð vinnubrögð við framkvæmdina til að hinn fyrirhugaði vegur og vegsvæðið yrðu ekki of áberandi sjónrænn þáttur í umhverfinu. Einnig bendir stofnunin á að röskun vegna eldri vegframkvæmda verði að miklu leyti lagfærð með því að taka yfirborð vegarins upp til að auðvelda landnám grenndargróðurs.

Breiðafjarðarnefnd segist í umsögn sinni ítreka þá afgreiðslu nefndarinnar sem hafi komið fram í bréfum til Skipulagsstofnunar. Í þeim kemur m.a. fram að Breiðafjarðarnefnd meti það svo að tilteknir hlutar framkvæmdarinnar, þ.e. þverun Mjóafjarðar og Kjálkafjarðar, skuli háðir mati á umhverfisáhrifum vegna staðsetningar framkvæmdanna innan verndarsvæðis Breiðafjarðar og þess tilgangs laga um vernd Breiðafjarðar að stuðla að verndun Breiðafjarðar, einkum í þessu tilviki lífríkis fjarðarins. Sé matið einkum byggt á viðmiðum sem komi fram í 3. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, einkum um eðli og umfang framkvæmdarinnar og staðsetningu. Sé eðli framkvæmdarinnar að mati nefndarinnar svipað þverunum annarra fjarða við Breiðafjörð sem hafi staðist mat á umhverfisáhrifum þó umfangið sé heldur minna. Bendir nefndin einnig á þann kost að skipta framkvæmdinni upp í áfanga, matsskylda og ómatsskylda.

Í athugasemdum kæranda, Vegagerðarinnar, kemur fram að kærandi telji að sú staðreynd að ekki sé rétt farið með heildarlengd umrædds vegarkafla í hinni kærðu ákvörðun bendi til þess að Skipulagsstofnun hafi ofmetið umfang fyrirhugaðra framkvæmda og að einhverju leyti

byggt á röngum upplýsingum við töku ákvörðunarinnar.

Í athugasemdum Tálknafjarðarhrepps við umsagnir kemur fram að kærandi telur að undir vernd Breiðafjarðar falli einungis hinar fyrirhuguðu þveranir, en að endurbygging vegarins falli ekki þar undir. Þessu til viðbótar bendir kærandi á að ekki sé tekið tillit til íbúa fjarðanna í hinni kærðu ákvörðun en umræddur vegur sé eini þjóðvegurinn sem liggja um landshlutann. Vísar kærandi m.a. til 3. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum þar sem hugtakið umhverfi sé skilgreint. Hafi þættir í þeirri skilgreiningu, þ.á.m. samfélag, heilbrigði, menning og menningarminjar, atvinnu- og efnisleg verðmæti farið halloka gagnvart mati á öðrum þáttum. Sé hvergi lagt mat á þau umhverfisáhrif sem töf á endurbótum Vestfjarðarvegar hafi haft á samfélög þau sem um ræðir. Megi flokka það til umhverfisspjalla ef byggð á sunnanverðum Vestfjörðum leggist af.

2. Skógrækt og plöntulíf

Kærandur, Vegagerðin og Vesturbyggð, gera athugasemdir við ummæli í umsögn Skipulagsstofnunar um skóglendi á framkvæmdasvæðinu. Annar kæranda, Vegagerðin, gerir athugasemdir við að Skipulagsstofnun vísi til þess að óvissa sé um hvort aðstæður séu til landnáms birkis og að ekki liggja fyrir til hvaða ráðstafana verði gripið ef sá árangur náist ekki sem vænst sé. Bendir kærandi m.a. á að í umsögn Umhverfisstofnunar um kynningarskýrslu Vegagerðarinnar komi fram að stofnunin meti það svo að fyrirhugaðar framkvæmdir muni ekki hafa áhrif á neinar plöntutegundir á válista og að það birki sem verði fyrir raski muni að öllum líkindum ná sér á strik. Muni þverun fjarða í þessu tilviki stytta vegalengdir og inngríp í náttúruna verði minni en verði vegur lagður um botn fjarðanna. Hafi Umhverfisstofnun tekið undir þetta í umsögn sinni. Að auki bendir kærandi á að Skógrækt ríkisins hafi ekki talið þörf á mati á umhverfisáhrifum enda lægi fyrir skýr viljayfirlýsing um að bæta þá skógareyðingu sem yrði með mótvægisáðgerðum.

Kærandi, Vesturbyggð, vísar til þess að röskun skóglendis verði ekki sú sem lýst sé af Skógrækt ríkisins enda sé furðanlega lítið skóglendi í veglínunum sem megi þó að mestu endurheimta með endursáningu í það vegarstæði sem leggist af á móti því nýja, auk þess sem hægt sé að endurplanta og safna fræi á svæðinu og endursá því. Þó svo að nokkur skógareyðing muni hljóta af fyrirhugaðri framkvæmd þá megi bæta hana með mótvægisáðgerðum og komi skýr viljayfirlýsing að því lútandi fram í kynningu framkvæmdaaðila. Kærandi gerir að auki athugasemdir við umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um kynningarskýrslu Vegagerðarinnar. Að mati kæranda vísar stofnunin aðeins til þess að nokkrar plöntur á válista finnist á sunnanverðum Vestfjörðum. Kærandi telur þessa umsögn stofnunarinnar sem og þann hluta ákvörðunar Skipulagsstofnunar sem fjallar um þessi atriði of almenna og svarið of ónákvæmt sem gefi verulegt tilefni til efasemda um vísindaleg vinnubrögð.

Í umsögn Skipulagsstofnunar kemur fram að í hinni kærðu ákvörðun hafi einungis verið bent á þau vandkvæði við uppgræðslu birkis sem Skógrækt ríkisins hafi vakið athygli á í sinni umsögn. Stofnunin bendir einnig á að skv. gögnum Vegagerðarinnar muni framkvæmdirnar raska 4,5 – 8,0 ha af birkikjarri, eftir því hvaða kostur verði valinn við þverun Mjóafjarðar. Hafi ætlunin verið að nota sjálfsáningu birkis til að rækta upp skóg á þeim vegum sem yrðu lagðir niður. Stofnunin vísar að auki til þess að skv. umsögn Skógræktar ríkisins sem Vegagerðin vitni til komi fram að reynsla af sjálfssáningu birkis á Vesturlandi og Vestfjörðum sé ekki góð og illa hafi gengið að koma trjágróðri í vegaxlir og rótuð framkvæmdasvæði. Sé í ákvörðun um matsskyldu tekin afstaða til áhrifa framkvæmda á

tiltekna umhverfisþætti og jafnvel þó áhrif á gróður ein sér hafi ekki kallað á mat á umhverfisáhrifum komi fyrirhugaðar framkvæmdir til með að hafa neikvæð áhrif á birkiskóglendi auk þess sem óvissa ríki um endurheimt þess.

Í umsögn Skógræktar ríkisins kemur fram að í fyrri umsögnum stofnunarinnar um matsskyldu framkvæmdarinnar hafi komið fram að með tilliti til skógareyðingar og þeirra mótvægisáðgerða sem fyrirhugaðar væru, væri ekki ástæða til að krefjast mats á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar. Ennfremur ítrekar Skógrækt ríkisins þá afstöðu sína sem fram kemur í viðauka við umsögn stofnunarinnar um matsskyldu framkvæmdarinnar frá 6. febrúar sl. að „*sú skógareyðing sem hlýst af vegagerð milli Eiðis í Vattarfirði og Þverár í Kjálkafirði megi bæta með mótvægisáðgerðum. Skýr viljayfirlýsing þar að lútandi kemur fram í kynningu framkvæmdaraðila og því er framkvæmdin ekki matskyld út frá forsendum skógverndar eingöngu. Fari framkvæmdin í mat á umhverfisáhrifum á öðrum forsendum er þó rétt að meta áhrifin á skóglendi einnig.*“ Fram kemur að Skógræktin telji nauðsynlegt að farið verði betur yfir hugmyndir framkvæmdaraðila um mótvægisáðgerðir gegn skógareyðingu og að nýliðun birkis verði sérstaklega könnuð í og við röskuð framkvæmdasvæði Vegagerðar ríkisins á Vestfjörðum.

Í athugasemdum kæranda, Vegagerðarinnar, er bent á að Skipulagsstofnun viðurkenni að einstök atriði sem ákvörðun sé byggð á, þ.á.m. meint áhrif á skóglendi, geti ekki ein og sér valdið því að framkvæmdin sé matskyld. Virðist stofnunin telja það nægja að ekki sé útilokað að um áhrif geti verið að ræða án þess að leiddar hafi verið líkur að því með hlutlægum hætti að framkvæmdin kunní að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið. Fari Skipulagsstofnun gegn áliti Skógræktar ríkisins hvað áhrif á skóglendi varði. Vísar kærandi því alfarið á bug að óvíst sé um mótvægisáðgerðir vegna áhrifa á birki.

Kærandi, Tálknafjarðarhreppur, bendir á í athugasemdum sínum við umsagnir að heimamenn geti staðfest að firðir þeir sem um ræðir séu kjarri vaxnir en þó mismiklu. Þar sem mikið sé um kjarr sé einstök veðursæld sem geri birkinu kleyft að byggja sig upp aftur með þeim mótvægisáðgerðum sem Vegagerðin hafi lagt til.

3. Áhrif á verndargildi svæðisins og áhrif á arnarvarp.

Kærandi, Vegagerðin, bendir á að það eitt að hluti hins fyrirhugaða framkvæmdasvæðis sé innan svæðis sem njóti verndar skv. lögum nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar auk þess sem hluti framkvæmdanna sé innan svæðis á náttúruminjaskrá (nr. 304) leiði ekki til þess að umhverfismat þurfi að fara fram. Þetta leiði einungis til þess að framkvæmdin sé tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar. Hafi það verið mat kæranda og Náttúrustofu Vestfjarðar að mat á umhverfisáhrifum þyrfti ekki að fara fram. Hafi flestir umsagnaraðilar tekið undir þetta álit kæranda og Náttúrustofu. Þannig hafi í umsögn Umhverfisstofnunar komið skýrt fram að áhrif framkvæmdarinnar á fuglalíf væru talin lítil enda væru fyrirhugaðar þveranir utan helstu fæðusvæða.

