

Árið 2024, fimmtudaginn 31. október, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 82/2024, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 1. júlí 2024 um að fyrirhuguð framkvæmd Vegagerðarinnar við Uxahryggjaveg, milli Brautartungu og Kaldadalsvegar, í Borgarbyggð og Bláskógabyggð skuli háð mati á umhverfisáhrifum.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 29. júlí 2024, er barst nefndinni 31. s.m., kærir Vegagerðin þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 1. júlí 2024 að fyrirhuguð framkvæmd Vegagerðarinnar við Uxahryggjaveg, milli Brautartungu og Kaldadalsvegar í Borgarbyggð og Bláskógabyggð skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að framkvæmdin verði ekki talin háð mati á umhverfisáhrifum. Til vara er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 27. ágúst 2024.

Málavextir: Uxahryggjavegur liggur ofan af Kaldadal niður í Lundarreykjadal í Borgarfirði. Hinn 26. febrúar 2024 barst Skipulagsstofnun tilkynning frá Vegagerðinni um fyrirhugaða framkvæmd við Uxahryggjaveg til ákvörðunar um matsskyldu hennar, skv. 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. lið 10.08 í 1. viðauka við lög. Með erindinu fylgdi greinargerð þar sem fyrirhugaðri framkvæmd var lýst á eftirfarandi hátt: „Vegagerðin kynnir hér með ný- og endurbyggingu Uxahryggjavegar (52) og Kaldadalsvegar (550) á samtals 23 km löngum kafla í Lundarreykjadal og á Uxahryggjum í sveitarfélögunum Borgarbyggð og Bláskógabyggð. Samtals verða framkvæmdir á um 23 km, þar af teljast allt að 13,8 km endurbygging og 9,2 km nýbygging. [...] Innan byggðarinnar í Lundarreykjadal fylgir endurbygging að mestu núverandi vegi, en ofan byggðarinnar er sums staðar vikið frá núverandi vegi til að bæta öryggi vegarins. Markmið framkvæmdarinnar er að bæta vegasamgöngur milli Uppsveita Borgarfjarðar og Þingvalla, einkum að vetrarlagi. Þær eiga að stuðla að því að mögulegt verði að halda Uxahryggjavegi opnum yfir vetrarmánuðina nema í aftakaveðri. Áætluð efnisþörf nýs og endurbyggðs vegar er 450-460 þús. m³ og er gert ráð fyrir að um 120 þús. m³ komi úr skeringum meðfram vegi en 330-340 þús. m³ komi úr 13 námum. Þar af er ein í Skorradalshreppi og ein í Bláskógabyggð.“

Í tilefni af erindi þessu leitaði Skipulagsstofnun umsagna Bláskógabyggðar, Borgarbyggðar, Fiskistofu, forsætisráðuneytisins, Hafrannsóknastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Vesturlands, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Landsnets, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Samgöngustofu og Umhverfisstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar og hvort framkvæmdinni væri lýst á fullnægjandi hátt í gögnum málsins. Töldu flestir umsagnaraðila að framkvæmdin væri ekki líkleg til að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum og þurfi því ekki

að sæta umhverfismati. Í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands var talið að framkvæmdin og umhverfisáhrif hennar væru þess eðlis að umhverfismat væri æskilegt. Í kjölfar umsagna umsagnaraðila, skilaði Vegagerðin viðbótarathugasemdom til Skipulagsstofnunar, 22. maí 2024 þar sem athugasemdom umsagnaraðila var svarað og veittar frekari skýringar.

Í niðurstöðu Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar, dags. 1. júlí 2024, var álitid að á grundvelli fyrirbyggjandi gagna kynni fyrirhuguð framkvæmd að hafa umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Skyldi framkvæmdin því háð umhverfismati.

Málsrök kæranda: Vegagerðin álitur að Skipulagsstofnun hafi einkum byggt ákvörðun sína á óljósum, órókstuddum og ómálefnalegum grundvelli. Litið hafi verið fram hjá ítarlegri kynningarskýrslu og viðbótarathugasemdom Vegagerðarinnar ásamt umsögnum umsagnaraðila sem flestir telji að framkvæmdin sé ekki líkleg til að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum og þurfi því ekki að sæta umhverfismati.

