



## UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ

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

Reykjavík 11. maí 2007  
Tilv.: UMH06120018/10-02-0107

Hinn 11. maí 2007 er kveðinn upp í umhverfisráðuneytinu svohljóðandi

### ÚRSKURÐUR:

Ráðuneytinu barst þann 5. janúar 2007 kæra Vegagerðarinnar vegna ákvörðunar Skipulagsstofnunar um matsáætlun vegna mats á umhverfisáhrifum lagningar Hringvegur um Hornafjarðarfljót.

#### I. Hin kærða ákvörðun

Þann 5. desember 2006 tók Skipulagsstofnun ákvörðun um matsáætlun framkvæmdaaðila vegna mats á umhverfisáhrifum lagningar Hringvegur um Hornafjarðarfljót í samræmi við 2. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Með ákvörðuninni féllst Skipulagsstofnun á matsáætlun með athugasemdum.

#### II. Kæruatriði og umsagnir um þau

Vegagerðin gerir þær kröfur í kæru sinni að ákvörðun Skipulagsstofnunar verði breytt á þá leið að fallist verði á matsáætlun framkvæmdaraðila án þess að meta þurfi umhverfisáhrif endurbyggingar núverandi vegar og áhrif lagningar vegar skv. valkostum 4, 4a, 5 og 5b. Fer Vegagerðin fram á að eftirfarandi málsgreinar í kaflanum "Framkvæmdasvæði og kostir" á bls 2-3 í ákvörðun Skipulagsstofnunar verði felldar úr gildi og staðfest að framkvæmdaraðili þurfi ekki að taka tillit til þeirra við gerð frummatsskýrslu:

„Af umfjöllun í tillögu að matsáætlun, m.a. köflum 1.4 og 1.7.4 verður ekki ráðið að augljóst sé eða það hafið yfir allan vafa að endurbygging núverandi vegar komi ekki til álita. Þá verður ekki séð í tillögu að matsáætlun að endurbygging núverandi vegar muni ekki þjóna ofangreindum meginmarkmiðum fyrirhugaðrar framkvæmdar með tilteknum aðgerðum, s.s. byggingu tvíbreiðra brúa, gerð vegamóta við Nesjahverfi og lagningu

hliðarveggar til að fækka tengingum, sbr. umfjöllun um núllkost í kafla 1.7.4. Því telur Skipulagsstofnun að ekki sé unnt að afskrifa enduruppbyggingu núverandi vegar þegar í tillögu að matsáætlun heldur muni sú matsvinna sem ráðist verður í í kjölfar ákvörðunar Skipulagsstofnunar um tillögu að matsáætlun leiða í ljós hvaða kostur eða kostir séu ásættanlegir að teknu tilliti til umhverfisáhrifa, þ.e. áhrifa bæði á samfélags og náttúrufarsþætti. Að framansögðu telur Skipulagsstofnun að Vegagerðin þurfi í frummatsskýrslu að leggja mat á enduruppbyggingu núverandi vegar og bera saman við mat á öðrum veglínukostum.

...

Skipulagsstofnun tekur undir umsögn Umhverfisstofnunar um að ekki sé raunhæft að gera ráð fyrir því sem mótvægisáðgerð við röskun grunnsævis að endurheimta votlendi á grunnsævi. Skipulagsstofnun telur að hvorki leið 1, 4, 4a, 5 eða 5b né enduruppbygging núverandi vegar valdi röskun á slíkum vistkerfum. Skipulagsstofnun telur því að mat á umhverfisáhrifum þurfi að taka til veglína 4, 4a, 5 og 5b.

...

Birta þarf í frummatsskýrslu niðurstöður á mati á umhverfisáhrifum ofangreindra veglína með samanburði við veglínur 1, 2, 3 og endurbyggingu núverandi vegar að teknu tilliti til áhrifa á viðeigandi umhverfisþætti.“

Kærandi Vegagerðin lagði til í matsáætlun sinni að metnar yrðu leiðir 1, 2 og 3 ásamt 0 kosti.

