

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 26. september í máli nr. E-6490/2007:

Olga Ingibjörg Pálsdóttir

Guðmundur Sveinsson

Fuglaverndarfélag Íslands

Náttúruverndarsamtök Íslands

Gunnlaugur Pétursson

(Katrín Theodórsdóttir hdl.)

gegn

Vegagerðinni

(Reynir Karlsson hrl.)

Mál þetta sem tekið var til dóms 4. september sl., er höfðað 28. september 2007.

Stefnendur voru upphaflega Olga Pálsdóttir, Arndís Ögn Guðmundsdóttir, Ósk Jóhanna Guðmundsdóttir, Guðmundur Sveinsson, Fuglaverndarfélag Íslands, Náttúruverndarsamtök Íslands og Gunnlaugur Pétursson. Í þinghaldi 18. apríl sl., var fallið frá aðild þeirra Óskar Jóhönnu og Arndísar Agnar að málinu og sú breyting samþykkt af hálfu stefndu.

Stefndu voru upphaflega íslenska ríkið og Vegagerðin. Með dómi Hæstaréttar frá 18. júní 2008 var staðfestur úrskurður héraðsdóms um að vísa bæri frá kröfum á hendur íslenska ríkinu.

Stefnendur krefjast þess að felldur verði úr gildi sá hluti úrskurðar fyrrverandi umhverfisráðherra, Jónínu Bjartmarz frá 5. janúar 2007 þar sem fallist er á leið B í 2. áfanga Vestfjarðavegar (60) Bjarkalundur-Eyri í Reykhólahreppi með skilyrðum í 6 liðum.

Jafnframt er þess krafist að stefnda verði dæmd til að greiða stefnendum málskostnað eins og málið væri eigi gjafsóknarmál.

Stefnda, Vegagerðin, krefst sýknu af öllum kröfum stefnenda. Þá krefst stefnda þess að henni verði tildæmdur málskostnaður in solidum úr hendi stefnenda að mati

dómsins.

Málsatvik.

Í júlí 2003 lagði stefnda, Vegagerðin, sem framkvæmdaraðili, fram drög að tillögu að matsáætlun fyrir mat á umhverfisáhrifum Vestfjarðavegar, Þórisstaðir-Eyrará í Reykhólahreppi. Þar er greint frá sex mismunandi framkvæmdarkostum sem nefndir voru A, B, C, D, E og F. Þá voru þar kynnt tvö afbrigði af leið D. Í drögunum er fjallað í kafla 3.2-3.7 um kosti og galla mismunandi leiða en sú umfjöllun leiddi til útilokunar A-leiðar vegna mikils kostnaðar við þverun fjarða. Jafnframt voru E og F leiðirnar útilokaðar vegna kostnaðar við jarðgangagerð, sem ekki var talinn réttlætanlegur, en B-leiðin, um Teigsskóg, útilokuð m.a. vegna umhverfisspjalla. Í kafla 3.8 kemur fram að í mati á umhverfisáhrifum verði því aðeins fjallað um leiðir C og D, en talið eðlilegt að gera lauslega grein fyrir öðrum möguleikum, þótt þeir séu ekki raunhæfir.

Drögin bárust Skipulagsstofnun 6. ágúst 2003, sem gerði margvíslegar athugasemdir við þau. Í tillögu að matsáætlun þar sem gerð var grein fyrir A-F kostum var ákveðið að hafna A-, E- og F-leiðum vegna kostnaðar. Í tillögu að matsáætlun stefndu er framkvæmdinni skipt upp í þrjá áfanga, þ.e. áfanga 1, Bjarkarlundur-Þórisstaðir, þar sem valið er um tvær leiðir, áfanga 2, Þórisstaðir-Kraká, en þar var gert ráð fyrir þremur mögulegum leiðum, B, C og D, í 2. áfanga og áfanga 3, Kraká-Eyri. Mál þetta lýtur að 2. áfanga framkvæmdarinnar, Þórisstaðir-Kraká.

Skipulagsstofnun féllst 13. febrúar 2004 á matsáætlun samkvæmt 8. gr. laga nr. 106/2000 með þeim viðbótarupplýsingum sem bárust frá Vegagerðinni, þar sem stofnunin skuldbatt sig m.a. til frekari rannsóknarvinnu á gróðurfari í Teigsskógi og áhrifum vegagerðar á arnarvarp. Matsáætlun var birt á netinu og send til umsagnar. Stefnendur gerðu athugasemdir við kafla 1-3 í matsáætlun í ellefu liðum. Skipulagsstofnun féllst 8. nóvember 2005 á skýrslu stefndu, Vegagerðarinnar, um mat á umhverfisáhrifum samkvæmt 9. gr. laga nr. 106/2000 og var hún auglýst opinberlega 9. nóvember 2005. Umsagnir bárust frá níu umsagnaraðilum en auk þess gerðu 20 einstaklingar og félagasamtök athugasemdir við matsskýrsluna, þar með talið stefnendur þessa máls. Í matsskýrslu kemur fram að markmið framkvæmdarinnar sé liður í samgönguáætlun 2003-2014 sem geri ráð fyrir að ljúka á tímabilinu uppbyggingu Vestfjarðavegar milli Bjarkalundar í Reykhólahreppi og Flókalundar í Vatnsfirði. Leið B liggur frá Þórisstöðum út með Þorskafirði að Hallsteinsnesi og þverar Djúpafjörð og Gufufjörð við mynni þeirra. Leið B felur í sér mesta styttingu á þessum köflum leiðarinnar, eða u.þ.b. 6,25 km., en er jafnframt dýrasti kosturinn. Leiðin er eini kosturinn þar sem ekki er farið yfir Hjallaháls og er því á láglendi alla leiðina. Leið C liggur frá Þórisstöðum í Þorskafirði yfir Hjallaháls, fyrir Djúpafjörð, út fjörðinn vestanverðan, um Grónes, yfir mynni Gufufjarðar upp á Melanes og vestur fyrir Kraká. Leið D liggur yfir Hjallaháls, fyrir botn Djúpafjarðar um Ódrjúgsháls og þverar Gufufjörð innanlega. Stefnda lagði fram mismunandi kosti eða útfærslur á hverri leið fyrir sig. Á kaflanum frá Þórisstöðum að Hallsteinsnesi eru í meginatriðum þrjár kostir, fjöruleið, sem eingöngu er sýnd til samanburðar, en var ekki lögð fram til mats, og efri og neðri leið. Efri leiðin er lögð í jaðri þéttasta hluta skógarins í um 50-70 m

hæð í hliðinni, en neðri leiðin er lægra í landinu og liggur um miðjan Teigsskóg.

Í úrskurði sínum 28. febrúar 2006 féllst Skipulagsstofnun á alla valkosti Vegagerðarinnar í 1. og 3. áfanga, auk leiðar D í 2. áfanga með skilyrðum, en lagðist hins vegar gegn leiðum B og C vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa. Níu aðilar kærðu úrskurðinn til ráðherra og þar af tveir til staðfestingar, þar með talið stefnandi, Gunnlaugur Pétursson. Umhverfísráðuneytið óskaði eftir umsögnum Skipulagsstofnunar, Umhverfisstofnunar, Breiðafjarðarnefndar, Fornleifaverndar ríkisins og Skógræktar ríkisins og bárust umsagnir frá öllum aðilum. Jafnframt leitaði ráðuneytið eftir sérfræðilíti Ásu L. Aradóttur vistfræðings, um skóglendi í utanverðum Þorskafirði. Þá lagði Vegagerðin fram skýrslu um samanburð á umferðaröryggi leiðar B og D á Vestfjarðavegi um Gufudalssveit.

Umhverfísráðherra kvað upp úrskurð 5. janúar 2007, þar sem hann féllst á leið B í 2. áfanga, með tilteknum skilyrðum, öndvert við fyrri niðurstöðu Skipulagsstofnunar, sem hafði fallist á leið D. Leið C var hins vegar hafnað.

Í niðurstöðukafla úrskurðarins segir m.a. um „birkiskóg á fyrirhuguðu vegstæði“:

...Ráðuneytið telur að lagning Vestfjarðavegar um Teigsskóg muni hafa áhrif á landslag til langframa og skera í sundur heildstætt og fjölbreytt vistkerfi og sérstaka landslagsheild, sem ekki verður endurheimt með ræktun skógar á öðrum stað. Að auki er Teigsskógur á náttúruminjasrá sbr. 68. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 sem felur í sér ákveðna stefnumörkun um verndargildi svæðisins. Birkiskógar njóta verndar skv. 39. gr. náttúruverndarlaga en þar segir að Umhverfisstofnun ásamt Skógrækt ríkisins skuli vinna að verndun og eftirliti með náttúrulegum birkiskógum og skógum til útivistar. Það er mat ráðuneytisins að taka beri sérstakt tillit til birkiskóga og verndargildis þeirra skv. 39. gr. náttúruverndarlaga en að Teigsskógur sé ekki friðaður. Ráðuneytið telur að hægt sé að beita mótvægisáðgerðum til að draga úr áhrifum veglagningar skv. leið B um Teigsskóg og draga þannig verulega úr umhverfisáhrifum veglagningarinnar. Í umsögn Umhverfisstofnunar er m.a. bent á að veglagning muni í raun hafa áhrif á nánast allan skóginn þegar tekið sé tillit til efnisvinnslu og lagningar slóða sérstaklega þar sem nokkur óvissa sé um flatarmál námusvæða þar sem þykkt jarðlaga hefur ekki verið könnuð sérstaklega og nýtingarhlutfall er óvíst. Telur ráðuneytið mjög mikilvægt að lágmarka þau áhrif sem efnisvinnsla og lagning slóða hafi á skóginn og setur því skilyrði um að framkvæmdaraðila verði gert að gera áætlun um veglagninguna sem takmarki efnisvinnslu og slóðagerð við vegstæðið í Teigsskógi vegna framkvæmdarinnar og að slík áætlun þurfi samþykki Umhverfisstofnunar.

