



Árið 2020, fimmtudaginn 1. október, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor, Ásgeir Magnússon dómstjóri, Geir Oddsson auðlindafræðingur og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 22/2020, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Reykhólahrepps frá 25. febrúar 2020 um að veita Vegagerðinni framkvæmdaleyfi fyrir Vestfjarðavegi á milli Bjarkalundar og Skálaness.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 23. mars 2020, er barst nefndinni sama dag, kærir Landvernd, landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök Íslands, þá ákvörðun sveitarstjórnar Reykhólahrepps frá 25. febrúar 2020 að veita Vegagerðinni framkvæmdaleyfi fyrir Vestfjarðavegi á milli Bjarkalundar og Skálaness.

Með bréfi, dags. 16. apríl 2020, er barst nefndinni sama dag, kæra fjórir eigendur Grafar í Reykhólahreppi, tveir eigendur Hallsteinsness í Reykhólahreppi, Náttúruverndarsamtök Íslands, Fuglaverndarfélag Íslands, sem og Gunnlaugur Pétursson, fyrrgreinda ákvörðun sveitarstjórnar Reykhólahrepps. Þar sem kærumálin varða sömu ákvörðun og hagsmunir kæranda þykja ekki standa því í vegi verður greint kærumál, sem er nr. 27/2020, sameinað máli þessu.

Kærendur krefjast þess að ákvörðunin verði felld úr gildi. Þess var jafnframt krafist að framkvæmdir yrðu stöðvaðar á meðan málið væri til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni. Með bráðabirgðaúrskurði uppkveðnum 5. júní 2020 var hafnað kröfu um stöðvun framkvæmda á grundvelli hins kærða framkvæmdaleyfis.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykhólahreppi 1. apríl og 20. maí 2020.

Málavextir: Forsaga mál þessa er þó nokkur. Í júlí 2003 lagði Vegagerðin fram drög að tillögu að matsáætlun fyrir mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar vegna lagningar Vestfjarðavegar á milli Bjarkalundar og Eyrar. Matsskýrsla var kynnt á árinu 2005 og kvað Skipulagsstofnun upp úrskurð 28. febrúar 2006 samkvæmt þágildandi lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Féllst stofnunin á fyrirhugaða veglagningu, en lagðist gegn því að lagður yrði vegur í 2. áfanga framkvæmdarinnar í samræmi við veglínu C eða veglínu B í gegnum Teigsskóg þar sem lagning á þeim leiðum myndi hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér. Var úrskurðurinn kærður til umhverfisráðherra, m.a. af Vegagerðinni, sem staðfesti úrskurðinn að undanskilinni niðurstöðunni um leið B í 2. áfanga framkvæmdarinnar. Taldi ráðuneytið að með tilliti til tiltekinna mótvægisáðgerða og vægis umferðaröryggissjónarmiða væru áhrif leiðar B ekki umtalsverð í skilningi b-liðar 2. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000. Í kjölfar úrskurðar umhverfisráðherra var höfðað dómsmál gegn Vegagerðinni og krafist ógildingar á þeim hluta

úrskurðarins þar sem fallist var á leið B í 2. áfanga framkvæmdarinnar. Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 26. september 2008 var sá hluti úrskurðarins felldur úr gildi. Málinu var áfrýjað til Hæstaréttar, sem staðfesti niðurstöðu héraðsdóms með dómi 22. október 2009 í máli nr. 671/2008. Taldi Hæstiréttur ljóst af tilgangi laga nr. 106/2000 að þeim væri einungis ætlað að taka til mats á afleiðingum framkvæmdar fyrir umhverfið en ekki á kostum hennar sjálfrar og göllum. Yrði þannig að líta svo á að þótt framkvæmd hefði í för með sér ávinning breytti það ekki umhverfisáhrifunum. Væri tekið tillit til umferðaröryggis nýja vegarins væri því tekið tillit til þáttar sem í raun væri ávinningur af framkvæmdinni en umhverfisáhrifin yrðu áfram óbreytt. Að þessu virtu féllst Hæstiréttur á að umhverfisráðherra hefði verið óheimilt í úrskurði sínum um mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðs vegar að taka tillit til sjónarmiða um umferðaröryggi.

Drög að tillögu að matsáætlun vegna Vestfjarðavegar milli Bjarkalundar og Melaness voru auglýst í júlí 2012 og var ráðgert að meta umhverfisáhrif þriggja leiða, þ.e. D1, H og I, en leiðum A, A1, B og B1, sem og D, var hafnað. Athugasemdir bárust Vegagerðinni, m.a. vegna þeirrar ákvörðunar að hafna leið um Teigsskóg, og voru ný drög að tillögu að matsáætlun lögð fram í júlí 2014. Þar var ákveðið að hafna leiðum A og D, en meta umhverfisáhrif fimm leiða, þ.e. A1, D2, H, I og Þ-H í stað B1. Skipulagsstofnun féllst hins vegar ekki á áætlunina þar sem veglína Þ-H fylgdi að verulegu leyti þeim útfærslum veglína sem lagðar hefðu verið fram sem leið B um Hallsteinsnes/Teigsskóg og stofnunin hefði áður hafnað með úrskurði sínum sem öðlast hefði réttaráhrif að nýju eftir dóm Hæstaréttar í máli nr. 671/2008. Í kjölfarið óskaði Vegagerðin eftir endurupptöku þess hluta úrskurðar Skipulagsstofnunar sem varðaði leið B um Teigsskóg og féllst stofnunin á þá beiðni 26. maí 2015 með vísan til þess að skilyrði 2. tl. 1. mgr. og 2. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 væru uppfyllt. Voru drög að tillögu að matsáætlun Vestfjarðavegar milli Bjarkalundar og Skálaness á ný lögð fram þar sem ráðgert var að meta umhverfisáhrif þeirra fimm veglína sem áður eru nefndar, þ.e. A1, D2, H, I og Þ-H, og var fallist á áætlunina með athugasemdum af hálfu Skipulagsstofnunar 1. desember 2015.

Í október 2016 lagði Vegagerðin fram frummatsskýrslu um Vestfjarðaveg (60) milli Bjarkalundar og Skálaness í samræmi við ákvæði laga nr. 106/2000. Frummatsskýrslan var auglýst opinberlega auk þess sem hún mun hafa legið frammi til kynningar á skrifstofu Reykhólahrepps, á Hótel Bjarkalundi, í Þjóðarbókhöðunni og hjá Skipulagsstofnun. Hinn 16. febrúar 2017 lagði Vegagerðin fram matsskýrslu og óskaði eftir áliti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Í matsskýrslunni voru lagðar til fimm leiðir til athugunar, þ.e. A1, D2, H1, I og Þ-H. Lagði Vegagerðin til að nýr vegur yrði lagður samkvæmt leið Þ-H, en sú leið liggur að hluta til í gegnum Teigsskóg. Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar lá fyrir 28. mars s.á., að fengnum umsögnum Reykhólahrepps, Breiðafjarðarnefndar, Ferðamálastofu, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Samgöngustofu, Skógræktarinnar og Umhverfisstofnunar. Í niðurstöðu álitsins kom m.a. fram að leið Þ-H muni hafa veruleg óafturkræf áhrif á Teigsskóg. Í ljósi þess að allar veglínurnar fimm uppfylltu umferðaröryggiskröfur taldi stofnunin að ekki hefði verið sýnt fram á brýna nauðsyn til að leggja veginn samkvæmt leið Þ-H, en sú leið myndi hafa í för með sér mest rask á vistkerfi sem verndað væri skv. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Tók stofnunin fram að allar tillögur að veglínunum hefðu neikvæð áhrif á náttúruminjar sem njóti verndar samkvæmt lögum. Jafnframt lægi fyrir að nauðsyn væri talin á að bæta samgöngur um svæðið og að endurbygging núverandi vegar væri ekki talinn raunhæfur valkostur. Að mati Skipulagsstofnunar væri leið D2 sá kostur sem uppfyllti best markmið laga nr. 106/2000 um að draga eins og kostur væri úr neikvæðum áhrifum framkvæmda. Jafnframt væri að mati stofnunarinnar óvissa um áhrif þverana fjarðanna á eðlisþætti sjávar og lífríki fjöru og grunnsævis, sem ekki yrði eytt nema með frekari rannsóknum. Á grundvelli þekktra áhrifa á

birkiskóglendi, votlendi, leirur og sjávarfitjar, tegundir sem njóti verndar, menningarminjar og landslag var það niðurstaða Skipulagsstofnunar að leiðir A1, I og Þ-H væru að öllu samanlögðu líklegar til að hafa í för með sér talsverð til verulegra neikvæðra umhverfisáhrifa, sem ekki væri hægt nema að takmörkuðu leyti að fyrirbyggja eða draga úr með mótvægisáðgerðum.

Frá 1. desember 2017 til 5. janúar 2018 var tillaga að breytingu aðalskipulags Reykhólahrepps vegna Vestfjarðavegar kynnt í samræmi við 2. mgr. 30. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Í tillögunni voru kynntar tvær leiðir, þ.e. leið Þ-H og D2, en ekki var tekin afstaða til þess hvor leiðin yrði valin. Hinn 9. apríl 2018 samþykkti skipulags-, húsnæðis- og hafnarnefnd Reykhólahrepps að fresta afgreiðslu aðalskipulagsbreytingarinnar vegna fyrirhugaðra framkvæmda og að fengin yrði óháð verkfræðistofa til að meta og fara yfir valkosti í vegagerð í Gufudalssveit. Í júní s.á. skilaði norska verkfræðistofan Multiconsult skýrslu þar sem m.a. var lögð fram tillaga að nýrri leið R. Sú veglína myndi liggja um Reykjanesið að Árbæ og á brú þaðan yfir á Skálanes. Hinn 12. júní 2018 samþykkti sveitarstjórn Reykhólahrepps að fresta auglýsingu aðalskipulagsbreytingarinnar á meðan leið R yrði könnuð frekar.

Í október 2018 lagði Vegagerðin fram frumathugun á annarri útfærslu á valkosti R, sem nefnd hefur verið leið A3. Var sú útfærsla borin saman við leiðir Þ-H og D2 sem voru þeir valkostir sem höfðu verið til umfjöllunar vegna aðalskipulagsbreytingarinnar. Sveitarfélagið óskaði eftir því að Multiconsult gæfi umsögn um frumathugun Vegagerðarinnar. Í þeirri umsögn, dags. 5. nóvember 2018, kom m.a. fram að ekki væri ljóst af þeirra hálfu að leið Þ-H væri besti kosturinn fyrir nýjan veg í Reykhólahreppi, þegar litið væri til fleiri þátta en betri Vestfjarðavegar. Einnig kom fram að einu kostirnir sem virtist geta keppt við leið Þ-H varðandi kostnað væru leiðir R og A3. Vegagerðin hefði einungis litið til Vestfjarðavegar sem slíks, en ekki til áhrifa nýs vegar á Reykhólahrepp og þéttbýlið á Reykhólum.

Reykhólahreppur leitaði því næst til Skipulagsstofnunar um leiðbeiningar varðandi framhaldið. Tók stofnunin saman minnisblað, dags. 5. nóvember 2018, um málsmeðferð samkvæmt skipulagslögum, lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana og lögum nr. 106/2000. Lagt var til að við breytingu aðalskipulagsins yrði gerð valkostaskýrsla þar sem dregin yrði upp mynd af þeim valkostum sem til greina kæmu og þeir bornir saman. Sveitarstjórn réði ráðgjafafyrirtækið Viaplan til að vinna skýrsluna, sem gefin var út í desember 2018 og uppfærð í febrúar 2019. Niðurstaða hennar var sú að valkostagreiningar bentu til þess að Reykhólaleið R væri vænlegasti kosturinn. Þegar á heildina væri litið, m.t.t. tæknilegra, skipulagslegra, umhverfislegra og félagslegra þátta, gæfi Reykhólaleið R betri niðurstöður en hinir þrír kostirnir.

Í byrjun árs 2019 lagði Vegagerðin fram frumdrög að umferðaröryggismati á fjórum veglínunum Vestfjarðavegar, leiðum Þ-H, D2, R og A3. Meginniðurstaða matsins var sú að þar sem þriðjungur leiðar R fælist í því að nýta veginn sem fyrir væri, sem uppfyllti ekki kröfur um vegferla, þá kæmi leið R mun óhagstæðar út en hinir kostirnir, m.t.t. umferðaröryggis. Skipulags-, húsnæðis- og hafnarnefnd Reykhólahrepps samþykkti á fundi sínum 11. janúar 2019 að auglýsa breytingu á aðalskipulagi með veglínu R þar sem samfélagslegum hagsmunum hreppsins og umhverfissjónarmiðum væri best borgið með þeirri leið. Í kjölfar þess var lagður fram undirskriftalisti til sveitarstjórnar þar sem því var mótmælt að leið R yrði valin. Af hálfu sveitarstjórnar var þá leitað til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og fór fram fundur þeirra á milli 21. janúar 2019. Í kjölfar hans var samþykkt að auglýsa til kynningar tillögu að breytingu á Aðalskipulagi Reykhólahrepps 2006-2018 sem gerði ráð fyrir leið Þ-H. Tillagan var samþykkt á fundi sveitarstjórnar 15. október 2019 og staðfest af Skipulagsstofnun 22. nóvember s.á. Tók aðalskipulagsbreytingin gildi með auglýsingu þess efnis í B-deild Stjórnartíðinda 26. s.m.

Vegagerðin sótti um framkvæmdaleyfi til Reykhólahrepps fyrir framkvæmdinni með umsókn, dags. 16. desember 2019. Umsóknin var tekin fyrir á fundi skipulags-, hafnar- og húsnæðisnefndar 15. janúar 2020. Fór nefndin fram á að við útgáfu framkvæmdaleyfis yrði tekið tillit til tiltekinna þátta. Gætt yrði að því að þangsvæði skertist sem minnst og að rask yrði takmarkað vegna framkvæmdanna; komið yrði fyrir ídráttarlögnum í brýr á svæðinu og heimilt yrði að leggja raf- og fjarskiptastrengi í veghelgunarsvæði; hraðað yrði samningum við alla landeigendur vegna uppkaupa á landi vegna framkvæmdanna; bundið slitlag gildi einnig um Djúpadal; teikningar og hönnun brúa lægju fyrir sem fyrst, auk þess sem athugað yrði með breytta áfangaskiptingu verksins. Að teknu tilliti til þessa yrði greinargerð með fyrirhuguðu framkvæmdaleyfi send til umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og umhverfis- og náttúruverndarnefndar Reykhólahrepps. Umsókn Vegagerðarinnar var lögð fyrir að nýju á fundi nefndarinnar 20. febrúar 2020 ásamt umsögnum greindra umsagnaraðila. Var bókað að brugðist hefði verið við umsögnum með tillögum að frekari skilmálum fyrir framkvæmdum. Jafnframt var bókað að framkvæmdirnar væru í samræmi við gildandi aðalskipulag Reykhólahrepps og uppfylltu gögn þær kvaðir sem fram kæmu í reglugerð nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Lagði skipulags-, húsnæðis- og hafnarnefnd til við sveitarstjórn að umsókn Vegagerðarinnar um leyfi fyrir Vestfjarðavegi eftir leið Þ-H yrði samþykkt.

Fundargerð nefndarinnar var tekin fyrir á fundi sveitarstjórnar Reykhólahrepps 25. febrúar 2020 og eftirfarandi bókað: „Lögð er fram umsókn Vegagerðarinnar, dags. 16.12.2019, um framkvæmdaleyfi fyrir Vestfjarðaveg á milli Bjarkalundar og Skálaness, svokölluð leið Þ-H. Með umsókn fylgja hönnunargögn og aðrar upplýsingar í samræmi við reglugerð um framkvæmdaleyfi. Fyrirhuguð framkvæmd felst í byggingu Vestfjarðavegar frá Bjarkalundi að Skálanesi, byggingu nýs Djúpadalsvegar með austanverðum Djúpafirði og endurbyggingar Gufudalsvegar í vestanverðum Gufufirði, ásamt efnistöku fyrir framkvæmdum og frágangi að framkvæmdum loknum. Lagðar eru fram umsagnir Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og umhverfis- og náttúruverndarnefnd Reykhólahrepps um framkvæmdaleyfisumsókn. Brugðist hefur verið við umsögnum með tillögum að frekari skilmálum fyrir framkvæmdum. Lögð er fram greinargerð um framkvæmdaleyfi, dags. febrúar 2020, ásamt skilmálum fyrir framkvæmdum. Framkvæmdir eru í samræmi við Aðalskipulag Reykhólahrepps m.s.br. og gögn uppfylla þær kvaðir sem koma fram í reglugerð nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Afgreiðsla Skipulags-, húsnæðis- og hafnarnefnd á fundi 20. febrúar sl., var að leggja til, byggt á fyrirbyggjandi gögnum og skilmálum sem settir eru fyrir framkvæmd, að samþykkja umsókn Vegagerðarinnar um leyfi fyrir Vestfjarðavegi skv. leið Þ-H. Sveitarstjórn hefur farið yfir öll gögn málsins og unnið greinargerð um framkvæmdaleyfi. Sveitarstjórn samþykkir umsókn Vegagerðarinnar um framkvæmdaleyfi fyrir Vestfjarðaveg skv. leið Þ-H, með 29 skilmálum sem skulu koma fram í framkvæmdaleyfinu. Sveitarstjóra í samráði við sveitarstjórn er falið að semja um framkvæmdaleyfisgjald og gera samning við Vegagerðina um eftirlit Reykhólahrepps með framkvæmdum í samræmi við framkvæmdaleyfi og reglugerð um framkvæmdaleyfi. Þegar samkomulag liggur fyrir skal sveitarstjóri gefa út framkvæmdaleyfið og auglýsa í samræmi við 10. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi.“ Var umsókn Vegagerðarinnar samþykkt með þremur atkvæðum, en einn greiddi atkvæði gegn tillögunni og einn sat hjá.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda er bent á að eigendur Grafar og Hallsteinsness eigi lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins í skilningi 1. másl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Niðurstaða málsins hafi bein áhrif á möguleika þeirra til ráðstöfunar á fasteignum sínum. Vísað sé m.a. til úrskurðar úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 6. desember 2000, í kærumáli nr. 72/2000,

þar sem nefndin hafi metið aðild út frá því hvort framkvæmd myndi hafa bein áhrif á eign kæranda, en einnig á grundvelli grenndarsjónarmiða. Þá sé vísað til fordæmisgildis dóms Hæstaréttar í máli nr. 83/2003 varðandi óbeina hagsmuni.

Landeigendur hafi verulega hagsmuni af niðurstöðu málsins en vörn gegn framkvæmdum í landi þeirra hafi haft í för með sér mikinn fjárhagslegan kostnað í formi ólaunaðrar vinnu, beinna fjárútláta og miska. Mat á umhverfisáhrifum sé svo flókið að það sé ekki á færi leikmanna að verjast því, enda sé það unnið af mörgum sérfræðingum á ótal sviðum. Bent sé á úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 2/2008 þar sem lögaðilar hafi báðir haft aðilastöðu, m.a. vegna þess kostnaðar sem þeir myndu hafa af málinu. Þá muni allt jarðrask í landi kæranda hafa veruleg áhrif á verðmæti landsins og nýtingu, lífsgæði eigenda og eftir atvikum önnur mannréttindi þeirra, s.s. friðhelgi einkalífs. Einnig eigi þeir lögvarinna hagsmuna að gæta af niðurstöðu kærumálsins, en fasteignarréttindi manna séu stjórnarskrárvarin réttindi sem ekki verði hróflað við nema brýna nauðsyn beri til og fyrir komi fullar bætur. Að lokum séu hagsmunir þeirra í kærumálinu bæði almennir og sérstakir. Þeir séu almennir í ljósi þess að of mikil umhverfisspjöll felist í veglagningu um Teigsskóg og sérstakir með vísan til þess sem áður hafi komið fram. Í þessu sambandi skipti máli að Vegagerðin eigi fleiri möguleika til veglagningar, eftir atvikum með gangagerð.

Landeigendur og Gunnlaugur Pétursson byggi aðild sína á 60. gr. stjórnarskrárinnar, en staðfest hafi verið í dómi Hæstaréttar í máli nr. 231/2002 að í skjóli þeirrar reglu njóti sá sem aðild hafi átt að máli fyrir stjórnvaldi almennt réttar til að bera undir dómstóla hvort farið hafi verið að lögum við meðferð þess og úrlausn. Landeigendur og Gunnlaugur Pétursson hafi gert margvíslegar athugasemdir við matsskýrslu á fyrri stigum málsins.

Náttúruverndarsamtök Íslands og Fuglaverndarfélag Íslands sækja aðild sína til 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, enda uppfylli þau skilyrði laganna um fjölda félaga, inntökuskilyrði, markmið og bókhaldsskyldu.

Tilgreindur sveitarstjórnarmaður hafi haft persónulegra hagsmuna að gæta við samþykkt umsóknar Vegagerðarinnar um hið kærða framkvæmdaleyfi. Í spurningum sveitarstjórnarmannsins til Vegagerðarinnar 7. janúar 2019 hafi verið leitað upplýsinga um hvort afleggjarinn að Gufudal yrði lagður bundnu slitlagi ef leið Þ-H yrði samþykkt, en af því hafi hann haft persónulega hagsmuni. Atkvæði hans hafi ráðið úrslitum varðandi útgáfu leyfisins enda hafi hann verið einn þriggja í þeim meirihluta sem staðið hafi að hinni kærðu ákvörðun. Samkvæmt 20. gr. sveitarstjórnarlaga beri sveitarstjórnarmanni, nefndarfulltrúa eða starfsmanni sveitarfélags að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varði hann eða nánna venslamenn hans svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af.

Það sé verulegur galli á ákvörðunarferli málsins að ákvörðun um hvaða leið skyldi farin hafi í reynd verið tekin af Vegagerðinni, sem hafi beitt ólögmætum þvingunum gegn Reykhólahreppi til að ná sínu í gegn á sveitarstjórnarstigi. Þvinganir hafi falist í því að neita alfarið að leggja veginn um aðra leið en um Teigsskóg nema Reykhólahreppur greiddi kostnað sem næmi mismuninum á þeirri leið og annarri leið sem yrði fyrir valinu. Reykhólahreppur sé lítið sveitarfélag og sé öllum ljóst að það gæti ekki staðið undir slíkum kostnaði. Á fundi sveitarstjórnar 22. janúar 2019 hafi afskiptum Vegagerðarinnar verið lýst. Í bókun eins sveitarstjórnarfulltrúans segi: „Nú þegar komið er að því að velja hvar Vestfjarðavegur (60) skuli lagður um Reykhólahrepp, frá Bjarkalundi að Skálanesi, tel ég mig ekki hafa raunverulegt vald um hvaða leið verður farin. Raunverulegt skipulagsvald hefur Vegagerð Ríkisins tekið af

sveitarstjórn Reykhólahrepps. [...] Á fundum sem ég hef sótt með Vegagerð Ríkisins og Samgönguráðherra mátti skilja að búið sé að ákveða skipulagið fyrir sveitarstjórn Reykhólahrepps. Á fundinum var farið yfir það að ein leið sé í boði og verði hún ekki farin verði engin leið farin og fjármagnið flutt í önnur verkefni. Þessi leið er svokölluð B-H leið um Vestfjarðaveg (60). Vegagerðin sagði einnig að aðrar leiðir yrðu ekki valmöguleikar fyrr en þessi leið væri fullreynd – aðrar leiðir mætti aðeins að skoða ef þessi leið yrði vegna kærumála dæmd ófær að lögum. [...] Ég sé því ekkert annað í stöðunni en að fylgja vali Vegagerðarinnar [...].“ Undir þessa bókun hafi tveir aðrir fulltrúar tekið og bætt m.a. eftirfarandi við: „Sveitarfélaginu hafa verið settar fjárhagslegar skorður við leiðarval í þessu ferli og lítum svo á að það hafi ekki raunverulegt val um leið, heldur sé það að samþykkja leið sem stjórnvöld leggja til. Þar með setjum við spurningarmerki við hvort skipulagsvald liggi í raun og veru hjá sveitarfélögunum.“ Þá hafi oddviti sveitarstjórnar einnig lagt fram bókun þar sem hann lýsi framferði Vegagerðarinnar með sambærilegum hætti og lýsi yfir vonbrigðum með aðra sveitarstjórnarmenn fyrir að „lúta valdi Vegagerðarinnar“. Allir sveitarstjórnarmenn að einum undanskildum hafi lýst því að ákvörðunin hafi í reynd verið tekin af Vegagerðinni, en í bókun hans segi að það séu „ríkir umhverfis- og samfélagshagsmunir fyrir íbúa Reykhólahrepps að velja Reykhólaleiðina sem framtíðar vegtengingu við Vestfirði.“ Staðsetning vegarins hafi því ekki verið ákveðin af sveitarstjórn Reykhólahrepps heldur af Vegagerðinni en allir sveitarstjórnarmenn hafi verið andvígir hinni umdeildu staðsetningu. Meirihlutinn hafi þó ekki séð sér annað fært en að velja þann kost því ella yrði kostnaður ekki greiddur úr ríkissjóði.