Kærandi Vegagerðin færir þau rök fyrir kröfu sinni að í matsáætlun séu lagðir fram þeir þrír valkostir sem Vegagerðin taldi koma til greina sem framkvæmdakosti með tillit til meginmarkmiða framkvæmdarinnar sem séu að bæta vegasamgöngur á svæðinu með því að ná fram a.m.k. 11 km. styttingu Hringvegar, auka umferðaröryggi, draga úr slyshættu og tryggja góðar samgöngur á svæðinu. Matsáætlunin sé einnig unnin með hliðsjón af hugmyndum sem liggja fyrir um skipulag Sveitarfélagsins Hornafjarðar og var haft samráð við sveitarfélagið við gerð matsáætlunar. Fram kemur að um er að ræða í meginráttum tvö framkvæmdarsvæði sunnan og norðan við flugvöllinn í Hornafirði. Sunnan flugvallar eru tilgreindir tveir valkostir veglínur 2 og 3, og er lína 3 í bestu samræmi við núgildandi aðalskipulag. Veglína 1 er tilgreind sem kostur norðan flugvallar. Allir þessir kostir uppfylla að mati framkvæmdaraðila framangreind meginmarkmið framkvæmdar.

Framkvæmdaraðili vísar jafnframt til Samgönguáætlunar þar sem fram kemur að lögð er áhersla á mikilvægi styttingu vegalengda á þjóðvegakerfinu og að þar sé ítrekað að stefna beri að 11 km. styttingu Hringvegar um Hornafjarðarfljót. Fram kemur að framkvæmdaraðili telur að unnt verði að ná fram 65% fækkun slysa með færslu Hringvegar skv. tillögum framkvæmdaraðila.

Vegagerðin mótmælir einnig þeirri ályktun Skipulagsstofnunar að það leiði af úrskurði umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar frá 28. júní 2005 að meta beri umhverfisáhrif enduruppbyggingar núverandi vegar um Hornafjarðarfljót. Vegagerðin telur að skv. úrskurði umhverfisráðherra vegna mats á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar beri því aðeins að meta umhverfisáhrif enduruppbyggingar fyrirbyggjandi vegar að ekki sé útilokað að sá kostur geti uppfyllt meginmarkmið framkvæmdar. Vegagerðin telur að stytting Hringvegar og verulega bætt umferðaröryggi sé ófrávíkjanleg meginmarkmið fyrirhugaðra framkvæmda með nýrri brú á Hornafjarðarfljóti og lagningu nýs vegar. Verði talið að umhverfisáhrif þess að ná þessu markmiði séu óásættanleg miðað við þá kosti sem fyrir liggja þá muni fara fram ný skoðun á þeim kostum sem til staðar eru og skilgreind ný markmið. Vegagerðin bendir

jafnframt á að hvorki Skipulagsstofnun né Vegagerðin hafi heimild til að ákveða að valkostur komi til greina sem samrýmist ekki stefnumótun í Samgönguáætlun. Vegagerðin bendir einnig á að þegar fordæmisgildi úrskurðar ráðuneytisins varðandi Gjábakkaveg er skoðað verði að hafa í huga sérstöðu Þingvallarsvæðisins og álit Þingvallanefndar í málinu. Jafnframt dragi það úr fordæmisgildi þess úrskurðar vegna þessa máls að þar er byggt á því að framkvæmdaraðili hafi aðeins lagt fram einn mögulegan kost vegna þessa hluta leiðar sem farið var yfir óraskað hraun. Í þessu máli séu hins vegar lagðir fram fleiri valkostir með mismunandi umhverfisáhrifum til samanburðar. Vegagerðin ítrekar að hún leggur fram í matsáætlun þrjá mismunandi valkosti, þ.e. leiðir 1, 2 og 3 sem með mismunandi samsetningum gefa enn fleiri möguleika. Valkostur leið 1 sem liggur norðan flugvallar kemur að mati Vegagerðarinnar ekki til með að raska grunnsævi og strandlengju með þeim hætti sem veglínur 2 og 3 kunni að gera. Veglínur 4 og 4a eru einnig innan framkvæmdasvæðis og því óþarfi að tilgreina þær sérstaklega eins og fram kemur í ákvörðun Skipulagsstofnunar.

