

## D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 5. desember 2008 í máli nr. E-2097/2008:

**Pétur M. Jónasson**

*(Guðjón Ólafur Jónsson hrl.)*

**gegn**

**Vegagerðinni**

*(Reynir Karlsson hrl.)*

Mál þetta, sem dómtekið var 17. nóvember sl., var höfðað 26. mars sl. af Pétri M. Jónassyni, Helsevej 21, 3400 Hillerød, Danmörku, gegn Vegagerðinni, Borgartúni 5-7, Reykjavík.

Stefnandi krefst þess aðallega að ógiltur verði úrskurður umhverfisráðherra, uppkveðinn 10. maí 2007, um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar (356) milli Laugarvatns og Þingvalla í Bláskógabyggð í Árnessýslu. Til vara krefst stefnandi þess að úrskurðurinn verði ógiltur að því er varðar leið 7 vestur Eldborgarhraun að Þingvallavegi. Í báðum tilvikum er krafist málskostnaðar úr hendi stefnda að viðbættum virðisaukaskatti á málflutningsþóknun.

Af hálfu stefnda er krafist sýknu af öllum kröfum stefnanda. Einnig er krafist málskostnaðar samkvæmt mati dómsins.

### **Yfirlit málsatvika og ágreiningsefna**

Á undanförunum árum hafa verið uppi áætlanir um nýja vegagerð milli Þingvalla og Laugarvatns en vegurinn liggur nú yfir Gjábakkahraun og er nr. 365. Í samgönguáætlun frá Alþingi fyrir árin 2003-2006 er gert ráð fyrir nýjum Gjábakka vegi (Lyngdalsheiðarvegi). Af hálfu stefnda er vísað til þess að í samgönguáætlun fyrir árin 2007-2010 sé gert ráð fyrir 370.000.000 króna fjárveitingu til vegarins á árinu 2008. Í aðalskipulagi Laugardalshrepps 2000-2012 sé nýr heilsársvegur um Gjábakka talinn til forgangsverkefna.

Í úrskurði Skipulagsstofnunar 11. nóvember 2004 kemur fram að stefndi hafi tilkynnt um framkvæmd vegalagningarinnar 16. júlí s.á. Lögð hafi verið fram matsskýrsla af hálfu stefnda um fyrirhugaða framkvæmd, sem lýst er í úrskurðinum, þar sem fjórir framkvæmdakostir voru settir fram sem raunhæfir kostir er uppfylltu fyrirhuguð markmið. Jafnframt er í skýrslunni fjallað um leið 1, sem er uppbygging núverandi vegar, en sá kostur var ekki metinn þar sem hann var

ekki talinn raunhæfur. Með úrskurði Skipulagsstofnunar var fallist á framkvæmdina eftir öllum leiðum sem lagðar voru til í matsskýrslunni.

Stefnandi kærði úrskurðinn, ásamt Náttúruverndarsamtökum Íslands og Landvernd, til umhverfisráðherra. Kveðinn var upp úrskurður 28. júní 2005 þar sem úrskurður Skipulagsstofnunar var felldur úr gildi. Ráðuneytið féllst ekki á þá röksemd stefnda að endurbygging núverandi Gjábakkavegar væri ekki raunhæfur kostur. Nýtt mat þyrfti því að fara fram þar sem gerð væri grein fyrir endurbyggingu vegarins og sá kostur borinn saman við aðra kosti.

Í gögnum málsins kemur fram að af hálfu stefnda voru Skipulagsstofnun send drög að tillögum að matsáætlun Gjábakkavegar 18. júlí 2005. Gerðar voru athugasemdir við tillögurnar af hálfu Skipulagsstofnunar, eins og fram kemur í bréfi 5. ágúst s.á. til Stefáns Gunnars Thors hjá verkfræðistofunni VSÓ Ráðgjöf þar sem tillögurnar voru unnar. Í bréfi 10. ágúst s.á. til Skipulagsstofnunar voru enn lagðar fram tillögur stefnda að matsáætlun og var fallist á þær með bréfi Skipulagsstofnunar 22. september s.á.

Með bréfi 30. september s.á. til Skipulagsstofnunar var af hálfu stefnda tilkynnt um matsskylda framkvæmd á Gjábakkavegi, en tilkynningunni fylgdi matskýrsla um umhverfisáhrif samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Í bréfi Skipulagsstofnunar 13. október s.á. til VSÓ Ráðgjafar, sem vann matsskýrsluna fyrir stefnda, er staðfest að stofnuninni hafi borist til skoðunar drög að matsskýrslu um Gjábakkaveg.

Skipulagsstofnun kvað upp úrskurð 24. maí 2006 þar sem fallist var á fyrir hugaða framkvæmd með tilteknum skilyrðum. Stefnandi kærði úrskurðinn til umhverfisráðherra 26. júní s.á. og krafðist þess að felldur yrði úr gildi sá hluti úrskurðar Skipulagsstofnunar sem lýtur að leið 7 þar sem sú leið hefði í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Með úrskurði ráðherra 10. maí 2007 var úrskurður Skipulagsstofnunar staðfestur með viðbótarskilyrði um mælingu á ákomu loftaðborinnar köfnunar efnismengunar áður en framkvæmdir hæfust og í að minnsta kosti fimm ár eftir lok þeirra.

Stefnandi telur úrskurðinn ólögmetan og hefur krafist þess að hann verði felldur úr gildi, aðallega í heild sinni, en til vara að því er varðar leið 7 vestur Eldborgarhraun að Þingvallavegi. Stefnandi telur slíka annmarka á úrskurðinum, bæði formlega og efnislega, að ekki verði hjá því komist að verða við kröfum hans. Aðalkröfuna styður hann þeim rökum að um mat á umhverfisáhrifum hefði átt að fara samkvæmt lögum nr. 106/2000 eins og þeim var breytt með lögum nr. 74/2005, en ekki eldri lögum. Þá hafi skipulagsstjóri verið vanhæfur til meðferðar og úrlausnar málsins, brotið hafi verið á andmæla- og upplýsingarétti stefnanda, rann sóknarregla stjórnisýslulaga hefði verið brotin, auk þess sem niðurstaða umhverfisráðherra hafi byggst á réttarreglum, sem ekki höfðu öðlast gildi þegar skipulagsstjóri kvað upp úrskurð sinn. Varakrafa stefnanda er byggð á því að vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa leiðar 7 vestur Eldborgarhraun að Þingvallavegi hafi verið óhjákvæmilegt að leggjast gegn vegarlagningu á þeirri leið, sbr. b-lið 11. gr. og 2. mgr. 13. gr. þágildandi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

Af hálfu stefnda er því mótmælt að úrskurðurinn sé ólögmaður enda hafi hvorki málsmeðferðarreglur né aðrar réttarreglur verið brotnar við meðferð og úrlausn málsins af hálfu þeirra sem fóru með það.

### **Málsástæður og lagarök stefnanda**

Stefnandi vísar til þess að stefndi hafi um langt skeið viljað leggja nýjan veg, svokallaðan Gjábakkaveg nr. 356, milli Laugarvatns og Þingvalla. Stefnandi hafi látið sig málið varða, enda landeigandi við fyrirhugað vegarstæði, auk þess að hafa sinnt rannsóknum á vatnasviði Þingvallavatns um áratugaskeið og gefið út tvær bækur og ritað á annað hundrað fræðigreina um náttúru svæðisins með aðstoð um 50 annarra sérfræðinga.

Eftir að umhverfisráðherra hafði fellt úr gildi úrskurð Skipulagsstofnunar frá 11. nóvember 2004 hafi stefndi aftur lagt fram drög að matsskýrslu til Skipulagsstofnunar 30. september 2005. Að lokinni athugun Skipulagsstofnunar og breytingum stefnda hafi framkvæmdin verið auglýst opinberlega og matsskýrslan lögð fram til kynningar 24. janúar 2006. Almennungi hafi verið veittur frestur til að skila athugasemdum við skýrsluna til 24. mars s.á. Tvær athugasemdir hafi borist á kynningartíma, önnur frá stefnanda, 3. mars, og hin frá Landvernd, 7. sama mánaðar.

Fyrirhugaður vegur sé 16 km langur frá vegamótum við Laugarvatnsveg um jaðar Lyngdalsheiðar að Þingvallavegi. Í matsskýrslu hafi verið lögð fram til athugunar og úrskurðar fimm vegarstæði austan Eldborgarhrauns, þ.e. leiðir 1, 2, 3, 12a og samsett leið 2+1. Þá hafi verið lagðir fram þrír kostir vestur yfir hraunið, þ.e. leiðir 1, 7 og samsett leið 3+1. Stefnandi hafi talið besta vegarstæðið leið 3 að austanverðu og leið 7 að vestanverðu (leið 3+7).

Með úrskurði 24. maí 2006 hafi Skipulagsstofnun fallist á lagningu Gjábakkavegar samkvæmt öllum leiðum sem komi fram í matsskýrslu. Stefnandi hafi kært úrskurðinn til umhverfisráðherra 26. júní s.á. Með bréfum 20. júlí s.á. hafi ráðherra óskað eftir umsögn Skipulagsstofnunar og stefnda um hvort ráðherra hefði heimild til að úrskurða í málinu vegna breytinga, sem orðið höfðu á lögum um mat á umhverfisáhrifum með lögum nr. 74/2005 og tóku gildi 1. október 2005. Stefnandi hafi skilað inn athugasemdum með bréfi 3. ágúst 2006 og Skipulagsstofnun 4. s.m. Athygli stefnanda hafi ekki verið vakin á þessum álitaeftum og honum ekki gefinn kostur á að tjá sig um þau.