Ráðuneytið gerir einnig þá kröfu að framkvæmdaraðili við val á leið skv. leið B velji þann kost sem er bestur með hliðsjón af verndun birkiskógarins. Í máli þessu liggur fyrir að Umhverfisstofnun og Skógrækt ríkisins mæla með að efri leiðin verði valin með hliðsjón af verndun birkiskógarins. Ráðuneytið telur rétt að benda á að nákvæm útfærsla á mismunandi leiðarkostum hefur ekki verið gerð og telur því rétt að framkvæmdaraðili vinni nánari útfærslu á leiðinni í samráði við Umhverfisstofnun og Skógrækt ríkisins og að framkvæmdaraðila beri við þá vinnu að hafa að leiðarljósi að lágmarka áhrif veglagningar á skóginn...

Um umferðaröryggi segir m.a. svo í úrskurði ráðherra:

...Ráðuneytið bendir á að eitt af markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum er að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða svo og að stuðla að því að almenningur komi að athugasemdum og upplýsingum áður en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar er kveðinn upp. Lög um mat á umhverfisáhrifum setja því fram forskilyrði í því skyni að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd séu leiðir í ljós þau umhverfisáhrif sem hún gæti haft í för með sér. Tilgangurinn er m.a. sá að framkvæmdaraðili taki tillit til þeirra upplýsinga sem berast á matstíma og hanni því framkvæmdina á þann hátt að hún valdi sem minnstum umhverfisáhrifum. Mati á umhverfisáhrifum er ekki síður ætlað að stuðla að því að upplýsa um kosti og galla þeirra kosta sem metnir hafa verið. Ráðuneytið telur að í máli þessu hafi ólíkir kostir verið metnir og kostir og gallar hverrar leiðar fyrir sig dregnir fram. Ráðuneytið telur að óumdeilt sé að út frá umferðaröryggissjónarmiðum sé leið B betri kostur en leið C og D og að ef einungis ætti að taka tillit til umferðaröryggissjónarmiða þá væri leið B kostur sem eðlilegt væri að velja. Í 3. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum er hugtakið umhverfi skilgreint sem: „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.“ Umtalsverð umhverfisáhrif felast skv. 1. lið 3. gr. laganna í verulegum óafturkræfum umhverfisáhrifum eða verulegum spjöllum á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum. Að mati ráðuneytisins vega umferðaröryggissjónarmið þungt við heildarmat á því hvort framkvæmd geti talist hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum...

Í úrskurðinum segir m.a um arnarvarp:

...Ráðuneytið bendir á að Náttúrufræðistofnun Íslands telur að vegagerð um mynni Djúpafjarðar ætti ekki að hafa umtalsverð áhrif á arnarvarp í Grónesborg. Einnig kemur fram að sex valkostir hafi verið settir fram skv. leið B um mynni Djúpafjarðar og að þrír þeirra séu um Gróneseyjar um 180-305 m frá varpstað í Ystey. Að mati Náttúrufræðistofnunar gætu ernirnir e.t.v. nýtt þann varpstað ef innsta línan verður valin en ekki ef önnur hinna tveggja verður valin. Í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 64/1994 segir að óheimilt sé frá 15. mars til 15. ágúst að koma nær arnarhreiðrum en 500 m nema brýna nauðsyn beri til, svo sem vegna lögmætra nytja sem ekki er hægt að stunda á öðrum árstíma, enda sýni menn ystrustu varfærni og fordíst að trufla fuglana og að þessi takmörkun á umferð gildir bæði þar sem ernir eru að búa sig undir varp og við þau hreiður sem orpið hefur verið í og eru með eggjum eða ungum. Í greinargerð við frumvarpið kemur skýrt fram að ákvæðið eigi einungis við um varpstaði í notkun. Að mati ráðuneytisins er því ljóst að veglagning innan 500 m frá varpstað í Ystey gæti brotið gegn ákvæði 1. mgr. 19. gr. þ.e. lagt er bann við umferð á veginum frá 15. mars til 15. ágúst ef ernir eru að búa sig undir varp á þeim tíma eða hafa orpið. Hins vegar liggur fyrir að 4 valkostir af 6 sem settir hafa verið fram skv. leið B um mynni Djúpafjarðar uppfylla kröfur 19. gr. laga nr. 64/1994. Framkvæmdaraðila er þó heimilt að sækja um undanþágu frá 3. mgr. 19. gr. laga nr. 54/1994 og fer um þá málsmeðferð skv. lögnum. Í ljósi framangreinds telur ráðuneytið að hægt sé að uppfylla skilyrði 1. og 2. mgr. 19. gr. laga nr. 64/1994 bæði hvað varðar fjarlægð vegagerðar frá Grónesborg og Gróneseyjum. Ráðuneytið telur að vegagerð skv. leið B sem uppfyllir skilyrði 1. og 2. mgr. 19. gr. laga nr. 64/1994 muni ekki hafa í för með sér umtalsverð

umhverfisáhrif í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum...

Þá segir um fornleifavernd í úrskurði ráðherra:

Í umsögn Fornleifaverndar ríkisins setur stofnunin fyrirvara vegna ónákvæmni í matsskýrslu og þeirri fornleifaskráningarskýrslu sem unnin var fyrir mat á umhverfisáhrifum. Fornleifavernd bendir á að talsverð óvissa ríki varðandi fjarlægð fornleifa frá einstaka vegkostum. Bent er á að mismunandi kostir leiða séu dregnar saman í færri kosti, eins og t.d. sex kostir leiðar B frá Þórisstöðum að Hallsteinsnesi í þrjá kosti (efri, neðri og um fjöru) og oft á tíðum ónákvæm staðsetning fornleifa miðað við vegkosti, þær eru ýmist sagðar í 0-60 m fjarlægð eða 60-100 m fjarlægð. Þessi ónákvæmi leiði til þess að stofnunin telji að hún þurfi að fá endanlega tillögu um leiðarval ásamt nákvæmri afstöðu leiðarinnar til fornleifa til að geta sagt fyrir um hver áhrif vegagerðin muni hafa á fornleifar og til hvaða mótvægisáðgerða beri að grípa. Ráðuneytið fellst á þessa afstöðu Fornleifaverndar ríkisins.

Í samantekt og úrskurðarorðum segir eftirfarandi:

Kærandi Vegagerðin gerir þá kröfu að umhverfisráðherra felli úr gildi þá niðurstöðu Skipulagsstofnunar að leggjast gegn leið C í öðrum áfanga og að fallist verði á lagningu vegarins með eða án skilyrða. Ráðuneytið fellst ekki með vísun til framangreindra röksemda á kröfu kæranda. Hinn kærði úrskurður Skipulagsstofnunar hvað varðar leið C skal óbreyttur standa.

Kærendur, Þórólfur Halldórsson, Þórólfur Halldórsson sýslumaður og lögreglustjóri á Patreksfirði, Vegagerðin, Guðmundur Guðlaugsson og Már Erlingsson, f.h. Vesturbyggðar og Tálknafjarðarhrepps, Einar Örn Thorlacius sveitarstjóri f.h. Reykhólahrepps og Geir Gestsson gera þær kröfur að umhverfisráðherra felli úr gildi þá niðurstöðu Skipulagsstofnunar að leggjast gegn leið B og að fallist verði á lagningu vegarins. Ráðuneytið telur með vísun til framangreindra röksemda að við mat á því hvort leið B í áfanga 2 verði talin hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum verði að vega saman kosti og galla framkvæmdarinnar. Ráðuneytið telur að lagning Vestfjarðavegar skv. leið B um Teigsskóg muni hafa áhrif á landslag til langframa og skera í sundur heildstætt og fjölbreytt vistkerfi og sérstaka landslagsheild. Það er mat ráðuneytisins að verulega megi þó draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á skóginn með mótvægisáðgerðum. Ráðuneytið telur að óumdeilt sé að leið B er betri kostur en leið C og D vegna umferðaröryggissjónarmiða og að þau sjónarmið vegi þungt við heildarmat á því hvort framkvæmd geti talist hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Þegar umhverfisáhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar við leið B eru virt að teknu tilliti til þeirra mótvægisáðgerða sem settar eru fram í úrskurðarorðum og vægi umferðaröryggissjónarmiða fellst ráðuneytið ekki á það að áhrif leiðar B séu umtalsverð í skilningi b-liðar 2. mgr. 11. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Ráðuneytið fellst samkvæmt framansögðu á kröfu kæranda um að heimila leið B í 2. áfanga með skilyrðum sem sett eru fram í 6 liðum í úrskurðarorðum.

Úrskurðarorð.

Úrskurður Skipulagsstofnunar frá 28. febrúar 2006 um mat á umhverfisáhrifum Vestfjarðarveggar nr. 60 á milli Bjarkarlundar og Eyrar í Reykhólahreppi er staðfestur nema hvað varðar leið B í 2. áfanga. Fallist er á leið B í 2. áfanga með eftirfarandi skilyrðum:

1. Framkvæmdaraðili skal rækta birkiskóg á Vestfjörðum við sambærilegar aðstæður og eru í Teigsskógi a.m.k. til jafns að flatarmáli við þann birkiskóg sem raskast eða verður fyrir áhrifum við fyrirhugaða framkvæmd. Framkvæmdaraðili skal vinna áætlunina í samráði við Umhverfisstofnun og Skógrækt ríkisins og leggja fram áætlunina áður en framkvæmdir hefjast. Í áætluninni skal gera grein fyrir hvaða efnivið er áætlað að nota við ræktunina þ.e. hvort fyrirhugað sé að nota erfðafni úr Teigsskógi eða annars staðar á Vestfjörðum. Meta skal plöntunarárangur á ræktunarsvæðinu eftir að plöntun er lokið og meðan skógurinn er að ná sambærilegum vexti og í Teigsskógi og gera grein fyrir til hvaða ráðstafana er ætlað að grípa ef árangur verður ekki sá sem vænst er. Gera skal grein fyrir hvort það svæði sem valið verður bjóði upp á aðstæður til landnáms viðkomandi tegunda eða hvort fyrirhugaðar séu ráðstafanir til þess að stuðla að landnámi síðar meir, ef það reynist takmarkað.