Í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar segi að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveði. Samkvæmt 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 sé ákvörðun um útgáfu framkvæmdaleyfis á hendi sveitarstjórnar, í þessu tilfelli hreppsnefndar Reykhólahrepps. Vegagerðin, sem tilheyri stjórnarsýslu ríkisins, sbr. 1. mgr. 5. gr. vegalaga nr. 80/2007, hafi hins vegar tekið ákvörðun um útgáfu framkvæmdaleyfisins. Hin kærða ákvörðun hafi þannig farið í bága við 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. skipulagslaga. Afgreiðsla málsins hafi jafnframt farið í bága við sveitarstjórnarlög nr. 138/2011, sbr. m.a. 25. gr. laganna þar sem fram komi að sveitarstjórnarmenn séu sjálfstæðir í störfum sínum og séu einungis bundnir af lögum og eigin sannfæringu um afstöðu til einstakra mála. Þá vísist jafnframt til eins af markmiðum laganna í 4. tl. 3. gr. þar sem segi að forsendur þeirra séu m.a. þær að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Með því að láta hjá líða að rannsaka áhrif veglagningar um Teigsskóg á lífríki skógarins, á fuglalíf og vegna þverunar Djúpaþjórðar og Gufufjórðar hafi Vegagerðin ekki uppfyllt skyldur sínar skv. 8. og 9. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Felist í þessu brot á rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þá hafi Vegagerðin ekki tryggt gæði og áreiðanleika þeirra upplýsinga sem sveitarstjórn Reykhólahrepps hafi haft til hliðsjónar er hún hafi samþykkt útgáfu framkvæmdaleyfis og því sé leyfið haldið annmörkum. Þannig ríki óvissa um líkleg áhrif þverunar á þær 4.800 álfir sem felli fjaðrir að sumarlagi í fjörðunum, en það sé talsvert meira en 1% viðmið um alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði samkvæmt skilgreiningum Birdlife International og Ramsarsamningsins. Að sama skapi ríki óvissa um áhrif á 2.000-3.000 rauðbrystinga sem fari um Gufufjörð að vorlagi. Þetta sé a.m.k. 1% stofnsins í heiminum og því hafi fjörðurinn alþjóðlegt verndargildi samkvæmt Ramsarsamningnum og Bernarsamningnum. Þá hafi hvorki verið gerðar sniðtalningar á fuglum í Teigsskógi né metin stofnstærð einstakra fuglategunda, s.s. rjúpu, músarrindils eða auðnutittlings, sem þó ætti að vera skilyrði þar sem Teigsskógur sé á náttúruminjaskrá (svæði 303). Loks hafi ekki farið fram nein rannsókn á fuglum að vetrarlagi, hvorki í Teigsskógi né í fjörðunum tveimur, m.t.t. líklegra áhrifa af veglagningu.

Sveitarstjórn hafi brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga þar sem henni hafi borið að velja þann kost sem sé minnst íþyngjandi, enda hefði lögmætu markmiði verið náð með vali á öðrum leiðum sem allar hafi uppfyllt markmið Vegagerðarinnar. Auk þess hefðu Reykhólaleiðir tryggt markmið um jákvæða byggðapróun í sveitarfélaginu fremur en leið Þ-H.

Framkvæmdaleyfið fari í bága við markmið laga nr. 106/2000 eins og þau komi fram í 1. mgr. 1. gr. laganna, en þar segi að markmið með lögunum sé að tryggja að áður en veitt sé leyfi fyrir framkvæmd, sem kunni vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgi, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar. Eins og áður hafi komið fram ríki óvissa um áhrif þverunar á lífríki í Djúpaflirði og Gufufirði, en það sé staðfest í greinargerð með framkvæmdaleyfinu. Þegar svo sé hafi áhrif þverunar á lífríkið í fjörðunum ekki verið metið eins og boðið sé í lögunum, en það hafi verið þessi þáttur sem leitt hafi til þess að héraðsdómur hafi ógilt úrskurð umhverfisráðherra á árinu 2008. Umfjöllun um leirur, rannsóknir og endurheimt sé afar óljós í greinargerðinni og virðist ætlunin vera að gefa Vegagerðinni sjálfðæmi um hvort eða hvernig þessum þætti verður háttað. Þá sé gert ráð fyrir því að Vegagerðin beri sjálf ábyrgð á eftirfylgni vöktunaráætlana, en með því sé framkvæmdaraðila falið að hafa eftirlit með sjálfum sér. Í greinargerð með framkvæmdaleyfinu sé viðurkennt að engar upplýsingar liggi fyrir um áhrif þverunar á leirur. Boðið sé að Vegagerðin kynni sér endurheimtur á leirum og geri tilraunir með slíkt og fylgist með lífríkinu. Það skjóti skökku við enda eðlilegra að slíkar rannsóknir hefðu þegar farið fram. Í matsskýrslu Vegagerðarinnar sé greint frá þeim fuglarannsóknum sem ætlunin sé að ráðast í, rannsóknum sem þyrftu að taka til mun stærra svæðis, en þar sé tiltekið til samanburðar og ná yfir lengri tíma ef marktækar niðurstöður eigi að fást. Í greinargerðinni sé hins vegar ekki minnst á þessar rannsóknir sem gefi tilefni til efasemda um að þær verði framkvæmdar. Fáar rannsóknir hafi farið fram á plöntum og vistkerfi í Teigsskógi, en þær rannsóknir sem gerðar hafi verið bendi til þess að nauðsynlegt sé að leggja mat á áhrif vegagerðar um skóginn á þetta flókna lífríki áður en tekin verði ákvörðun.

Framkvæmdaleyfið brjóti í bága við 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000 þar sem boðið sé að í matsskýrslu skuli gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina kunni að koma og umhverfisáhrifum og bera þá saman. Tilgangur valkostakröfunnar sé að draga eins og kostur sé úr neikvæðum áhrifum framkvæmdar á umhverfið og yfirlýst markmið reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi bindi hendur sveitarstjórnar Reykhólahrepps. Í reglugerðinni sé boðið að við veitingu leyfis fyrir matskenndri framkvæmd skuli gæta að þeim markmiðum að tryggja vernd landslags, náttúru og menningarminja og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Valkostirnir fjórir hafi allir uppfyllt skilyrði Vegagerðarinnar og samræmst þeim markmiðum sem að hafi verið stefnt í matsskýrslunni. Sveitarstjórninni hafi borið að velja þann kost sem hefði minnst umhverfisáhrif í för með sér.

Samkvæmt f-lið 2. mgr. 6. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana skuli m.a. koma fram í umhverfisskýrslu skilgreining, lýsing og mat á líklegum verulegum umhverfisáhrifum af framkvæmd áætlunarinnar og raunhæfra valkosta við áætlunina, að teknu tilliti til markmiða með gerð áætlunarinnar og landfræðilegs umfangs hennar. Þótt kannaðir hafi verið ýmsir valkostir m.t.t. staðsetningar vegarins sé mati á valkostum verulega ábótavant þar sem mat á umhverfisáhrifum og aðrir þættir hafi ekki fengið neitt vægi heldur hafi einvörðungu verið litið til kostnaðar. Við valkostagreininguna hafi verið litið til fjögurra leiða, þ.e. gangaleiðar (D2), Teigsskógarleiðar (Þ-H), Reykhólaleiðar (R) og Reykhólaleiðar (A3). Gangaleiðin valdi ótvírætt minnstum umhverfisáhrifum, sbr. niðurstöðu skýrslu Viaplan og álits Skipulagsstofnunar frá 28. mars 2017. Eins og áður segi sé um að ræða einstakt svæði sem um

gildi sérlæg, þ.e. lög um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995, en svæðið sé á náttúruminjasrá á samt því sem sérstök vernd skv. 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 eigi við um svæðið. Í því ljósi hafi sérstök ástæða verið til að velja þá leið sem þjóni markmiðum framkvæmdarinnar um greiðar samgöngur á suðurfjörðum Vestfjarða en hafi í för með sér sem minnst rask. Það sé tilgangur valkostagreiningar. Sá valkostur hafi hins vegar ekki fengið neitt raunverulegt vægi þar sem ákveðið hafi verið að líta eingöngu til kostnaðar við framkvæmdina. Spili þar stórt hlutverk þvinganir sem sveitarfélagið hafi verið beitt af hálfu Vegagerðarinnar. Samkvæmt mati norsku verkfræðistofunnar Multiconsult megi draga úr kostnaði við jarðgangaleið D2 um tæp 13%, m.a. með því að stytta göng á leiðinni. Álit Skipulagsstofnunar sé einnig mjög skýrt um það að leið Þ-H hafi mjög alvarleg umhverfisáhrif í för með sér sem stríði gegn framangreindum lögum.

Eingöngu fjárhagsleg sjónarmið hafi ráðið ferðinni en með öllu hafi verið litið fram hjá umhverfisáhrifum. Því sé mótmælt að munur á kostnaði framkvæmdarkosta réttlæti að sveitarfélagið veiti leyfi til veglagningar um Teigsskóg þrátt fyrir álit Skipulagsstofnunar. Megi sjá, m.a. af skýrslu Viaplan, að tímalínur og kostnaður við Reykhólaleið (R) og hina umdeildu Teigsskógarleið séu sambærileg þótt kostnaður við hina síðarnefndu leið sé lítið eitt lægri. Fjárhagslegur ávinningur af Teigsskógarleiðinni verði lítilsháttar miðað við Reykhólaleiðina. Í skýrslunni sé rakið að samkvæmt skýrslu Multiconsult sé Reykhólaleiðin eingöngu um 8% dýrari en Teigsskógarleiðin, þ.e. 6,89 milljarðar króna fyrir fyrrnefndu leiðina og 6,38 ma. kr. fyrir þá síðarnefndu. Verðmunur leiða R og Þ-H að upphæð 0,5 ma. kr. réttlæti ekki þann fórnarkostnað sem síðari leiðin hafi í för með sér. Í frumathugunarskýrslu Vegagerðarinnar frá því í október 2017 hefði átt að meta leiðirnar R, Þ-H og D2 til þess að gera sanngjarnan samanburð á þeim. Vegagerðin hafi þó ákveðið að gera það ekki heldur búa til nýja leið byggða á R-leiðinni og kalla hana A3. R-leiðin hafi því ekki fengið umfjöllun hjá Vegagerðinni. Í skýrslu Viaplan segi að það sé „bagalegt af hálfu Vegagerðarinnar að hafa ekki einnig metið leið R eins og hún lá fyrir til þess að hægt væri að bera saman annars vegar útreikninga Multiconsult og hins vegar útreikninga Vegagerðarinnar.“ Ekki liggi fyrir nægjanlega öruggt kostnaðarmat á leiðunum fjórum svo að unnt sé að bera þær saman. Viaplan hafi gert alvarlega athugasemd við að Vegagerðin skyldi hafa hækkað verðlag á milli skýrslna 2017 og 2018 án nánari útskýringa sem geri samanburð á stofnkostnaði erfiðari. Þá veki athygli að Vegagerðin noti ekki sömu forsendur við útreikning á stofnkostnaði veglagningar eftir mismunandi leiðum. Stofnunin hafi kostnaðarmetið R valkostinn með hliðsjón af því að byggja nýjan veg í stað þess að byggja á þeim vegi sem fyrir sé. Þessu hafi Viaplan ekki verið sammála og því verði ekki byggt á samanburði Vegagerðarinnar á stofnkostnaði hinna mismunandi leiða. Kostnaður við jarðgangaleið D2 hafi verið ofmetinn af Vegagerðinni um 13% samkvæmt skýrslu Multiconsult. Að síðustu hefði borið að kostnaðarmeta D2 leiðina með styttri göngum, enda séu allflest göng á Íslandi lögð í 20-100 m.y.s. Af framangreindu megi ráða að stór ágalli sé á valkostamatinu.

Markmið veglagningarinnar sé m.a. umferðaröryggi, en samkvæmt áliti Skipulagsstofnunar uppfylli allar veglínur umferðaröryggiskröfur. Því sé umferðaröryggi ekki tilefni til þess að velja leið Þ-H umfram leið D2. Því sé mótmælt sem röngu að leiðir D2 og R séu síðri en leið Þ-H og A3 varðandi umferðaröryggi. Rannsóknir Viaplan hafi þvert á móti leitt í ljós að ekkert benti til að Reykhólasveitarvegur í núverandi mynd væri hættulegri en nálægir vegkaflar. Upplýsingar frá Vegagerðinni um tíðni slysa fyrir tímabilið 2012-2016 sýni 0-0,5 óhapp á hverja milljón ekna kílómetra á Reykhólasveitarvegi, 0,5-1 óhapp á Vestfjarðavegi um Þorskafjörð og 1-2 óhöpp á Vestfjarðavegi á milli Reykhólasveitarvegar og Króksfjarðarness. Þessar niðurstöður séu í samræmi við rannsóknir og útreikninga eins kæranda.

Sveitarstjórn hafi farið út fyrir heimild sína er hún hafi veitt leyfi til veglagningar um Teigsskóg án þess að sýna fram á nauðsyn þess að sú leið yrði fyrir valinu af þeim valkostum sem allir hafi uppfyllt markmið Vegagerðarinnar. Í 14. gr. skipulagslaga sé boðið að sveitarstjórn skuli taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum áður en leyfi sé veitt til framkvæmdarinnar. Ljóst sé að útgáfa framkvæmdaleyfis fyrir matsskyldri framkvæmd sé bundin því skilyrði að hagsmunir sveitarfélagsins verði að vera ríkir til að fara gegn áliti Skipulagsstofnunar. Því meiri umhverfisþjöll sem hljóttist af framkvæmdinni megi gera ráð fyrir að hagsmunirnir verði að vera þeim mun ríkari fyrir nærsamfélagið og landið allt. Við slíkt mat skipti máli hvort aðrir frambærilegir valkostir séu til staðar. Sveitarstjórn hafi ekki sýnt fram á það með nægilega sterkum rökum að svo ríkir samfélagslegir hagsmunir hafi legið til grundvallar vali hennar á leið Þ-H að það réttlæti þau umhverfisþjöll sem hljóttist af framkvæmdinni.

Af greinargerð með leyfinu verði ekki ráðið að þær leiðir sem sveitarstjórn hafi mögulega leitað til að draga úr hinum neikvæðum umhverfisáhrifum Teigsskógarleiðar hafi borið árangur. Engu breyti skilmálar leiðar Þ-H sem snúi að breyttu fyrirkomulagi brúar yfir Djúpafjörð þegar engar rannsóknir liggi fyrir um áhrif breyttra strauma, setflutninga og hugsanlegra breytinga á seltumagni sjávar á lífríkið sem búast megi við að verði í kjölfar þverunar fjarðanna, jafnvel þótt full vatnsskipti verði tryggð. Þegar upplýsingar um strauma, seltu, setflutninga og sjávarhæð liggi fyrir sé fyrst unnt að meta líkleg áhrif framkvæmdarinnar á lífríkið, þ.m.t. þang og þara, uppeldisstöðvar skarkolaseiða, fæðustöðvar rauðbrystinga og annarra fugla. Rétt sé að geta þess að við þverun Gilsfjarðar hafi þarinn dáið út og þar með mikilvægt lífríki sem byggt hafi á þaranum. Þá liggi ekki fyrir rannsóknir á lífríki í þeim fjörðum sem þveraðir hafi verið. Í dag ríki óvissa um áhrif þverunar og því verði aðeins stuðst við getgátur í því sambandi.

Hin kærða ákvörðun feli í sér brot gegn 38. og 61. gr. náttúruverndarlaga og lögum um vernd Breiðafjarðar. Bent sé á að bæði leirur og skógar, sem séu vistkerfi og falli undir a- og b-lið 61. gr. náttúruverndarlaga um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa, jarðminja o.fl., fyrirfinnist á hinu umdeilda svæði. Í 3. mgr. greinarinnar segi að forðast beri að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar séu upp í 1. og 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til. Framkvæmdin muni einnig raska friðlýstu svæði á náttúruminjaskrá, þ.e. norðurströnd Þorskafjarðar og fjörum í Djúpafirði, með þverun fjarða sem hafi áhrif á eðlisþætti sjávar og lífríki fjöru og grunnsævis. Það sé brot á 3. mgr. 38. gr. náttúruverndarlaga þar sem segi: „Hvers konar athafnir eða framkvæmdir sem ganga gegn markmiði friðlýsingar og geta skaðað verndargildi friðlýstra náttúruminja eru óheimilar nema samkvæmt undanþágu, sbr. 41. gr.“ Slíkrar undanþágu frá ráðherra skv. 41. gr. laganna hafi ekki verið aflað. Þá gildi sérstök lög um verndun Breiðafjarðar og taki þau m.a. til fjara á innri hluta fjarðarins, sbr. 2. gr. laganna, og nái því til þess svæðis sem hér sé um deilt. Ljóst megi vera, m.a. með tilliti til þess markmiðs laganna að vernda svæðið eftir því sem unnt sé og verði því að gera ríkari kröfur en ella til þess að sýnt sé fram á að skilyrði um brýna nauðsyn sé uppfyllt. Horfa verði á þetta í samhengi við afar neikvætt álit Skipulagsstofnunar frá 28. mars 2017 á leið Þ-H. Ljóst sé að skilyrði um brýna nauðsyn skv. 41. eða 61. gr. náttúruverndarlaga sé ekki uppfyllt í því tilviki sem hér um ræði, m.a. í ljósi þeirra valkosta sem standi til boða. Gögn bendi til þess að meginástæða þess að veglagningin sé áformuð um hið umdeilda svæði sé að framkvæmdaraðili telji að um ódýrari valkost sé að ræða. Ekki sé hægt að réttlæta brýna nauðsyn með slíkum fjárhagslegum ástæðum.

Í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 52/2018 hafi verið tekin efnisleg afstaða til þeirrar brýnu nauðsynjar sem sveitarfélagið hafi borið fyrir sig að hafi legið að baki ákvörðun um framkvæmdaleyfi fyrir virkjun. Í úrskurði nefndarinnar hafi komið fram að það sé „ljóst að það teljist ekki til brýnnar nauðsynjar í skilningi 3. mgr. 61. gr. laga nr.

60/2013 að styrkja stöðu fyrirtækis á markaði þótt það leiði mögulega til aukinnar samkeppni sem e.t.v. yrði almenningi til hagsbóta.“ Hins vegar hafi nefndin talið að það að stuðla að auknu raforkuöryggi teldist málefnalegt markmið sem félli innan þess svigrúms til mats sem sveitarstjórn hafi við mat á brýnni nauðsyn. Það sé því ljóst að úrskurðarnefndin sé bær til þess að endurskoða mat sveitarfélaga á brýnni nauðsyn í skilningi náttúruverndarlaga. Með vísan til framangreindra forsendna sé ljóst að því fari fjarri að skilyrðið um „brýna nauðsyn“ sé uppfyllt í málinu. Eina sjónarmiðið sem hafi ráðið ferðinni við ákvörðun um hinn umdeilda valkost hafi verið fjárhagslegt, en slíkt geti með engu móti talist uppfylla skilyrðið. Séu engin fordæmi fyrir því í íslenskum umhverfissrétti að brýn nauðsyn verði rökstudd m.t.t. aukins kostnaðar fyrir framkvæmdaraðila. Þvert á móti komist Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu í máli nr. 671/2008 að ekki verði horft til þátta eins og ferðatíma, kostnaðar við byggingu og viðhald vegarins eða umferðaröryggis við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, þótt þessir þættir geti haft áhrif á veitingu framkvæmdaleyfis.

Draga megí þá ályktun af dómi Hæstaréttar í máli nr. 425/2008 að miklu skipti við mat á brýnni nauðsyn hvort aðrar samgönguleiðir séu í boði til að forða umhverfisspjöllum.

Málsrök Reykhólahrepps: Af hálfu sveitarfélagsins er byggt á því að úrskurðarnefndinni beri að taka til sjálfstæðrar skoðunar annars vegar hvort að kæra í kærumáli nr. 27/2020 hafi borist innan kærufrests og hins vegar hvort kærundur í því kærumáli uppfylli skilyrði til kæruaðildar, en ekki verði greint hvernig Gunnlaugur Pétursson geti átt aðild að kæruefninu.

Málsmeðferð og ákvörðun um framkvæmdaleyfi vegna Vestfjarðavegar á milli Bjarkalundar og Skálaness sé ekki háð form- eða efnisannmörkum sem réttlæti ógildingu ákvörðunarinnar. Ákvarðanataka um framkvæmdaleyfi hvíli á skipulagslögum nr. 123/2010, sbr. 13. og 14. gr. laganna. Markmið skipulagslaga komi fram í 1. gr. þeirra en þau markmið skilgreini hvaða sjónarmið séu málefnaleg við ákvarðanatöku á grundvelli laganna. Í meginatriðum þá geri lögin ekki greinarmun á vægi einstakra sjónarmiða við ákvarðanatöku, t.d. umhverfislegra þátta gagnvart öryggisþáttum eða efnahags- og félagslegum hagsmunum. Sveitarstjórn sem leyfisveitanda framkvæmdaleyfis sé rétt að líta til allra þessara þátta og hafi ríkt svigrúm til að meta vægi hagsmuna við þá ákvarðanatöku og gerð undanfarandi skipulagsákvæðana.

Nánari ákvæði um hvernig líta skuli til einstakra sjónarmiða komi fram í sérlögum, t.d. lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd varðandi náttúru innan sveitarfélags og vegalögum nr. 80/2007 varðandi umferðaröryggi. Mikilvægt sé að gera greinarmun á ákvæðum slíkra laga fyrir ákvarðanatöku á grundvelli skipulagslaga. Annars vegar geti verið um að ræða reglur um það hvernig tilteknir hagsmunir skuli greindir og metnir, sbr. t.d. ákvæði laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, en í lögunum sé að finna formreglur sem varði rannsókn og tryggi jafnframt aðgang almennings að ákvarðanatöku. Þótt ítarlegar formreglur gildi um greiningu tiltekinna hagsmuna þá hafi þeir hagsmunir ekki sjálfkrafa meira vægi við ákvarðanatöku en önnur sjónarmið sem dregin verði af markmiðum skipulagslaga. Einstök lagaákvæði feli í sér að tilteknir hagsmunir hafi aukið vægi, s.s. markmið laga nr. 106/2000 og 38. gr. náttúruverndarlaga. Í slíkum efnisreglum um sérstakt vægi tiltekinna hagsmuna felist þó ekki að aðrir hagsmunir hafi ekki þýðingu og kunni ekki að vega þyngra þegar á heildina sé litið. Þá feli vegalög í sér efnisreglur um vegi og skipulag þeirra, sbr. t.d. 28. gr. laganna, en vegalög séu sérlög um þá tegund framkvæmdar sem mál þetta varði. Aðgreining form- og efnisreglna hafi þýðingu í ljósi álitamála um hvaða vægi lagafyrirmæli hafi sem taka skuli tillit til, sbr. t.d. 2. mgr. 28. gr. vegalaga um þýðingu umferðaröryggis við leiðarval. Jafnframt hafi aðgreiningin þýðingu í ljósi meginreglna ógildingarfræða stjórnsýsluréttar, m.a. þeirrar meginreglu að formgalli þurfi að vera verulegur til að hafa áhrif á efni ákvörðunar.

Sjónarmiðum kæranda um vanhæfi sveitarstjórnarfulltrúa sé mótmælt. Um vanhæfi í sveitarstjórn gildi 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Við ákvörðun um útgáfu framkvæmdaleyfis hafi 1. mgr. ákvæðisins átt við, en það vísi til vanhæfisreglna stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þegar sveitarstjórn taki ákvörðun sem ekki teljist stjórnsýsluákvörðun, t.a.m. við málsmeðferð vegna aðalskipulagstillögu, gildi 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Hún kveði á um að viðkomandi skuli víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varði hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Hvorki aðalskipulagstillagan né framkvæmdaleyfið hafi varðað umræddan sveitarstjórnarfulltrúa persónulega. Hann hafi komið á framfæri spurningum við Vegagerðina sem hafi varðað fjölmarga þætti um fyrirhugaðar framkvæmdir, m.a. stöðu vegtenginga við byggð í sveitarfélaginu, þ. á m. uppbyggingu vegar í Gufudal. Sambærileg atriði um vegtengingar við byggð m.t.t. mismunandi valkosta um veglínu hafi verið umfjöllunarefni við mat á umhverfisáhrifum og breytingu aðalskipulags áður en viðkomandi fulltrúi hafi verið kosinn í sveitarstjórn. Til dæmis megi nefna að í umsögn Reykhólahrepps við frummatsskýrslu Vegagerðarinnar, dags. 28. nóvember 2016, hafi verið vísað í mikilvægi þess að afleggjari inn Gufufjörð að Gufudal vestanmegin yrði lagfærður samhliða mögulegri uppbyggingu Vestfjarðavegar miðað við leið Þ-H. Þrír aðrir sveitarstjórnarmenn séu búsettir nærri því svæði sem fyrirhugaður vegur liggi um og hafi verið til umfjöllunar við aðalskipulagsbreytingu Reykhólahrepps. Lagning rúmlega 20 km vegkafla sem liggi um endilangt sveitarfélagið varði breytingu á samgöngum allra íbúa sveitarfélagsins. Mismunandi veglínur hafi varðað mismunandi aðgengi íbúa einstakra byggða að Vestfjarðavegi og frágangur tengivega því augljós þáttur í þeim almennum og mikilvægu hagsmunum sem fjallað hafi verið um við mat valkosta. Sveitarstjórnarfulltrúinn hafi óskað eftir svörum við útfærslu framkvæmda vegna afleggjara að Gufudal, Djúpadal og að Reykhólum. Erfitt sé að sjá hvernig uppbygging tengivegar sem þjóni fjölmörgum fasteignum geti talist sérstakir persónulegir hagsmunir fulltrúans, sem sé búsettur að Kaplaskjóli í Fremri-Gufudal. Þar liggi sérstök heimreið frá núverandi Vestfjarðavegi sem tengist ekki fyrirhuguðum vegframkvæmdum. Í samanburði við nefndan fulltrúa hafi t.d. sveitarstjórnarfulltrúar á Reykhólum ekki verið með ósértækari hagsmuni vegna valkostanna R og A3. Það blasi hins vegar við að hagsmunir sem varði valkosti Vestfjarðavegar og uppbyggingu tengivega verði að telja almenna hagsmuni sem leiði ekki til vanhæfis.