Með bréfum 1. september s.á. hafi umhverfisráðherra tilkynnt stefnda og Skipulagsstofnun að hann hefði ákveðið að taka kærðu stefnanda til úrskurðar, jafnframt því sem hann hafi óskað umsagnar um kæruna. Stefnandi hafi verið tilkynnt um þessa niðurstöðu með bréfi 4. september. Með bréfum 1. s.m. hafi ráðherra óskað eftir umsögnum Bláskógabyggðar, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Umhverfisstofnunar og Veiðimálastofnunar. Umsagnir þeirra hafi borist umhverfisráðherra á tímabilinu 15. september til 10. október 2006. Stefnandi hafi með bréfi ráðherra 30. október s.á. verið gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum sínum við umsagnirnar, sem hann hafi gert með bréfi 5. desember s.á.

Umhverfissráðherra hafi kveðið upp úrskurð 10. maí 2007 og staðfest úrskurð Skipulagsstofnunar að viðbættu skilyrði um mælingar á ákomu loftaðborinnar köfnunarefnismengunar áður en framkvæmdir hefðust og í a.m.k. fimm ár eftir lok þeirra. Stefnandi hafi farið fram á endurupptöku málsins með bréfi til umhverfis ráðherra 9. ágúst s.á. með vísan til 24. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Því hafi verið hafnað með bréfi 26. september s.á.

Af hálfu stefnanda er vísað til þess að samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 skyldu framkvæmdir, sem tilgreindar væru í 1. viðauka laganna, ávallt vera háðar mati á umhverfisáhrifum. Þeirra á meðal voru nýir vegir utan þéttbýlis, 10 km að lengd eða lengri, sbr. ii-lið 10. tl. 1. viðauka. Í þeim tilvikum skyldi framkvæmdaraðili gera tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laganna. Féllist stofnunin á áætlunina bar framkvæmdaraðila að gera skýrslu um mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar, sbr. 1. mgr. 9. gr. Að lokinni kynningu og öflun athugasemda skyldi Skipulagsstofnun kveða upp úrskurð um hvort fallist væri á hlutaðeigandi framkvæmd, með eða án skilyrða, eða hvort lagst yrði gegn framkvæmdinni vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa, sbr. 10. og 11. gr. þágildandi laga. Öllum hafi verið heimilt að kæra slíkan úrskurð til umhverfissráðherra, sbr. 3. og 4. mgr. 12. gr. laganna.

Með lögum nr. 74/2005, sem tóku gildi 1. október 2005, hafi verið gerðar umtalsverðar breytingar á lögnum um mat á umhverfisáhrifum. Þar sé gert ráð fyrir mun ítarlegra matsferli en áður. Áfram sé mælt fyrir um að tilteknar framkvæmdir skyldu háðar mati á umhverfisáhrifum. Tillögu að matsáætlun skuli skila til Skipulagsstofnunar, sem samþykkt geti hana með eða án athugasemda, sbr. 8. gr. Því næst skuli framkvæmdaraðili vinna skýrslu um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, svonefnda frummatsskýrslu, sbr. 9. gr., sem Skipulagsstofnun taki til athugunar, kynni með auglýsingu og afli athugasemda um, sbr. 10. gr. Stofnunin sendi síðan framkvæmdaraðila þær umsagnir og athugasemdir sem berist. Skuli framkvæmdaraðili vinna endanlega matsskýrslu á grundvelli frummatsskýrslu, sbr. 6. mgr. 10. gr. Í matsskýrslunni skuli gerð grein fyrir framkomnum athugasemdum og umsögnum og afstaða tekin til þeirra áður en skýrslan er send til Skipulagsstofnunar. Stofnunin gefi álit sitt á því hvort mats skýrslan uppfylli skilyrði laganna svo breyttra eða reglugerða settra samkvæmt þeim og nánar er gerð grein fyrir í 11. gr. laganna. Álit Skipulagsstofnunar sé síðan kynnt umhverfissráðherra, framkvæmdaraðila og fleirum, sbr. 4. mgr. 11. gr.

Með 17. gr. laga nr. 74/2005 hafi verið gerð breyting á ákvæði til bráðabirgða II í lögum nr. 106/2000. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins sé heimilt að ljúka mati á umhverfisáhrifum samkvæmt þeirri málsmeðferð sem gildi samkvæmt eldri lögum hafi matsskýrsla verið send Skipulagsstofnun fyrir gildistöku laganna, þ.e.a.s. laga nr. 74/2005. Áður hefði ákvæði til bráðabirgða II mælt fyrir um að skylt væri að ljúka mati á umhverfisáhrifum, sem hafist hefði fyrir gildistöku laganna, samkvæmt eldri lögum.

Með bréfi 30. september 2005 hafi stefndi tilkynnt Skipulagsstofnun um mats skylda framkvæmd, þ.e. lagningu Gjabakkavegar, og sent skýrslu um mat á umhverfisáhrifum vegarins. Þess hafi verið óskað að athugun Skipulagsstofnunar fylgdi þágildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum. Daginn eftir hafi lög nr.

74/2005 tekið gildi. Af bréfi Skipulagsstofnunar 13. október s.á. megi glögglega ráða að stofnunin hafi litið svo á að um væri að ræða drög að matsskýrslu en ýmsar athugasemdir hafi verið gerðar við drögin í sérstöku minnisblaði, dagsettu þann dag.

Með bréfi stefnda 21. desember s.á. hafi Skipulagsstofnun verið tilkynnt öðru sinni um fyrirhugaða lagningu Gjábakkavegar, en skýrsla um mat á umhverfisáhrifum hafi fylgt bréfinu. Stefndi hafi sérstaklega óskað eftir því að athugun Skipulagsstofnunar fylgdi þágildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum. Það verði ekki skilið öðru vísi en svo að um væri að ræða þau lög sem í gildi voru þegar bréfið var ritað, þ.e. lögum nr. 106/2000 eins og þeim hafði verið breytt með lögum nr. 74/2005. Af minnisblaði Skipulagsstofnunar til stefnda 2. janúar 2006 verði heldur ekki annað ráðið en að stofnunin hafi við athugun sína farið eftir ákvæðum 1. mgr. 10. gr. gildandi laga. Gerðar hafi verið sérstakar athugasemdir við drög að frummatsskýrslu, sbr. 1. mgr. 9. gr. gildandi laga um mat á umhverfisáhrifum.

Stefndi hafi með öðru bréfi 21. desember 2005, sem mótttekið var af Skipulagsstofnun 15. janúar 2006, tilkynnt um Gjábakkaveg sem matsskylda fram kvæmd. Í bréfinu segi að með því fylgi skýrsla um mat á umhverfisáhrifum fram kvæmdarinnar. Óskað hafi verið eftir því að athugun Skipulagsstofnunar fylgdi lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir breytingar sem tóku gildi 1. október 2005. Með bréfi Skipulagsstofnunar 18. janúar 2006 hafi stefnda verið gerð grein fyrir því að Skipulagsstofnun hefði í samræmi við 10. gr. laga nr. 106/2000 með síðari breytingum mótttekið skýrslu um mat á umhverfisáhrifum vegna vegarins.

Stefnandi telji ljóst að um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar hafi samkvæmt framansögðu átt að fara eftir lögum nr. 106/2000, eins og þeim var breytt með lögum nr. 74/2005, sem tóku gildi 1. október 2005. Því hafi verið ólöglegt að fara með málið samkvæmt eldri lögum.

Þessu til stuðnings bendi stefnandi á að Skipulagsstofnun hafi litið svo á að skýrsludrögin uppfylltu ekki skilyrði 8. og 9. gr. laga nr. 106/2000, eins og þau hljóðuðu fyrir breytingar með lögum nr. 74/2005. Í minnisblaði Skipulagsstofnunar 13. október 2005 sé því lýst yfir að skýrsludrög stefnda væru ekki í samræmi við matsáætlun, auk þess sem viðamiklar athugasemdir hafi verið gerðar við drögin. Fullnægjandi matsskýrsla hefði því ekki verið send Skipulagsstofnun áður en lög nr. 74/2005 tóku gildi. Leiði þegar af þeirri ástæðu að óheimilt hafi verið að fara með málið samkvæmt eldri lögum, sbr. 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II laga nr. 106/2000, eins og þeim var breytt með 17. gr. laga nr. 74/2005.

Í 17. gr. frumvarps, sem varð að lögum nr. 74/2005, hafi upphaflega verið miðað við að heimilt væri að ljúka mati á umhverfisáhrifum, sem hafði verið við gildistöku laganna, eftir þeirri málsmeðferð sem gildi samkvæmt eldri lögum. Ákvæði 17. gr. hafi breyst í núverandi mynd í meðförum þingsins. Í nefndarálit meirihluta umhverfisnefndar segi að til að taka af allan vafa um hvað átt sé við sé lagt til að mat teljist hafið þegar matsskýrsla er send Skipulagsstofnun. Stefndi hafi því ekki getað komist undan málsmeðferð samkvæmt breyttum lögum með því að senda ófullburða drög að matsskýrslu og ætlast til þess að um málsmeðferð færi samkvæmt eldri lögum. Úrbætur stefnda á skýrsludrögunum hafi verið ófullnægjandi og Skipulagsstofnun hafi öðru sinni orðið að gera athugasemdir við

drögin í janúar 2006.