Greind kynningarskýrsla hafi verið mjög ítarleg og hafi Skipulagsstofnun haft orð á því að umfjöllun Vegagerðarinnar sem og mat á hugsanlegum áhrifum framkvæmdarinnar væri ítarlegri en kröfur sem gerðar væru til framkvæmda til ákvörðunar um matsskyldu. Í skýrslunni væri þannig bæði fjallað um hugsanleg áhrif framkvæmdarinnar og mótvægisáðgerðir vegna þeirra. Umsagnaraðilar hafi flest allir talið að skýrslan byggðist á fullnægjandi upplýsingum og að ekki væri þörf á frekara umhverfismati með þeim fyrirvara að ákveðnum ábendingum eða skilyrðum í umsögnum þeirra yrði fylgt. Aðeins einn umsagnaraðili, Náttúrufræðistofnun Íslands, hafi talið æskilegt að framkvæmdin yrði háð umhverfismati. Um leið hafi komið fram í umsögn stofnunarinnar að þegar hefði farið fram greinargóð söfnun upplýsinga og úrvinnsla þeirra fyrir ákveðna umhverfisþætti m.a. gróðurfar og fuglalíf. Þó mætti safna betri gögnum um áhrif framkvæmdarinnar á landslag og jarðminjar.

Í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar væri mjög lítið fjallað um umsagnirnar og virðist þannig sem þeim væri gefið lítið sem ekkert vægi. Þrátt fyrir að Skipulagsstofnun sé ekki bundin af þeim umsögnum sem berist við rannsókn máls beri henni samt sem áður að leggja sérstakt efnislegt mat á innihald og vægi þeirra áður en ákvörðun sé tekin, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 51/2023. Hafi stofnuninni því láðst að meta þær umsagnir er borist hafi með heildstæðum hætti eða að tilgreina vægi þeirra við úrlausn málsins.

Skipulagsstofnun vísi til þess að um verði að ræða mikil og óafturkræf áhrif á vistgerðir á svæðinu og fuglategundir er nýti svæðið. Sé litið til gagna málsins komi það þó sérstaklega fram að áhrif á fugla verði að mestu óveruleg þar sem núverandi vegi sé fylgt og nýr vegur verði í grennd við hann. Áhrif á búsvæði fugla verði þó nokkuð neikvæð á kafla um Uxahryggi þar sem vikið sé frá núverandi vegi. Hins vegar sé bent á að það verði sérstaklega athugað með varp kjóa og fálka áður en framkvæmdir hefjist og ef sú athugun leiði í ljós að framkvæmdir geti mögulega spillt varpi verði miðað við að efnistaka úr námum fari fram utan varptímans.

Þrátt fyrir þessi nokkuð neikvæðu áhrif sé það mat Umhverfisstofnunar að áhrifin teljist ekki umtalsverð þannig að þörf sé á frekara umhverfismati. Í umsögn Náttúrufræðistofnunar komi jafnframt fram að umfjöllun í kynningarskýrslu, m.a. um athuganir á vettvangi, t.d. á gróðurfar og fuglalífi sé ítarleg og vönduð og byggist á fullnægjandi upplýsingum. Taki Skipulagsstofnun undir þá niðurstöðu um umhverfisáhrif sem séu kynnt í kynningarskýrslunni varðandi þessa tvo umhverfisþætti. Sé því nokkuð ósamræmi á milli niðurstöðukafla ákvörðunar

Skipulagsstofnunar og gagna málsins og þannig ótækt að byggja niðurstöðuna á því að mikil og óafturkræf áhrif verði á fuglategundir sem nýti svæðið.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar sé vísað til ótilgreinds leiðbeiningarits Evrópusambandsins, sem og ótilgreinds dóms Evrópudómstólsins og nefnt að framkvæmdir við breytingar á vegi geti, út frá umfangi og því hvernig staðið sé að framkvæmd, jafngilt lagningu nýs vegar. Segi stofnunin án frekari rökstuðnings að hún telji „í tilviki Uxahryggjavegar eigi þessi sjónarmið við og því megi líta á fyrirhugaða vegalagningu, þ.e. þá sem felur í sér enduruppbyggingu, sem nýbyggingu vegar.“ Vegagerðin telji þetta ómálefnalegar röksemdir og svo óljósar að ekki sé hægt að líta til þeirra sem meginsjónarmiða sem ráðandi séu við matið.

