

# Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 1. apríl 2022

**Mál nr. E-5076/2020:**

**A og B**

*(Hlynur Jónsson lögmaður)*

**gegn**

**Vegagerðinni**

*(Reynir Karlsson lögmaður)*

## Dómur

1. Mál þetta var höfðað með birtingu stefnu þann 21. júlí 2020 og þingfest 1. september sama ár. Stefnendur eru A og B. Stefndi er Vegagerðin, Borgartúni 5–7, Reykjavík.
2. Stefnendur gera þær dómkröfur að að felld verði úr gildi ákvörðun stefnda frá 6. júní 2019, um að taka úr þeirra hendi eignarnámi land sem í ákvörðuninni er lýst svo:  
„A. Hlutdeild eignarnámsþola í gegnum 100% (50/50) eignarhlut þeirra í Árnanesi 1 (159454), 50% (25/25) eignarhlut þeirra í Árnanesi 2 (159456) og 40% (20/20) eignarhlut þeirra í Árnanesi 4 (159458) í Hornafirði, í 112.286 m<sup>2</sup> landspildu milli vegstöðva 9390 og 12200, en landið er talið í óskiptri sameign jarðanna Árnanes 1, 2, 3, og 4 auk Hríseyjar.  
B. 23.882 m<sup>2</sup> landspildu milli vegstöðva 12200 og 12820 í gegnum eignarhlut eignarnámsþola í Árnanesi 1 (159454) í Hornafirði, sem þeir eiga að fullu 100% (50/50), en spildan er talin eign Árnanes 1.  
C. Hlutdeild eignarnámsþola í gegnum 100% (50/50) eignarhlut þeirra í Árnanesi 1 (159454), 50% (25/25) eignarhlut þeirra í Árnanesi 2 (159456) og 40% (20/20) eignarhlut þeirra í Árnanesi 4 (159458) í Hornafirði, í 28.599 m<sup>2</sup> landspildu milli stöðva 12820 og 13527, en landið er talið í óskiptri sameign Árnanes 1, 2, 3, og 4, sbr. það sem nánar greinir í meðfylgjandi matsbeiðni og uppdráttum af landinu sem henni fylgja.“  
Þá er krafist málskostnaðar.
3. Stefndi krefst sýknu auk málskostnaðar.
4. Með gagnstefnu sem birt var stefnendum í þessu máli 29. september 2020 var þess krafist að felldur yrði úr gildi sá hluti úrskurðar matsnefndar eignarnámsbóta í málinu nr. 2/2019 sem varðar greiðslu bóta til gagnstefndu vegna „rasks og ónæðis“ vegna umsvifa stefnda á framkvæmdatíma sem í úrskurðinum er lýst svo: „Í þriðja lagi er það álit

matsnefndarinnar að til komi rask og ónæði vegna umsvifa eignarnema á framkvæmdatíma. Bætur vegna þessa þykja hæfilega ákveðnar 1.000.000 krónur.“ Þess er krafist að stefnda verði ekki gert að greiða gagnstefndu bætur vegna þessa og til vara að bæturnar verði lækkaðar verulega.

5. Við rekstur málsins var ákveðið að skipta sakarefni þannig að fyrst yrði ágreiningur í aðalsök tekinn til úrlausnar og að stefnendum yrði ekki gert að skila greinargerð um gagnsök fyrr en dómur gengi um aðalsök, ef þörf yrði á því.
6. Mál þetta var dómtekið um aðalsökina að lokinni aðalmeðferð 4. mars sl.

## I

### *Málavextir*

7. Árið 2006 kynnti stefndi drög að tillögu að matsáætlun um lagningu hringvegar um Hornafjarðarfljót. Í drögunum voru kynntir þrjú kostir til vegalagningar, merktir 1–3. Stefnendur og fleiri landeigendur gerðu athugasemdir við matsáætlunina og lögðu fram tvo framkvæmdakosti til viðbótar. Skipulagsstofnun féllst á matsáætlunina með athugasemdum landeigenda og var stefnda gert að meta umhverfisáhrif samkvæmt þeim valkostum sem landeigendur höfðu sett fram. Stefndi kærði þá ákvörðun til umhverfisráðherra og féllst hann á að fella úr gildi þann hluta ákvörðunarinnar sem meðal annars laut að því að meta framkvæmdakosti sem landeigendur höfðu lagt til. Stefnendur og aðrir landeigendur kröfðust þess að úrskurður umhverfisráðherra yrði ógiltur og höfðuðu mál gegn stefnda og íslenska ríkinu. Með dómi Hæstaréttar þann 22. október 2009, í máli nr. 22/2009 var kröfu landeigenda hafnað.
8. Matsskýrsla stefnda um umhverfisáhrif vegna fyrirhugaðra framkvæmda lá fyrir í apríl 2009. Þá gaf Skipulagsstofnun út álit sitt um mat á umhverfisáhrifum þann 7. ágúst 2009. Í niðurstöðu álitsins kemur meðal annars fram að áhrif leiðar 3b, sem stefndi hefur í hyggju að hrinda í framkvæmd, yrðu óhjákvæmilega verulega neikvæð á landslag, ásýnd, jarðmyndanir og gróður. Þá myndi leiðin hafa talsverð neikvæð áhrif á fugla og áhrifin á landslag, ásýnd og jarðmyndanir yrðu óafturkræf. Samkvæmt álitinu voru umhverfisáhrif leiðar 1 talin minni en annarra kosta og samrýmast best markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum.
9. Í bréfi stefnda til Sveitarfélagsins Hornafjarðar þann 6. júní 2011 kemur fram að stefndi hafi mælt með leið 1 í ljósi hagkvæmni og umhverfisáhrifa en sveitarfélagið hafi sett leið 3b inn í aðalskipulag. Í bréfinu kemur fram að stefndi sé reiðubúinn að endurskoða afstöðu sína gegn ákveðnum skilyrðum. Í kjölfarið var ákveðið að leið 3b yrði valin.

10. Á fundi hjá stefnda 22. janúar 2016 afhentu nokkrir landeigendur stefnda minnisblað þar sem fram kom að þeir myndu ekki sætta sig við leið 3b, en væru tilbúnir til viðræðna og samninga um leið 1.
11. Með bréfi stefnda dagsettu 29. febrúar 2016 var stefnendum og öðrum landeigendum tilkynnt um fyrirhugaðar framkvæmdir við lagningu hringvegjar um Hornafjörð. Í bréfinu er rakið hvar vegurinn muni liggja og hverjir séu eigendur landsins sem þurfi að færa yfir á stefnda. Í niðurlagi bréfsins var óskað eftir skriflegum athugasemdum við fyrirhugaðar framkvæmdir innan fjögurra vikna frá dagsetningu bréfsins.
12. Með bréfi stefnda dagsettu 14. júlí 2016 var stefnendum og öðrum landeigendum kynnt að óhjákvæmilegt væri að skerða eignarréttindi þeirra í tengslum við fyrirhugaðar framkvæmdir. Boðnar voru bætur fyrir vegsvæði og efni til vegagerðar.
13. Þann 25. apríl 2016 sendu landeigendur beiðni til Skipulagsstofnunar um að matsskýrsla stefnda vegna framkvæmdanna yrði endurskoðuð, í samræmi við ákvæði 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir endurskoðun ef forsendur hafa breyst verulega frá því að álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum lá fyrir. Í beiðninni er vísað til þess að eftir að álitnið lá fyrir hafi þann 15. nóvember 2015 tekið gildi ný lög um náttúruvernd nr. 60/2013, auk þess sem Ísland hafi gengist undir ýmsar alþjóðlegar skuldbindingar. Þá er gagnrýnt að ekki hafi verið metin nægjanlega áhrif framkvæmdanna á umfangsmikla kartöflurækt sem sé starfrækt á svæðinu. Skipulagsstofnun vísaði beiðninni frá þann 4. júlí 2016 og var sú afgreiðsla kærð til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kæru landeigenda var hafnað þann 13. nóvember 2017, með vísan til þess að hvorki skilyrði um 10 ára framkvæmdatíma né að beiðni bærisk frá leyfisveitanda væru uppfyllt, sbr. úrskurð nr. 77/2017.
14. Sveitarfélagið Hornafjörður samþykki framkvæmdaleyfi til stefnda með ákvörðun 1. desember 2016. Með bréfi 4. janúar 2017 kærðu stefnendur og aðrir landeigendur ákvörðun sveitarfélagsins til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Með úrskurði dagsettum 20. nóvember 2017 hafnaði úrskurðarnefndin sjónarmiðum landeigenda, sbr. mál nr. 1/2017. Í úrskurðinum er m.a. vísað til þess að kartöfluræktun sé þáttur í atvinnu manna en ekki spjöll á náttúru og umhverfi í skilningi laga nr. 106/2000. Var því ekki fallist á að ónóg umfjöllun væri um landbúnað við mat á umhverfisáhrifum. Þá var fallist á að brýn nauðsyn hefði legið til grundvallar við mat á leiðarvali sveitarstjórnarinnar með vísan til þess að veglína 3b hefði leitt til meira umferðaröryggis en aðrar leiðir.

15. Með bréfi stefnda dagsettu 3. febrúar 2017 var stefnendum tilkynnt um breytingu á áætlunum um efnistöku vegna vegagerðarinnar. Í bréfinu er vísað til þess að talið sé æskilegra út frá umhverfisáhrifum að taka efni úr grónum svæðum til hliðar við áreyrar í stað þess að nýta eyrarnar sjálfar.
16. Með bréfi stefnenda dagsettu 3. mars 2017 til stefnda, sem reyndar er fyrir misritun dagsett 2016, var fyrirætlunum stefnda um að fá afhent land til vegagerðar mótmælt og vali stefnda á vegleið hafnað. Í bréfinu er vísað til þess að gæta verði sjónarmiða um meðalhóf og velja þá leið sem skerði eignaréttindi landeigenda sem minnst og hafi minnst umhverfisáhrif. Hvorugt hafi verið gert í þessu tilviki. Þessi sjónarmið voru síðan ítrekuð í bréfi stefnenda til stefnda dagsettu 26. september 2017 og tekið fram að stefnendur og aðrir landeigendur myndu ekki ganga til samninga við stefnda um afsal á eignarréttindum vegna fyrirhugaðrar vegagerðar.
17. Stefndi sendi bréf til stefnenda þann 20. desember 2017 þar sem fram kom að framkvæmdir væru þegar hafnar við fyrsta áfanga verksins samkvæmt leið 3b. Í bréfinu var vísað til framangreindra niðurstaðna úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, þar sem beiðni landeigenda um ógildingu var hafnað. Í bréfinu var skorað á landeigendur að ganga til samninga á grundvelli fyrirbyggjandi tilboða stefnda. Að öðru kosti yrði undirbúið eignarnámsferli í samræmi við reglur VII. kafla vegalaga nr. 80/2007.
18. Með bréfi stefnda dagsettu 18. september 2018 til stefnenda og annarra landeiganda skýrði stefndi frá því að vegna afstöðu stefnenda og annarra landeigenda væri hann tilneyddur til að nýta sér eignarnámsheimild í 37. gr. vegalaga nr. 80/2007. Stefnendur og aðrir landeigendur sendu stefnda athugasemdir með bréfi 24. október 2018, þar sem fram kom að þau legðust öll gegn fyrirhuguðum framkvæmdum og eignarnámi vegna þeirra.
19. Með bréfi stefnda dagsettu 6. júní 2019 var stefnendum og öðrum landeigendum tilkynnt um eignarnám. Gerði stefndi kröfur um að að eftirfarandi eignarréttindi stefnenda yrðu tekin eignarnámi:
20. Hlutdeild eignarnámsþola í gegnum eignarhlut þeirra í Árnanesi 1, 2 og 4 Stórabóls landnúmer 16105, í Hornafirði, í 112.286 m<sup>2</sup> landspildu milli vegstöðva 9390 og 12200, 12200 og 12820 og 12820 og 13527, eins og nánar greinir í stefnukröfu.