Kærandi gerir ennfremur athugasemdir við þær staðhæfingar í hinni kærðu ákvörðun að fyrirhuguð framkvæmd kunní að hafa neikvæð áhrif á arnarvarp. Hafi Vegagerðin látið taka saman skýrslu (trúnaðarskjal) um varpstaði arna á þremur arnaróðulum í Barðarstrandasýslu. Samkvæmt skýrslunni komi fram að hinn nýi vegur fari hvergi nærri þeim arnarsetrum sem þekkt séu í fjórðunum umfram það sem núverandi vegur geri. Sé því ekki um neina breytingu að ræða frá því sem verið hafi og engin ástæða til að ætla að framkvæmdirnar hafi neikvæð áhrif á arnarsetur. Sé það að auki mat Umhverfisstofnunar að fyrirhuguð framkvæmd muni

ekki skerða þau svæði sem talin séu mikilvægust rauðbrystingum í Kjálkafirði og Kerlingarfirði. Bendir kærandi á þá niðurstöðu Náttúrustofu Vestfjarða að stofnar fugla sem hafi sést og séu á válista, þ.e. örn, hrafn, svartbakur og grágæs, séu ekki taldir vera í hættu vegna fyrirhugaðra framkvæmda. Hafi Umhverfisstofnun ekki gert athugasemdir við þessa niðurstöðu.

Hvað arnarvarp varðar bendir kærandi á umsögn Umhverfisstofnunar og þá niðurstöðu hennar að áhrif framkvæmda á erni verði að litlu leyti neikvæð og hugsanlega jákvæð. Mótmælir Vegagerðin sérstaklega sem röngu að óvissa ríki um endanlega staðsetningu þverana sem leitt geti til þess að neikvæð áhrif á erni kunni að vera meiri en ráða megi af fyrirbyggjandi gögnum. Bendir kærandi á að lega veglínu verði aldrei svo frábrugðin því sem kynnt hafi verið að kollvarpað geti þeim forsendum sem byggt sé á í málinu hvað snerti áhrif á arnarsetur. Það sé rétt hjá Skipulagsstofnun að nákvæm staðsetning brúarops liggi ekki fyrir enda liggi slík staðsetning að jafnaði ekki fyrir fyrr en á seinni stigum hönnunar mannvirkja af þessu tagi. Hins vegar verði ekki séð að þetta feli í sér umtalsverð umhverfisáhrif og Skipulagsstofnun skýri ekki hvers vegna hún telji að þetta leiði til þess að meta þurfi umhverfisáhrif framkvæmda. Telur kærandi að það eitt að nákvæm staðsetning brúaropa liggi ekki fyrir leiði ekki til þess að óvissa ríki um hver umhverfisáhrif framkvæmda verði.

Vegagerðin gerir einnig athugasemd við tilvísun í hinni kærðu ákvörðun til mikilvægis fjarðanna þriggja fyrir rauðbrystinga. Kærandi bendir á að við þverun fjarðanna muni vegalengdir stytta til muna og inngríp í náttúruna verða minni heldur en ef vegur verði lagður um botn fjarðanna, m.a. vegna skerðingar á birki og búsvæðum fugla auk þess sem lífríki á leirum í fjarðarbotnum sé mikið og viðkvæmt. Yrði sú leið farin að þvera í fjarðarbotni yrði sennilega ekki hjá því komist að raska leirum til þess að uppfylla kröfur um umferðaröryggi og hagkvæmni. Sé tekið undir þessi sjónarmið í umsögn Umhverfisstofnunar.

Vegagerðin gerir ennfremur athugasemd við að vísað sé til þess að rökstuðning skorti af hálfu kæranda um áhrif þverana á lífríki í fjörum og á leirum í botni fjarðanna og að óvissa ríki um áhrif framkvæmdanna á lífríki strandsvæða innan við fyrirhugaðar þveranir. Sé vísað til umsagnar Hafrannsóknarstofnunarinnar í þessum efnum og því haldið fram að ekki hafi verið gerðar mælingar á straumhraða í fjörðunum og því sé ekki hægt að meta hvort fyrirhuguð brúarop muni anna rennsli sjávar inn og út úr fjörðunum. Kærandi mótmælir fullyrðingum Skipulagsstofnunar með vísan í greinargerð dr. Helga Jóhannessonar en í greinargerðinni komi fram að ekki þurfi að mæla straumhraða í fjörðum til að meta hvort brúarop muni anna rennsli sjávar inn og út úr fjörðunum. Allar nauðsynlegar stærðir til að meta slíkt séu þekktar að mati dr. Helga Jóhannessonar. Leggur kærandi áherslu á að full vatnsskipti verði tryggð og því þurfi ekki að rannsaka þennan þátt frekar.

Kærandi, Vesturbyggð, telur að áhrif framkvæmdanna á búsetu og varp hrafns, fálka og svartbaks muni verða óveruleg eða alls engin. Telur kærandi að fyrirhugaðar þveranir muni bæta verndina fremur en að draga úr henni sem styðjist við mat velkunnugra heimamanna. Að auki telur kærandi að fyrirhugaðar þveranir muni hafa óveruleg eða engin áhrif á rauðbrysting, tildur, stelk, tjald, sendling og aðra vaðfugla á svæðinu. Muni svæðið skerðast sem vegstæðinu nemi en það sé aðeins örbrot þess flatarmáls sem viðkomandi fuglategundir hafi til ráðstöfunar. Sama gildi um annað lífríki sem þrífist í fjörum og leirum svæðisins, þ.e. áhrif framkvæmdanna verði minni en ætla mætti þar sem röskunin taki aðeins til örbrots af heild. Hafi umferð ekki teljandi áhrif á fuglalíf og vísar kærandi til reynslu tengdri þverun

Gilsfjarðar og Ósafjarðar í Patreksfirði því til stuðnings.

Skipulagsstofnun bendir í umsögn sinni á að ekki sé unnt að horfa framhjá því að verndargildi þess svæðis sem telji megi til áhrifasvæðis fyrirhugaðra framkvæmda sé staðfest af stjórnvöldum þar sem hluti þess sé innan svæðis sem njóti verndar skv. lögum um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995 og hluti framkvæmdanna innan svæðis á náttúruminjaskrá. Þá njóti leirur einnig verndar skv. 37. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 og ernir á svæðinu njóti verndar samkvæmt lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994. Að auki séu Kjálkafjörður, Kerlingafjörður og Mjóifjörður mikilvægir fyrir rauðbrystinga skv. skilgreiningu Alþjóðlegu fuglaverndarsamtakanna. Skipulagsstofnun hafi, við ákvörðun um matsskyldu framkvæmdanna, horft til 3. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum hvað varðar staðsetningu framkvæmdar, m.t.t. d-liðar, iii. liðar 2. tl. viðaukans, þ.e. svæða sem njóti sérstakrar verndar skv. lögum um náttúruvernd og b-liðar, iii. liðar 2. tl. viðaukans, þ.e. svæða sem njóti verndar skv. sérlögum. Hafi niðurstaða stofnunarinnar verið sú að í ljósi umfangs fyrirhugaðra framkvæmda kynnu þær að rýra verndargildi svæðisins og gætu þannig haft veruleg neikvæð og varanleg áhrif á gildi svæðisins og sérstöðu þess.

Skipulagsstofnun bendir ennfremur á að skv. gögnum Vegagerðarinnar sé hönnun brúa ekki lokið og gæti staðsetning brúa því færst frá þeim stöðum sem kynntir séu í fyrirbyggjandi gögnum. Hafi Náttúrufræðistofnun bent á í umsögn sinni að staðsetning brúa gæti skipt verulegu máli, m.a. varðandi arnarsetur. Með hliðsjón af óvissu um endanlega staðsetningu þverana og mannvirkja kunni það að leiða til þess að afstaða mannvirkja til arnarsetra verði ekki ásættanleg og áhrif á leirur verði önnur en áætluð séu í gögnum Vegagerðarinnar. Að lokum telur Skipulagsstofnun að ekki sé hægt að horfa framhjá umsögn Hafrannsóknarstofnunarinnar um að ekki sé hægt að meta hvort fyrirhuguð brúarop muni anna rennsli sjávar inn og út úr fjörðunum þar sem ekki hafi verið gerðar mælingar á straumhraða í fjörðunum. Stofnunin bendir í þessu samhengi á dóm Héraðsdóms Reykjavíkur (mál nr. E-6490/2007). Með hliðsjón af honum telur Skipulagsstofnun að ekki liggi fyrir nægilegur rökstuðningur af hálfu Vegagerðarinnar um áhrif þverana á lífríki í fjörum og á leirum í botni fjarðanna og að veruleg óvissa ríki um líkleg áhrif framkvæmdanna á lífríki strandsvæða innan við fyrirhugaðar þveranir. Þurfi að mati stofnunarinnar að gera rannsóknir á botnlagi til að leiða í ljós endanlega staðsetningu mannvirkja á sjávarstraumum.

Í umsögn Umhverfisstofnunar er bent á að umtalsverð reynsla hafi skapast af fjarðarþverunum á síðustu tveimur áratugum. Hafi helstu áhrif á lífríki samfara þessum þverunum verið tengd vatnsskiptum í gegnum brúarop í viðkomandi vegfyllingum. Hafi nokkuð ítarleg umræða um þessa mannvirkjagerð farið fram á síðustu árum og virðist allt benda til þess að þær fræðilegu forsendur standist sem lagðar hafi verið til grundvallar þess þegar vatnsop séu skilgreind með það að markmiði að tryggja full vatnsskipti. Telur Umhverfisstofnun óhætt að álykta að áætlanir Vegagerðarinnar um vatnsskipti séu byggðar á reiknilíkönnum sem hafi staðist við sambærilegar framkvæmdir og hér sé um að ræða. Telur stofnunin því að nægjanlega hafi verið fjallað um þessar aðferðir og að ekki sé ástæða til að krefja framkvæmdaraðila um frekari rannsóknir á áhrifum á lífríki innan þverana.