2. Framkvæmdaraðila ber við útfærslu á vali á vegkostum velja þann kost sem er bestur með hliðsjón af verndun Teigsskóga. Við nánari útfærslu á vegstæðinu, frágangi þess og ræsum skal leitast við að lágmarka áhrif vegagerðar á skóginn og skal framkvæmdaraðili hafa samráð um það við Umhverfisstofnun og Skógrækt ríkisins.

3. Framkvæmdaraðili skal hanna veginn þannig að hann uppfylli skilyrði 19. gr. laga um vernd, friðun og veiðar á villtum dýrum og villtum fuglum nr. 64/1994. Við hliðrun á vegstæði skal hafa samráð við Náttúrufræðistofnun Íslands.

4. Í Teigsskógi frá Gröf að Hallsteinsnesi skal vegstæði skilgreint þröngt og efnisnám, skeringar og slóðagerð skulu takmörkuð við vegstæðið sjálft. Samráð skal haft við Umhverfisstofnun um efnisnám fyrir veginn og skeringar í Teigsskógi.

5. Vegna áhrifa framkvæmdanna á menningarminjar skal framkvæmdaraðili merkja og greina Fornleifavernd ríkisins frá fornminjum við vegstæðið. Framkvæmdaraðili skal hafa samráð við Fornleifavernd ríkisins um nánari útfærslu á staðsetningu vegstæðisins.

6. Framkvæmdaraðili skal tryggja að þverun Djúpafjarðar og Gufufjarðar takmarki ekki hefðbundin þangskurð í þeim.

Umhverfisráðherra féllst samkvæmt ofangreindu á kröfu kæranda um að heimila leið B í 2. áfanga með skilyrðum sem sett voru fram í 6 liðum í úrskurðarorðum.

Af hálfu stefndu var við aðalmeðferð málsins lagt fram „straumlíkan“ verkfræðistofunnar Vatnaskila, þar sem fram kemur það álit verkfræðistofunnar að áhrif þverunar Gufufjarðar og Djúpafjarðar á strauma í fjörðunum hafi verið könnuð með straumlíkani. Niðurstöður líkangerðarinnar hafi gefið til kynna að

einungis gæti markverðra breytinga á sjávarhæð á framkvæmdatíma í Djúpafirði en annars séu slíkar breytingar óverulegar í fjörðunum. Í öllum tilfellum breytist straumar í nágrenni vegfyllinganna í þá veru að iður myndist og verði því straummynstrið nokkuð breytt frá grunnástandi. Að framkvæmdatíma í Djúpafirði loknum breytist straumhraði þó lítið nema í brúaropum og í næsta nágrenni fyllinganna. Við framkvæmdalok verði vatnsskipti nánast óskert í báðum fjörðum.

Málsástæður og lagarök stefnenda.

Stefnendur byggja kröfu sína um ógildingu á því að á úrskurði umhverfisráðherra séu verulegir form- og efnisannmarkar og því beri að ógilda hann. Byggt er á því að ráðherra hafi í úrskurði sínum brotið gegn 31. og 30. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, en það hafi haft áhrif á niðurstöðu hans.

Stefnendur, Guðmundur Sveinsson, eigandi Grafar í Þorskafirði og Olga Pálsdóttir, eigandi Hallsteinsness í Þorskafirði, byggja aðild sína að málinu á því að þau eigi einstaklegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta vegna fyrirhugaðrar vegarlagningar, verði B-leið í 2. áfanga leiðarinnar fyrir valinu. Þau byggja heimild sína á 60. gr., sbr. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Þau telji að lagning vegar um Teigsskóg muni hafa í för með sér verulega skerðingu á eignarréttindum sínum og afkomu, án tillits til þess hvaða veglína verði fyrir valinu. Vegagerð um nær ósnortið landsvæði með ófyrirséðum jaðaráhrifum muni gerbreyta ásýnd þess, en það girði jafnframt fyrir ferðamennsku af ákveðnum toga, svo sem nýtingu svæðisins til rannsókna, vísindaferða, náttúruskoðunar og gönguferða. Fyrirhugaðar framkvæmdir á landsvæðinu muni einnig skerða möguleika landeigenda til hefðbundinnar nýtingar s.s., landbúnaðar, lífrænnar sem ólífrænnar ræktunar, enda muni veglagning hafa áhrif á allt svæðið sem víða sé ekki nema mjó ræma milli fjalls og fjöru. Þetta sýni svo ekki verði um villst að veglagning um landið leiði til verulegrar skerðingar á eignum þeirra. Fuglaverndarfélag Íslands, Náttúruverndarsamtök Íslands og Gunnlaugur Pétursson sækir heimild sína til 2. málsliðar 4. mgr. 10. gr. og 4. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000, en í Hrd. 231/2002 hafi verið viðurkennt að þeir einstaklingar og félagasamtök sem komið hafi að meðferð umhverfismats, öðlist heimild til að bera ákvörðun stjórnvalds undir dómstóla.

Þá sé Vegagerðinni stefnt til varnar, en stofnunin hafi haft frumkvæði að mati á umhverfisáhrifum vegna lagningar Vestfjarðavegar 60, Bjarkalundur-Eyri, í Reykhólahreppi og beri ábyrgð á matinu, samkvæmt 14. gr. laga nr. 106/2000. Niðurstaða málsins, nái krafa stefnenda fram að ganga, hafi bindandi réttaráhrif fyrir Vegagerðina.

Krafa stefnenda um ógildingu þess hluta úrskurðarins þar sem fallist sé á leið B í 2. áfanga með skilyrðum í 6 liðum sé reist á því að ráðherra hafi ekki uppfyllt kröfur í 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 með því að láta hjá líða að tryggja áreiðanleika og gæði þeirra upplýsinga sem niðurstaðan byggðist á. Í 8. og 9. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum séu nákvæm fyrirmæli og leiðbeiningar um hvernig og með hvaða hætti ráðherra hafi borið að upplýsa málið.

Stefnendur byggja kröfur sínar á því að eftirfarandi annmarkar á málsmeðferð ráðherra leiði til þess að ógilda beri úrskurð ráðherra.

Í fyrsta lagi með því að byggja niðurstöðu sína á rannsóknum Línuhönnunar um umferðaröryggi á leiðum B og D í skýrslu frá 7. apríl 2006, sem verið hafi röng. Útreikningur Línuhönnunar á mismunandi óhappabáttum séu rangir vegna þess að aðeins séu teknir hlutar af leiðum B og D með í reikninginn. Ekki fáist samanburðarhæf og rétt niðurstaða nema taka alla leiðina í báðum tilvikum. Athugasemdir stefnanda, Gunnlaugs Péturssonar, við útreikning Línuhönnunar hafi leitt til útgáfu nýrrar skýrslu stofunnar 26. apríl 2006, en samkvæmt henni hafi óhappatíðnimunurinn minnkað til muna milli leiðanna tveggja, eða úr 1,74 í 1,56. Stefnda muni hins vegar ekki hafa lagt nýja og leiðréttu skýrslu fram, því af úrskurði ráðherra megi ráða að ekki hafi verið byggt á hinni nýju skýrslu enda sé þar vísað til gömlu skýrslunnar. Ráðherra hafi því byggt á röngum útreikningum á óhappatíðnitölum í niðurstöðu sinni. Engu að síður hafi stefnandi komið leiðréttingum sínum að í kæru á úrskurði Skipulagsstofnunar og þeirra hafi verið getið í ákvörðun ráðherra. Leiðréttingarnar hafi þó ekki orðið tilefni til endurskoðunar á áreiðanleika skýrslunnar í heild sinni.

Í ljósi þeirra ríku innlendu og alþjóðlegu hagsmuna sem í húfi hafi verið vegna vegagerðar um vernduð og friðlýst svæði svo og með hliðsjón af fjölda upplýsinga, sérfræðialita og úrskurði Skipulagsstofnunar, hefði umhverfisráðherra borið að meta gæði og áreiðanleika þeirra upplýsinga sem fram hafi komið í skýrslu sem stefnda hafi lagt fram áður en niðurstaða var á henni byggð. Skýrslan gefi t.d. tilefni til skoðunar á frumheimildinni sem er bókin Highway Design and Traffic Safety, einkum vegna þess að höfundar skýrslunnar geri ekki grein fyrir þeim aðferðum sem notaðar hafi verið til að meta umferðaröryggi í skýrslunni sjálfri.

Útreikningur á hugsanlegri óhappatíðni á leiðum B og D sé byggður á bókinni, þar sem óhappatíðnistuðlar séu búnir til út frá rannsóknum á þýskum hraðbrautum og líkaninu síðan beitt á leið B og D án þess að það sé lagað að íslenskum aðstæðum. Telja stefnendur að þetta rýri niðurstöður skýrslunnar svo um muni, ef nota eigi þær til að taka einhliða ákvarðanir í íslensku umhverfismati. Þá beiti Línuhönnun ákveðinni rangri aðferð við útreikning á öryggisþætti sem leiði til þess að ekki sé hægt að halda því fram að leið B sé ótvírætt eða umtalsvert betri kostur en leið D með tilliti til umferðaröryggis.

Í frumheimildinni sem skýrsla Línuhönnunar byggir á, sé skýrt tekið fram að ekki verði byggt á útreikningi á óhappatíðni einni og sér, án þess að aðrar breytur verði teknar inn í matið, sem einnig hafi áhrif á öryggisþáttinn. Stefnendur halda því fram að skýrsla Línuhönnunar gefi mjög takmarkaða mynd af umferðaröryggi á íslenskum vegum.