21. Matsnefnd eignarnámsbóta kvað upp úrskurði í málinu 10. október 2019 þess efnis að stefndi skyldi greiða stefnendum 24.552.873 krónur í eignarnámsbætur, eða 12.276.437 krónur til hvors þeirra. Þá fengu stefnendur 1.000.000 króna í bætur fyrir rask og ónæði vegna umsvifa eignarnema á framkvæmdatíma. Stefndi greiddi bæturnar inn á fjárvörslureikning lögmanns stefnenda, með fyrirvara um réttmæti einstakra bótaliða, og áskildi sér rétt til að gera kröfur um endurgreiðslu með bréfi 17. desember 2019. Stefndi hefur höfðað gagnsök á hendur stefnendum þar sem hann gerir kröfu um að 1.000.000 króna bætur fyrir rask og ónæði verði felldar úr gildi. Með tölvuskeyti 19. desember 2019 tók lögmaður stefnenda fram að eignarnámsbæturnar yrðu geymdar á fjárvörslureikningi þar til skorið yrði úr um lögmæti eignarnámsins fyrir dómi.
22. Við aðalmeðferð málsins gáfu C, D, E, F og G skýrslu fyrir dóminum. Mál þetta var rekið samhliða málum nr. E-5065/2020, E-5066/2020, E-5068/2020, E-5074/2020 og E-5075/2020.

## II.

### *Málsástæður stefnenda*

23. Stefnendur byggja kröfu sína á því að verulegir annmarkar séu á eignarnámsákvörðun stefnda sem leiða eigi til þess að fallist verði á dómkröfu þeirra. Stefnendur vísa til 72. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944, stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, laga um náttúruvernd nr. 60/2013, laga um umhverfisábyrgð nr. 55/2012, laga um stjórn vatnamála nr. 36/2011 auk annarra meginreglna í stjórnarsýslurétti til stuðnings kröfum sínum.
24. Stefnendur byggja á því að andlag eignarnáms á landi stefnenda í eignarnámsákvörðun stefnda frá 6. júní 2019 sé ranglega tilgreint. Stefndi hafi einungis tekið eignarnámi hlutdeild stefnenda í landinu í gegnum eignarhluti þeirra í Árnanesjörðum, en ekki Hrísey, og beint ákvörðun um eignarnám á landi stefnenda þar að öðrum aðila. Að auki hafi stefndi beint ákvörðun sinni um eignarnám á hluta lands þess aðila að stefnendum, þrátt fyrir að þeir séu þar ekki eigendur. Stefnendur vísa til þess að þegar stjórnvald tekur ákvarðanir um rétt og skyldu manna megi ekki leika neinn vafi á því um hvaða réttindi sé að ræða, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Enn síður geti stjórnvald beint ákvörðun að röngum aðila. Þetta sé slíkur annmarki á eignarnámsákvörðun stefnda að hann leiði til ógildingar.
25. Stefnendur vísa til þess að 37. gr. vegalaga nr. 80/2007 kveði ekki á um fortakslausan rétt eða skyldu stefnda til að öðlast beinan eignarrétt að landi til vegagerðar, sbr. t.d. dóma Hæstaréttar í málum nr. 583/2014, 425/2008 og 60/2012. Samkvæmt þeim sé m.a.

skylt að líta til sjónarmiða um meðalhóf við val á vegleið og umhverfisáhrifa, sem ekki hafi verið gert í þessu tilviki.

26. Stefnendur mótmæla sérstaklega túlkun stefnda á dómi Hæstaréttar í máli nr. 22/2009. Dómurinn feli ekki í sér að stefnda sé heimilt að velja hvaða leið sem er af þeim framkvæmdakostum sem hafi verið til skoðunar, enda hafi verið gætt málefnalegra sjónarmiða við val á þeim. Í dóminum sé einungis verið að heimila þá framkvæmdakosti sem komi til skoðunar hjá stefnda. Það leysi stefnda ekki frá skyldum sínum við endanlegt val á vegleið, heldur þurfi að fara fram annað mat hjá stofnuninni þar sem þeir framkvæmdakostir, sem til greina koma séu metnir hver gegn öðrum. Að mati stefnenda hafi slíkt mat ekki farið fram í samræmi við þær verklagsreglur.
27. Stefnendur byggja á því að við endanlegt val hafi ekki verið horft til þess hvaða kostur skerðir eignarréttindi landeigenda minnst. Landeigendur á svæðinu hafi lýst sig reiðubúna til samninga við stefnda um vegleið 1, sem myndi gera eignarnám á landi stefnenda óþarft. Stefndi hafi því ekki gætt meðalhófsreglunnar við val á framkvæmdakostum.
28. Stefnendur vísa til þess að margvíslegar ástæður standi til þess að leið 1 sé valin fremur en leið 3b. Í álitni Skipulagsstofnunar komi fram að hún telji að neikvæð umhverfisáhrif leiðar 1 séu minni en annarra kynntra kosta, og að auki leiði veglagning samkvæmt þeirri leið til minnstrar efnistöku úr nærliggjandi námum. Áhrif leiðar 3b á landslag, ásýnd, jarðmyndanir og gróður yrðu óhjákvæmilega verulega neikvæð og að hluta óafturkræf. Í álitinu segir að með vali á leið 1 yrði dregið eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Um skyldur stefnda til að vernda umhverfið vísist auk annars til 41. gr. vegalaga nr. 80/2007.
29. Þá byggja stefnendur á því að kostnaður af leið 3b samkvæmt matsskýrslu, sé um milljarði króna hærri en af leið 1. Samkvæmt nýjustu vendingum í málinu virðist þessi umframkostnaður svo ætla að verða töluvert hærri.
30. Stefnendur byggja á því að stefndi sé einungis að ganga erinda sveitarfélagsins Hornafjarðar með vali á leið 3b. Þetta megi sjá af bréfi vegamálastjóra til sveitarfélagsins frá 6. júní 2011 þar sem fram kemur að stefndi hafi skilning á því sjónarmiði sveitarfélagsins að leið 3b sé heppilegust m.t.t. hagsmuna sveitarfélagsins og því sé fallist á að fara aftur yfir alla kosti og endurmeta fyrri afstöðu. Stefnendur vísa til þess að stefndi hafi að loknu innbyrðis mati á þeim valkostum sem voru fyrir hendi, komist að þeirri niðurstöðu að leið 1 væri hinn rétti kostur „sökum hagkvæmni og umhverfisáhrifa“ en

fallið frá þeirri afstöðu sinni vegna hagsmuna sveitarfélagsins. Þetta sé óheimilt auk þess sem stefndi hafi ekki kafið sveitarfélagið um greiðslu þess umframkostnaðar sem felist í leið 3b miðað við leið 1, eins og heimild sé fyrir í lögum, sbr. 18. gr. og 3. mgr. 28. gr. vegalaga nr. 80/2007.

31. Stefnendur mótmæli þeim rökum að ósk sveitarfélags geti á grundvelli 28. gr. vegalaga nr. 80/2007 leitt til þess að önnur vegleið verði farin en stefndi hafi lagt til, með vísan til aukins umferðaröryggis. Þau rök að leið 3b stytti hringveginn um 800 metra miðað við leið 1, og auki umferðaröryggi séu fyrirsláttur að mati stefnenda. Það sem búi að baki séu þeir hagsmunir sveitarfélagsins að beina umferð um svæðið í áttina að Höfn til hagsbóta fyrir íbúa og atvinnustarfsemi í bænum. Stefnendur vísa til þess að í matsskýrslu frá apríl 2009 komi fram að slysatíðni á núverandi hringvegi um Hornafjörð sé há miðað við landsmeðaltal. Öryggi á veginum komi til með að aukast talsvert með breiðari vegi, tvíbreiðum brúm og afnámi krappa beygja. Segi svo að áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á umferðaröryggi séu verulega jákvæð, sama hvaða leið verði valin. Í bréfi stefnda til sveitarfélagsins frá 6. júní 2011 segi að allar leiðir sem stefndi hafi lagt fram í matsskýrslu uppfylli þær kröfur sem stefndi geri til nýrra vega og séu álíka hvað varði vegtækni og umferðaröryggi.
32. Stefnendur vísa jafnframt til þess að stefnda sé skylt að líta til fleiri þátta en umferðaröryggis við mat á vegleiðum, sérstaklega þegar munurinn á umferðaröryggi þessara tveggja leiða sé sáralítill eins og fram komi í fyrirbyggjandi matsskýrslu. Sé litið til alls framangreinds sé ljóst að stefndi sé aðeins að þjóna sveitarfélaginu með vali sínu á vegleið undir því yfirskeyni að málefnaleg sjónarmið ráði för. Þetta sé óheimilt samkvæmt þeim lögum sem stefnda beri skylda til að fylgja við val á vegleið og leiðir til þess að fallast eigi á kröfu stefnenda.
33. Stefnendur byggja á því að álit Skipulagsstofnunar á matsskýrslunni vegna framkvæmdanna sé frá árinu 2009 og hafi því verið unnið fyrir áratug síðan. Frá þeim tíma hafi orðið breytingar á lögum sem gefi tilefni til þess að matsskýrslan verði endurskoðuð í heild sinni. Stefnendur vísa til þess að þann 15. nóvember 2015 hafi tekið gildi ný lög um náttúruvernd nr. 60/2013, sem séu töluvert umfangsmeiri en eldri lög nr. 44/1999. Í greinargerð með lögnum kemur fram að aukin aðgæsluskylda sé lögð á framkvæmdaraðila samkvæmt ákvæðum laganna, auk þess sem löggin geri auknar kröfur um vandaða málsmeðferð stjórnvalda og að ákvarðanir sem varði náttúruna verði eins og kostur er byggðar á vísindalegum grundvelli.