Umhverfisstofnun bendir á, hvað arnarvarp varðar, að hinn fyrirhugaði vegur hafi litlar breytingar í för með sér miðað við núverandi veg hvað varðar fjarlægð frá þekktum arnarsetrum, að undanskildum einum varpstað. Stofnunin bendir sérstaklega á að skv. nánari upplýsingum sem stofnunin hafi aflað sér gætu breytingar á landslagi í Kerlingarfirði

hugsanlega haft áhrif á örninn tímabundið en það gæti einnig gerst við uppbyggingu á núverandi vegi. Stofnunin bendir á að hvað varði þann hluta sem teljist til nýlagningar sé ljóst að á einum stað sé hugsanlegt að neikvæð áhrif á arnarsetur aukist. Vegagerðin hafi hins vegar lýst því yfir að unnt sé að færa fyrirhugaða veglínu utar á þessum stað þannig að vegurinn verði ekki nær þeim varpstað en núverandi vegur. Einnig telur stofnunin mikilvægt að líta þess að aflagning hluta núverandi vega inn í botni Mjóafjarðar og Kjálkafjarðar geti haft jákvæð áhrif á arnarsetur í fjarðarbotnum vegna minni umferðar auk þess sem aðgengi að þeim minnki. Telur stofnunin með hliðsjón af framangreindu að ekki sé þörf á ítarlegri mati á áhrifum fyrirhugaðar framkvæmdar á erni en því sem fram komi í gögnum málsins. Þau gögn sýni að áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar á erni verði að litlu leyti neikvæð miðað við núverandi veg og geti hugsanlega verið jákvæð. Telji sérfræðingar fyrirhugaðar veglínur þær skárstu sem komu til greina þó þær séu ekki gallalausar. Tekur Umhverfisstofnun þó fram að mikilvægt sé að endanleg lega hins fyrirhugaða vegar takið mið af staðsetningu þekktra arnarsetra.

Í umsögn Hafrannsóknarstofnunarinnar kemur fram að í fylgiskjölum með kæru Vegagerðarinnar sé gerð grein fyrir þeim útreikningum sem Skipulagsstofnun hafi talið í ákvörðun sinni að ekki hefði verið gerð nægileg grein fyrir, þ.e. á hvaða forsendum vatnsskipti yrðu tryggð, hvort úttekt hefði farið fram um slíkt og hvernig henni hefði verið háttáð. Hafi nú, með fylgiskjölum Vegagerðarinnar, verið gerð fullnægjandi grein fyrir þeim útreikningum sem á hafi skort og mati á vatnsskiptum gegnum brýr. Telur stofnunin því að vatnsskipti um brúaropin verði tryggð. Hafrannsóknarstofnunin telur eigi að síður rétt að benda á að almennt sé mjög mikilvægt að til séu mælingar á straumum á svæðum þar sem framkvæmdir séu fyrirhugaðar eða á nærliggjandi svæðum, þegar um sé að ræða þveranir fjarða og þegar meta eigi vatnsskipti eftir þverun og rennsli gegnum brúarop enda séu sjávarföll gjarnan ekki eini áhrifavaldurinn um vatnsskipti fjarða. Dæmi séu þekkt um að reiknilíkön nái ekki að líkja eftir náttúrulegu streymi sjávar, hvort sem um sé að ræða á grunnu eða djúpu vatni.

Í umsögn Fiskistofu kemur fram að stofnunin telur að framkvæmdin þurfi ekki að undirgangast mat á umhverfisáhrifum vegna hagsmuna í lax- og silungsveiðimálum. Telur stofnunin að ef gengið verði vel fá brúm og ræsum við gerð vegarins og allar framkvæmdir og malartekja í og við ár fái lögboðna meðferð skv. 33. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði með síðari breytingum, sé líklegt að áhrif þessara framkvæmda á lífríki í straumvötnum verði óveruleg.

Í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands kemur fram að það hafi nú verið upplýst að rannsóknum vegna brúarstæðis sé ekki lokið og því sé ekki hægt að fullyrða um endanlega legu vega. Því sé ekki hægt að fullyrða um áhrif á arnarvarp. Hvað varði áhrif á verndargildi svæðisins, þ.m.t. lífríki leira, bendir stofnunin á að almennt verndargildi svæðisins hafi ekki verið metið sérstaklega. Til þess að gera það þurfi að fara fram óháðar vistfræðilegar rannsóknir. Ekki sé með þessu lagt til að lagst sé í áralangar rannsóknir um alla þætti málsins. Hins vegar sé það einmitt mat á umhverfisáhrifum sem sé sú aðferð sem beri að nýta til að ná fram bestu mögulegu veglínu m.t.t. til áhrifa á verndargildi svæðisins. Áhrifin af framkvæmdinni verði sýnu mest á verndargildi landslags, jarðmyndana, arnarvarp og einnig séu áhrif á gróður þó nokkur, sérstaklega á birkikjarr. Einnig verði áhrif á leirur en ekki liggi fyrir niðurstöður um staðsetningu brúa og ekki liggi fyrir straummælingar. Áhrif framkvæmdanna á lífríki leira þurfi að kanna, m.a. vegna þess að seinkun á fjöru geti orðið nokkrar mínútur og getur einnig orðið nokkurra cm. hækkun á fjöruborði. Þetta verði

sérstaklega að kanna þar sem leirumyndanir séu miklar. Náttúrfræðistofnun tekur hins vegar undir þau sjónarmið Hafrannsóknarstofnunarinnar að útreikningar sýni hvernig tryggja megi full vatnsskipti. Verði því að gera þá kröfu að gert verði líkan sem sýni vatnsskiptin út frá þekktum stærðum eða aðstæðum.

Í athugasemdum kæranda, Vegagerðarinnar, er bent á að þær fullyrðingar af hálfu Skipulagsstofnunar um áhrif þverana á lífríki í fjörum og leirum í botni fjarðanna og verulega óvissu um líkleg áhrif framkvæmdanna á lífríki strandsvæða innan við fyrirhugaðar þveranir gangi þvert á afstöðu Hafrannsóknarstofnunarinnar og Umhverfisstofnunar. Hafrannsóknarstofnunin fallist í sinni umsögn á að fyrirbyggjandi gögn sýni að full vatnsskipti um brúarop verði tryggð og að frekari mælinga gerist ekki þörf. Umhverfisstofnun telji að ekki sé nauðsynlegt að krefja framkvæmdaraðila um frekari rannsóknir á áhrifum á lífríki innan þverana, m.a. með hliðsjón af fyrri rannsóknum. Vegna tilvísunar í hinni kærðu ákvörðun til dóms Héraðsdóms Reykjavíkur tekur kærandi fram að í því máli hafi matsskylda ekki verið umfjöllunarefnið og málin séu því ósambærileg. Að auki bendir kærandi á að mismunandi aðilar, með mismunandi fagþekkingu, hafi komið að málinu. Þannig hafi Náttúrustofu Vestfjarða verið falið að vinna kynningarskýrslu fyrir framkvæmdina hvað varðar erni og hafi sú vinna verið unnin í samstarfi við Náttúrufræðistofnun Íslands. Einnig hafi verið unnið að því að finna bestu veglínu með hliðsjón af fuglalífi og lífríki leira og hafi náíð samstarf verið haft við Umhverfisstofnun við þá vinnu. Einnig hafi verið haft samráð við Skógrækt ríkisins, bæði um leiðaval og mótvægisáðgerðir. Þannig hafi verið tekið verulegt mið af verndargildi landslags við athuganir á lausnum á legu veglínu. Kveðst kærandi að auki gera athugasemdir við fullyrðingu Náttúrufræðistofnunar um að verndargildi hafi ekki verið metið sérstaklega enda hafi Náttúrustofa Vestfjarða tekið saman skýrslur um fugla, gróður og leirur og séu því til góðar upplýsingar til að meta verndargildið. Er einnig ítrekað af hálfu kæranda að athugasemdir Náttúrufræðistofnunar um nauðsyn rannsókna, straummælinga og botnrannsókna til að ákvarða legu brúa vegna þverunar fjarðanna séu alfarið á misskilningi byggðar.

Í athugasemdum kæranda, Tálknafjarðarhrepps, við umsagnir er bent á það mat Hafrannsóknarstofnunarinnar að þeir útreikningar sem á hafi skort séu nú til staðar. Ennfremur er bent á það mat Fiskistofu að framkvæmdin þurfi ekki að undirgangast umhverfismat vegna hagsmuna í lax og fiskveiðimálum. Þá er bent á að Umhverfisstofnun taki undir þetta mat. Bendir kærandi á að mikil og ítarleg umræða hafi farið fram um þveranir Gufufjarða og Djúpaþfjarða. Að auki tekur kærandi undir mat Umhverfisstofnunar hvað varðar arnarvarp.

4. Áhrif á landslag og sjónræn áhrif.

Kærandi, Vegagerðin, gerir athugasemd við að vísað sé til þess í hinni kærðu ákvörðun að neikvæð áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á landslag verði bæði vegna endurbyggingar núverandi vegar við Mjóafjörð, Eiði og Litlanes og vegna þverunar fjarða, sem breyta muni náttúrulegri ásýnd fjarðanna auk mikillar efnistöku úr skeringum. Kærandi bendir á að um raskað svæði sé að ræða en ekki um lagningu nýs vegar um ósnortið svæði. Séu sjónræn áhrif því minni en ef um óraskað svæði væri að ræða. Einnig séu sjónræn áhrif ekki meðal þeirra atriða sem talin séu upp í 3. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum en þrátt fyrir það virðist þau vega þungt í ákvörðun Skipulagsstofnunar. Bendir kærandi á að sjónræn áhrif séu þekkt og fyrirsjáanleg stærð og að erfitt sé að komast hjá þeim við fyrirhugaðar framkvæmdir. Myndi sérstakt mat á þeim bæta litlu við þá þekkingu sem fyrir sé og þannig sé slíkt mat ekki grunnur ákvarðanatöku um fyrirhugaða framkvæmd. Að auki telji Umhverfisstofnun að helstu

áhrif framkvæmdanna verði sjónræn áhrif og upp- eða endurbygging núverandi vegar um Eiðið og Litlanes og að mikilvægt sé að draga úr þeim eins og unnt sé. Telji stofnunin samt sem áður ekki ástæðu til að framkvæmdirnar fari í mat á umhverfisáhrifum.