Gagnrýnilaus notkun ráðherra á upplýsingum í skýrslu sem byggð sé á veikum vísindalegum grunni hafi haft áhrif á þá niðurstöðu ráðherra að fallast á vegagerð um svæði sem hafi hátt verndargildi. Stefnendur byggir kröfu sína um ógildinguna úrskurðar á því að ráðherra hafi með því að láta hjá líða að upplýsa málið komist að efnislega rangri niðurstöðu. Úrskurðurinn sé í andstöðu við 31. gr., sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga og 8. og 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

Í öðru lagi byggja stefnendur á því að umhverfisáhrif framkvæmdar á gróðursamfélagið á landsvæðinu hafi ekki verið upplýst er ráðherra féllst á leið B. Í tillögu að matsáætlun komi fram að sérstaklega verði hugað að fundarstöðum tegunda sem séu á valista og í grennd við framkvæmdarsvæðið. Stefnendur kveða að rannsókn sem stefnda hafi staðið fyrir hafi verið þýðingarlaus varðandi mat á líklegum áhrifum á gróðursamfélagið á leið B vegna annmarka sem á henni voru. Í umsögn Ágústs H. Bjarnasonar grasafraeðings komi skýrt fram að skýrsla stefndu uppfylli á engan hátt þær augljósu kröfur sem gera verði til einfaldra athugana á flóru og gróðri vegna umhverfismats. Þá hafi ráðherra ekki byggt á niðurstöðu þeirrar rannsóknar sem ráðherra hafi sjálfur staðið fyrir, þ.e. skýrslu Ástu L. Aradóttur, en samkvæmt henni komi fram að Teigsskógur hafi sérstöðu á Vestfjörðum og á landsvísu.

Þá byggja stefnendur á því í þriðja lagi að ekki hafi farið fram mat á líklegum umhverfisáhrifum þverunar Djúpafjarðar og Gufufjarðar. Óvissa ríki því um líkleg áhrif þverunar á fitjagróður, leirur og votlendisgróður á tögum og í botni fjarðanna. Í úrskurði Skipulagsstofnunar hafi ekki verið lagt mat á hvort upplýsingar um áhrif af völdum þverunar væru fullnægjandi, enda hafi stofnunin útilokað þverun er hún lagðist gegn leið B. Þrátt fyrir þetta hafi umhverfisráðherra fallist á að fara með veginn um Teigsskóg og yfir Djúpafjörð og Gufufjörð án þess að áhrif framkvæmdarinnar hafi verið könnuð sem skyldi.

Í úrskurði ráðherra sé lítið sem ekkert fjallað um áhrif þverunar og ekki lagt mat á líkleg umhverfisáhrif hennar, sem sjáist best á því að ekki sé gerð krafa um að stefnda, tryggi vatnsskipti í fjörðunum.

Stefndu hafi borið að kanna áhrif þverunar á vatnsskipti, strauma, seltu og fleira og við mat á líklegum umhverfisáhrifum hafi borið að hafa til hliðsjónar reynslu af þverun sambærilegra fjarða á Íslandi.

Í fjórða lagi komi skýrt fram að með leið B muni arnarvarpið í Grónesi nánast örugglega leggjast af, en Grónes hafi hýst eitt gjöfulasta arnarhreiddur landsins. Af úrskurði ráðherra megi ráða að horft hafi verið fram hjá þeirri staðreynd að haförninn njóti sérstakrar verndar samkvæmt lögum nr. 64/1994.

Eins og áður hafi komið fram hafi áhrif þverunar fjarðanna ekki verið metin með tilliti til umhverfisáhrifa. Óvissa ríki því um líkleg áhrif þverunar á þær 400-800 álfir sem felli fjaðrir að sumarlagi í fjörðunum sem sé talsvert meira en 1% viðmið um alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði samkvæmt skilgreiningum Bird Life International og Ramsar samningsins. Að sama skapi ríki óvissa um áhrif á milli 2000-3000 rauðbrystinga sem fari um Gufufjörð að vorlagi, en það sé um 1% stofnsins í heiminum og því hafi fjörðurinn alþjóðlegt verndargildi samkvæmt Ramsar samningnum og Bernarsamningnum. Þá hafi ekki verið gerðar neinar sniðtalningar á fuglum í Teigsskógi og ekki metin stofnstærð einstakra fuglategunda svo sem rjúpu, músarrindils eða auðnutittlings, sem þó ætti að vera skilyrði þar sem Teigsskógur sé á náttúruuminjaskrá.

Í fimmta lagi sé á því byggt að ráðherra hafi, með því að fallast á leið B, horft fram hjá þeirri óvissu sem ríki varðandi fornminjar í Teigsskógi. Vitað sé að margar minjar séu á Grónesi og víðar, en að öðru leyti hafi landsvæðið sem vegurinn fari

um, ekki verið rannsakað með tilliti til fornleifa.

Stefnendur byggja kröfu sína um ógildingu úrskurðar ráðherra á því að ráðherra hafi brotið gegn meðalhófsreglu stjórnisýsluréttar þegar fallist var á leið B, en sú leið hafi haft í för með sér mestu umhverfisspjöll þeirra valkosta sem í boði voru. Af matsskýrslu megi ráða að stefnda hafi metið allar leiðir uppfylla skilyrði samgöngumannvirkja varðandi greiðfærni og öryggi. Því hefði ráðherra borið að horfa til markmiða framkvæmdar eins og þeim hafi verið lýst í matsskýrslunni og velja þann kost sem líklegt verði að telja að hefði í för með sér minnstu umhverfisspjöllin í samræmi við markmið laga um mat á umhverfisáhrifum. Ráðherra hafi því verið óheimilt að fallast á leið B eins og hann hafi gert og því beri að ógilda úrskurðinn.

Kröfu sína reisa stefnendur enn fremur á því að brotið hafi verið gegn 13. og 14. gr. stjórnisýslulaga með því að þeir hafi ekki verið upplýstir um fyrirhugaða framkvæmd fyrir en tillaga til matsáætlunar hafi legið fyrir og kveða að athugasemdir landeigenda á fyrstu stigum málsins hefðu að öllum líkindum getað haft áhrif á matsferlið, t.d. með því að jarðgangagerð hefði verið teflt fram meðal kosta, enda hafi stefnandi, Gunnlaugur, sýnt fram á það með útreikningum sínum að kostnaður við jarðgangagerð sé ekki meiri en svo að réttlætanlegt hafi verið að útiloka þann kost í tillögu að matsáætlun.

Stefnendur byggja kröfu sína á því að ráðherra hafi brotið gegn 31. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 og 13. gr., sbr. 11. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, er ráðherra lét hjá líða að rökstyðja ákvörðun sína. Stefnendur kveða að eftirfarandi atriði sýni fram á skort á rökstuðningi og/eða að efni rökstuðnings sé áfátt:

Í fyrsta laga styðjist niðurstaða ráðherra við þau rök að verulega megi draga úr umhverfisáhrifum leiðar B um Teigsskóg með mótvægisáðgerðum án þess að gerð sé grein fyrir þeim rökum nánar. Í ljósi þess að vistfræðileg úttekt, sem ráðherra hafi sjálfur staðið fyrir, byggði á því að ekki yrði komið við mótvægisáðgerðum og sú niðurstaða var í samræmi við úrskurð Skipulagsstofnunar, hefði verið full ástæða til að gera grein fyrir þeim upplýsingum sem þýðingu höfðu við úrlausn málsins. Þetta eigi sérstaklega við, þar sem boðaðar mótvægisáðgerðir hafi haft úrslitaáhrif ásamt öryggisþættinum á þá niðurstöðu ráðuneytisins að umhverfisáhrifin væru ekki umtalsverð í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum. Órökstudd niðurstaða sem fari í bága við nær öll gögn málsins sé ómálefnaleg og því beri að ógilda ákvörðun ráðherra.

Í annan stað sé ekki samræmi í rökstuðningi fyrir þeirri niðurstöðu ráðherra að mat á umferðaröryggi samgöngumannvirkja sé meðal þeirra þátta sem beri að meta í umhverfismati. Af úrskurðinum megi ráða að ráðherra rökstyðji niðurstöðu sína með skírskotun til skilgreiningar á umhverfi og umhverfisáhrifum í 3. gr. laga nr. 106/2000. Síðar í sama úrskurði komist ráðherra hins vegar að þeirri niðurstöðu að þegar umhverfisáhrif B-leiðar, að teknu tilliti til mótvægisáðgerða, séu vegin upp á móti umferðaröryggissjónarmiðum, verði umhverfisáhrifin ekki umtalsverð í skilningi b-liðar 2. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000. Hér sé sama niðurstaða rökstudd á grundvelli hagsmunamats, öryggisþátturinn tekinn út fyrir matsferlið, en framkvæmdin réttlætt á grundvelli öryggissjónarmiða, enda þótt hún hafi í för með sér umhverfisáhrif. Röksemdafærsla ráðherrans beri með sér að fyrst hafi verið

komist að niðurstöðu í málinu, því næst hafi verið leitað raka til stuðnings fyrirfram gefinni niðurstöðu.

Í þriðja lagi séu forsendur í úrskurði ráðherra í engu samræmi við niðurstöðuna. Þannig hafi öll efnisatriði sem ráðherra hafi gert grein fyrir borið vott um að B-leiðin hefði í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og að mótvægisáðgerðum yrði ekki við komið, þar sem ekki væri unnt að bæta náttúrulegan birkiskóg með ræktun nýrra skóga. Þrátt fyrir þetta hafi verið fallist á veglagningu um Teigsskóg.