Jafnvel þótt líta hafi mátt svo á að skýrsludrögin, sem stefndi sendi Skipu lagsstofnun 30. september 2005, teldust fullnægjandi matsskýrsla, þá verði minnis blað stofnunarinnar frá 13. október 2005 ekki skilið á annan veg en að stofnunin hygðist ekki nýta heimild samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II svo breyttu til að ljúka mati samkvæmt eldri lögum um mat á umhverfisáhrifum. Ekki hafi verið unnt að breyta síðar um stefnu í þeim efnunum.

Stefnda hafi verið ljóst að um mat á umhverfisáhrifum færi eftir ákvæðum laga nr. 106/2000 með breytingum samkvæmt lögum nr. 74/2005. Af hálfu stefnanda er í því sambandi vísað til bréfs stefnda 21. desember 2005 og orðalags í minnisblaði Skipulagsstofnunar 2. janúar 2006. Í umsögn stefnda 29. september 2006 til umhverfisráðherra sé einnig vísað til úrskurðar um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar „samkvæmt nýrri matsskýrslu frá desember 2005“. Skipulagsstofnun hafi því við móttöku þessa nýja erindis stefnda borið að fara að lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, eins og þeim var breytt með lögum nr. 74/2005.

Hvernig svo sem líta megi á fyrri málsmeðferð hjá Skipulagsstofnun sé ljóst að stofnunin hafi tekið síðastnefnt erindi stefnda til meðferðar á grundvelli breyttra laga um mat á umhverfisáhrifum og hafi gert athugasemdir við drög að „frummatsskýrslu“, sbr. núgildandi 9. gr. laga nr. 106/2000. Hafi stefndi viljað nýta heimild samkvæmt bráðabirgðaákvæði II til að um málsmeðferð færi samkvæmt lögnum, sem í gildi voru fyrir 1. október 2005, hafi Skipulagsstofnun ekki nýtt þá heimild. Meðferð málsins hafi borið að ljúka eftir sömu lögum og Skipulagsstofnun hóf meðferð þess, þ.e. eftir lögum nr. 106/2000 eins og þau breyttust með lögum nr. 74/2005. Annað bréf stefnda, 21. desember 2005, móttekið af Skipulagsstofnun 15. janúar 2006, hafi ekki getað leitt til þess að meðferð málsins yrði breytt og farið með það að eldri lögum sem fyrir löngu hafi verið búið að breyta.

Samkvæmt öllu því sem að framan er rakið hafi Skipulagsstofnun, og síðar umhverfisráðherra, verið óheimilt að kveða upp úrskurð á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum sem gilt hafi fyrir 1. október 2005. Leiði það þegar til þess að fallast verði á kröfur stefnanda um að fella úrskurð umhverfisráðherra úr gildi.

Um vanhæfi skipulagsstjóra vísi stefnandi til þess að skipulagsstjóri hafi augljóslega verið vanhæfur til að fjalla um málið, kveða upp úrskurð um mat á umhverfisáhrifum og veita ráðherra síðar umsagnir í tilefni af kæru stefnanda. Skipulagsstjóri sé faðir Stefáns Gunnars Thors, fagstjóra umhverfiseildar VSÓ Ráðgjafar, sem hafi séð um gerð matsskýrslna fyrir stefnda vegna Gjábakkavegar. Stefán Gunnar hafi komið fram sem umboðsmaður stefnda í samskiptum við Skipulagsstofnun. Af þessum sökum hafi skipulagsstjóri verið vanhæfur til meðferðar málsins, sbr. 3. tl., sbr. 2. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Af þeim sökum hafi honum verið óheimilt að taka þátt í undirbúningi málsins, meðferð þess eða úrlausn, sbr. 1. ml. 1. mgr. 4. gr. stjórnarsýslulaga. Þrátt fyrir það hafi hann kveðið upp úrskurð í málinu 24. maí 2006.

Skipulagsstjóri hafi sjálfur ritað umsögn til umhverfisráðherra í nafni Skipu lagsstofnunar 4. ágúst 2006, um hvort matsferlið hefði átt að fara að lögum nr. 106/2000 með eða án breytinga samkvæmt lögum nr. 74/2005. Þetta hafi verið

önnur tveggja umsagna, sem ráðherra hafi leitað eftir og virtist hafa skipt sköpum um að kæra stefnanda var tekin til efnislegrar úrlausnar á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 áður en lög nr. 74/2005 tóku gildi. Loks hafi skipu lagsstjóri gefið efnislega umsögn um kæru stefnanda með bréfi 21. september 2006.

Af framangreindu leiði að ógilda verði úrskurð umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar.

Varðandi meint brot á andmæla- og upplýsingarétti stefnanda er af hans hálfu vísað til þess að honum hafi ekki verið tilkynnt á sínum tíma að umhverfisráðherra hefði til skoðunar hvort taka ætti kæru stefnanda til efnislegrar úrlausnar og þar með hvort um mat á umhverfisáhrifum ætti að fara að eldri lögum eða yngri. Umhverfisráðherra hafi eingöngu leitað eftir umsögn stefnda og Skipulagsstofnunar um þessi álitæfni en stefnanda ekki gefinn kostur á tjá sig um þau. Honum hafi heldur ekki verið gefinn kostur á að kynna sér umsagnir stefnda og Skipulagsstofnunar og hugsanleg önnur skjöl áður en umhverfisráðherra tók þá ákvörðun að taka kæru stefnanda til efnislegrar úrlausnar. Stefnanda hafi verið alls ókunnugt um umsagnirnar fyrr en úrskurður ráðherra lá fyrir. Með þessum hætti hafi verið brotið gegn andmæla- og upplýsingarétti stefnanda, sbr. 13. og 1. mgr. 15. gr. stjórnisýslulaga. Þessir annmarkar við málsmeðferðina leiði einir og sér til ógildingar úrskurðar ráðherrans.

Rannsóknarreglan hafi verið brotin en stefnandi byggi á því að kærumál hans hafi ekki verið nægilega upplýst áður en umhverfisráðherra kvað upp úrskurðinn. Ráðherra hafi leitað umsagna stefnda, Skipulagsstofnunar, Bláskógabyggðar, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Umhverfisstofnunar og Veiðimálastofnunar um kæru stefnanda. Hins vegar hafi ekki verið leitað til ýmissa annarra sérfróðra aðila, sem gætu hafa varpað nýju ljósi á málið og upplýst frekar um þau atriði sem reifuð voru í kærinni. Þetta hafi verið sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að fram hafi komið ýmis ný atriði, m.a. um vatnsvernd og lífríki Þingvallavatns, sem ekki höfðu verið sett fram með jafn afgerandi hætti áður.

Umhverfisráðherra hafi ekki leitað umsagnar Þingvallanefndar um kæru hans, en þjóðgarðurinn á Þingvöllum sé undir stjórn hennar, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 47/2004. Þetta hafi verið sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að kæra stefnanda hafi að verulegu leyti fjallað um verndun vatns og lífríkis innan þjóðgarðsins og hættu á röskun búsvæða og hrygningarstöðva bleikjuafbrigða í Þingvallavatni vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar, sbr. 4. gr. nefndra laga. Breyti þar engu þótt fyrirhugaður Gjábakkavegur sé utan marka þjóðgarðsins og að Þingvallanefnd hafi í umsögn sinni til Skipulagsstofnunar kosið að taka ekki afstöðu til legu vegarins eða framkvæmdarinnar að öðru leyti. Umhverfisráðherra hafi borið skylda til að leita umsagnar nefndarinnar og gefa henni kost á að taka afstöðu til kæru stefnanda og þeirra raka sem þar voru sett fram.

Enn fremur hefði átt að leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands við meðferð kærumálsins hjá umhverfisráðherra. Stofnunin stundi undirstöðu rannsóknir, m.a. í jarðfræði landsins og annist skipulega heimildasöfnun um náttúru Íslands, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur nr. 60/1992. Aðalverkefni hennar séu m.a. að stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands og skrá kerfisbundið einstaka þætti hennar og aðstoða við mat á verndargildi vistkerfa og náttúruminja og áhrifum mannvirkjagerðar og annarrar

landnotkunar á náttúruna. Náttúrufræðistofnun hefði ótvírætt getað veitt umsögn um einstök atriði í kæru stefnanda, sem snúi að verksviði stofnunarinnar, m.a. með vísan til vísindalegra upplýsinga og rannsókna í vörslu hennar og sérfræðipækkingar.

Eðlilegt hefði einnig verið að ráðherra leitaði umsagnar Ferðamálaráðs og Náttúrufræðistofu Kópavogs, en hún sjái um vöktun á Þingvallavatni fyrir alla aðila sem komi að vatninu. Hlutverk náttúrufræðistofu sé m.a. að stuðla að æskilegri landnýtingu og náttúruvernd, sbr. nánar 1. mgr. 11. gr. laga nr. 60/1992.

