

## **D Ó M U R**

**Héraðsdóms Reykjavíkur 11. nóvember 2008 í máli nr. E-4705/2007:**

**Ragnar Stefánsson**

**Ásgeir Núpan Ágústsson**

**Ásmundur Gíslason**

**Helga Erlendsdóttir**

**Ragnar Jónsson**

**Hjalti Egilsson**

**Eiríkur Egilsson**

**Bjarni Hákonarson**

**Finndís Harðardóttir**

**Kristján Jónsson**

**Kjartan Jónsson**

**Lovísa Eymundardóttir**

**Meðalfell ehf.**

**Þorleifur Hjaltason**

**Guðbjörg Ósk Jónsdóttir**

**Anna Lilja Jónsdóttir**

**Þorbergur Hjalti Jónsson**

*(Dýrleif Kristjánsdóttir hdl.)*

**gegn**

**íslenska ríkinu**

*(Guðrún M. Árnadóttir hrl.)*

**og**

## **Vegagerðinni**

*(Kristinn Bjarnason hrl.)*

Mál þetta sem tekið var til dóms 21. október sl., er höfðað með birtingu stefnu 20. júní 2007.

Stefnendur eru Ragnar Stefánsson, Árnanesi 1, Ásgeir Núpan Ágústsson, Árnanesi III, Ásmundur Gíslason og Helga Erlendsdóttir, Árnanesi V, Ragnar Jónsson, Akurnesi, Hjalti Egilsson og Eiríkur Egilsson, Seljavöllum, Bjarni Hákonarson og Finndís Harðardóttir, Dilksnesi, Kristján Jónsson, Dilksneslandi/lóð 2, Kjartan Jónsson og Lovísa Eymundardóttir, Hjarðarnesi, Meðalfell ehf., Meðalfelli, Þorleifur Hjaltason, Hólum, Guðbjörg Ósk Jónsdóttir, Anna Lilja Jónsdóttir og Þorbergur Hjalti Jónsson, Hólum.

Stefndu eru íslenska ríkið og Vegagerðin.

Stefnendur gera þær dómkröfur að ógiltur verði úrskurður umhverfisráðherra frá 11. maí 2007, mál ráðuneytisins nr. 06120018, vegna kæru Vegagerðarinnar, þar sem hluti ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá 5. desember 2006, um matsáætlun vegna mats á umhverfisáhrifum lagningar hringvegur um Hornafjarðarfljót í sveitarfélaginu Hornafirði er felldur úr gildi.

Þá krefjast stefnendur þess að stefndu verði dæmd in solidum til að greiða þeim málskostnað samkvæmt málskostnaðarreikningi.

Stefnda, íslenska ríkið, krefst sýknu af öllum kröfum stefnenda. Þá er krafist málskostnaðar úr hendi stefnenda in solidum, en til vara að málskostnaður verði látinn niður falla.

Stefnda, Vegagerðin, krefst sýknu af öllum kröfum stefnenda í málinu. Þá krefst stefnda þess að stefnendum verði gert að greiða stefndu málskostnað að mati dómsins.

### *Málsatvik.*

Stefnda, Vegagerðin, vinnur að undirbúningi framkvæmda við lagningu hringvegur um Hornafjarðarfljót. Liður í undirbúningi framkvæmda er lögbundið ferli mats á umhverfisáhrifum framkvæmda í samræmi við lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum með síðari breytingum.

Samkvæmt 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 skal framkvæmdaraðili gera tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar, þar sem lýst er framkvæmd, framkvæmdasvæði og öðrum möguleikum sem til greina koma. Enn fremur skal gefa upplýsingar um skipulag á framkvæmdasvæði og hvernig framkvæmd samræmist skipulagsáætlunum.

Tilgangi framkvæmda þeirra er mál þetta lýtur að er lýst svo í tillögu að matsáætlun að hann sé að bæta samgöngur á Suðausturlandi og styrkja byggðarlög á Suðaustur- og Austurlandi með bættu vegasambandi á hringvegi. Vegalengdir milli Austurlands og Suðurlands styttest um a.m.k. 11 km. með nýjum vegi. Markmið með gerð vegarins sé fyrst og fremst að auka umferðaröryggi, draga úr slysa hættu og tryggja góðar samgöngur á svæðinu.

Stefnda, Vegagerðin, kynnti drög að tillögu að matsáætlun vegna mats á umhverfisáhrifum hinnar fyrirhuguðu vegalagningar, 6. júlí 2006. Þessi drög voru send leyfisveitendum, umsagnar- og samráðsaðilum. Þá voru þau einnig kynnt almenningi og auglýst í fjölmiðlum. Var veittur frestur til að skila inn athugasemdum varðandi drögin. Lögmaður stefnenda skilaði inn athugasemdum fyrir þeirra hönd með bréfi dagsettu 31. júlí 2006. Í bréfinu voru gerðar alvarlegar athugasemdir við hugmyndir um veglínur samkvæmt leiðum 1, 2 og 3. Athugasemdirnar lutu m.a. að náttúru og umhverfi, kostnaði og öðru. Stefnendur rökstuddu tvo kosti sem þeir töldu eðlilegt að metnir yrðu jafnframt tillögum stefndu, Vegagerðarinnar, og nefndu þá leið 4 og 5. Þá var þess krafist að forsendum matsáætlunar yrði jafnframt breytt í nokkrum öðrum veigamiklum atriðum. Með bréfi stefndu, Vegagerðarinnar, frá 14. október 2006, barst Skipulagsstofnun tillaga að matsáætlun vegna hringvegjar um Hornafjarðarfljót og var því hafnað að framangreindir kostir sem stefnendur höfðu lagt til, yrðu metnir. Í matsáætlun voru lagðir fram til mats þeir þrír kostir á veglínunum sem stefnda, Vegagerðin, telur koma til greina sem framkvæmdakosti með tilliti til meginmarkmiða framkvæmdarinnar.

Skipulagsstofnun tók ákvörðun um matsáætlunina 5. desember 2006 og féllst á áætlunina með athugasemdum. Var stefndu, Vegagerðinni, gert að meta umhverfisáhrif af endurbyggingu núverandi vegar og áhrif lagningar vegar samkvæmt valkostum 4, 4a, 5 og 5 b sem stefnendur höfðu sett fram, til viðbótar þeim veglínunum sem kynntar voru í tillögu.

Stefnda, Vegagerðin, kærði ákvörðun Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 106/2000. Þess var krafist að felldur yrði úr gildi sá hluti ákvörðunar Skipulagsstofnunar sem fól í sér þá breytingu á matsáætlun stefndu, Vegagerðarinnar, að meta ætti umhverfisáhrif framkvæmdakosta stefnenda. Ennfremur varðaði kæran það álitæfni hvort meta ætti umhverfisáhrif núverandi vegar. Með úrskurði umhverfisráðherra frá 11. maí 2007 var fallist á kröfu stefndu, Vegagerðarinnar. Í úrskurðinum kemur eftirfarandi fram: „*Lög um mat á umhverfisáhrifum og reglugerð um mat á umhverfisáhrifum, nr. 1123/2005 gefur framkvæmdaraðila rúmt svigrúm til að ákveða hvaða framkvæmdakosti hann telur að til greina komi. Ráðuneytið hefur ítrekað í úrskurðum sínum, þar á meðal frá 16. febrúar 2003 um mat á umhverfisáhrifum lagningar hringvegjar 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 framkvæmdakosti 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 framkvæmdakosti 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.“*

Jafnframt segir í niðurlagi úrskurðar umhverfisráðherra að ráðuneytið hafi í fyrri úrskurðum ítrekað að framkvæmdaraðili hafi forræði á því hvaða framkvæmdakosti hann telji að uppfylli markmið framkvæmdarinnar. Í úrskurði ráðuneytisins frá 28. júní 2005 um mat á umhverfisáhrifum Gjabakkavegar hafi verið settar fram ákveðnar skorður á forræði framkvæmdaraðila varðandi það hvaða framkvæmdakosti honum bæri að meta í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum. Framkvæmdaraðila hafi í því tilviki verið falið að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum enduruppbyggingar eldra 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, eins og fram kemur í úrskurði ráðuneytisins.