Kærandi, Vesturbyggð, gerir athugasemdir við umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands varðandi áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar á landslag. Telur kærandi að óeðlilegt sé að vísað sé til sammögnunaráhrifa og óafturkræfra áhrifa á heildarsvip allt frá Gilsfirði til Kjálkafjarðar. Sé óeðlilegt að mati kæranda að umrætt landsvæði eigi að gjalda fyrir sambærilegar lausnir í vegagerð annars staðar. Eigi markmiðið í hönnun og framkvæmd að vera lágmarkun áhrifa og liggi fyrir raunhæf tillaga Vegagerðar í þeim efnum.

Skipulagsstofnun bendir í umsögn sinni á að í skilgreiningu á hugtakinu umhverfi í 2. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum sé landslag einn af þeim umhverfisþáttum sem falli undir skilgreininguna og sé því einn þeirra umhverfisþátta sem leggja þurfi mat á í ferli mats á umhverfisáhrifum. Stofnunin telur að auki að líta megi á fyrirhugað framkvæmdasvæði sem landslagsheild sem kunni að verða fyrir verulega neikvæðum áhrifum í ljósi umfangs framkvæmdanna og því hafi stofnuninni borið að horfa til ákvæða 3. viðauka við ákvörðun sína. Einnig sé verndun landslags eitt af markmiðum með verndun Breiðafjarðar og Náttúrufræðistofnunar Íslands hafi bent á að verulegar breytingar yrðu á ásýnd svæðisins vegna þverana og skeringa. Hafi Skipulagsstofnun tekið undir þá umsögn í hinni kærðu ákvörðun. Skipulagsstofnun bendir jafnframt á að mat á áhrifum á landslag og sjónrænum áhrifum í ferli við mat á umhverfisáhrifum hafi orðið yfirgripsmeira og ítarlegra hin síðari ár og framfarir orðið miklar í þeirri aðferðarfræði sem beitt hafi verið og sé stofnunin því ósammála þeirri fullyrðingu kæranda að sérstakt mat á sjónrænum áhrifum muni litlu bæta við núverandi þekkingu og sé því ekki nauðsynlegur grunnur ákvarðanatöku um matsskyldu framkvæmdarinnar. Sé þetta óháð því að erfitt sé að komast hjá sjónrænum áhrifum framkvæmdarinnar. Sé ljóst að vegna umfangs og staðsetningar fyrirhugaðra framkvæmda þurfi að gera grein fyrir og leggja sérstakt mat á þessi áhrif, enda sé ekkert slíkt mat fyrir hendi í dag.

Umhverfisstofnun kveðst í umsögn sinni ítreka þá afstöðu sem fram hafi komið í umsögn stofnunarinnar um framkvæmdina, dags. 30. janúar sl., en þar hafi verið bent á að helstu áhrif umræddrar framkvæmdar verði sjónræn, sérstaklega við Eiði og Litlanes. Sé hætt við að fyrirhugaður vegur geti orðið mjög áberandi á fyrirmefndum stöðum enda sé landþröng mikil á nesjum og hlíðar brattar vestan við Litlanes. Leggur stofnunin því áherslu á að við hönnun vegarins og við gerð útboðsgagna verði stefnt að því eins og kostur sé að draga úr sjónrænum áhrifum, t.d. með því að gera ráð fyrir mjúkum fláum í stað lóðréttra klettaveggja.

Náttúrufræðistofnun Íslands bendir á að skv. 3. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum skuli skoða landslagsheildir m.t.t. álagspols á náttúruna. Sé varla hægt að kanna slíkt með öðrum hætti en að sjónræn áhrif séu metin, slíkt sé eðli landslags. Það hljóti líka að vera áhyggjuefni ef skoðun Vegagerðarinnar sé sú að engin ástæða sé til að kanna áhrif á landslag af þeirri ástæðu einni að áhrifin séu fyrirsjáanleg stærð og að erfitt verði að komast hjá þeim enda hljóti lög um mat á umhverfisáhrifum að vera óþörf ef þessi afstaða ætti að ráða um önnur umhverfisáhrif. Að mati stofnunarinnar sé það eðlileg krafa að nútíma vegir séu öruggir og valdi eins litlum umhverfisáhrifum og möguleg sé. Telur stofnunin afar mikilvægt að koma þessu á framfæri þar sem landslag verði fyrir miklu áhrifum af þessari framkvæmd. Telur Náttúrufræðistofnun að ráða megi af kynningarskýrslu framkvæmdaraðila að skeringar þær sem fyrirhugaðar séu ekki nauðsynlegar nema að takmörkuðu leyti og muni þær hafa

mikil áhrif á ásýnd landsins.

Í athugasemdum kæranda, Vegagerðarinnar, við umsagnir er því mótmælt að það sé skoðun kæranda að engin ástæða sé til að kanna vel áhrif á landslag enda hafi Vegagerðin skoðað marga kosti í legu Vestfjarðarveggar. Hafi m.a. umfang allra kosta verið reiknað og borið saman. Ítrekar stofnunin þá afstöðu sína að sjónræn áhrif séu ekki meðal þeirra atriða sem talin séu upp í 3. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrifum. Bendir kærandi á að Umhverfisstofnun telji hin sjónrænu áhrif ekki ástæðu til að fram fari mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, enda telji stofnunin ekki að mikil neikvæð sjónræn áhrif fylgi nýlagningu vegar. Hvað athugasemd Náttúrufræðistofnunar Íslands varðar um að efnistaka sé hugsanlega ekki nauðsynleg nema að takmörkuðu leiti og að áhrif framkvæmdarinnar verði mun meiri vegna hennar bendir kærandi á að þegar tillagan að þverun Kjálkafjarðar hafi orðið til hafi þau markmið verið höfð að leiðarljósi að reyna að verja arnarvarpið, að hlífa viðkvæmasta og ríkulegasta hluta leirusvæða í Kjálkafirði og að lágmarka rask á birkikjarri. Hafi verið nauðsynlegt að þvera fjörðinn jafn utarlega og lagt sé til en þessi lausn hafi haft í för með sér töluvert aukið efnismagn í fyllingar og rofvarnir. Hafi Umhverfisstofnun og Náttúrustofa Vestfjarðar verið sammála um að þrátt fyrir auknar skeringar myndu þær ekki auka sjónrænu áhrifin mikið og ekki í neinu samræmi við ávinning í efnistöku. Hvað varði athugasemdir Náttúrufræðistofnunar um að ekki sé hægt að fullyrða um endanlega legu vegar þar sem rannsóknnum vegna staðsetningar á brúarstæði sé ekki lokið bendir kærandi á að ekki megi rugla hugtökunum „brú“ og „vegur“ saman. Sé af hálfu kæranda lögð áhersla á að veglína sé bundin en hvar brúin muni nákvæmlega koma í þá veglínu verði ákveðið á grunni niðurstöðu botnrannsóknna. Hefji kærandi aldrei rannsóknir á burðargetu botnlaga fyrir en ljóst sé að tilskilin leyfi fáist til framkvæmda enda um kostnaðarsamar rannsóknir að ræða. Ítrekar kærandi að ávallt sé leitast við að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmda. Hafi áhrif á skriður og framhlaup þegar verið athuguð, bæði magn skeringa og annarrar efnistöku. Hafi bæði gæði efnis og magn verið grandskoðuð og áhrifin af hvoru tveggja metin í samráði við Umhverfisstofnun.

Kærandi, Tálknafjarðarhreppur, bendir í athugasemdum sínum við umsagnir á að Umhverfisstofnun telji að mótvægisáðgerðir eigi að duga til að draga úr sjónrænum áhrifum.

5. Áhrif á jarðmyndanir.

Kærandi, Vegagerðin, gerir athugasemd við það að í hinni kærðu ákvörðun vísi Skipulagsstofnun til þess að verndun jarðmyndana sé eitt af markmiðum með verndun Breiðafjarðar og vísi stofnun til umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands í því sambandi. Fram komi að Skipulagsstofnun telji óljóst hvaða áhrif framkvæmdin kunni að hafa á jarðmyndanir og því sé eðlilegt að gerð verði nánari grein fyrir jarðmyndun á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði og áhrif vegagerðarinnar á jarðmyndanir metin. Kærandi bendir í þessu sambandi á 2. gr. laga nr. 54/1998 um vernd Breiðafjarðar en skv. gildissviði laganna nái þau til allra eyja, hólma og skerja á Breiðafirði ásamt fjörum í innri hluta fjarðarins. Stærstur hluti framkvæmdanna sé hins vegar ofan fjörumarkna að frátöldum þverunum í fjarðarbotnum og á innri leið, beggja vegna í Mjóafirði. Þær jarðmyndanir sem verði fyrir mestu raski, t.d. vegna skeringa, séu ofan fjörumarkna og því utan verndarsvæðis laganna. Jafnframt bendir kærandi á að í umsögn Náttúrufræðistofnunar komi fram að stofnuninni sé ekki kunnugt um að steingervingar hafi fundist í setlögum á framkvæmdasvæðinu þó hún útiloki ekki að steingervingar geti fundist. Að mati stofnunarinnar sé óljóst hvort hægt sé að leita af sér allan grun um hvort steingervingar geti fundist á væntanlegu framkvæmdasvæði.

Hvað varðar sjávarsethalla vísar kærandi til þess að núverandi vegstæði sé fylgt eftir að mestu leyti og því hafi jarðmyndanir þegar orðið fyrir raski og verndargildi þeirra minna en ella. Hafi þekktum setlagshjöllum öllum verið raskað nú þegar með efnistöku í núverandi veg.