Í niðurstöðu Skipulagsstofnunar komi einnig fram að vegagerð og efnistaka muni eiga sér stað nærri Tunguá á löngum kafla og þannig leiða til breytinga á landslagi á lítt snortnu svæði sem að hluta sé innan marka miðhálandisins. Bent sé á að í umsögn Hafrannsóknarstofnunar komi fram að ef rétt sé að staðið og farið sé að þeim ráðum sem stofnunin mæli með í umsögn sinni, muni umræddar framkvæmdir ekki hafa umtalsverð umhverfisáhrif.

Að lokum virðist sem Skipulagsstofnun hafi ekki gætt að meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins við töku ákvörðunarinnar. Í ljósi ítarlegrar kynningarskýrslu sem og þess að mikill meirihluti umsagnaraðila hafi ekki talið þörf á frekara umhverfismati hafi Skipulagsstofnun sérstaklega borið að kanna úrræði 2. mgr. 20. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Það ákvæði heimili Skipulagsstofnun að setja fram ábendingar um tilhögun framkvæmda í því skyni að koma í veg fyrir umtalsverð umhverfisáhrif án þess að framkvæmdin þurfi að fara í umhverfismat. Því sé mótmælt að framkvæmdin kunni að hafa áhrif á ýmsa umhverfisþætti og sé líkleg til að hafa mikil og óafturkræf áhrif á vistgerðir og fuglategundir á svæðinu. Einnig að líta megi á fyrirhugaða vegalagningu sem nýbyggingu vegar, þrátt fyrir að um sé að ræða endurbyggingu á 13,8 km kafla sem sé 60% vegarins. Þá sé rökstuðningi Skipulagsstofnunar verulega ábótavant varðandi það að umfang framkvæmdarinnar sé í heild sinni svo mikið að hún jafngildi lagningu nýs vegar.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Vakin er athygli á því að í kafla 4 í hinni kærðu ákvörðun er vikið að efni tiltekinna umsagna og verði að lesa efni niðurstöðukafla ákvörðunarinnar með hliðsjón af því sem þar sé rakið. Þótt í ákvörðuninni sé ekki vikið að efni allra umsagna eða gerð grein fyrir efni þeirra að öllu leyti hafi stofnunin haft umsagnirnar til hliðsjónar. Lagt hafi verið mat á þær með heildstæðum hætti og forsvaranlegar ályktanir dregnar af efni þeirra.

Litið hafi verið til viðbótarathugasemda Vegagerðarinnar þar sem fram komi að kannaður verði möguleiki á að hnika til veginum til að draga úr raski á votlendi og sé að þessu vikið í hinni kærðu ákvörðun. Vegagerðinni hafi verið í lófa lagið að leggja fram í tilkynningunni nánari upplýsingar um á hvern hátt veginum yrði hnikað. Þá leggi Skipulagsstofnun áherslu á að Umhverfisstofnun hafi bent á mikilvægi þess að fram komi í greinargerð Vegagerðarinnar hvaða svæði muni verða fyrir valinu til endurheimtar.

Skoða verði samhengi tilvitnaðra orða í kæru. Áður en minnst sé á áhrif á fugla sé vikið að því að framkvæmdin sé líkleg til að fela í sér breytingu á stóru svæði og kunni að hafa umtalsverð áhrif á ýmsa umhverfisþætti. Framkvæmdin muni koma til með að raska allt að 8,3 ha votlendi og um leið votlendisvistgerðum með mjög hátt verndargildi auk annarra vistgerða með hátt og mjög hátt verndargildi á allt að 17,0 ha svæði. Viðbúið sé að áhrif á votlendi verði sérstaklega neikvæð með óafturkræfu raski á lítt snortnu heiðavotlendi. Sé það mat Skipulagsstofnunar að framkvæmdin sé líkleg til að hafa mikil og óafturkræf áhrif á þær vistgerðir sem fyrir séu á

