

Vegagerðin - Akureyri
Helga Aðalgeirsdóttir
Miðhúsavegi 1
600 Akureyri

Reykjavík, 9. september 2014
Tilvísun: 201206018 / 5.2

Efni: Ákvörðun um tillögu að matsáætlun Vestfjarðavegar (60) milli Bjarkalundar og Melaness

1. Inngangur

Skipulagsstofnun barst tillaga að matsáætlun fyrir Vestfjarðaveg (60) milli Bjarkalundar og Melaness í Reykhólahreppi með bréfi Vegagerðarinnar dags. 4. júlí 2014. Óskað var eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar í samræmi við 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun tilkynnti Vegagerðinni 10. júlí að tafir yrðu á afgreiðslu vegna sumarleyfa.

Í tillögu Vegagerðarinnar að matsáætlun kemur fram að ákveðið hafi verið að meta umhverfisáhrif fimm veglína, A1, D2, H, I og Þ-H, sbr. lýsingu hér á eftir sem unnin er upp úr framlögðum gögnum Vegagerðarinnar.

Leið A1 með þverun Þorskafjarðar milli Reykjanes og Skálanes. Veglína sem liggur austan og sunnan Þorskafjarðar frá Bjarkalundi og þverar Þorskafjörð yst við mynni fjarðarins, frá Reykjanesi að Melanesi.

Leið D2 breyting á staðsetningu gangamunna í Þorskafirði. Veglína sem fylgir að mestu leið D sem var hluti mats á umhverfisáhrifum 2005-2007, nema hvað gert er ráð fyrir jarðgöngum undir Hjallaháls.

Leið H jarðgangaleið undir Hjallaháls. Veglína sem fylgir í upphafi leið D en með göngum undir Hjallaháls. Þaðan út með Djúpafirði austanverðum og yfir Djúpafjörð og Gufufjörð við mynni þeirra.

Leið I um austanverðan Þorskafjörð. Veglína sem liggur í upphafi eins og leið A1 austan og sunnan Þorskafjarðar. Þverar Þorskafjörð yfir á Hallsteinsnes. Liggur síðan eins og leið H.

Leið Þ-H um Teigsskóg. Veglína um Teigsskóg, síðan yfir Djúpafjörð og Gufufjörð í sömu legu og leiðir H og I að ofan.

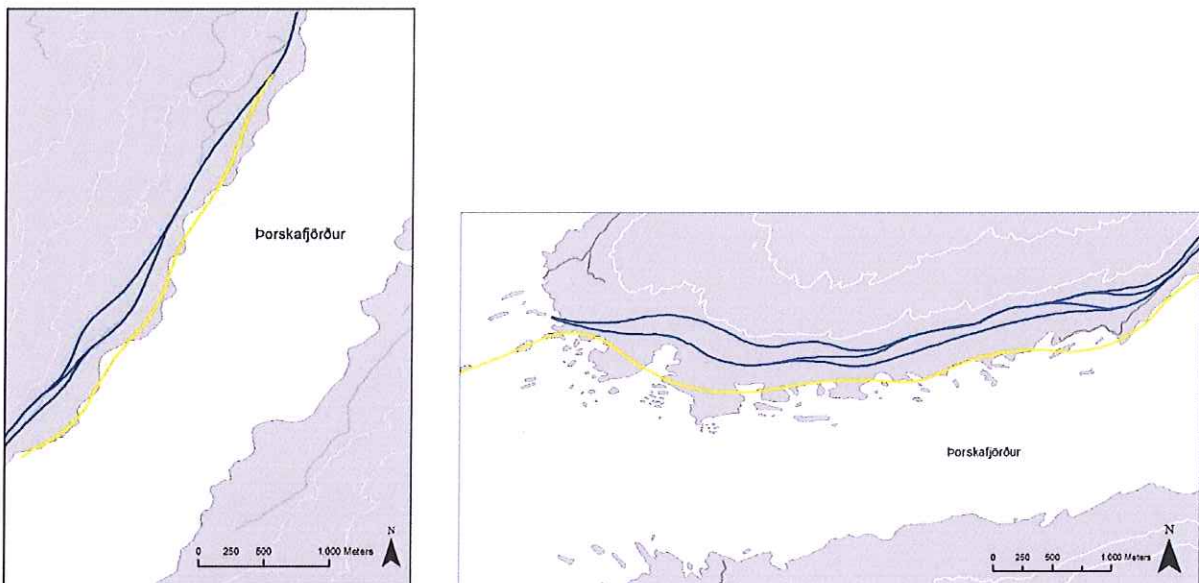


Þær leiðir sem Vegagerðin leggur fram í tillögu að matsáætlun júlí 2014 (mynd 1 í tillögu Vegagerðarinnar).