Kærandi, Vesturbyggð, gerir athugasemdir við að í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um skýrslu Vegagerðarinnar sé jarðfræðilýsing talin takmörkuð og villandi. Kærandi telur að þessi þáttur sé blásinn upp og að rannsóknir skorti fyrir staðhæfingum Náttúrufræðistofnunar. Ennfremur telur kærandi að umsögn Náttúrufræðistofnunar um merk sjávarsetlög séu hálfkveðin vísa enda séu opinberar heimildir um það efni ekki að hafa. Bendir kærandi á að við lagningu vegarins um svæðið fyrir 40 árum hafi ekki komið fram nein þau setlög sem vísað sé til í hinni kærðu ákvörðun né surtarbrandslög né nein merki um sjávarsetlög frá ísaldarlokum.

Skipulagsstofnun bendir í umsögn sinni á að fyrir liggja að verndun jarðmyndanna sé eitt af markmiðum með verndun Breiðafjarðar. Náttúrufræðistofnun bendi á í sinni umsögn að kanna þurfi frekar hugsanleg áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á jarðmyndanir, svo sem plöntusteingervinga, sjávarsethjalla og forn skeljalög. Skipulagsstofnun bendir ennfremur á að í ákvörðun um matsskyldu taki stofnunin afstöðu til áhrifa viðkomandi framkvæmdar á tiltekna umhverfisþætti og þó svo að ljóst sé að áhrif á jarðmyndanir hafi ekki ein og sér verið þess eðlis að kallað hefðu á mat á umhverfisáhrifum væri óljóst hvaða áhrif framkvæmdin hefði á framangreind atriði og því eðlilegt að nánari grein yrði gerð fyrir þeim í ferli mats á umhverfisáhrifum.

Í umsögn sinni bendir Náttúrufræðistofnun Íslands á að ekki sé unnt að leggja heildarmat út frá fyrirbyggjandi gögnum á áhrif framkvæmdarinnar á jarðmyndanir. Ljóst sé þó að ásýnd framhlaups og skriðu við austanverðan Kjálkafjörð muni spillast verulega umfram það sem þegar sé orðið. Stofnunin bendir á að Vegagerðin haldi því fram að þær jarðmyndanir sem þegar hafi verið raskað hafi minna verndargildi en ella. Samkvæmt munnlegum upplýsingum dr. Hreggviðs Norðdahl hafi hins vegar nánast engar rannsóknir verið gerðar á fornum sjávarsetlögum á rannsóknarsvæðinu og telji hann mikilvægt að þau verði könnuð áður en framkvæmdir hefjist. Að auki bendir stofnunin á þær miklu skeringar sem fyrirhugaðar séu við austanverðan Kjálkafjörð muni hafa mikil sjónræn áhrif og þar með áhrif á landslag á svæðinu. Telur stofnunin að vegna mats á umhverfisáhrifum þurfi að kanna áhrif framkvæmdarinnar á malarhjalla og önnur sjávarsetlög. Að auki þurfi að kanna áhrif á framhlaup og skriður þar sem fyrirhugaðar séu miklar skeringar og efnisnám. Einnig þurfi að kanna betur á vettvangi hvernig draga megi sem mest úr skeringum og hvort ekki megi fækka eða breyta efnistöku.

Í athugasemdum kæranda, Vegagerðarinnar, er bent á að ósvarað sé þeirri athugasemd kæranda að þær jarðmyndanir sem um ræði njóti ekki sérstakrar verndar að lögum. Það að Skipulagsstofnun vísi til umfjöllunar Náttúrufræðistofnunar sem telji ekki útilokað að steingervingar geti fundist þó engir slíkir hafi fundist í þeim setlögum sem um ræði sé til vitnis um að ákvörðun Skipulagsstofnunar sé á veikum grunni byggð. Ljóst sé að skýrari rök þurfi til að framkvæmdaraðila verði gert að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum, þvert á umsagnir sérfróðra aðila. Kærandi bendir jafnframt á að hann hafi nýlega fengið upplýsingar um fundarstað rétt utan við áhrifasvæði vegagerðarinnar en að lögð sé áhersla á að gæta fyllstu varúðar við vinnu í grennd við hann. Hins vegar teljist jarðmyndanir, aðrar en leirur, ekki hafa hátt verndargildi. Vísindalegt gildi sethjalla séu nokkurt en með rannsóknum á framkvæmdatíma sé hægt að kanna sethjallana að fullu. Verði því ekki séð að framkvæmdin

rýri vísindalegt gildi þeirra. Vegagerðin gerir að endingu athugasemdir við að Náttúrufræðistofnun virðist ekki hafa kynnt sér þau fylgigögn sem tilgreind hafi verið í kynningarskýrslur Vegagerðarinnar. Telur Vegagerðin að eðlilegt hefði verið að Náttúrufræðistofnun hefði kynnt sér efni framangreindra skýrslna áður en umsögn um kæru Vegagerðarinnar hafi verið gefin í ljósi þess að svör við mörgum þeim spurningum sem Náttúrufræðistofnun hafi sett fram sé þar að finna.

Náttúrufræðistofnun Íslands bendir á í svari við athugasemd kæranda að stofnunin hafi farið yfir skýrslur þær sem Vegagerðin vísi til áður en umsögn hafi verið veitt um kynningarskýrsluna til Skipulagsstofnunar. Þau atriði sem fram hafi komið í skýrslunum hafi ekki breytt afstöðu stofnunarinnar til málsins heldur frekar styrkt afstöðu hennar, m.a. um mikilvægi svæðisins vegna fugla.

III. Forsendur

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum skulu framkvæmdir sem tilgreindar eru í 2. viðauka við lögina háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Veruleg umhverfisáhrif eru skilgreind í lögnum svo að um sé að ræða veruleg óafturkræf neikvæð umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja með mótvægisáhrifum. Í 2. viðauka laganna eru tilgreindar þær framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Metið er í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort þær framkvæmdir skuli háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögnum, sbr. 3. viðauka laganna.

1. Nýlagning vegar

Kærendur gera athugasemdir við þann skilning Skipulagsstofnunar að nýr vegur verði 24 km langur enda komi skýrt fram í gögnum málsins að nýlagning verði 8 – 8,8 km að lengd, allt eftir því hvar Mjóifjörður verði þveraður. Að auki gera kærendur kröfu um að einungis verði horft til þeirra atriða, sem tilgreind séu í 3. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum við mat á því hvort nauðsynlegt sé að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum.

Í umsögn Skipulagsstofnunar um kærurnar áréttar stofnunin m.a. að það hafi ekki verið skilningur stofnunarinnar að um væri að ræða framkvæmd sem félli undir 1. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum. Hins vegar hafi stofnunin viljað benda á að umdeilanlegt hafi verið hvort nýlagning vegar yrði innan við 10 km löng og benda þannig á umfang framkvæmdanna. Vekur stofnunin í því samhengi athygli á að heildarefnistaka vegna hinnar fyrirhuguðu veglagningar verði allt að 1,4 milljón m³ og þar af 900.000 – 1.000.000 m³ úr skeringum. Til samanburðar nefnir stofnunin þrennar vegafamkvæmdir sem Skipulagsstofnun hefur á undanförunum árum haft til umfjöllunar þar sem nýlagning vegar hafi verið margföld á við þá framkvæmd sem nú sé til umfjöllunar en heildarefnistaka miklum mun minni í öllum tilfellum. Jafnframt vísar Skipulagsstofnun til þess að með hliðsjón af því að kröfur til hönnunar mannvirkja séu orðnar mun meiri frá því sem var þegar vegurinn var fyrst lagður og að skeringar og fyllingar verði óhjákvæmilega umfangsmiklar vegna þessa sé ástæða til að horfa til umfangs framkvæmdarinnar við ákvörðun um matsskyldu. Hafi núverandi vegstæði verið valið í því skyni að draga úr áhrifum á umhverfi. Í umsögninni tekur Skipulagsstofnun fram að ekki verði komist hjá því að uppfylla almennar öryggiskröfur við endurbyggingu hins gamla vegar og hafi Vegagerðin sett fram tillögur sínar um veglagningu með það í huga að uppfylla lágmarkskröfur um hönnun og umferðaröryggi. Af þessum sökum þurfi öryggissvæði

ofan vegar að vera breiðara en ella og aukist skeringar við það. Loks telur Skipulagsstofnun að þar sem núverandi vegur verður endurbyggður kalli það á umfangsmiklar skeringar og muni rasksvæði vegna þessa ná talsvert út fyrir rasksvæði gamla vegarins.

Umrædd nýlagning vegar milli Eiðis í Vattarfirði og Þverár í Kjálkafirði verður samkvæmt framlögðum gögnum 8,8 km að lengd verði Mjóifjörður þveraður í fjarðarmynni, en 8 km verði fjörðurinn þveraður nær botni. Veglagningin er því tilkynningaskyld skv. c-lið, 10. tl. 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum en þar segir að vegir utan þéttbýlis á verndarsvæðum og á svæðum sem eru á náttúruminjaskrá séu tilkynningarskyldir. Óumdeilt er að veglagning sú sem hér um ræðir undir 10 km að lengd og því tilkynningaskyld skv. 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum en ekki matskyld skv. 1. viðauka. Með hliðsjón af þessu telur ráðuneytið að ekki þurfi að fjalla frekar um þessa málsástæðu kæranda.