svæðinu, þ.m.t. vistgerðir með hátt og mjög hátt verndargildi sem og þær fuglategundir sem nýti svæðið, m.a. vegna skerðingar á bú- og fæðuöflunarsvæði. Hafa verði í huga, samanber það sem fram komi í skýrslu Náttúrustofu Norðausturlands um áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á fuglalíf, að á og við framkvæmdasvæðið sé m.a. að finna fuglategundir á valista í hættu og í nokkurri hættu. Um tegundir sé að ræða sem teljist til ábyrgðartegunda Íslands, vegna þess hlutfalls af Evrópustofni þeirra sem verpi hér á landi, auk tegunda sem séu skráðar í viðauka Bernarsamningsins sem Ísland sé aðili að og fjalli um vernd fugla og búsvæða þeirra í Evrópu.

Tilvísun í leiðbeiningarit Evrópusambandsins hefði vissulega mátt vera skýrari, en ritið sé um túlkun á skilgreiningum á framkvæmdum sem falli undir umhverfismatstilskipun Evrópusambandsins. Þessi óskýrleiki feli þó ekki í sér verulegan annmarka á hinnu kærðu ákvörðun, enda sé vísað í blaðsíðutalið í leiðbeiningaritinu þar sem hægt sé að finna dóminn sem vísað sé til í ákvörðuninni. Það geti ekki talist ómálefnalegt að byggja á lagasjónarmiðum sem komi fram í umræddum dómi. Stofnuninni sé skylt að fylgja slíkum sjónarmiðum, sbr. 3. gr. laga 4 nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Rökstuðningur stofnunarinnar sé í þessu tilliti fullnægjandi að lögum, sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þessu tengt sé bent á úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 5. mars 2020 í máli nr. 62/2019, (Vesturlandsvegur). Lögð sé áhersla á að um sé að ræða umfangsmiklar skerðingar, allt að 70 m á breidd á þeim kafla sem Vegagerðin telji að sé enduruppbygging.

Í umsögn Hafrannsóknastofnunar segi að fyrirhuguð sé vegalagning meðfram Tunguá á um 300 m kafla sem geti haft í för með sér röskun á lífríki árinna, „þar þ[urfi] sérstaka aðgæslu.“ Skipulagsstofnun fái ekki annað séð en að þau orð, um að viðbúið sé að lífríki svæðisins geti stafað af því hætta verði óhapp á framkvæmda- eða rekstrartíma vegarins, taki mið af tilvitnuðum orðum Hafrannsóknastofnunar sem og þeim þáttum sem tilgreindir séu í umsögn stofnunarinnar til að lágmarka áhrif á lífríki árinna. Þá sé einnig bent á umsögn Umhverfisstofnunar, en þar komi fram að þörf sé á frekari gögnum til að staðfesta ástandsflokkun straumvatnshlotanna Tunguá 1 og Tunguá 2. Eðlisefnafræðilegt ástand þeirra sé ekki þekkt.

Bent sé á að í hinnu kærðu ákvörðun segi að „þrátt fyrir að fyrir liggi ítarlegri upplýsingar og mat á mögulegum áhrifum á hina ýmsu umhverfisþætti en gert er ráð fyrir í tilkynningarskylduferli telur Skipulagsstofnun að í ljósi eðlis og þá einkum umfangs sem og staðsetningar fyrirhugaðrar framkvæmdar auk eiginleika hugsanlegra áhrifa þurfi að gera nánari grein fyrir áhrifum framkvæmdarinnar og valkosta við hana, og útfæra nánar aðgerðir til að koma í veg fyrir, draga úr eða bæta fyrir áhrif á viðkvæmt svæði.“ Það eitt að tilkynning sé ítarlegri en almennt gangi og gerist leiði ekki sjálfkrafa til þess að viðkomandi framkvæmd þurfi ekki að fara í umhverfismat. Að framangreindu virtu telji Skipulagsstofnun að meðalhófsregla stjórn-sýsluréttar hafi ekki verið brotin.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Vegagerðin telji að ekki verði séð hvaða rök liggi til grundvallar ákvörðun Skipulagsstofnunar. Umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar sé lýst í fyrrgreindum 4. kafla með tilvitnunum í matsskýrslu og viðbótarrannsóknir sem lögð voru fram í gögnum máls til Skipulagsstofnunar, auk þess sem bætt var við völdum köflum úr umsögnum sem aflað var við rannsókn málsins. Hins vegar sé alfarið litið framhjá þeirri staðreynd að niðurstaða allra umsagna sérfróðra stofnana um hina fyrirhuguðu framkvæmd, utan einnar, sé á þá leið, að ekki sé þörf á að framkvæmdin sæti umhverfismati.