Málsástæða kæranda varðandi ágalla á valkostamati virðist fremur varða óánægju með vægi sjónarmiða við ákvarðanatöku en efnislegar athugasemdir við valkostamat samkvæmt umfjöllun umhverfisskýrslu aðalskipulags. Því sé alfarið hafnað að ákvörðun hafi einungis byggst á sjónarmiðum um kostnað. Valkostagreining sé hluti umhverfisskýrslu aðalskipulags, sbr. bls. 30-43 í aðalskipulagstillögu. Þar sé gerð grein fyrir umhverfisáhrifum valkosta og m.a. gerð grein fyrir samhengi við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar sem þegar hafi farið fram. Forsendur fyrir samanburði á umhverfispáttum hafi verið skýrar og þær kynntar glögglega. Mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar hafi farið fram samkvæmt lögum nr. 106/2000. Liggi því fyrir sértækt mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og á valkostum sem þá hafi verið kynntir. Við aðalskipulagsbreytingu hafi verið unnt að taka mið af upplýsingum sem þar hafi legið fyrir og eftir atvikum bæta við þá umfjöllun. Í umhverfismati áætlunar samkvæmt lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana felist ekki endurtekning á fyrra mati. Þegar skipulagsbreyting sé gerð eftir að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggi fyrir feli breytingin í sér að viðkomandi sveitarstjórn byggji á og taki afstöðu til fyrirbyggjandi álits Skipulagsstofnunar. Breyting á aðalskipulagi Reykhólahrepps hvíli á því að álit stofnunarinnar sé lagt til grundvallar, sbr. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga, þótt vikið sé frá niðurstöðu álitsins. Þá sé bent á lokamálslið 32. gr. skipulagslaga um að stefna aðalskipulags

sé bindandi við gerð deiliskipulags og útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfa. Endanleg afstaða til álits Skipulagsstofnunar með tilliti til umsóttar framkvæmdar komi fram í greinargerð sveitarfélagsins með framkvæmdaleyfinu, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000.

Reglugerð nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi hafi ekki bundið hendur sveitarstjórnar varðandi efnislega niðurstöðu um val á valkosti. Markmið reglugerðarinnar hvíli á markmiðum skipulagslaga. Það fáiist einfaldlega ekki staðist að með áliti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hafi tilteknir framkvæmdakostir verið útilokaðir. Markmið skipulagslaga séu fjölbætt og varði fleira en umhverfi og náttúra. Í kæru sé vísað til skýrslu Viaplan til stuðnings við Reykhólaleið. Einn veigamesti kostur Reykhólaleiðar hafi verið talinn staðbundin áhrif. Sú niðurstaða hafi verið umdeilanleg á vettvangi sveitarstjórnar, m.a. í ljósi gagna um umferðaröryggi og almennari samfélags- og efnahagslega þætti. Markmið skipulagslaga snúi m.a. að „þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu“. Við skipulagsgerð sé eðlilegt að álit um staðbundin áhrif hafi ekki úrslitavægi. Þetta virðist t.a.m. augljóst þegar skipulagsgerð varði framkvæmdir sem hafi viðtækt samfélagslegt hlutverk. Þá verði sérstaklega að hafa í huga að vegagerð varði framkvæmdir á grundvelli vegalaga, sem séu sérlög á sviði opinbers réttar um þessa tegund framkvæmda.

Samanburður hafi farið fram á nokkrum stigum í undirbúningi framkvæmda, þ.m.t. í matskýrslu Vegagerðarinnar, áliti Skipulagsstofnunar, skýrslu Multiconsult, valkostagreiningu Viaplan, aðalskipulagsbreytingu Reykhólahrepps og umhverfisskýrslu hennar, svo og greinargerð framkvæmdaleyfisins. Sveitarstjórn hafi ráðist í sjálfstæða skoðun á valkostum með því að fá norsku verkfræðistofuna Multiconsult og ráðgjafastofuna Viaplan til að leggja mat á kosti og galla valkostanna og kostnað þeirra. Multiconsult hafi rýnt kostnaðartölur Vegagerðarinnar og komist að þeirri niðurstöðu að kostnaður við leið Þ-H væri 10% lægri en Vegagerðin áætlaði og kostnaður við leið D2 um 30% lægri. Vegagerðin hafi ekki breytt kostnaðaráætluninni eftir þessa rýni, þar sem hún byggði á rauntölum úr nýjustu útboðum í jarðganga- og vegaframkvæmdum á Íslandi. Reykhólahreppur hafi ekki frekari forsendur til að draga í efa kostnaðaráætlanir Vegagerðarinnar. Vegagerðin meti kostnað við leið Þ-H talsvert minni en fyrir aðra valkosti og kosti hún sex milljörðum króna minna en leið D2 og fjórum milljörðum krónum minna en leið A3.

Í undirbúningi fyrir ákvörðun hafi verið leitað upplýsinga frá sveitarstjórnar- og samgönguráðuneytinu um fjármuni til nauðsynlegra samgöngubóta. Samkvæmt þeim og upplýsingum frá Vegagerðinni muni að öllum líkindum verða enn frekari tafir á framkvæmdum verði leið D2 eða A3 valin. Ekki sé um að ræða viðfangsefni sem snúi eingöngu að hagsmunum Reykhólahrepps. Samfélagið á Vestfjörðum hafi nú beðið eftir samgöngubótum í mörg ár og ekki sé talið ásættanlegt að bíða lengur.

Hin kærða ákvörðun hafi byggst á öllum nauðsynlegum gögnum og málefnalegum sjónarmiðum. Eins og fram komi í kafla 8 í greinargerð með framkvæmdaleyfinu hafi sveitarstjórn við samanburð valkosta litið til fyrirbyggjandi gagna, markmiða og efnisgreina náttúruverndarlaga, ítarlegra rannsókna á botndýralífi, straumum, botnrofi, fiskungviði, samfélagsáhrifum, umferðaröryggi, sem og til viðbragða Vegagerðarinnar við spurningum sveitarfélagsins, vegalaga, nýrra valkosta og samanburðar valkosta, kostnaðar og umsagna og ábendinga íbúa, hagsmunaaðila, landeigenda og annarra.

Í vinnuferli við aðalskipulagsbreytingu megi sjá að sveitarfélagið hafi reynt að leita allra leiða til að draga úr þeim neikvæðum umhverfisáhrifum sem felist í leið Þ-H. Einnig hafi verið kannað hvort draga mætti úr kostnaði við jarðgangaleið D2 og nýir leiðarkostir verið kannaðir

með leiðum R og A3. Með breytingum sem hafi orðið á fyrirhugaðri veglínu um Teigsskóg og skilmálum sem Reykhólahreppur setji framkvæmdinni telji sveitarstjórn að dregið hafi verið sem kostur sé úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Niðurstaða sveitarfélagsins, eftir ítarlega skoðun, hafi verið sú að Vestfjarðavegur skuli liggja eftir leið Þ-H, á milli Bjarkalundar og Skálaness. Þar vegi þungt nauðsyn þess fyrir sveitarfélagið og Vestfirði alla að ráðast strax í vegabætur í sveitarfélaginu, og að ekki hafi fengist vilyrði frá stjórnvöldum fyrir því að fá fjármuni í aðra kosti, sem hafi umfangsminni umhverfisáhrif í för með sér.

Gera þurfi greinarmun á ákvörðun sveitarstjórnar sem stjórnvalds og afstöðu einstakra sveitarstjórnarfulltrúa. Um bókanir sveitarstjórnarfulltrúa gildi 2. mgr. 26. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, en þeir sem hafi rétt til að taka þátt í umræðum í sveitarstjórn eigi rétt á að fá bókaðar í fundargerð stuttar athugasemdir um afstöðu til þeirra mála sem til umræðu séu. Slíkar bókanir raski ekki þeirri ákvörðun sem tekin hafi verið. Umræddar bókanir hafi verið gerðar í tilefni af þeirri ákvörðun Reykhólahrepps að auglýsa tillögu að aðalskipulagsbreytingu. Breytingin hafi síðar verið samþykkt af sveitarstjórn en framkvæmdaleyfisumsókn Vegagerðarinnar hafi verið afgreidd síðar. Það sé algengt og eðlilegt að sveitarstjórnarfulltrúar bóki um sýn þeirra á mál sem séu til umfjöllunar og komi á framfæri sjónarmiðum sínum. Slík sjónarmið geti þó ekki raskað efnislegum ákvörðunum sem sveitarstjórn taki sem fjölskipað stjórnvald. Bókanirnar vísi til óánægju með valdheimildir sveitarfélaga gagnvart Vegagerðinni, en einnig birtist þar mikilvægi þess að framkvæmdir við Vestfjarðaveg fari fram og sé þá réttilega tekið fram að takmarkanir séu á valdi sveitarstjórnar til ákveða hvaða leið skuli valin, sbr. t.d. 2. mgr. 28. gr. vegalaga. Ákvæði 25. gr. sveitarstjórnarlaga um að sveitarstjórnarmenn séu sjálfstæðir í störfum sínum og einungis bundnir af lögum og sannfæringu sinni hafi ekki verið skert. Þvert á móti séu bókanirnar gerðar á grundvelli 26. gr. laganna, sem varði málfrelsi, tillögurétt og atkvæðisrétt. Réttur til bókana sé hluti af sjálfstæði sveitarstjórnarfulltrúa. Í ákvæði 25. gr. sé áréttað sérstaklega að sveitarstjórnarfulltrúar séu bundnir af lögunum. Erfitt sé að sjá hvernig möguleg beiting lögbundinna heimilda, sbr. 28. gr. vegalaga, geti talist ólögmæt þvingun, t.d. varðandi þá stöðu að gæta þurfi að umferðaröryggi við leiðarval. Mögulegar takmarkanir eða óvissa um fjárveitingu til kostnaðarsamari vegaframkvæmda geti ekki heldur talist ólögmæt þvingun. Ákvörðun um veitingu framkvæmdaleyfis hafi ekki byggst á þvingunum Vegagerðarinnar. Sveitarstjórn hafi farið eftir lögum og reglum við ákvörðun um framkvæmdaleyfi. Sá veruleiki að samkvæmt vegalögum séu hömlur á því að farið sé gegn tillögu Vegagerðarinnar og að takmarkaðir fjármunir séu fyrir samgönguframkvæmdum geti ekki verið tilefni til ógildingar ákvörðunarinnar.

Í kafla 1.1 í greinargerð með aðalskipulagsbreytingu vegna Vestfjarðavegar sé yfirlit um málsmeðferð sveitarfélagsins. Í afgreiðslu sveitarstjórnar frá 15. október 2019 hafi verið færður ítarlegur rökstuðningur fyrir ákvörðun um að samþykkja breytinguna vegna Vestfjarðavegar. Þar komi fram umfjöllun um hlutverk sveitarfélagsins, málsmeðferð, umferðaröryggi, kostnað, valkostagreiningu, mótvægisáðgerðir, umhverfismat, nauðsynleg gögn og samfélagsleg áhrif ásamt niðurstöðu. Sýni fundargerðin að við ákvörðun hafi verið horft til málefna legra sjónarmið og hagsmuna sveitarfélagsins og hún verið rökstudd. Skiptar skoðanir hafi verið í sveitarstjórn og sveitarfélaginu um leiðarval fyrir Vestfjarðaveg. Sveitarfélagið hafi þó alltaf beitt vandaðri stjórnsýslu í undirbúningi málsins og aflað allra nauðsynlegra gagna.

Sjónarmiðum kæranda í kærumáli nr. 27/2020 um brot á rannsóknarreglu sé hafnað. Í álit Skipulagsstofnunar hafi eftirfarandi m.a. komið fram: „Skipulagsstofnun telur að matsskýrslan uppfylli skilyrði laga og reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum og að umhverfisáhrifum hafi verið lýst á fullnægjandi hátt. Óvissa er þó um áhrif þverana fjarða á eðlisþætti sjávar og lífríki fjöru og grunnsævis.“ Það geti ekki talist brot á rannsóknarreglu að þær sértæku rannsóknir á

fuglalífi, sem vísað sé til í kæru, hafi ekki farið fram við útgáfu framkvæmdaleyfis. Í raun beri málsmeðferð sveitarfélagsins með sér að ítarleg rannsókn hafi farið fram og endurspeglar það í skilyrðum þess fyrir framkvæmdaleyfinu. Varðandi fuglalíf sé t.a.m. vísað til krafna um endurheimt vistkerfa, birkiskóga og leira, þ.e. skilyrði 17 og 18, og um rannsóknir og vöktun, þ.e. skilyrði 20. Hvað sem líði nefndri óvissu felist í afstöðu stofnunarinnar að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar hafi verið fullnægjandi. Álit hennar hafi haft þá þýðingu að virkja rannsóknarreglu með sérstökum hætti. Í kafla 7 í greinargerð með framkvæmdaleyfinu séu talðar upp þær rannsóknir sem Vegagerðin hafi látið framkvæma. Hugað hafi verið að mótvægisáðgerðum og skilyrðum vegna þeirra, en þeim þáttum sé lýst í kafla 6.2.4 í greinargerðinni. Þar sé lýst útfærslu framkvæmda með lengingu og fjölgun brúa en einnig hafi verið sett skilyrði í framkvæmdaleyfið, m.a. varðandi endurheimt leira.

Málsmeðferð Reykhólahrepps hafi auk almennrar rannsóknarreglu hvílt á meginreglum náttúruverndarlaga um ákvarðanatöku, sbr. II. kafla laganna. Reglurnar feli m.a. í sér nánari afmörkun á inntaki og takmörkunum rannsóknarreglu við ákvarðanatöku sem snerti náttúru Íslands. Sérstaklega sé bent á að gætt hafi verið að meginreglum um vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku varðandi stöðu leira og grunnsævis, sbr. þær viðbótarrannsóknir sem liggi fyrir. Krafa um þekkingu hafi verið gerð í samræmi við eðli ákvörðunar og væntanleg áhrif hennar á náttúruna, sbr. 8. gr. náttúruverndarlaga. Um vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku sé bent á að viðbótarrannsóknir hafi farið fram eftir fullgilt mat á umhverfisáhrifum. Varúðarregla 9. gr. laganna taki tillit til þess að óumflýjanlegt geti verið að fullkomin vissa verði ekki um áhrif ákvörðunar á náttúruna. Þá skuli leitast við að koma í veg fyrir mögulegt og verulegt tjón og gera ráð fyrir skilvirkum aðferðum til að koma í veg fyrir spjöll eða draga úr þeim. Þessum sjónarmiðum sé mætt m.a. með útfærslu framkvæmda, skilyrðum og ákvæðum um vöktun, sbr. fyrri umfjöllun og kafla 6.2.4 í greinargerð með framkvæmdaleyfi.

Markmið skipulagslaga vísi til þess að tryggja skuli réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi, sbr. c-lið 1. gr. Með réttaröryggi sé vísað til þess að líta eigi til sjónarmiða og athugasemda sem berist frá einkaaðilum, m.a. varðandi eignarréttarlega hagsmuni. Það sé hins vegar hlutverk sveitarstjórnar við framkvæmd skipulagslaga að gæta að hag heildarinnar. Algengt sé að skipulagsákvarðanir og ákvarðanir tengdar þeim leiði til þvingaðra samninga eða eignarnáms, m.a. vegna andstöðu fasteignareigenda við framkvæmdir. Verði ekki fullyrt að samningar náist við alla landeigendur vegna veglagningar samkvæmt leið Þ-H eða hvort Vegagerðin þurfi að leita eftir eignarnámi. Eignarréttarleg heimild til framkvæmda sé ekki skilyrði útgáfu framkvæmdaleyfis en ljóst sé að framkvæmdaraðili þurfi að útvega sér eignarréttarlega heimild áður en framkvæmdir hefjist á eignarlandi. Landeigendur njóti réttinda skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar, m.a. varðandi kröfu um fullar bætur komi til eignarnáms. Eignarréttarlegir hagsmunir kæranda hafi verið metnir út frá meðalhófssjónarmiðum, en umfjöllun um meðalhóf hafi þó í ríkari mæli lotið að almennum hagsmunum varðandi náttúru, umferðaröryggi og samfélags- og efnahagsleg atriði.

Framkvæmdaraðili fái ekki sjálfðæmi um framkvæmd rannsókna og vöktun. Vöktun sé hluti skilyrða framkvæmdaleyfis og falli undir eftirlit leyfisveitanda, sbr. skilyrði nr. 27 í greinargerð framkvæmdaleyfis. Eðli máls samkvæmt verði niðurstöðum vöktunar miðlað til fagstofnunar og í því sambandi sé vísað til þess að skilyrði sé m.a. að rekja til umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands við frummatsskýrslu.

Álitaefni málsins varði hvaða kröfu skuli gera til rannsókna, áreiðanleika gagna og rökstuðnings þegar sveitarstjórn víki frá niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar. Í kærumáli nr. 27/2020 virðist

vísað til orðalags eldri ákvæða skipulagslaga um „rökstudda afstöðu“ til álits Skipulagsstofnunar. Eftir breytingarlög nr. 96/2019 á lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulagslögum sé gerð krafa um sérstaka greinargerð varðandi afstöðu til álits Skipulagsstofnunar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum og 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga. Greinargerð með framkvæmdaleyfinu liggi fyrir. Hún sé ítarleg og endurspegli að grundvöllur ákvarðanatöku Reykhólahrepps hvíli á vandaðri málsmeðferð. Mat sveitarstjórnar varðandi veglagningu hafi að verulegu leyti farið fram við gerð aðalskipulags þar sem stefna um veglagninguna hafi verið ákveðin og hafi hún verið bindandi við afgreiðslu framkvæmdaleyfis, sbr. 6. mgr. 32. gr. skipulagslaga. Frá því að álit Skipulagsstofnunar hafi legið fyrir hafi vinna sveitarstjórnar Reykhólahrepps miðað að því að kanna hvort unnt væri að draga frekar úr umhverfisáhrifum mögulegra vegleiða og kostnaði við leiðirnar D2 og A3. Einnig hafi sveitarfélagið kannað mögulega aukningu á fjárveitingum, enda varði það mikilvæga hagsmuni að markmið framkvæmdar og stefna sveitarfélagsins samkvæmt aðalskipulagi gangi eftir.

Við ákvarðanatöku sveitarstjórnar um aðalskipulagsbreytingu og framkvæmdaleyfi hafi verið horft til samfélags- og efnahagslegra þátta auk ríkrar áherslu á að draga úr umhverfisáhrifum framkvæmdar. Við þá ákvarðanatöku fléttist hagsmunir af því að framkvæmd geti átt sér stað. Álit Skipulagsstofnunar á samfélagsáhrifum hafi verið að allar veglínur væru til þess fallnar að hafa almennt jákvæð áhrif bæði á nærsamfélagið og svæði sem njóta muni bættra samgangna um Reykhólahrepp, ekki síst samfélög á sunnanverðum Vestfjörðum. Það sé án vafa málefnalegt sjónarmið með tilliti til 1. gr. skipulagslaga hvaða áhrif skipulagsákvörðun geti haft um það hvort eða hvenær verði af framkvæmd. Eðli máls samkvæmt verði þó að gæta ákveðinnar varfærni við að líta til slíkra þátta. Mál þetta varði uppbyggingu grundvallar-samfélagsinnviða, sem þjóni íbúum Reykhólahrepps, Vestfjörðum og landinu öllu. Jafnframt eigi málið sér langa forsögu þar sem þörf fyrir uppbyggingu sé staðfest, sbr. t.d. samgönguáætlun 2003-2014. Dráttur eða óvissa um framkvæmd leiði því til þess að bíða þurfi enn frekar eftir þeim jákvæðu samfélagsáhrifum sem framkvæmdinni muni fylgja.

Um þýðingu og vægi þessara samfélags- og efnahagslegu áhrifa verði að líta til sérstakra reglna sem gildi um viðkomandi framkvæmd. Um vegagerð gildi sérlög, vegalög, þar sem framkvæmdaraðili sé ríkisstofnunin Vegagerðin. Vegalög séu valdheimildir á sviði opinbers réttar og feli í sér lagaumgjörð um innviðauppbyggingu sem þjóni staðbundnum og þjóðhagslegum markmiðum. Sú staða að vegagerð hvíli á valdheimildum opinbers réttar leiði einnig til þess að mun frekari forsendur séu til þess við leyfisveitingu að líta til fjárhagslegra þátta og tímaramma fjárveitinga en t.d. ef framkvæmd varðaði einkaréttarlega hagsmuni. Ákvarðanir um vegaframkvæmdir hvíli á ákvörðunum Alþingis, þ.e. löggjöf um forgangsörðun, gerð samgönguáætlunar og fjárveitingum. Í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 33/2008 um samgönguáætlun komi fram að taka skuli „mið af því að fjármunir ríkissjóðs nýtist sem best og skuli forgangsörðun byggjast á mati á þörf fyrir samgönguframkvæmdir í landinu í heild og í einstökum landshlutum.“ Af þessari reglu leiði að verði tiltekin vegaframkvæmd kostnaðarsamari hafi það bein áhrif á hvernig hún raðist í forgangsörðun miðað við bestu nýtingu fjármuna til að mæta þörf fyrir samgönguframkvæmdir. Samgönguáætlun birti þörf fyrir samgönguframkvæmdir, þ.e. forgangsörðun, m.a. í tíma. Þar komi fram mat á almannahagsmunum. Þá hafi fjárveitingar verið til umfjöllunar á fundum sveitarstjórnar með bæði Vegagerðinni og samgönguráðherra, sbr. umfjöllun í aðalskipulagi. Mat sveitarstjórnar um að annað leiðarval skapi óvissu um hvort og hvenær verði af framkvæmdum hafi verið forsvaranlegt og tekið mið af þingsályktun um samgönguáætlun og öðrum upplýsingum.

Eðli máls samkvæmt liggi einungis fyrir áætlanir um kostnað og að einhverju marki hafi verið deilt um forsendur þeirra. Hvað sem því líði hafi allar kostnaðaráætlanir vísað til þess að leið

Þ-H væri ódýrust. Í ljósi umfjöllunar um samfélags- og efnahagslega þætti hafi það eitt og sér staðfest að óvissa yrði um hvort og hvenær framkvæmd færi fram. Umfjöllun um kostnaðarmat verði ekki skilin frá umferðaröryggislegum þáttum. Með því að stytta veggöng samkvæmt leið D2, eins og fjallað sé um í kæru, þyrfti vegur að liggja hærra yfir sjávarmáli. Við það skapist bratti, hætta á hálfu og fleiri óhagstæðir umferðaröryggisþættir. Eins feli leiðir R og A3 í sér að hluti eldri Reykhólavegar verði nýttur, en sá vegur sé óhagstæður út frá umferðaröryggi. Í ljósi þess feli eðlilegur og sanngjarn samanburður á vegleiðum Þ-H og R ekki í sér að mismunur kostnaðar sé 0,5 ma. kr., eins og haldið sé fram í kæru. Eigi að nást sambærilegt umferðaröryggi sé kostnaðurinn töluvert hærri. Með uppbyggingu eldri vegar að Reykhólum hafi verið gert ráð fyrir að R-leið yrði 1,1 ma. kr. dýrari, sbr. bls. 88 í skýrslu Viaplan. Áætlun Vegagerðarinnar um kostnað við leið A3, sem sé útfærsla R-leiðar með uppbyggingu eldri Reykhólavegar, sé 11,3 ma. kr. en leið Þ-H 7,3 ma. kr.

Í álit Skipulagsstofnunar komi fram að allar veglínur uppfylli umferðaröryggiskröfur. Það álit hafi þó ekki verið sérstaklega rökstutt eða hvílt á sérfræðipækkingu um umferðaröryggi. Við afgreiðslu aðalskipulagsbreytingar í janúar 2019 hafi legið fyrir frumdrög að umferðaröryggismati vegna Vestfjarðavegar, dags. 4. janúar 2019. Drögin hafi verið unnin af þremur sérfræðingum á sviði umferðaröryggisrýni. Hafi verið fyllilega forsvaranlegt af hálfu Reykhólahrepps að byggja ákvörðun sína á skýrslunni. Umferðaröryggissjónarmið og samhengi þeirra við kostnað við vegkosti hafi verið mikilvægt sjónarmið fyrir því að velja leið Þ-H fram yfir aðra valkosti.