Hins vegar telur ráðuneytið rétt að taka undir með Skipulagsstofnun hvað varðar umfang þeirra framkvæmda sem um ræðir en í umsögn Skipulagsstofnunar er m.a. bent á hversu umfangsmiklar skeringar og fyllingar verða miðað við aðrar framkvæmdir. Þá segir m.a. í ákvörðun stofnunarinnar: „*Skipulagsstofnun bendir á það sem fram kemur í kærnu Vegagerðarinnar að kröfur um hönnun vegamannvirkja hafa breyst til muna frá því að núverandi vegur var byggður, t.d. varðandi frágang öryggissvæða meðfram vegum og til að lágmarka snjósöfnun, Því verði skeringar og fyllingar óhjákvæmilega umfangsmiklar. Skipulagsstofnun dregur þessar fullyrðingar og kröfur ekki í efa en það er einmitt af þessum ástæðum sem horfa verður til umfangs framkvæmdarinnar við ákvörðun um matskyldu.*“ Í þessu sambandi er rétt að benda á að meta þarf eðli framkvæmdar, m.a. m.t.t stærðar og umfangs framkvæmda, sbr. 3. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum þar sem fram koma þær viðmiðanir sem hafa ber í huga við mat á þeim framkvæmdum sem tilgreindar eru í 2. viðauka. Ráðuneytið tekur undir með því mati sem fram kemur í ákvörðun Skipulagsstofnunar og telur, með hliðsjón af fyrirliggjandi upplýsingum, að framkvæmdin sé verulega umfangsmikil. Í því samhengi er rétt að taka fram að umhverfisáhrif vegaf framkvæmdar og umfang hennar er ekki endilega í beinu hlutfalli við lengd nýlagningar vegar. Hlýtur tilgangur tilkynningaskyldu, sbr. 2. viðauka, enda að vera sá að tryggja að raunverulegt umfang og möguleg umhverfisáhrif framkvæmda sé það er stýrir því hvort um matskylda framkvæmd er að ræða. Þannig er lengd nýlagningar vegar ekki afgerandi, líkt og Skipulagsstofnun hefur bent á heldur einungis einn af þeim þáttum sem líta ber til við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar.

Hvað varðar þá málsástæðu kæranda að veglagningin og efnistakan sjálf grundvallist m.a. á sjónarmiðum um umferðaröryggi vill ráðuneytið benda á að í dómi Hæstaréttar nr. 671/2008 (sbr. dóm Héraðsdóms Reykjavíkur, mál nr. E-6490/2007) komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að þættir á borð við umferðaröryggi væru grundvallaratriði í tilgangi og markmiði vegalagningar og gætu af þeim sökum ekki talist sjálfstætt til afleiðinga slíkrar framkvæmdar sem horft verði til við mat á umhverfisáhrifum hennar. Gæti umferðaröryggi því ekki talist til umhverfisáhrifa í skilningi laga nr. 106/2000, enda væri þeim lögum ætlað að taka til mats á umhverfisáhrifum en ekki á kostum og göllum framkvæmdar. Með hliðsjón af þessum dómi telur ráðuneytið að ekki sé hægt að horfa til umferðaröryggis við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda í skilningi laga nr. 106/2000.

2. Skógrækt og plöntulíf

Kærendur gera athugasemdir við ummæli Skipulagsstofnunar sem varða skóglendi á framkvæmdasvæðinu. Skipulagsstofnun vísar m.a. til þess að óvissa sé um hvort aðstæður

séu til landnáms birkis og að ekki liggi fyrir til hvaða ráðstafana verði gripið ef sá árangur næst ekki sem vænst sé. Kærendur benda í þessu samhengi á að í umsögn Umhverfisstofnunar komi fram að stofnunin meti það svo að fyrirhugaðar framkvæmdir muni hvorki hafa áhrif á plöntutegundir á válista og að það birki sem verði fyrir raski mun að öllum líkindum ná sér á strik.

Skipulagsstofnun vísar í umsögn sinni til þess að reynsla af sjálfssáningu birkis á Vesturlandi og Vestfjörðum sé ekki góð og illa hafi gengið að koma trjágróðri í vegaxlir. Áhrifin á gróður ein sér hafi ekki kallað á mat umhverfisáhrifum en hins vegar komi framkvæmdirnar til með að hafa neikvæð áhrif á birki auk þess sem ákveðin óvissa ríki um endurheimt þess.

Mat Skógræktar ríkisins er hins vegar að ekki sé ástæða til að krefjast mats á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar enda megi bæta þá skógareyðingu sem hlýst með mótvægisáðgerðum. Hafi verið gerð skýr viljayfirlýsing þar að lútandi eins og fram hafi komið í kynningu framkvæmdaraðila en í henni segir m.a.: „*Jarðvegi og gróðri verður haldið til haga og jafnað yfir röskuð svæði eins fljótt og kostur er. Yfirborð núverandi vegar í austan verðum botni Kjálkafljarðar, verður losað upp (rippað) til að flýta fyrir sjálfsáningu birkis í vegsvæðið. Áburður verður settur í skeringar og vegi til að hjálpa við gróðurframvinduna. Gróður verður því ekki frábrugðinn því sem er í næsta nágrenni. Endurheimt birkis við aflagða og lokaða vegi verður meiri heldur en sú skerðing sem verður af framkvæmdinni og munar þar mest um ytri þverun í Mjóafirði.*“ Skógræktin bendir hins vegar einnig á að fari framkvæmdin í mat á umhverfisáhrifum á öðrum forsendum sé rétt að meta áhrifin á skóglendið einnig.

Hvað varðar skógrækt og plöntulíf er ljóst að umsagnaraðilum ber ekki að öllu leyti saman um áhrif framkvæmdanna m.a. á landnám birkis. Skipulagsstofnun telur að reynsla af sjálfssáningu birkis á Vesturlandi og Vestfjörðum hafi ekki verið góð og að illa hafi gengið að koma trjágróðri í vegaxlir. Hins vegar er mat Skógræktar ríkisins að ekki sé af þessum sökum ástæða til að krefjast mats á umhverfisáhrifum enda megi bæta þá skógareyðingu sem hlýst með mótvægisáðgerðum og gerð hafi verið skýr viljayfirlýsing þar að lútandi.

Líkt og fram hefur komið, hvað varðar mat á þeim framkvæmdum sem fram koma í 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum, skal athuga hversu viðkvæm þau svæði eru sem líklegt er að framkvæmd hafi áhrif á, einkum með tilliti til álagspóls náttúrunnar og þá sérstaklega með tilliti til m.a. upprunalegs gróðurlendis, svo sem skóglendis, sbr. 2. tl. iv-liðar f 3. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum. Fram kemur í ákvörðun Skipulagsstofnunar að fyrirhugaðar framkvæmdir verða að hluta innan svæðis sem er á náttúruminjaskrá vegna ríkulegs gróðurfars og skóglendis í fjörðum. Ljóst er af gögnum málsins, m.a. umsögn Skógræktar ríkisins til Skipulagsstofnunar „að framkvæmdirnar munu hafa umtalsverða varanlega skógareyðingu 4,4 til 8,0 ha af skóglendi í för með sér, eftir því hvor leið við þverun Mjóafjarðar verður valin.

Ráðuneytið tekur undir það mat Skógræktar ríkisins að bæta megi þá skógareyðingu sem af hlýst með mótvægisáðgerðum. Hins vegar telur ráðuneytið rétt að taka undir það mat Skógræktarinnar sem fram kemur í áður tilvitnaðri umsögn að rétt sé að meta áhrif á skóglendi fari framkvæmdin í mat á umhverfisáhrifum á öðrum forsendum.

3. Áhrif á verndargildi svæðisins, þ.m.t. arnarvarp

Kærandi bendir á, eins og fram hefur komið, að það að hluti hins fyrirhugaða

framkvæmdasvæðis sé innan svæðis sem njóti verndar skv. lögum nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar auk þess sem hluti framkvæmdanna sé innan svæðis á náttúruminjaskrá leiði ekki til þess að mat á umhverfisáhrifum þurfi að fara fram. Hafi fæstir umsagnaraðilar talið að slíkt mat þyrfti að fara fram. Kærandur gera einnig athugasemdir við það mat Skipulagsstofnunar að fyrirhuguð framkvæmd kunni að hafa neikvæð áhrif á arnarvarp enda fari hinn nýi vegur hvergi nærri þekktum arnarsetrum. Hafi Umhverfisstofnun bent á það í sinni umsögn að áhrif framkvæmda á erni verði að litlu leyti neikvæð og hugsanlega jákvæð. Einnig telur kærandi að það eitt að nákvæm staðsetning brúaropa liggi ekki fyrir leiði ekki til þess að óvissa ríki um áhrif á arnarsetur.

Kærandi gerir einnig athugasemd við tilvísun til mikilvægis fjarðanna þriggja fyrir rauðbrystinga. Telur kærandi að vegalengdir muni stytast og að inngrip í náttúruna muni minnka við hinar fyrirhuguðu þveranir sé miðað við lagningu vegar í fjarðarbotni. Taki Umhverfisstofnun undir þetta mat.

Að lokum gera kærandur athugasemd við að Skipulagsstofnun telji rökstuðning skorta af hálfu kæranda um áhrif þverana á lífríki í fjörum og leirum í botni fjarðanna. Er þessum fullyrðingum Skipulagsstofnunar mótmælt með vísan í greinargerð dr. Helga Jóhannessonar en í henni kemur fram að ekki þurfi að mæla straumhraða í fjörðum til að meta hvort brúarop muni anna rennsli sjávar inn og út úr fjörðunum og að allar nauðsynlegar stærðir séu þekktar svo hægt að sé meta slíkt. Leggja kærandur áherslu á að full vatnsskipti verði tryggð og þennan þátt þurfi því ekki að rannsaka frekar. Bendir kærandi á að hugtökin „brú“ og „vegur“ tákni ekki það sama. Þannig sé veglínan bundin en hvar brúin muni nákvæmlega koma í veglínuna verði ákveðið á grunni niðurstöðu botnrannsóknna. Séu rannsóknir á burðargetu botnlagaldrei hafnar fyrr en ljóst sé að framkvæmdaleyfi fáiast enda mjög kostnaðarsamar rannsóknir.