Í lokaorðum niðurstöðu ráðherra segir að í 2. mgr. 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum séu gerðar kröfur til framkvæmdaraðila um að meta umhverfisáhrif helstu framkvæmdakosta 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, áður en ákvörðun er tekin um framkvæmd. Í máli þessu liggi fyrir að Vegagerðin hafi sett fram 3 mismunandi framkvæmdakosti, sem að mati framkvæmdaraðila uppfylli þau meginmarkmið sem sett séu fram um styttingu á hringvegi og auki umferðaröryggi. Fyrir liggi að þessir þrír kostir hafi mismunandi áhrif á umhverfið. Ráðuneytið telji að þeir kostir sem framkvæmdaraðili leggi fram uppfylli kröfur 2. mgr. 9. gr. um samanburð á mögulegum valkostum. Með vísun til framangreinds féllst ráðuneytið á þá kröfu kæranda að honum væri ekki skylt að meta í mati á umhverfisáhrifum enduruppbyggingu núverandi vegar, hringvegur um Hornafjarðarfljót.

Fyrir dóminn komu og gáfu skýrslur stefnendur, Ragnar Jónsson og Anna Lilja Jónsdóttir og vitnin Árni Kjartansson og Erna Bára Hreinsdóttir.

### *Málsástæður og lagarök stefnenda.*

Stefnendur kveðast fyrst hafa fengið vitneskju um kærúmál stefndu, Vegagerðarinnar, þegar úrskurður umhverfisráðherra hafi verið birtur 18. maí 2007. Stefnendum hafi ekki verið tilkynnt um að málið væri til meðferðar í ráðuneytinu, sbr. 14. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 og hafi ekki verið gefinn kostur á að neyta andmælaréttar og tjá sig um málið. Því telji stefnendur að umhverfisráðherra hafi við meðferð málsins brotið gegn andmælareglu stjórnisýsluréttar, sbr. 13. gr. stjórnisýslulaga. Ekki liggi fyrir hvort ráðuneytið hafi farið sjálfstætt yfir athugasemdir stefnenda frá 31. júlí og 7. nóvember 2006, en úrskurður umhverfisráðherra bendi ekki til þess að svo hafi verið. Í úrskurðinum sé í raun í engu vikið að athugasemdum stefnenda, nema óbeint með vísun til umsagnar

Skipulagsstofnunar. Þetta gefi tilefni til að ætla að ráðuneytið hafi ekki haft undir höndum ítarlegar athugasemdir stefnenda, ásamt fylgiskjölum við úrlausn málsins. Þar af leiðandi telji stefnendur verulegar líkur á því að málið hafi ekki verið nægjanlega upplýst áður en ákvörðun var tekin og því hafi jafnframt verið brotið gegn rannsóknarreglu stjórnáskiluréttar við meðferð málsins, sbr. 10. gr. stjórnáskilulaga.

Stefnendur byggja samkvæmt framangreindu á því að ákvörðun Skipulagsstofnunar sem kærð var til ráðuneytisins hafi verið stjórnvaldsákvörðun og því hafi reglur stjórnáskilulaga nr. 37/1993 gilt við meðferð hennar. Verði ekki á það fallist er byggt á því að ákvörðun Skipulagsstofnunar sé í eðli sínu lík stjórnvaldsákvörðun og að meðferð hennar og kæra til æðra stjórnvalds eigi að vera í samræmi við sams konar reglur og gilda um töku stjórnvaldsákvörðana og kæru þeirra samkvæmt stjórnáskilulögum.

Varðandi það hugtaksatriði stjórnáskilurákvörðunar, að um sé að ræða ákvörðun er bindi enda á stjórnáskilumál og lúti að efni þess, sé nauðsynlegt að líta til þeirra breytinga sem gerðar hafi verið á lögum nr. 106/2000 með lögum nr. 74/2005. Eftir breytinguna gefi Skipulagsstofnun álit sitt á mati á umhverfisáhrifum en kveði ekki upp úrskurð. Hinu lögbundna ferli mats á umhverfisáhrifum ljúki því ekki með töku stjórnvaldsákvörðunar. Í umræddu ferli taki Skipulagsstofnun einstakar ákvarðanir sem kærnlegar séu samkvæmt lögum, sbr. 14. gr. þeirra. Fyrir liggir að samkvæmt lögum verði að taka ákvörðun um matsáætlun, synjun eða samþykki, með eða án skilyrða. Ákvörðunin lúti að efni matsáætlunarinnar, áætlunar um hvaða kostir verði metnir í fyrirhuguðu mati á umhverfisáhrifum. Með ákvörðuninni sé bundinn endi á tiltekinn þátt mats á umhverfisáhrifum. Með ákvörðuninni ráðist hvaða kostir verði metnir í matsferlinu og lúti hún því að efni málsins. Verði ekki talið að um stjórnvaldsákvörðun sé að ræða, sé ljóst, að ákvörðunin sé engu að síður eðlislík slíkrí ákvörðun og beri því að fara að sams konar reglum við töku hennar. Við úrlausn vafatilvika sé einmitt litið til þess hvort ákvörðun sé eðlislík stjórnvaldsákvörðun, auk þess sem haft sé í huga að markmið stjórnáskilulaga sé að tryggja réttaröryggi manna í skiptum við stjórnvöld og því þurfi að huga að því hvort í málinu sé nauðsynlegt að veita aðila þá réttarstöðu sem stjórnáskilulögin veiti.

Stefnendur byggja kröfur sínar einnig á því að úrskurður umhverfisráðherra sé haldinn efnisannmörkum. Hann brjóti í bága við ákvæði laga nr. 106/2000. Stefnendur benda á að í 2. mgr. 9. gr. laganna, þar sem fjallað sé um innihald frummatsskýrslu, segi að ávallt skuli gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman. Þá skuli, samkvæmt 13. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum, í tillögu að matsáætlun koma fram upplýsingar um mögulega framkvæmdakosti sem til greina komi. Ákvæði þessi hafi mikla þýðingu því að samanburður á helstu möguleikum sé forsendan fyrir því að raunveruleg umhverfisáhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar séu metin og að hægt sé að taka upplýsta afstöðu til leyfisveitingar vegna framkvæmdar í kjölfarið. Þá sé markmið laganna að upplýsa um hvaða umhverfisáhrif framkvæmd hafi í för með sér og draga, eins og kostur er, úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmda, stuðla að samvinnu þeirra sem hagsmuna hafi að gæta, eða láti sig málið varða og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en mat á umhverfisáhrifum liggir fyrir.

Mat á því hvaða möguleikar komi til greina, verði að vera málefnalegt og byggjast á hlutlægum grunni. Mat framkvæmdaraðila á því hvaða möguleikar komi til greina og eigi að sæta umhverfismati, hljóti því að sæta málefnalegri endurskoðun þeirra stjórnvalda sem falið sé vald til að endurskoða matsáætlun samkvæmt 8. gr. laga nr. 106/2000. Í tillögu að matsáætlun komi fram að tilgangur framkvæmdar með nýjum vegi sé að bæta samgöngur á Suðausturlandi og styrkja byggðarlög á Suðaustur- og Austurlandi með bættu vegsambandi á hringvegi. Markmið með gerð vegarins sé fyrst og fremst að auka umferðaröryggi, draga úr slysa hættu og tryggja góðar samgöngur á svæðinu.

Stefnendur telja að sú meginregla sem niðurstaða umhverfisráðherra byggist á, þ.e. að framkvæmdaraðili hafi algert forræði á því hvaða framkvæmdakosti hann telji uppfylla markmið framkvæmdarinnar, gangi í berhögg við markmið laga um mat á umhverfisáhrifum. Ef gengið sé út frá því, eins og gert sé í úrskurði ráðherra, að framkvæmdaraðilar hafi nánast frjálssar hendur um það hvaða kostir séu metnir, án þess að þurfa svo mikið sem að rökstyðja með fullnægjandi hætti að hafnað sé öðrum frambærilegum kostum, sé ferli samkvæmt IV. kafla laganna aðeins sýndarmennska og í raun tilgangslaust. Með því ferli sem þar sé mælt fyrir um, sé stefnt að því að meta kost og löst á mögulegum leiðum og gefa hagsmunaaðilum og almenningi tækifæri til að hafa áhrif á hvaða leið sé valin. Tilgangurinn sé þannig að leita að bestu niðurstöðu og taka upplýsta ákvörðun. Með úrskurði ráðherra sé gert lítið úr umræddu ferli og í raun gefið í skyn að það sé algjörlega þýðingarlaust, þar sem framkvæmdaraðila sé að mestu í sjálfsvald sett hvaða valkostir á vegstæði verði metnir.