34. Stefnendur vísa til þess að með nýju lögnum hafi verið sett ítarlegri markmiðsákvæði, þar á meðal sérstök verndarmarkmið fyrir vistkerfi, vatnasvæði og landslag, sbr. 2. og 3. gr. laganna og einnig 58 og 59. gr. Í II. kafla séu útfærðar nokkrar af helstu meginreglum umhverfisréttar, t.d. varúðarreglan og greiðslureglan. Leitast sé við að styrkja stjórnslu náttúruverndar á landsbyggðinni og lögð áhersla á vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku. Staða almennaréttar sé styrkt sbr. 29. gr. laganna, og lagt til að náttúruminjasrá, þar á meðal framkvæmdaáætlun hennar, verði meginstjórn tæki náttúruverndar á Íslandi, sbr. VI. kafla laganna. Gert sé ráð fyrir auknu samráði við hagsmunaaðila og almenning við gerð áætlana, sjá einkum 36. gr. og 81. gr. laganna. Lagðar séu til breytingar á undirbúningi friðlýsinga og friðlýsingarflokkum fjölgað, sbr. VII. og VIII. og IX. kafla laganna. Þá séu auknar heimildir fyrir stjórnvöld til að bregðast við brotum gegn ákvæðum laga og reglna, ekki síst með beitingu þvingunarúrræða, sjá XV. kafla laganna. Lagt sé til að sérstakur sjóður, náttúruverndarsjóður, verði settur á laggirnar til að stuðla að náttúruvernd, sbr. 94. gr. laganna og ákvæði gildandi náttúruverndarlaga um nám jarðefna verði færð í skipulagslög nr. 123/2010.
35. Stefnendur byggja á því að Ísland hafi gengist undir alþjóðlegar skuldbindingar síðan Skipulagsstofnun gaf út álit sitt um mat á umhverfisáhrifum þann 7. ágúst 2009. Þar megi t.d. nefna vatnatilskipun ESB, en ákvæði hennar hafa verið lögfest hér á landi með lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Markmið þeirra sé að vernda vatn og vistkerfi þess. Lögin taki til yfirborðsvatns og grunnvatns ásamt árósarvatni og strandsjó, til vistkerfa þeirra og til vistkerfa sem tengist þeim að vatnabúskap, sbr. 2. gr. laganna, og hafi töluverða þýðingu þegar meta þurfi áhrif framkvæmda, eins og þeirra sem um ræðir í máli þessu.
36. Stefnendur vísa jafnframt til þess að tekið hafi gildi lög nr. 55/2012 um umhverfisábyrgð. Í 1. gr. laganna komi fram að markmið þeirra sé að tryggja að sá sem beri ábyrgð á umhverfistjóni af völdum atvinnustarfsemi eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni komi í veg fyrir tjón eða bæti úr tjóni ef það hefur orðið og beri kostnað af ráðstöfunum sem af því leiði í samræmi við greiðslureglu umhverfisréttar.
37. Stefnendur byggja á því að haustið 2017 hafi orðið mikil flóð á fyrirhuguðu svæði framkvæmdanna, sem séu vanmetin í matsskýrslu. Raunar virðist sem rannsókn stefnda á vatnafari svæðisins hafa verið ófullnægjandi með öllu. Stefnendur vísa til þess að í 15. kafla í matsskýrslu stefnda frá 2009 sé fjallað um vatnafar. Þar sé m.a. fjallað um brú yfir voginn á milli Hríseyjar og Árnaness sem fyrirhugað vegstæði liggja um. Beint norðan við voginn liggja ármót Hoffellsár og Laxár í Nesjum. Sé því ljóst að brúin verði að anna vatnsflæði úr þessum ám. Geri hún það ekki muni vatnsborð norðan við brúna hækka og

valda tilheyrandi skemmdum og breytingum á umhverfinu. Það sé því gríðarlega þýðingarmikið að áhrif leiðar 3b á vatnsborð Hoffellsár og Laxár séu metin með fullnægjandi hætti. Stefnendur telja að niðurstöður matskýrslunnar um þetta efni séu í meginatriðum rangar þar sem rennsli úr ofangreindum ám sé stórlega vanmetið.

38. Stefnendur byggja á því að sú aðferðafræði í matskýrslunni að áætla flóð í Laxá á grundvelli mælinga frá Fossá í Berufirði sé varasöm og beinlínis röng. Af athugasemdum framkvæmdastjóra hjá Veðurstofu Íslands megi ráða að þótt vatnasvið þeirra sé svipað séu þau mjög misútsett fyrir úrkomuáttum. Gögn frá Veðurstofu sýni að þessi flóð séu ekki einsdæmi, og að hámarksrennsli Laxár í Nesjum hafi oft mælst meira en þá frá árinu 2006. Þannig hafi orðið umfangsmeiri flóð í ánni á árunum 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 og 2014. Matsskýrsla stefnda um þetta efni sé því ómarktæk og veki upp spurningar um það hvort áhrif leiðar 3b á vatnsflæði Bergár, sem rennur norðan við voginn milli Árnanes og Dilksness/Hafnarness, hafi verið metin með fullnægjandi hætti, eftir að framangreindum upplýsingum hafði verið komið til stefnda. Það hafi ekki verið gert. Þá hafi stefndi ekki látið bera saman mælingarnar úr Fossá í Berufirði og Laxá í Nesjum til þess að ganga úr skugga um að óhætt sé að nota mælingarnar úr fyrrnefndu ánni til flóðagreiningar á hinn síðarnefndu, þrátt fyrir að sérstakur mælir hafi verið í Laxá í meira en áratug.
39. Stefnendur vísa til þess að ekki hafi verið tekið tillit til ísingarhættu milli vegleiða við mat á slysaþættu. Leið 3b muni liggja að stórum hluta á svæði í eða við vatnsborð, en það sé þekkt að ísingarhætta er meiri þar sem vegir liggja nálægt vatni. Þetta hafi ekki verið rannsakað af hálfu stefnda þrátt fyrir að hálka sé oft meðal áhrifaþátta banaslysa í umferðinni hér á landi.
40. Stefnendur byggja á því að framkvæmdin á vegleið 3b hafi breyst umtalsvert frá því að matsskýrsla um hana lá fyrir á árinu 2009. Hæð á brú sem til standi að reisa yfir Hoffellsá sé orðin rúmir fimm metrar samkvæmt nýrri teikningu og virðist því búið að hækka vegfyllinguna verulega frá því að matsskýrslan var unnin. Stefnendur telja þess vegna að matsskýrslan sé ekki aðeins úrelt vegna þeirra breytinga sem orðið hafa á lagaumhverfi og náttúru, heldur einnig vegna breytinga á framkvæmdinni sem slíkri. Stefndi geti ekki viðhaft slík vinnubrögð og undirbúning við að taka land stefnenda eignarnámi.
41. Stefnendur byggja á því að fyrirhugað vegstæði liggur um Hrafnsey, sem þeir eiga hlutdeild í. Stefnendur hafi undanfarin ár stundað dúntekju á svæðinu til sölu og ljóst sé að fyrirhuguð veglagning muni eyðileggja fyrir þeim slíka möguleika. Í matsskýrslu

stefnda vegna framkvæmdanna sé enga umfjöllun að finna um áhrif framkvæmdanna á Hrafnsey og æðarvarpið þar.

42. Stefnendur byggja að auki á því að áhrif þeirrar veglínu sem stefndi hefur valið á lönd og atvinnuhagsmuni þeirra hafi ekki verið nægjanlega rannsökuð. Í álitsgerð Ráðgjafarmiðstöðvar landbúnaðarins sem stefnendur öfluðu 2016 komi m.a. fram neikvæð áhrif vegleiðar 3b á kartöflugarða og ræktunarlönd á tilteknum svæðum. Í skýrslunni komi fram að land stefnenda sé einstakt hér á landi til kartöfluræktar, enda séu 15–20% af kartöfluuppskeru landsins frá Hornafirði að stærstum hluta frá stefnendum. Landsvæðið sé oft fyrir tilbúið til ræktunar en önnur á landinu og það skapi mikla sérstöðu. Í álitsgerðinni er vikið að því að ekki hafi verið kannað sérstaklega af Vegagerðinni hvort líkur séu á því að vegfyllingin geti leitt til þess að kalt loft safnist saman þannig að hafi neikvæð áhrif á aðstæður til ræktunar og leiði til seinkunar á uppskerutíma. Í niðurstöðu skýrslunnar segi jafnframt að vegleið 3b muni auka tíðni flóða yfir og við kartöflugarða, áhrif vegna setflutninga séu óljós og möguleg áhrif á hitastig og myndun jarðklaka hafi ekki verið könnuð sérstaklega. Fjárhagstjón vegna þessa geti orðið verulegt enda gríðarlegir fjármunir bundnir í kartöfluræktinni á Seljavöllum. Ófullnægjandi rannsókn stefnda á áhrifum á kartöfluræktun nægi til þess að fella ákvörðun stefnda úr gildi.

### III

#### *Málsástæður stefnda*

43. Stefndi byggir á því að hann taki almennt ekki afstöðu til eignarhalds manna á landi. Oft á tíðum sé vafi um eignarhald á landi eða ágreiningur um eignarnám á landi sem taka þarf eignarnámi vegna vegaframkvæmda. Við þær aðstæður þurfi landeigendur sjálfir að gera út um eignarhaldið, eftir atvikum fyrir dómstólum. Stefndi vísar til þess að öllum stefnendum og öðrum landeigendum hafi verið gefinn kostur á að gera athugasemdir við upplýsingar um eignarhald á landinu. Engar athugasemdir hafi komið fram fyrir en eigandi Akurnesbúsins gerði athugasemdir við eignarhaldið. Engar frekari upplýsingar hafi verið veittar, þrátt fyrir ítrekaða beiðni stefnda, og hafi þá verið gert ráð fyrir að Hrísey væri eign Akurnesbúsins ehf. í samræmi við þinglýsta eignarnámsheimild og ákvörðun um eignarnám tekin í samræmi við það. Það hafi ekki verið fyrir en við við rekstur málsins fyrir matsnefnd eignarnámsbóta að allir eigendur landsins sammæltust um það hvernig eignarhald ætti að skiptast.
44. Stefndi byggir á því að ákvörðun hans um eignarnám byggist á upplýsingum frá stefnendum og eignarhaldið á Hrísey, sem þar er tilgreint, sé í samræmi við þinglýsta eignarheimild. Öllum eigendum landsins hafi gefist tækifæri til að gæta hagsmuna sinna

við meðferð málsins, sbr. 8. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Breyting á matsandlagi og eignarhlutföllum hafi verið gerð fyrir matsnefndinni að beiðni stefnenda og í fullri sátt við þá. Lög standi því ekki í vegi að aðilar geri sátt hvað þetta varðar við meðferð málsins hjá matsnefndinni, sbr. 7. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms.