Framkvæmdaraðili telur að valkostir sem gera ráð fyrir legu Hringvegjar um Nesjahverfi algerlega ósættanlega með tilliti til umferðaröryggis vegna fjölda tenginga við veg og gönguleið sem þvera veginn.

Ráðuneytið óskaði eftir með bréfum dagsettum 22. janúar 2007 eftir umsögnum frá Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun um fram komna kæru.

Umsögn Skipulagsstofnunar barst með bréfi dagsettu 2. febrúar 2007. Í umsögninni mótmælir stofnunin túlkun Vegagerðarinnar á fyrirliggjandi úrskurði umhverfisráðherra vegna mats á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar, þ.e. að fordæmið eigi ekki við þar sem það liggja fyrir að meginmarkmið fyrirhugaðrar framkvæmdar sé að stytta hringveginn að það muni ekki nást með enduruppbyggingu núverandi vegar. Skipulagsstofnun bendir á að ákvörðun stofnunarinnar um að meta þyrfti endurbyggingu núverandi Hringvegjar byggðist m.a. á því sem fram kemur í kafla 1.3 í tillögu að matsáætlun þar sem segir: „*Markmið með gerð vegarins er fyrst og fremst að auka umferðaröryggi, draga úr slysaþættu og tryggja góðar samgöngur á svæðinu*“. Stofnunin telur með hliðsjón af niðurstöðu í úrskurði umhverfisráðherra um Gjábakkaveg að ekki væri unnt að afskrifa enduruppbyggingu núverandi vegar þegar í tillögu að matsáætlun þar sem ekki væri ljóst af umfjöllun í tillögunni að enduruppbygging núverandi vegar myndi ekki þjóna meginmarkmiðum fyrirhugaðrar framkvæmdar með tilteknum aðgerðum sem fjallað var um í tillögunni. Skipulagsstofnun benti einnig á að í athugasemdum stofnunarinnar við drög að tillögu að matsáætlun hafi komið fram að stofnunin teldi eðlilegt í ljósi þess að ný vegleið mun m.a. hafa áhrif á landslag, fjölbreytt, umfangsmikið og ósnortin svæði s.s. sjávarfítjar, fjörur, leirur og votlendissvæði með fjölbreyttu fuglalífssvæði og á landnotkun þ.á.m. ferðaþjónustu og útivist að endurbygging núverandi Hringvegjar yrði lögð fram sem kostur í tillögu að matsáætlun. Í ljósi þess hafi stofnunin bent á mikilvægi þess að skýrt þyrfti að koma fram í tillögunni að ekki væri um aðra raunhæfa kosti sem hefðu minni umhverfisáhrif í för með sér en leið 1, 2 og 3, ásamt núll-kosti og það stutt skýrum rökum. Var það ekki gert á fullnægjandi hátt að mati Skipulagsstofnunar í endanlegri tillögu Vegagerðarinnar sem stofnunin tók ákvörðun um þann 5. desember 2006.

Skipulagsstofnun bendir einnig á að í umhverfisskýrslu með tillögu að samgönguáætlun 2007-2014 hafi verið ítrekað vísað til ferils um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda hvað varðar frekara mat á vegaf framkvæmdum í grunnkerfinu sem eru til umfjöllunar í áætlunin. Skipulagsstofnun telur að þrátt fyrir almenna stefnumörkun um styttingu vegalengda í

samgönguáætlun útiloki það ekki skoðun, umfjöllun og samanburð valkosta í framkvæmdamati þar sem borin eru saman áhrif bæði á samfélags- og náttúrufarsþætti. Í þessu tilviki væri um það að ræða að bera saman uppbyggingu núverandi vegar og veglínur sem fara um lítt raskað eða óraskað svæði og einnig samanlögð áhrif nýs vegar og núverandi vegar. Skipulagsstofnun taldi því ekki ljóst af umfjöllun í tillögu að matsáætlun að enduruppbygging núverandi vegar myndi ekki þjóna markmiðum um að auka umferðaröryggi, draga úr slyshættu og tryggja góðar samgöngur á svæðinu, miðað við núverandi aðstæður með tilteknum aðgerðum sem fjallað var um í tillögunni, s.s. byggingu tvíbreiðra brúa, gerð vegamóta við Nesjahverfi og lagningu hliðarvega til að fækka tengingum.