Sérstakt tilefni hafi verið til að kanna efni kæru stefnanda frekar og rannsaka málið betur í ljósi áskorana og aðvarana, sem ráðherra hafi borist með bréfum 8. og 12. mars 2007, frá nær öllum vatnafræðingum og vatnalíffræðingum sem starfi hér á landi. Af stefnanda hálfu og Landverndar hafi verið bent á nýja vegleið sunnan í Lyngdalsheiði, frá Laugarvatni norðan Búrfells að Írafossi og þaðan á há-Hellisheiði með tengingu við Suðurlandsbraut. Sú leið sé utan vatnasviðs Þingvallavatns og myndi þjóna svæðinu öllu, þ.e. Laugardal og uppsveitum, mun betur en aðrar leiðir, sem lagðar hafi verið til. Af hálfu stefnda hafi leiðin verið skoðuð „lauslega“. Stefnandi telji að nauðsyn hafi borið til að meta umhverfisáhrif leiðarinnar og kanna ítarlega heildarkosti hennar og galla og bera nákvæmlega saman við aðrar vegleiðir. Þetta hafi ekki verið gert og hafi málið því ekki verið nægilega rannsakað áður en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum var kveðinn upp.

Af framangreindu sé ljóst að kærúmal stefnanda hafi ekki verið nægilega upplýst áður en umhverfisráðherra kvað upp úrskurðinn, sbr. 10. gr. stjórn-sýslulaga, sbr. og 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000, og því verði einnig að fella hann úr gildi af þessum sökum.

Þá vísi stefnandi til þess að niðurstaða umhverfisráðherra hafi byggst á nýjum réttarreglum. Úrskurður Skipulagsstofnunar hafi verið kveðinn upp 24. maí 2006 og hafi stefnandi kært hann 26. júní s.á. Úrskurður umhverfisráðherra hafi verið kveðinn upp 10. maí 2007. Niðurstaða hans sé að verulegu leyti byggð á reglugerð nr. 650/2006 um framkvæmd verndunar vatnasviðs og lífríkis Þingvallavatns, sem tekið hafi gildi 27. júlí 2006. Umhverfisráðherra hafi verið óheimilt að byggja niðurstöðu sína um mat á umhverfisáhrifum á öðrum réttarreglum en í gildi voru þegar Skipulagsstofnun kvað upp hinn kærða úrskurð. Sá úrskurður, sem stefnandi kærði til ráðherra og sætti endurskoðun hans, hafi ekki verið byggður á umræddri reglugerð. Endurskoðun ákvörðunar stjórnvalds í kærúmáli verði ekki byggð á öðrum réttarreglum en í gildi voru þegar hin upphaflega ákvörðun lægra setts stjórnvalds var tekin. Leiði þetta af lögmætisreglu íslensks réttar, sbr. og 4. mgr. 21. gr., 22. gr., 1. mgr. 26. gr. og 31. gr. stjórn-sýslulaga og valdi eitt og sér ógildingu úrskurðar umhverfisráðherra.

Varakrafa stefnanda, um að úrskurður umhverfisráðherra verði felldur úr gildi, að því er varðar leið 7 vestur Eldborgarhraun að Þingvallavegi, sé studd þeim rökum að sú framkvæmd hafi í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, þ.e. veruleg óafturkræf umhverfisáhrif og veruleg spjöll á umhverfinu, sem ekki sé hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum, sbr. l-lið 3. gr. þágildandi laga nr. 106/2000. Hafi því verið óhjákvæmilegt að leggjast gegn viðkomandi framkvæmd, sbr. b-lið 2. mgr. 11. gr. og 2. mgr. 13. gr. þágildandi laga.

Í [frum]matsskýrslu stefnda sé markmið lagningar nýs Gjábakkavegar sagt vera að bæta samgöngur í Bláskógabyggð og auka umferðaröryggi, auk þess að bæta aðgengi ferðamanna og gesta frístundabyggða að áningarstöðum. Stefndi dragi mjög í efa nauðsyn á slíkri vegarlagningu sem virtist eingöngu ætluð til að auka umferðarhraða og gegnumstreymisumferð um Þingvelli frá höfuðborgarsvæðinu í uppsveitir Árnassýslu. Af úrskurði Skipulagsstofnunar megi ráða að umferð um nýjan Gjábakkaveg myndi aukast um allt að 150% miðað við núverandi veg. Börn á skólaaldri í Þingvallahreppi hinum gamla megi líklega telja á fingrum annarrar handar og því lítt knýjandi þörf á að bæta samgöngur vegna skólaaksturs. Þá sé mun styttra og auðveldara fyrir íbúa þar að sækja þjónustu til Mosfellsbæjar en annað og breyti fyrirhugaður vegur þar engu um. Vegakerfi í nágrenni þjóðgarðsins á Þingvöllum verði umfangsmeira og flóknara, en aðgengi að útsýnisstöðum muni versna og útsýni spillast verði nýr vegur lagður samkvæmt leið 7. Auk þessara augljósu ókosta muni nýr vegur á vestari hluta leiðarinnar valda verulegum umhverfisspjöllum. Samkvæmt úrskurði Skipulagsstofnunar muni leið 7 ekki stytta ferðatíma umfram leið 1, auk þess sem útsýni yfir Þingvelli verði fábreyttara. Þá hafi engin haldbær gögn verið lögð fram sem sýni fram á að umferðaröryggi verði meira á leið 7 en á öðrum leiðum.

Þingvellir hafi verið friðlýstir helgistaður allra Íslendinga sem þjóðgarður með lögum nr. 59/1928. Nú gildi um þjóðgarðinn á Þingvöllum lög nr. 47/2004. Með lögum nr. 85/2005, um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, hafi enn verið aukið á verndun lífríkis vatnsins og afmarkað sérstakt vatnsverndarsvæði, verndar-svæði Þingvallavatns, sem sé um 1.260 ferkílómetrar að stærð, sbr. 2. gr. laganna. Samkvæmt lögunum sé óheimilt að gera nokkuð það innan verndarsvæðisins sem spillt geti vatni eða mengað það, sbr. 1. mgr. 3. gr., og eigi það jafnt við um yfirborðsvatn sem grunnvatn. Í 1. mgr. 4. gr. sé sérstaklega mælt fyrir um að vernda skuli lífríki Þingvallavatns og gæta þess að raska ekki búsvæðum og hrygningarstöðvum bleikjuafbrigða og urriðastofna sem lifi í vatninu. Þá hafi Þingvellir verið skráðir á heimsminjaskrá UNESCO 2. júlí 2004.

Við mat á því hvort um veruleg umhverfisspjöll verði að ræða verði að hafa í huga að náttúra Þingvalla og Þingvallavatns eigi sér nánast enga hliðstæðu í veröldinni. Gliðnun meginlanda Evrópu og Ameríku sjáist hvergi betur en á Þingvöllum og þar sé einstök náttúra. Í Þingvallavatni sé að finna fjögur afbrigði bleikju og tvö afbrigði hornsíla og sé lífríki þess einstakt. Sérstaða Þingvalla og Þingvallavatns hafi verið staðfest af löggjafanum með lögum nr. 47/2004 og nr. 85/2005 og beri vott um vilja hans til að vernda Þingvelli, Þingvallavatn og vatnasvið þess. Skráning á heimsminjaskrá UNESCO beri einnig vott um sérstöðu svæðisins á heimsvísu og mikilvægi þess fyrir alþjóðasamfélagið. Því sé augljóst að beita þurfi sérstaklega ströngu mati þegar umhverfisspjöll af völdum fyrirhugaðrar vegarlagningar stefnda eru metin. Breyti hér engu þótt leið 7 liggi utan þjóðgarðsins, enda sé það ásýnd svæðisins í heild og áhrif framkvæmdarinnar á þjóðgarðinn, Þingvallavatn og vatnasvið þess sem hafa verði í huga.

Verði Gjábakkavegur lagður eftir leið 7 sé veruleg hætta á mengun framtíðarvatnsbóls suðvesturhluta landsins sem sé á Eldborgarsvæðinu og sjáist á uppdrætti af grunnvatnsstraumum til Þingvallavatns. Lagning vegar á þeirri leið hafi í för með sér bæði meiri og hraðari umferð en á öðrum leiðum. Jafnvel þótt svo væri ekki sé veruleg hætta á niturmengun vatnsbólsins til framtíðar litið vegna

aukins útblásturs bifreiða og mun meiri en á öðrum leiðum sem liggi fjær vatnsbólínu. Þá yrði einnig veruleg hætta á alvarlegri mengun vatnsauðlindarinnar vegna hugsanlegra eldsneytisflutninga. Undir þessi sjónarmið hafi m.a. verið tekið af hálfu Heilbrigðiseftirlits Suðurlands í bréfi 21. september 2006 þar sem bent sé á framtíðarmöguleika á nýtingu grunnvatnsstrauma á svæðinu, m.a. til neysluvatns, t.d. fyrir höfuðborgarsvæðið og vaxandi byggðir Árnessýslu. Í aðilaskýrslu stefnanda, sem hann lagði fram við aðalmeðferð málsins, er því lýst að komið hafi í ljós að Orkuveita Reykjavíkur, sem sé stærsta vatnsveita landsins, hafi átt í samningaviðræðum við eigendur Miðfells um kaup á landinu. Við mat á umhverfisáhrifum hafi stefnda láðst að upplýsa um þennan þátt málsins. Áhrif vegarins á hugsanlega vatnstöku á svæðinu hafi heldur ekki verið metin.