45. Þá hafi stefnda verið heimilt að endurupptaka ákvörðun sína um eignarnám og uppfæra tilboð sitt til stefnda á grundvelli 1. mgr. 24. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Enn fremur hafi stefnda verið heimilt að breyta ákvörðun sinni á grundvelli 2. mgr. 23. gr. s.l.
46. Stefndi byggir á því að heimild hans til eignarnáms styðjist við skýra heimild í 1. mgr. 37. gr. vegalaga nr. 80/2007. Hann hafi við val á vegleiðum gætt málefnaþregra sjónarmiða, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 22/2009, og meðalhófs við val á vegleiðum. Allar vegleiðirnar hafi óhjákvæmilega í för með sér skerðingu á eignarréttindum landeigenda, en mikill meirihluti þeirra sé sáttur við og hafi þegar samið um leið 3b við stefnda.
47. Stefndi vísar til þess að leið 1, sem sé sú eina sem stefnendur séu tilbúnir að semja um, hafi þá ókosti að hún sé nálægt þéttbýli og leiði til óvenju margra vegtenginga, sem dragi úr umferðaröryggi og auki slyshættu. Nýr hringvegur um Hornafjörð sé svokallaður stofnvegur af vegtegund C8 sem samkvæmt veghönnunarreglum þýði að þar skuli vera að lágmarki 400 metrar á milli vegamóta. Vegleið 1 kalli á gerð hliðarvega til að fækka vegtengingum, með tilheyrandi eignaskerðingum hjá eigendum nærliggjandi jarða, sbr. kafla 21.5 í matsskýrslu frá apríl 2009 (dskj. 3, bls. 213) og umsögn vinnuhóps um mat á umferðaröryggi frá 2008. Samkvæmt mælingum stefnda yrðu eignaskerðingar austan Hornafjarðarfljóts um 443.000 m<sup>2</sup> samkvæmt leið 1 með tilheyrandi hliðarvegum, en um 418.000 m<sup>2</sup> samkvæmt leið 3b. Fullyrðingar stefnenda um að eignaskerðingar samkvæmt leið 1 séu minni standist því ekki.
48. Stefndi vísar til þess að samkvæmt matsskýrslu séu áhrif leiðar 1 á umhverfið óveruleg til talsverð neikvæð, en leiðar 3b talsverð neikvæð. Áhrif á umferðaröryggi yrðu verulega jákvæð, sama hvaða leið yrði valin, að leið 1 undanskilinni, en þar yrðu áhrifin talsvert jákvæð. Leið 3b stytta hringveg um 11,8 km en leið 1 um 11 km. Sá munur skipti verulegu máli varðandi fækkun slysa. Leið 1 væri ódýrari í framkvæmd en á kostnað umferðaröryggis.
49. Stefndi vísar til dóms Hæstaréttar í máli nr. 671/2008 þar sem fram komi að þættir eins og vegalengdir, ferðatími, slyshætta og umferðaröryggi geti eðli máls samkvæmt verið

grundvallarþættir í tilgangi og markmiði vegalagningar og séu á meðal þess sem líta megi til við mat á því hvort leyfi sé veitt fyrir framkvæmd. Í dóminum kemur fram að lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum sé eingöngu ætlað að taka til mats á afleiðingum framkvæmdar fyrir umhverfið en ekki á kostum hennar sjálfrar og göllum.

50. Stefndi vísar til úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 1/2017 þar sem fram komi að álit Skipulagsstofnunar eða niðurstaða matsskýrslu bindi ekki hendur þess stjórnvalds sem fari með útgáfu leyfis til framkvæmda. Það sé því rangt sem stefnendur halda fram að stefndi hafi ekki átt aðra kosti í stöðunni en að fara leið 1. Engu breyti í því sambandi þótt leið 1 sé ódýrari í framkvæmd.
51. Stefndi byggir á því að viðkomandi sveitarfélag fari með skipulagsvaldið. Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. vegalaga nr. 80/2007 skuli vegir lagðir í samræmi við skipulagsáætlanir á hverjum tíma, sbr. 2. mgr. 12. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Samkv. 2. mgr. 28. gr. vegalaga skuli lega vega ákveðin í skipulagi að fenginni tillögu stefnda og að höfðu samráði hans og skipulagsyfirvalda. Þá komi fram að sveitarfélag skuli rökstyðja það sérstaklega fallist það ekki á tillögu stefnda. Óheimilt sé þó að víkja frá tillögu stefnda ef það leiðir til minna umferðaröryggis en tillagan felur í sér. Samkvæmt 3. mgr. 28. gr. vegalaga sé beinlínis gert ráð fyrir því að ósk sveitarfélags geti leitt til þess að önnur vegleið verði farin en stefndi hafi lagt til. Viðkomandi sveitarfélög ráði því miklu um legu vega innan marka þeirra. Fyrir liggir að Sveitarfélagið Hornafjörður hefur viljað fara leið 3b fremur en leið 1 og sé sú leið í samræmi við aðalskipulag sveitarfélagsins. Hafi sveitarfélagið einkum vísað til umferðaröryggissjónarmiða í því sambandi.
52. Stefndi vísar til þess að í umsögn sveitarfélagsins í matsskýrslu komi fram að sú ákvörðun stefnda að taka leið 1 fram yfir aðrar leiðir sé með öllu óskiljanleg út frá umferðaröryggi. Leið 1 liggir á sama stað og núverandi vegur, en mikilvægt sé að nýtt vegstæði liggir eins og leið 3 geri ráð fyrir og sveigi frá núverandi hringvegi. Með því fækki vegtengingum stórlega og það auki öryggi íbúa og vegfarenda. Í svari stefnda við umsögn sveitarfélagsins komi fram að stefndi taki undir að leið 3 sé betri kostur en leið 1 sé eingöngu horft til umferðaröryggis. Orðalag í bréfi stefnda til sveitarfélagsins 6. júní 2011 sé ekki nákvæmt um þetta.
53. Stefndi vísar til þess að endurmat á stöðunni hafi leitt til þess að framkvæmdir á leið 3 yrðu með þeim hætti að fyrsti áfanginn að vestanverðu yrði samkvæmt leið 1. Sveitarfélagið hafi hins vegar ekki breytt aðalskipulagi í samræmi við þá leið sem samkomulag náðist um. Hafi það leitt til þess að ákveðið var að framkvæmdin yrði samkvæmt veglínu 3b á aðalskipulagi, en tengivegi upp með Djúpá yrði sleppt. Vegleiðin

hafi verið valin í samráði við sveitarfélagið og í samræmi við og með heimild í 28. gr. vegalaga. Sú ákvörðun hafi því verið byggð á traustum lagalegum grunni, á grundvelli málefnalega forsendna þar sem gætt hafi verið reglna um meðalhóf. Leið 3b sé mótvægisáðgerð við leið 3 þar sem reynt sé að draga enn frekar úr umhverfisáhrifum, m.a. með því að veglínan sé færð sunnar á Skógey, á þurrara svæði, og norður fyrir Flóa, utan svæðis á náttúruminjaskrá.

54. Stefndi vísar til þess að samkvæmt markmiðum stefnda í umferðaröryggismálum eins og þau birtast á heimasíðu þá sé sífellt verið að taka ákvarðanir sem geti haft áhrif á umferðaröryggi. Þegar hagsmunir rekast á, s.s. milli kostnaðar, tíma öryggis eða annarra þátta, sé rétt að Vegagerðin láti öryggið ráða við ákvarðanir, eftir því sem gerlegt er. Val á leið 3 hafi samræmst þessum markmiðum.
55. Stefndi byggir á því að matsferlið hafi allt verið í samræmi við ákvæði laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Stefnendum hafi ekki tekist að sýna fram á að matsferlið hafi verið í andstöðu við þau lög. Þannig liggi fyrir að Skipulagsstofnun vísaði frá beiðni nokkurra landeigenda um endurskoðun matsskýrslu um hringveg um Hornafjörð. Sú niðurstaða hafi verið kærð til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og nefndin hafnaði því með úrskurði í máli nr. 77/2017 að ógilda ákvörðun Skipulagsstofnunar. Þá liggi einnig fyrir að úrskurðarnefndin hafnaði því í máli nr. 1/2017 að ógilda ákvörðun bæjarstjórnar frá 1. desember 2016 um að veita framkvæmdaleyfi vegna vegaf framkvæmdanna. Vísar stefndi til forsendna úrskurðarnefndarinnar og gerir þær að sínum.
56. Stefndi byggir á því að ný lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011 og lög nr. 55/2012 um umhverfisábyrgð, sem tóku gildi eftir að Skipulagsstofnun gaf út álit sitt um mat á umhverfisáhrifum, eyðileggi ekki eða ógildi það ferli sem þegar hafi farið fram, enda hafi verið tekið tillit til þeirra eftir því sem við á eftir að þau tóku gildi. Sama eigi við um lög nr. 60/2013 um náttúruvernd sem tóku við af eldri lögum nr. 44/1999 um sama efni, sbr. greinargerð með framkvæmdaleyfi sveitarfélagsins. Stefndi vísar jafnframt til niðurstaðna úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 1/2017 og tekur undir með úrskurðarnefndinni að fallast megi á að rökstutt hafi verið að brýn nauðsyn hafi legið að baki leiðarvali bæjarstjórnar og að með því hafi verið uppfyllt skilyrði 61. gr. náttúruverndarlaga, að teknu tilliti til verndarmarkmiða laganna. Áskilnaði 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 hafi því verið fullnægt.
57. Þá vísar stefndi til þess að í tíð eldri laga nr. 44/1999 um náttúruvernd, sem núgildandi lög leystu af hólmi, hafi sömu svæði notið sérstakrar verndar, sbr. t.d. 37. gr. þágildandi

laga. Ekki sé því um neinn eðlismun að ræða á eldri löggjöf og nógildandi löggjöf hvað þetta varðar. Þá bendir stefndi á að leið 3b sé mótvægisáðgerð við leið 3 þar sem reynt sé að draga enn frekar úr umhverfisáhrifum leiðar 3, sem hafi tekist að mati Umhverfisstofnunar.