Hvað varðar veglínur 4, 4a, 5 og 5b telur Skipulagsstofnun að Vegagerðin hafi ekki sýnt fram á þeir valkostir kæmu ekki til greina og að samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum skuli ávalt gera grein fyrir helstu framkvæmdamöguleikum. Skipulagsstofnun taldi að þar sem kostir 4 og 4a væru innan rannsóknarsvæðis og kostir 5 og 5b skammt norðan þess væri eðlilegt að þessir kostir yrðu metnir og bornir saman við kosti Vegagerðarinnar í tillögu að matsáætlun og þá einnig í ljósi þess að Vegagerðin gerir ráð fyrir að hægt sé að hnika veglínunni til innan rannsóknarsvæðis í samræmi við niðurstöðu matsvinnu skv. svörum Vegagerðarinnar til Lex lögmannsstofu.

Skipulagsstofnun telur því ekkert nýtt hafa komið fram sem hnekki niðurstöðu stofnunarinnar í ákvörðun um matsáætlun Hringvegar um Hornafjarðarfljót.

Umsögn Umhverfisstofnunar barst með bréfi dagsettu 7. febrúar 2007. Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram sú skoðun stofnunarinnar að þegar fjallað er um matsskyldar veg framkvæmdir eigi í frummatsskýrslu að fjalla um endurbyggingu núverandi vega, þannig að tryggt sé að sá valkostur sé ávallt fyrir hendi þegar um er að ræða vegagerð á viðkvæmum svæðum. Stofnunin telur að endurbygging eldri vega geti verið misfýsilegir kostir allt eftir atvikum og að umfjöllun um þann valkost ekki jafngilda því að enduruppbygging verði ávallt talin ásættanlegur kostur. Oft sé um að ræða valkost sem hefur umtalsvert minni umhverfisáhrif í för með sér en nýbygging þar sem endurbygging vega felur í sér að núverandi mannvirkjabelti séu nýtt að hluta eða öllu leyti. Ennfremur telur stofnunin eðlilegt að við mat á umhverfisáhrifum sé jafnframt fjallað um aðra þá valkosti sem lágmarka umhverfisáhrif framkvæmdarinnar ekki síst þar sem um viðkvæm svæði er að ræða.

Fram komnar umsagnir voru sendar til kæranda með bréfi dagsettu 8. febrúar 2007 og honum gefin kostur á að koma með athugasemdir sínar við þær. Athugasemdir kæranda bárust í bréfi dagsettu 27. febrúar 2007. Í athugasemdum sínum tekur kærandi m.a. fram að tilgangur kærunnar sé ekki sá að útiloka að raunhæfir kostir til vegarlagningar séu útilokaðir frá mati á umhverfisáhrifum heldur fremur að afmarka skyldur framkvæmdaraðila þannig að hann verði ekki sviptur forræði á því að ákveða hvaða kostir koma til greina í samræmi við skilgreind meginmarkmið framkvæmdar hverju sinni. Bent er á að það eitt að fram komi hugmynd um aðra kosti nægi ekki til að skylda megi framkvæmdaraðila til að ráðast í kostnaðarsamt mat á umhverfisáhrifum þeirra. Mat á umhverfisáhrifum enduruppbyggingar fyrirbyggjandi vegar komi því aðeins til álita að framkvæmdaraðili telji þann kost koma til greina nema alveg sérstakar aðstæður leiði til annarrar niðurstöðu.

### III. Niðurstaða.

Kærandi setur fram tvær kröfur, í fyrsta lagi að ákvörðun Skipulagsstofnunar verði breytt á þá leið að fallist verði á matsáætlun hans án þess að meta þurfi umhverfisáhrif vegar skv.

valkostum 4, 4a, 5 og 5b. Í öðru lagi að meta þurfi í frummatsskýrslu endurbyggingu núverandi vegar.