Stefnendur byggja kröfur sínar á því að úrskurður umhverfisráðherra sé haldinn eftirfarandi efnisannmörkum þar sem ráðherra hafi í málsmeðferð sinni brotið gegn lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, en hver og einn þeirra leiði til ógildingar á þeim hluta úrskurðarins sem krafist sé ógildingar á:

Ráðherra hafi farið út fyrir heimild sína er fallist var á leið B í 2. áfanga með því að byggja niðurstöðu sína á mati á umferðaröryggi. Með skírskotun til tilgangs laga nr. 106/2000, eins og honum er lýst í a-lið 1. mgr. 1. gr. laganna, hefði ráðherra borið að byggja niðurstöður sína á líklegum umhverfisáhrifum og engu öðru. K-liður 1. mgr. 3. gr. laga nr. 106/2000 setji heimild ráðherra þær skorður að meta aðeins áhrif framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir á umhverfið. Í j-lið sama ákvæðis sé umhverfið síðan skilgreint sem 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. Í 8. og 9. gr. sömu laga sé síðan nákvæmlega mælt fyrir um hvernig þau umhverfisáhrif verði metin, en þar sé hvergi tiltekið að meta skuli sérstaklega umferðaröryggi samgöngumannvirkja. Eftir að Vegagerðin hefði teflt fram þremur valkostum í 2. áfanga veglagningar sem allir hefðu uppfyllt skilyrði um vegtæknilega greiðfærni og umferðaröryggi hafi umhverfisráðherra einungis borið að leggja mat á það hvort líkleg áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar á umhverfið hefðu verið metin með nægjanlegum hætti. Ákvörðun ráðherra, þar sem fallist hafi verið á leið B í 2. áfanga á grundvelli meints umferðaröryggis hafi því skort lagastoð. Vísa stefnendur til úrskurðar ráðuneytisins í Kárahnjúkamálinu, þar sem talið var óheimilt að meta þjóðhagsleg áhrif framkvæmdar, þrátt fyrir að kveðið væri á um í framangreindri skilgreiningu að áhrif á samfélag skyldu metin svo og á efnisleg verðmæti. Byggt er á því að ákvörðun sem ekki styðjist við lög hafi verið ómálefnaleg ákvörðun og því beri að ógilda hana.

Stefnendur byggja kröfu sína á því að ráðherra hafi brotið gegn 9. gr. laga nr. 106/2000 með því að fallast á leið B í 2. áfanga, enda þótt boðaðar mótvægisáðgerðir megni ekki að koma í veg fyrir, draga úr eða bæta fyrir neikvæðu umhverfisáhrifin, en það sé niðurstaða þeirrar rannsóknar sem framkvæmd hafi verið að beiðni ráðherra. Þvert á móti sé það niðurstaða þeirrar rannsóknar að lagning vegar um Teigsskóg muni hafa áhrif á landslag til langframa og skera í sundur heildstætt og fjölbreytt vistkerfi og sérstaka landslagsheild, sem ekki verði endurheimt með ræktun skógar á öðrum stað. Þetta sé í samræmi við niðurstöðu Skipulagsstofnunar sem komist hafi að þeirri niðurstöðu að enda þótt unnt væri að gróðursetja í jafnstórt eða jafnvel enn stærra svæði en það sem raskaðist á leið B, gæti sú endurheimt aldrei komið í stað þeirrar miklu röskunar sem verði í þróuðu vistkerfi Teigsskógar.

Krafa stefnenda um ógildingu úrskurðar sé reist á því að ráðherra hafi verið óheimilt að fallast á leið B í 2. áfanga í andstöðu við lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994. Þeir brýnu hagsmunir séu ekki fyrir hendi sem réttlætt geti að stofna haferninum í hættu. Máli skipti að með því að velja leið D, áfanga 2, sé unnt að ná markmiðum um góðar vegsamgöngur á svæðinu án þess að skaða þau náttúruverðmæti sem svæðið búi yfir.

Málsástæður og lagarök stefndu, Vegagerðarinnar.

Varðandi þá málsástæðu stefnenda að ráðherra hafi ekki uppfyllt kröfur 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, bendir stefnda á að óumdeilt sé og styðjist það við gögn málsins að veglagning samkvæmt leið B sé besta leiðin út frá umferðaröryggissjónarmiðum. Aðilar deili aðeins um hversu miklu betri leiðin sé. Mjög sterk rök þurfi til að ganga fram hjá sjónarmiðum um umferðaröryggi. Þessi leið sé líka besta leiðin út frá vegtæknilegu sjónarmiði. Mesta stytting felist í leiðinni, auk þess sem hún sé á láglendi og með henni losni menn við veginn um Hjallaháls, sem sé farartálmi á vetrum. Stefnda telji hins vegar fráleitt að skýrsla Línuhönnunar sé eina gagnið sem ráðherra hafi litið til í úrskurði sínum þótt vissulega hljóti öryggissjónarmið ávallt að vega þungt við slíkt mat. Tekur stefnda undir með ráðherra að við mat beri að líta til þeirrar skilgreiningar á hugtökum sem fram komi í j-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, en þar sé umhverfi skilgreint sem „samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarminjar, atvinnu og efnisleg verðmæti.“ Telur stefnda að öryggi almennings hljóti að vega þungt við heildarmat á því hvort framkvæmd hafi í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laganna. Ekki verði séð að málsmeðferð ráðherra hafi að neinu leyti gengið gegn ákvæðum stjórnarsýslulaga eða laga nr. 106/2000.

Þá mótmælir stefnda því að rannsókn sem stefnda lét gera á gróðurfari á fyrirhuguðu vegstæði hafi verið þýðingarlaus vegna annmarka sem á henni voru. Telur stefnda að jafnvel þótt einhverjir annmarkar kynnu að hafa verið á rannsókninni, séu þeir ekki þess eðlis að rannsóknin sé þýðingarlaus fyrir málið. Hún sé til þess fallin að upplýsa málið, þótt skiptar skoðanir geti verið á einstöðum atriðum hennar. Þá skipti verulegu máli að ráðherra hafi staðið fyrir frekari rannsókn á gróðurlendinu, sbr. skýrslu Ástu L. Aradóttur vistfræðings, en báðar skýrslurnar séu til þess fallnar að upplýsa málið. Auk þess hafi starfsmenn ráðuneytisins farið í vettvangsferð um svæðið. Þess utan hafi ýmis önnur gögn legið fyrir um svæðið í heild sinni. Þannig hafi málið verið vel upplýst hvað þetta varðaði þegar ráðherra hafi úrskurðað í því. Þá komi skýrt fram í úrskurði ráðherra að hann telji að lagning Vestfjarðavegar um Teigsskóg hafi áhrif á landslag til langframa og skeri í sundur fjölbreytt og heildstætt vistkerfi og sérstaka landslagsheild, sem ekki verði endurheimt með ræktun skóga á öðrum stað. Engu að síður telji ráðherra að hægt sé að beita mótvægisáhrifum til að draga úr áhrifum veglagningar samkvæmt leið B um Teigsskóg. Þá kveður stefnda að rangt sé að ekki hafi farið fram mat á áhrifum þverunar Djúpafjarðar og Gufufjarðar. Í úrskurði ráðherra sé meðal skilyrða að stefnda skuli tryggja að þverun Djúpafjarðar og Gufufjarðar takmarki ekki hefðbundinn þangskurð í þeim og verði stefnda að haga

framkvæmdum sínum í samræmi við það. Þannig sé tryggt að lágmarksrask verði við þverun fjarðanna. Ákvörðun sína hafi því ráðherra byggt á þeim gögnum og upplýsingum sem legið hafi fyrir í málinu.

Stefnda mótmælir því að með veglagningu samkvæmt leið B muni arnarvarpið í Grónesi „nánast örugglega leggjast af“. Stefnda bendir á að í skýrslu Náttúrufræðistofnunar Íslands, sé niðurstaðan sú að af 6 valkostum um leiðir við mynni Djúpafjarðar sé ein hugsanlega fær, en þrjár, sem séu í 800-1000 metra fjarlægð frá arnarsetrinu, séu ólíklegar til að hafa umtalsverð áhrif á framtíð arnarvarps í Gróneseyjum. Þannig komi 4 leiðir af 6 til greina. Þá bendir stefnda á að í úrskurði umhverfisráðherra sé fallist á leið B í 2. áfanga með því skilyrði að stefnda hanni veginn þannig að hann uppfylli skilyrði 19. gr. laga nr. 64/1994 og að við hliðrun á vegstæði skuli haft samráð við Náttúrufræðistofnun Íslands. Telur stefnda að þannig sé tryggt að umhverfisáhrif verði eins lítil og mögulegt er við þessar aðstæður. Þá bendir stefnda á að samkvæmt 3. mgr. 19. gr. laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum sé gert ráð fyrir að umhverfisráðherra geti veitti undanþágu frá bannákvæðum 1. og 2. mgr. 19. gr. laganna, „ í sérstökum tilvikum, svo sem vegna lagningar þjóðvega eða annarrar mannvirkjagerðar í almannaðágu“ eins og það sé orðað. Þannig sé beinlínis gert ráð fyrir að veglagning í almannaðágu geti í einstökum tilvikum réttlætt nokkur umhverfisáhrif.

Þá kveður stefnda að rangt sé að ráðherra hafi í úrskurði sínum „horft fram hjá þeirri óvissu sem ríki varðandi fornminjar í Teigsskógi“. Í úrskurði ráðherra sé tekið undir gagnrýni Fornleifaverndar ríkisins á ónákvæmni í matsskýrslu svo sem vegna óvissu um fjarlægð fornleifa frá einstaka vegkostum. Í samræmi við það er í úrskurði ráðherra gert ráð fyrir að framkvæmdaaðili skuli merkja og greina Fornleifavernd ríkisins frá fornminjum við vegstæðið og hafa nánari samráð við hana varðandi nánari útfærslu á staðsetningu vegstæðisins. Telur stefnda að með þessum skilyrðum sé tryggð varðveisla mögulegra menningarverðmæta við framkvæmdina.