Þessi niðurstaða sé enn alvarlegri í ljósi þess að af lestri matstillögu stefndu, Vegagerðarinnar, megi ráða að fyrirhugað umhverfismat sé sýndargerningur til að réttlæta fyrirfram gefna niðurstöðu, en ekki faglegt mat á raunhæfum kostum. Stefnendur telja að áður en lagt hafi verið af stað í þá vegferð, sem bæði skipulags- og byggingarlög og lög um mat á umhverfisáhrifum ráðgeri, hafi í raun verið búið að taka þá ákvörðun sem með réttu eigi að koma síðust í því ferli og felist í útgáfu framkvæmdaleyfis fyrir ákveðinni og endanlegri niðurstöðu. Með nokkuð einföldum hætti megi segja að sú atburðarás blasi við þegar matsáætlun sé lesin, að stefnda, Vegagerðin, og sveitarfélagið Hornafjörður hafi samið um að fylgja ekki vegleið á gildandi aðalskipulagi, en sammælst um að fara leið 3 sem sé ódýrari útgáfa af skipulagsleiðinni. Settur hafi verið annar valkostur af sömu leið, (leið 2) þar sem sneitt sé hjá Skarðsfirði, sem er á náttúruminjaskrá. Bodið hafi verið upp á þriðja valkostinn (leið 1), auk 0 leiðar, til þess að uppfylla út á við formlegar kröfur um raunverulegan samanburð. Þegar betur sé að gáð sé sú útfærsla ótæk, enda farið yfir skeiðvöll og reiðleiðir hestamanna, gamlan túngarð mjög nærri heimagrafreit og byggja þyrfti nýja brú á Laxá, rétt neðan við núverandi brú. Þetta samráð um fyrirframtekna ákvörðun skíni því í gegnum tillögu að matsáætlun, þótt formlega sé látið sem svo að engin ákvörðun hafi verið tekin.

Til stuðnings framangreindu sé einnig vakin athygli á því að engin tilraun sé gerð af hálfu stefndu, Vegagerðarinnar, til þess að bera saman fyrirfram ákveðna kosti stefnda og tillögur stefnenda með eðlilegum hætti.

Í þessu sambandi sé að lokum bent á, að auk þess sem vegkostir stefnenda hafi í för með sér mun minni röskun á eignarréttindum, afkomu og búsetu stefnenda, telji

stefnendur að þeir muni valda margfalt minni umhverfis- og náttúruspjöllum. Þeir vegkostir sem stefnendur leggi til, séu jafnframt miklu ódýrari og leiði í stærstu dráttum til sömu niðurstöðu í samgöngulegu tilliti. Synjun á því að meta jafnframt vegkosti stefnenda verði að byggja á afar veigamiklum rökum. Engin slík rök hafi verið færð fram af hálfu stefnda, Vegagerðarinnar, í endanlegri matsáætlun, en allt hafi hins vegar verið gert til þess að réttlæta fyrirfram gefna niðurstöðu.

Stefnda, Vegagerðin, vísi í röksemdum sínum til ráðuneytisins, til þess, að í samgönguáætlun sé lögð áhersla á mikilvægi styttingar vegleiða í þjóðvegakerfinu og þar sé ítrekað að stefna beri að 11 km. styttingu hringvegur um Hornafjarðarfljót. Hvorki Skipulagsstofnun né Vegagerðin hafi heimild til að ákveða að valkostur komi til greina, sem samrýmist ekki stefnumótun í samgönguáætlun. Í gildandi samgönguáætlun 2003-2014 sé ekki að finna það markmið að stytta eigi hringveg um Hornafjarðarfljót um 11 km. Samgönguáætlun 2007-2018 hafi ekki verið samþykkt, en þar sé stytting hringvegur um Hornafjarðarfljót um 11 km. nefnd, sem dæmi um mögulegar styttingar á þjóðvegi 1. Vegna þessa skuli sérstaklega bent á að þær leiðir sem stefnendur leggi til, leiði einnig til sambærilegrar styttingar Hringvegur.

Af úrskurði umhverfisráðherra megi ráða að af hálfu ráðuneytisins hafi engin efnisleg könnun farið fram á þeim valkostum sem stefnendur hafi lagt til og þeim fjölmörgu athugasemdum sem settar hafi verið fram af þeirra hálfu. Málið hafi fyrst og fremst verið afgreitt með vísan til áðurnefndrar meginreglu um forræði framkvæmdaraðila, sem stefnendur telji að brjóti í bága við ákvæði 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000 og markmið þeirra laga. Stefnendur telja að með úrskurði sínum hafi ráðherra fallist á matsáætlun, sem haldin sé verulegum efnislegum annmörkum og sé beinlínis í andstöðu við lög nr. 106/2000.

Mikilvægt sé að útiloka ekki þá kosti sem ódýrastir séu og valdi minnstum áhrifum á náttúru, afkomu og búsetu.

Þá styðja stefnendur kröfur sínar þeim rökum að breytingar sem gerðar voru á lögum nr. 106/2000 með lögum nr. 74/2005 leiði til þess að fyrri úrskurðarframkvæmd hafi ekki fordæmisgildi. Eftir þessar lagabreytingar sé það ekki lengur hlutverk Skipulagsstofnunar að kveða upp úrskurð um hvort fallast skuli á fyrirhugaða framkvæmd, með eða án skilyrða, eða leggjast gegn henni vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa. Eftir að lögunum var breytt gefi Skipulagsstofnun álit um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 11. gr. laga nr. 106/2000. Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar bindi ekki leyfisveitanda framkvæmdar. Þessi staðreynd auki mikilvægi þess að allir helstu möguleikar sem til greina koma, séu metnir umhverfismati, sbr. 2. mgr. 9. gr. laganna og verði að skýra inntak ákvæðisins með hliðsjón af því.

Í öðru lagi benda stefnendur á að skoða beri það ferli, sem liggur vegagerð af þessum toga til grundvallar, sem eina heild. Þannig sé ekki hægt að skoða matsáætlun með einangruðum hætti, umhverfismatið sjálft með sama hætti, sem og útgáfu framkvæmdaleyfis, mögulegt eignarnám og svo framvegis. Ekki hafi verið sýnt fram á að almannahagsmunir eða almannþörf, í skilningi 72. gr. stjórnarskrár, réttlæti þá röskun eignarréttinda og annarra hagsmuna stefnenda sem augljóslega muni hljóta af þeim þremur kostum sem lagðir séu til í matsáætlun stefnda og unnt væri að komast hjá eða takmarka miklum mun frekar með öðrum leiðum sem í

stærstu dráttum uppfylli markmið framkvæmdarinnar.

Í þriðja lagi telja stefnendur að með úrskurði umhverfissráðherra sé brotið gegn meðalhófsreglu stjórnisýsluréttar, enda feli hann í sér að vegkostir, sem hafi í för með sér mun minni umhverfis- og náttúruspjöll og minni skerðingu á hagsmunum stefnenda, séu útilokaðir á fyrstu stigum málsins, þótt með þeim megi ná sömu markmiðum og að er stefnt með framkvæmdinni. Stefnendur leggi áherslu á, að þegar stjórnvöld hafi val um fleiri en eina leið til að ná því markmiði sem að sé stefnt, beri að velja það úrræði sem vægast er og að gagni geti komið. Hér verði að horfa til þess að um sé að ræða framkvæmd á vegum ríkisins og hin óskráða meðalhófsregla stjórnisýsluréttar hafi mun víðtækara gildi en einungis við töku stjórnvaldsákvörðunar.