### **1. Mat á kostum 4, 4a, 5 og 5b.**

Fyrri krafa kæranda er að ákvörðun Skipulagsstofnunar verði breytt á þá leið að fallist verði á matsáætlun hans án þess að meta þurfi umhverfisáhrif lagningar vegar skv. eftirfarandi 3 valkostum 4, 4a, 5 og 5b. Í umsögn Skipulagsstofnunar kemur fram að stofnunin telur að Vegagerðin hafi ekki sýnt fram á að þeir valkostir kæmu ekki til greina og því væru skilyrði 2. mgr. 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 ekki uppfyllt. Telur stofnunin að þar sem kostir 4 og 4a væru innan rannsóknarsvæðis og kostir 5 og 5b skammt norðan þess sé eðlilegt að þeir kostir yrðu metnir og bornir saman við aðra kosti. Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram stofnunin telji rétt að fjallað sé um aðra kosti sem lágmarka umhverfisáhrif framkvæmdarinnar ekki síst þar sem um viðkvæm svæði er að ræða. Í athugasemdum kæranda við fram komnar umsagnir eru ítrekuð sjónarmið um að framkvæmdaraðili sé ekki sviptur forræði á því að ákveða hvaða kostir koma til greina í samræmi við skilgreind markmið.

Ráðuneytið bendir á að í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 er gerð krafa um, sbr. 1. mgr. 8. gr. þeirra, að framkvæmdaraðili geri tillögu að matsáætlun eins snemma á undirbúningsstigi framkvæmdar og kostur er. Í tillögu framkvæmdaraðila ber honum að lýsa framkvæmdinni, framkvæmdarsvæði og öðrum möguleikum sem til greina koma og hvernig framkvæmd samræmist skipulagsáætlunum. Í 2. mgr. 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum þar sem fjallað er um innihald matsskýrslu vegna hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar segir: „Ávallt skal gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman.“

Lög um mat á umhverfisáhrifum og reglugerð um mat á umhverfisáhrifum, nr. 1123/2005 gefur framkvæmdaraðila rúmt svigrúm til að ákveða hvaða framkvæmdarkosti hann telur að til greina komi. Ráðuneytið hefur ítrekað í úrskurðum sínum, þar á meðal frá 16. febrúar 2003 um mat á umhverfisáhrifum lagningu hringveggar um Norðurárdal, Kjálkavegi-Heiðarsporði í Akrahreppi og úrskurði frá 13. maí 2002 um mat á umhverfisáhrifum jarðgangna og vegagerðar á norðanverðum Tröllaskaga milli Siglufjarðar og Ólafsfjarðar, að framkvæmdaraðili hafi forræði á hvaða framkvæmdarkosti hann telji að uppfylli markmið framkvæmdarinnar og beri því að skoða í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum.

Ráðuneytið telur í ljósi ofangreinds ekki vera forsendur fyrir því að takmarka forræði framkvæmdaraðila á því hvaða framkvæmdarkosti hann telur uppfylla markmið framkvæmdarinnar og beri því að skoða í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum. Ráðuneytið fellst með vísun til ofangreinds á kröfu kæranda um að ákvörðun Skipulagsstofnunar verði breytt á þá leið að fallist verði á matsáætlun hans án þess að meta þurfi umhverfisáhrif lagningar vegar skv. valkostum 4, 4a, 5 og 5b.

### **2. Mat á endurbyggingu núverandi vegar.**

Kærandi gerir í öðru lagi kröfu um að ákvörðun Skipulagsstofnunar verði breytt á þá leið að fallist verði á matsáætlun framkvæmdaraðili án þess að hann þurfi að meta umhverfisáhrif endurbyggingar núverandi vegar. Vegagerðin mótmælir þeirri ályktun Skipulagsstofnunar að það leiði af úrskurði umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum lagningar Gjábakkavegar að meta beri umhverfisáhrif endurbyggingar núverandi vegar um Hornafjarðarfljót. Vegagerðin telur að skv. áðurnefndum úrskurði beri því aðeins að meta umhverfisáhrif