Varðandi meint brot ráðherra á meðalhófsreglu, bendir stefnda á að ráðherra hafi í úrskurði sínum byggt á mörgum mismunandi þáttum þegar fallist var á leið B í 2. áfanga. Bendir stefnda á að í úrskurði ráðherra sé vísað til 3. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum en í j-lið 1. mgr. 3. gr. sé umhverfi skilgreint sem samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarminjar, atvinnu og efnisleg verðmæti. Í l-lið 1. mgr. 3. gr. laganna séu umtalsverð umhverfisáhrif skilgreind sem veruleg óafturkræf neikvæð umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki sé hægt að fyrirbyggja með mótvægisáðgerðum. Telji ráðherra að umferðaröryggissjónarmið vegi þungt við heildarmat á því hvort framkvæmd geti talist hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga nr. 106/2000. Stefnda tekur undir þessi sjónarmið ráðherra, enda sé það óumdeilt að leið B sé besta leiðin út frá umferðaröryggissjónarmiðum. Aðeins sé deilt um hversu miklu betri hún sé. Þannig sé niðurstaða ráðherra byggð á mati á ólíkum umhverfisþáttum og í fullu samræmi við tilgreind ákvæði 3. gr. laga nr. 106/2000. Fráleitt sé því að ráðherra hafi brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar. Vísar stefnda í þessu sambandi til dóms Hæstaréttar í málinu nr. 280/2003, þar sem talið var að markmið laga um mat á umhverfisáhrifum væri meðal annars að stuðla að því að áður en ráðist væri í framkvæmdir sem kynnu að hafa í för með sér

umtalsverð áhrif á umhverfið, lægju fyrir upplýsingar og könnun á þeim áhrifum og að almenningi væru kynntar þær upplýsingar og gefinn kostur á að tjá sig um þær. Yfirlýst markmið laganna væri hins vegar ekki að banna almennt slíkar framkvæmdir.

Þá mótmælir stefnda því að ráðherra hafi brotið gegn andmælarétti stefnenda, sbr. 13. og 14. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, og bendir á að í IV. kafla laga nr. 106/2000 sé fjallað um málsmeðferð vegna matsskyldra framkvæmda. Í 2. mgr. 10. gr. laganna sé gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun kynni hina fyrirhuguðu framkvæmd og matsskýrslu með auglýsingu og eftir því sem við eigi í fjölmiðli sem ætla megi að nái til þeirra sem búi nærri framkvæmdasvæði. Í 4. mgr. 2. gr. laganna sé gert ráð fyrir að matsskýrsla liggi frammi á aðgengilegum stað nærri framkvæmdasvæði og hjá Skipulagsstofnun í sex vikur, sem er jafnframt sá frestur sem gefist til að gera athugasemdir við matsskýrsluna. Þannig hafi stefnendum gefist möguleiki á að koma að öllum þeim athugasemdum og mótmælum við matsskýrsluna sem þeir hafi viljað. Þeir hafi heldur ekki sýnt fram á hverju það hefði breytt fyrir niðurstöðu málsins hefðu þeir komið fyrr að því.

Stefnda byggir á því að eftir framangreindum málsmeðferðarreglum laga 106/2000 hafi verið farið og að stefnendur hafi ekki sýnt fram á annað. Þá byggir stefnda á því að um sé að ræða sérreglur um málsmeðferð vegna matsskyldra framkvæmda sem veiti rikari vernd og gangi framar almennum reglum stjórnarsýsluréttar sem tryggi aðeins lágmarks vernd.

Jafnframt kveður stefnda að forsendur séu ítarlegar og rökstuðningur góður í úrskurði ráðherra. Fjarstæða sé að ráðherra hafi eingöngu litið til umferðaröryggissjónarmiða. Um sé að ræða heildarmat á áhrifum framkvæmda á umhverfið og eitt þeirra atriða sem vegi þar þungt sé öryggi vegfarenda, en menn séu meðal þeirra þátta sem taka verði tillit til, sbr. j-liður 1. mgr. 3. gr. laga nr. 106/2000. Ekkert í úrskurði ráðherra gefi tilefni til að álykta að eingöngu hafi verið litið til þeirra sjónarmiða, enda sé í úrskurðinum vikið að fjölda annarra umhverfisþátta. Gert sé ráð fyrir að tilgreindar stofnanir, svo sem Umhverfisstofnun, Skógrækt ríkisins, Náttúrufræðistofnun Íslands og Fornleifavernd ríkisins skuli vera til ráðgjafar og /eða ráða úrslitum um útfærslu einstakra mótvægisáðgerða. Þannig sé tryggt undir eftirliti sérfróðra aðila að umhverfisáhrif verði eins lítil og mögulegt er.

Þá byggir stefnda á að jafnvel þótt einhverjir annmarkar hafi verið á úrskurði ráðherra hafi þeir ekki verið það miklir að þeir réttlæti að úrskurðurinn verði felldur úr gildi.

Þá mótmælir stefnda sérstaklega þeirri málsástæðu stefnenda að þar sem fleiri kostir hafi verið tækir, samkvæmt leið D, útiloki það þegar af þeirri ástæðu leið B í 2. áfanga. Málið snúist um mat á öllum kostum með tilliti til heildarhagsmuna.

Niðurstaða.

Stefnendur byggja á því að umhverfisráðherra hafi látið hjá líða að tryggja áreiðanleika og gæði þeirra upplýsinga sem niðurstaða um umferðaröryggi leiðar B

var byggð á, og því ekki uppfyllt kröfur 10. gr. stjórnáskilulaga nr. 37/1993. Vísastefnendur til þess að ráðherra hafi byggt niðurstöður sínar á rannsóknum Línuhönnunar um umferðaröryggi á leiðum B og D í skýrslu frá 7. apríl 2006, en sú skýrsla hafi verið röng. Stefnendur byggja á því að umhverfiráðherra hafi borið að meta gæði og áreiðanleika þeirra upplýsinga sem fram komu í ofangreindri skýrslu Línuhönnunar og vísa til þess að skýrslan sé byggð á aðferðum sem notaðar hafi verið í erlendri bók, Highway Design and Traffic Safety Engineering Handbook, en reikningsaðferðum hafi verið beitt á rangan hátt.

Óumdeilt er að allar leiðirnar, B, C og D uppfylla kröfur stefndu, Vegagerðarinnar um greiðfærni og umferðaröryggi. Þá liggur ljóst fyrir að í leið B felst mesta stytting vegalengdar milli Bjarkalundar og Eyrar, sú leið er öll á láglendi og með henni er því úr sögunni sá farartálmi sem falist getur í því að aka yfir hálsa á vetrum. Ágreiningur stendur um hversu miklu betri leið B er en leið D, þegar litið er til umferðaröryggis og hafa stefnendur dregið í efa niðurstöður Línuhönnunar um hversu miklu muni á umferðaröryggi þeirrar leiðar og leiðar D.

Í málinu liggur fyrir skýrsla Línuhönnunar frá 7. apríl 2006 um umferðaröryggi leiðar B og D og þær leiðir bornar saman. Niðurstaða þeirrar rannsóknar var að leið B væri ótvírætt betri kostur en leið D, með tilliti til umferðaröryggis. Jafnframt liggur fyrir önnur skýrsla Línuhönnunar um umferðaröryggi leiðanna frá 25. apríl 2006 og var niðurstaða varðandi umferðaröryggi leiðanna á sama veg, að leið B væri ótvírætt betri kostur með tilliti til umferðaröryggis.

Með umhverfismati fer af staðið flókið ferli upplýsingaöflunar og rannsókna, sem framkvæmdaaðili er ábyrgur fyrir samkvæmt 14. gr. laga nr. 106/2000. Við þetta ferli vegast á hagsmunir framkvæmdaaðilans af því að umhverfismat og ákvörðunartaka stjórnvalda gangi hratt fyrir sig og hagsmunir almennings af því að vandað umhverfismat fari fram, þannig að ákvörðun um leyfi fyrir framkvæmd sé tekin á grundvelli bestu fánlegra upplýsinga. Tvær skýrslur verkfræðistofunnar Línuhönnunar lágu fyrir um umferðaröryggi leiðanna þegar ráðherra kvað upp úrskurð sinn. Þótt ekki verði fullyrt hvort ráðherra hafi í niðurstöðum sínum um umferðaröryggi leiðanna haft til hliðsjónar niðurstöður síðari skýrslu Línuhönnunar verður ekki fram hjá því litið að niðurstaða beggja skýrslanna var á sama veg, að leið B sé ótvírætt betri kostur en leið D, með tilliti til umferðaröryggis, jafnvel þótt einhverju hafi munað á útreikningum á samanlagðri óhappatíðni milli þessara tveggja skýrslna. Upplýsingaöflun og rannsókn á umferðaröryggi beggja leiða fór sannanlega fram af hálfu ráðherra í samræmi við lög nr. 106/2000 og 10. gr. stjórnáskilulaga og hafa stefnendur ekki hnekkkt þeim niðurstöðum sérfræðinga sem lagðar hafa verið fram í málinu og lágu til grundvallar niðurstöðum ráðherra. Í ljósi ofangreinds er það mat dómsins að ekki hafi verið sýnt fram á með fullnægjandi rökum eða gögnum að ráðherra hafi ekki mátt leggja til grundvallar niðurstöðu sinni þá samanburðarrannsókn sem Línuhönnun gerði á umferðaröryggi leiða B og D og ekki fallist á þá málsástæðu stefnenda að ráðherra hafi brotið gegn 10. gr. stjórnáskilulaga. Stefnendur hafa og haldið því fram að k-liður 1. mgr. 3. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 hafi sett heimild ráðherra þær skorður að meta aðeins áhrif framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgi á umhverfið og að í 8. og 9. gr. laganna sé síðan nákvæmlega mælt fyrir um hvernig þau umhverfisáhrif verði metin, en þar sé hvergi tiltekið að meta skuli sérstaklega umferðaröryggi samgöngumannvirkja.