58. Stefndi mótmælir því að flóð séu vanmetin í matsskýrslu og vísar til þeirra forsendna sem fram koma í matsskýrslu vegna framkvæmdarinnar, m.a. varðandi flóðahættu og vatnafar. Þá hafnar stefndi því að hægt sé að túlka athugasemdir sérfræðings Veðurstofunnar þannig að sú aðferðafræði sem notuð var við mat á hönnunarflóði sé „stórkostlega varasöm og beinlínis röng“, eins og það er orðað í stefnu. Veðurfræðingurinn taki enda ekki afstöðu til aðferðarinnar eða fjalli um hana sem slíka. Um sé að ræða velþekktu aðferð sem byggist m.a. á „Handbók fyrir hönnunarflóð á Íslandi“ eftir Jónas Elíasson prófessor. Miðað við fyrirliggjandi reynslu virðist vera ágætt samræmi á milli vatnasviðs Fossár í Berufirði og Laxár í Nesjum þegar kemur að mati á flóðum, sbr. minnisblað sérfræðings stefnda dagsett 10. október 2017 um „Mat á flóðum“.
59. Stefndu vísa til þess að samkvæmt álitum Skipulagsstofnunar hafi verið gerð fullnægjandi grein fyrir vatnafari á svæðinu í matsskýrslu og hönnun mannvirkja miðuð við það. Þá taki stefndi undir það með úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í úrskurði í máli nr. 1/2017 að rétt hafi verið af sveitarstjórn við útgáfu framkvæmdaleyfis að byggja á álitum Skipulagsstofnunar um vatnafar og þótt aftakaflóð hafi orðið á svæðinu haustið 2017 verði ekki séð að forsendur hafi breyst.
60. Þá er því mótmælt að rökstuðningur stefnda um umferðaröryggi byggist á röngum gögnum. Mikilvægt sé að hafa þjóðveginn utan mesta þéttbýlisins og það sé m.a. markmið með framkvæmdinni. Samkvæmt því sem fram komi í matsskýrslu sé mest slysatíðni á kaflanum Nesjahverfi – Hoffellsvegur 4,04, en kaflaskiptin séu austan við Nesjahverfi eða við vegamót við veginn að íbúðagötu Nesjahverfis. Því teljist stærsti hluti Nesjahverfis til þessa veghluta. Meðalslysatíðni á hinum fjórum köflunum sem mynda hringveg um Hornafjörð sé hins vegar 2,52. Þá vísar stefndi til yfirlitsmyndar í gögnum málsins sem sýnir samanburð á vegtengingum samkvæmt leið 1 og 3b, en alkunna sé að færri vegtengingar við hringveginn dragi úr slyshættu.
61. Stefndi mótmælir því að ekki hafi verið tekið tillit til meintrar „ísingarhættu“ sem fylgi nýjum vegi og vísar til kafla í matsskýrslu um áhrif veðurfars á umferðaröryggi. Þar komi fram að samkvæmt reynslu stefnda af þverun fjarða sé ekki aukin hætta á ísingu við að færa veg að sjávarmáli, s.s. við Gilsfjörð og Borgarfjörð. Þá kemur og fram að helsta

hættan gæti verið þegar gæfi yfir veginn og frost væri í lofti, en þar sem ákvarðandi ölduhæð fyrir hæð grjótvagnar á utanverðri vegfyllingu sé ekki nema 1,3 m í Hornafirði og vegurinn verður í að lágmarki kóta 3,5 m og lágmarkskóti á brúm verður 4,0 m, verði aðstæður sambærilegar og á fyrrgreindum stöðum. Að því er varðar brú yfir Hoffellsá, þá sé í drögum að útboðsgögnum gert ráð fyrir að brúin yfir Hoffellsá verði um 5,0 m. Breytingar frá matsskýrslu séu því litlar eða engar. Í besta falli mætti segja að brúin hefði hækkað um 1,0 m í hönnunarferlinu.

62. Stefndi vísar til þess að af framangreindu megi ráða að matsferlið hafi verið í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum. Hafi eitthvað brugðið út af í því ferli þá geti það a.m.k. ekki leitt til ógildingar á ákvörðun stefnda um eignarnám, sem hafi verið í samræmi við ákvæði VII. kafla vegalaga nr. 80/2007 og lög um framkvæmd eignarnáms nr. 11/1973. Verði því að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnenda.

#### IV

##### *Niðurstaða*

63. Ágreiningur stefnenda og stefnda lýtur að því hvort verulegir annmarkar séu á eignarnámsákvörðun stefnda með því að andlag eignarnámsins sé ranglega tilgreint í eignarnámsákvörðuninni. Þá er deilt um hvort rökstuðningur fyrir því að breyta um vegleið hafi verið fullnægjandi, hvort gætt hafi verið meðalhófs við ákvörðunina og byggt hafi verið á fullnægjandi gögnum.

##### *Annmarkar á eignarnámsákvörðun*

64. Með eignarnámsákvörðun stefnda sem kynnt var stefnendum með bréfi 6. júní 2019 var tekin eignarnámi hlutdeild stefnenda í gegnum 100% eignarhlut þeirra í Árnanesi 1, 50% eignarhlut þeirra í Árnanesi 2 og 40% eignarhlut þeirra í Árnanesi 4, í 112,286 fermetra landspildu, „en landið er talið í óskiptri sameign jarðanna Árnanes 1,2,3 og 4 auk Hríseyjar“ eins og segir orðrétt í ákvörðuninni. Deilt er um hvort láðst hafi að tilgreina eignarhlutdeild stefnenda í landi Hríseyjar og hvaða afleiðingar það eigi að hafa.
65. Í gögnum málsins liggur fyrir veðbandayfirlit vegna Hríseyjar. Samkvæmt yfirlitinu er Akurnesbúið ehf. eitt (100%) þinglýstur eigandi Hríseyjar. Samkvæmt 3. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2007 skal gefa landeiganda og öðrum réttihöfum ef við á, í það minnsta fjögurra vikna frest til að koma að athugasemdum ef skerða á eignarréttindi. Bréf stefnda um fyrirhugaðar framkvæmdir var sent til stefnenda þann 29. febrúar 2016. Þar kom fram hverjir væru skráðir eigendur tiltekinnna landnúmera og óskað var eftir afstöðu þeirra til réttmætis þeirra upplýsinga. Í svarbréfi stefnenda frá 25. apríl 2016 voru engar athugasemdir gerðar um eignarhaldið. Stefnda bárust hins vegar athugasemdir frá eiganda

Akurnesbúsins ehf. um að eignarhald á landi Hríseyjar væri í óskiptri sameign jarðanna Árnanes 1,2,3 og 4 og Akurnesbúsins. Stefndi gerði stefnendum grein fyrir þessum athugasemdum með tölvuskeyti í júní 2016. Stefnendur tóku undir þessar athugasemdir og vísuðu til þess að eign þeirra í Hrísey væri 47,5%, eign Ásgeirs Núpan 5% og eign Akurnesbúsins 47,5%. Þann 5. nóvember 2018 sendi stefndi tölvuskeyti til stefnenda ásamt veðbandayfirliti þar sem Akurnesbúið er eitt skráð eigandi Hríseyjar. Óskað var svara við því hvort eignarhaldið væri rangt skráð eða ágreiningur væri um eignarhaldið. Fyrirspurnin var ítrekuð 18. desember 2018 en engin svör bárust.

66. Tilgreining stefnda í eignarnámsákvörðuninni var í samræmi við þinglýsta eignarnámsheimild. Stefndi hafði í samræmi við ákvæði 3. mgr. 37. gr. vegalaga nr. 80/2007 kynnt fyrirhugað eignarnám og óskað eftir athugasemdum um eignarhald. Tilraunir hans til þess að kalla eftir svörum frá landeigendum um ósamræmi á milli þinglýstra eignarheimilda og raunverulegra eignaryfirráða báru ekki þann árangur að yfirlýsing lægi fyrir frá öllum hlutaðeigandi eigendum um það hvernig eignarhlutdeild þeirra í Hrísey væri háttað. Verður ekki fallist á að stefndi hafi getað hagað tilgreiningu í umræddri eignarnámsákvörðun frá 6. júní 2019 með öðrum hætti miðað við þær upplýsingar sem þá lágu fyrir og hann hafði ítrekað reynt að fá fram afstöðu til án fullnægjandi árangurs.
67. Samkvæmt 7. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms skal matsnefnd leita sátta með aðilum um eignarnámsbætur. Samkvæmt 8. gr. laganna skulu eigendur og aðrir réttshafar eignar, sem eignarnámi er tekin, eiga þess kost að kynna sér öll gögn, er eignarnámið varðar. Fyrir liggur að við meðferð mála gegn stefnendum, Akurnesbúinu og Ásgeiri Núpan Ágústssyni, fyrir matsnefnd eignarnámsbóta var upplýst að Hrísey væri ekki 100% í eigu Akurnesbúsins heldur ættu stefnendur 47,5%, á móti jafnstórum hlut Akurnesbúsins og 5% hlut Ásgeirs. Var óskað eftir því í tölvuskeyti frá Matsnefnd eignarnámsbóta 27. september 2019 að stefndi uppfærði tilboð sitt í samræmi við þær upplýsingar. Stefndi uppfærði tilboðið með bréfi til nefndarinnar 8. október 2019. Verður ekki fallist á að þessi málsmeðferð sé í andstöðu við ákvæði vegalaga og laga um framkvæmd eignarnáms nr. 11/1973 eða hafi með einhverjum hætti skaðað hagsmuni stefnenda. Verður ákvörðun stefnda ekki felld úr gildi á þeim forsendum að andlag eignarnámsins hafi verið ranglega tilgreint í eignarnámsákvörðun stefnda frá 6. júní 2019.

#### *Ófullnægjandi rökstuðningur*

68. Samkvæmt 1. mgr. 37. gr. vegalaga nr. 80/2007 er landeiganda skylt að láta af hendi land sem þarf til þjóðvegagerðar og hvers kyns veghalds, enda komi fullar bætur fyrir.

Eignarréttur landeigenda er varinn af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944, sem heimilar aðeins skerðingu þess réttar að almenningsþörf krefji, en við það mat verður að gæta meðalhófs. Samkvæmt 2. mgr. 28. gr. vegalaga nr. 80/2007 skulu þjóðvegir lagðir í samræmi við gildandi skipulagsáætlun að fenginni tillögu Vegagerðarinnar og að höfðu samráði Vegagerðarinnar og skipulagsyfirvalda. Fallist sveitarfélag ekki á tillögu Vegagerðarinnar skal það rökstyðja það sérstaklega. Þó er sveitarfélagi óheimilt að víkja frá tillögu Vegagerðarinnar ef það leiðir til minna umferðaröryggis en tillagan felur í sér.