endurbyggingar fyrirbyggjandi vegar að ekki sé útilokað að sá kostur geti uppfyllt meginmarkmið framkvæmdarinnar. Vegagerðin telur að stytting Hringvegar og verulega bætt umferðaröryggi séu ófrávíkjanleg meginmarkmið fyrirhugaðra framkvæmda. Tekur Vegagerðin fram að verði talið að umhverfisáhrif þess að ná fram þessu markmiði séu óásættanleg miðað við þá kosti sem liggja fyrir muni fara fram ný skoðun á þeim kostum sem til staðar eru og ný markmið skilgreind. Vegagerðin bendir einnig á að þegar fordæmisgildi úrskurðar ráðuneytisins varðandi Gjábakkaveg er skoðað verði að hafa í huga sérstöðu Þingvallarsvæðisins og álit Þingvallanefndar í málinu. Jafnframt dragi það úr fordæmisgildi þess úrskurðar vegna þessa máls að þar er byggt á því að framkvæmdaraðili hafi aðeins lagt fram einn mögulegan kost vegna þess hluta leiðar sem farið var yfir óraskað hraun. Í þessu máli séu hins vegar lagðir fram fleiri valkostir með mismunandi umhverfisáhrifum til samanburðar. Í umsögn Skipulagsstofnunar kemur fram að stofnunin telji að með hliðsjón af niðurstöðu í úrskurði umhverfisráðherra um Gjábakkaveg sé ekki unnt að afskrifa enduruppbyggingu núverandi vegar þegar í tillögu að matsáætlun þar sem ekki væri ljóst af umfjöllun í tillögu að endurbygging núverandi vegar myndi ekki þjóna meginmarkmiðum fyrirhugaðrar framkvæmdar með tilteknum aðgerðum sem tiltekna eru í ákvörðun stofnunarinnar. Í umsögn Umhverfisstofnunar segir að endurbygging eldri vega geti verið misfýsilegir kostir allt eftir atvikum og að umfjöllun um þann valkost jafngildi ekki því að endurbygging verði talin ásættanlegur kostur. Að mati stofnunarinnar hefur endurbygging vegar oft í för með sér minni umhverfisáhrif en nýbygging ekki síst þar sem endurbygging vega felur í sér að núverandi mannvirkjabelti eru nýtt að hluta eða öllu leyti, því telur stofnunin eðlilegt að í mati á umhverfisáhrifum sé jafnframt fjallað um aðra þá valkosti sem lágmarka umhverfiáhrif framkvæmdarinnar ekki síst þar sem um viðkvæm svæði er að ræða. Kærandi bendir á í athugasemdum sínum að tilgangur kærunnar sé ekki að útiloka að raunhæfir kostir til vegalagningar séu útilokaðir frá mati á umhverfisáhrifum heldur fremur að afmarka skyldur framkvæmdaraðila þannig að hann verði ekki sviptur forræði á því að ákveða hvaða kostir koma til greina í samræmi við skilgreind meginmarkmið framkvæmdar hverju sinni. Mat á umhverfisáhrifum endurbyggingar fyrirbyggjandi vegar komi því aðeins til álita að framkvæmdaraðili telji þann kost koma til greina nema alveg sérstakar ástæður leiði til annarrar niðurstöðu.

Ráðuneytið hefur eins og áður sagði í fyrri úrskurðum ítrekað að framkvæmdaraðili hafi forræði á því hvaða framkvæmdarkosti hann telji að uppfylli markmið framkvæmdarinnar og beri því að skoða í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum. Í úrskurði ráðuneytisins frá 28. júní 2005 um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar eru settar fram ákveðnar skorður á forræði framkvæmdaraðila varðandi hvaða framkvæmdakosti honum beri að meta í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum. Í úrskurði ráðuneytisins segir orðrétt:

„Við mat á því hvernig skýra eigi það ákvæði 2. mgr. 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, að ávallt skuli gera grein fyrir helstu framkvæmdarmöguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman, skiptir máli hvort fyrir hendi er framkvæmd sem þjónar sama meginmarkmiði og hin fyrirhugaða framkvæmd. Ef svo háttar til er það álit ráðuneytisins að endurnýjun eða endurbygging fyrirbyggjandi framkvæmdar, í þessu tilviki núverandi vegar, sé einn af þeim möguleikum sem framkvæmdaraðila beri að láta meta nema augljóst sé og hafið yfir allan vafa að slík endurbygging komi ekki til álita.