Lagning vegar samkvæmt leið 7 stefni dverg- og kuðungableikju í Þingvalla vatni í útrýmingarhættu. Leiðin liggja aðeins um 100 metra ofan við eina hrygn ingarstað bleikjunnar í vatninu í Ólafsdraetti. Sú leið sé þar aðeins 24 metra yfir vatnsborði en leið 1 sé í eins kílómetra fjarlægð frá umræddum stað í vatninu og 75 metra ofan grunnvatnsborðs. Hraunið nærri Ólafsdraetti sé hriplekt en hraunskorpa á leið 1 miklu þykkari. Leiði þetta til verulegrar hættu á niturmengun sakir útblásturs bifreiða, sem gangi hratt niður í vatnsstrauminn og þaðan út í Þingvallavatn, sem geri það að verkum að hrygnan muni ekki geta hreinsað botninn í Ólafsdraetti og sé því hætta á að egg hennar deyi af súrefnisskortri. Þá muni aukin niturmengun í vatninu enn fremur hafa áhrif á aðra stofna í Þingvallavatni, svo og lit vatnsins og þar með útlit þess. Stefnandi vísi til umsagnar Umhverfisstofnunar 10. október 2006 og yfirlýsinga vatnalíffræðinga í mars á sama ári, svo og umsagnar Veidimálastofnunar 15. september s.á. sem hvetji til varfærni við fyrirhugaða framkvæmd. Í aðilaskýrslu stefnanda kemur fram að köfnunarefni sé lykillinn að lífríki Þingvallavatns. Við mat á umhverfisáhrifum hafi ekki verið greindar þær alvarlegu afleiðingar sem vegagerðin muni hafa á lífríki Þingvallavatns. Áhrifin á verðmæti vatnsauðlindarinnar hafi heldur ekki verið upplýst. Þá vísi stefnandi til þess að af hálfu stefnda hafi ekki farið fram tilskildar mælingar á loftbornu nitri en þær séu forsenda þess að upplýsa megi hvaða áhrif nýr vegur og vaxandi umferð muni hafa á lífríkið í vatninu.

Í úrskurði Skipulagsstofnunar sé viðurkennt að vegarlagning samkvæmt leið 7 hafi verulega neikvæð og óafturkræf áhrif á Eldborgarhraun, en það sé sérstætt nútímahraun á heimsvísu. Því hafi þegar af þeirri ástæðu verið rétt að leggjast gegn framkvæmdinni. Breyti þar engu þótt unnt væri að draga úr áhrifunum með því að „skilgreina framkvæmdasvæði þröngt og halda stærð öryggissvæðis í lágmarki“ sakir þess að „áferð hraunsins [sé] að jafnaði slétt“, eins og segi í úrskurði Skipulagsstofnunar. Eftir sem áður verði um veruleg óafturkræf umhverfisáhrif og veruleg spjöll á umhverfinu að ræða, sbr. b-lið 2. mgr. 11. gr., sbr. l-lið 3. gr. laga nr. 106/2000, sbr. og umsögn Umhverfisstofnunar 10. október 2006, svo og bréf Heimsmínjanefndar Íslands til stefnda 22. febrúar 2007. Hraunið njóti sérstakrar verndar samkvæmt a-lið 1. mgr. 37. gr. laga um náttúruvernd og beri að forðast röskun þess eins og kostur sé. Þingvallavatn og strandlengja þess sé á náttúruminjaskrá (svæði nr. 743) og því náttúruverndarsvæði, sbr. a-lið 7. tl. og 8. tl. 3. gr., sbr. og 67. og 68. gr. laga nr. 44/1999. Leiði hvorttveggja, auk skráningar Þingvalla á heimminjaskrá UNESCO, til enn strangara mats í þessum efnum en ella væri.

Samkvæmt framangreindu sé augljóst að fyrirhuguð lagning Gjábakkavegar eftir leið 7, vestur Eldborgarhraun að Þingvallavegi, muni hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér í skilningi laga nr. 106/2000, þ.e. veruleg óafturkræf umhverfisáhrif og veruleg spjöll á umhverfinu, sem ekki verði hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum. Því hafi verið óhjákvæmilegt að leggjast gegn framkvæmdinni. Undir þessi sjónarmið sé tekið af öllum þeim fagaðilum á sviði umhverfis- og náttúrumála, sem fjallað hafi um málið. Fagstofnanir á vegum ríkisins og sveitarstjórna hafi tekið að meira eða minna leyti undir rök stefnanda í þessum efnunum. Niðurstaða umhverfisráðherra sé því ekki studd neinum faglegum rökum að því er varði umhverfis- og náttúruvernd. Verði því ekki hjá því komst að fallast á varakröfu stefnanda verði ekki orðið við aðalkröfu hans.

### **Málsástæður og lagarök stefnda**

Sýknukrafa stefnda er studd þeim rökum að fráleitt sé að um mat á umhverfisáhrifum í umræddu tilviki hafi átt að fara samkvæmt lögum nr. 106/2000 eftir breytingu með lögum nr. 74/2005 sem tóku gildi 1. október 2005. Stefndi hafi nýtt heimild í 17. gr. laga nr. 74/2005, sem breytt hafi ákvæði II til bráðabirgða í lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, og óskað eftir að matsferlið færi eftir eldri lögum. Í því felist að þegar matsskýrsla hafi verið send Skipulagsstofnun fyrir gildistöku laganna (nr. 74/2005), þá sé heimilt að ljúka mati á umhverfisáhrifum samkvæmt þeirri málsmeðferð sem gilt hafi samkvæmt eldri lögum. Þessi skilningur sé staðfestur í nefndaráliti meirihluta umhverfisnefndar.

VSÓ Rágjöf, sem hafi unnið ásamt fleiri sérfræðingum að matsskýrslunni fyrir stefnda, hafi komið framangreindum óskum stefnda á framfæri við Skipulagsstofnun með bréfi 30. september 2005, þegar drög að matsskýrslu voru send stofnuninni. Þar sé skýrt kveðið á um að óskað sé eftir að athugun Skipulagsstofnunar fylgi eldri lögum um mat á umhverfisáhrifum. Á það hafi Skipulagsstofnun fallist og ferlið hafi því farið samkvæmt lögum fyrir breytingar með lögum 74/2005. Þetta hafi verið ítrekað með bréfi stefnda 21. desember s.á.

Stefnandi hafi gagnrýnt að aðeins hafi verið um að ræða „ófullburða drög að matskýrslu“ eins og það sé orðað, sem send hafi verið með bréfi VSÓ Ráðgjafar. Málsmeðferðin hafi verið samkvæmt lögum 106/2000 fyrir breytingu með lögum nr. 74/2005, sbr. 8., 9., 10. og 11. gr. þ.l. og í samræmi við viðteknar venjur á þessu sviði. Í bréfi Skipulagsstofnunar til umhverfisráðuneytisins 4. ágúst 2006 sé málsmeðferðinni lýst og vísað til viðeigandi lagagreina. Þar komi fram að þetta sé sama verklag og tíðkast hafi hjá Skipulagsstofnun í gegnum tíðina. Í bréfinu segi enn fremur að bréf og minnisblað Skipulagsstofnunar hafi ekki falið í sér höfnun á matsskýrslunni samkvæmt 20. gr. reglugerðar nr. 671/2000 um mat á umhverfisáhrifum heldur niðurstöðu og athugasemdir að lokinni athugun samkvæmt 10. gr. laga nr. 106/2000. Matsferlinu hafi mátt ljúka í samræmi við ákvæði laga nr. 106/2000 fyrir breytingu með lögum nr. 74/2005, sbr. 17. gr. þ.l. Fullyrðingar stefnanda séu rangar um að matsskýrsla stefnda, sem hann hafi sent 30. september 2005, hafi verið óvenjuleg eða með þeim hætti, að óheimilt hafi verið að fara með matsferlið samkvæmt eldri lögum. Einnig sé sú ályktun stefnanda röng, að minnisblað Skipulagsstofnunar frá 13. október s.á. verði ekki skilið öðru

vísi en svo, að stofnunin hafi ekki ætlað að nýta sér heimild til að ljúka matsferlinu í samræmi við eldri lög.

Augljóslega sé um mistök að ræða þegar stefndi hafi óskað eftir því 21. desember s.á. að um matið færi eftir þágildandi lögum en þetta hafi verið leiðrétt af hálfu stefnanda sama dag og óskað eftir að athugun Skipulagsstofnunar fylgdi lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir breytingar sem tóku gildi 1. október s.á. Sú leiðrétting sé í samræmi við bréf VSO Ráðgjafar fyrir hönd stefnda 30. september, þar sem óskað hafi verið eftir að athugun Skipulagsstofnunar færi eftir þágildandi lögum. Þetta hafi verið í samræmi við skilning Skipulagsstofnunar sem fram komi í bréfi hennar 4. ágúst 2006. Skilningur stefnda og Skipulagsstofnunar hafi frá upphafi verið að matsferlið færi eftir ákvæðum laga nr. 106/2000 fyrir breytingu, en Skipulagsstofnun annist eftirlit með framkvæmd laganna og veiti leiðbeiningar og ráðgjöf samkvæmt þeim, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna.