2. Forsaga málsins

Mat á umhverfisáhrifum Vestfjarðavegar frá Bjarkalundi að Eyri

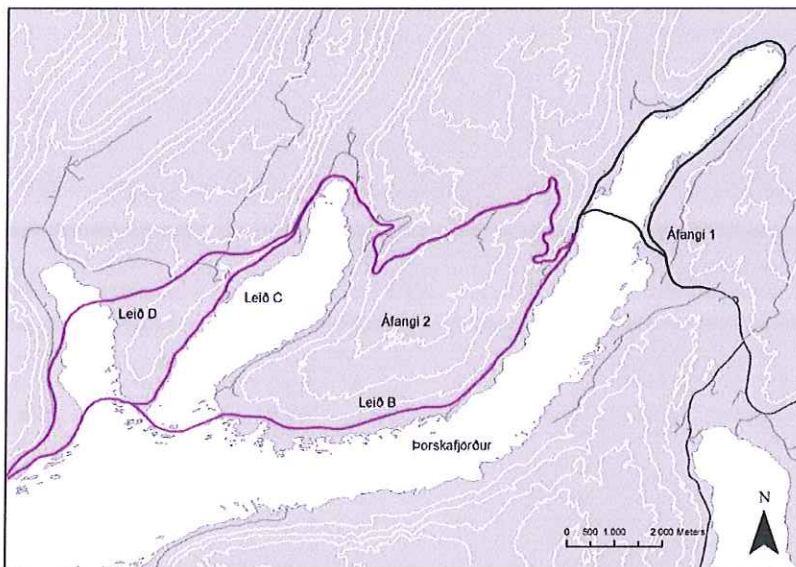
Skipulagsstofnun úrskurðaði um mat á umhverfisáhrifum Vestfjarðavegar frá Bjarkalundi að Eyri í Reykhólahreppi 28. febrúar 2006. Þar var fallist á þær tvær leiðir sem lagðar voru fram á milli Bjarkalundar og Þórisstaða (1. áfangi) og jafnframt fallist á 3. áfanga frá Kraká að Eyri (en hann hefur nú verið lagður). Hinsvegar var lagst gegn leiðum B og C á kaflanum frá Þórisstöðum að Kraká (2. áfangi). Á kaflanum frá Þórisstöðum út á Hallsteinsnes fól leið B í sér sex mögulegar útfærslur, sem flokkuðust í neðri kost og efri kost. Þessar sex útfærslur leiðar B eru sýndar á myndum 3.1 og 3.2 í matsskýrslu Vegagerðarinnar sem lá til grundvallar úrskurðinum.



Mismunandi útfærslur leiðar B um Teigsskóg sem lagðar voru fram í matsskýrslu Vegagerðarinnar árið 2005 ásamt samanburðarkosti (fjörुकostur). (Myndir unnar upp úr myndum 3.1 og 3.2 í matsskýrslu Vegagerðarinnar frá 2005.)

Úrskurður Skipulagsstofnunar var kærður til umhverfisráðherra. Ráðherra kvað upp úrskurð 5. janúar 2007 þar sem fallist var á leið B í 2. áfanga með sex skilyrðum. Úrskurðinum var vísað til dómstóla. Héraðsdómur Reykjavíkur felldi dóm í málinu 26. september 2008 þar sem felldur var úr gildi sá hluti úrskurðar umhverfisráðherra þar sem fallist var á leið B. Niðurstöðu héraðsdóms var áfrýjað til Hæstaréttar. Hæstiréttur dæmdi í málinu 22. október 2009 og felldi úr gildi þann hluta úrskurðar umhverfisráðherra þar sem fallist var á leið B.