Umhverfisstofnun telur að ekki sé ástæða til að fram fari mat á umhverfisáhrifum vegna þessa þáttar og bendir í umsögn sinni á að mikil reynsla hafi skapast af þverunum fjarða á undanförunum áratugum og hafi helstu áhrif á lífríki verið tengd vatnsskiptum í gegnum brúarop. Telur stofnunin óhætt að álykta, með hliðsjón af þeirri reynslu sem fengist hefur, að áætlanir kæranda um vatnsskipti séu byggðar á reiknilíkönunum sem hafi staðist við sambærilegar framkvæmdir og hér sé um að ræða. Að mati stofnunarinnar hafi nægjanlega verið fjallað um þessar aðferðir og því sé ekki ástæða til að krefja framkvæmdaraðila um frekari rannsóknir hvað þetta atriði varðar. Hafrannsóknarstofnunin telur að í fylgiskjölum með kæru Vegagerðarinnar séu búið að gera nægjanlega grein fyrir þeim útreikningum sem Skipulagsstofnun taldi í sinni ákvörðun að hefði verið áfátt. Telur stofnunin að með hliðsjón af fylgiskjölum með kæru Vegagerðarinnar sé nú búið að gera fullnægjandi grein fyrir þeim útreikningum sem á skorti.

Skipulagsstofnun telur að nauðsynlegt sé að rannsaka þennan þátt nánar og bendir á að ekki verði horft fram hjá því að framkvæmdasvæðið sé að hluta innan verndarsvæðis Breiðafjarðar, sbr. lög nr. 54/1995 og hluti innan svæðis á náttúruminjaskrá. Leirur njóti einni verndar skv. 37. gr. laga um náttúruvernd nr. 44/1999 og að ernir á svæðinu njóti verndar skv. lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994. Að auki séu firðirnir mikilvægir fyrir rauðbrystinga. Hafi stofnunin með hliðsjón af framangreindu verið að horfa til 3. viðauka laga um mats á umhverfisáhrifum og þeirra þátta sem þar eru tilgreindir og horfa beri til þegar tekin er ákvörðun um mat á umhverfisáhrifum. Mat stofnunarinnar sé að í ljósi umfangs framkvæmdanna kunni þær að rýra verndargildi

svæðisins og gætu því haft veruleg neikvæð og varanleg áhrif á gildi svæðisins og sérstöðu þess. Ennfremur tiltekur stofnunin að óvissa sé um endanlega staðsetningu þverana og þeirra mannvirkjum sem þeim fylgi sem leiði til nokkurrar óvissu um afstöðu gagnvart arnarsetrum og áhrif gagnvart leirum séu þá einnig ekki fullviss. Að lokum telur Skipulagsstofnun að ekki sé hægt að meta hvort fyrirhuguðu brúarop muni anna rennsli sjávar og bendir í því samhengi á dóm Héraðsdóms Reykjavíkur nr. E-6490/2007 og telur stofnunin að með hliðsjón af honum liggi ekki fyrir nægilegur rökstuðningur af hálfu Vegagerðar um áhrif þverana á lífríki í fjörum og á leirum í botni fjarðar. Þurfi þ.a.l. að gera rannsóknir á botnlagi.

Náttúrufræðistofnun Íslands telur að það hafi verið upplýst að rannsóknum vegna brúarstæðis sé ekki lokið og því sé ekki hægt að fullyrða um endanlega legu vegarins. Því sé ekki hægt að fullyrða um áhrif hans á arnarvarp. Einnig hafi almennt verndargildi svæðisins ekki verið metið sérstaklega og þurfi því að fara fram óháðar vistfræðilegar rannsóknir. Mat á umhverfisáhrifum sé það verkfæri sem beri að nýta til þessa. Áhrifin af framkvæmdinni verði mest á verndargildi landslags, jarðmyndana, arnarvarp og gróður, sérstaklega birkikjarr. Einhver áhrif verði á leirur en ekki liggi fyrir niðurstöður um staðsetningu brúa og strømmælingar liggi ekki fyrir. Kanna þurfi áhrif framkvæmdanna á lífríki leira, m.a. þar sem seinkun á fjöru geti orðið nokkrar mínútur og einhver hækkun geti orðið á fjöruborði. Telur stofnunin sérstaklega mikilvægt að kanna þetta þar sem leirumyndanir eru miklar. Stofnunin tekur þó einnig undir sjónarmið Hafrannsóknarstofnunarinnar.

Vegagerðin telur að fullyrðingar af hálfu Skipulagsstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands gangi þvert á afstöðu Hafrannsóknarstofnunarinnar og Umhverfisstofnunar. Hafrannsóknarstofnunin fallist t.a.m. í sinni umsögn á að fyrirbyggjandi gögn sýni að full vatnsskipti um brúarop verði tryggt og að frekari mælinga gerist ekki þörf og Umhverfisstofnun telji að ekki sé nauðsynlegt að krefja framkvæmdaaðila um frekari rannsóknir á áhrifum á lífríki innan þverana, m.a. með hliðsjón af fyrri rannsóknum. Unnið hafi verið að því að finna bestu mögulegu veglínu m.t.t. fjölmargra þátta og með aðkomu mismunandi aðila með mismunandi fagþekkingu. Hafi verið tekið verulegt mið af verndargildi landslags við val á veglínu. Vegagerðin mótmælir einnig athugasemdum um að verndargildi hafi ekki verið metið sérstaklega enda hafi Náttúrustofa Vestfjarða tekið saman skýrslu um fugla, gróður og leiru og því séu til staðar góðar upplýsingar til að meta verndargildið.

Hvað varðar arnarvarp á svæðinu telur Umhverfisstofnun að hinn fyrirhugaði vegur hafi litlar breytingar í för með sér og að sérfræðingar telji að fyrirhugaðar veglínur verði þær skárstu sem komi til greina þó þær séu ekki gallalausar. Ráðuneytið telur ekki ástæðu til að rengja það mat Umhverfisstofnunar. Á hinn bóginn ber að líta til þess að líkt og Skipulagsstofnun hefur bent á er hluti hinna fyrirhuguðu framkvæmda innan svæðis sem nýtur verndar skv. lögum um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995. Einnig er hluti framkvæmdanna innan svæðis sem er á náttúruminjaskrá (nr. 304). Þá kunnir að vera að framkvæmdin muni hafa áhrif á leirur í botni Kjálkafjarðar og Mjóafjarðar, sem njóta verndar sbr. e-lið 1. mgr. 37. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Þá bendir Skipulagsstofnun á að Kjálkafjörður, Kerlingafjörður og Mjóifjörður teljist mikilvægir fyrir rauðbrystinga skv. skilgreiningu Alþjóðlegu fuglaverndarsamtakanna.

Í ljósi alls þess sem að framan er rakið tekur ráðuneytið undir með Skipulagsstofnun um áhrif framkvæmdanna á verndargildi svæðisins. Ber hér m.a. að líta til þess að meta ber álagsþol náttúrunnar, einkum m.t.t. búsvæða sem njóta verndar skv. sérlögum, þ.a.m. Breiðafjarðar,

sbr. b-lið, iii. liðar, 2. tl. 3. viðauka. Þá ber einnig að horfa til álagsþols náttúrunnar m.t.t. náttúruverndarsvæða sbr. d-lið, iv.-liðar, 2. tl. 3. viðauka. Telur ráðuneytið rétt að horfa hér einnig til þess að umfang framkvæmdanna að áliti Skipulagsstofnunar er mjög mikið sé miðað við sambærilega framkvæmdir. Ljóst er að mati umsagnaraðila, þá sérstaklega Náttúrufræðistofnunar Íslands og Skipulagsstofnunar, að um er að ræða verulegt inngrip í svæði sem nýtur margháttar verndar.

Hvað varðar umsögn Hafrannsóknarstofnunarinnar, þar sem segir að með þeim fylgiskjöllum sem fylgdu kæru vegagerðarinnar hafi verið gerð grein fyrir þeim útreikningum sem Skipulagsstofnun taldi upphaflega að á hefði skort hvað varðar vatnsskipti, bendir ráðuneytið á að jafnvel þó svo að líklegt sé að full vatnsskipti verði tryggð þá hafi áhrif á verndargildi svæðisins, þ.m.t. lífríki leira ekki verið metin sérstaklega skv. umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands. Telur ráðuneytið, með hliðsjón af öllu framangreindu, rétt að taka undir það mat Skipulagsstofnunar að með hliðsjón af umfangi framkvæmdanna og verndargildi svæðisins að framkvæmdirnar kunni að rýra verndargildi þess og geti haft veruleg neikvæð og varanleg áhrif á gildi svæðisins og sérstöðu þess.

4. Áhrif á landslag og sjónræn áhrif

Eins og fram hefur komið eru kærundur ósammála Skipulagsstofnun hvað varðar fullyrðingar um að áhrif á landslag verði verulega neikvæð enda sé um raskað svæði að ræða en ekki lagningu nýs vegar um ósnortið svæði. Þar á ofan séu sjónræn áhrif ekki meðal þeirra atriða sem fram komi í 3. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum. Áhrifin séu bæði þekkt og fyrirsjáanleg og mat á þeim myndu litlu bæta við þá þekkingu sem fyrir er og séu því ekki grunnur að ákvarðanatöku um mat á umhverfisáhrifum. Einn kæranda telur að auki óeðlilegt að vísað sé til sammögnunaráhrifa og óafturkræfra áhrifa á mun stærra svæði en um er að ræða í þeirri framkvæmd sem um ræðir, og með því sé umrætt landsvæði þannig að gjalda fyrir sambærilegar lausnir í vegagerð annars staðar.

Umhverfisstofnun bendir á að helstu áhrif umræddrar framkvæmdar verði sjónræn áhrif og hætt sé við að vegurinn geti orðið mjög áberandi á ákveðnum stöðum. Leggur stofnunin því áherslu á að við hönnun vegarins verði stefnt að því eins og hægt er að draga úr sjónrænum áhrifum.