Í j-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er umhverfi skilgreint sem „samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarminjar, atvinnu og efnisleg verðmæti“. Af úrskurði ráðherra má ráða að hann hafi haft þessa skilgreiningu umhverfis til hliðsjónar mati á því hvort umdeild vegalagning gæti talist hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laganna, þ.e. veruleg, óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum. Þannig hefur ráðherra í úrskurði sínum ekki einvörðungu byggt á niðurstöðum Línuhönnunar um samanburð á umferðaröryggi leiða B og D, heldur hefur ráðherra lagt heildstætt mat á það, á grundvelli annarra gagna málsins og út frá skilgreiningu laganna á umhverfi, hvort umdeild veglagning teldist hafa veruleg umhverfisáhrif. Umhverfismat nær, samkvæmt framangreindu ákvæði j-liðar 3. gr. laga nr. 106/2000, til ýmissa samfélagslegra þátta sem áhrif hafa á efnisleg gæði manna, heilbrigði þeirra og atvinnu og er ráðherra falið, með vísan til 13. gr. laga nr. 106/2000, að endurskoða forsendur og niðurstöður úrskurðar Skipulagsstofnunar. Ráðherra hefur talið umferðaröryggissjónarmið vega þungt við heildarmat á því hvort framkvæmd geti talist hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Með túlkun sinni á hugtakinu umhverfi hefur ráðherra vegið og metið áhrif framkvæmdar á umhverfið, þar á meðal þau áhrif framkvæmdarinnar á menn, heilbrigði og samfélag sem felast í ákveðnu umferðaröryggi. Er það mat dómsins að ráðherra hafi, í ljósi j-liðar 3. gr. laga nr. 106/2000, verið það heimilt og að stefnendur hafi ekki sýnt fram á að ráðherra hafi farið út fyrir heimild sína. Hér ber og að líta til þess að umhverfisráðherra hefur verulegt svigrúm samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum til þess að takmarka umfang framkvæmdar og leggja á framkvæmdaaðila að grípa til mótvægisáðgerða eða annarra aðgerða ef hann telur að með því móti verði neikvæð umhverfisáhrif innan þeirra marka sem talin eru ásættanleg og þar með ekki umtalsverð.

Þegar framangreint er virt er ekki fallist á að ráðherra hafi farið út fyrir heimild sína í úrskurði sínum.

Stefnendur hafa byggt á því að umhverfisáhrif framkvæmdar á gróðursamfélagið á landsvæðinu hafi ekki verið upplýst er ráðherra féllst á leið B og benda á að rannsókn sem Vegagerðin stóð fyrir hafi verið þýðingarlaus vegna annmarka á henni.

Eins og að ofan greinir fékk stefnda Arnlín Óladóttur til að kanna hvort um væri að ræða á landsvæðinu einhverjar þær tegundir plantna eða gróðurhverfa sem bæri að vernda í sjálfu sér, eða sem búsvæði fyrir viðkvæmar tegundir. Enn fremur að kanna hvaða áhrif framkvæmdin í heild sinni hefði á gróðurfar og gróðurskilyrði á umræddu svæði. Þannig liggur fyrir í málinu álit sérfræðings á ofangreindu, en auk þess vann Ásta L. Aradóttir vistfræðingur „sérfræðiálit um eiginleika og sérstöðu skóglendis í utanverðum Þorskafirði (Teigsskógur) vegna úrskurðar um mat á umhverfisáhrifum Vestfjarðavegar nr. 60“. Jafnframt fóru starfsmenn ráðuneytisins á vettvang. Verður ekki annað ráðið af framangreindu en að upplýst hafi verið um mat á áhrifum framkvæmdarinnar fyrir gróðursamfélagið þegar ráðherra kvað upp úrskurð sinn. Þeir annmarkar á rannsókn Arnlínnar Óladóttur, sem stefnendur hafa sýnt fram á með framlagningu umsagnar Ágúst H. Bjarnasonar grasafreðings í málinu, eru ekki það veigamiklir að fella beri úrskurð ráðherra úr

gildi af þeim sökum. Í úrskurði sínum féllst ráðherra á niðurstöðu Ástu L. Aradóttur vistfræðings um að lagning Vestfjarðavegar um Teigsskóg muni hafa áhrif á landslag þar til langframa, en heimilaði þó framkvæmdina, enda hefur ráðherra verulegt svigrúm til að takmarka umfang framkvæmdar og leggja á framkvæmdaaðila að grípa til mótvægisáðgerða ef hann telur að með því móti verði neikvæð umhverfisáhrif innan þeirra marka sem talin eru ásættanleg. Í úrskurði ráðherra eru sett fram skilyrði um slíkar mótvægisáðgerðar vegna framkvæmdanna. Í ljósi framanritaðs er það mat dómsins að upplýst hafi verið um áhrif framkvæmdarinnar á gróðursamfélagið á landsvæðinu er ráðherra féllst á leið B og ekki fallist á með stefnendum að ráðherra hafi brotið gegn 9. gr. laga nr. 106/2000 er framkvæmdin var heimilud eins og stefnendur byggja á.

Þá byggja stefnendur á því að við leið B muni arnarvarpið í Grónesi nánast örugglega leggjast af.

Eins og fram kemur í skýrslu Náttúrufræðistofnunar Íslands og áréttað er í úrskurði ráðherra, gætu fjórir valkostir af þeim sex sem settir voru fram samkvæmt leið B um mynni Djúpafjarðar uppfyllt kröfur 19. gr. laga nr. 64/1994 og féllst ráðuneytið á að unnt væri að uppfylla skilyrði 1. og 2. mgr. 19. gr. laga nr. 64/1994, bæði hvað varðaði fjarlægð vegagerðar frá Grónesborg og Gróneseyjum. Ráðherra hefur verulegt svigrúm til að leggja á framkvæmdaaðila að grípa til mótvægisáðgerða eða annarra áðgerða ef hann telur að með því móti verði neikvæð umhverfisáhrif innan þeirra marka sem talin eru ásættanleg og þar með ekki umtalsverð. Þannig eru í úrskurði ráðherra sett fram skilyrði um að framkvæmdaaðili skuli hanna veginn þannig að hann uppfylli skilyrði 19. gr. laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum dýrum og villtum fuglum. Er því ekki fallist á þá málsástæðu stefnenda að ráðherra hafi horft fram hjá lagaákvæðum sem tryggja eiga sérstaka vernd hafarnarins.

Stefnendur byggja á því að horft hafi verið fram hjá óvissu sem ríki varðandi fornminjar í Teigsskógi. Í úrskurði umhverfisráðherra kemur glögglega fram að ráðuneytið fallist á afstöðu Fornleifaverndar ríkisins um að stofnunin telji að hún þurfi að fá endanlega tillögu um leiðarval ásamt nákvæmri afstöðu leiðarinnar til fornleifa til að geta sagt fyrir um hver áhrif vegagerðin muni hafa á fornleifar og til hvaða mótvægisáðgerða þurfi að grípa. Meðal skilyrða fyrir framkvæmdinni setur ráðherra og að framkvæmdaraðili skuli merkja og greina Fornleifavernd ríkisins frá fornminjum við vegstæðið og hafa samráð við Fornleifavernd ríkisins um nánari útfærslu á staðsetningu vegstæðisins. Þannig verður ekki séð að ráðherra hafi horft fram hjá þeirri óvissu sem ríki varðandi fornminjar í Teigsskógi og er ekki fallist á þá málsástæðu stefnenda.

Varðandi formannmarka úrskurðar ráðherra hafa stefnendur bent á að ráðherra hafi brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar er fallist var á leið B, enda þótt ráða megi af úrskurðinum að sú leið hafi í för með sér mestu umhverfisspjöll þeirra valkosta sem í boði voru.

Eins og ofan greinir má af úrskurði ráðherra ráða að hann hafi haft þá skilgreiningu umhverfis sem fram kemur í j-lið 3. gr. laga um umhverfisáhrif til hliðsjónar mati á því hvort umdeild vegalagning gæti talist hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laganna. Umhverfismat nær samkvæmt framangreindu ákvæði j-liðar 3. gr. laga nr. 106/2000 til ýmissa samfélagslegra

Þátta sem áhrif hafa á efnisleg gæði manna, heilbrigði þeirra og atvinnu. Ráðherra hefur talið umferðaröryggissjónarmið vega þungt við heildarmat á því hvort framkvæmd geti talist hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Með túlkun sinni á hugtakinu umhverfi hefur ráðherra vegið og metið áhrif framkvæmdar á umhverfið, þar á meðal þau áhrif framkvæmdarinnar á menn, heilbrigði og samfélag sem felast í ákveðnu umferðaröryggi, enda hefur hann einnig verulegt svigrúm samkvæmt lögnum til þess að takmarka umfang framkvæmdar og leggja á framkvæmdaaðila að grípa til mótvægisáðgerða eða annarra áðgerða ef hann telur að með því móti verði neikvæð umhverfisáhrif innan þeirra marka sem talin eru ásættanleg og þar með ekki umtalsverð. Þegar framangreint er virt, er ekki fallist á að ráðherra hafi með úrskurði sínum brotið gegn meðalhófsreglu stjórnisýsluréttar.

Þá hafa stefnendur talið að ráðherra hafi brotið gegn 13. og 14. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 með því að þeir hafi ekki verið upplýstir um fyrirhugaða framkvæmd fyrr en tillaga til matsáætlunar hafi legið fyrir.

Með lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 voru lögfest sérákvæði um andmæla- og athugasemdarétt málsaðila og mæla þau fyrir um ríkari rétt en kveðið er á um í stjórnisýslulögum til handa málsaðilum til að koma á framfæri sjónarmiðum sínum og andmælum. Þannig er kveðið á um það í 2. mgr. 10. gr. laganna að Skipulagsstofnun kynni hina fyrirhuguðu framkvæmd og matsskýrslu með auglýsingu og eftir því sem við á í fjölmiðli sem ætla má að nái til þeirra sem búi nærri framkvæmdasvæði. Í 4. mgr. 10. gr. laganna er gert ráð fyrir að matsskýrsla liggi frammi á aðgengilegum stað nærri framkvæmdasvæði og hjá Skipulagsstofnun í sex vikur. Stefnendur hafa ekki sýnt fram á með hvaða hætti var brotið gegn ákvæðum laganna um andmælarétt og ekki verður annað ráðið af gögnum málsins en að stefnendur hafi komið að ítarlegum athugasemdum sínum og andmælum í öllu matsferlinu. Er því ekki á þessa málsástæðu stefnenda fallist.