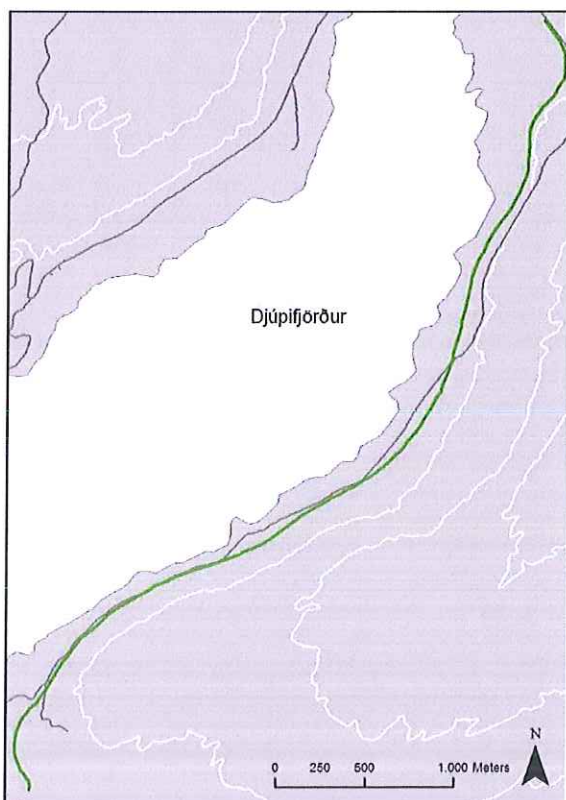
Þar sem umhverfisráðherra tók málið ekki fyrir að nýju, að eigin frumkvæði eða að beiðni Vegagerðarinnar, og endurúrskurðaði í málinu að dómnum föllnum raknaði úrskurður Skipulagsstofnunar frá 2006 við með dómi Hæstaréttar eða öðlaðist réttaráhrif að nýju, í samræmi við almennar reglur stjórnáhrifur. Nánar tiltekið þeir þættir úrskurðarins sem varða leið B í 2. áfanga.



Veglínur sem Vegagerðin lagði fram til úrskurðar í frummatsskýrslu árið 2005 (sjá mynd að ofan varðandi nánari möguleika á útfærslu leiðar B um Teigsskóg samkvæmt frummatsskýrslunni). (Mynd unnin upp úr matsskýrslu Vegagerðarinnar frá 2005.)

Ákvörðun um matsskyldu vegaf framkvæmdar við austanverðan Djúpafjörð

Árið 2008 tilkynnti Vegagerðin lagningu Djúpadalsvegjar, Vestfjarðavegjar á Hallsteinsnesi til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu. Um var að ræða veglínu með austanverðum Djúpafirði (eins og gert er ráð fyrir í veglínu H sem lögð er fram til umfjöllunar nú). Niðurstaða Skipulagsstofnunar var að framkvæmdin skyldi ekki háð umhverfismati.



Veglína við austanverðan Djúpafjörð sem lögð var fram til ákvörðunar um matsskyldu 2008. (Mynd unnin upp úr framlögðum gögnum Vegagerðarinnar frá tilkynningu framkvæmdarinnar 2008.)

Aðalskipulag Reykhólahrepps

Í Aðalskipulagi Reykhólahrepps er gert ráð fyrir veginum samkvæmt leið B. Skipulagið hlaut staðfestingu umhverfisráðherra 24. ágúst 2009, þrátt fyrir að þá lægi fyrir framangreind niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur. Lega leiðar B í aðalskipulaginu er með fyrirvara um niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og getur því veglína ekki komið til framkvæmda miðað við stöðu málsins í dag.