Ekki verði fallist á þau sjónarmið að leiðir til að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum í Teigsskógi nái ekki tilgangi sínum, auk þess sem óvissa ríki um áhrif framkvæmda vegna ónógra rannsókna. Í kafla 9 í greinargerð með framkvæmdaleyfi sé gerð grein fyrir skilyrðum og vöktun. Skilyrði sem varði Teigsskóg séu m.a. þau að Vegagerðin skuli grípa til skilgreindra mótvægisáðgerða og vöktunar, eins og lýst sé í 8. kafla matsskýrslu Vegagerðarinnar um Vestfjarðaveg milli Bjarkalundar og Skálaness. Máli skipti að framkvæmdaraðili hafi miðað veghönnun um Teigsskóg sérstaklega við það að dregið yrði sem mest úr umhverfisáhrifum. Mat á umhverfisáhrifum veglagningar um Teigsskóg hafi farið fram áður og því hafi verið hægt að taka tillit til sjónarmiða sem þá hafi komið fram. Breyting frá upphaflegum hugmyndum um veg um Teigsskóg hafi m.a. varðað nýja veglínu, takmörkun vegsvæðis og fyrirkomulag efnistöku. Það sé grundvallaratriði að álit Skipulagsstofnunar staðfesti að stofnunin telji að matsskýrsla uppfylli skilyrði laga og reglugerða um mat á umhverfisáhrifum og að umhverfisáhrifum hafi verið lýst á fullnægjandi hátt. Beiting rannsóknarreglu taki mið af því en jafnframt af 8. gr. náttúruverndarlaga. Ákvæðið feli í sér að krafa um þekkingu skuli vera í samræmi við eðli ákvörðunar og væntanleg áhrif hennar á náttúruna. Eðlilegt sé að byggja almennt á álit Skipulagsstofnunar um að gögn lýsi umhverfisáhrifum með fullnægjandi hætti.

Álit Skipulagsstofnunar hafi falið í sér að óvissa væri um áhrif þverana fjarða á eðlisþætti sjávar og lífríki fjöru og grunnsævis. Vegna þess hafi m.a. verið ráðist í frekari rannsóknir, sbr. 7. kafla greinargerðar með framkvæmdaleyfi. Sérstaklega sé vísað til rannsókna á straum-mælingum vegna lenginga vatnsopa og viðbótarútfærslu fjarðarþverana í Gufudalssveit frá 8. febrúar 2018. Á því sé byggt að útfærsla framkvæmda hafi falið í sér mótvægisáðgerðir og takmarkað óvissu vegna þverunar fjarðanna, sbr. kafla 6.2.4 í greinargerð með framkvæmdaleyfinu. Allir valkostir hafi gert ráð fyrir þverun fjarða með einhverjum hætti, jarðgangaleiðin þó hvað minnst, en leiðir A1, R og A3 þverun við mynni Þorskafjarðar. Stöðu rannsókna varðandi þverun fjarða verði því að setja í samhengi við markmið framkvæmdar, samfélags- og efnahagslega þætti og umferðaröryggi mismunandi veglína.

Sjónarmið Reykhólahrepps um brýna nauðsyn komi fram í kafla 2.4 í greinargerð með aðalskipulagsbreytingu vegna framkvæmdarinnar og í kafla 8.4 í greinargerð með framkvæmdaleyfinu. Ákvörðun sveitarfélagsins hvíli á viðtækari grunni en auknum kostnaði framkvæmdaraðila, sbr. t.d. eftirfarandi umfjöllun við aðalskipulagsbreytingu: „Beðið hefur verið eftir samgöngubótum í a.m.k. 15 ár og þörfin orðin verulega brýn að ekki verði unað við lengri bið. Loks eru jákvæð teikn um byggðapróun og atvinnuþróun í landsfjórðungnum, sem mikilvægt sé að nýta og styðja við. Því þarf að mati Reykhólahrepps að ráðast sem allra fyrst í samgöngubætur til að auka umferðaröryggi, greiðfærni og stytta leiðir. Það er brýn nauðsyn og brýnir almannahagsmunir á samgöngubótum á svæðinu.“ Þetta mál og kærúmál nr. 52/2018 hjá úrskurðarnefndinni varðandi Brúarvirkjun varði eðlisolíka stöðu. Tillit til kostnaðar við framkvæmdir sé samofið öðrum sjónarmiðum um umferðaröryggi og samfélags- og efnahagslega hagsmuni um að ekki verði óvissa um framkvæmd og þróun byggðar vegna þessa. Framkvæmdir og forgangsröðun þeirra hvíli á vegalögum og lögum um samgönguáætlun og þ.a.l. aðkomu Alþingis við að skilgreina almannahagsmuni. Upplýsingar frá Vegagerðinni og samgönguráðherra um að val leiða D2, A3 og R, sem hafi minni umhverfisáhrif í för með sér, geti orðið til þess að seinka framkvæmdum enn frekar, geri það að verkum að Reykhólahreppur telji að hagsmunir samfélagsins vegna bættra samgangna séu meiri en þau neikvæðu umhverfisáhrif sem þau hafi í för með sér.

Svæðið að norðurströnd Þorskafjarðar og fjörur í Djúpafirði sé nr. 303 á náttúruminjaskrá. Það falli undir 3. tl. 2. mgr. 33. gr. laga um náttúruvernd, þ.e. C-hluta náttúruminjaskrár. Svæðið sé ekki friðlýst og því gildi VII. kafla laganna ekki um svæðið, þ. á m. ákvæði 41. gr. laganna um nauðsyn undanþágu frá friðlýsingarskilmálum. Hvað sem því líði sé áréttað að aðalskipulag sem geri grein fyrir unni hafi farið til umsagnar fagstofnana skv. 68. gr. laga um náttúruvernd. Í lögum um 2. mgr. 6. gr. laganna. fjarðar nr. 54/1995 sé kveðið á um að þar sem ekki séu fyrir hendi samþykktar skipulagsáætlanir á landsvæði sem vernd náí til sé hvers konar mannvirkjagerð óheimil, svo og jarðrask, nema að fengnu leyfi Umhverfisstofnunar, sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna. Breiðafjarðar séu sérlæg um þá friðun sem lögin kveði á um. Hin kærða ákvörðun sé því í samræmi við lög nr. 54/1995. Hin kærða ákvörðun sé því í samræmi við lög nr. 54/1995.

Ljóst sé að leið Þ-H hafi umfangsmeiri neikvæð umhverfisáhrif í för með sé en leiðir D2, R og A3. Komi sú afstaða skýrt fram í öllum gögnum málsins, s.s. greinargerð með breytingu aðalskipulags og greinargerð með framkvæmdaleyfinu. Hins vegar auki hún umferðaröryggi meira en leið D2 og mun meira en leið R, en leið A3 auki umferðaröryggi á sambærilegan máta og leið Þ-H samkvæmt umferðaröryggismati Vegagerðarinnar. Þar með sé leið R ekki raunhæfur kostur í aðalskipulagi skv. 2. mgr. 28. gr. vegalaga, en þar segi m.a.: „Þó er sveitarfélagi óheimilt að víkja frá tillögu Vegagerðarinnar ef það leiðir til minna umferðaröryggis en tillagan felur í sér. Skal Vegagerðin þegar við á leggja fram mat á umferðaröryggi mismunandi kosta við vegalagningu nægilega tímanlega til að skipulagsnefnd geti tekið afstöðu til matsins við mótun aðalskipulagstillögu.“ Sveitarfélagið hafi stuðst við umferðaröryggismat við mótun breytingar á aðalskipulagi sveitarfélagsins vegna Vestfjarðavegar, sbr. kafla 6.5.14. Sveitarstjórn hafi einnig tekið mið af greiningu Viaplan og Multiconsult. Skipulagsstofnun hafi sett fram í áliti um mat á umhverfisáhrifum afstöðu varðandi umferðaröryggi, en enginn rökstuðningur hafi fylgt og ekki sé vitað hvort sérfræðingur í samgöngum hafi komið að niðurstöðunni. Því hafi sveitarfélagið litið til fyrrgreindra gagna.

Leiðir D2 og A3 kunni að hafa alvarleg neikvæð samfélagsáhrif ef fresta þurfi nauðsynlegum og þörfum samgöngubótum vegna kostnaðar og forgangsröðunar fjármuna til vegaframkvæmda á landinu. Því telji sveitarfélagið að leiðir D2 og A3 kunni ekki að uppfylla markmið um

samgöngubætur eins og leið Þ-H. Hinn verulegi munur á kostnaði framkvæmdakostanna sé líklegur til að hafa afgerandi áhrif á tímasetningu samgöngubóta. Það sé hins vegar rangt að sveitarstjórn hafi eingöngu litið til kostnaðar í samanburði valkosta. Öll gögn málsins, þ.m.t. aðalskipulagsbreyting og umhverfisskýrsla hennar, greinargerð með framkvæmdaleyfi, skýrsla Multiconsult, skýrsla Viaplan, matsskýrsla Vegagerðarinnar, álit Skipulagsstofnunar og fjölmargar rannsóknarskýrslur, sýni glögg þá málsmæðferð sem sveitarfélagið hafi fylgt og þau gögn sem hin kærða ákvörðun hafi byggst á. Við undirbúning ákvörðunarinnar hafi rannsóknarskyldan verið uppfyllt, bæði við breytingu aðalskipulags og við samþykkt framkvæmdaleyfis. Brýn nauðsyn sé á samgöngubótum. Við vinnu sveitarfélagsins hafi einnig komið fram skýr svör um að ekki verði unnt að bæta við 4-6 ma. kr. fjárveitingu sem til þurfi við þá 7,3 ma. kr. sem þegar liggi fyrir vegna Vestfjarðavegar.

Þörf fyrir bætтар samgöngur sé sífellt að aukast, ekki síst á sunnanverðum Vestfjörðum. Bætтар samgöngur séu eitt helsta atriðið sem geti stuðlað að jákvæðri þróun mannlífs og atvinnulífs á sunnanverðum Vestfjörðum. Samanburður valkosta hafi verið mjög vandaður og ítarlegur. Tekið hafi verið tillit til fjölmargra þátta og byggt á sjálfstæðri skoðun. Sveitarfélagið hafi skoðað valkosti til að ná markmiðum um bætтар samgöngur. Litið hafi verið til allra valkosta sem fram hafi komið í matsskýrslu Vegagerðarinnar, auk annarra tillagna sem hafi komið fram á undirbúningsstigi skipulagsvinnu sveitarfélagsins, sem séu valkostir R og A3. Jafnframt hafi sveitarfélagið leitað leiða til að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og kostnaði valkosta.

Athugasemdir leyfishafa: Af hálfu leyfishafa er gerð krafa um frávísun kærumáls nr. 27/2020. Auglýsingar um samþykkt og útgáfu hins kærða framkvæmdaleyfis hafi verið birtar 17. mars 2020. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sé kærufrestur einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um ákvörðun. Sé um að ræða ákvarðanir sem sæti opinberri birtingu teljist kærufrestur frá birtingu ákvörðunar. Ötvírætt sé að mánaðar kærufrestur hafi byrjað að líða 17. mars 2020 og honum hafi lokið 17. apríl s.á. Kæran í málinu sé dagsett 16. s.m. en þó liggi ekki fyrir hvenær hún hafi borist úrskurðarnefndinni. Enginn rökstuðningur sé í kærinni heldur sé eingöngu óskað frests til að leggja fram greinargerð með kærinni. Greinargerðin hafi síðan verið dagsett 18. s.m. en ekki liggi fyrir hvenær hún hafi borist nefndinni. Kærufrestur til úrskurðarnefndarinnar sé styttri en hinn almenni kærufrestur stjórnsýslulaga. Ástæða þess sé sú að brýnt hafi verið talið að ágreiningur um form eða efni ákvörðunar, í þeim málum sem heyri undir nefndina, verði staðreyndur sem fyrst. Byggi það m.a. á þeim rökum að eftir því sem framkvæmdir eða undirbúningur við þær séu komnar lengra er ágreiningur um þær verði ljós skapist meiri hætta á óafturkræfu tjóni af bæði umhverfislegum og fjárhagslegum toga.

Kæran uppfylli ekki skilyrði 1. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 þar sem ekki hafi verið færð rök fyrir henni. Vísa verði kærinni frá enda verði ekki bætt úr slíkum annmarka síðar. Með því að heimila kærendum að skila fyrst kæru, án alls rökstuðnings, og bæta svo úr þeim annmarka síðar sé úrskurðarnefndin í raun að lengja kærufrestinn án lagaheimildar. Rétt sé að hafa í huga að kæran sé sett fram fyrir hönd kærenda af hálfu reynds lögmanns í þessum málaflokki.

Ekkert liggi fyrir í málinu hvaða lögvröðu hagsmuni Gunnlaugur Pétursson hafi í málinu, en hann sé a.m.k. ekki landeigandi að Gröf eða Hallsteinsnesi. Í kæru sé aðild hans eingöngu skýrð með því að hann hafi gert athugasemdir við málið og eigi því rétt á að bera undir dómstóla hvort farið hafi verið að lögum við meðferð málsins og úrlausn þess. Skýrt sé skv. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 að þeir einir sem eigi lögvarinna hagsmuna að gæta geti kært stjórnvalds-ákvarðanir til nefndarinnar, en sérregla gildi um umhverfis- og náttúruverndarsamtök. Því beri að vísa kæru Gunnlaugs frá.

Svo virðist sem meint vanhæfi tilgreinds sveitarstjórnarmanns sé byggt á því að ein af átta spurningum hans til leyfishafa hafi lotið að því hvað yrði gert við afleggjarann inn í Gufudal ef leið Þ-H yrði farin, en sveitarstjórnarmaðurinn sé búsettur í dalnum. Allar leiðirnar geri ráð fyrir að nýr vegur liggi fjær Gufudal en núverandi vegur. Í stað þess að vegurinn liggi um botn Gufufjarðar þveri allar leiðirnar fjörðinn utar. Leið D2 liggi raunar næst núverandi vegi, leið Þ-H nokkru utar og leiðir R og A3 enn utar. Því sé alfarið hafnað að fyrirspurnin hafi haft áhrif á að ákveðið hafi verið að leggja bundið slitlag á þennan hluta vegarins, en það hafi löngu fyrr verið ákveðið óháð því hvaða leið hefði orðið fyrir valinu. Dýrt sé að halda við slíkum vegstubbum sem skildir séu eftir án bundins slitlags því þá þurfi að hefла reglulega. Sama hvaða leið hefði verið valinn hefði það haft áhrif á tengingar vegarins við Gufudal. Leiðir Þ-H, R og A3 séu líklega verri fyrir þá sem búi í Gufudal en leið D2 að því leyti að þær séu lengra frá Gufudal en núverandi vegur og leið D2. Þær lengi því tengingu Gufudals við þjóðveginn. Ákvörðun um leiðarval hafi alltaf áhrif á óbeina hagsmuni sveitarstjórnarmannsins, sem og annarra sveitarstjórnarmanna og íbúa á svæðinu. Slík óbein áhrif geri sveitarstjórnarfulltrúa ekki vanhæfa til afgreiðslu slíkra mála. Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 beri sveitarstjórnarmanni að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varði hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Slík staða hafi ekki verið uppi og hafi sveitarstjórnarmanninum því ekki borið að víkja sæti. Að auki sé á það bent að atkvæði hans hafi ekki haft úrslitabýðingu í málinu enda hafi þrír sveitarstjórnarmenn, að honum meðtöldum, samþykkt leyfið, einn hafi setið hjá og einn hafi verið á móti. Af því leiði að jafnvel þótt atkvæði hans hefði fallið niður hefði leyfið samt verið samþykkt.

Samgönguáætlun geri ráð fyrir fjármagni til að ljúka við leið Þ-H en ekki fjárveitingum vegna aukins kostnaðar, s.s. vegna leiða D2 eða A3. Val á þeim leiðum hefði því leitt til óvissu um framhald málsins, þ.e. tímasetningu framkvæmda og fjármögnun. Sveitarstjórnarmenn muni hafa hitt samgönguráðherra sem hafi staðfest að þannig væri í pottinn búið. Vegagerðin stjórnir því ekki enda sé samgönguáætlun samþykkt af Alþingi sem einnig samþykki fjárlög þar sem fjármunum ríkissjóðs sé ráðstafað.

Í 2. mgr. 28. gr. vegalaga nr. 80/2007 segi m.a. að sveitarfélagi sé óheimilt að víkja frá tillögu Vegagerðarinnar um legu þjóðvega ef það leiði til minna umferðaröryggis en tillagan feli í sér. Þá segi í 4. mgr. greinarinnar að ef þjóðvegi sé að ósk sveitarstjórnar valinn annar staður en þeim sem Vegagerðin telji betri með tilliti til kostnaðar og tæknilegrar útfærslu og það leiði til aukins kostnaðar sé heimilt að krefja viðkomandi sveitarfélag um kostnaðarmuninn. Um sé að ræða lagaákvæði sett af Alþingi. Í þeim geti ekki falist þvingun af hálfu Vegagerðarinnar. Hafi sveitarstjórnarmenn talið að þessi lagaákvæði hafi haft áhrif á þá kosti sem þeir höfðu til að afgreiða málið sé það vegna þess að löggjafinn hafi sett tilteknar leikreglur sem fara beri eftir við afgreiðslu mála. Ákvæði 4. mgr. sé heimildarákvæði og því sé ekki skylt að krefja sveitarfélag um aukinn kostnað. Vegagerðin kannist ekki við að hafa haldið því fram að það yrði gert ef sveitarfélagið hefði ekki fallist á þá leið sem hún óskaði eftir. Í svari hennar við valkostagreiningu Viaplan segi: „Aftur á móti leggur Vegagerðin áherslu á að sama hvaða ákvörðun sveitarstjórn Reykholahrepps tekur að það mun ekki standa á Vegagerðinni að vinna að vegabótum á Vestfjarðavegi um Gufudalssveit.“ Fyrirnefnd lagaákvæði geti ekki talist vera þvingun af hálfu Vegagerðarinnar sem sé andstæð 13. gr. skipulagslaga eða 25. gr. sveitarstjórnarlaga. Í greinargerð sveitarfélagsins vegna kærú málsins sé þessari málsástæðu mótmælt og þar með sé staðfest að engar þvinganir hafi verið settar fram.

Hvað varði meint brot á rannsóknarreglu stjórnsýslulaga sé bent á að ítarlega sé fjallað um áhrif á fuglalíf. Með tilliti til mikilvægis Breiðafjarðar fyrir rauðbrysting hafi Náttúrustofa Vestfjarða gert athuganir á rauðbrystingi á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði og virðist helstu fæðuöflunarsvæði vera í botni Gufufjarðar. Í kafla 6.7.3. sé fjallað um áhrif framkvæmdar á fugla. Í kafla um umferðarfugla og vorfugla segi að þær leiðir sem komi til greina muni skerða eitthvað fæðuöflunarsvæði rauðbrystings en engin leið sé annarri betri í því tilviki. Mikilvægustu fæðusvæðin muni þó sleppa en þau séu á leirunum utan við sjávarfitjar í Gufufirði og neðan við Brekku í Gufufirði. Tekið sé fram að þveranirnar sjálfar ættu ekki að hafa áhrif á rauðbrystinginn enda verði vatnsbúskapur í firðinum óbreyttur. Þá sé tekið fram að óverulegur munur sé á áhrifum mismunandi leiða á umferðarfugla og vorfugla. Þá sé leið D2 nær aðalfæðusvæðinu í Gufufirði, þ.e. sjávarfitjunum þar, en aðrar leiðir. Einnig sé vísað til skýrslu Náttúrufræðistofu Vestfjarða frá árinu 2005, Fuglalíf í Gufudalssveit og nágrenni, þar sem fram komi Þorskafjarðar, Djúpafjarðar og Gufufjarðar ef tryggður verði óbreyttur vatnsbúskapur í fjörðunum. Þveranir fjarðanna ættu ekki að hindra leiðir fugla eða hafa áhrif á fæðuöflun þeirra. Neðst í kafla 6.7.5. segi: „Framkvæmdin ætti ekki að hafa áhrif á fugla á síðsumri, óháð leiðarvali.“

Í álit Skipulagsstofnunar sé fjallað um þetta á bls. 20-23. Þar komi fram að Náttúrufræðistofnun Íslands hafi gert athugasemd við umfjöllun skýrslunnar um áhrif á fugla síðsumars og bent á að áhrif þverana Djúpafjarðar og Gufufjarðar væru óþekkt. Vegagerðin hafi breytt umfjöllun í matsskýrslu á þann veg að óvissa ríkti um áhrif framkvæmdarinnar á fugla síðsumars, m.a. skv. leið Þ-H. Þá sé í álitinu tekið fram að Gunnlaugur Pétursson geri athugasemdir við að leið Þ-H hafi minnst áhrif á fuglalíf. Hafi komið á óvart að ekki hafi verið gerðar ítarlegar rannsóknir á fuglalífi í Teigsskógi, bæði að sumar- og vetrarlagi. Vegagerðin hafi svarað því til að ákveðið hafi verið í matsáætlun að gera ekki frekari rannsóknir á fuglum nema rauðbrystingi auk þess sem fuglalíf yrði vaktað að loknum framkvæmdum. Fuglavernd hafi m.a. gert athugasemdir af sama meiði auk þess sem félagið hafi talið rannsóknir á rauðbrystingi frá árinu 2012 of takmarkaðar og að skýrsla frá 2005 væri of gömul. Tölur um felliálfir í Djúpafirði væru úreltar og líklega nægði fjöldi þeirra nú til að um sé að ræða alþjóðlega mikilvægt svæði. Vegagerðin hafi bent á að ekki hafi verið gerðar athugasemdir við fuglarannsóknir í drögum að matsáætlun en þar hafi komið fram að ekki yrðu gerðar vetrartalningar. Ekki væri þægilegt að gera sniðtalningar í þéttum birkiskógi, punkttalningar væru algengari. Vegna athugasemda Náttúrufræðistofnunar hefði niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar á fugla síðsumars verið breytt í matsskýrslu og ákveðið að fuglalíf yrði vaktað að loknum framkvæmdum.

Skipulagsstofnun hafi gert grein fyrir niðurstöðu sinni um fuglalíf og taki undir það mat Vegagerðarinnar að óháð leiðarvali muni nýr Vestfjarðavegur hafa áhrif á fuglalíf. Skipulagsstofnun bendi á að Vegagerðin telji að áhrif leiðar D2 séu metin nokkuð neikvæð vegna mögulegra áhrifa á fæðuöflun rauðbrystings. Jafnframt að niðurstaða matsins sé að óvissa ríki um áhrif þverana Gufufjarðar og Djúpafjarðar á fugla síðsumars, m.a. felliálfir, og ekki fáiist úr því skorið nema með talningum. Vegagerðin hafi litið svo á að framangreind óvissa stafaði af óvissu um áhrif þverana á fuglalíf. Til að tryggja sem minnst áhrif þverana á firðina verði að tryggja eðlileg vatnsskipti inni á fjörðunum. Hafi Vegagerðin miðað alla hönnun vegna þverunar fjarðanna við að tryggja eðlileg vatnsskipti og sem minnst áhrif á lífríkið allt. Í annan stað lúti óvissan að því að tryggja þurfi talningar fyrir og eftir framkvæmdir og vöktun á áhrifum þverananna. Eftir að álit Skipulagsstofnunar hafi legið fyrir hafi verið ráðist í frekari rannsóknir á vatnsskiptum í greindum fjörðum til að leitast við að eyða umræddri óvissu, sbr. umfjöllun í 7. kafla í greinargerð sveitarfélagsins með framkvæmdaleyfinu. Aflað hafi verið gagna um

botndýralíf í Þorskaflirði, fiskungviði í þremur fjörðum í Austur-Barðastrandarsýslu og gerðar straummælingar og greiningar á botnrofi vegna fyrirhugaðra fjarðarþverana.

Í bréfi Vegagerðarinnar til sveitarfélagsins, dags. 3. apríl 2018, hafi komið fram varðandi breytingar á vatnsopum brúa í fjarðarþverunum frá því sem kynnt hafi verið í matsskýrslu: „Helstu niðurstöður eru þær að ekki er talin ástæða til að breyta útfærslum brúa á Þorskafljörð og Gufufjörð frá því sem áður hafði verið miðað við. [...] Það er mat Vegagerðarinnar að með viðbótarbrú á Djúpaflirði sé mögulega hægt að ná fram jákvæðum áhrifum á minnkun botnrofssvæða og straummynstur í firðinum samanborið við upphaflegar tillögur sem settar eru fram í matsskýrslu. Vegagerðin mun því skoða nánar staðsetningu mögulegrar viðbótarbrúar, lengd hennar og samspil við lengri brúna sem hugsanlega mætti stytta án þess að hafa neikvæð áhrif á strauma eða möguleg botnrofssvæði.“ Það sé því augljóslega rangt að Vegagerðin hafi ekki uppfyllt rannsóknarskyldu sína hvað varði gögn og upplýsingar um áhrif þverunar fjarðanna. Með þessum viðbótarannsóknunum, þar sem fyrri niðurstöður séu að mestu staðfestar, og með breyttri hönnun í Djúpaflirði, sé ljóst að áhrif þverananna á strauma og þar með leirur, marhálmi og annað lífríki, verði ekki það mikil að það hafi mjög neikvæð áhrif á lífríkið, þ.m.t. hvorki á rauðbrýstinga á vori né felliálftir að hausti.