Stefndi mótmæli því að Skipulagsstofnun hafi tekið erindi stefnda til meðferðar á grundvelli breyttra laga um mat á umhverfisáhrifum og gert athugasemdir við drög að „frummatsskýrslu“, sbr. núgildandi 9. gr. laga nr. 106/2000. Í bréfi VSO Ráðgjafar 30. september 2005 hafi verið óskað eftir að matsferlið færi eftir eldri lögum. Allt ferlið verði að skoða í samhengi. Minnisblað með ábendingum Skipulagsstofnunar 2. janúar 2006 sé „*ábendingar við 2. drög*“ að matsskýrslu. Ferlinu og samhengi hlutanna sé lýst nákvæmlega í bréfi Skipulagsstofnunar til umhverfisráðuneytisins 4. ágúst 2006. Fram komi m.a. að þegar stefndi taldi sig hafa tekið tillit til athugasemda Skipulagsstofnunar frá 13. október 2005 hafi hann sent skýrsluna aftur með bréfi 21. desember s.á. Skipulagsstofnun hafi síðan ítrekað athugasemdir sínar með minnisblaði 2. janúar 2006. Þær hafi einkum lotið að því að ekki væri gerð fullnægjandi grein fyrir samanagerði á samanlögðum umhverfisáhrifum af núverandi vegi (núllkosti) og nýjum vegi samkvæmt leiðum 7 og 1, auk veigaminni athugasemda sem einkum hafi varðað framsetningu skýrslunnar. Eftir að stefndi hafði tekið tillit til athugasemda Skipulagsstofnunar hafi matsskýrslan verið send aftur til stofnunar innar. Skipulagsstofnun hafi tilkynnt stefnda í beinu framhaldi með bréfi 18. janúar 2006 að málsmeðferð og athugun stofnunarinnar væri lokið, athugun stofnunarinnar yrði auglýst í fjölmiðlum og matsskýrslan lægi frammi til kynningar á þar tilgreindum stöðum. Samkvæmt framangreindu hafi allt matsferlið farið fram í samræmi við ákvæði laga nr. 106/2000 fyrir breytingu með lögum 74/2005. Engu breyti þó að í athugasemdum Skipulagsstofnunar 2. janúar 2006 sé vísað til „*frummatsskýrslu*“, en það orð hafi komið með lögum 74/2005, þ.e. 8. gr. þ.l. sem breytt hafi 9. gr. laga nr. 106/2000. Þegar samhengi hlutanna sé skoðað sjáist að ferlið hafi allt farið í samræmi við ákvæði laganna fyrir breytingu með lögum nr. 74/2005.

Varðandi meint vanhæfi skipulagsstjóra sé því mótmælt að hann hafi verið vanhæfur við meðferð málsins. Það byggist á því að Stefán Gunnar Thors sé alls ekki aðili eða tengdur stefnda í skilningi 2. og 3. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Hann sé starfsmaður verkfræðistofunnar VSO Ráðgjafar sem hafi ásamt fjölda sérfræðinga stofnunarinnar komið að gerð matsskýrslunnar ásamt sérfræðingum stefnda og öðrum sérfræðingum. Hann hafi ekki haft endanleg áhrif á efni skýrslunnar heldur sinnt ritstjórn hennar. Hann hafi enga persónulega hagsmuni haft af úrskurði Skipulagsstofnunar og staða hans hefði ekkert breyst þótt stofnunin hefði hafnað matsskýrslunni. Hann hefði haldið vinnunni og fengið laun

sín eftir sem áður. Hann hafi því ekki haft neinna beinna, einstaklingslegra hagsmuna að gæta af niðurstöðu í málinu. Skylda hans hafi verið sú að sinna starfi sínu af fagmennsku gagnvart vinnuveitanda sínum, VSÓ Ráðgjöf. Matsskýrslan hafi hins vegar verið unnin á ábyrgð og í nafni stefnda sjálfs, sbr. ákvæði IV. kafla þágildandi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, einkum 9. gr. laganna.

Jafnvel þótt ákvæði 1.-5. tl. eigi við um skipulagsstjóra þá valdi það eitt út af fyrir sig ekki vanhæfi hans í málinu, sbr. 2. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Sú efnisregla felist í lagaákvæðinu að starfsmaður teljist aðeins vanhæfur í þeim tilvikum þar sem almennt sé talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á úrlausn máls, sbr. ummæli í greinargerð með frumvarpi að 3. gr. laganna. Þetta sjónarmið sé í samræmi við niðurstöðu umhverfísráðuneytisins vegna sama álitaefnis í öðru máli og vísist um það til bréfs ráðuneytisins til skipulagsstjóra 10. júlí 1997.

Varðandi meint brot á upplýsinga- og andmælarétti stefnanda vísi stefndi til þess að kæra stefnanda beri með sér og byggist á að ráðherra hafi verið heimilt að úrskurða í málinu og matsferlið hafi því átt að fara eftir lögum 106/2000 fyrir breytingu með lögum nr. 74/2005. Þessu hafi bæði stefndi og Skipulagsstofnun verið sammála, sbr. umsagnir þeirra 3. og 4. ágúst 2006. Umhverfísráðuneytið hafi fallist á þetta, sbr. bréf þess til stefnanda 4. september s.á. Þar sem fallist hafi verið á sjónarmið stefnanda að þessu leyti hafi ekki verið sérstök ástæða til þess að kynna honum umsagnir stefnda og Skipulagsstofnunar. Afstaða stefnanda hafi verið ljós öllum hlutaðeigandi.

Andmæla regla stjórnarsýslulaga mæli fyrir um lágmarksrétt aðila en ákvæði sérлага gangi fyrir þeim almennu reglum. Í lögum nr. 106/2000, sbr. einkum 8.-11. gr., hafi verið lögfest sérákvæði um andmæla- og athugasemdarétt þar sem tilgreindar eru málsmeðferðarreglur vegna matsskyldra framkvæmda. Réttur samkvæmt þeim sé mun ríkari en andmælaréttur er verði leiddur af almennum ákvæðum stjórnarsýslulaga. Stefnandi hafi því haft mýmörg tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum að samkvæmt þeim reglum. Þá hafi því ekki verið haldið fram af hálfu stefnanda að málsmeðferð hafi verið í andstöðu við þau lagaákvæði, þótt deilt sé um það eftirá hvort matsferlið hefði átt að fara samkvæmt eldri lögum eða eftir breytingu með lögum nr. 74/2005. Stefnandi hafi alls ekki leitt líkur að því að tilkynning ráðherra til hans um að hann ætlaði að úrskurða í málinu og þar með fara eftir eldri lögum, hefði breytt einhverju um niðurstöðu í málinu.

Með vísan til framangreinds sé fráleitt að brotið hafi verið á andmæla- og upplýsingarétti stefnanda, enda hafi það verið í þágu hans að ráðuneytið úrskurðaði í málinu.

Rannsóknarregla hafi ekki verið brotin. Stefnandi byggi aðalkröfu sína um ógildi úrskurðar umhverfísráðherra á því að kærumál hans hafi ekki verið nægilega upplýst áður en umhverfísráðherra kvað upp úrskurð í málinu 10. maí 2007, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga. Af hálfu stefnda sé byggt á því að málið hafi verið nægilega upplýst og þeirra upplýsinga aflað sem hafi verið nauðsynlegar. Sérstaklega vel hafi verið vandað til upplýsingaöflunar og undirbúnings matsskýrslu samkvæmt ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum. Í úrskurði Skipulagsstofnunar 24. maí 2006 komi fram að Þingvallanefnd hafi ekki gert athugasemdir við matsskýrsluna. Þetta komi einnig fram í bréfi umhverfísráðuneytisins til stefnanda 26. september

2007. Umsögn Ferðamálaráðs hafi legið fyrir vegna fyrri matsskýrslu en það hafi mælt með tillögu stefnda að fara leið 7 og 3. Vísist um þetta einnig til umsagnar stefnda 29. september 2006 til umhverfisráðuneytisins. Að því er varði nauðsyn þess að leita álits Náttúrufræðistofnunar Íslands, þá bendi stefndi á að leitað hafi verið m.a. umsagnar Umhverfisstofnunar, veiðimálastjóra o.fl. aðila, sbr. bréf umhverfisráðuneytisins 19. júlí 2007. Leitað hafi verið þeirra upplýsinga sem nauðsynlegt hafi verið að afla til þess að hægt væri að fá efnislega rétta niðurstöðu í málinu. Úrskurður ráðherra sé vel rökstuddur þar sem tekið sé undir mótvægisáðgerðir Skipulagsstofnunar, auk þess sem í úrskurðinum sé bætt við mótvægisáðgerð vegna mögulegrar loftaðborinnar köfnunarefnismengunar, allt með það að markmiði að draga úr umhverfisáhrifum framkvæmda.