Í fjórða lagi vekja stefnendur athygli á því að af tillögu að matsáætlun verði ekki ráðið að til standi við fyrirhugað umhverfismat að taka til neinnar marktækrar skoðunar hagsmuni stefnenda. Stefnendur benda á að öndvert mörgum dreifbýlisstöðum hafi átt sér stað vöxtur á atvinnurekstri í Nesjum. Taki það til hefðbundins búskapar svo sem sauðfjár- og kúabúskapar, sem verið hafi í stöðugum vexti á svæðinu. Svæðið sé með stærstu kartöfluræktarsvæðum á landinu og sé kartöflurækt stunduð í stórum stíl og með arðbærum hætti, ekki síst á þeim svæðum nær sjó, þar sem tilfærsla veglínu muni augljóslega valda mestri röskun. Þá sé ferðaþjónusta stunduð í Nesjum. Tilfærsla þjóðveggar í veglínur 2 eða 3 myndi ganga af þeim atvinnurekstri dauðum og geti því engan veginn talist í samræmi við það markmið veglagningar að styrkja byggðarlög á Suðausturlandi. Stefnendur minna á að umhverfismat feli í sér, eðli málsins samkvæmt, að metin séu áhrif sem framkvæmd geti haft á umhverfið. Hugtakið umhverfi sé skilgreint svo í k-lið 3 gr. laga nr. 106/2000: „Samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, jarðmyndandir, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarminjar, atvinnu og efnisleg verðmæti.“ Við mat á umhverfisáhrifum þurfi því að huga að þeim atriðum sem áhrif hafi á þessa þætti. Af matsáætlun stefnda verði hins vegar ekki ráðið að til standi við fyrirhugað umhverfismat að taka til neinnar marktækrar skoðunar ofangreinda hagsmuni stefnenda og uppfylli áætlunin því ekki þær efnislegu kröfur sem gera verði til hennar.

Að lokum skuli sérstaklega á það bent að í ákvörðun Skipulagsstofnunar komi fram að sveitarstjórn sveitarfélagsins Hornafjarðar þurfi að láta vinna og samþykka breytingu á aðalskipulagi Hornafjarðar 1998-2018 vegna framkvæmda við fyrirhugaða veglagningu og vegna efnistöku á þeim svæðum sem ekki séu tilgreind sem efnistökusvæði í aðalskipulaginu. Slík breyting sé háð lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Í þeim hluta ákvörðunar Skipulagsstofnunar sem eftir standi, þegar ráðuneytið hafi fellt hluta hennar úr gildi, segi m.a.: „*Skipulagsstofnun telur eðlilegt að sveitarstjórn ljúki við breytingu á aðalskipulagi og umhverfismat þess áður en frummatsskýrsla framkvæmdaraðila verður auglýst og kynnt. Þar sem matsvinna vegna framkvæmdarinnar mun vera allan langt komin mun Skipulagsstofnun þó ekki gera athugasemd við að auglýsing og kynning á breytingu aðalskipulagsins fari fram samtímis kynningu á frummatsskýrslu. Staðfest breyting á Aðalskipulagi Hornafjarðar 1998-2018 þarf að liggja fyrir við samþykkt sveitarstjórnar á framkvæmdaleyfi vegna fyrirhugaðra framkvæmda.*“

Vegna þessa skuli sérstaklega tekið fram að stefnendur byggi á því að þeir valkostir sem þeir hafi lagt fram við meðferð málsins séu þess eðlis að þeir falli undir „helstu

möguleika sem til greina koma“ í skilningi 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000. Í umhverfisskýrslu skuli samkvæmt f-lið 2. mgr. 6. gr. laga nr. 105/2006 koma fram skilgreining, lýsing og mat á líklegum verulegum umhverfisáhrifum af framkvæmd áætlunarinnar og landfræðilegs umfangs hennar. Eins og fram komi í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 105/2006 sé nokkur munur á umhverfismati áætlana samkvæmt frumvarpinu og mati á umhverfisáhrifum framkvæmda, sbr. lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Markmið umhverfismats á áætlunarstigi sé að huga að umhverfisáhrifum á fyrri stigum ákvörðunartöku. Þar sem stefnumörkun á áætlunarstigi sé yfirleitt almenns eðlis, samanborið við það sem eigi við um einstakar framkvæmdir sem háðar séu mati á umhverfisáhrifum, verði að ganga út frá því að umhverfismat áætlana sé tiltölulega gróft mat, oft án þess að sérstakar rannsóknir á umhverfi og umhverfisáhrifum fari fram. Stefnendur telji að nauðsynlegt sé að leggja nákvæmt mat á umhverfisáhrif þeirra kosta sem þeir leggi til í samanburði við þá kosti sem stefndi, Vegagerðin, tefli fram. Valkostir sem stefnendur bendi á, verði ekki útilokaðir nema að undangengnu nákvæmu mati.

#### *Málsástæður og lagarök stefndu, Vegagerðarinnar.*

Stefnda bendir á að matsáætlun hafi verið unnin með hliðsjón af hugmyndum sem liggja fyrir um skipulag sveitarfélagsins Hornafjarðar þar sem gert sé ráð fyrir legu hringvegjar sunnan flugvallarins í Hornafirði. Haft hafi verið samráð við sveitarfélagið um framkvæmdakosti sem lagðir hafi verið til grundvallar við gerð matsáætlunar með það að markmiði að framlagðir kostir yrðu bæði norðan og sunnan við flugvöllinn. Sunnan flugvallar hafi verið tilgreindir tveir kostir, veglínur 2 og 3, en lína 3 sé sunnar og í bestu samræmi við gildandi aðalskipulag sveitarfélagsins. Veglína 1 sé tilgreind sem kostur norðan flugvallar. Allir þrír kostir sem leggja eigi til grundvallar í mati á umhverfisáhrifum uppfylli ofangreind meginmarkmið samgönguáætlinga með framkvæmdum, en hafi mismunandi umhverfisáhrif. Fram hafi komið athugasemdir og tillögur að veglínunum norðan flugvallar með bréfi lögmanns hóps landeigenda í Nesjum, og í tillögu að matsáætlun hafi verið rökstutt í kafla 1.7 hvers vegna framkomnar tillögur stefnenda að veglínunum, sem og enduruppbygging núverandi vegar séu ekki taldar koma til greina með tilliti til meginmarkmiða framkvæmdarinnar. Samkvæmt gildandi samgönguáætlun fyrir árin 2003-2014 sé stytting vegalengda mikilvægur þáttur samgönguáætlunar. Í minnisblaði er fylgdi bréfi Vegagerðarinnar til samgönguráðuneytisins sé enn frekari grein gerð fyrir forsendum þeirrar niðurstöðu að ekki þyki fært að leggja nýjan hringveg við Nesjahverfi eins og stefnendur hafi lagt til. Þar komi fram að gera megi ráð fyrir að unnt verði að ná fram 65% fækkun slysa á vegarkafnanum með færslu hringvegjar samkvæmt tillögum framkvæmdaraðila. Vegi þar þyngst færsla hringvegjar fjær Nesjahverfi enda sé slysatíðni á þeim hluta vegarins metin þrefalt hærri en landsmeðaltal.

Stefnda byggir sýknukröfu sína á því að stefnendur séu ekki réttir aðilar að málinu og þar sem þeir eigi ekki aðild að því, beri að sýkna stefndu af kröfum þeirra.

Stefnda byggir á því að framkvæmdaraðili einn eigi kærvaðild vegna ákvörðunar Skipulagsstofnunar um matsáætlun. Lögjafinn hafi tekið af tvímæli um að aðrir en framkvæmdaraðili geti ekki átt kærvaðild, sbr. skýlaust ákvæði þar um í 3. mgr. 14.

gr. laga nr. 106/2000. Aðrir en framkvæmdaraðili eigi þar af leiðandi ekki aðild að dómsmáli vegna úrskurðar í kærumáli á grundvelli ákvæðisins. Stefnnda byggir á því að dómur Hæstaréttar í máli nr. 20/2005 hafi fordæmisgildi í málinu og leiði til þess að stefnendur teljist ekki eiga aðild að málinu.

Þá hafi stefnendur ólíkra og andstæðra hagsmuna að gæta hvað snerti endanlegt val á veglínu. Röksemdir stefnenda fyrir því að þeir hafi hagsmuna að gæta og beina aðild að málinu lúti að því að eignarréttindi þeirra séu með einhverjum hætti í uppnámi, en ekki verði séð að það geti átt við. Ljóst sé að úrskurður ráðherra geti ekki haft þýðingu varðandi eignarréttindi þeirra allra með sama hætti, þar sem hagsmunir þeirra fari ekki saman. Stefnnda byggir á því að röksemdir stefnenda fyrir aðild að málinu geti því ekki byggst á mögulegum eignaskerðingum sem þeir kunni að verða fyrir í kjölfar úrskurðar ráðherra.