Framlagning tillögu að matsáætlun 2013

Vegagerðin sendi Skipulagsstofnun tillögu að matsáætlun til yfirlestrar 14. júní 2013. Í tillögunni var lögð fram línuleið B1 um Teigsskóg. Skipulagsstofnun brást við erindi Vegagerðarinnar með bréfi dags. 28. júní 2013, þar sem fram kom að stofnunin liti svo á að veglína B1 væri sambærileg fyrri útfærslum á leið B, en ekki nýr kostur sem ekki hafi verið lagt áður umhverfismat á. Í ljósi þess og úrskurðar Skipulagsstofnunar frá 28. febrúar 2006 þar sem leið B var hafnað taldi stofnunin sig ekki geta tekið við tillögu að matsáætlun sem gerði ráð fyrir mati á umhverfisáhrifum af veglínu B1. Vegagerðin sendi Skipulagsstofnun bréf dags. 12. júlí 2013 þar sem óskað var eftir því að Skipulagsstofnun endurskoðaði afstöðu sína. Með bréfi Skipulagsstofnunar til Vegagerðarinnar var tilkynnt að stofnunin teldi að ekkert nýtt hefði komið fram sem hnikaði þeirri afstöðu stofnunarinnar að veglína B1 væri sami framkvæmdakostur og valkostur B sem hefði verið lagst gegn með úrskurði stofnunarinnar þann 28. febrúar 2006.

Samráð um mögulega málsmeðferð

Veturinn 2013-2014 leitaði Vegagerðin eftir fundum með Skipulagsstofnun til að fara yfir stöðu málsins og áttu forstjórar og lögfræðingar stofnananna fund í janúar 2014 þar sem farið var yfir mögulega málsmeðferð Vestfjarðavegar í Reykhólahreppi. Þar benti Skipulagsstofnun á þá möguleika að leggja fram nýja veglínu til umhverfismats eða að óska eftir endurupptöku þess umhverfismats sem þegar hefur farið fram vegna verulegra breyttra forsendna á grundvelli ólögfesta reglna um endurupptöku mála. Í kjölfarið leitaði Vegagerðin í mars 2014 óformlega eftir álit á mögulegri málsmeðferð fyrir leið B-H og skilaði Skipulagsstofnun Vegagerðinni álit um það með minnisblaði dags. 29. apríl 2014 þar sem niðurstaðan var efnislega sú sama og rakin verður hér að aftan vegna þess erindis sem nú er til umfjöllunar.

3. Málsmeðferðarreglur laga um mat á umhverfisáhrifum

Úrskurðir eru bindandi

Í því máli sem hér er til umfjöllunar liggur fyrir úrskurður Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 eins og þau voru úr garði gerð fyrir breytingu sem gerð var á lögnum árið 2005. Úrskurðir samkvæmt lögum nr. 106/2000 eru bindandi fyrir veitingu leyfa til framkvæmda. Í mati á umhverfisáhrifum Vestfjarðavegar um Reykhólahrepp sem fram fór 2005-2007 var eins og áður segir lagst gegn veglínunum B og C í öðrum áfanga.

Endurskoðun umhverfismats

Samkvæmt 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum skal taka ákvörðun um hvort þörf sé að á endurtaka umhverfismat í heild eða að hluta ef 10 ár liða frá því að umhverfismatið fór fram. Ekki er í lögnum vikið að því hvernig fara skuli með endurskoðun eða endurupptöku umhverfismats ef forsendur hafa breyst verulega en liðin eru minna en 10 ár frá umhverfismati. Um slíka málsmeðferð gilda því stjórnsýslulög og óskráðar reglur stjórnsýsluréttar.

Hvenær telst framkvæmd ný framkvæmd í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum?

Í þessu máli reynir á spurninguna um það hvort einhverjar þeirra veglína sem nú eru lagðar fram í tillögu að matsáætlun teljist sama framkvæmd og áður hefur verið fjallað um í mati á umhverfisáhrifum.

Í lögum, reglugerð og tilskipunum Evrópusambandsins um mat á umhverfisáhrifum er ekki að finna sjónarmið eða mælikvarða sem ber að beita við mat á því hvort framkvæmd er ný eða ekki. Því telur Skipulagsstofnun rétt að líta til lögskýringargagna og dómaframkvæmdar.