Fyrir liggur að Gjábakkavegur er nú þegar til staðar og gegnir í megindráttum sama hlutverki og fyrirhugaður nýr vegur (leið 7 auk leiðar 2, 3 eða 12a). Ennfremur mun

hinn nýi vegur að hluta til fara yfir óraskað hraun sem nýtur sérstakrar verndar náttúruverndarlaga. Hér skiptir og máli að samanlögð umhverfisáhrif af byggingu nýs vegar (leið 7 auk leiðar 2, 3 eða 12a) og núverandi vegar hafa ekki verið metin í samanburði við endurbyggingu núverandi vegar (leið 1). Mikilvægt í þessu sambandi er að rask hefur nú þegar orðið vegna núverandi vegstæðis meðan nýtt vegstæði (leið 7) fer yfir óraskað hraun nálægt jaðri Þingvallabjórðgarðs. Þá hefur mikla þýðingu að Þingvallanefnd telur að endurbygging núverandi vegar (leið 1) sé besti kosturinn, en Þingvallanefnd fer með stjórn á Þjóðgarðinum á Þingvöllum sbr. 2. gr. laga nr. 47/2004 um Þjóðgarðinn á Þingvöllum Ráðuneytið bendir sérstaklega á að framkvæmdaraðili hafi einungis lagt fram einn mögulegan kost vegna þess hluta leiðarinnar þar sem farið er yfir óraskað hraun þrátt fyrir að til staðar sé eldra vegstæði.“

Í úrskurði ráðuneytisins um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar var framkvæmdaraðila falið að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum enduruppbyggingu eldri vegstæðis þar sem umhverfismatið uppfyllti ekki formskilyrði laga um að metnir hefðu verið helstu framkvæmdakostir þannig að hægt væri að taka upplýsta afstöðu til hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar. Var þessi undanþága frá meginreglunni um forræði framkvæmdaraðila vegna mjög sérstakra aðstæðna. Í fyrsta lagi vegna þess að nýr vegur færi yfir óraskað hraun í jaðri Þingvallabjórðgarðs. Í öðru lagi þar sem að Þingvallanefnd taldi að enduruppbygging væri besti kosturinn og í þriðja lagi að á þeim stað þar sem farið var yfir óraskað hraun var aðeins metin einn mögulegur valkostur. Að mati ráðuneytisins verður því að meta hvort svo sérstakar ástæður séu til staðar í máli þessu að tilefni sé til að gera undanþágu frá meginreglunni um forræði framkvæmdaraðila á hvaða framkvæmdavalkosti hann telur uppfylla markmið sem sett hafa verið fram. Ráðuneytið telur í ljósi meginreglunnar um forræði framkvæmdaraðila að í úrskurði ráðuneytisins um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar felist ekki fortakslaus skylda til að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum uppbyggingu núverandi vegstæðis, heldur verði að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort uppfyllt séu skilyrði 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum og 13. gr. reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum.