Stefnnda byggir á því að hvorki mat á umhverfisáhrifum sem stefnnda láti gera, ákvörðun Skipulagsstofnunar né úrskurður umhverfisráðherra skerði eignarréttindi stefnenda og varði ekki hagsmuni stefnenda með þeim hætti að þeir geti öðlast aðild að dómsmáli er varði gildi úrskurðar umhverfisráðherra.

Með vísan til framangreinds og 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála er krafist sýknu vegna aðildarskorts stefnenda.

Varðandi meinta formágalla á úrskurði umhverfisráðherra kveður stefndi að málsmeðferð ráðherra hafi verið í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Úrskurðurinn hafi uppfyllt þær formkröfur sem gerðar séu í stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 til úrskurða í stjórnarsýslumálum eftir því sem við eigi í málinu.

Stefnnda byggir á því að stefnendur hafi ekki átt aðild að kærumálinu og af þeim sökum hafi ekki verið nauðsynlegt að tilkynna þeim um meðferð málsins samkvæmt 14. gr. stjórnarsýslulaga eða gæta andmælaréttar gagnvart þeim samkvæmt 13. gr. stjórnarsýslulaga.

Stefnnda bendir á að stefnendur hafi fengið tækifæri til að koma að sínum sjónarmiðum við umfjöllun um matsáætlun hjá Skipulagsstofnun. Haldnir hafi verið kynningarfundir og fyrirhuguð málsmeðferð auglýst, og almenningi, þar á meðal stefnendum, gefinn kostur á að láta málið til sín taka við vinnslu matsáætlunar. Stefnendur hafi skilað skriflegum athugasemdum við tillögu stefndu að matsáætlun þegar hún hafi legið fyrir. Stefnnda hafi fjallað um þær athugasemdir og Skipulagsstofnun hafi byggt ákvörðun sína að hluta á tillögum stefnenda.

Stefnnda telji samkvæmt framangreindu að sjónarmið stefnenda hafi legið fyrir strax við vinnslu málsins hjá Skipulagsstofnun sem byggt hafi ákvörðun sína að hluta til á tillögum þeirra. Athugasemdir stefnenda hafi fylgt ákvörðun Skipulagsstofnunar sem fylgiskjal og verið lagðar fram með kæru stefndu til umhverfisráðherra.

Stefnnda byggir á því að sjónarmið stefnenda hafi legið fyrir skriflega í gögnum málsins við meðferð þess á kærustigi hjá umhverfisráðherra. Hvorki hafi verið nauðsynlegt né skylt að gefa stefnendum kost á að koma að frekari athugasemdum við meðferð málsins á kærustigi. Fyrirliggjandi gögn hafi nægt til þess að málið teldist nægilega upplýst þannig að unnt væri að fjalla um álitaefni þau sem stefnnda

hafi lagt fyrir umhverfisráðherra til úrskurðar.

Umhverfisráðherra hafi leitað umsagnar Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar um málið. Í umsögnum þeirra hafi m.a. verið fjallað um röksemdir fyrir þeirri niðurstöðu Skipulagsstofnunar að skylda ætti stefndu til að meta umhverfisáhrif af veglínunum stefnenda. Þannig hafi verið tryggt að athugasemdir og röksemdir stefnenda fengju ítarlega skoðun og umfjöllun áður en úrskurður hafi verið kveðinn upp. Sjónarmið stefnenda hafi átt sér málsvara við meðferð málsins.

Með hliðsjón af framangreindu telji stefnda ljóst að jafnvel þótt komist yrði að þeirri niðurstöðu að gera hefði átt stefndum aðvart um málið og gefa þeim kost á að skila athugasemdum, hefði það í engu breytt efnislegri niðurstöðu þar sem sjónarmið og framlögð gögn stefnenda hefðu öll legið fyrir við meðferð málsins hjá umhverfisráðuneytinu.

Stefnda byggir á því að fylgt hafi verið ítrustu kröfum stjórnarsýslulaga og gætt ákvæða laga um mat á umhverfisáhrifum við meðferð málsins. Engin efni séu til að ógilda úrskurð umhverfisráðherra á grundvelli meints formgalla.

Varðandi meinta efniságalla á úrskurði umhverfisráðherra byggir stefnda á því að úrskurðurinn hafi verið í samræmi við ákvæði laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda með síðari breytingum, þar á meðal markmið laganna, og reglugerð um mat á umhverfisáhrifum nr. 113/2005.

Í 1. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 séu skilgreind markmið laganna og byggir stefnda á því að úrskurður umhverfisráðherra um matsáætlun hringveggar um Hornafjarðarfljót sé í samræmi við þessi markmið.

Þá byggir stefnda á því að úrskurður umhverfisráðherra feli í sér að umhverfisáhrif fyrirhugaðra framkvæmda verði metin, matsskýrsla unnin í samræmi við fyrirbyggjandi matsáætlun stefndu og að Skipulagsstofnun muni fjalla um og gefa álit á umhverfisáhrifum framkvæmda og eftir atvikum kveða á um nauðsynlegar mótvægisáðgerðir á grundvelli framlagðrar matsskýrslu. Kveðið sé á um samráð við landeigendur sem muni eiga möguleika á að koma að sjónarmiðum sínum og fá aðgang að upplýsingum um málið samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Stefnda bendir á að með úrskurði umhverfisráðherra hafi verið staðfest að matsáætlun stefndu uppfylli kröfur 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 með síðari breytingum. Matsáætlunin hafi verið samþykkt með ákvörðun Skipulagsstofnunar í samræmi við málsmeðferð í ofangreindu ákvæði og með breytingum samkvæmt úrskurði umhverfisráðherra í samræmi við 3. mgr. 14. gr. sömu laga.

Stefnda byggir á því að matsáætlun beri það með sér að tryggð verði aðkoma almennings og hagsmunaaðila við gerð mats á umhverfisáhrifum fyrirhugaðra framkvæmda við hringveg um Hornafjarðarfljót. Í matsáætlun stefndu komi skýrt fram að við vinnslu mats á umhverfisáhrifum verði almenningi kynnt fyrirsjáanleg umhverfisáhrif framkvæmda og gefinn kostur á að gera athugasemdir við matsskýrslu á kynningartíma. Samráð verði haft við landeigendur á vinnslustigi mats.

Í tillögu að matsáætlun og teikningum sem henni fylgi, sé ítarleg umfjöllun um framkvæmdakosti og staðarval. Gerð sé grein fyrir þremur ólíkum framkvæmdakostum, leiðum 1, 2 og 3. Unnt sé að útfæra þessa framkvæmdakosti sem blöndu af mismunandi kostum. Matsáætlun stefndu uppfylli því kröfur laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og reglugerðar nr. 1123/2005, hvað snerti umfjöllun um framkvæmdakosti og staðarval með tilliti til mismunandi umhverfisáhrifa.

Framkvæmdaraðila sé ekki skylt að meta umhverfisáhrif allra raunhæfra kosta, varðandi staðarval framkvæmdar, eins og stefnendur virðist álíta. Sú ályktun stefnenda sé í ósamræmi við túlkun laga- og reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum í úrskurðarframkvæmd til þessa og eigi sér ekki stoð í markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum.

Framkvæmdaraðili hafi forræði á að skilgreina tilgang og markmið framkvæmda á sínu verksviði hverju sinni í samræmi við þau fyrirmæli og áætlanir sem stefndu sé ætlað að fara eftir. Framkvæmdaraðili hafi enn fremur forræði á því að meta hvaða kostir komi til greina með tilliti til tilgangs og markmiða framkvæmda. Ekki sé heimilt að skylda framkvæmdaraðila til að kosta mat á umhverfisáhrifum framkvæmdakosta, sem ekki samrýmist tilgangi og markmiðum sem að er stefnt með framkvæmd. Stefnda hafi það hlutverk og beri ábyrgð á að framfylgja stefnu og markmiðum í samgöngumálum hverju sinni. Stefndu sé ókleift að sinna skyldu sinni verði hún svipt forræði á því að ákveða hvaða framkvæmdakostir komi til greina hverju sinni.