Í 12. gr. laga nr. 106/2000, sbr. 11. gr. laga nr. 74/2005, er fjallað um endurskoðun matskýrslu. Í 1. mgr. 12. gr. segir að ef framkvæmdir hefjast ekki innan tíu ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggi fyrir skuli viðkomandi leyfisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda er veitt. Í athugasemdum við 11. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 74/2005 kemur eftirfarandi fram: „Hér er einvörðungu verið að vísa til þess að um sömu framkvæmd sé að ræða. Sé framkvæmdinni breytt í veigamiklum atriðum fer að sjálfsgöðu um hana sem um nýja framkvæmd.“ (Alpt. 2004-2005, A-deild, þskj. 241, 235. mál)

Samkvæmt þessu lítur löggjafinn svo á að ef gerðar eru veigamiklar breytingar á framkvæmd sé um að ræða nýja framkvæmd. Dómaframkvæmd Hæstaréttar er í sömu átt. Skipulagsstofnun bendir á dóm Hæstaréttar frá 9. júní 2005 í máli nr. 20/2005 en þar segir m.a. svo: „Þá var því lýst hér að framan að nota átti að einhverju leyti **aðra tækni** við framleiðslu í álveri Alcoa á Íslandi ehf. og taka átti með **allt öðrum hætti** á mengandi útblæstri frá verksmiðjunni, sem að auki var **verulega ólík að útliti**. Var því ekki unnt að líta á þetta sem sömu framkvæmd og umhverfismat hafði áður verið fengið um.“ (feitletrun Skipulagsstofnunar)

Af hinum tilvitnuðu orðum verður ekki annað ráðið en að Hæstiréttur líti svo á að verulegar breytingar á framkvæmd leiði til þess að ekki sé um sömu framkvæmd að ræða heldur nýja.

Með hliðsjón af framangreindu telur Skipulagsstofnun að við mat á því hvort framkvæmd sé ný beri að styðjast við það sjónarmið hvort breytingar á framkvæmd séu veigamiklar eða verulegar. Af þessu leiðir að hafi verið gerðar breytingar á framkvæmd sem teljast minniháttar eða ekki verulegar er um að ræða sömu framkvæmd. Í tilviki vegafamkvæmda lítur stofnunin svo á að sé um að ræða sömu veglínu og sambærilegt vegamannvirki sé um sömu framkvæmd að ræða.

4. Samanburður veglína í tillögu að matsáætlun við veglínur í fyrri málsmeðferð og niðurstaða

Þegar veglínurnar fimm sem nú eru lagðar fram í tillögu Vegagerðarinnar að matsáætlun eru bornar saman við þær veglínur sem gengu í gegnum mat á umhverfisáhrifum 2005-2007 og matsskylduákvörðun 2008 kemur eftirfarandi í ljós:

Leið A1

Leið A1 er ný veglína sem ekki hefur verið fjallað um áður í mati á umhverfisáhrifum.

Leið D2

Leið D2 er að mati Skipulagsstofnunar sama framkvæmd og fjallað var um sem leið D í mati á umhverfisáhrifum 2005-2007 að því frátöldu að gert er ráð fyrir göngum undir Hjallaháls. Með breytingar á framkvæmdum sem farið hafa í mat á umhverfisáhrifum fer samkvæmt 6. grein laga nr. 106/2000, þ.e. framkvæmdaraðili eða almenningur geta tilkynnt þá framkvæmd til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um hvort hún skuli háð umhverfismati.

Leið H

Staða leiðar H gagnvart lögum um mat á umhverfisáhrifum er flóknari. Á kaflanum frá Bjarkalundi að botni Djúpafjarðar gildir sama um hana og leið D2 að ofan. Á kaflanum frá botni Djúpafjarðar og að mynni hans fylgir leið H veglínu sem tekin var matsskylduákvörðun um árið 2008 og var ekki háð umhverfismati og kallar því ekki á frekari málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, nema veglína leiðar H víki verulega frá þeirri leið sem fjallað var um árið 2008. Síðasti kaflinn, þ.e. yfir

Djúpafjörð og yfir á Melanes, er að mati Skipulagsstofnunar sama framkvæmd og fjallað var um sem leið B (og að hluta leið C) í mati á umhverfisáhrifum 2005-2007, en þeim leiðum var hafnað á þessum kafla vegarins. Sjá nánar um hvað það þýðir gagnvart frekari málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum í umfjöllun um leið Þ-H hér að neðan.