Hafi stofnunin raunverulega lagt mat á efnislegt innihald og vægi umsagna, líkt og fram sé haldið, verði að gera þá kröfu til hennar að gera grein fyrir því mati í ákvörðun sinni enda um að ræða íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem fer gegn þeirri meginreglu sem löggjafinn hefur

mótað með því að lagning nýrra vega sem eru 10 km eða lengri skuli háðar umhverfismati, sbr. liður 10.07 í 1. viðauka laga nr. 111/2021. Slíkt mat sé mikilvægt þegar mál er metið í heild sinni svo unnt sé að átta sig á hvert vægi hvers og eins þáttar sé í niðurstöðu stjórnvaldsins.

Í umsögn Skipulagsstofnunar sé vísað til þess að framkvæmdin muni hafa áhrif á vistgerðir með hátt verndargildi á stóru svæði og áhrif á fuglategundir sem nýta svæðið. Svo virðist sem horft sé framhjá því sem fram kemur í umsögnum Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar að slík áhrif verði ekki umtalsverð. Náttúrufræðistofnun vísi jafnframt til þess að umfjöllun Vegagerðarinnar um t.d. gróðurfar og fuglalíf sé ítarleg og vönduð og byggist á fullnægjandi upplýsingum. Enn fremur megi benda á að Umhverfisstofnun tók fram í umsögn sinni að mikilvægt væri að fram kæmi hvaða svæði verði valið til að endurheimta votlendi. Hins vegar sé alfarið skautað framhjá því að þrátt fyrir það hafi Umhverfisstofnun ekki talið þann þátt vega svo þungt að framkvæmdin þyrfti að sæta umhverfismati vegna þess. Í því sambandi sé ítrekað það sem fram kom í kæru Vegagerðarinnar að Skipulagsstofnun beri að fylgja meðalhófsreglu stjórnisýsluréttarins við töku ákvarðana um matsskyldu. Hún geti valið vægari kost sem felist í að setja fram ábendingar um tilhögun framkvæmda í því skyni að koma í veg fyrir umtalsverð umhverfiáhrif, telji hún þörf á slíku, án þess að nauðsynlegt sé að ganga svo langt að framkvæmd þurfi að fara í umhverfismat.

Af hálfu Vegagerðarinnar sé ekki mótmælt þeirri afstöðu Skipulagsstofnunar að endurbygging framkvæmdar geti verið svo umfangsmikil að jafna megi henni við nýbyggingu vegar. Á hinn bóginn hafi löggjafinn tekið þá afstöðu við innleiðingu ESB reglna í íslenskan rétt að setja svonefnda þröskulda og draga þannig ákveðnar línur um við hvað á að miða matsskyldu hverju sinni. Sé talin þörf á að ganga lengra og víkja þannig frá slíkum viðmiðum hvíli rík skylda á Skipulagsstofnun að rökstyðja ástæður þess með greinargóðum hætti og jafnframt gera grein fyrir því hvers vegna hún telji rétt að ganga lengra í því sambandi en umsagnir stofnana í málinu, sem séu sérhæfðar, hver á sínu sviði. Slíkar röksemdir sé ekki að finna í niðurstöðu Skipulagsstofnunar og því geti Vegagerðin á engan hátt áttað sig á því hvaða vægi hver umhverfisþáttur hafi í því sambandi.