Stefnda kveður að val á framkvæmdakostum eigi að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og hlutlægum grunni. Val á framkvæmdakostum samkvæmt tillögu að matsáætlun sé byggt á málefnalegum forsendum og hlutlægum grunni. Það byggist á sjónarmiðum um styttingu hringvegjar, auknu umferðaröryggi, bættum samgöngum og kostnaðarhagkvæmni og telji stefnda það tvímælalaust vera málefnaleg sjónarmið, byggð á hlutlægum grunni.

Málefnaleg rök standi til þess að ekki geti talist ásættanlegt að nýr og endurbættur hringvegur verði lagður um eða við Nesjahverfi eins og stefnendur leggi til með því að krefjast mats á umhverfisáhrifum veglínu 5. Í matsáætlun sé ítarlega rökstutt að lega hringvegjar á þessari leið sé óásættanleg með tilliti til umferðaröryggis og kostnaðarhagkvæmni. Engar líkur séu á að umhverfisáhrif leiðar 5, kosts stefnenda muni verða minni en umhverfisáhrif leiðar 1, þannig að tilefni geti verið til að fórna þeim ávinningi sem fást muni af leið 1 fyrir umferðaröryggi og hagkvæmni í samanburði við tillögur stefnenda um legu hringvegjar um eða við Nesjahverfi.

Stefnda byggir á því að eðlilegt og skylt hafi verið að hafa samráð við sveitarstjórn við val á framkvæmdakostum. Samkvæmt 29. gr. vegalaga nr. 45/1994 skuli leggja þjóðvegi samkvæmt skipulagi. Sveitarstjórn fari með ákvörðunarvald um skipulag samkvæmt skipulags- og byggingalögum nr. 73/1996. Sveitarstjórn veiti framkvæmdaleyfi samkvæmt 27. gr. laganna. Samráð við sveitarstjórn sé því eðlilegur og óhjákvæmilegur hluti undirbúnings og vinnslu mats á umhverfisáhrifum lagningar þjóðvega.

Stefnda byggir á því að framkvæmdakostir stefndu séu í betra samræmi við gildandi aðalskipulag sveitarfélagsins heldur en tillögur sem stefnendur telji að eigi að vera metnir. Mismunandi sjónarmið séu innan sveitarfélagsins um legu hringvegur, sem stefnda þurfi að taka mið af. Með framlagningu kosts nr. 1, norðan flugvallar, hafi stefnda í raun gengið mjög langt til að koma til móts við sjónarmið stefnenda, þvert á skýra stefnu gildandi aðalskipulags þar sem ráðgert sé að hringvegur liggi sunnan flugvallar og nær Höfn í Hornafirði. Með þessu telji stefnda sig tvímælalaust hafa gætt meðalhófs gagnvart stefnendum.

Það sé á valdi sveitarstjórnar að meta hvort fallist verði á framkvæmd að teknu tilliti til þeirra umhverfisáhrifa sem fyrirhuguð framkvæmd muni fyrirjáanlega valda. Endanlegt val á veglínu eigi sér ekki stað við val á framkvæmdakostum í mati á umhverfisáhrifum, eins og stefnendur virðist álíta, heldur þegar heimild skipulagsyfirvalda liggi fyrir. Langur vegur sé til þess að ákvörðun verði tekin af hálfu sveitarstjórnar, þó svo að meginmarkmið og helstu kostir hafi verið skilgreindir af hálfu stefndu.

Stefnda mótmælir ummælum í stefnu, þar sem reynt er að gera samskipti stefndu og sveitarstjórnar tortryggileg. Ekki sé athugavert að samráð milli stefndu og sveitarstjórnar fari fram á undirbúningsstigi þjóðvegaframkvæmda. Jafnframt mótmælir stefnda sem röngu og tilhæfulausu því sem fram komi í stefnu að fyrirhugað mat stefndu á umhverfisáhrifum Hringvegur um Hornafjarðarfljót sé „sýndargerningur til að réttlæta fyrir fram gefna niðurstöðu.“

Stefnda mótmælir einnig þeirri afstöðu stefnenda að tillögum þeirra hafi verið hafnað án marktækrar, hlutlægrar skoðunar á þeim.

Stefnda leggur áherslu á að það sé hlutverk og skylda stefndu að skilgreina hvaða leiðir teljist færar með hliðsjón af markmiðum framkvæmda. Jafnframt sé óhjákvæmilegt að horfa til skipulagsáætlana sveitarfélags. Ekki sé fært að skylda stefndu til að meta umhverfisáhrif framkvæmdakosta sem stríði gegn þeim markmiðum sem stefndu sé ætlað að vinna að, s.s. um aukið umferðaröryggi og styttingu leiða.

#### *Málsástæður og lagarök stefnda, íslenska ríkisins.*

Sýknukrafa stefnda er í fyrsta lagi byggð á því að stefnendur séu ekki réttir aðilar að máli sem varði úrskurð umhverfisráðherra um matsáætlun meðstefnda. Beri þegar af þeirri ástæðu að sýkna stefndu af kröfum stefnenda.

Komið hafi fram af hálfu stefnenda að þeim hafi ekki verið kynnt kærumálið þegar það hafi verið til meðferðar í ráðuneytinu, sbr. 14. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og hafi ekki verið gefinn kostur á að neyta andmælaréttar og tjá sig um málið, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga. Þá sé því haldið fram að ekki liggi fyrir hvort ráðuneytið hafi farið sjálfstætt yfir athugasemdir þeirra eða þær legið fyrir og með því hafi ráðuneytið brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga.

Stefnda kveður að framkvæmdaraðila beri að kynna almenningi tillögu að matsáætlun eins og áður sé rakið, og þannig sé öllum gefið tækifæri til að tjá sig um tillögurnar og geti almenningur með því haft áhrif á ákvörðunartöku Skipulagsstofnunar um matsáætlun. Andmælaréttur, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga, miðist við þann sem er aðili máls. Stefnendur hafi ekki verið aðilar að kærumáli því sem hér sé til umfjöllunar, enda ekki gert ráð fyrir kæruaðild þeirra, samkvæmt 3. mgr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt því hafi ekki verið brotið gegn andmælareglu stjórnsýslulaga í málinu og ráðuneytinu hafi heldur ekki borið að tilkynna stefnendum um framkomna kæru, sbr. 14. gr. stjórnsýslulaga.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 5. desember 2006 sé gerð grein fyrir þeim umsögnum og tveimur athugasemdum frá stefnendum sem bárust stofnuninni 7. nóvember og hafi þær allar fylgt með sem fylgiskjal með ákvörðun Skipulagsstofnunar með kæru meðstefndu. Þá hafi bréf frá stefnendum frá 31. júlí 2006 verið fylgiskjöl með tillögu að matsáætlun. Gerð sé grein fyrir athugasemdum stefnenda og afstöðu Skipulagsstofnunar til þeirra í ákvörðun Skipulagsstofnunar. Því hafi allar þær athugasemdir sem bárust Skipulagsstofnun legið fyrir þegar ráðuneytið kvað upp úrskurð sinn og þar á meðal athugasemdir stefnenda. Ráðuneytið hafi leitað umsagnar Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar um kæru meðstefndu 22. janúar 2007 sem báðar hafi skilað umsögn. Fram komnar umsagnir hafi verið sendar meðstefndu sem kæranda til umsagnar og hafi umsögn hans borist 27. febrúar. Það sé háð mati ráðuneytisins til hvaða gagna og umsagna það telji sig þurfa að vísa, þegar það kveði upp sinn úrskurð, en í úrskurðinum sé m.a. vísað til umsagnar Skipulagsstofnunar til ráðuneytisins vegna kærumálsins. Rannsóknarskyldu ráðuneytisins hafi verið fullnægt með því umsagnarferli sem átt hafi sér stað í kærumálinu og með yfirferð þeirra gagna sem legið hafi fyrir í málinu, þar á meðal athugasemdir sem borist hafi á kynningartíma til Skipulagsstofnunar og athugasemdir meðstefndu, Vegagerðarinnar, til ráðuneytisins.