Í greinargerð Reykhólahrepps með framkvæmdaleyfinu sé m.a. fjallað um umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um drög að greinargerð sveitarfélagsins. Í þeirri umsögn komi m.a. fram að áform um vöktun fugla fyrir og eftir framkvæmdir séu ófullnægjandi. Stofnunin hafi bent á að nokkur óvissa ríkti um áhrif framkvæmda á álfir og fuglalíf síðsumars sem hún teldi ekki hafa verið eytt. Stofnunin legði áherslu á að fylgst verði með álf, þ.e. fjölda, dreifingu og hegðun, með reglulegum talningum og að þær nái a.m.k. yfir fimm ár eftir að framkvæmdum lýkur. Sama eigi við um aðrar fuglarannsóknir sem ætlunin sé að ráðast í. Tiltaki stofnunin að gera þurfi vöktunaráætlun fyrir fugla áður en framkvæmdir hefjist og setja fram skilyrði í framkvæmdaleyfi um útfærslu hennar og framkvæmd. Í endanlegri greinargerð með framkvæmdaleyfinu komi fram að sveitarstjórn taki undir ábendingar um að telja þurfi fugla í Djúpaflirði og Gufufirði áður en þeir verði þveraðir, til að draga úr óvissu um áhrif á fugla síðsumars á svæðinu og skuli Vegagerðin hafa samráð við Náttúrustofu Vestfjarða og/eða Náttúrufræðistofnun Íslands eða sambærilega fagaðila með útfærslu á slíkum talningum. Einnig skuli Vegagerðin leggja fram vöktunaráætlun á fuglum, sem skuli a.m.k. taka til þriggja ára eftir að framkvæmdum ljúki. Þá segi að Vegagerðin muni hafa samráð við Náttúrustofu Vestfjarða og Náttúrufræðistofnun Íslands um tilhögun framkvæmda í grennd við arnarhreiður og æðarvarp og verði áningarstaðir eða útskot á veginum staðsett fjarri varpstöðum arna. Í greinargerðinni sé einnig að finna viðbrögð sveitarfélagsins við álit Skipulagsstofnunar um áhrif á fuglalíf. Segi þar að tekið sé undir mat Skipulagsstofnunar um að allar leiðir komi til með að hafa áhrif á fugla á framkvæmdatíma. Sett séu fram skilyrði í aðalskipulagi og framkvæmdaleyfi, m.a. um að engar framkvæmdir verði innan friðlýsts æðarvarps á varptíma frá 15. apríl til og með 14. júlí hvert ár. Óskað skuli eftir undanþágu hjá umhverfisráðherra ef nauðsynlegt verði að vinna á svæði nærri arnarhreiðrum á tímabilinu frá 15. mars til 15. ágúst. Miðað við athugasemdir Náttúrufræðistofnunar Íslands megi segja að ekki hafi legið fyrir fullnægjandi áætlanir um talningar eða vöktun fugla, en úr því hafi verið bætt.

Mótmælt sé þeirri staðhæfingu kærenda að 4.800 álfir felli fjaðrir í fjörðunum enda styðjist sú staðhæfing ekki við nein gögn. Kærendur virðist hafa misskilið þá framsetningu sem komi fram í skýrslu Náttúrustofu Vestfjarða frá árinu 2005 um fuglalíf í Gufudalssveit og nágrenni, en þar segi að í Djúpaflirði séu „4-800 álfir í felli [...]“. Þá hafi ekki verið talin frekari þörf á talningum fugla í Teigsskógi eða á vetrartalningum, enda hafa ekki komið fram kröfur þar um, hvorki af hálfu Náttúrufræðistofnunar Íslands né annarra fagaðila.

Framkvæmdin hafi verið leyfð á grundvelli mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar í heild, samfélagslegum áhrifum framkvæmdarinnar í heild, umferðaröryggis framkvæmdarinnar í heild og kostnaði af framkvæmdinni í heild. Samantekið megi segja að ákvörðunin snúist um almannahagsmuni. Hún snúi heldur ekki einvörðungu að hagsmunum íbúa Reykhólahrepps heldur einnig að hagsmunum íbúa á sunnanverðum Vestfjörðum, norðanverðum Vestfjörðum með tilkomu Dýrafjarðarganga og nýs vegar yfir Dynjandisheiði, svo og landsmanna allra. Þetta hafi sveitarstjórnarmönnum í Reykhólahreppi verið ljóst og hafi þeir tekið hagsmuni heildarinnar fram yfir sérhagsmuni einstakra aðila eða sérstaka hagsmuni Reykhólahrepps sem slíks. Hrósa verði sveitarstjórninni fyrir þá viðsýni og kjark.

Hvað varði framkvæmdirnar innan lands í eigu hluta kæranda þá beri auðvitað að taka mið af sjónarmiðum um meðalhóf og leitast við að raska hagsmunum þeirra ekki meira en nauðsyn krefji vegna framkvæmdarinnar. Telja verði að með þeim breytingum sem gerðar hafi verið á legu og hönnun vegarins um Teigsskóg, sem séu verulegar frá því sem áður hafi verið gert ráð fyrir, hafi verið leitast við að raska hagsmunum kærendanna eins lítið og kostur sé. Eftirfarandi breytingar hafi verið gerðar á fyrirhuguðum vegi í gegnum Teigsskóg. Frá fyrstu hugmyndum hafi verið dregið úr raski á Teigsskógi um rúmlega 30 ha, sem felist m.a. í breyttri legu vegstæðis og að fallið hafi verið frá efnistöku í skóglendinu. Fyrri leið í gegnum Teigsskóg, þ.e. leið B, hafi verið um 6 km í skóglendi en núverandi leið Þ-H sé um 2,15 km í skóglendi. Þá hafi verið gerðar breytingar á hæð vegarins yfir landi til að draga úr sjónrænum áhrifum og minnka beint rask vegna vegagerðar. Að auki verði gripið til margháttaðra mótvægisáðgerða eins og komi fram í kafla 9 í greinargerð Reykhólahrepps með framkvæmdaleyfinu. Því sé skýrt að meðalhófs hafi verið gætt gagnvart kærendum.

Að loknu mati á umhverfisáhrifum og að fengnu áliti Skipulagsstofnunar hafi enn verið nokkur óvissa um áhrif þverana Þorskafjarðar, Djúpafjarðar og Gufufjarðar á leirur, marhálms og á fugla síðsumars, eins og rakið hafi verið. Niðurstaða Skipulagsstofnunar hafi verið að áður en ákvarðanir væru teknar þyrftu að fara fram frekari rannsóknir á straumum og botnseti. Eftir álitið hafi verið ráðist í frekari rannsóknir á vatnsskiptum í greindum fjörðum til að leitast við að eyða þessari óvissu, sbr. umfjöllun í 7. kafla í greinargerð með framkvæmdaleyfinu. Í greinargerðinni sé m.a. fjallað um umsagnir Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands. Um þennan þátt komi fram að Umhverfisstofnun telji að þær breytingar sem gerðar hafi verið séu jákvæðar. Í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands komi fram að stofnunin taki undir þau skilyrði sem séu sett fram í kafla 6.2.4 um endurheimt leira. Í þeim kafla sé rakið að í áliti Skipulagsstofnunar komi fram að óvissa sé um áhrif þverana fjarða á strauma og á botnagerð og vistkerfi innan þverana, sem og um áhrif á marhálms. Í greinargerðinni komi fram um viðbrögð sveitarfélagsins við áliti Skipulagsstofnunar að aflað hafi verið frekari gagna um áhrif á lífríki grunnsævis og því liggi ekki lengur fyrir sú óvissa sem getið sé um í áliti stofnunarinnar.

Í 9. kafla greinargerðar með framkvæmdaleyfinu sé fjallað um skilyrði og vöktun vegna framkvæmdarinnar. Þar séu m.a. sett skilyrði um að tvær brýr verði yfir Djúpafjörð til að draga svo sem kostur sé úr áhrifum þverunar, að útfærsla brúaropa miði við að straumhraði verði um 2,0 m/s og tryggja skuli að hæð brúa verði slík að þær skerði ekki möguleika til þangskurðar í Djúpafirði, að Vegagerðin skuli grípa til skilgreindra mótvægisáðgerða og vöktunar eins og lýst sé í 8. kafla matsskýrslu Vegagerðarinnar, að hún skuli við endanlega hönnun tryggja að dregið hafi verið sem kostur sé úr raski á svæðum og náttúruumhverfi sem njóti sérstakrar verndar, að rask vegna framkvæmda verði eingöngu innan skilgreinds framkvæmdasvæðis, að Vegagerðin kanni möguleika á endurheimt leira í samræmi við umfjöllun í kafla 6.13.2. í matsskýrslu, að

Vegagerðin skuli leggja fram samráðsáætlun vegna aðgerða um endurheimt votlendis og náttúruminjar áður en framkvæmdir hefjist á viðkomandi svæði, leggja fram vöktunaráætlun á framvindu við endurheimt votlendis og skóglendis og vöktunaráætlun um þróun fiskungviðis og botndýralífs í Þorskaflirði og Djúpaflirði, svo og að Vegagerðin skuli afhenda Reykhólahreppi skýrslur um framvindu verkefnis, nýjar rannsóknir, vöktunaráætlanir og eftirfylgni með mati á umhverfisáhrifum. Með framangreindum viðbótarrannsóknum og skilyrðum hafi óvissu um áhrif þverana á lífríki fjarðanna, þ.e. á leirur, marhálms og á fugla síðsumars, verið eytt áður en framkvæmdaleyfið hafi verið afgreitt. Að auki hafi Vegagerðinni verið gert að vakta lífríkið og áhrif framkvæmdanna fyrir og eftir lok þeirra í samráði við sérfræðinga þar um og skila niðurstöðum til viðeigandi stofnana og sveitarfélagsins. Því sé mótmælt að Vegagerðinni hafi verið framselt einhverskonar sjálfðæmi um vöktun og eftirfylgni.

Vegna tilvísana kæranda til þess að það hafi m.a. verið þessir sömu þættir sem hafi leitt til þess að Héraðsdómur Reykjavíkur hafi með dómi 26. september 2008 komist að þeirri niðurstöðu að úrskurður umhverfisráðherra hefði verið ólögmatúr sé rétt að geta þess að Hæstiréttur hafi komist að annarri niðurstöðu um þann hluta málsins í dómi sínum í máli nr. 671/2008 frá 22. október 2009. Hafi Hæstiréttur talið þann hluta málsins nægilega rannsakaðan. Frá því dómurinn hafi fallið rannsóknir sem byggt hafi verið á auk þeirra rannsókna sem bætt rannsóknir sem byggt hafi verið á auk þeirra rannsókna sem bætt hafi verið við eftir það. Styðji niðurstaða Hæstaréttar þá afstöðu Vegagerðarinnar að ekki verði um það deilt að rannsóknarskyldunni hafi verið fullnægt með öllum þeim viðbótarrannsóknum sem nú liggi fyrir, enda hafi henni verið talið fullnægt áður en þessi gögn hafi legið fyrir.

Vegagerðin mótmæli því að „valkostamat“ sé gallað. Í mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar hafi verið farið mjög ítarlega yfir áhrif þeirra fimm leiða sem settar hafi verið fram í samræmi við ákvæði laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Þar sé hins vegar ekki fjallað um allar breytur sem haft geti áhrif á slíkt mat, s.s. umferðaröryggi eða kostnað. Óumdeilt sé að samkvæmt álit Skipulagsstofnunar hafi umhverfisáhrif allra leiðanna verið metin „verulega neikvæð“ á verndarsvæði nema leiðar D2. Áhrif hennar hafi þó verið metin „talsvert neikvæð“. Ekki hafi því mikið skilið á milli leiðanna hvað varði umhverfisáhrif á verndarsvæði. Það að leið Þ-H hafi verið valin, þrátt fyrir að minnstu umhverfisáhrifin séu af leið D2, leiði ekki til þess að draga megja þá ályktun að matið sé gallað. Þeirri fullyrðingu kæranda, að leyfisveitandi sé bundinn af þeirri leið sem hafi minnst umhverfisáhrif, sé einnig mótmælt. Slík regla sé hvorki sett fram með beinum hætti í lögum né megja leiða hana af ákvæðum laga. Þá niðurstöðu megja heldur ekki draga af dómsniðurstöðum. Þvert á móti komi fram í dómi Hæstaréttar í máli nr. 280/2003 að markmið laga nr. 106/2000 sé m.a. að tryggja að áður en leyfi sé veitt fyrir framkvæmd sem kunni að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfið hafi farið fram mat á þeim áhrifum. Yfirlýst markmið laganna sé því ekki að banna almennt framkvæmdir vegna umhverfisáhrifa. Í fyrirnefndum dómi Hæstaréttar í máli nr. 671/2008 hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar væri ekki hægt að líta til afleiðingar framkvæmdar, s.s. aukins umferðaröryggis. Hins vegar segi jafnframt í dóminum að við mat á hvort veita skuli leyfi megja líta til áhrifa framkvæmda á vegalengd og ferðatíma á milli staða, kostnað vegfarenda af slíkri för og kostnað veghaldara af viðhaldi mannvirkisins, snjóhreinsun og hálkuvörnum, auk slysaþættingu og umferðaröryggis að öðru leyti. Dómurinn slái því m.ö.o. föstu að við leyfisveitingu sé hægt að líta til annarra sjónarmiða við val á leiðum en eingöngu þeirra sem fram komi í mati á umhverfisáhrifum, þ.m.t. sjónarmiða um öryggi.

Með þeirri breytingu sem gerð hafi verið á lögum um mat á umhverfisáhrifum með breytingarlögum nr. 74/2005, sem núgildandi kerfi grundvallist á, hafi tilgangurinn verið að

færa hina endanlegu ábyrgð á leyfisveitingu, þ. á m. hvort fallast beri á framkvæmd og þá með hvaða skilyrðum, frá Skipulagsstofnun til leyfisveitanda. Að halda því fram að niðurstaða álits Skipulagsstofnunar bindi hendur leyfisveitanda sé því beinlínis í andstöðu við þessa grundvallarbreytingu sem gerð hafi verið á lögnum. Auk mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar hafi norska verkfræðistofan Multiconsult skilað skýrslu um nýja leið, þ.e. leið R, og hafi Vegagerðin skoðað þá tillögu og unnið skýrslu um hana eða útfærslu á þeirri leið, þ.e. svokallaða leið A3. Sveitarfélagið hafi fengið Multiconsult til að rýna þá skýrslu Vegagerðarinnar. Að ráðleggingu Skipulagsstofnunar hafi Reykhólahreppur fengið ráðgjafafyrirtækið Viaplan til að vinna sjálfstæða valkostagreiningu á hluta leiðanna og hafi Vegagerðin skilað svörum við skýrslu Viaplan. Öll þessi gögn hafi legið til grundvallar þegar tekin hafi verið ákvörðun um breytingu á aðalskipulagi sveitarfélagsins og þegar sveitarstjórn hafi afgreitt framkvæmdaleyfisumsókn Vegagerðarinnar. Óhætt sé að fullyrða að sjaldan eða aldrei hafi farið fram jafn ítarleg skoðun á valkostum fyrir nokkra framkvæmd.

Lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og lögum um mat á umhverfisáhrifum áætlana sé ætlað að innleiða í íslenskan rétt Evróputilskipanir um sama efni, þ.e. tilskipun 2001/42/EB um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið og tilskipun 2011/92/ESB, sbr. breytingartilskipun 2014/52/ESB, um mat á áhrifum sem tilteknar framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunni að hafa á umhverfið. Ef tilskipanirnar og aðfaraorð þeirra séu skoðuð sjáist að markmið valkostagreiningar sé að bæta umhverfishönnun framkvæmda, finna hagkvæmustu nýtingu náttúruauðlinda og veita betri grundvöll fyrir ákvarðanatöku. Ein röksemda fyrir mati á umhverfisáhrifum sé að á grundvelli þess geti framkvæmdaaðilar gert breytingar á fyrirhuguðum framkvæmdum til að draga úr neikvæðum áhrifum þeirra áður en þau komi fram, eða að yfirvöld geti gripið til aðgerða til að draga úr eða bæta fyrir umhverfisáhrif framkvæmda. Tilskipununum sé einnig ætlað að tryggja aðkomu almennings að ákvarðanatökuferlinu á frumstigi. Ekki verði séð að tilskipanirnar geri beina kröfu um að sá valkostur sem hafi minnst rask í för með sér verði valinn. Engin slík krafa sé heldur sett fram í íslenskum lögum. Minnt sé á þau sjónarmið sem fram hafi komið í áður nefndum dómum Hæstaréttar í málum nr. 280/2003 og 671/2008.

Ef ætlun löggjafans hefði verið sú að binda hendur stjórnvalda við niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum hefði það verið gert með beinum hætti með ákvæði í lögum. Eðlisrök standi hins vegar ekki til slíkrar niðurstöðu enda séu mörg önnur sjónarmið og hagsmunir sem þurfi að koma til skoðunar við mat á tilteknum framkvæmdum eða skipulagi, s.s. samfélagsleg sjónarmið og sjónarmið um kostnað og öryggi. Allt séu þetta lögmæt og málefnaleg sjónarmið sem vísað sé til víða í lögum, sbr. t.d. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 33/2008 um samgönguáætlun og 12. og 28. gr. vegalaga. Þegar um sé að ræða matskenndar ákvarðanir, eins og í því tilviki sem hér um ræði, vegist á margþætt sjónarmið og hagsmunir. Ljóst sé að sú leið sem valin hafi verið hafi í för með sér meiri umhverfisáhrif en sú leið sem minnst umhverfisáhrif hefði haft. Sú leið sem valin hafi verið sé hins vegar hagstæðari m.t.t. umferðaröryggis og kosti umtalsvert minna, auk þess sé hægt að ráðast í framkvæmdir við hana strax og taka í notkun nokkuð fyrr en þá leið sem minnst umhverfisáhrif hefði haft. Sjónarmið sveitarfélagsins fyrir ákvörðuninni séu lögmæt, málefnaleg og að baki henni búi ríkir samfélagslegir hagsmunir. Þar sem um sé að ræða matskennda ákvörðun sé úrskurðarnefndin í raun ekki til þess bær að endurskoða mat sveitarfélagsins efnislega.

Fram komi með skýrum hætti í greinargerð með framkvæmdaleyfinu hvernig dregið hafi verið úr umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar auk þess sem allri óvissu vegna áhrifa þverana fjarða hafi verið eytt með viðbótarannsóknnum. Nægi í því sambandi að vísa til 6. kafla greinargerðarinnar og skilyrða í 9. kafla. Þá árétti Vegagerðin það kostnaðarmat sem gert hafi

verið vegna hinna mismunandi leiða. Í kafla 8.3 í greinargerð með framkvæmdaleyfinu komi fram að kostnaður vegna leiðar Þ-H sé áætlaður 7,3 ma. kr., leiðar D2 13,3 ma. kr. og leiðar A3 11,2 ma. kr. samkvæmt mati Vegagerðarinnar. Multiconsult hafi talið kostnað vegna leiðar R vera um 7,8 ma. kr. Reykhólahreppur hafi óskað eftir því að Multiconsult myndi rýna kostnaðartölur Vegagerðarinnar. Niðurstaða þeirrar rýni hafi verið að Multiconsult mæti kostnað við leið Þ-H um 10% lægri en Vegagerðin og kostnað við leið D2 um 30% lægri. Vegagerðin hafi ekki breytt kostnaðaráætlun sinni eftir þessa rýni þar sem hún byggir á rauntölum úr nýjustu útboðum í jarðganga- og vegaframkvæmdum á Íslandi. Fullyrðingu kæranda um að skilmálar fyrir breytta brú yfir Djúpafjörð breyti engu þar sem engar viðbótarrannsóknir liggi fyrir sé mótmælt. Vísað sé til framangreindrar umfjöllunar um viðbótarrannsóknir og bent á að í 7. kafla í greinargerð með framkvæmdaleyfinu komi fram að ráðist hafi verið í fimm nýjar rannsóknir til að eyða þessari óvissu.

Fyrir liggi umferðaröryggismat frá því í janúar 2019 þar sem skýrt komi fram að leið Þ-H sé öruggasti kosturinn með 20 stig, leið A3 næst öruggastur með 22 stig, D2 sé þriðji öruggastur með 27 stig og kostur R sístur með 38 stig. Matið sé gert af þremur aðilum sem hafi til þess sérstaka heimild/vottun og séu því óháðir. Um sé að ræða einn fulltrúa Vegagerðarinnar og tvo óháða sérfræðinga. Vegagerðinni hafi ekki verið kynnt umferðaröryggismat eins kæranda sem vísað sé til í kæru og geti hún því ekki tjáð sig um það.

Samkvæmt náttúruverndarlögum nr. 60/2013 beri að forðast að raska birkiskógi, sjávarfitjum og leirum og öðrum verndarsvæðum. Ef ráðast eigi í framkvæmdir sem hafi áhrif á þessa þætti þurfi brýn nauðsyn að búa að baki slíkum framkvæmdum. Brýn nauðsyn sé fyrir hendi til að bæta samgöngur á sunnanverðum Vestfjörðum á umræddum vegkafla. Núverandi vegkafla sé mjög torfær og hættulegur. Verði að telja það óumdeilt í málinu. Þá sé líka óumdeilt að ekki sé kostur að laga núverandi veg í því vegstæði sem hann liggi í, sbr. t.d. umfjöllun í álit Skipulagsstofnunar á bls. 2. Brýn nauðsyn fyrir framkvæmdinni sé því ótvíræð til að tryggja greiðfærar samgöngur á sunnanverðum Vestfjörðum og umferðaröryggi vegfarenda sem fari um veginn.

Fjöldi leiða hafi verið skoðaður fyrir nýtt vegstæði. Allar leiðirnar sem hafi komið til skoðunar muni bæta núverandi ástand. Þær séu hins vegar ólíkar. Verulegur munur sé á kostnaði við þær og ljóst að val þar um muni hafa afgerandi áhrif á tímasetningu framkvæmdanna þar sem ekki sé gert ráð fyrir dýrustu leiðunum í vegaáætlun. Gera megi ráð fyrir frekari töfum verði aðrar leiðir valdar, enda liggi ekki fyrir fé til að ráðast í þær. Í umferðaröryggismati komi fram að leiðir D2, Þ-H og A3 byggir á nýbyggingu vega að mestum hluta, en leið R notist við núverandi veg á um þriðjungi þeirrar leiðar. Fram komi að leiðir A3 og Þ-H séu mjög sambærilegar m.t.t. umferðaröryggis og komi best út í samanburði þessara fjögurra leiða. Ókostur leiðar A3 miðað við Þ-H sé sá að hún sé um 5 km lengri og með meiri bratta á hluta leiðarinnar. Þegar leið D2 sé borin saman við leiðir Þ-H og A3 þá komi sú leið verr út, þá helst vegna hæðar í landi og langhalla, sem á köflum sé töluvert mikill. Þar sem leið R byggir að þriðjungi á því að notast verði við núverandi veg, sem uppfylli ekki kröfur um vegferla, 8 m vegbreidd og fláa, þá komi leið R mun óhagstæðar út m.t.t. umferðaröryggis en hinir valkostirnir. Umferðaröryggi sé því mest á leið Þ-H. Með vísan til framangreinds sé skilyrðið um brýna nauðsyn uppfyllt. Það breyti ekki matinu á hinni brýnu nauðsyn að hægt sé að fara mun dýrari leiðir sem jafnframt séu ekki eins öruggar og sú leið sem valin hafi verið og hafi þá samfélagslegu kosti að hægt sé að ráðast í framkvæmdir vegna hennar strax.

Vinna við mat á umhverfisáhrifum Vestfjarðavegar hafi leitt til þess að talsvert hafi verið dregið úr umfangi neikvæðra umhverfisáhrifa vegna vegstæðis um Teigsskóg. Veglínu hafi verið

hagað þannig að hún sneiði hjá fornleifum og votlendi og skerði sjávarbotn og fjörur eins lítið og kostur sé. Dregið hafi verið úr raski á Teigsskógi um rúmlega 30 ha, m.a. með breyttri legu vegstæðis auk þess sem fallið hafi verið frá efnistöku í skóglendinu. Fyrri leið í gegnum Teigsskóg hafi verið áætluð í um 6 km í skóglendi en núverandi leið Þ-H verði um 2,15 km í skóglendi. Breytingar hafi verið gerðar á hæð vegarins yfir landi til að draga úr sjónrænum áhrifum og minnka beint rask vegna vegagerðar. Einnig hafi verið gert ráð fyrir efnistöku til vegagerðar við veglínu í Teigsskógi en vegna breyttrar legu og lækkunar vegarins yfir landi þurfi nú rúmlega 300.000 m³ minna efni til vegagerðar, sem valdi minna raski. Frá fyrstu hugmyndum um þverun fjarða hafi verið dregið úr líklegum neikvæðum áhrifum með því að lengja brýr og stækka op með dýpkun botns, úr 4 m í 4,5 m, til þess að minnka straumhraða. Aðgerðir miði að því að straumhraði verði um 2,0 m/s, en áður hafi verið miðað við 2,5 m/s. Með þessu sé stuðlað að því að full vatnsskipti geti átt sér stað án verulegra tafa frá náttúrulegu ástandi. Slíkt hafi samkvæmt Hafrannsóknastofnun og Náttúrustofu Vestfjarða áhrif á vaxtarskilyrði fiskungviðis, marhálms, botnrof, sjávarfitjar og leirur. Reykhólahreppur hafi að auki gert kröfu um að tvær brýr verði við þverun Djúpafjarðar til að draga sem kostur sé úr áhrifum á lífríki fjarðarins. Samkvæmt straumvatnslíkani muni viðbótarbrú í Djúpafirði minnka möguleg botnrofssvæði ásamt því að endurspegla betur náttúrulega strauma að loknum framkvæmdum. Að auki séu gerðar kröfur um mótvægisáðgerðir, s.s. endurheimt birkiskógar og votlendis, en jafnframt um að fylgst verði með þróun umhverfispáttá eftir framkvæmdir. Leitast hafi verið við að lágmarka áhrif framkvæmdanna á umrædd svæði. Þá sé bent á að svæði nr. 303 á náttúruuminjaskrá sé ekki friðlýst. Því þurfi ekki að afla undanþágu hjá ráðherra í samræmi við 41. gr. náttúruverndarlaga, líkt og haldið sé fram. Það sé aðeins nauðsynlegt þegar um friðlýst svæði sé að ræða.