Varðandi tilvísun Skipulagsstofnunar til úrskurðar úrskurðanefndarinnar í máli nr. 62/2019. bendir Vegagerðin á að niðurstaða í því máli sneri einkum að því hvort að breyting á 1+1 akrein, í 1+2 akrein á um 9 km kafla á Vesturlandsvegi, skyldi valda fortakslausri matsskyldu skv. 5. gr. þágildandi laga nr. 106/2006 um mat á umhverfisáhrifum, sbr. orðalagið “nýir tveggja akreina vegir með framúrakstursrein” í tölul. 10.07 í 1. viðauka með lögnum. Í niðurstöðukafla úrskurðarins sé ekkert fjallað um efnislegt mat á því hvort breytingar á veg, geti, út frá umfangi og því hvernig staðið sé að framkvæmd, jafngilt lagningu nýs vegar, líkt og ágreiningur er um þessu máli. Í málinu sem hér er til meðferðar sé ekki um að ræða breytingu í 1+2 akrein eða túlkun á hugtakinu “framúrakstursrein” skv. tölul. 10.07 í 1. viðauka með lögnum, og telji Vegagerðin því ofangreindan úrskurð ómarktækan við úrlausn þessa máls.

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu. Þau sjónarmið verða ekki rakin nánar hér en úrskurðarnefndin hefur farið yfir öll gögn og haft þau til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 1. júlí 2024 um að áformuð framkvæmd Vegagerðarinnar við Uxahryggjaveg, milli Brautartungu og Kaldadalsvegur skuli háð umhverfismati. Framkvæmdin er í tveimur sveitarfélögum, Borgarbyggð og

Bláskógabyggð. Kæruheimild til úrskurðarnefndarinnar er í 30. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

Fyrirhuguð framkvæmd var tilkynnt til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021 sem framkvæmd í flokki b, sbr. lið 10.08 í 1. viðauka við lögin. Falla þar undir framkvæmdir við lagningu nýrra vega eða enduruppbygging eða breikkun vega utan þéttbýlis sem ekki eru tilgreindir í tölul. 10.06 eða 10.07 sem eru a.m.k. 5 km. Liður 10.06 varðar framkvæmdir við hraðbrautir og liður 10.07 lagningu nýrra vega sem eru 10 km eða lengri eða breikkun vega úr tveimur akreinum í a.m.k. fjórar sem eru 10 km eða lengri.

Lög nr. 111/2021 gera ráð fyrir því að framkvæmdaraðili afli og leggi fram á viðhlítandi hátt upplýsingar um framkvæmd og líkleg umtalsverð umhverfisáhrif hennar, sbr. 2. mgr. 19. gr. laganna. Þá er í 9. gr. reglugerðar nr. 1381/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana nánar kveðið á um efni tilkynningar framkvæmdar í flokki B. Hlutverk Skipulagsstofnunar er svo að taka ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð umhverfismati samkvæmt lögunum. Mat stofnunarinnar hlýtur eðli máls samkvæmt að lúta að því að sannreyna gildi gagna og gæði þeirra. Í þeim tilgangi skal stofnunin leita álits umsagnaraðila áður en ákvörðun um matsskyldu er tekin, sbr. 1. mgr. 20. gr. laganna, en til þeirra teljast opinberar stofnanir, stjórnvöld eða aðrir lögaðilar sem sinna lögbundnum verkefnum sem varða framkvæmdir og/eða áætlanir sem falla undir lögin eða umhverfisáhrif þeirra. Þá ber Skipulagsstofnun jafnframt að gæta þess að fullnægjandi gögn hafi verið lögð fram og hvílir á stofnuninni sú skylda að upplýsa málið að því marki að hún geti komist að efnislega réttri niðurstöðu.

Samkvæmt 18. gr. laga nr. 111/2021 ræðst matsskylda framkvæmda sem tilgreindar eru í flokki B í 1. viðauka við lögin af því hvort framkvæmd geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Í 2. viðauka við lögin eru þeir þættir sem líta ber til við það mat taldir upp í þremur töluliðum, þ.e. eðli framkvæmdar, staðsetningu og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar. Undir hverjum tölulið er svo fjöldi annarra liða. Eðli máls samkvæmt fer það eftir þeirri framkvæmd sem ákvörðunin snýst um hverjir þeirra liða vega þyngra en aðrir við mat Skipulagsstofnunar á því hvort umhverfisáhrif framkvæmdar teljist umtalsverð, en það að framkvæmd falli undir einhverja þeirra leiðir þó ekki sjálfkrafa til matsskyldu.