Leið I

Leið I felur í sér nýja veglínu sem ekki hefur áður farið í umhverfismat á kaflanum frá Bjarkalundi og yfir Þorskafjörð. Hinsvegar er leið I þaðan í frá sama framkvæmd að mati Skipulagsstofnunar og fjallað var um sem leið B (og að hluta leið C) í mati á umhverfisáhrifum 2005-2007, en þeim leiðum var hafnað á þessum kafla vegarins. Sjá nánar um hvað það þýðir gagnvart frekari málsmeðferð í umfjöllun um leið Þ-H hér að neðan.

Leið Þ-H

Í greinargerð með tillögu að matsáætlun er veglína Þ-H sýnd á loftmyndum á kaflanum um Hallsteinsnes/Teigsskóg (auðkennd sem d660-114). Jafnframt eru sýndar veglínur d660-014 og d660-015, sem eru tvær af þeim sex veglínuútfærslum sem saman mynduðu leið B í umhverfismatinu sem fram fór 2005-2007. Yfirferð á þessum gögnum og samlestur við myndir 3.1 og 3.2 úr matsskýrslu Vegagerðarinnar frá 2005 (sem sýnir allar sex veglínuútfærslurnar auk samanburðarlínu sem kölluð var fjörुकostur) leiðir í ljós eftirfarandi:

- Frá stöð 4500 við Þórisstaði og nær að stöð 6500 er legan sú sama og gert var ráð fyrir í matsskýrslu 2005.
- Frá stöð 6500 til stöðvar 8000 er veglínan sú sama og kynnt var sem d660-002 (gul lína) í matsskýrslunni 2005, en nálægt stöð 8000 tengist hún inn á þá línu sem kallaðist d660-014 (rauð lína) í matsskýrslu 2005.
- Frá stöð 8000 til 8500 fylgir veglínan áfram þeirri línu sem var auðkennd d660-014 (rauð lína) í matsskýrslu 2005.
- Frá stöð 8500 til 11000 fylgir veglínan veglínunum sem auðkenndar voru d660-003 (blá lína) og d660-004 (ljósblá lína) í matsskýrslu 2005.
- Frá stöð 11000 til 12000 fylgir veglínan ekki neinum þeirra sex veglína sem lagðar voru fram sem leið B í matsskýrslunni 2005.
- Frá stöð 12000 og nær alla leið til stöðvar 14000 fylgir veglína Þ-H veglínu sem auðkennd var d660-010 (hvít lína) í matsskýrslunni 2005, en hún var þá ekki lögð fram sem framkvæmdakostur, heldur eingöngu sem samanburðarkostur (svokallaður fjörुकostur).

Með hliðsjón af framangreindu fær Skipulagsstofnun ekki annað séð en að veglína Þ-H fylgi að **verulegu leyti** þeim útfærslum veglína sem lagðar voru fram sem leið B um Hallsteinsnes/Teigsskóg í matsskýrslu 2005. Jafnframt fylgir leið Þ-H síðan leið B áfram fyrir Djúpafjörð og Gufufjörð. Með það í huga telur stofnunin að þær breytingar sem hafa verið gerðar á leið B í tillögu að matsáætlun með veglínu Þ-H feli ekki í sér nýja framkvæmd sem unnt er að leggja fram til nýs umhverfismats heldur að veglína Þ-H sé í grunninn sama framkvæmd og leið B. Í úrskurði Skipulagsstofnunar frá árinu 2006 var lagst gegn leið B. Stofnunin hefur ekki lagalegar forsendur til að víkja úrskurðinum til hliðar með því að hefja nýja málsmeðferð samkvæmt 8. gr. laga nr. 106/2000 um sömu framkvæmd.