Þá byggi stefnandi aðalkröfu sína á því að niðurstaða umhverfisráðherra hafi verið byggð á reglugerð nr. 650/260 sem ekki hafi tekið gildi fyrr en 27. júlí 2006. Stefnandi telji að ráðherra hafi verið óheimilt að byggja á öðrum réttarreglum en þeim sem voru í gildi þegar Skipulagsstofnun kvað upp hinn kærða úrskurð, sem leiði eitt og sér til ógildingar á úrskurði umhverfisráðherra. Stefndi byggi á því að lög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess nr. 85/2005 hafi tekið gildi 9. júní 2005 eða löngu fyrir úrskurði Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra. Samkvæmt 3. gr. laganna sé óheimilt að gera nokkuð það sem spillt geti vatni eða mengað það innan verndarsvæðisins og samkvæmt 4. gr. skuli vernda lífríki Þingvallavatns og gæta þess að raska ekki búsvæðum og hrygningarstöðvum bleikjuafbrigða og urriðastofna sem lifi í vatninu. Í báðum greinum laganna sé gert ráð fyrir að ráðherra setji nánari reglur um vatnsvernd og verndun lífríkis vatnsins. Í úrskurði Skipulagsstofnunar hafi verið tekið fullt tillit til vatnasviðs Þingvallavatns, sbr. bréf stofnunarinnar 21. september 2006, og sama hafi verið gert í úrskurði ráðuneytisins. Ráðuneytið byggi niðurstöðu sína á lögum nr. 85/2005, en ráðherra bar samkvæmt lögnum að setja nánari reglur um útfærslu þeirra. Það að ráðherra vísi til þeirrar reglugerðar í úrskurði sínum breyti engu um það að á lögnum sé byggt. Skipti engu máli þótt reglugerðin hafi verið sett eftir að úrskurður Skipulagsstofnunar gekk en hún rúmist innan ramma laganna og sé nánari útlistun á þeim. Þannig sé ekki um að ræða nýjar réttarreglur sem ráðherra byggi á eins og stefnandi haldi fram. Þá byggir stefnandi á því að jafnvel þótt litið væri svo á að um væri að ræða nýjar réttarreglur, þá ógildi það eitt út af fyrir sig ekki úrskurðinn þar sem lög nr. 85/2005 hefðu leitt til sömu niðurstöðu. Í lögnum, sbr. t.d. 1. mgr. 3. gr., sé beinlínis gert ráð fyrir mannvirkjagerð, þ.m.t. umferðar mannvirkjum, innan verndarsvæðisins, auk þess sem það leiði af eðli máls þar sem um sé að ræða einn vinsælasta og fjölfarnasta ferðamannastað landsins. Ljóst sé að lagning vegar innan vatnsverndarsvæðisins sé ekki brot á lögnum. Lögin geri engu að síður strangari kröfur en almennar reglur um vatnsvernd og úrskurðir Skipulagsstofnunar og ráðherra hafi tekið mið af því. Ekki verði gerður greinarmunur á mismunandi valkostum þar sem þeir liggi allir innan vatnsverndarsvæðis Þingvallavatns.

Með vísan til alls framangreinds verði að hafna aðalkröfu stefnanda um að ógiltur verði úrskurður umhverfisráðherra. Úrskurðurinn hafi verið byggður á lög mætum forsendum, bæði að formi og efni til. Jafnvel þótt einhverjir annmarkar kynnu að vera á honum þá hafi þeir ekki verið það miklir að þeir réttlæti að hann verði felldur úr gildi. Mjög mikið þurfi að koma til ef fella eigi úrskurð æðra stjórnvalds úr gildi.

Stefnandi byggir varakröfu sína um að úrskurður umhverfisráðherra verði ógiltur að því er varðar leið 7 vestur Eldborgarhraun á því að sú framkvæmd hafi í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi 1-liðar 3. gr. þágildandi laga nr. 106/2000. Óhjákvæmilegt hafi því verið að leggjast gegn framkvæmdinni. Stefndi byggir á því að ráðherra hafi í úrskurði sínum byggt á mörgum mismundandi þáttum þegar hann hafi staðfest úrskurð Skipulagsstofnunar þar sem fallist var á fyrirhugaða lagningu Gjábakkavegar samkvæmt öllum framlögðum leiðum. Í j-lið 1. mgr. 3. gr. laga 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum sé umhverfi skilgreint sem samheiti fyrir menn, dýr og plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarmínjar, atvinnu og efnisleg verðmæti. Í 1-lið sama lagaákvæðis séu umtalsverð umhverfisáhrif skilgreind sem veruleg óafturkræf neikvæð umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki sé hægt að fyrirbyggja með mótvægisáðgerðum. Eins og sjá megi í úrskurði ráðherra hafi hann lagt heildarmat á það hvort tilgreindar vegaf framkvæmdir hefðu í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Niðurstaða ráðherra sé ávallt mat á ólíkum umhverfisþáttum, þ.m.t. náttúruvernd, bættum samgöngum, umferðaröryggissjónarmiðum o.fl. Niðurstaða ráðherra sé í fullu samræmi við ákvæðin í 3. gr. laga 106/2000. Stefndi vísi 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. Stefndi taki undir þetta og byggir á því að hann hafi farið eftir settum lögum við undirbúning og framkvæmd málsins.

## Niðurstaða

Stefnandi hefur í máltilbúnaði sínum fært rök fyrir því að um málsmeðferð umhverfismatsins, sem hér um ræðir, ættu að gilda lög um mat á umhverfisáhrifum, eins og þeim var breytt 1. október 2005 með lögum nr. 74/2005. Samkvæmt 2. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga nr. 74/2005, er heimilt að ljúka mati á umhverfisáhrifum samkvæmt þeirri málsmeðferð sem gildi samkvæmt eldri lögum hafi matsskýrsla verið send Skipulagsstofnun fyrir gildistöku laganna 1. október 2005.

Stefnandi vísar í þessu sambandi til þess að fullnægjandi matsskýrsla hafi ekki verið send af hálfu stefnda áður en lög nr. 74/2005 tóku gildi. Matsskýrslan, sem Skipulagsstofnun hafi verið send með bréfi 30. september s.á., hafi aðeins verið ófullburða drög að matsskýrslu, eins og sjáist af gögnum málsins og komi fram í orðalagi þeirra. Á þetta verður ekki fallist. Dómurinn lítur svo á að orðalag í svarbréfi Skipulagsstofnunar 13. október s.á., þar sem talað er um drög að matskýrslu, og í minnisblaði stofnunarinnar 2. janúar 2006, þar sem tilgreind eru 2.

drög að frummatsskýrslu, ráði ekki úrslitum um það hvort matsskýrslan hafi verið send Skipulagsstofnun fyrir gildistöku lagabreytinganna 1. október 2005. Ekkert annað en orðalag í skjölum, sem vísað er til af hálfu stefnanda, hefur komið fram í málinu, sem bendir til að þeir sem komu að meðferð málsins hafi litið þannig á fara ætti að lögum um mat á umhverfisáhrifum eftir breytingar sem urðu á þeim 1. október s.á. Af hálfu stefnanda er vísað til þess að í bréfi stefnda til Skipulagsstofnunar 21. desember 2005 hafi verið óskað eftir því að farið yrði með málið samkvæmt þágildandi lögum og að það verði ekki skilið á annan hátt en að fara ætti eftir lögnum eins og þeim hafði þá verið breytt. Dómurinn telur að þarna hafi verið um augljósan misskilning að ræða, sem leiðréttur var með bréfi stefnda sama dag til Skipulagsstofnunar, en þar var tekið fram að óskað væri eftir því að fylgt væri lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir breytingarnar sem tóku gildi 1. október 2005. Þá verður ekki horft framhjá því að í raun hófst ferlið um mat á umhverfisáhrifum mun fyrr en lagabreytingarnar tóku gildi. Fram hefur komið að stefndi lagði fram matsskýrslu vegna vegalagningarinnar í júlí 2004 og var úrskurður af því tilefni felldur úr gildi, eins og þegar hefur verið rakið. Einnig voru Skipulagsstofnun sendar tillögur að matsáætlun af hálfu stefnda í júlí og ágúst 2005, sem fallist var á af hálfu Skipulagsstofnunar 22. september, eins og áður er rakið og fram kemur í gögnum málsins. Verður að líta svo á að skýrsla stefnda um mat á umhverfisáhrifum hafi verið send Skipulagsstofnun 30. september 2005, sem var fyrir gildistöku lagabreytinganna 1. október það ár. Þar með var heimilt að ljúka mati á umhverfisáhrifum samkvæmt þeirri málsmeðferð sem gildi samkvæmt eldri lögum, sbr. 1. mgr. II. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 106/2000, sbr. 17. gr. laga nr. 74/2005. Með vísan til þessa verður ekki fallist á þá málsástæðu stefnanda að úrskurðinn beri að fella úr gildi vegna þess að ekki hafi verið farið eftir þeim lögum sem gilt hafi um málsmeðferðina um mat á umhverfisáhrifum.

Samkvæmt 3. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnáráðslulaga er starfsmaður stjórnvalds van hæfur til meðferðar máls ef hann tengist fyrirvarsmanni eða umboðsmanni aðila vegna skyldleika eða mægða samkvæmt 2. tl. lagaákvæðisins. Þar undir fellur sá sem er skyldur viðkomandi í beinan legg. Eins og fram hefur komið er skipulagsstjóri faðir Stefáns Gunnars Thors sem vann ásamt öðrum sérfræðingum að skýrslu VSÓ Ráðgjafar sem unnin var fyrir stefnda vegna mats á umhverfisáhrifum. Stefán Gunnar kom fram við meðferð málsins sem starfsmaður VSÓ Ráðgjafar en ekki sem fyrirvarsmáður hennar og hann hafði ekkert sérstakt umboð til að koma fram fyrir hönd stefnda við málsmeðferðina. Með vísan til þessa verður ekki fallist á að skipulagsstjóri hafi af þessum sökum verið vanhæfur við meðferð málsins, eins og haldið er fram af hálfu stefnanda.