Í úrskurði ráðuneytisins um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar er það eitt af þeim atriðum sem sett eru fram sem ástæða fyrir því að vikið var frá meginreglunni um forræði framkvæmdaraðila að á þeim kafla vegarins þar sem farið var yfir óraskað hraun í nágrenni Þjóðgarðsins á Þingvöllum var ekki verið að bera saman valkosti heldur var einungis einn kostur lagður fram. Í 2. mgr. 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum eru gerðar þær kröfur til framkvæmdaraðila að áður en ákvörðun er tekin um framkvæmd þá láti hann meta umhverfisáhrif helstu framkvæmdarkosta sem til greina koma og bera þá saman til þess að leiða í ljós helstu umhverfisáhrif þeirra þannig að hægt sé að taka upplýsta afstöðu til hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar. Í máli þessu liggur fyrir að Vegagerðin hefur sett fram 3 mismunandi framkvæmdakosti sem að mati framkvæmdaraðila uppfyllir þau meginmarkmið sem sett eru fram um styttingu á Hringveg og auka umferðaröryggi. Fyrir liggur að þessir þrír kostir hafi mismunandi áhrif á umhverfið. Ráðuneytið telur að þeir kostir sem framkvæmdaraðili leggur fram uppfylli kröfur 2. mgr. 9. gr. um samanburð á mögulegum valkostum. Með vísun til framangreinds fellst ráðuneytið á þá kröfu kæranda að honum verði ekki skylt að meta í mati á umhverfisáhrifum enduruppbyggingu núverandi vegar, Hringvegs um Hornafjarðarfljót.

#### Úrskurðarorð

Ráðuneytið fellst á kröfu kæranda og er eftirfarandi hluti ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá

5. desember 2006 vegna um matsáætlun vegna mats á umhverfisáhrifum lagningar Hringvegur um Hornafjarðarfjót feldur úr gildi:

„Af umfjöllun í tillögu að matsáætlun, m.a. köflum 1.4 og 1.7.4 verður ekki ráðið að augljóst sé eða það hafið yfir allan vafa að endurbygging núverandi vegar komi ekki til álita. Þá verður ekki séð í tillögu að matsáætlun að endurbygging núverandi vegar muni ekki þjóna ofangreindum meginmarkmiðum fyrirhugaðrar framkvæmdar með tilteknum aðgerðum, s.s. byggingu tvíbreiðra brúa, gerð vegamóta við Nesjahverfi og lagningu hliðarvegur til að fækka tengingum, sbr. umfjöllun um núllkost í kafla 1.7.4. Því telur Skipulagsstofnun að ekki sé unnt að afskrifa enduruppbyggingu núverandi vegar þegar í tillögu að matsáætlun heldur muni sú matsvinna sem ráðist verður í kjölfar ákvörðunar Skipulagsstofnunar um tillögu að matsáætlun leiða í ljós hvaða kostur eða kostir séu ásættanlegir að teknu tilliti til umhverfisáhrifa, þ.e. áhrifa bæði á samfélags og náttúrufarsþætti. Að framansögðu telur Skipulagsstofnun að Vegagerðin þurfi í frummatsskýrslu að leggja mat á enduruppbyggingu núverandi vegar og bera saman við mat á öðrum veglínukostum.

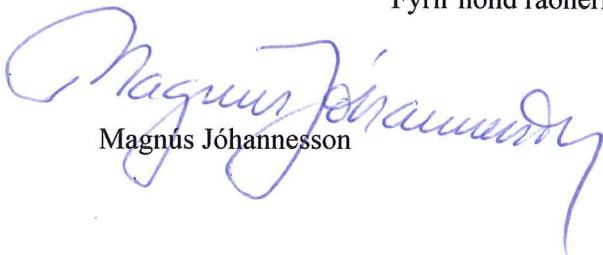
...

Skipulagsstofnun tekur undir umsögn Umhverfisstofnunar um að ekki sé raunhæft að gera ráð fyrir því sem mótvægisáðgerð við röskun grunnsævis að endurheimta votlendi á grunnsævi. Skipulagsstofnun telur að hvorki leið 1, 4, 4a,5 eða 5b né enduruppbygging núverandi vegar valdi röskun á slíkum vistkerfum. Skipulagsstofnun telur því að mat á umhverfisáhrifum þurfi að taka til veglína 4, 4a, 5 og 5b.

...

Birta þarf í frummatsskýrslu niðurstöður á mati á umhverfisáhrifum ofangreindra veglína með samanburði við veglínur 1, 2, 3 og endurbyggingu núverandi vegar að teknu tilliti til áhrifa á viðeigandi umhverfisþætti.“

Fyrir hönd ráðherra

  
Magnús Jóhannesson

  
Kristín Linda Árnadóttir