Í hinni kærðu ákvörðun eru leidd rök að því að framkvæmdin sem um var fjallað í hinni kærðu ákvörðun gæti verið háð umhverfismati þar sem hún gæti talist til framkvæmdar sem félli undir flokk A í 1. viðauka við lög 111/2021. Í ljósi þess hvernig ákvörðunin er rökstudd að öðru leyti og niðurstöðu þessa úrskurðarmáls, er ekki tilefni til að fjalla um þessi sjónarmið.

Í tilkynningu Vegagerðarinnar kom fram að um væri að ræða 9,2 km nýbyggingu og allt að 13,8 km endurbyggingu Uxahryggjavegar og Kaldadalsvegar á samtals 23 km löngum kafla í Lundarreykjadal og á Uxahryggjum í sveitarfélögunum Borgarbyggð og Bláskógabyggð. Í kynningarskýrslu um framkvæmdina, sem fylgdi með tilkynningu Vegagerðarinnar til Skipulagsstofnunar, kom fram að skerðing yrði á gróðri á allt að 23 km kafla og vistgerðum sem hafa hátt eða mjög hátt verndargildi einnig raskað á allt að 17 ha svæði. Að auki muni vegabætur raska votlendissvæðum, sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Við vegarlagninguna „lendi“ um 8,3 ha af votlendi „undir framkvæmdunum“, en fyrirhugað sé að endurheimta um 19 ha af votlendi í stað þess sem raskist. Svæði á

náttúruminjaskrá verði raskað á um 1,5 km löngum kafla en nýr Uxahryggjavegur muni liggja á styttri kafla en núverandi vegur um svæði á náttúruminjaskrá.

Við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar leitaði Skipulagsstofnun umsagna skv. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 111/2021 og var óskað álits á tilkynningu framkvæmdaraðila og hvort framkvæmdin skyldi lúta umhverfismati. Í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands, dags. 25. mars 2024, kemur fram að framkvæmd á Uxahryggjavegi feli í sér bæði uppbyggingu og nýbyggingu m.a. á gatnamótun og muni valda umtalsverðum áhrifum á náttúru svæðisins. Umfjöllun um gróðurfar og fuglalíf sé ítarleg og vönduð og byggist á fullnægjandi upplýsingum, en ekkert komi fram um hvar endurheimt votlendis sé fyrirhuguð. Þá mætti umfjöllun um landslagsáhrif vera ítarlegri og byggjast á skýrari framsetningu á gögnum og einnig mætti vera betri umfjöllun um jarðminjar. Væru framkvæmdin og umhverfisáhrif hennar þess eðlis að mat á umhverfisáhrifum væri æskilegt. Um votlendi var líka fjallað í umsögn Umhverfisstofnunar og bent á mikilvægi þess að fram kæmi í kynningarskýrslu hvaða svæði yrði fyrir valinu til endurheimtar votlendis. Þá benti Náttúrustofa Norðausturlands á það í skýrslu sinni að á og við framkvæmdasvæðið væri m.a. að finna fuglategundir á valista, sem væru í hættu og í nokkurri hættu. Um tegundir væri að ræða sem teldust til ábyrgðartegunda Íslands, vegna þess hlutfalls af Evrópustofni þeirra sem verpi hér á landi, auk tegunda sem séu skráðar í viðauka Bernarsamningsins sem Ísland sé aðili að og fjalli um vernd fugla og búsvæða þeirra í Evrópu.

Svör Vegagerðarinnar við umsögnum þessum voru birt í viðauka sem fylgdi tilkynningu til ákvörðunar um matsskyldu í maí 2024. Þar kom fram að undirbúningur framkvæmdar sé hvorki kominn á það stig að samið hafi verið við landeigendur um framkvæmdir né um endurheimt votlendis. Sé því ekki unnt að greina frá því á þessum tímapunkti hvar votlendi verði endurheimt. Að auki hafi samráð við sveitarfélögin, Landgræðsluna og Umhverfisstofnun ekki farið fram. Stefnt sé á að hefja samráðsferlið þegar nær dragi framkvæmdatíma og að endurheimt votlendis fari fram sem næst framkvæmdasvæðinu.