Stefndi vísar því á bug að sú meginregla sem niðurstaða umhverfisráðherra byggist á, þ.e. að framkvæmdaraðili hafi forræði á vali á þeim framkvæmdakostum sem hann telji uppfylla markmið framkvæmdarinnar, gangi í berhögg við 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum og markmið þeirra laga.

Ráðuneytið hafi í úrskurði sínum frá 11. maí 2007 fjallað ítarlega um forræði framkvæmdaraðila við val á þeim framkvæmdakostum sem hann telji uppfylla markmið hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar. Í lögum um mat á umhverfisáhrifum sé gerð krafa um, sbr. 1. mgr. 8. gr. þeirra laga, að framkvæmdaraðili geri tillögu að matsáætlun eins snemma á undirbúningsstigi framkvæmdar og kostur er. Í tillögu framkvæmdaraðila beri honum að lýsa framkvæmdinni, framkvæmdarsvæði og öðrum möguleikum sem til greina komi og hvernig framkvæmd samrýmist skipulagsáætlunum. Í 2. mgr. 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, þar sem fjallað sé um innihald frummatsskýrslu vegna hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar segi: „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 gefi framkvæmdaraðila rúmt svigrúm til að ákveða hvaða framkvæmdakostir hann telji að til greina komi. Ráðuneytið hafi, eins og fram

komi í úrskurðinum, ítrekað lýst því álit í úrskurðum sínum, þar á meðal frá 16. febrúar 2003 og úrskurði frá 13. maí 2002, að framkvæmdaraðili hafi forræði á hvaða framkvæmdakosti hann telji að uppfylli markmið framkvæmdarinnar og beri því að skoða í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum.

Ráðuneytið hafi aðeins einu sinni vikið frá ofangreindri meginreglu um forræði framkvæmdaraðila, en það hafi verið í úrskurði ráðuneytisins um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar frá 28. júlí 2005. Í þeim úrskurði hafi framkvæmdaraðili verið falið að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum enduruppbyggingar eldra vegstæðis þar sem umhverfismatið uppfyllti ekki formaskilyrði laga um að metnir hefðu verið helstu framkvæmdakostir þannig að hægt væri að taka upplýsta afstöðu til hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar. Í því máli hafi verið fyrir hendi mjög sérstakar aðstæður. Í máli því sem hér sé til úrlausnar, hafi framkvæmdaraðili hins vegar lagt fram þrjá mismunandi framkvæmdakosti sem að hans mati uppfylltu þau meginmarkmið sem sett hafi verið fram um styttingu á hringvegi og til að auka umferðaröryggi. Fyrir hafi legið að mati ráðuneytisins að þeir þrír kostir hefðu mismunandi áhrif á umhverfið. Ráðuneytið hafi talið að þeir kostir sem framkvæmdaraðili hafi lagt fram, uppfylltu kröfur 1. mgr. 8. gr., sbr. og 2. mgr. 9. gr. um samanburð á mögulegum valkostum og því talið að ekki væri hægt að skylda framkvæmdaraðila til að meta aðrar veglínur og þar með takmarka forræði hans á framkvæmdinni. Túlkun ráðuneytisins á forræði framkvæmdaraðila á framkvæmdakostum sem skoðaðir voru við gerð matsáætlunar hafi því verið í fullu samræmi við 1. mgr. 8. gr., 2. mgr. 9. gr. og markmiðsákvæði 1. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

Stefndi bendir á að í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000 og skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, með síðari breytingum, sem orðið hafi að lögum nr. 74/2005, sé ítarlega fjallað um ástæður þeirra breytinga, að Skipulagsstofnun sé ekki lengur ætlað að kveða upp úrskurð um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda heldur gefa álit sitt á matsskýrslu framkvæmdaraðila. Þar komi fram að ætlast sé til að matsferlið miði að því að matsskýrsla framkvæmdaraðila lýsi sem best og dragi fram öll veigamikil umhverfisáhrif framkvæmdarinnar og geri grein fyrir athugasemdum almennings og umsagnaraðila við framkvæmdina. Enn fremur að það verði síðan í höndum leyfisveitanda að taka ákvörðun um hvort leyfa skuli framkvæmdina þegar fyrir liggja matsskýrsla framkvæmdaraðila og álit Skipulagsstofnunar.

Með þeirri breytingu sem gerð hafi verið á lögum um mat á umhverfisáhrifum með lögum nr. 74/2005, hafi málsmeðferð vegna matsáætlana ekki verið breytt. Framangreind breyting á lögnum gefi ekkert tilefni til þeirrar ályktunar stefnanda að forræði framkvæmdaraðila á því hvaða framkvæmdakosti hann telji rétt að meta hafi breyst. Fremur megi halda hinu gagnstæða fram, enda segi í framangreindri greinargerð um 8. gr. frumvarpsins um breytingu á 9. gr. laganna að: „Tekið sé fram með skýrum hætti að ábyrgð á gerð matsskýrslu sé í höndum framkvæmdaraðila“. Því telji stefndi túlkun stefnanda ekki á rökum reista.

Stefndi fellst ekki á að með úrskurði ráðuneytisins hafi verið brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins. Málsmeðferð ráðuneytisins hafi verið í fullu samræmi við þær kröfur sem settar hafi verið í lögum um mat á umhverfisáhrifum og reglugerð um mat á umhverfisáhrifum.

Þá kveður stefndi að ekki fái staðist að ráða megi af tillögu að matsáætlun að ekki standi til taka til neinnar marktækrar skoðunar hagsmuni stefnenda. Hið gagnstæða komi skýrt fram í matsáætlun meðstefnda.

Stefndi byggir á að stefnendur hafi haft átt þess kost að koma á framfæri athugasemdum við matsáætlun framkvæmdaraðila, samkvæmt 8. gr. laganna, og eiga þess kost einnig á síðari stigum málsins gagnvart frummatsskýrslu sbr. 9. gr. laganna og þar með matsskýrslu samkvæmt 10. gr. þeirra. Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 fari sveitarstjórnir með skipulagsvald í sveitarfélögum og þurfi hin umdeilda framkvæmd að vera í samræmi við aðal- og deiliskipulag þess sveitarfélags þar sem hún er staðsett, komi til þess að leyfi verði veitt fyrir framkvæmdinni. Stefnendur hafi því einnig tækifæri til að koma að athugasemdum sínum við framkvæmdina við gerð aðal- og deiliskipulags í sveitarfélaginu í samræmi við skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 og njóti eftir atvikum kæruréttar í því sambandi í samræmi við þau lög.

#### *Niðurstaða.*

Sýknukrafa stefndu byggist í fyrsta lagi á því að stefnendur séu ekki réttir aðilar að málinu.

Í dómi Hæstaréttar nr. 114/2008 frá 14. mars 2008, þar sem fjallað var um kæru stefnenda á frávísunarúrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur, kemur fram að stefnendur eigi lögvarinna hagsmuna að gæta að fá úr því skorið hvort matsáætlun stefndu, Vegagerðarinnar, um vegarleiðir um jarðir og lönd þeirra uppfylli það skilyrði að litið hafi verið til framkvæmdakosta sem til greina koma þannig að upplýst val á besta kosti á vegarleið, á grundvelli málefnaþega sjónarmiða, geti farið fram þegar matsskýrslan liggur endanlega fyrir. Af þessum sökum hafi stefnendur jafnframt lögvarinna hagsmuna að gæta við að fá úr því skorið hvort úrskurður umhverfisráðherra frá 11. maí 2007 sé gildur að lögum.

Þegar litið er til framangreindrar niðurstöðu Hæstaréttar verður ekki fallist á sýknukröfu stefndu sem byggist á því að stefnendur eigi ekki aðild að máli þessu.

Stefnendur byggja á því að úrskurður umhverfisráðherra sé haldinn verulegum formannmörkum, þar sem ekki hafi verið farið að málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga við meðferð kærumálsins hjá ráðuneytinu og því beri að ógilda hann. Þeir byggja á því að ráðherra hafi ekki gætt að 10., 13. og 14. gr. stjórnarsýslulaga við meðferð málsins.