Sveitarfélagið hafi leitað umsagnar Breiðfjarðarnefndar við breytingu á aðalskipulagi vegna framkvæmdanna, eins og lög nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar geri ráð fyrir. Um þetta sé fjallað í kafla 5.5.1 í greinargerð með framkvæmdaleyfinu. Ítrekað sé að í dómi Hæstaréttar í máli nr. 671/2008 komi fram að hægt sé að líta til kostnaðarþátta og umferðaröryggis við útgáfu framkvæmdaleyfis, svo sem gert hafi verið í þessu máli. Við mat á því hvort um brýna nauðsyn sé að ræða verði því að líta til samfélagslegra sjónarmiða, s.s. um umferðaröryggi og greiðar samgöngur.

Viðbótarathugasemdir Landverndar: Af hálfu kærandans er áréttað að krafa um ógildingu byggist á að brotið hafi verið gegn 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, valkostamat hafi verið gallað og að Reykhólahreppur hafi verið beittur ólögætum þvingunum af Vegagerðinni. Einnig sé tekið undir sjónarmið og málsástæður annarra kæranda.

Ákvörðun sveitarfélagsins um aðalskipulagsbreytingu og útgáfu framkvæmdaleyfis fyrir leið Þ-H hafi eingöngu verið tekin af fjárhagslegum ástæðum því Vegagerðin hafi neitað að kosta aðra leið og sveitarfélagið hafi ekki fjárhagslega burði til að greiða fyrir veglagningu. Kjörnir fulltrúar sveitarstjórnar hafi verið einróma á móti því vegstæði sem hafi orðið fyrir valinu, þ.e. leið Þ-H. Reykhólahreppur sé mjög fámennnt sveitarfélag sem augljóslega hafi ekki fjárhagslega burði til að fjármagna veglagningu á eigin spýtur. Vegagerðin hafi vitað eða mátt vita það og beitt valheimildum sínum til að þvinga fram þá leið sem hentaði þeim best. Ákvörðunarvaldið hafi því ekki verið sveitarfélagsins heldur Vegagerðarinnar. Svo sem sjá megi af bókunum í fundargerðum sveitarstjórnar hafi þvinganir átt sér stað og orsakasamband verið milli þeirra og ákvörðunar sveitarstjórnar.

Tafir á framkvæmdum, verði önnur leið valin en leið Þ-H, megi rekja til aðgerða Vega-gerðarinnar, sem hafi eingöngu lítið til þeirrar leiðar og gengið frá leyfum, rannsóknum o.fl.

vegna hennar, en ekki sinnt um aðrar leiðir, sem hafi mun minni umhverfisáhrif og séu sambærilegar með tilliti til umferðaröryggis. Í þessu samhengi verði að meta hvort kostir séu nægjanlega öruggir, en ekki bara hver sé öruggastur. Ef allir kostir séu nægjanlega öruggir ættu aðrir matsþættir að ráða leiðarvali. Samkvæmt stigagjöf úr öryggismati muni sáralitlu á leiðum Þ-H, D2 og A3. Matið hafi verið unnið af þriggja manna hópi, þar af einum starfsmanni Vegagerðarinnar, og geti því ekki talist hlutlaust.

Sérstakar takmarkanir séu á því að raska svæðum á náttúruminjaskrá, sbr. 3. mgr. 37. gr. laga nr. 60/2013, þar sem segi í 1. málsl. að forðast beri að raska svæðum eða náttúrumyndunum sem skráðar hafa verið á C-hluta náttúruminjaskrár nema almannahagsmunir krefjist þess og annarra kosta hafi verið leitað. Vegagerðin hafi með engu móti sýnt fram á að brýn nauðsyn sé á þeirri leið sem fyrir valinu hafi orðið og sé augljóst að kostnaður sé eini þátturinn sem því ráði. Þótt nauðsynlegt sé að bæta samgöngur á sunnanverðum Vestfjörðum sé ekki brýn nauðsyn að velja leið Þ-H, enda standi aðrir valkostir til boða. Til þess að heimilt sé að raska þeim umhverfislegu hagsmunum sem í húfi séu þurfi að sýna fram á brýna nauðsyn. Það sjónarmið hafi grundvallaráhrif í máli þessu og gildi hið frjálsa mat stjórnvalds því ekki. Óljós og almenn umfjöllun um hin ýmsu sjónarmið, s.s. samfélagsleg og efnahagsleg sjónarmið, a.m.k. þau fyrrnefndu, styðji jafn vel hinar leiðirnar sem til greina komi, Reykhólaleið og jarðgangaleið, leiðir R og D2, eins og leið Þ-H. Reykhólaleiðin, eins og gert sé grein fyrir í skýrslu Viaplan, hafi enn sterkari samfélagsleg áhrif þar sem hún myndi bæði styrkja byggð á sunnanverðum Vestfjörðum og efla þéttbýlið á Reykhólum, án þess að vera mikið dýrari en leið Þ-H. Í sömu skýrslu hafi leið Þ-H ekki komið vel út þegar lagt hafi verið mat á hagræna og félagslega þætti en þeir þættir hafi ekkert vægi fengið í ákvörðunarferlinu.

Viðbótarathugasemdir kæranda í kærumáli nr. 27/2020: Af hálfu kæranda er frávísunarkröfum Vegagerðarinnar mótmælt. Kæra hafi borist innan kærufrests og varðandi aðild sé bent á að eiginkona Gunnlaugs Péturssonar eigi 25% eignarhlut í Gröf í Reykhólasveit. Samkvæmt hjúskaparlögum nr. 31/1993 eigi Gunnlaugur helming eignarinnar komi til skipta milli þeirra. Þrátt fyrir fjárhagslegt sjálfstæði maka í hjúskap sé öðru hjóna óheimilt án skriflegs samþykkis hins að afhenda eða veðsetja fasteign, þ. á m. sumarbústað, sbr. 60. gr. sömu laga. Þá geti Gunnlaugur, sem eigi tilkall til helmings hjúskapareignar eiginkonu sinnar við skilnað, krafist þess að eignin verði sér útlögð komi til skipta milli þeirra skv. 2. tl. 2. mgr. 108. gr. laganna. Gunnlaugur hafi því einstaklegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta af því að eignarréttindin verði ekki skert með veglagningu um örmjótt landið.

Gerð sé athugasemd við lýsingu Vegagerðarinnar á leið Þ-H. Ný veglína fari í gegnum skóginn á 5,4 km löngum kafla, en stofnunin haldi því fram að á einum kafla skeri veglínán skóginn á rúmlega 2 km kafla í stað 6 km áður. Láðst hafi að kanna umhverfisáhrif nýs vegstæðis um Teigsskóg, einkum á sjávarfitjar og fjörugróður sem njóti verndar. Með breyttri legu vegarins megi gera ráð fyrir að umhverfisáhrifin verði mun umfangsmeiri við sjávarmál og fjöruborð en fyrri tillögur.

Af gögnum málsins megi ráða að Reykhólahreppur hafi 17. nóvember 2017 óskað eftir upplýsingum frá Vegagerðinni um það hvort brugðist yrði við niðurstöðum grunnrannsóknna Hafrannsóknastofnunar, sem sýnt hafi að þveranir á leið Þ-H myndu hafa áhrif á strauma, rof og fiskungviði, t.d. með því að lengja brýrnar eða dýpka farvegi. Ekki verði annað ráðið af svari Vegagerðarinnar frá 3. apríl 2018 en að ekki sé ætlunin að framkvæma fleiri rannsóknir heldur verði stuðst við rannsóknirnar við vöktun og gerð samanburðarrannsókna að framkvæmdum loknum. Ætlunin sé því að láta slag standa og leyfa umhverfisáhrifunum að koma í ljós að

loknum framkvæmdunum. Sveitarfélagið hafi því gefið út framkvæmdarleyfi án þess að nægjanlegar upplýsingar um umhverfisáhrif þverana lægju fyrir.

Gögn frá Samgöngustofu, um óhappatiðni á Vestfjarðarveginum öllum á árunum 1996-2016, sýni að allar fullyrðingar Vegagerðarinnar um hættuna sem stafi af leið D séu rangar. Rétt hefði verið að skoða þá leið betur. Þá sýni gögn frá verkfræðistofu að á vegum með veghalla sé slysaætla ekki meiri en á láréttum beinum vegum. Val Vegagerðarinnar á leið Þ-H á grundvelli umferðaröryggissjónarmiða uppfylli því ekki skilyrði um að vera reist á hlutlægum og málefnalegum grunni.

Loks árétti kærendur þau sjónarmið sín að um vanhæfi sveitarstjórnarmanns hafi verið að ræða, þvinganir hafi átt sér stað af hálfu Vegagerðarinnar, brotið hafi verið gegn 1. gr. laga nr. 106/2000 og 10. gr. stjórnsýslulaga og að valkostamat hafi verið gallað.

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu. Hefur úrskurðarnefndin kynnt sér nánar þau sjónarmið en ekki þykja efni til að rekja þau nánar hér.

Í ljósi þess að fyrir úrskurðarnefndinni liggja ítarleg gögn, þ. á m. uppdráttir, ljósmyndir og hönnunargögn, þótti ekki tilefni fyrir nefndarmenn að kynna sér aðstæður á vettvangi.

Niðurstaða: Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er það skilyrði kæruaðildar að málum fyrir nefndinni að kærandi eigi lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun. Er það í samræmi við þá meginreglu stjórnsýsluréttar að kæruaðild sé bundin við þá sem eiga einstaklingsbundna og verulega hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun. Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök teljast þó eiga lögvarinna hagsmuna að gæta að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, m.a. þegar um er að ræða ákvarðanir um að veita leyfi til framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum, sbr. b-lið 3. mgr. 4. gr. sömu laga.

Eins og fram kemur í kærum eru náttúruverndarsamtök og landeigendur meðal kæranda. Hefur ekki verið gerð athugasemd við aðild þeirra en sú krafa hefur verið gerð að kæru Gunnlaugs Péturssonar verði vísað frá sökum skorts á lögvörðum hagsmunum. Í kæru segir um aðild hans að hún byggi á 60. gr. stjórnarskrárinnar. Hafi verið staðfest í dómi Hæstaréttar nr. 231/2002 að í skjóli þeirrar reglu njóti sá sem aðild hafi átt að máli fyrir stjórnvaldi almennt rétt til að bera undir dómstóla hvort farið hafi verið að lögum við meðferð þess og úrlausn, en kærandi hafi gert athugasemdir við matsskýrslu Vegagerðarinnar á fyrri stigum málsins. Úrskurðarnefndin óskaði eftir frekari skýringum á lögvörðum hagsmunum kærands undir rekstri málsins og í svörum vegna fyrirspurnarinnar kemur fram að maki hans sé einn eigenda jarðarinnar Grafar og er vísað til hjúskaparlaga nr. 31/1993 í því sambandi. Þá hafi hann ítrekað sent athugasemdir til stjórnvalda vegna hinnar fyrirhuguðu veglagningar.

Á sviði umhverfisréttar er að finna fjölmörg lagaákvæði sem heimila öllum að gera athugasemdir áður en ákvarðanir eru teknar á því sviði. Sérákvæði þar um leiða hins vegar ekki til þess að þeir sem það geri njóti sjálfkrafa kæruaðildar vegna þeirra ákvarðana heldur verða þeir eftir sem áður að uppfylla lögbundin skilyrði hennar, sbr. t.a.m. dóm Hæstaréttar í máli nr. 20/2005. Í samræmi við áðurnefnda 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 þarf greindur kærandi því að sýna fram á að hann eigi einstaklingsbundna og jafnframt verulega hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun. Að mati úrskurðarnefndarinnar geta þeir afleiddu hagsmunir sem kærandi

kann að eiga á grundvelli eignarhalds maka að hluta jarðar á svæðinu, sem birtist á sameiginlegu skattframtali þeirra, komi til fjárskipta þeirra á milli ekki talist svo beinir eða verulegir að lögvarðir geti talist í skilningi greinds ákvæðis. Verður kæru hans því vísað frá úrskurðarnefndinni.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 er kærufrestur til úrskurðarnefndarinnar einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um ákvörðun þá sem kæra lýtur að. Sé um að ræða ákvörðun sem sætir opinberri birtingu telst kærufrestur frá birtingu ákvörðunar. Í 28. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er fjallað um áhrif þess ef kæra berst að liðnum kærufrestis. Ber þá samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins að vísa kæru frá nema að afsakanlegt verði talið að kæran hafi ekki borist fyrr eða veigamiklar ástæður mæli með því að kæran verði tekin til efnismeðferðar. Auglýsingar um samþykkt og útgáfu hins kærða framkvæmdaleyfis voru birtar 17. mars 2020. Kæra í kærumáli nr. 27/2020 barst úrskurðarnefndinni 16. apríl 2020, þ.e. innan kærufrests. Af hálfu leyfishafa er þess hins vegar krafist að kærinni verði vísað frá þar sem hún uppfylli ekki skilyrði 1. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, en rökstuðningur frá kærendum vegna kærunnar barst 19. apríl 2020, eða eftir að kærufrestur var liðinn.

Í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 kemur fram að kæra til nefndarinnar skuli vera skrifleg og undirrituð. Þar skuli koma fram hver sé kærandi, hvaða ákvörðun eða ætlað brot á þátttökurétti almennings sé kært, kröfur kæranda og rök fyrir kæru. Í umþrætti kæru kemur fram hver hin kærða ákvörðun er, hverjir kærendur eru og kröfur þeirra. Úrskurðarnefndinni ber, líkt og öðrum stjórnvöldum, skylda til að veita leiðbeiningar í samræmi við 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hvílir sú skylda á nefndinni þótt lögmaður komi fram fyrir hönd aðila. Við móttöku kærunnar veitti nefndin leiðbeiningar um efni nefndrar 1. mgr. 4. gr. og barst efnislegur rökstuðningur nefndinni skömmu síðar. Verður að því virtu að telja að kæra hafi borist innan kærufrests þrátt fyrir það að efnislegur rökstuðningur hafi ekki borist fyrr en að honum loknum. Í þessu sambandi er rétt að benda á að á úrskurðarnefndinni hvílir einnig sjálfstæð skylda til að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst skv. 10. gr. stjórnsýslulaga, m.a. með því að kalla eftir frekari gögnum og sjónarmiðum.

Eins og fram hefur komið hefur undirbúningur framkvæmda við Vestfjarðaveg milli Bjarkalundar og Skálaness staðið yfir síðan 2003. Sem hluti af þeim undirbúningi fór í tvígang fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna. Í síðara skiptið voru metin áhrif fimm mismunandi framkvæmdakosta. Álit Skipulagsstofnunar vegna þeirra lá fyrir 2017 og var það niðurstaða hennar að leið D2 væri sá kostur sem uppfyllti best markmið laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum um að draga eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum framkvæmda. Út frá þekktum áhrifum á birkiskóglendi, votlendi, leirur og sjávarfitjar, tegundir sem njóti verndar, menningarminjar og landslag var það niðurstaða Skipulagsstofnunar að leiðir A1, I og Þ-H væru að öllu samanlögðu líklegar til að hafa í för með sér talsverð til veruleg neikvæð umhverfisáhrif, sem ekki væri hægt nema að takmörkuðu leyti að fyrirbyggja eða draga úr með mótvægisáðgerðum. Í aðdraganda breytingar á gildandi Aðalskipulagi Reykhólahrepps 2006-2018 voru kynntar til sögunnar leiðir R og A3, en sú síðari er önnur útfærsla hinnar fyrri. Ágreiningur máls þessa lýtur að lögmæti framkvæmdaleyfis sem samþykkt var af sveitarstjórn Reykhólahrepps 25. febrúar 2020 fyrir lagningu vegarins eftir leið Þ-H.

Í skipulagslögum nr. 123/2010 er fjallað um veitingu framkvæmdaleyfis, málsmeðferð og skilyrði. Almenna umfjöllun er að finna í 13. gr., en sérstaklega er fjallað um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldra framkvæmda í 14. gr., sbr. og 13. gr. laga nr. 106/2000.

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 106/2000, eins og hún hljóðaði áður en henni var breytt með breytingarlögum nr. 74/2005, bar Skipulagsstofnun að kveða upp rökstuddan úrskurð um mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar á grundvelli fyrirliggjandi gagna, en með úrskurðinum átti stofnunin að taka ákvörðun um hvort fallist væri á viðkomandi framkvæmd, með eða án skilyrða, eða hvort lagst yrði gegn viðkomandi framkvæmd vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa. Í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem varð að breytingarlögunum var tilgreint að helstu breytingarnar er fælust í frumvarpinu væru m.a. að falla frá því fyrirkomulagi. Nánar er fjallað um hlutverk Skipulagsstofnunar í athugasemdum með 10. gr. nefnds frumvarps, en þar er tekið fram að lagt sé til að í stað þess að Skipulagsstofnun kveði upp úrskurð um mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar gefi stofnunin álit sitt á endanlegri matsskýrslu framkvæmdaraðila. Það sé ekki hlutverk stofnunarinnar að ákveða hvort hafna eða leyfa skuli framkvæmd, heldur sé slík ákvörðun í höndum viðkomandi leyfisveitenda. Álit Skipulagsstofnunar eða niðurstaða matsskýrslu bindi því ekki hendur þess stjórnvalds sem fari með útgáfu leyfis til framkvæmda.

Með breytingarlögum nr. 96/2019 var lögum nr. 106/2000 enn breytt, m.a. orðalagi 2. mgr. 13. gr. laganna. Í stað þess að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar ber leyfisveitanda nú að leggja það til grundvallar við ákvörðun um útgáfu leyfis. Í athugasemdum með þeirri grein frumvarpsins er fjallar um nefnda breytingu kemur fram að breyting á orðalagi sé í samræmi við breytingu á 8. gr. tilskipunar 2011/92/ESB sem gerð hafi verið með tilskipun 2014/52/ESB. Fyrir þá breytingu hafi sagt: „Í tengslum við málsmeðferð við veitingu leyfis ber að taka mið af niðurstöðum samráðs og þeim upplýsingum sem teknar hafa verið saman skv. 5., 6. og 7. gr.“ en nú segi: „Við málsmeðferð við veitingu leyfis fyrir framkvæmd ber að taka viðeigandi tillit til niðurstaðna úr samráði og þeirra upplýsinga sem teknar hafa verið saman skv. 5. til 7. gr.“ Samkvæmt lögskýringargögnum er talið að þessi breyting á orðalagi 2. mgr. 13. gr. laganna endurspegli betur orðalag 8. gr. tilskipunarinnar eftir breytingu, sbr. tilskipun 2014/52/ESB. Sambærileg breyting var gerð á 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga. Í 18. gr. breytingarlaga nr. 96/2019 er kveðið á um lagaskil og skulu matsskyldar framkvæmdir hlíta málsmeðferð samkvæmt eldri lögum ef tillaga að matsáætlun hefur borist Skipulagsstofnun fyrir gildistöku laga nr. 96/2019, svo sem raunin er hér. Samkvæmt þágildandi 2. mgr. 13. laga nr. 106/2000 bar því sveitarstjórn að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar. Sambærilegt lagaskilaákvæði er ekki að finna vegna breytingarinnar í skipulagslögum og bar því að leggja álit Skipulagsstofnunar til grundvallar leyfisveitingu samkvæmt orðalagi 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga sem gildi við samþykki hins kærða framkvæmdaleyfis. Það verður þó ekki séð að breytt orðalag hafi haft í för með sér þá efnisbreytingu að máli skipti við úrlausn þessa máls, svo fremi að báðum ákvæðum sé fullnægt. Er enda leyfisveitandi eftir sem áður ekki bundinn af álit Skipulagsstofnunar, svo sem sjá má af nýmæli því sem með sömu breytingarlögum nr. 96/2019 var tekið upp í nýja 3. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 þess efnis að leyfisveitandi skuli taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis þar sem gerð sé grein fyrir samræmi milli leyfis og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum og rökstyðja sérstaklega ef í leyfinu sé vikið frá niðurstöðu álitsins. Er því ljóst að þótt álit sé lagt til grundvallar er það ekki bindandi og er það í samræmi við þá verkaskiptingu sem löggjafinn hefur ákveðið, þ.e. að sveitarstjórnir hafi vald til að annast gerð skipulagsáætlana og veiti framkvæmdaleyfi, sbr. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga, en Skipulagsstofnun hafi í samræmi við 4. gr. skipulagslaga eftirlit með framkvæmd þeirra laga auk þess að framfylgja ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum.

Í 11. gr. laga nr. 106/2000 er fjallað um álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Samkvæmt 1. mgr. skal stofnunin gefa rökstutt álit sitt á því hvort matsskýrsla uppfylli skilyrði

laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt. Í álitinu skal gera grein fyrir helstu forsendum matsins, þ.m.t. gildi þeirra gagna sem liggja til grundvallar matinu, og niðurstöðum þess, ásamt tengdum leyfisveitingum ef við á. Jafnframt skal fjalla um afgreiðslu framkvæmdaraðila á athugasemdum og umsögnum við frummatsskýrslu. Eru þannig gerðar kröfur um form og efni álits stofnunarinnar í þeim tilgangi að renna styrkari stoðum undir síðari ákvarðanir á grunni þess þá kemur fram í 2. mgr. að telji Skipulagsstofnun að setja þurfi frekari skilyrði fyrir framkvæmdinni eða áskilja frekari mótvægisáðgerðir en fram komi í matsskýrslu skuli stofnunin tilgreina skilyrðin og mótvægisáðgerðirnar og færa rök fyrir þeim. Bera framangreind lagaákvæði, rétt eins og verkaskipting sú sem áður er vikið að, með sér að rétt eins og leyfisveitandi þarf að færa rök fyrir því að víkja frá álit Skipulagsstofnunar þarf stofnunin að rökstyðja hvaða skilyrði hún telji rétt að setja fyrir framkvæmd sem hún veitir sjálf ekki leyfi til.

Verður nú fjallað um hvort skilyrðum til veitingar framkvæmdaleyfis hafi verið fullnægt í máli því sem hér er til úrlausnar. Kemur þar til skoðunar málsmeðferð við hina kærðu leyfisveitingu, m.a. að teknu tilliti til þess mats á umhverfisáhrifum sem fram fór sem hluti af undirbúningi hennar. Er ljóst að skyldur sveitarstjórnar sem leyfisveitanda eru ríkar við útgáfu leyfis til framkvæmdar sem undirgengist hefur mat á umhverfisáhrifum og er í lögum kveðið á um ákveðna málsmeðferð og skilyrði þess að leyfi verði veitt. Auk skipulagslaga og laga nr. 106/2000, sem áður eru nefnd, geta komið til skoðunar lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Þá ber að líta til stjórnsýslulaga og sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, svo og til ýmissa verndarákvæða í lögum, s.s. lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd, lögum nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar og lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum.

Í 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er fjallað um hæfi sveitarstjórnarmanna til þátttöku í meðferð og afgreiðslu einstakra mála. Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að um hæfi sveitarstjórnarmanna til þátttöku í meðferð eða afgreiðslu mála þar sem á, eða til greina kemur, að taka stjórnvaldsákvörðun skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, gildi ákvæði stjórnsýslulaga sé ekki öðruvísi ákveðið í lögunum. Í 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga kemur fram að í öðrum tilvikum en skv. 1. mgr. beri sveitarstjórnarmanni að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega eða almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af.