69. Tilgangur og markmið með framkvæmdunum eins og því er lýst í matskýrslu frá 2009 er að bæta samgöngur á Suðausturlandi, styrkja byggðarlög á svæðinu, auka umferðaröryggi, draga úr slysaþættu, stytta vegalengdir og tryggja góðar samgöngur. Í matskýrslu frá apríl 2009 er m.a. að finna umsögn sveitarfélagsins Hornafjarðar varðandi þær þrjár leiðir sem stefndi taldi koma til greina og hvers vegna sveitarfélagið er ósamþykkt niðurstöðu um vegleið 1. Í umsögninni er vísað til þess að sveitarfélagið leggi til grundvallar auknar vegstyttingar, umferðaröryggi og það að draga sem mest úr áhrifum á hefðbundin landafnot. Leið 1 liggja nálægt afar þéttri byggð og yfir gróin tún, skeiðbraut hestamanna og ræktunarlönd. Vegtengingar á leið 1 verði jafnmargar og því muni umferðaröryggi ekki aukast, á meðan leið 3 stytta vegalengdir og auki umferðaröryggi. Þá hafi hún minni áhrif á landslag en leið 2. Þessi sjónarmið eru málefnaleg og varða tilgang og markmið framkvæmdarinnar sbr. einnig Hrd. 22/2009. Verður ekki fallist á að rökstuðningur sveitarfélagsins fyrir því að valin sé leið 3 í stað leiðar 1 sé ófullnægjandi og gangi gegn 28. gr. vegalaga nr. 80/2007.

#### *Skerðing eignarréttinda*

70. Í matskýrslu um hringveg við Hornafjörð frá apríl 2009 er að finna lýsingu á mismunandi framkvæmdakostum. Allar tillögurnar gera ráð fyrir því að núverandi vegur verði nýttur sem innansveitarvegur. Nýframkvæmdir eða nýr vegur samkvæmt leið 1, er 11,1 km. langur, á meðan nýr vegur samkvæmt leið 2 er 17,1 km. langur. Nýr vegur er 17,6 km. langur samkvæmt leið 3, en 17,1 km. langur miðað við leið 3b. Skýringin á því er sú að leið 1 sveigir síðar en leiðir 2 og 3 frá núverandi hringvegi vestan Hornafjarðarfljóts milli bæjanna Holts og Tjarnar. Hún sameinast síðan núverandi hringvegi milli Seljavalla og Dýhóls austan Hornafjarðarfljóts. Leiðir 2 og 3 sveigja frá núverandi hringvegi um 2,5 km áður en komið er að Hólmsá og sameinast síðan núverandi hringvegi norðan við Haga. Stefnendur hafa jafnframt bent á að á vegleið 1 eru fleiri jarðir í eigu ríkis og sveitarfélaga en á vegleið 3b. Samtals er um að ræða ríflega tvo kílómetra á vegleið 1 í eigu þessara aðila, en tæplega eins kílómetra á vegleið 3. Það er hins vegar útilokað að leggja veginn að einhverju verulegu leyti um eigið land þessara tveggja aðila. Í greinargerð stefnda er því haldið fram að eignaskerðingar austan

Hornafjarðarfljóts séu 443.000 fermetrar samkvæmt vegleið 1, en einungis 418.000 fermetrar samkvæmt leið 3. Ekki verður séð að nein gögn liggi til grundvallar þessum útreikningum eða að stefndi hafi metið sérstaklega hvaða vegleið skerðir eignarréttindi landeigenda minnst. Verði vegleið 1 fyrir valinu er hins vegar fyrirsjáanlegt að nauðsynlegar veltengingar muni hafa í för með sér frekari eignaskerðingar. Miðað við fyrirliggjandi gögn málsins, og þá einkum upplýsingar um kílómetrafjölda á nýlagningu vega sem rakin er hér að framan, verður að miða við að vegleið 1 skerði eignarréttindi landeiganda minna en vegleið 3b.

#### *Umferðaröryggi*

71. Allar vegleiðirnar hafa verulega jákvæð áhrif hvað varðar umferðaröryggi umfram núverandi vegstæði hringvegarins. Þær gera allar ráð fyrir því að flytja hringveginn út fyrir þéttbýlið við Nesjahverfi, en þar er slysatíðni mjög há, auk þess sem fjölmargar veltengingar við núverandi hringveg eru óásættanlegar út frá öryggissjónarmiðum. Samkvæmt matsskýrslunni eru áhrif allra vegleiðanna á umferðaröryggi miðað við núverandi hringveg, verulega jákvæð sama hvaða leið er valinn að leið 1 undanskilinni en þar eru áhrifin talsvert jákvæð. Stafar það af því að fleiri tengingar eru á leið 1 en leið 3 og vegalengd á milli tenginga sumstaðar í lágmarki. Ef leið 1 yrði valin þyrfti að sameina tengingar og gera hliðarvegi til þess að ná ásættanlegri fjarlægð á milli þeirra. Í skýrslunni eru gerðar athugasemdir við nálægð vegleiðar 1 við bæinn Holt en þar hefur myndast vísir að þéttbýli. Þar er talið erfitt að fækka tengingum þannig að nægjanleg fjarlægð verði á milli og talsverðar líkur á að gangandi þveri veginn eða gangi í vegbrún. Í skýrslunni er einnig að finna athugasemdir við vegleið 1 út frá kartöflurækt, þar sem hún leiði til þess að það þurfi að fara tvisvar sinnum yfir þjóðveg til að komast til og frá ræktunarlöndunum. Á uppskerutíma sé gríðarleg umferð en hann standi yfir á mesta annatíma. Í matsgerð dómkvadds matsmanns kemur fram að umferðaröryggi beggja veglínanna 1 og 3b verði mjög hátt og mun meira en á þjóðvegakerfinu almennt. Matsmaður telur, eftir lauslega skoðun, að leysa megi fjölda tenginga á vegleið 1 með hliðarvegum, sem myndi fela í sér aukinn kostnað við leið 1. Leið 3b sé hins vegar 800 metrum styttri, en stytting vegleiða sé ein áhrifaríkasta aðferðin til að draga úr slyshættu. Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið verður að líta svo á að leið 3b sé betri kostur en leið 1 sé horft til umferðaröryggis.

#### *Kostnaður og arðsemi*

72. Í matsskýrslunni er farið yfir kostnað og arðsemi mismunandi vegleiða. Vegleið 1 er ódýrust og er áætlaður heildarkostnaður vegna hennar 3.422 milljónir miðað við vístölu frá janúar 2009 sem er 334,8 stig. Kostnaður vegna vegleiðar 3b er áætlaður 4.209 milljónir. Mismunurinn er 787 milljónir króna. Séu þessar tölur framreiknaðar miðað við

vístölu febrúarmánaðar 2022 sem er 533,9 stig, þá er kostnaður vegna vegleiðar 1 samtals 5.355 milljónir króna en vegna vegleiðar 3 er kostnaðurinn 6.586 milljónir króna. Mismunurinn er 1.232 milljónir króna Mismunurinn er 787 milljónir króna. Séu þessar tölur framreiknaðar miðað við vístölu febrúarmánaðar 2022 sem er 533,9 stig, þá er kostnaður vegna vegleiðar 1 samtals 5.355 milljónir króna en vegna vegleiðar 3 er kostnaðurinn 6.586 milljónir króna. Mismunurinn er 1.232 milljónir króna. Vegtengingar og hugsanleg undirgöng undir vegleið 1 munu hafa í för með sér viðbótarkostnað á vegleið 1, en engar kostnaðaráætlanir liggja fyrir af hálfu stefnda varðandi þessa þætti. Í matsskýrslunni er einnig að finna mat á áætlaðri arðsemi mismunandi vegleiða. Arðsemin við vegleið 1 er metin á 17%, en 11% af leið 3b. Þrátt fyrir að kostnaður muni fylgja því að gera hliðarvegi vegna fjölda vegtenginga á leið 1 og hugsanleg undirgöng til að draga úr umferðapunga á uppskerutíma er leið 1 hagkvæmari en leið 3b.

#### *Umhverfisáhrif*

73. Í matsskýrslunni frá apríl 2009 er einstakar vegleiðir bornar saman út frá umhverfisáhrifum. Allar leiðirnar koma til með að valda raski á votlendi, en gert er ráð fyrir ákveðnum mótvægisáðgerðum til að endurheimta það. Leið 1 er talin hafa óveruleg til talsverð neikvæð áhrif á gróðurfar, en leið 3b er talin hafa talsverð neikvæð áhrif. Þá er leið 1 talin hafa óveruleg áhrif á fuglalíf á meðan leið 3b er talin hafa talsverð neikvæð áhrif. Báðar leiðirnar eru taldar hafa óveruleg áhrif á smádýralíf, vatnafar og fiskistofna. Leið 1 er talin hafa talsverð neikvæð áhrif á fornminjar en leið 3b óveruleg áhrif. Að því er varðar sjónræn áhrif og ásýnd vegar í landslagi þá er leið 1 talin hafa óveruleg til talsverð áhrif á landslag á meðan leið 3b hefur talsverð til veruleg neikvæð áhrif. Niðurstaða Skipulagsstofnunar er sú að neikvæð umhverfisáhrif vegleiðar 1 séu minni en annarra kynnta kosta og sú leið samræmist því best markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum. Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið verður að miða við að leið 1 sé heppilegri en leið 3b út frá umhverfisáhrifum.

#### *Matsskýrsla*

74. Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, sem leyst voru af hólmi með lögum nr. 111/2021, voru í gildi þegar matsferlið fór fram og hin umdeilda ákvörðun um eignarnám var tekin þann 6. júní 2019. Í 1. gr. laga nr. 106/2000 kemur fram að markmið laganna sé að tryggja að áður en leyfi sé veitt fyrir framkvæmdinni fari fram mat á umhverfisáhrifum, stuðlað sé að samvinnu þeirra sem eiga hagsmuna að gæta og umhverfisáhrifin séu kynnt fyrir almenningi. Markmiðið er ekki að banna almennt framkvæmdir vegna umhverfisáhrifa sbr. Hrd. 280/2003 heldur upplýsa um afleiðingarnar. Eftir að lögum nr. 106/2000 var breytt með lögum nr. 74/2005 er hlutverk Skipulagsstofnunar ekki lengur að taka afstöðu til þess hvort fallist sé á eða lagst gegn

framkvæmd, heldur einungis hvort endanleg matsskýrsla sé í réttu horfi og lýsi umhverfisáhrifum framkvæmdar á fullnægjandi hátt. Matsskýrslan frá apríl 2009 gegnir því veigamiklu hlutverki í þessu sambandi við mat á umhverfisáhrifum ólíkra framkvæmdakosta. Í matsskýrslunni er farið ítarlega yfir mat á áhrifum framkvæmdanna á gróðurfar, votlendi, leirur, fuglalíf, smádýralíf, vatnafar, fiskistofna, fornminjar, landslag og jarðmyndanir. Þá er einnig fjallað um efnistökur úr námum og mótvægisáðgerðir og áhrif framkvæmdanna á ferðaþjónustu á svæðinu. Loks er gerð grein fyrir fjölmörgum athugasemdum, m.a. frá landeigendum og íbúum sveitarfélagsins, og þeim svarað efnislega.