Í gögnum málsins liggur fyrir að stefnendur komu á framfæri athugasemdum sínum og sjónarmiðum við Skipulagsstofnun og í ákvörðun Skipulagsstofnunar er gerð grein fyrir afstöðu stefnenda. Athugasemdir þeirra fylgdu ákvörðun Skipulagsstofnunar sem fylgiskjal og voru lagðar fram með kæru stefndu, Vegagerðarinnar, til umhverfisráðherra. Í umsögn Skipulagsstofnunar frá 2. febrúar 2007 til Umhverfisráðuneytisins er einnig gerð grein fyrir athugasemdum stefnenda. Af framansögðu verður ekki annað ráðið en að sjónarmið og athugasemdir stefnenda hafi legið fyrir skriflega í gögnum málsins þegar ráðherra

kvað upp úrskurð sinn. Er því ekki fallist á að ráðherra hafi við meðferð málsins brotið gegn rannsóknarreglu stjórnisýsluréttarins, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga.

Í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er kveðið á um að framkvæmdaraðili geti kært til ráðherra ákvörðun Skipulagsstofnunar samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laganna um synjun matsáætlunar eða breytingar á henni. Með þessu ákvæði hefur löggjafinn sett skýr ákvæði um kærnaðild og bundið aðildina við framkvæmdaraðila, þegar mál varðar synjun matsáætlunar eða breytingar á henni. Stefnendur áttu ekki aðild að kærnumáli til ráðherra og var því ráðherra ekki skylt samkvæmt stjórnisýslulögum að tilkynna þeim um framkomna kæru samkvæmt 14. gr. stjórnisýslulaga eða gæta að andmælarétti þeirra, sbr. 13. gr. stjórnisýslulaga. Er því ekki fallist á með stefnendum að úrskurður ráðherra hafi verið haldinn þeim formannmörkum að leitt geti til ógildingar hans.

Stefnendur byggja kröfur sínar einnig á því að úrskurður umhverfisráðherra sé haldinn efnisannmörkum og að hann brjóti í bága við lög nr. 106/2000.

Í 1. gr. laga nr. 106/2000 segir að markmið laganna sé að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar. Þá skuli draga eins og kostur er, úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar, stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hagsmuna hafa að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna, og að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggja fyrir.

Í 2. mgr. 9. gr. laganna, þar sem fjallað er um innihald frummatsskýrslu segir að ávallt skuli gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman. Þá skuli, samkvæmt 13. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum, í tillögu að matsáætlun koma fram upplýsingar um mögulega framkvæmdakosti sem til greina koma.

Í máli þessu reynir á það hvort stefnda, Vegagerðin, hafi forræði á því að meta hvaða framkvæmdakostir sem til greina koma séu mögulegir.

Stefnda, Vegagerðin, starfar á grundvelli laga nr. 45/1994. Samkvæmt 5. gr. þeirra laga er stefnda, Vegagerðin, veghaldari þjóðvega og samkvæmt 29. gr. laganna skulu vegir lagðir í samræmi við skipulag.

Í tillögu að matsáætlun lagði stefnda fram þrjár leiðir til skoðunar á mati á umhverfisáhrifum, leið 1, 2 og 3. Ítarleg grein var fyrir því gerð í tillögu að matsáætlun hvers vegna þeir kostir voru valdir. Þar var einnig gerð grein fyrir því hvers vegna aðrir kostir, sem komið höfðu fram tillögur um, voru ekki lagðir fram til skoðunar á mati á umhverfisáhrifum. Í hinum kærða úrskurði kemur fram að lög um mat á umhverfisáhrifum gefi framkvæmdaraðila rúmt svigrúm til að ákveða hvaða framkvæmdakosti hann telji að til greina komi. Ráðuneytið hafi ítrekað í úrskurðum sínum að framkvæmdaraðili hafi forræði á hvaða framkvæmdakosti hann telji að uppfylli markmið framkvæmdarinnar og beri því að skoða í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum. Ekki séu því forsendur fyrir því að takmarka

forræði framkvæmdaraðila á því hvaða framkvæmdakosti hann telji uppfylla markmið framkvæmdarinnar og beri því að skoða í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum. Fallast ber á það mat ráðherra að framkvæmdaraðili hafi, að meginstefnu til, forræði á því hvaða framkvæmdakosti hann telji uppfylla markmið tiltekinnar framkvæmdar, enda sé mat hans á því byggt á málefnalegum og hlutlægum grunni.

Markmiði framkvæmdar þeirrar er mál þetta lýtur að er svo lýst í tillögu að matsáætlun að bæta samgöngur á Suðausturlandi og styrkja byggðarlög á Suðaustur- og Austurlandi með bættu vegasambandi á hringvegi. Vegalengdir milli Austurlands og Suðurlands styttest um a.m.k. 11 km með nýjum vegi. Markmið með gerð vegarins er fyrst og fremst að auka umferðaröryggi, draga úr slyshættu og tryggja góðar samgöngur á svæðinu.

Stefnda, Vegagerðin, skilgreinir tilgang og markmið framkvæmda hverju sinni og ber ábyrgð á að framfylgja stefnu og markmiðum í samgöngumálum. Af tillögu að matsáætlun verður glögglega ráðið hvers vegna stefnda hefur valið þær þrjár leiðir sem hún lagði fram til skoðunar á mati á umhverfisáhrifum og hafnaði öðrum kostum. Það er skylda stefndu að skilgreina hvaða leiðir teljist færar með hliðsjón af markmiðum framkvæmda en ekki er unnt að skylda stefndu til að meta umhverfisáhrif framkvæmdakosta sem stríða gegn þeim markmiðum sem stefndu ber að vinna að. Það er álit dómsins með hliðsjón af framangreindu, að ekkert hafi komið fram í málinu sem gefi til kynna að val stefndu hafi ekki verið byggt á málefnalegum sjónarmiðum.

Breytingar sem gerðar voru á lögum nr. 106/2000 með lögum nr. 74/2005, breyttu ekki þeirri úrskurðarframkvæmd sem mótast hafði um það að framkvæmdaraðili hafi forræði á að meta hvaða kostir þjóni því markmiði sem að er stefnt, enda kemur glögglega fram í athugasemdum með 8. gr. frumvarpsins um breytingu á 9. gr. laganna að ábyrgð matsskýrslu sé í höndum framkvæmdaraðila og ekkert sem bendir til að skýra verði inntak ákvæðis 2. mgr. 9. gr. laganna þannig að framkvæmdaraðili hafi ekki forræði á því að meta hvaða kostir þjóni því markmiði sem að er stefnt.

Eins og að framan greinir er það mat dómsins að stefnda, Vegagerðin, hafi forræði á að meta hvaða kostir þjóni því markmið sem að er stefnt með veglagningu þeirri sem mál þetta snýst um. Í tillögu að matsáætlun er skýr grein gerð fyrir því hvers vegna þeir kostir voru valdir til mats á umhverfisáhrifum, en ekki aðrir kostir sem stefnendur höfðu lagt til. Með mati á umhverfisáhrifum framkvæmda eru ekki teknar ákvarðanir um að leyfa ákveðnar framkvæmdir, heldur eru þar umhverfisáhrif hugsanlegra framkvæmdakosta skoðuð. Ekki hefur verið sýnt fram á af hálfu stefnenda að unnt hafi verið að ná sama markmiði og að var stefnt með vægari hætti. Þannig er ekki fallist á að ráðuneytið hafi með úrskurði sínum brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar.

Í tillögu að matsáætlun voru teknar til skoðunar þær leiðir sem stefnendur lögðu til að valdar yrðu til mats á umhverfisáhrifum og því lýst á málefnalegan hátt hvers vegna þær leiðir þóttu ekki koma til greina. Því er ekki fallist á með stefnendum að tillögum stefnenda hafi verið hafnað án hlutlægrar skoðunar á þeim.

Þegar allt framangreint er virt eru stefndu, Vegagerðin og íslenska ríkið, sýknuð af kröfum stefnenda.

Í ljósi atvika málsins þykir rétt að málskostnaður falli niður milli aðila.

Ingveldur Einarsdóttir héraðsdómari kveður upp þennan dóm.

D ó m s o r ð:

Stefndu, Vegagerðin og íslenska ríkið, eru sýknuð af kröfum stefnenda.

Málskostnaður fellur niður.

Ingveldur Einarsdóttir.