Hinsvegar geta verið forsendur til þess að óska eftir endurupptöku umhverfismatsins vegna verulegra breyttra forsendna og það getur framkvæmdaraðili og aðrir aðilar, sem hafa lögvarinna hagsmuna að gæta, gert. Í greinargerð Vegagerðarinnar með tillögu að matsáætlun kemur m.a. fram að með breyttri hönnun veglínunnar Þ-H frá fyrri hugmyndum um leið B náist að takmarka rask á skóglendi og draga úr heildaráhrifum veglínunnar. Það eru upplýsingar sem geta leitt til þess að til álita komi að endurupptaka umhverfismat sem þegar hefur farið fram á grundvelli ólögfesta reglna um endurupptöku mála.

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða Skipulagsstofnunar að fallast ekki á tillögu Vegagerðarinnar að matsáætlun sem lögð hefur verið fram á grundvelli 8. gr. laga nr. 106/2000 vegna veglína Þ-H og H og I að hluta.

Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. skal Skipulagsstofnun taka ákvörðun um tillögu framkvæmdaraðila innan fjögurra vikna frá því að tillaga berst að „fenginni umsögn leyfisveitenda og eftir atvikum annarra aðila“. Í 1. mgr. 15. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum er tilgreint hvaða atriði það eru sem umsagnaraðilar eiga að gefa álit sitt á. Ekki er gert ráð fyrir því samkvæmt málsgreininni að umsagnaraðilar skuli meta hvort viðkomandi framkvæmd sé ný eða sú sama og mat á umhverfisáhrifum hefur áður lotið að. Með þetta í huga telur Skipulagsstofnun að henni hafi ekki verið skylt að leita til leyfisveitenda og eftir atvikum annarra aðila og fá álit þeirra um þetta atriði.

Samkvæmt 3. mgr. 14. gr. laganna má kæra ákvörðun Skipulagsstofnunar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kærufrestur er til 10. október 2014.

5. Leiðbeiningar um frekari málsmeðferð

Varðandi framhald málsins bendir Skipulagsstofnun á eftirfarandi skref sem hægt er að stíga, enda mikilvægt að hægt verði að finna lausn á þessu máli sem fyrst og í sem mestri sátt:

- Fyrir liggur mat á umhverfisáhrifum fyrir leið D, en sú lega kallar á breytingu á aðalskipulagi. Unnt er að veita framkvæmdaleyfi fyrir þeirri framkvæmd að undangenginni breytingu á aðalskipulagi, en málsmeðferð breytingar á aðalskipulagi getur tekið um hálf t.ár.
- Unnt er að fara með leið D2 samkvæmt 6. grein laga um mat á umhverfisáhrifum, þ.e. að tilkynna hana til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu. Framkvæmdaraðila og almenningi er heimilt að tilkynna framkvæmdir til Skipulagsstofnunar samkvæmt greininni. Málsmeðferð vegna tilkynningarskyldu tekur um einn mánuð. Einnig getur framkvæmdaraðili ákveðið að hefja matsáætlunarferli um leið D2, að gættu ákvæði 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 1123/2005. Ef Vegagerðin vill hefja slíkt ferli mun Skipulagsstofnun óska eftir umsögnum leyfisveitenda, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000. Leið D2 kallar svo, eins og leið D, á breytingu á aðalskipulagi.
- Leiðir Þ-H og leiðir H og I að hluta geta eingöngu fengið umfjöllun Skipulagsstofnunar, ef leitað er eftir endurupptöku þess umhverfismats sem þegar hefur farið fram vegna verulegra breyttra forsendna á grundvelli ólögfestra reglna um endurupptöku. Leiðir H og I kalla jafnframt á breytingu á aðalskipulagi. Vænta má að málsmeðferð þar sem tekin væri afstaða til spurningar um endurupptöku geti tekið um 3-5 mánuði.
- Hægt er að hefja matsáætlunarferli vegna leiðar A1, en leið A1 kallar einnig á breytingu á aðalskipulagi. Skipulagsstofnun mun, ef Vegagerðin vill hefja slíkt ferli, óska eftir umsögnum leyfisveitenda, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000.

Skipulagsstofnun er tilbúin að funda með Vegagerðinni og sveitarstjórn Reykhólahrepps til að fara betur yfir stöðu málsins og mögulegar málsmeðferðarleiðir, komi fram ósk um það frá þessum stjórnvöldum.



Ásdís Hlökk Theodórsdóttir



Ottó Björgvin Óskarsson