Af hálfu stefnenda er einnig byggt á því að ráðherra hafi látið hjá líða að rökstyðja ákvörðun sína og með því brotið gegn 31. gr. stjórnisýslulaga og 13. gr., sbr. 11. gr. laga nr. 106/2000. Í 31. gr. stjórnisýslulaga sem fjallar um form og efni úrskurða er greint hvaða atriði skuli koma fram í úrskurði. Er vafalaust að mati dómsins að öll þau atriði sem þar greinir koma fram í úrskurði ráðherra, þar á meðal er að finna rökstuðning fyrir niðurstöðu máls. Í rökstuðningi skal, samkvæmt 22. gr. stjórnisýslulaga, vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðun stjórnvalds byggist á og greina frá þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi voru við mat, ef ákvörðun byggist á mati. Þá skal rekja í stuttu máli upplýsingar um málsatvik sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins. Í úrskurði ráðherra, sem er 23 bls. að lengd, er að finna þau meginsjónarmið sem ráðandi voru við mat hans, tilvísun til réttarreglna og reifun á málsatvikum. Eins og glögglega kemur fram í úrskurði ráðherra er hann þeirrar skoðunar að umhverfisáhrif leiðar B geti orðið töluverð, en með tilliti til umferðaröryggis og skilyrða um mótvægisáðgerðir væru þau áhrif ekki umtalsverð í skilningi laganna. Heildarmat fór fram af hálfu ráðherra á áhrifum hinnar umdeildu framkvæmdar og ítarlega gerð grein fyrir skilyrðum fyrir framkvæmdinni.

Þegar framangreint er virt er ekki fallist á að rökstuðningi ráðherra hafi verið ábótavant.

Stefnendur kveða að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga með því að í matsferlinu hafi ekki farið fram mat á líklegum umhverfisáhrifum þverunar Djúpafjarðar og Gufufjarðar. Óvissa ríki því um líkleg áhrif þverunar Djúpafjarðar og Gufufjarðar á fitjagróður, leirur og votlendisgróður á töngum og í botni fjarðanna.

Tilgangur laga um umhverfisáhrif nr. 106/2000, er samkvæmt a-lið 1. gr. laganna 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. Í matsskýrslu framkvæmdaaðila skal, eins og greinir í 9. gr. laganna, tilgreina þau áhrif framkvæmda, uppsöfnuð og samvirk, bein og óbein, sem fyrirhuguð framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir kann að hafa á umhverfi og samspil einstakra þátta í umhverfinu. Þá skal gera grein fyrir því hvaða forsendur liggja til grundvallar matinu. Lýsa skal þeim þáttum fyrirhugaðrar framkvæmdar sem líklegast er talið að geti valdið áhrifum á umhverfið, þar á meðal umfangi, hönnun og staðsetningu, samræmi við skipulagsáætlanir og fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum. Ávallt skal gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman.

Í matsskýrslu stefndu segir, varðandi þverun Djúpafjarðar og Gufufjarðar, að nokkrir kostir komi til álita á leið B milli Þórisstaða og Melaness. Sex kostir hafi verið skoðaðir við þverun yfir Djúpafjörð, en aðeins hafi verið einn kostur lagður fram við þverun Gufufjarðar. Borin voru saman gæði þessara kosta með tilliti til landslags, arnarvarps, brúarstæðis og áætlaðs framkvæmdakostnaðar. Þá segir í matsskýrslu stefnda varðandi áhrif á sjávarföll að við þverun Þorskafjarðar verði tryggt að full vatnsskipti verði innan þverunar. Ef Þorskafjörður, Djúpifjörður eða Gufufjörður verði þveraðir verði brúarop í öllum tilfellum að vera það rífleg að um verði að ræða full vatnsskipti. Ef leiðir verði samþykktar sem feli í sér þverun fjarða, þá verði það með skilyrði um full vatnsskipti. Við verkhönnun brúaropa muni því stefnda láta setja upp tölvulíkön sambærileg við þau sem gerð hafi verið fyrir Kolgrafarfjörð, Mjóafjörð og Reykjafjörð.

Þá segir í matsskýrslu að lífríki í fjörum og á leirum innan þverunar muni ekki skaðast að marki, þar sem tryggt verði full vatnsskipti við þverun Djúpafjarðar og Gufufjarðar. Jafnframt kemur þar fram að þverun fjarðanna utarlega muni líklega ekki hafa teljandi áhrif á fitjarnar í botni þeirra, að því gefnu að vatnsskipti verði óbreytt.

Í matsskýrslu segi jafnframt varðandi vöktun, að áhrif á náttúrufar séu fyrrséð og afmörkuð, og því ekki talin ástæða til skipulegrar vöktunar. Þó skuli bent á að ef firðir verði þveraðir þá verði fuglar taldir vor og haust í tvö ár eftir að framkvæmdum ljúki. Talningar miðist fyrst og fremst að því að kanna hvort fuglarnir nýti áfram svæðin fyrir innan þveranir að framkvæmdum loknum. Ekki sé gert ráð fyrir að selta breytist í Þorskafirði, Djúpafirði eða Gufufirði ef þessir firðir verði þveraðir. Vegagerðin muni samt mæla seltu á flóði yfir meðalstraum, bæði fyrir innan og utan þverun. Mælingar verði gerðar í tvö ár eftir að framkvæmdum er lokið samkvæmt sýnatökuáætlun.

Ljóst er samkvæmt ofangreindu orðalagi í matsskýrslu stefndu, „að lífríki í fjörum og á leirum innan þverunar muni ekki skaðast að marki“ og að þverun fjarðanna „muni líklega ekki hafa teljandi áhrif á fitjarnar í botni þeirra“ að mikil óvissa ríkir um það og að ekki var lagt mat á þau áhrif breyttra strauma, setflutninga og hugsanlegra breytinga á seltumagni sjávar á umhverfið sem væntanlega verða í kjölfar þverunar fjarðanna, jafnvel þótt full vatnsskipti verði tryggð. Aðeins eru uppi getgátur af hálfu stefndu um áhrif á lífríki í fjörum og á leirum og fitjar í botni fjarðanna.

Við matsskýrslu lá ekki fyrir könnun Verkfræðistofunnar Vatnaskila, sem lögð var fram fyrir aðalmeðferð máls þessa, þar sem kannað var með straumlíkani af Gufufirði, Djúpafirði og Þorskafirði hver áhrif þverunar Gufufjarðar og Djúpafjarðar væru á strauma í fjörðunum. Gat því hvorki Skipulagsstofnun né umhverfisráðherra lagt mat á þær niðurstöður um áhrif þverunar fjarðanna á strauma í þeim, en eins og að ofan greinir skal í matsskýrslu framkvæmdaáðila tilgreina þau áhrif framkvæmda, uppsöfnuð og samvirk, bein og óbein, sem fyrirhuguð framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir kann að hafa á umhverfi og samspil einstakra þátta í umhverfinu. Með úrskurði Skipulagsstofnunar var lagst gegn leið B vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa og ekki lagt mat á hvort upplýsingar um áhrif þverunar fjarðanna væru fullnægjandi. Slíkt mat fór ekki heldur fram á vegum umhverfisráðuneytisins. Ber úrskurður umhverfisráðherra það glögglega með sér, enda er einungis vikið að umhverfisáhrifum þverunar Gufufjarðar og Djúpafjarðar í einu þeirra skilyrða sem leið B voru sett í úrskurði ráðherra, þar sem segir að tryggja skuli að hefðbundinn þangskurður í fjörðunum takmarkist ekki við þverun fjarðanna, án þess að gerð sé grein fyrir á hvern hátt það skuli tryggt. Það er hlutverk umhverfisráðherra samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, að meta hvort umfjöllun um einstaka umhverfisþætti í matsskýrslu og öðrum gögnum sem aflað er í matsferli, sé fullnægjandi. Ráðherra er bundinn af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga og þar sem fullnægjandi upplýsingar um áhrif þverunar fjarðanna á umhverfið lágu ekki fyrir þegar hann kvað upp úrskurð sinn, bar honum að láta rannsaka þau áhrif á fullnægjandi hátt. Þannig hefði verið lagður viðhlítandi grundvöllur að ákvörðuninni áður en hún var tekin. Þar sem á skorti að fyrrnefndar upplýsingar lægju fyrir við uppkvaðningu úrskurðar ráðherra er um svo veigamikinn ágalla á honum að ræða, að óhjákvæmilegt er að fella þann hluta úrskurðarins, þar sem fallist er á leið B í 2. áfanga Vestfjarðavegar (60) Bjarkalundur-Eyri í Reykhólahreppi með skilyrðum, úr gildi.

Með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 verður stefnda, Vegagerðin, dæmd til að greiða hverjum stefnenda fyrir sig 300.000 krónur í málskostnað, samtals 1.500.000 krónur. Gjafsóknarleyfi hefur ekki verið lagt fram í réttinum.

Héraðsdómararnir Ingveldur Einarsdóttir sem dómsformaður, Arngrímur Ísberg og Sigríður Ingvarsdóttir kveða upp þennan dóm.

D ó m s o r ð:

Felldur úr gildi sá hluti úrskurðar umhverfisstjórnar frá 5. janúar 2007, þar sem fallist er á leið B í 2. áfanga Vestfjarðavegar (60) Bjarkalundur-Eyri í Reykhólahreppi með skilyrðum í 6 liðum.

Stefnda, Vegagerðin, greiði stefnendum, Olgu I. Pálsdóttur, Guðmundi Sveinssyni, Fuglaverndarfélagi Íslands, Náttúruverndarsamtökum Íslands og Gunnlaugi Péturssyni, hverjum fyrir sig 300.000 krónur í málskostnað.

Ingveldur Einarsdóttir

Arngrímur Ísberg

Sigríður Ingvarsdóttir