Umhverfisráðherra tók kæru stefnanda til meðferðar að lokinni athugun á því hvort hann hefði heimild til að kveða upp úrskurð í málinu. Af þessu tilefni óskaði ráðherra eftir afstöðu stefnda og Skipulagsstofnunar með bréfum 20. júlí 2006, eins og áður er komið fram. Umsagnir þeirra eru frá 3. og 4. ágúst s.á. en um þær kveðst stefnandi ekki hafa haft upplýsingar fyrr en eftir að úrskurður ráðherra var kveðinn upp. Ráðherra tilkynnti stefnanda þó með bréfi 4. september s.á. að hann hefði ákveðið að taka kæru hans til meðferðar og að kæran félli undir gildissvið laga um mat á umhverfisáhrifum eins og þau voru áður en þeim var breytt með lögum nr. 74/2005. Verði því úrskurðað í kærumáli stefnanda á grundvelli þeirra laga. Af gögnum málsins verður ekki ráðið að stefnandi hafi óskað eftir því að fá að kynna sér framangreindar umsagnir, sem ráðherra hafði aflað af þessu tilefni, og ekki er á því byggt í málinu að stefnanda hafi verið neitað um

aðgang að þeim. Stefnandi þykir heldur ekki hafa sýnt fram á að ráðherra hafi borið skylda til að upplýsa stefnanda sérstaklega um þessar umsagnir eða að afstaða stefnanda til þeirra hefði getað skipt máli varðandi það hvort ráðherra hefði heimild til að úrskurða í málinu en stefnandi hafði sjálfur farið fram á að ráðherrann gerði það. Að þessu virtu verður ekki fallist á að brotnar hafi verið reglur stjórnslulaga um rétt stefnanda til að kynna sér umrædd gögn eða að hann hafi ekki notið andmælaréttar við meðferð málsins.

Samkvæmt 10. gr. stjórnslulaga skal stjórnvald sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Í úrskurðinum, sem krafist er að felldur verði úr gildi, eru rakin helstu atriðin, sem koma fram í umsögnum, sem aflað var í tilefni af kæru stefnanda til umhverfisráðherra. Í úrskurðinum er tekin afstaða til þess sem þar kemur fram svo og til þess sem fram hafði komið af hálfu stefnanda í málinu. Af úrskurðinum verður ráðið að fyrir hafi legið mikilvægar upplýsingar í málinu sem voru lagðar til grundvallar við úrlausn þess og tekin var afstaða til þeirra í úrskurðinum. Verður ekki fallist á að umhverfisráðherra hafi, við mat á því hverra upplýsinga var nauðsynlegt að afla við meðferð málsins áður en úrskurður var kveðinn upp í því, farið út fyrir þær lagaheimildir sem hann hefur við slíkt mat. Þá þykja ekki fram komin fullnægjandi rök fyrir því að meta hefði átt umhverfisáhrif annarra kosta varðandi vegalagningu en þeirra sem til greina þóttu koma af hálfu stefnda og metnir voru. Með vísan til þessa er þeirri málsástæðu stefnanda hafnað að rannsóknarregla 10. gr. stjórnslulaga hafi verið brotin af hálfu ráðherrans við meðferð kærums stefnanda.

Í úrskurði umhverfisráðherra er vísað til ákvæða í reglugerð, sem sett var 13. júlí 2006 og er nr. 650/2006, um framkvæmd verndunar vatnasviðs og lífríkis Þingvallavatns. Reglugerðin var sett samkvæmt heimild í 1. mgr. 3. gr. og 2. mgr. 4. gr. laga nr. 85/2005 um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess og með stoð í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Reglugerðarákvæðin, sem vísað er til í úrskurðinum, eru til fyllingar lögnum og rúmast fyllilega innan þeirra. Samkvæmt því sem fram kemur í úrskurðinum voru þessar reglur lagðar til grundvallar við úrlausn málsins enda voru þær í gildi þegar úrskurðurinn var kveðinn upp. Að þessu virtu verður ekki fallist á þá málsástæðu stefnanda að það hafi verið óheimilt enda þykja engin rök standa til þess.

Samkvæmt öllu framangreindu ber að sýkna stefnda af aðalkröfu stefnanda um að úrskurður umhverfisráðherra verði felldur úr gildi.

Varakrafa stefnanda er studd þeim rökum að vegalagningin valdi umtals verðum og óafturkræfum umhverfisáhrifum. Óheimilt sé samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 85/2005 um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess að gera nokkuð það innan verndarsvæðisins sem spillt geti vatni eða mengað það. Í 1. mgr. 4. gr. sé sérstaklega mælt fyrir um að vernda skuli lífríki Þingvallavatns og gæta þess að raska ekki búsvæðum og hrygningarstöðvum bleikjuafbrigða og urriðastofna í vatninu. Þingvellir hafi auk þessa verið skráðir á heimsmínjaskrá UNESCO. Hraunið njóti sérstakrar verndar samkvæmt a-lið 1. mgr. 37. gr. laga um náttúruvernd og Þingvallavatn og strandlengja þess sé á náttúrumínjaskrá og því náttúruverndarsvæði. Hin óafturkræfu umhverfisáhrif og veruleg spjöll á umhverfinu verði ekki hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum. Því hafi verið óhjákvæmilegt að leggjast gegn framkvæmdinni og óheimilt að leyfa hana.

Með úrskurði umhverfisstofnunar er ekki fallist á að vegalagning á leið 7 brjóti gegn 1., 3. og 4. gr. laga um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess. Er í því sambandi vísað til þess að ítarlegar og strangar reglur gildi um athafnir og framkvæmdir sem geti haft áhrif á vatnsgæði verndarsvæðis Þingvallavatns og vatnasvæðis þess auk lífríkis Þingvallavatns. Þá er og vísað til þess að sérstakar reglur hafi verið settar um vegagerð innan svæðisins sem ætlað sé að tryggja að hún verði framkvæmd á þann hátt að uppfyllt verði markmið laga og reglugerða um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess. Þótt stefnandi hafi fært rök fyrir því, að mengun aukist með hinni nýju vegalagninu þar sem umferð muni þá aukast, verður að líta til þess sem fram kemur í hinum umdeilda úrskurði um helstu ástæður mengunar. Þar er vísað til þess að Umhverfisstofnun hafi bent á að helstu orsakir aukinnar köfnunarefnisákomu séu uppblástur, áburðarnotkun, skólp og loftaðborin ákoma. Í úrskurðinum er enn fremur vísað til þess að settar hafi verið strangar reglur sem ætlað er að draga úr ákomu köfnunarefnis á svæðinu. Í reglugerð nr. 650/2006 sé útfærsla á því hvernig best verði staðið að verndun vistkerfis Þingvallavatns fyrir köfnunarefnismengun. Reglugerðinni sé einnig ætlað að tryggja almenna vatnsvernd á svæðinu.

Í málinu liggur ekki annað fyrir en að aukin umferð á svæðinu muni hugsanlega geta leitt til aukinnar loftaðborinnar köfnunarefnismengunar í Þingvallavatni. Þetta kemur fram í hinum umdeilda úrskurði umhverfisstofnunar. Í úrskurðinum er vísað til þess að í ljósi hás verndargildis Þingvallavatns og lífríkis þess telji ráðuneytið rétt að stefnda verði skylt að mæla ákomu loftaðborinnar köfnunarefnismengunar áður en framkvæmdir hefjast og í a.m.k. fimm ár eftir að framkvæmdum lýkur og gera samanburð við aðrar mælingar sem gerðar hafi verið á svæðinu. Stefnda beri að hafa samráð við Umhverfisstofnun um slíkar mælingar og mat á þeim. Úrskurður Skipulagsstofnunar frá 24. maí 2006 var staðfestur með hinum umdeilda úrskurði umhverfisstofnunar þar sem fallist er á fyrirhugaða vegalagningu með þessu viðbótarskilyrði. Enn fremur kemur fram í úrskurði umhverfisstofnunar að ráðuneytið hafi heimildir í samræmi við lög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess til að grípa til aðgerða leiði mælingar í ljós að lífríki Þingvallavatns og vatnasviðs þess hafi spillst. Stefndi hefur bent á að mælingar, sem settar hafi verið sem skilyrði fyrir framkvæmdum, hafi ekki farið fram en úrlausn um það fellur utan sakarefnisins í máli þessu.

Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 skal í úrskurði Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum taka ákvörðun um hvort fallist er á viðkomandi framkvæmd, með eða án skilyrða, eða hvort lagst er gegn henni vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa. Með hinum umdeilda úrskurði umhverfisstofnunar var staðfest sú ákvörðun Skipulagsstofnunar að fallast á vegalagninguna með skilyrðum, eins og þegar hefur verið rakið. Með vísan til þess sem fram hefur komið í málinu og hér að framan er lýst verður að telja að sú ákvörðun sé í samræmi við þær lagaheimildir sem ráðherra hefur til að leyfa slíka framkvæmd. Samkvæmt því ber einnig að sýkna stefnda af varakröfu stefnanda í málinu.

Rétt þykir með vísan til 3. mgr. 130. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 að málskostnaður falli niður.

Dóminn kveða upp héraðsdómaramenn Sigríður Ingvarsdóttir, sem dóms formaður, Arngrímur Ísberg og Ingveldur Einarsdóttir.

**D ó m s o r ð:**

Stefnda, Vegagerðin, er sýknuð af kröfu stefnanda, Péturs M. Jónassonar, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.

Sigríður Ingvarsdóttir

Arngrímur Ísberg

Ingveldur Einarsdóttir.