Skipulagsstofnun bendir á að landslag sé einn af þeim umhverfisþáttum sem falli undir skilgreiningu umhverfis og því þurfi að leggja mat á hann í ferli mats á umhverfisáhrifum. Hafi stofnuninni þannig borið að horfa til ákvæða 3. viðauka laga um mats á umhverfisáhrifum við ákvörðun sína. Þá sé eitt markmiða með verndun Breiðafjarðar verndun landslags. Jafnframt hafi mat á áhrifum á landslag og sjónrænum áhrifum orðið yfirgripsmeira, ítarlegra og faglegra hið síðar ár og þ.a.l. sé full ástæða til að meta þessi áhrif á fyrirhugaðri framkvæmd. Sé þetta óháð því að erfitt sé að komast hjá sjónrænum áhrifum vegna framkvæmdarinnar. Náttúrufræðistofnun Íslands tekur undir þetta í sinni umsögn, og bendir á að skoða skuli landslagsheildir m.t.t. álagsþols á náttúruna. Ekki sé hægt að kanna slíkt með öðrum hætti en að sjónræn áhrif séu metin. Slíkt sé eðli landslags. Sé það eðlileg krafa að vegir séu öruggir en jafnframt að þeir valdi eins litlum umhverfisáhrifum og mögulegt sé. Telur stofnunin að landslag verði fyrir mjög miklum áhrifum af þessari framkvæmd og megi ráða af kynningarskýrslu framkvæmdaraðila að skeringar sem fyrirhugaðar séu, séu ekki nauðsynlegar nema að takmörkuðu leyti.

Kærandi bendir á hinn bóginn á, hvað varðar efnistöku og það mat Náttúrufræðistofnunar að

hún sé hugsanlega ekki nauðsynleg nema að takmörkuðu leyti, að það markmið hafi verið haft að leiðarljósi að reyna að verja arnarvarp, að hlífa viðkvæmasta og ríkulegasta hluta leirusvæða og að lágmarka rask á birkikjarri. Sú veglína sem valin hafi verið hafi verið nauðsynleg til að ná framangreindum markmiðum en þessi lausn hafi haft í för með sér aukið efnismagn í fyllingar og rofvarnir. Hafi Umhverfisstofnun og Náttúrustofa Vestfjarðar verið sammála um að þetta myndi ekki auka sjónrænu áhrifin svo neinu næmi og ekki í samræmi við ávinning í efnistöku.

Samkvæmt því sem fram kemur í umsögnum um kæru þá sem hér er til umfjöllunar telur ráðuneytið að sjónræn áhrif framkvæmdarinnar verði umtalsverð. Umhverfisstofnun telur t.a.m. að sjónræn áhrif verði helstu áhrif framkvæmdarinnar. Skipulagsstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands taka undir það mat að sjónræn áhrif verði mikil. Skv. lögum nr. 106/2000 ber að horfa til álagsþols náttúrunnar, m.a. m.t.t. landslagsheilda skv. e-lið, iv.-liðar, 2. tl. 3. viðauka.

Markmið laga um mat á umhverfisáhrifum er m.a. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar, að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum, sbr. 1. gr. laganna. Hugtakið umhverfi er aftur skilgreint á eftirfarandi hátt í 2. gr. sömu laga: „*Samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarminjar, atvinnu og efnisleg verðmæti.*“ Það er því ljóst af þessu að landslag er einn af þeim þáttum sem leggja þarf mat á í ferli mats á umhverfisáhrifum. Sömuleiðis kemur fram í lögum um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995 að tilgangur þeirra sé að stuðla að verndun Breiðafjarðar, einkum landslags, jarðmyndana, lífríkis og menningarminja, sbr. 1. gr. laganna. Náttúrufræðistofnun Íslands bendir einnig á í umsögn sinni að skoðun á landslagsheildum hlýtur m.a. að fela í sér mat á sjónrænum áhrifum framkvæmda, m.a. á landslag

Ljóst er, eins og fram hefur komið, að umfang framkvæmdanna í samanburði við aðrar framkvæmdir, er mikið, m.a. vegna mikillar efnistöku, hinna fyrirhuguðu skeringa og þverunar fjarða. Tekur ráðuneytið þannig undir það mat Skipulagsstofnunar að jafnvel þó það sé vandséð hvernig komast meggi hjá sjónrænum áhrifum af lagningu vegarins geti það ekki verið grundvöllur þess að ekki sé ástæða til að leggja mat á þau.

5. Áhrif á jarðmyndanir

Vegagerðin gerir athugasemdir við að Skipulagsstofnun telji óljóst hvaða áhrif framkvæmdin komi til með að hafa á jarðmyndanir. Kærandi bendir á að skv. gildissviði laga um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995 nái verndarsvæðið til allra eyja, hólma og skerja á Breiðafirði ásamt fjörum í innri hluta fjarðarins. Hins vegar sé stærsti hluti framkvæmdanna ofan fjörumarka og þær jarðmyndanir sem fyrir mestu raski verða, t.d. vegna skeringa séu einnig ofan fjörumarka og utan verndarsvæðis laganna. Kærandi bendir enn fremur á að Náttúrufræðistofnun sé, samkvæmt umsögn sinni til Skipulagsstofnunar, ekki kunnugt um að fundist hafi steingervingar í setlögum á framkvæmdasvæðinu. Að auki hafi þekktum setlagshjöllum verið raskað nú þegar með efnistöku í núverandi veg, verndargildi þeirra sé því minna en ella. Vesturbyggð bendir jafnframt á að við lagningu vegarins um svæðið fyrir 40 árum hafi ekki komið fram nein þau setlög sem sé vísað til í ákvörðun Skipulagsstofnunar né surtarbrandslög né merki um sjávarsetlög.

Hvað jarðmyndanir varðar bendir Skipulagsstofnun á að verndun þeirra sé eitt af markmiðum laga um vernd Breiðafjarðar og að eðlilegt sé að draga þennan þátt inn í mat á umhverfisáhrifum, fari það fram, jafnvel þó að áhrif á jarðmyndanir verði ekki ein og sér þess valdandi að slíkt mat þurfi að fara fram. Náttúrufræðistofnun Íslands bendir jafnframt á að ekki sé hægt að leggja heildarmat á áhrif framkvæmdarinnar út frá þeim gögnum sem nú liggja fyrir. Það sé þó ljóst að ásýnd framhlaups og skriðu muni að einhverju leyti spillast verulega. Stofnunin hafi aflað sér munnlegra upplýsinga sem bendi til þess að nánast engar rannsóknir hafi verið gerðar á fornum sjávarsetlögum á rannsóknarsvæðinu og það sé talið mikilvægt að gera slíkar rannsóknir áður en framkvæmdir hefjist. Stofnunin bendir að auki á að skeringar verði miklar við austanverðan Kjálkafjörð sem muni hafa mikil sjónræn áhrif og mikil áhrif á landslag. Kanna þurfi áhrif framkvæmdarinnar á mararhjalla, sjávarsetlög, framhlaup og skriðu. Að lokum þurfi að kanna á vettvangi hvernig draga megi úr skeringum og hvort ekki mega fækka eða breyta efnistökuöðum.

Vegagerðin bendir á að jarðmyndanir þær sem um ræðir njóti ekki verndar að lögum. Að Skipulagsstofnun vísi til umfjöllunar Náttúrufræðistofnunar sem telji ekki útilokað að steingervingar geti fundist bendi til þess að ákvörðun Skipulagsstofnunar sé byggð á veikum grunni. Telur kærandi að mun skýrari rök þurfi til að framkvæmdaraðila verði gert að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum þar sem umsagnir sérfróðra aðila gangi þvert á álit Náttúrufræðistofnunar en bendir jafnframt á að nýlega hafi fengist upplýsingar um fundarstað steingervinga rétt utan við áhrifasvæði vegagerðarinnar. Aðrar jarðmyndanir, aðrar en leirur hafi ekki hátt verndargildi og hægt verði að kanna með rannsóknum á framkvæmdatíma sethjalla að fullu. Því verði ekki séð að framkvæmdin rýri vísindalegt gildi þeirra.

Það er mat ráðuneytisins að með hliðsjón af framkomnum gögnum og þá sérstaklega með vísan í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands, beri að rannsaka betur áhrif framkvæmdanna á jarðmyndanir á framkvæmdasvæðinu enda sé það í góðu samræmi við markmið laga um verndun Breiðafjarðar og lög um mat á umhverfisáhrifum .

IV. Niðurstaða.

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða ráðuneytisins að ekki beri að fallast á kröfu kæranda og að staðfesta beri ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 27. mars 2009 um að lagning vegar milli Eiðis í Vattarfirði og Þverár í Kjálkafirði í Reykhólahreppi og Vesturbyggð kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skuli því háð mati á umhverfisáhrifum.

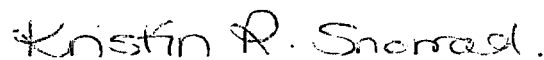
Markmið laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 er, skv. 1. gr. laganna, að tryggja að mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram, áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Rétt er að benda á að ekki er nauðsynlegt að framkvæmdir muni hafa umtalsverð umhverfisáhrif heldur er nægilegt að þær kunni að hafa þau. Hvað hugsanleg umhverfisáhrif hinnar kærðu framkvæmdar áhrærir vísast sérstaklega til umfangs og stærðar framkvæmdanna, sbr. i-lið, 1. tl. 3. viðauka. Einnig vísast til áhrifa framkvæmdanna á skóglendi, sbr. f-lið, iv. liðar 2. tl. 3. viðauka, hugsanlegra áhrifa framkvæmdanna á verndargildi svæðisins, sbr. m.a. d-lið, iv. liðar 2. tl. 3. viðauka, sjónrænna áhrifa framkvæmdanna, sbr. m.a. e-lið iv. liðar 2. tl. 3. viðauka, hugsanlegra áhrifa framkvæmdanna á jarðmyndanir, sbr. lög um verndun Breiðafjarðar nr. 54/1995 og c-lið, iv. liðar 2. tl. 3. viðauka, og staðsetningu framkvæmdarinnar, sbr. m.a. a- og b-lið, iii.liðar 2. tl. 3. viðauka.

Úrskurðarorð:

Staðfest er ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 27. mars 2009 um að lagning vegar milli Eiðis í Vattarfirði og Þverár í Kjálkafirði í Reykhólahreppi og Vesturbyggð kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skuli því háð mati á umhverfisáhrifum.



Svandís Svavarsdóttir



Kristín Rannveig Snorradóttir