Innan fyrirhugaðs framkvæmdasvæðis eru þrjú grunnvatnshlot og tvö straumsvatnshlot. Í umsögn Umhverfisstofnunar er bent á að fyrirhugaðar framkvæmdir geta haft áhrif á líffræðilega, eðlisefnafræðilega og vatnsformfræðilega þætti vatnshlotanna og því sé mikilvægt að meta framkvæmdina út frá þeim. Í svörum Vegagerðarinnar við þeirri umsögn kemur fram að haft verði samráð við tilgreinda aðila vegna framkvæmda í og við Tunguá og Kaldagil um tilhögun framkvæmda og framkvæmdatíma til að unnt sé að standa sem best að framkvæmdum og draga úr hættu á að lífríki ána verði raskað. Við frekari undirbúning framkvæmdarinnar og áður en sótt verði um framkvæmdaleyfi muni Vegagerðin meta áhrif hennar á vatnshlot og muni slíkt áhrifamat fylgja leyfisumsókn. Umrædd vatnshlot á framkvæmdasvæðinu hafa ekki verið ástandsflokkuð og eru því ekki til staðar á þessum tíma upplýsingar og gögn svo unnt sé að leggja mat á hugsanleg áhrif framkvæmdarinnar á vatnshlotin og hvort og með hvaða hætti lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála verði fylgt eftir og verður að ljá athugasemdum Umhverfisstofnunar aukið vægi í því ljósi.

Í umfjöllun um valkosti í skýrslu Vegagerðarinnar kom fram að við endurbætur á Uxahryggjavegi hafi verið miðað við að fylgja núverandi vegi þar sem það væri mögulegt vegna umferðaröryggis. Þá væru tvær tillögur að vegamótum Uxahryggjavegar og Kaldadalsvegar til skoðunar.

Í forsendum Skipulagsstofnunar kom fram að fyrirhuguð framkvæmd muni fela í sér breytingu á stóru svæði og kunni að hafa umtalsverð áhrif á ýmsa umhverfisþætti. Bent var á að framkvæmdin sé líkleg til að hafa mikil og óafturkræf áhrif á þær vistgerðir sem fyrir eru á

svæðinu, þ.m.t. vistgerðir með hátt og mjög hátt verndargildi, sem og þær fuglategundir sem nýta svæðið, sbr. iii. lið 2. tölul. 2. viðauka við lög nr. 111/2021. Jafnframt kunnir framkvæmdir að hafa áhrif á vatnshlot á svæðinu sem og lífríki Tunguár. Þrátt fyrir að fyrir liggi ítarlegri upplýsingar og mat á mögulegum áhrifum á hina ýmsu umhverfisþætti sé nauðsynlegt í ljósi eðlis og þá einkum umfangs sem og staðsetningar fyrirhugaðrar framkvæmdar auk eiginleika hugsanlegra áhrifa að gera nánari grein fyrir áhrifum framkvæmdarinnar og valkosta við hana, og útfæra nánar aðgerðir til að koma í veg fyrir, draga úr eða bæta fyrir áhrif á viðkvæmt svæði.

Að virtum gögnum málsins og staðháttum, álitur úrskurðarnefndin að Skipulagsstofnun hafi tekið viðhlítandi tillit til þeirra viðmiða 2. viðauka laga nr. 111/2021 sem við áttu, að teknu tilliti til kyntrar tilhögunar framkvæmdarinnar og ráðgerðra mótvægisáðgerða, við þá ákvörðun sína að framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Er þar sérstaklega litið til umsagna sérfróðra aðila. Ábendingar þær sem fram komu í nefndum umsögnum gefa tilefni til ríkara mats á hugsanlegum áhrifum framkvæmdarinnar.

Í ljósi framangreinds verður að hafna kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 1. júlí 2024 um að fyrirhuguð framkvæmd Vegagerðarinnar við Uxahryggjaveg, milli Brautartungu og Kaldadalsvegur, í Borgarbyggð og Bláskógabyggð skuli háð mati á umhverfisáhrifum.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)