75. Gera verður þær kröfur að umhverfismat sem liggur til grundvallar framkvæmdum eigi enn við og þarfnist ekki endurskoðunar áður en leyfi er veitt. Það að langt sé um liðið síðan matið var gert leiðir ekki sjálfkrafa til þess að slík endurskoðun verði að fara fram. Við mat á því ræður úrslitum hvort forsendur hafi breyst verulega frá því að umhverfismatið lá fyrir, s.s. vegna breytinga á náttúrufari eða landnotkun eða breytinga á löggjöf og alþjóðlegum skuldbindingum, sbr. til hliðsjónar 12. gr. laga nr. 106/2000 nú 28. gr. laga nr. 111/2021. Í matsskýrslunni kemur fram að matsvinnan sé byggð á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 með síðari breytingum, og horft sé til viðmiða í lögum og reglugerðum, s.s. lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd, lögum nr. 61/2006 um lax og silungsveiði, þjóðminjalögum nr. 107/2001 og reglugerðar nr. 933/1999 um hávaða.
76. Þau ákvæði náttúruverndarlaga nr. 44/1999 sem vísað er til í matskýrslunni frá apríl 2009 eru 37. gr. og 38. gr. laganna. Í 37. gr. laganna, sem er ítrekað vísað til í matsskýrslunni, er fjallað um sérstaka vernd tiltekinna landslagsgerða og jarðminja. Í 38. gr. er mælt fyrir um að leita verði umsagnar Umhverfisstofnunar áður en framkvæmdaleyfi er veitt. Bæði þessi ákvæði eru tekin upp efnislega í 61. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013 og njóta sömu svæði og fjallað er um í matsskýrslunni sérstakrar verndar samkvæmt því ákvæði með sama hætti og mælt er fyrir um í 37. gr. laga nr. 44/1999. Í framkvæmdaleyfi vegna vegarins frá 1. desember 2016 kemur fram að leitað hafi verið umsagna Umhverfisstofnunar og umhverfisnefndar í samræmi við lög nr. 60/2013. Þar kemur fram að umhverfisnefnd hafi með vísan til 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 gætt að því að fylgt sé ákvæðum laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Í skýrslunni segir jafnframt að Umhverfisstofnun hafi veitt umsögn um aðalskipulag Hornafjarðar og færslu hringvegar út frá lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd og lagt sérstaka áherslu á 2. gr., 3. gr. 9. gr. og 61. gr. laganna. Í ákvæðum 2. gr., 3. gr. og 9. gr. eru m.a. sett fram verndarmarkmið fyrir vistkerfi, jarðminjar, vatnasvæði, landslag og víðerni sem endurspeglar skuldbindingar sem Íslendingar hafa gengist undir með aðild að

alþjóðasamningum um að vernda líffræðilega fjölbreytni landsins. Í 9. gr. er lögfest sérstök varúðarregla sem er byggð á ýmsum alþjóðlegum samþykktum um náttúruvernd.

77. Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið verður ekki fallist á að ekki hafi verið farið eftir ákvæðum náttúruverndarlaga við mat á umhverfisáhrifum. Þau ákvæði eldri laga um náttúruvernd nr. 44/1999 sem vísað er til í matsskýrslunni eru efnislega óbreytt í núgildandi náttúruverndarlögum nr. 60/2013. Þá var sérstaklega horft til ákvæða laga nr. 60/2013 við útgáfu framkvæmdaleyfis í umsögn umhverfisnefndar og Umhverfisstofnunar. Verður ekki séð að það séu slíkir ágallar á fyrirbyggjandi umhverfismati vegna þess tíma sem er liðinn frá því að það var gert að ástæða sé til að endurskoða það. Þá verður ekki fallist á að slík óvissa sé um áhrif fyrirhugaðra vegframkvæmda eða að forsendur hafi breyst með þeim hætti að það kalli á að ráðist verði í gerð nýrrar matsskýrslu. Á það einnig við um ný lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011 og umhverfisábyrgð nr. 55/2012.

#### *Vatnafar*

78. Í matsskýrslunni er fjallað um vatnafar á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði og þau áhrif sem framkvæmdin kann að hafa þar á. Sjávarföll voru mæld í Hornafjarðarósi og í Hornafjarðarhöfn og gert var straumlíkan af Hornafirði til að meta áhrif mannvirkja á leiðum 2 og 3 á vatnsborð Austurfljóta í flóðum. Brúarstæði á framkvæmdaleiðum var metið á grundvelli flóðagreiningar með 100 ára endurkomutíma. Með endurkomutíma eru settar fram líkur þess að flóð af ákveðinni stærð verði á tilteknu tímabili. Almennt gildir að um er að ræða svipaðar brúarlengdir og á núverandi hringvegi með nokkurri lengingu þegar búið er að taka tillit til breytinga á stærð vatnasviða þar sem um slíkt er að ræða. Hvað varðar brúna yfir Bergá á leiðum 2 og 3 ræðst stærð vatnsopsins af þeirri kröfu að mannvirkið hafi óveruleg áhrif á sjávarföllin innan vegarins. Þá ræðst brúarlengdin ekki eingöngu af hönnunarflóði árvatns í voginum á milli Hríseyjar og Árnanes. Niðurstaðan er sú að 50 metra löng brú á vegleið 3 tryggi að mannvirkin hafi nánast engin áhrif á sjávarföll og vatnsskipti. Hins vegar verður að gera ráð fyrir því að set setjist fyrir í vogunum hraðar en ætti sér stað án mannvirkjanna. Í skýrslunni kemur fram að ekki sé talið að um sé að ræða sérstaka náttúruvá varðandi flóð í ám á þessu svæði umfram það sem almennt gerist á vegakerfinu. Þá er talið að lítið til langrar framtíðar megi búast við því að hætta á sjávarflóðum fari minnkandi vegna aukins landriss samfara rýrnun Vatnajökuls. Niðurstaða skýrslunnar er sú að neikvæð áhrif framkvæmda á vatnafar séu óveruleg hvort heldur farin er vegleið 1 eða vegleið 3b.
79. Skipulagsstofnun telur í skýrslu sinni frá 7. ágúst 2009 að fullnægjandi grein sé gerð fyrir vatnafari á svæðinu og hönnun mannvirkja sé miðuð við það. Sérstaklega er tekið fram

að mannvirki á leiðum 2, 3 og 3b komi til með að hafa nokkur áhrif í veginum á milli Hríseyjar og Árnanes, nema í aftakaflóðum (flóð með 100 ára endurkomutíma) en þá geti áhrifin orðið talsverð. Með vísan til þess að matsskýrslan og álit Skipulagsstofnunar tilgreina sérstaklega að aftakaflóð geti haft talsverð umhverfisáhrif verður ekki séð að það þótt aftakaflóð hafi orðið á svæðinu haustið 2017 leiði til þess að forsendur hafi breyst að þessu leyti frá því sem gert er ráð fyrir í matsskýrslunni. Í niðurstöðu dómkvadds matsmanns kemur fram að áhrif fyrirhugaðra brúa og varnargarðs á vatnsskipti og sjávarhæð verði óveruleg þar sem brýrnar séu langar og vatnið ekki mjög mikið. Jafnframt er talið að hætta á því að flóð nái á ræktunartíma upp á lægstu spildurnar þar sem kartöflur eru ræktaðar sé litlu sem engu meiri vegna vegfyllinganna og brúarinnar. Hættan sé minni nú en áður vegna landhækkunar. Þá er í skýrslunni gerð grein fyrir ísingarhættu sem byggð er á reynslu af þverun fjarða og hættu af því að færa veg að sjávarmáli. Niðurstaðan er sú að ekki sé aukin hættu á ísingu. Verður ekki fallist á að áhrif framkvæmdanna á vatnafar séu ekki metin með fullnægjandi hætti og niðurstöður matsskýrslu um þetta efni séu ómarktækar.

#### *Ferðaþjónusta*

80. Í matsskýrslunni kemur fram að almennt sé litið svo á að ferðaþjónustufyrirtæki njóti góðs af nálægð við hringveginn. Ferðaþjónusta á þessu svæði byggist þó fyrst og fremst á nálægð við vinsæla ferðamannastaði á Suðausturlandi. Í skýrslunni er fjallað um áhrif nýs vegar á ferðaþjónustu. Allar þær vegleiðir sem fjallað er um í skýrslunni hafa í för með sér að nokkur ferðaþjónustufyrirtæki og gististaðir sem eru við núverandi hringveg koma til með að fjarlægjast hann með nýjum vegi. Vegleiðir 2 og 3 færa hringveginn hins vegar nær ferðaþjónustufyrirtækjum á Höfn. Fyrirsjáanlegt er að áfram verður umferð um þann hluta núverandi hringvegar sem ekki verður áfram hluti af hringveginum, enda hefur orðið veruleg uppbygging á ferðaþjónustu á þessu svæði. Það breytir því ekki að með fyrirhuguðum framkvæmdum verður dregið verulega úr umferð á þeim vegarhluta þar sem slysatíðnin hefur verið mest. Verður ekki fallist á að það skipti einhverju verulegu máli út frá umferðaröryggi á þessu svæði hvaða framkvæmdakostur verður fyrir valinu, enda koma allar vegleiðirnar í veg fyrir gegnumumferð á þessum vegarkafla.

#### *Æðarvarp*

81. Þrátt fyrir að ekki sé fjallað sérstaklega um áhrif framkvæmdanna á æðarvarp í Hrafnsey er talsverð umfjöllun í matsskýrslunni frá apríl 2009 um fuglalíf. Skipulagsstofnun tekur undir það að með raski á búsvæðum og fæðuöflunarsvæðum komi framkvæmdin til með að hafa bein áhrif á fuglalíf þeirra svæða. Þau áhrif kunni þó að vera til skamms tíma þar sem fuglarnir komi til með að aðlaga sig breyttum aðstæðum. Skipulagsstofnun telur hins

vegar umfjöllun í matsskýrslu og framlögð gögn um áhrif framkvæmdarinnar á fuglalíf ágæta. Niðurstaðan er sú að vegleið 3b hafi talsvert neikvæð áhrif á fuglalíf. Sú niðurstaða er í samræmi við lýsingu stefnenda á áhrifum framkvæmdanna á dúntekju í Hrafsey og kallar ekki á sérstaka endurskoðun matsskýrslunnar.