Kærendur efast um hæfi eins þeirra sveitarstjórnarmanna sem stóðu að veitingu hins kærða leyfis. Beindi sá, í aðdraganda aðalskipulagsbreytingar, fyrirspurn til Vegagerðarinnar um frágang afleggjara/vegtenginga við Gufudal, Djúpadal og Reykhóla, m.a. hvort um malarvegi yrði að ræða eða bundið slitlag lagt, ef leið Þ-H yrði farin. Einnig var spurt um nokkur önnur atriði, einkum varðandi umferðaröryggi innan hreppsins, yrði leið R eða A3 fyrir valinu. Umræddur sveitarstjórnarmaður er búsettur í Fremri-Gufudal um 1,5 km frá vegtengingu Gufudals við núverandi Vestfjarðaveg þar sem hann liggur um vestanverðan Gufufjörð. Á umræddum kafla er vegurinn malarvegur. Með þverun Gufufjarðar leggst sá kafla af sem Vestfjarðavegur og verður þá rúmlega 5 km kafla frá fyrri vegtengingu Gufudals við Vestfjarðaveg að nýrri vegtengingu við Vestfjarðaveg. Umræddur vegkafla verður lagður bundnu slitlagi og hefur Vegagerðin bent á að hann þjóni áfram hlutverki sínu næstu árin sem Vestfjarðavegur á meðan á umdeildum vegaframkvæmdum stendur og þurfi eftir það minna viðhald en malarvegur annars þyrfti. Einnig benti Vegagerðin á að sambærileg atriði um vegtengingar hefðu komið fram við undanfarandi málsmeðferð framkvæmdarinnar áður en

viðkomandi hefði tekið sæti í sveitarstjórn. Að framkvæmdum loknum verður vegkaflinn frá Gufudal að nýjum Vestfjarðavegi héraðsvegur í stað stofnvegur. Sá vegbútur sem um ræðir er af vegtegundinni C₈ en samkvæmt veghönnunarreglum eru héraðsvegir ýmist af þeirri tegund, eða C₇ eða D. Sömu reglur mæla fyrir um að slitlag akbrauta af vegtegund C₈ og C₇ skuli vera bundið, en akbrautir af vegtegund D skuli vera með bundnu slitlagi eða lagðar mól. Þá er það meðal markmiða gildandi og fyrri samgönguáætlana að allar helstu stofnleiðir og tenging þeirra við þéttbýli með fleiri en 100 íbúa verði með bundnu slitlagi auk þess sem gert verði átak við lagningu á bundnu slitlagi á umferðarlitla vegi. Er og töluverðu fé varið til þessa samkvæmt aðgerðaáætlun samgönguáætlunar.

Þær spurningar sem beint var til Vegagerðarinnar verða að teljast eðlilegur þáttur í störfum kjörins fulltrúa í sveitarstjórn sem lúta að því að gæta að almennum hagsmunum íbúa sveitarfélags, sbr. 2. mgr. 24. gr. sveitarstjórnarlaga. Þykir rétt í því sambandi að benda á að Reykhólahreppur er fámennt sveitarfélag og ríkir enginn vafi á því að sú framkvæmd sem hér um ræðir skiptir máli fyrir alla íbúa þess, þ.m.t. sveitarstjórnarmenn. Þá þykir með hliðsjón af því sem áður er rakið ekki varhugavert að leggja til grundvallar að bundið slitlag yrði lagt á vegbútin sem um ræðir hvað sem líður hinum umdeildu vegaframkvæmdum. Að teknu tilliti til þessa verður ekki séð að upplýsingar um að svo yrði gengið frá veginum hafi haft eða verið til þess fallið að hafa áhrif á afstöðu viðkomandi sveitarstjórnarmanns. Verða hagsmunir sveitarstjórnarmannsins sem um ræðir því hvorki taldir svo verulegir né í eðli sínu svo sérstakir að vanhæfi hafi valdið í skilningi ákvæða 20. gr. sveitarstjórnarlaga, sbr. og ákvæði 3. gr. stjórnsýslulaga, við afgreiðslu hins kærða framkvæmdaleyfis.

Vegagerðin sótti um framkvæmdaleyfi 16. desember 2019. Umsókninni fylgdi framkvæmdalýsing auk yfirlits- og skýringargagna. Umsóknin var tekin fyrir á fundum skipulags-, hafnar- og húsnæðisnefndar Reykhólahrepps 20. janúar og 20. febrúar 2020. Á síðari fundinum lá fyrir lokaútgáfa greinargerðar hreppsins vegna framkvæmdaleyfisins. Lagt var til að sveitarstjórn samþykkti umsókn Vegagerðarinnar um framkvæmdaleyfi. Á fundi sveitarstjórnar 25. febrúar 2020 var umsókn Vegagerðarinnar um framkvæmdaleyfi vegna Vestfjarðavegar samþykkt og vísað til gagna málsins, þ.m.t. greinargerð hreppsins með framkvæmdaleyfi. Í nefndri greinargerð er að finna umfjöllun um samræmi umsóknar við framkvæmdalýsingu í matsskýrslu Vegagerðarinnar, samræmi fyrirhugaðra framkvæmda við skipulagsáætlanir og laga um náttúruvernd, svo og álit Skipulagsstofnunar á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Þá kemur fram í greinargerðinni að í samræmi við niðurstöður álits Skipulagsstofnunar hafi verið unnar frekari rannsóknir á m.a. fiskungviði í fjörðum, straumlíkön verið gerð til ákvörðunar á staðsetningu brúaropa, botndýrarannsókn í Þorskafirði verið framkvæmd og greining á botnrofi farið fram vegna fjarðarþverana. Loks voru sett skilyrði og ákvarðanir um vöktun á umhverfinu og útgáfa leyfisins auglýst.

Framkvæmdaleyfisumsóknin, gögn vegna hennar og málsmeðferð vegna leyfisveitingarinnar fylgdu þannig að formi til 13.-15. gr. skipulagslaga, sbr. og ákvæði reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Hafa kærendur ekki gert formhlið málsins að frekara umtalsefni en þeir telja efnislega niðurstöðu sveitarstjórnar ýmsum annmörkum háða sem leiða eigi til ógildingar. Telja þeir niðurstöðuna hafa verið þvingaða fram og að valdið hafi því í raun ekki verið sveitarstjórnar. Henni að baki standi ónógar rannsóknir, endanleg niðurstaða hafi byggst á óforsvaranlegum sjónarmiðum og hafi brýna nauðsyn ekki borið til hennar.

Við undirbúning og lagningu vega er að mörgu að hyggja. Til að mynda er í 41. gr. vegalaga nr. 80/2007 tekið fram að við lagningu og viðhald vega skuli þess gætt að ekki sé valdið meiri áhrifum á umhverfi en nauðsynlegt sé til að unnt sé að ná markmiðum vegalagningarinnar á sem hagkvæmastan hátt og þannig að öryggi umferðar verði sem mest. Er tekið fram í athugasemdum við lagagreinina í frumvarpi því sem varð að vegalögum að lögð sé til almenn regla þar sem vegist á annars vegar þau markmið sem stefnt sé að með vegalagningunni, hagkvæmni og öryggi, og hins vegar þau áhrif sem hún að öðru leyti kunni að hafa á samfélagið og umhverfið í heild sinni. Til að þau áhrif séu upplýst er kveðið á um í lögum nr. 106/2000 að ýmsar vegaframkvæmdir séu háðar mati á umhverfisáhrifum og á það m.a. við um þá framkvæmd sem hér er um deilt. Með skipulagslögum er sveitarstjórn falið það vald að veita leyfi til framkvæmda, s.s. þeirrar sem hér er um ræðir, sbr. og 5. gr. reglugerðar nr. 772/2012. Þá er í sveitarstjórnarlögum kveðið á um að sveitarstjórn fari með stjórn sveitarfélags, en sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim séu falin í lögum. Þannig er í lögum kveðið á um hvaða málsmeðferð skuli viðhafa í aðdraganda vegalagningar og hvert hlutverk stjórnvalda sé í þeirri málsmeðferð.

Náið samspil er milli greindra laga svo sem vel kemur fram í vegalögum. Segir í 1. mgr. 28. gr. þeirra laga að vegir skuli lagðir í samræmi við gildandi skipulagsáætlun eins og nánar sé kveðið á um í lögunum og í lögum um skipulag. Samkvæmt 2. mgr. lagagreinarinnar skal ákveða legu þjóðvega í skipulagi að fenginni tillögu Vegagerðarinnar að höfðu samráði Vegagerðarinnar og skipulagsyfirvalda. Fallist sveitarfélag ekki á tillögu Vegagerðarinnar skal rökstyðja það sérstaklega. Þó er sveitarfélagi óheimilt að víkja frá tillögu Vegagerðarinnar ef það leiðir til minna umferðaröryggis en tillagan felur í sér. Skal Vegagerðin þegar við á leggja fram mat á umferðaröryggi mismunandi kosta við vegalagningu nægilega tímanlega til að skipulagsnefnd geti tekið afstöðu til matsins við mótun aðalskipulagstillögu. Er áréttað í síðasta málslíð nefndrar 2. mgr. að um málsmeðferð fari að öðru leyti samkvæmt skipulagslögum. Þá mælir 3. mgr. 28. gr. fyrir um að ef þjóðvegi sé að ósk sveitarstjórnar valinn annar staður en sá sem Vegagerðin telji betri með tilliti til kostnaðar og tæknilegrar útfærslu og það leiði til aukins kostnaðar sé heimilt að krefja viðkomandi sveitarfélag um kostnaðarmuninn. Rísi ágreiningur um réttmæti slíkrar kröfu eða um fjárhæð skuli málinu skotið til ráðherra til úrskurðar.

Í athugasemdum við lagagreininna í frumvarpi því sem varð að vegalögum er m.a. tekið fram að sveitarstjórn fari með skipulagsvaldið og hafi í slíkum tilvikum heimild til að ganga gegn tillögum Vegagerðarinnar. Um ákvæði 3. mgr. er tekið fram að það eigi sér samsvörun í 29. gr. núgildandi laga nema að segja megi að heimild Vegagerðarinnar til að krefja sveitarfélag um kostnaðarmun sé að einhverju leyti þrengd frá núgildandi lögum. Felist það í því að í frumvarpinu sé gert ráð fyrir ákveðnum sjónarmiðum sem Vegagerðin verði að taka tillit til við ákvörðun um hvort vegstæðið sé betra, svo sem umferðaröryggis. Í frumvarpi því sem varð að vegalögum nr. 45/1994 er sagt um nefnda 29. gr. þeirra laga að sveitarfélög fari með vald á sviði skipulagsmála. Þar með ráði þau legu vega um sveitarfélagið. Eðlilegt þyki að saman fari vald og ábyrgð á kostnaði og þannig stuðlað að því að forráðamenn sveitarfélaga vinni að hagkvæmum lausnum í samgöngumálum.

Löggjafinn hefur ákveðið framangreint fyrirkomulag, þ.e. að skipulagsvaldið hvíli hjá sveitarstjórn, sem starfar lögum samkvæmt að hagsmunum íbúa sveitarfélagsins, að Vegagerðinni beri m.a. að líta til umferðaröryggis og umhverfisins, svo og að ákveðið samráð þurfi að fara fram í aðdraganda vegalagningar. Ef það samráð leiðir ekki til þess að nefndir aðilar nái saman er gert ráð fyrir því að Vegagerðin geti kafið viðkomandi sveitarfélag um þann kostnaðarmun sem kann að verða og skal ráðherra skera úr um réttmæti og fjárhæð slíkrar

kröfu. Bókanir tilgreindra sveitarstjórnarmanna bera með sér óánægju með þessa lögbundnu skipan mála, án þess þó að látið hafi verið reyna á þá leið sem lögákveðin er, þ.e. hvort sveitarfélagið yrði krafið um kostnaðarmun og eftir atvikum hver afstaða ráðherra væri til slíkrar kröfu. Að áliti úrskurðarnefndarinnar verður því ekki litið svo á að um ólögsmæta þvingun hafi verið að ræða, eða óhófleg afskipti Vegagerðarinnar sem brotið hafi í bága við ákvæði 4. tl. 3. gr. sveitarstjórnarlaga, heldur hafi sveitarstjórnarmenn, þrátt fyrir óánægju einhverra þeirra, metið það sem svo að hagsmunum sveitarfélagsins og íbúa þess væri best borgið með þeirri vegalagningu sem hið kærða framkvæmdaleyfi heimilar. Er það enda hvorki þeirra né úrskurðarnefndarinnar að hrófla við þeirri skipan sem fastákveðin er með lögum, en sveitarstjórnarmennirnir nýttu sér jafnframt lögbundinn rétt sinn samkvæmt sveitarstjórnarlögum til að koma skoðunum sínum á framfæri.

Mat á umhverfisáhrifum er veigamikill þáttur í rannsókn máls þegar leyfi er gefið út vegna matsskyldra framkvæmda, en í áliti sínu komst Skipulagsstofnun m.a. að þeirri niðurstöðu að óvissa ríkti um áhrif framkvæmdarinnar á ákveðna umhverfisþætti. Þannig var það niðurstaða stofnunarinnar, m.a. að teknu tilliti til þess sem fram hefði komið hjá umsagnaraðilum s.s. Hafrannsóknastofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands, að óvissa ríkti um áhrif þverana fjarða á eðlisþætti sjávar og lífríki fjöru og grunnsævis, en þverun Þorskafjarðar, Djúpafjarðar og Gufufjarðar er hluti af leið Þ-H. Benti Skipulagsstofnun á að auk þeirra leira sem fara myndu undir vegfyllingar og liggja næst brúaropum og verði þannig fyrir beinni skerðingu væri óvissa um áhrif þverana fjarða á strauma og á botngerð og vistkerfi innan þverana. Þannig ríkti óvissa um áhrif þverana fjarðanna á leirur. Enn fremur að mat á áhrifum af þverun fjarðanna á marhálmi væri háð óvissu af sömu ástæðum. Það varðaði fyrst og fremst þverun Djúpafjarðar og þverun Þorskafjarðar. Taldi stofnunin að áður en ákvarðanir yrðu teknar um þveranir fjarðanna þyrftu að fara fram frekari rannsóknir á straumum og botnseti. Í umfjöllun um áhrif á fugla tók Skipulagsstofnun undir með framkvæmdaraðila að óháð leiðarvali myndi nýr Vestfjarðavegur hafa áhrif á fuglalíf. Rakti stofnunin að óvissa væri um áhrif vegalagningar samkvæmt leið Þ-H á álfir og fugla síðsumars að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands. Djúpi fjörður hefði alþjóðlegt verndargildi fyrir álfir og firðirnir hefðu alþjóðlegt gildi fyrir rauðbrysting, því um 1% af stofni hans færi um svæðið vor og haust. Var það niðurstaða Skipulagsstofnunar að ekki væri unnt að segja til um áhrif veglína sem þveri mynni Djúpafjarðar og Gufufjarðar á fugla síðsumars fyrr en gerð hefði verið fuglatalning.

Í greinargerð með hinu kærða framkvæmdaleyfi er tíundað hvaða rannsóknir og gögn voru lögð fram eftir að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir, þ. á m. uppfærð straumlíkön og útreikningar straumhraða vegna útfærslu fjarðarþverana, svo og gögn og rannsóknir sem varða botndýralíf, fiskungviði og botnrof vegna þverana. Leiddu þær rannsóknir til þess að útfærslu þverunar Djúpafjarðar var breytt þannig að lagðar yrðu tvær brýr í stað einnar, en sömu rannsóknir bentu til þess að lenging brúaropa yfir Þorskafjörð og Gufufjörð myndi hafa takmörkuð áhrif. Setti sveitarstjórn og sem skilyrði fyrir veitingu framkvæmdaleyfisins að tvær brýr yrðu í þverun Djúpafjarðar til að draga sem kostur væri úr áhrifum þverunar. Enn fremur var það skilyrði sett að útfærsla brúaropa skyldi miða við að straumhraði yrði um 2,0 m/s. Við veitingu framkvæmdaleyfisins leitaði sveitarstjórn umsagnar Náttúrufræðistofnunar sem taldi enn nokkra óvissu ríkja um áhrif framkvæmda á álfir og fuglalíf síðsumars og að fyrirætlanir framkvæmdaraðila í framkvæmdaleyfisumsókn um fuglatalningu og vöktun fugla fyrir og eftir framkvæmdir væru ófullnægjandi. Lagði stofnunin áherslu á að fylgst yrði með fuglum með reglulegum talningum og að fuglarannsóknir næðu yfir a.m.k. fimm ár eftir að framkvæmdum lyki. Eins að áætlun þar um yrði unnin í samráði við stofnunina og náttúrustofur eftir atvikum.

Var stofnunin þeirrar skoðunar að setja þyrfti þessi atriði sem skilyrði í framkvæmdaleyfi auk þeirra skilyrða um erni og æðarvarp sem væri þegar gert ráð fyrir. Var og það skilyrði sett fyrir framkvæmdaleyfinu að framkvæmdaraðili skuli telja fugla í Djúpafirði og Gufufirði áður en þeir yrðu þveraðir, til að draga úr óvissu um áhrif á fugla síðsumars á svæðinu. Fuglatalningar skuli taka a.m.k. til álfta og rauðbrystings og skuli Vegagerðin hafa samráð við Náttúrustofu Vestfjarða, Náttúrufræðistofnun Íslands eða sambærilegra fagaðila um útfærslu á slíkum talningum. Einnig skuli Vegagerðin leggja fram vöktunaráætlun á fuglum, sem skuli a.m.k. taka til 3ja ára eftir að framkvæmdum lýkur. Þá kemur fram í greinargerðinni með hinu kærða leyfi, svo og í leyfinu sjálfu, að Vegagerðin skuli í fleiri tilvikum hafa samráð við fagaðila, s.s. vegna tilrauna til að endurheimta leirur. Að framangreindu virtu bendir ekkert til þess, að mati úrskurðarnefndarinnar, að gæðum og áreiðanleika þeirra upplýsinga sem fyrir lágu og litið var til við ákvarðanatöku sveitarstjórnar hafi verið ábótavant. Er í þessu sambandi einnig rétt að benda á að fyrir sveitarstjórn lágu upplýsingar um áhrif breyttrar veglínu um Teigsskóg, en í matsskýrslu er m.a. fjallað um áhrif leiðar Þ-H á lífríki í fjörum og á leirum, á marhálum, sem og á sjávarfítjar, og þau áhrif metin.

Málsástæður kæranda sem lúta að óvissu um áhrif framkvæmdanna á fuglalíf, skorti á rannsóknnum á því og aðferðafræði við talningar, sem og að skorti á rannsóknnum á gróðurfari Teigsskógar, eru mikið til af sama meiði og hluti kæranda kom að sem athugasemdum við frummatsskýrslu Vegagerðarinnar. Hvorki niðurstaða álits Skipulagsstofnunar né umsagnir sérfróðra aðila, s.s. Náttúrufræðistofnunar, við frummatsskýrslu og undirbúning leyfisveitingar, benda til þess að tekið hafi verið undir áhyggjur kæranda að þessu leyti. Þannig gerði Náttúrufræðistofnun ekki athugasemd við þá niðurstöðu umfjöllunar um gróðurfari í matsskýrslu Vegagerðarinnar þess efnis að engar tegundir á mögulegu framkvæmdasvæði væru á válista, en af hálfu stofnunarinnar var farið í skoðunarferð um Teigsskóg sumarið 2007 þar sem m.a. fannst ferlaufungur, sem friðaður er samkvæmt auglýsingu nr. 184/1978 um friðlýsingu nokkurra plöntutegunda. Þótt sú staðreynd, svo og athugasemdir um að litlar rannsóknir hefðu farið fram, t.d. á lágplöntum og sem fram komu í sérfræðiskýrslum sem Vegagerðin byggði mat sitt á umhverfisáhrifum á, hefðu gefið tilefni til frekari rannsókna hvað þetta varðar, þykir sá annmarki lítilsháttar þegar litið er til þess að framangreind auglýsing bindur hendur Vegagerðarinnar sem framkvæmdaraðila við vegalagninguna.

Þá verður ekki séð að rök hafi verið talin standa til þess að meta sérstaklega stofnstærð tiltekinna fuglategunda á svæðinu, s.s. rjúpu, músarrindils eða auðnutittlings, þótt þær tegundir njóti friðunar skv. ákvæðum laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Hafa enda ekki verið skilgreind mikilvæg svæði fyrir þær tegundir hér á landi auk þess sem þær eru ekki á válista. Í því tilliti skal nefnt að þótt rjúpa hafi verið flokkuð af Náttúrufræðistofnun sem tegund í yfirvofandi hættu er hún útbreiddur og algengur varpfugl hér á landi og er stofnvísitala rjúpu mæld á landsvísu ár hvert.

Loks er kveðið á um það í 8. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd að ákvarðanir, svo sem sú leyfisveiting sem hér um ræðir, skuli eins og kostur er byggjast á þáttum eins og t.d. verndarstöðu og stofnstærð tegunda og skal tekið mið af áhrifum ákvörðunar á þá þætti. Ekki er um það deilt að Breiðafjörður er alþjóðlega mikilvægt fuglasvæði sem gegnir m.a. hlutverki sem viðkomusvæði rauðbrystings og fjaðrafellistaður álfta. Þótt um mikilvægt svæði sé að ræða fyrir rauðbrysting og álft verður hins vegar ekki litið fram hjá því að hvorug tegundin er á válista eða talin í hættu hér á landi. Verður því ekki séð að skort hafi upplýsingar miðað við eðli ákvörðunarinnar og væntanleg áhrif á náttúruna, sbr. síðasta málslið nefndrar 8. gr.

Verður að öllu framansögðu virtu ekki talið að skortur á þekkingu eða vanhöld á rannsókn málsins hafi verið með þeim hætti í skilningi 10. gr. stjórnsýslulaga og 8. gr. laga nr. 60/2013 að staðið hafi hinni kærðu leyfisveitingu í vegi.

Meginágreiningur málsins lýtur að því hvort sveitarstjórn Reykhólahrepps hafi verið heimilt að lögum að veita framkvæmdaleyfi fyrir þeim kosti að leggja Vestfjarðaveg eftir leið Þ-H. Telja kærundur svo ekki vera og tefla fram þeim rökum að leiðarvalið hafi farið gegn markmiðum laga nr. 106/2000 þar sem aðrir kostir hafi verið a.m.k. jafngóðir og haft í för með sér minni umhverfisáhrif. Fjárhagsleg sjónarmið hafi ráðið för, umferðaröryggi hefði mátt tryggja með öðrum leiðum, leiðarvalið sé íþyngjandi gagnvart landeigendum og til þess hafi ekki staðið brýn nauðsyn.

Yfirlýstur tilgangur fyrirhugaðrar framkvæmdar samkvæmt tillögum að matsáætlunum og matsskýrslu er að bæta samgöngur um sunnanverða Vestfirði og hafa jákvæð áhrif á samfélagið með því að tryggja áreiðanlegar og öruggar samgöngur um Vestfjarðaveg. Jafnframt er tekið fram að samkvæmt markmiðum samgönguáætlunar sé æskilegt að stytta veginn sem mest, ef styttingin er hagkvæm. Þá er áréttað að greiðfærni og umferðaröryggi séu grunnforsendur þess að brýna nauðsyn beri til að ráðast í framkvæmdir. Í matsskýrslu er nánar greint frá því að áætlað sé að stytta vegalengdir og losna við erfiða vegi um Hjallaháls og Ódrjúgsháls með því að þvera firði og/eða leggja veginn um jarðgöng. Leiðin um Vestfjarðaveg verði allt að 21 km styttri að loknum framkvæmdum.

Í fyrra mati á umhverfisáhrifum voru metin áhrif leiða B, C og D. Í matsáætlun Vegagerðarinnar frá árinu 2015 er rakið að metnar verði leiðirnar A1, D2, H, I og Þ-H, en jafnframt eru í áætluninni kynntar fjórar leiðir sem ákveðið var að hafna, þ.e. leiðir A, B1, D og D1. Í matsskýrslu er svo fjallað um áhrif leiða A1, D2, H1, I og Þ-H á umhverfið, en leið H1 mun vera útfærsla leiðar H sem kynnt var í matsáætlun. Eins og lýst er í málavaxtakafli voru fleiri kostir kynntir til sögunnar við aðalskipulagsbreytingu Reykhólshrepps, leið R að tillögu verkfræðistofu sem ráðin var af hreppnum og leið A3 sem Vegagerðin kannaði af því tilefni. Báðar byggðu á núverandi Reykhólasveitarvegi en leið A3 fæli í sér meiri uppbyggingu vegarins en leið R. Auk núllkosta hefur fjöldi kosta því verið kannaður og áhrif þeirra skoðuð í mati á umhverfisáhrifum framkvæmda og/eða í umhverfismati áætlana. Var þannig farið að þágildandi 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000, sbr. og 6. mgr. 10. gr., og gerð grein í frummatsskýrslu og matsskýrslu fyrir helstu möguleikum sem til greina komu við lagningu Vestfjarðavegar og umhverfisáhrifum þeirra. Þá fór fram samanburður valkosta á því stigi, svo og í umhverfismati vegna aðalskipulagsbreytingar.

Grunnur að mati á umhverfisáhrifum er lagður með matsáætlun framkvæmdaraðila, en skv. þágildandi 1. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000 skyldi þar lýsa m.a. framkvæmdinni og öðrum möguleikum sem til greina kæmu. Í skyldu framkvæmdaraðila til að leggja fram, fjalla um og bera saman helstu möguleika sem til greina koma felst jafnframt að hann getur hafnað framkvæmdarkosti sem ekki er raunhæfur eða hann telur ekki koma til greina að teknu tilliti til markmiðs framkvæmdar. Mat hans þar um verður þó að vera málefnalegt og hlutlægt. Í matsáætlun Vegagerðarinnar frá árinu 2015 var svokallaði leið A um Reykjanes hafnað, en leiðum R og A3 svipar til þeirrar leiðar. Um ástæðu höfnunar á leið A segir í matsáætluninni að hún sé lengri en aðrar skoðaðar leiðir og mun dýrari vegna langrar brúar yfir Þorskafjörð. Jafnframt teldi Vegagerðin að umhverfisáhrif leiðarinnar yrðu umtalsverð þótt full vatnsskipti yrðu tryggð, m.a. þyrfti að leggja nýjan veg um Reykjanes þar sem m.a. yrði raskað svæði nr.

338 á náttúruminjaskrá, Barmahlíð, og hverfisverndarsvæði H1 í Aðalskipulagi Reykhólahrepps 2006-2018. Þar yrðu inngríp í landslagið, miklar skeringar og fyllingar, til að hægt væri að koma fyrir öruggum vegi með 90 km/klst. hámarkshraða. Teldi Vegagerðin mjög líklegt að ef nýr Vestfjarðavegur yrði lagður samkvæmt leið A myndu fljótlega koma fram kröfur um að stytta veginn með þverun Berufjarðar. Með þeirri þverun fremst á leirum myndi fylgja nýr vegur norðan Hafrafells og um votlendið, beggja vegna Laxár, í botni Króksfjarðar. Yrði Berufjörður þveraður utar, þ.e. að vegurinn færi yfir Borgarlandið sunnan Hafrafells, þyrfti að þvera Króksfjörð að auki. Með leið A myndi vegakerfið lengjast til muna þar sem að enga núverandi vegi væri hægt að leggja niður. Í matsáætlun 2015 er því lýst að leið A hafi einnig verið hafnað í matsáætlun árið 2012. Einn kæranda hefði mótmælt því og viljað að sú leið kæmi til mats en Vegagerðin svarað því til að leiðin fæli í sér að leggja þyrfti nýjan 27 km langan veg, m.a. um svæði nr. 338 á náttúruminjaskrá. Verður ekki séð af gögnum málsins að aðrir hafi hreyft því að kanna þyrfti betur leið um Reykjanes fyrr en við málsmeðferð aðalskipulagsbreytingar Reykhólahrepps þegar leið R og síðar leið A3 komu til umræðu, en fram að þeim tíma hafði Reykhólahreppur veitt jákvæðar umsagnir vegna leiðar Þ-H og tekið undir að nýr vegur yrði lagður samkvæmt henni.

Í frumathugun Vegagerðarinnar á valkosti um Reykjanes, leið A3, er það reifað að leið um Reykjanes, leið A, hefði áður verið hafnað á grundvelli kostnaðar, umhverfisáhrifa, umferðaröryggis og aukningar akstursvegalengda miðað við aðrar leiðir.

Ljóst er að leið um Reykjanes var ekki útilokuð frá mati á umhverfisáhrifum á grundvelli fjárhagslegra sjónarmiða eingöngu þótt þau sjónarmið geti komið til álita við endanlega ákvörðun um lagningu vegarins. Þar sem ekki liggja fyrir sambærilegar rannsóknir um áhrif Reykjanesleiða í samanburði við áhrif leiðar Þ-H á umhverfið var Vegagerðinni ekki heldur stætt á að hafna því að meta kosti þeirra leiða vegna umhverfisáhrifa, jafnvel þótt áhrifin gætu reynst víðtækari í framtíðinni ef tilgáta stofnunarinnar um þverun Berufjarðar myndi rétt reynast.

Kærendur hafa bent á að í skýrslu Viaplan frá desember 2018 komi fram að með tilliti til umferðaröryggis bendi ekkert til þess að Reykhólasveitarvegur í núverandi mynd sé hættulegri en nálægir vegakaflar og hefur einn kæranda tekið saman gögn sem hann telur styðja þá ályktun. Í nefndri skýrslu var hins vegar einnig bent á að Reykhólaledið R og A3 hefðu ekki farið í gegnum umferðaröryggismat og taldi höfundur skýrslunnar að því ríkti óvissa um umferðaröryggismat á vegkaflanum frá Reykhólum að gatnamótum Vestfjarðavegar. Benti höfundur enn fremur á að umferðaröryggismat virtist eingöngu miða við veghönnunaratríði en ekki virtust taldar upp mögulegar mótvægisáðgerðir, s.s. uppsetning vegriða meðfram vegum eða í miðju vega til að skilja að akstursstefnur, sem gætu bætt öryggi vega til muna. Við breytingu á aðalskipulagi var unnið nýtt umferðaröryggismat þar sem bornar voru saman þær tvær leiðir sem áður höfðu verið skoðaðar, þ.e. leiðir D2 og Þ-H, svo og Reykjanesleiðir A3 og R. Telur úrskurðarnefndin ekki efni til að vefengja niðurstöður umferðaröryggismatsins þótt einn þeirra þriggja sérfræðinga sem það unnu hafi verið starfsmaður Vegagerðarinnar. Niðurstöður þess umferðaröryggismats voru þær að leið R kæmi mun óhagstæðar út en hinar þar sem hún byggðist að þriðjungi á að notaður yrði núverandi vegur, sem uppfyllti ekki kröfur um vegferla, 8 m vegbreidd og fláa. Leiðir A3 og Þ-H þóttu sambærilegar. Ókostur leiðar A3 miðað við leið Þ-H væri helst að hún væri um 5 km lengri og lágbogar ekki nógu stórir, en það sem drægi mat á leið Þ-H niður í samanburði við leið A3 væri það óþekkta varðandi t.d. vegferla og breiddir, því verið væri að bera saman lengri leið en búið væri að hanna. Eftir sem áður kom leið D2 verst út og tekið fram að það væri helst vegna hæðar í landi og langhalla sem á köflum væri töluvert mikill. Í matinu var reiknað með að vegrið yrðu sett upp þar sem þess yrði þörf

og öryggissvæði fyrir alla valkosti yrðu fullnægjandi. Þá var tekið fram í umferðaröryggismatinu að á öllum leiðum væru og yrðu líklega töluverður fjöldi tenginga, lauslega áætlað um 40-50 á leiðum Þ-H og D2, en um 60-70 á leiðum A3 og R. Fjöldi og útfærsla þeirra var þó ekki tekin inn í mat á umferðaröryggispáttum þar sem leiðirnar voru mislangt komnar í útfærslu.

Þegar kemur að umferðaröryggi telur úrskurðarnefndin rétt að benda á að þótt rauntölur um t.d. umferð um veg og óhöpp gefi ákveðna mynd af öryggi hans miðað við núverandi ástand og notkun þá er umferðaröryggismat framkvæmt m.a. til að meta slysaþættu út frá áætlaðri umferð og hönnunarstikum, en ekki eingöngu með hliðsjón af slysatölum fortíðar. Að því athuguðu telur nefndin þá ályktun að leið R sé síðri kostur að teknu tilliti til umferðaröryggis eiga við rök að styðjast. Þá skal á það bent að þrátt fyrir að leiðir Þ-H og A3 teldust sambærilegar að öryggi í umferðaröryggismati því sem fram fór þá var sú fyrri dregin niður þar sem hönnun lá ekki fyrir, en miða verður við að úr því verði bætt, auk þess sem ekki var tekið tillit til þess í matinu að vegtengingar yrðu fleiri á leið A3. Af því sem rakið er verður ekki talið einsýnt að umferðaröryggissjónarmið hafi leitt til þess að ekki ætti að meta umhverfisáhrif Reykjanesleiða en þau sjónarmið styðja það þó öðrum þræði þegar litið er til fjölda vegtenginga. Þá verður ekki hjá því litið að styttri vegalengdir er meðal markmiða framkvæmdarinnar, en með lagningu Vestfjarðavegar milli Bjarkalundar og Skálaness um leið Þ-H verður hann um 5 km styttri en ef hann yrði lagður um Reykjanes. Að því virtu verður ekki haggð ákvörðun Vegagerðarinnar um að hafna þeim kosti að meta umhverfisáhrif þess að leggja Vestfjarðaveg milli Bjarkalundar og Skálaness um Reykjanes, hvort sem er eftir leið A, leið R eða leið A3. Breytir ekki þeirri niðurstöðu að deilt sé um kostnað mismunandi leiða enda er málefnalegt og í beinu samhengi við tilgang framkvæmdarinnar að líta til sjónarmiða um vegalengdir og umferðaröryggi, en hið síðara er að auki nátengt hinu fyrra.

Álit Skipulagsstofnunar er á þann veg að allar framlagðar veglínur í mati á umhverfisáhrifum, þ.e. leiðir A1, D2, I, H1 og Þ-H, muni hafa neikvæð áhrif á náttúruminjar, en jafnframt liggi fyrir að nauðsyn sé talin á að bæta samgöngur um svæðið og að endurbygging núverandi vegar sé ekki talin vera raunhæfur valkostur. Að mati stofnunarinnar uppfylli leið D2 best markmið laga nr. 106/2000 um að draga eins og kostur sé úr neikvæðum áhrifum framkvæmda. Byggt á þekktum áhrifum á birkiskóglendi, votlendi, leirur og sjávarfitjar, tegundir sem njóta friðunar, menningarminjar og landslag er það niðurstaða Skipulagsstofnunar að leiðir A1, I og Þ-H séu að öllu samanlögðu líklegar til að hafa í för með sér talsverð til veruleg neikvæð umhverfisáhrif, sem ekki sé hægt nema að takmörkuðu leyti að fyrirbyggja eða draga úr með mótvægisáðgerðum. Vegagerðin vísar til þess í matsskýrslu að ákvörðun um leiðarval byggist á góðum samgöngum til framtíðar, umferðaröryggi, áhrifum framkvæmdanna á umhverfið, kostnaði og arðsemi. Þar kemur einnig fram að leið Þ-H sé sá kostur sem Vegagerðin kjósi og í því sambandi vísar hún í matsskýrslu til kostnaðarsjónarmiða og áherslu Reykhólahrepps á lagningu vegar um láglandi, en hvorki um Hjallaháls né Ódrjúgsháls. Auk þess séu neikvæð áhrif leiða A1 og I á umhverfið veigamiklir áhrifaþættir. Þótt leið Þ-H fari um svæði á náttúruminjasrá hafi markvisst verið unnið að því að draga úr umhverfisáhrifum hennar á svæðið, almannahagsmunir krefjast þess að samgöngur um það verði bættar og að sú leið sem verði valin verði fullnægjandi með tilliti til umferðaröryggis. Óhjákvæmilegt sé að sú leið sem fyrir valinu verði hafi í för með sér neikvæð umhverfisáhrif.

Þar sem úrskurðarnefndin hefur þegar komist að þeirri niðurstöðu að málefnalegt hafi verið af Vegagerðinni að útiloka þann kost að leggja fyrirhugaðan veg um Reykjanes voru þeir kostir einir í stöðunni að leyfa lagningu vegar eftir einhverri þeirri leið sem sætt höfðu mati á umhverfisáhrifum. Að Reykjanesleiðum slepptum lýtur ágreiningur málsins aðallega að því að veitt hafi verið leyfi fyrir leið Þ-H frekar en leið D2, en aðrar leiðir voru ekki skoðaðar frekar

við breytingu á aðalskipulagi. Leið Þ-H liggur á láglendi, m.a. um Teigsskóg, en leið D2 fer í jarðgöngum í gegnum Hjallaháls og áfram yfir Ódrjúgsháls. Þykir ekki varhugavert, að teknu tilliti til gagna málsins, að leggja til grundvallar að leið Þ-H hafi neikvæðari umhverfisáhrif í för með sér en leið D2, þótt sú síðari hafi slík áhrif einnig í för með sér.

Teigsskógur er lágvaxinn en sérstakur sem heildstæður skógur og á svæðinu er greinilegt samspil vistkerfa frá fjalli til fjöru sem fyrirhugaður vegur mun slíta í sundur. Svæðið er á C-hluta náttúruminjasrár, svæði 303, og er þar svo lýst: „Norðurströnd Þorskaðfjarðar og fjöru í Djúpaflirði, Reykhólahreppi, A-Barðastrandarsýslu. (1) Fjörur, fitjar og sjávartjarnir frá Teigsskógum að Grónesi. Auk þess skóglendi á norðurströnd Þorskaðfjarðar milli Teigsskóga og Hallsteinsness. (2) Viðlendar og lífauðugar fjörur með miklu fuglalífi. Þéttur skógur og gott sýnishorn af landslagi við norðanverðan Breiðafjörð.“ Með hliðsjón af þeim náttúruverðmætum sem munu fara forgörðum er ljóst að sveitarstjórn bar ríka skyldu til að vega og meta þann ávinning sem fengist gæti að teknu tilliti til þeirra málefnalegu sjónarmiða sem fyrir hendi væru og færa að lögum nauðsynleg rök fyrir leyfisveitingunni.

Almennt verður að telja þau markmið málefnaleg sem fram koma í lögum en þau geta þó verið misvísandi og skarast. Greiðar og öruggar samgöngur eru t.d. markmið vegalaga, sbr. 1. gr. þeirra, og á það ákveðna samsvörun í því markmiði sem tilgreint er í 1. gr. skipulagslaga að öryggi landsmanna sé haft að leiðarljósi. Þar er hins vegar jafnframt gert að markmiði að tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll sem aftur endurspeglar það markmið laga nr. 106/2000 að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar. Verður að líta til atvika hverju sinni um hvaða markmið eru látin ráða för, ein og sér eða í sameiningu.

Svo sem áður er komið fram tók sveitarstjórn Reykhólahrepps saman greinargerð við veitingu hins kærða framkvæmdaleyfis í samræmi við fyrirmæli 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Er ljóst af greinargerðinni, svo og af undanfara málsins, að sveitarstjórn veitti leyfið að vel athuguðu máli. Þegar hefur verið fjallað um þær rannsóknir sem gerðar voru eftir að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir, framkvæmdin var löguð að nýjum niðurstöðum, hugað var að mótvægisáðgerðum og skilyrði sett fyrir framkvæmdinni þegar leyfi var veitt. Í rökstuðningi sínum fyrir leyfisveitingunni vísar sveitarstjórn og til þess að það sé hlutverk sveitarfélagsins að tryggja að ráðist verði í nauðsynlegar samgöngubætur á Vestfjarðavegi og tryggja að dregið verði úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmda eins og kostur sé. Leitað hafi verið lausna á þessu mikilvæga verkefni og niðurstaðan sé að leið Þ-H sé sá kostur sem tryggi nauðsynlegar samgöngubætur, en um leið setji sveitarfélagið skýra skilmála fyrir framkvæmdunum, sem felist í að endurheimta skóg, votlendi og gróður sem raskist, og tryggja að hönnun brúa tryggi full vatnsskipti og dragi úr botnrofi. Leitað hafi verið leiða til að draga úr eða koma í veg fyrir neikvæð umhverfisáhrif leiðar Þ-H og kannað hvort unnt sé að draga úr kostnaði við leið D2 og auka umferðaröryggi hennar. Aflað hafi verið nýrra gagna til að draga úr óvissu um áhrif á umhverfið, upplýsa betur um samfélagsáhrif tímasetningar samgöngubóta, lagt fram umferðaröryggismat og ítarleg valkostagreining. Reykhólahreppur telji ljóst að leið Þ-H hafi umfangsmeiri neikvæð umhverfisáhrif í för með sér en leið D2, en auki hins vegar umferðaröryggi meira en leið D2 samkvæmt umferðaröryggismati Vegagerðarinnar. Verulegur munur sé á kostnaði þessara framkvæmdakosta, sem sé slíkur að hann sé líklegur til að hafa afgerandi áhrif á tímasetningu samgöngubóta. Sveitarfélagið telji brýna þörf fyrir samgöngubætur, sem felist í auknu umferðaröryggi, aukinni greiðfærni og styttingu leiða. Sú þörf taki til hagsmuna mun fleiri aðila en Reykhólahrepps eingöngu, þar sem hagsmunir ná til allra Vestfjarða. Hagsmunir samfélagsins vegna bættra samgangna séu meiri en þau neikvæðu umhverfisáhrif sem framkvæmdir hafi í för með sér. Að teknu tilliti til samfélagsáhrifa,

umhverfisáhrifa, samgöngubóta, tímasetninga, mótvægisáðgerða og vöktunar var að lokum veitt leyfi fyrir leið Þ-H með ákveðnum skilmálum.

Af rökstuðningi sveitarstjórnar er ljóst að litið var til þeirra markmiða laga sem áður eru tiltekin, en lögmæt sjónarmið um umferðaröryggi vógu þyngst í ákvörðun hennar um leyfisveitinguna. Í álit Skipulagsstofnunar er vísað til þess að í matsskýrslu komi fram að allar skoðaðar leiðir standist umferðaröryggiskröfur. Í matsskýrslunni kemur hins vegar jafnframt fram að áhrif ofanflóða á leið D2 yrðu mikil en lítil á leið Þ-H. Þá fylgdi skýrslunni umferðaröryggismat (RSIA) frá árinu 2016 þar sem lagt var mat á þær fimm veglínur sem í skýrslunni greinir með tilliti til umferðaröryggis. Var það niðurstaða samanburðar á umferðaröryggisþáttum að munurinn á veglínunum A1, H1, I og Þ-H væri svo lítill að ekki skipti máli að mati þeirra sem matið unnu en veglína D2 kæmi verst út í samanburðinum. Var tekið fram að kaflar hennar væru í miklum bratta sem væru yfir viðmiðunarreglum og sniðhalli einnig, hún færi mest upp í 168 m hæð auk þess að vera um 2 km lengri en hinar leiðirnar. Svo sem áður er komið fram var unnið nýtt umferðaröryggismat við breytingu á aðalskipulagi þar sem leið D2 kom verst út af þeim leiðum sem þar voru bornar saman og var ástæða þess hæð í landi og langhalli, sem tekið var fram að á köflum væri töluvert mikill. Í umhverfisskýrslu með breytingu á aðalskipulagi kemur fram að Vegagerðin lagði leið D2 upp með göngum í lítilli hæð og þá 4,5 km löngum en verkfræðistofan Multiconsult skoðaði göng í um 100 m hæð og þá 3,0 km löng, en auk þess þann möguleika að breyta veglínunni þannig að langhalli yrði mestur 7% á leiðinni. Vegagerðin tiltók í athugasemdum sínum við þann kost að hún hefði skoðað hann áður, en þróunin hérlandis væri að hafa gangamunna lægra yfir sjó og að með lengri göngum fengist m.a. meira umferðaröryggi með lágum fyllingum og litlum halla utan gangamunna. Var við aðalskipulagsbreytinguna miðað við tillögu Vegagerðarinnar og bent á að brekkur á leið D2 væru með allt að 8% halla á 500 m kafla og 2,3 km leið yfir 7% halla, en bratti á leið Þ-H væri mestur 6,5%, með um 600 m kafla yfir 6% halla. Mikill bratti er skýr áhættuþáttur þegar kemur að umferðaröryggi og telur úrskurðarnefndin upplýst að umferðaröryggi sé betur tryggt með leið Þ-H en leið D2, sem áfram lægi yfir annan þeirra tveggja hálsa sem hafa sýnt sig vera helstir farartálmar á svæðinu. Stóðu markmið laga nr. 106/2000 því ekki í vegi að leið Þ-H væri valin, en leitað hafði verið leiða til að draga úr áhrifum hennar í samræmi við nefnd markmið. Er enda ljóst að það er ekki markmið laganna að banna framkvæmdir sem hafa í för með sér umhverfisáhrif heldur að upplýst sé um þau og að reynt sé eftir megni að draga úr þeim. Var jafnframt réttmætt að vísa til þess að hagsmunir samfélagsins lægju í því að framkvæmdir frestuðust ekki enn frekar, enda býr að baki mismunandi framkvæmdatíma leiða Þ-H og D2 ekki eingöngu munur á kostnaði heldur sá eðlismunur að leggja veg um land einvörðungu eða um jarðgöng að hluta. Lágu því lögmætar og málefnalegar ástæður leyfisveitingunni að baki og var álit Skipulagsstofnunar að mati úrskurðarnefndarinnar lagt til grundvallar með viðeigandi hætti og rökstudd afstaða tekin til þess, sbr. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga og 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000.

Þar sem leið Þ-H liggur ekki um friðlýst svæði var undanþága ráðherra til framkvæmda skv. 1. mgr. 41. gr. laga nr. 60/2013 ekki nauðsynleg. Hins vegar er vegurinn fyrirhugaður að hluta til um svæði á C-hluta náttúruminjaskrár, sem skv. 3. mgr. 37. gr. sömu laga ber að forðast að raska nema almannahagsmunir krefjist þess og annarra kosta hafi verið leitað. Þá liggur fyrir að raskað verður tilteknum vistkerfum sem njóta sérstakrar verndar skv. 1. mgr. 61. gr. laganna. Í þeirri grein er kveðið á um að forðast beri að raska þeim vistkerfum sem verndarinnar njóti nema brýna nauðsyn beri til. Í álitinu sínu kemst Skipulagsstofnun meðal annars að þeirri niðurstöðu að í ljósi þess að allar veglínurnar fimm uppfylli umferðaröryggiskröfur hafi ekki verið sýnt fram á brýna nauðsyn þess að leggja veginn samkvæmt leið Þ-H, sem hefði í för með sér mest rask á birkiskógi sem njóti verndar 61. gr. laga nr. 60/2013. Úrskurðarnefndin leggur

áherslu á að áður hefur verið vikið að hlutverki Skipulagsstofnunar lögum samkvæmt, svo og að verkaskiptingu á milli stofnunarinnar og sveitarstjórna. Liggur ljóst fyrir að það er ekki hlutverk Skipulagsstofnunar að leggja mat á það samkvæmt náttúruverndarlögum hvort nefnt skilyrði um brýna nauðsyn sé uppfyllt hverju sinni. Það hlutverk er á verksviði leyfisveitanda, að fengnum lögboðnum umsögnum, og verður að eftirláta honum nokkuð svigrúm til þess mats. Sveitarstjórn Reykhólahrepps aflaði tilskilinna umsagna Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar og náttúruverndarnefndar í samræmi við 3. mgr. 37. gr. og 3. mgr. 61. gr., sbr. 1. og 2. mgr. 68. gr. laganna. Umsagnaraðilar lögðust ekki gegn framkvæmdinni og var tekið viðhlítandi tillit til þeirra atriða sem í umsögnum komu fram, m.a. með skilyrðum um mótvægisáðgerðir þótt t.a.m. endurheimt birkiskógar komi aldrei að fullu í stað þess sem raskað er. Þá lágu umsagnir Breiðafjarðarnefndar einnig fyrir í samræmi við 1. mgr. 6. gr. laga nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar og voru þær allar á þá lund að tryggja þyrfti vatnsskipti í fjörðum við framkvæmdina. Svo sem áður segir var brugðist við því með frekari rannsóknnum sem leiddu t.a.m. til breyttrar hönnunar við þverun Djúpafjarðar.

Ekki er um það deilt og er engum blöðum um það að fletta að brýn nauðsyn er á samgöngubótum á því svæði sem um ræðir. Að teknu tilliti til þess svigrúms sem sveitarstjórn hefur verið játað verður fallist á að hún hafi fært ásættanleg rök fyrir því að þeir samfélagslegu hagsmunir sem hún vísaði til, og felast í auknu umferðaröryggi vegfarenda um sveitarfélagið til frambúðar, feli í sér brýna nauðsyn í skilningi 61. gr. laga nr. 60/2013, en fyrir liggur að lagning vegarins myndi alltaf raska þeim verndarhagsmunum sem þar eru tilgreindir, þótt í mismiklum mæli yrði. Með sama hætti eru uppfyllt skilyrði 3. mgr. 37. gr. laganna, enda um almannahagsmuni að ræða, og voru fjölmargir kostir skoðaðir áður en ákvörðun var tekin.

Loks er rétt að benda á að eins og lýst er í matsskýrslu og sjá má af gögnum málsins liggja allar þær veglínur sem skoðaðar hafa verið að mestu um land í einkaeigu en ekki um land í eigu sveitarfélagsins eða ríkis, svo sem háttaði í máli Hæstaréttar nr. 425/2008 og kærendur hafa vísað til. Yrði ekki farið um land það sem kærendur eiga yrði eftir atvikum farið með umræddan veg um land annarra landeigenda, en um er að ræða á þriðja tug landareigna. Mismunandi leiðarval myndi því ávallt leiða til íþyngjandi ákvörðunar gagnvart einhverjum landeigendum. Verður því ekki séð að sjónarmið um meðalhóf gagnvart kærendum sérstaklega, umfram aðra landeigendur, hafi átt að standa hinn kærðu ákvörðun í vegi.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið verður ekki talið að hin kærða ákvörðun um veitingu framkvæmdaleyfis til lagningar Vestfjarðavegar eftir leið Þ-H sé háð þeim form- eða efnisannmörkum að ógildingu varði og verður kröfu kærenda þar um því hafnað.

Úrskurðarorð:

Vísað er frá úrskurðarnefndinni kröfu Gunnlaugs Péturssonar.

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar sveitarstjórnar Reykhólahrepps frá 25. febrúar 2020 um að veita Vegagerðinni framkvæmdaleyfi fyrir Vestfjarðavegi á milli Bjarkalundar og Skálaness.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Geir Oddsson (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)