### *Landbúnaðarland*

82. Í matskýrslunni er fjallað um að fyrirhugaðar veglínur fari aðallega um landbúnaðarland sem ekki njóti sérstakrar verndar. Í sérstökum kafla um landslag við mat á umhverfisáhrifum er vísað til þess að m.a. tún og kartöflugarðar falli undir flokkinn landbúnaðarland. Verður ekki litið svo á að áhrif framkvæmdanna á ræktunarlönd stefnenda feli í sér spjöll á náttúru og umhverfi í skilningi laga nr. 106/2000, sbr. einnig Hrd. nr. 671/2008, en þau geta komið til skoðunar við heildarmat á því hvaða framkvæmdakostur verði fyrir valinu. Verður ekki fallist á að umfjöllun í matskýrslunni sé ónóg að þessu leyti.
83. Samkvæmt álitgerð Ráðgjafamiðstöðvar landbúnaðarins 25. apríl 2019, um áhrif á ræktað og ræktanlegt land vegna fyrirhugaðrar vegleiðar í Hornafirði, sem stefnendur hafa aflað og liggur fyrir í gögnum málsins, er mikil óvissa um áætluð neikvæð áhrif vegafamkvæmdarinnar, á þá kartöflurækt og annan landbúnað sem nú er stundaður á áhrifasvæði vegleiðarinnar, og hvort þau muni valda uppskerubresti, uppskerurýrnun eða seinkun á uppskerutíma. Þá liggur fyrir í málinu minnisblað veðurfræðings um að áhrif framkvæmdanna á hitafar séu engin og dómkvaddur matsmaður telur framkvæmdirnar ekki hafa í för með sér meiri hættu á næturfrostri.
84. Hugtakið umhverfi í lögum nr. 106/2000 verður að skýra með hliðsjón af megintilgangi laganna um að hindra spjöll á náttúru og umhverfi af völdum mengunar og framkvæmda. Það að framkvæmd hafi áhrif á atvinnustarfsemi skiptir máli við heildarmat á hagkvæmni framkvæmdarinnar. Þau áhrif geta hins vegar ekki jafnframt talist sjálfstætt til afleiðinga slíkra framkvæmda sem horft verður til við mat á umhverfisáhrifum, sbr. einnig Hrd. 425/2008.

### *Hlutverk sveitarstjórna*

85. Sveitarstjórnnum er tryggt ákveðið sjálfstæði í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár, m.a. gagnvart öðrum stjórnvöldum. Sveitarstjórnir fara með skipulagsvald innan sveitarfélagsins, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 123/2010, en skipulagsmál eru eitt af lögbundnum hlutverkum sveitarstjórna. Samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 annast sveitarstjórnir gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Samkvæmt 2. mgr. 28. gr. vegalaga nr. 80/2007 skulu þjóðvegir lagðir í samræmi við gildandi skipulagsáætlun á hverjum tíma, sbr. 2. mgr. skipulagslaga nr. 123/2010 að fenginni tillögu Vegagerðarinnar og að höfðu samráði Vegagerðarinnar og skipulagsyfirvalda. Fallist sveitarfélag ekki á tillögu Vegagerðarinnar skal það rökstyðja það sérstaklega. Þó er sveitarfélagi óheimilt að víkja frá tillögu Vegagerðarinnar ef það leiðir til minna umferðaröryggis en tillagan felur í sér. Allar framkvæmdir verða að samræmast skipulagi á því svæði sem um ræðir, sbr. til

hliðsjónar 1. mgr. 12. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Áform um framkvæmdir geta beinlínis stöðvast við það að þau sæti andstöðu sveitarfélagsins og falli utan skipulags.

86. Þeir þrír framkvæmdakostir sem voru kynntir þann 24. janúar 2008 í frummatsskýrslu voru ekki í samræmi við þáverandi aðalskipulag, sem gerði ráð fyrir því að hringvegurinn myndi liggja sunnan flugvallar og nær Höfn í Hornafirði. Vegleiðin samkvæmt því aðalskipulagi var talin of dýr og hafa of neikvæð áhrif á umhverfið. Vegleiðir 1 og 2 voru þó í mun betra samræmi við það skipulag heldur en vegleið 1 sem gekk þvert á það skipulag. Bæjarstjórnin samþykkti vegleið 3 sem nýja veglínu fyrir Hornafjörð. Í kjölfar matsskýrslunnar komu fram ýmsar ábendingar og athugasemdir frá sveitarfélaginu og almenningi sem leiddu til þess að stefndi breytti veglínu 3 í 3b. Vógu þar þingst umhverfissjónarmið, en leið 3b raskar sjávarfitjum mun minna en leið 3 og sveigir framhjá flóa í Skarðsfirði sem er á náttúruminjasrá. Þann 10. júlí 2009 voru gerðar breytingar á aðalskipulagi Hornafjarðar 1998–2018 sem fólu í sér breytingu á legu hringvegar samkvæmt veglínu 3b. Í aðalskipulagi Hornafjarðar 2012–2030 hefur því verið gert ráð fyrir legu hringvegarins samkvæmt leið 3b. Verður að viðurkenna að sveitarfélag sem fer með skipulagsvald hafi töluvert svigrúm í þessu tilviki til að velja þá leið sem það telur best þjóna hagsmunum sínum, enda um að ræða matskennda stjórnvaldsákvörðun þar sem stefnt er að lögumarkmiði og varðar miklu fyrir stöðu sveitarfélagsins.

#### *Meðalhóf og mat á valkostum*

87. Meginágreiningur stefnenda og stefnda lýtur að því hvort gætt hafi verið meðalhófs við ákvörðunina, einkum með tilliti til skerðinga á eignarréttindum, umferðaröryggis, hagkvæmni og umhverfisáhrifa. Þá lýtur ágreiningur stefnenda og stefnda einnig að því hvort samanburður á öðrum valkostum hafi verið fullnægjandi. Við mat á því hvort gætt hafi verið meðalhófs og málefnalegra sjónarmiða við mat á vegleiðum verður að horfa heildstætt á þá þætti sem samanburðurinn tekur til með hliðsjón af þeim markmiðum sem stefnt er að með framkvæmdinni. Þá verður að horfa til þess hvernig skipulagi á svæðinu er háttað.
88. Tilgangur og markmið framkvæmdanna er að bæta samgöngur og styrkja byggðarlög á Suðaustur- og Austurlandi, auka umferðaröryggi, draga úr slysaþættu og tryggja góðar samgöngur á svæðinu, sbr. einnig 1. gr. vegalaga nr. 80/2007. Höfn er eini þéttbýliskjarninn með fjölbreytta þjónustu á mjög stóru svæði og því hefur leiðarval á nýjum hringvegi mikil áhrif á þjónustu innan sveitarfélagsins.

89. Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í þessu birtist svonefnd sjálfstjórn sveitarfélaga, sem áréttuð er í 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, en þar segir að landið skiptist í sveitarfélög sem sjálf ráði málefnum sínum á eigin ábyrgð. Í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum kemur fram að það hafi verið megin sjónarmið við gerð frumvarpsins að tryggja bæri ríka sjálfstjórn sveitarfélaga hér á landi sem mikil söguleg hefð væri fyrir. Þá er meðal markmiða sveitarstjórnarlaga, sem talin eru upp í 3. gr. þeirra, að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga. Að þessu virtu hefur sveitarstjórnnum verið játað ákveðið svigrúm þegar kemur að matskenndum stjórnvaldsákvörðunum og stefnt er að lögmætu markmiði, sbr. einnig Hrd. nr. 70/2002.
90. Með vegleið 3b tók stefndi ákvörðun um framkvæmdaleið sem byggðist á aðalskipulagi sveitarfélagsins fyrir 2012–2030 og var í mun meira samræmi við eldra skipulag en vegleið 1. Sveitarfélagið hafði um árábil lagt megináherslu á að lagning á nýjum hringvegi um Hornafjörð stuðli að auknu umferðaröryggi og styttingu leiða innan sveitarfélagsins að þjónustukjarna þess á Höfn. Stytting vegarins sé í samræmi við markmið framkvæmdarinnar og 1. gr. vegalaga nr. 80/2007 um að tryggja greiðar og öruggar samgöngur og stytta hringveginn og leiðir að stærsta byggðarlaginu innan sveitarfélagsins. Við ákvörðun um val á vegleið var horft til sjónarmiða varðandi umhverfi, umferðaröryggi, kostnað og styrkingu byggðarlags. Niðurstaða af þessu heildarmati eftir að farið hafði verið yfir kosti og galla einstakra vegleiða var sú að velja vegleið 3b. Vógu þar þyngst sjónarmið um umferðaröryggi og styttingu vegalengda að þjónustusvæði sveitarfélagsins. Þessi sjónarmið eru málefnaleg eins og kemur m.a. fram í dómi Hæstaréttar í máli nr. 22/2009 og í samræmi við markmið framkvæmdarinnar, 1. gr. vegalaga nr. 80/2007 og samgönguáætlun 2011–2022 og fyrri samgönguáætlanir sem hafa lagt áherslu á styttingu leiða. Verður fallist á að framkvæmdaleið 1 geti ekki með sama hætti og vegleið 3b tryggt þau markmið sem lúta að auknu umferðaröryggi og styttingu vegleiða m.a. að mikilvægasta þjónustusvæði sveitarfélagsins. Þessi samfélagslegi ávinningur af vegleið 3b og sjónarmið um aukið umferðaröryggi, sem eru almannahagsmunir, vega þyngra en röskun á eignarréttindum, umhverfi og kostnaði vegna framkvæmdanna. Þá er til þess að líta að við mat á ávinningi og neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar koma fyrst og fremst til skoðunar almannahagsmunir fremur en hagsmunir einstaklinga, sem eru verndaðir með öðrum reglum, s.s. um eignarnám og bætur vegna þess. Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið verður fallist á að ákvörðun um eignarnám vegna vegleiðar 3b uppfylli kröfur um meðalhóf og skilyrði 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013.

91. Í málinu liggur fyrir ítarleg matsskýrsla og álit Skipulagsstofnunar um framkvæmdina frá árinu 2009 ásamt umsögnum og sérfræðiskýrslum sem hafa komið til síðar. Breytingar á aðalskipulagi hafa kallað á kynningar og afgreiðslu umhverfisnefndar bæði fyrir og eftir þann tíma. Mat á umhverfisáhrifum verður alltaf háð einhverri óvissu og erfitt að ná utan um alla þætti sem geta skipt máli. Niðurstaðan er allt að einu sú að málið hafi verið nægjanlega upplýst og rannsakað og ekki sé um að ræða slíka óvissu um áhrif fyrirhugaðra vegframkvæmda eða að forsendur hafi breyst með þeim hætti að það kalli á að ráðist verði í gerð nýrrar matsskýrslu.
92. Með vísan til þess sem að framan hefur verið rakið er kröfum stefnenda hafnað. Með hliðsjón af öllum atvikum málsins þykir rétt að aðilar beri hver um sig sinn kostnað af þessum þætti málsins, sbr. 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.
93. Af hálfu stefnenda flutti málið Hlynur Jónsson lögmaður. Af hálfu stefnda flutti málið Reynir Karlsson lögmaður. Helgi Sigurðsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan. Dómarinn tók við meðferð málsins 8. október 2021.

#### **DÓMSORÐ:**

Kröfum stefnenda, A og B, á hendur stefnda Vegagerðinni er hafnað.  
Málkostnaður fellur niður.

Helgi Sigurðsson

---