

Nr. 1. Lagt fram í Héraðsdómi Reykjavíkur  
27. mars 2008.

## STEFNA

**Pétur M. Jónasson,**  
**kt. 180620-3979,**  
**Helsevej 21,**  
**3400 Hillerød,**  
**Danmörku,**

**gerir kunnugt:** Að hann þurfi að höfða mál á hendur Jóni Rögnvaldssyni, kt. 190239-4979, vegamálastjóra, Hörgslundi 7, Garðabæ, fyrir hönd Vegagerðarinnar, kt. 680269-2899, Borgartúni 5-7, Reykjavík, til ógildingar á úrskurði umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar í Árnassýslu.

### **Dómkröfur:**

Stefnandi gerir í málinu eftirfarandi dómkröfur:

*Aðallega* að ógiltur verði úrskurður umhverfisráðherra uppkveðinn 10. maí 2007 um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar (356) milli Laugarvatns og Þingvalla í Bláskógabyggð í Árnassýslu.

*Til vara* að ógiltur verði úrskurður umhverfisráðherra uppkveðinn 10. maí 2007 um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar (356) milli Laugarvatns og Þingvalla í Bláskógabyggð í Árnassýslu að því er varðar leið 7 vestur Eldborgarhraun að Þingvallavegi.

*Í báðum tilvikum* er krafist *málskostnaðar* úr hendi stefnda, að viðbættum virðisaukaskatti á málflutningsþóknun.

### **Málflutningsumboð:**

Guðjón Ólafur Jónsson, hrl., JP Lögmönnum, Lágmúla 5, Reykjavík, rekur mál þetta fyrir hönd stefnanda.

### **Málsástæður og önnur atvik:**

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

Matsferli samkvæmt þágildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106, 2000 hófst árið 2003. Með úrskurði Skipulagsstofnunar, uppkveðnum 11. nóvember 2004, sbr. dskj. 3, féllst stofnunin á lagningu vegarins. Var úrskurðurinn kærður til umhverfisráðherra, sem féldi hann úr gildi með úrskurði sínum 28. júní 2005, sbr. dskj. 4, og mælti fyrir um að mat á umhverfisáhrifum skyldi fara fram að nýju.

Stefndi lagði aftur fram drög að matsskýrslu til Skipulagsstofnunar 30. september 2005, sbr. dskj. 5. Að lokinni athugun Skipulagsstofnunar og breytingum stefnda var framkvæmdin auglýst opinberlega og matsskýrslan lögð fram til kynningar 24. janúar 2006. Gafst almenningi frestur til að skila athugasemdum við skýrsluna til 24. mars 2006. Tvær athugasemdir bárust á kynningartíma, önnur frá stefnanda, dagsett 3. mars 2006, og hin frá Landvernd, dagsett 7. mars 2006.

Fyrirhugaður vegur er 16 km langur frá vegamótum við Laugarvatnsveg um jaðar Lyngdalsheiðar að Þingvallavegi. Í matsskýrslu voru lagðir fram til athugunar og úrskurðar fimm vegarstæði austan Eldborgarhrauns, þ.e. leiðir 1, 2, 3, 12a og samsett leið 2+1. Þá voru lagðir fram þrjú kostir vestur yfir hraunið, þ.e. leiðir 1, 7 og samsett leið 3+1. Taldi stefndi leið 3 að austanverðu og leið 7 að vestanverðu vera besta vegarstæðið (leið 3+7).

Með úrskurði sínum, uppkveðnum 24. maí 2006, sbr. dskj. 12, féllst Skipulagsstofnun á lagningu Gjábakkavegar samkvæmt öllum leiðum, sem fram komu í matsskýrslu. Stefnandi kærði úrskurð Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra 26. júní 2006, sbr. dskj. 13-15. Með bréfum, dagsettum 20. júlí 2006, sbr. dskj. 16-17, óskaði ráðherra eftir umsögn Skipulagsstofnunar og stefnda um hvort ráðherra hefði heimild til að úrskurða í málinu vegna breytinga, sem orðið höfðu á lögum um mat á umhverfisáhrifum með lögum nr. 74, 2005 og tóku gildi 1. október 2005. Stefndi skilaði inn athugasemdum sínum með bréfi, dagsettu 3. ágúst 2006, sbr. dskj. 18, og Skipulagsstofnun með bréfi, dagsettu 4. ágúst 2006, sbr. dskj. 19. Athygli stefnanda var ekki vakin á þessum álitafnum og honum ekki gefinn kostur á að tjá sig um þau.

Með bréfum, dagsettum 1. september 2006, sbr. dskj. 22 og 24, tilkynnti umhverfisráðherra stefnda og Skipulagsstofnun að hann hefði ákveðið að taka kærú stefnanda til úrskurðar, jafnframt því sem hann óskaði umsagnar um kærúna. Stefnanda var tilkynnt um þessa niðurstöðu ráðherra með bréfi, dagsettu 4. september 2006, sbr. dskj. 26. Þá hafði ráðherra þegar með bréfum, dagsettum 1. september 2006, óskað eftir umsögnum Bláskógabyggðar, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Umhverfisstofnunar og Veiðimálastofnunar, sbr. dskj. 20-21, 23 og 25. Bárust umsagnir ofangreindra til umhverfisráðherra á tímabilinu frá 15. september til og með 10. október 2006, sbr. dskj. 27-32. Var stefnanda með bréfi ráðherra, dagsettu 30. október 2006, sbr. dskj. 33, gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum sínum við umsagnirnar, sem hann og gerði með bréfi, dagsettu 5. desember 2006, sbr. dskj. 35.

Umhverfisráðherra kvað upp hinn umþrætta úrskurð 10. maí 2007, sbr. dskj. 42. Staðfesti ráðherra úrskurð Skipulagsstofnunar að viðbættu skilyrði um mælingar á ákomu loftaþborinnar köfnunarefnismengunar áður en framkvæmdir hefðust og í a.m.k. fimm ár eftir lok þeirra.

Með bréfi til umhverfisráðherra, dagsettu 9. ágúst 2007, sbr. dskj. 48, fór stefnandi fram á endurupptöku málsins með vísan til 24. gr. stjórnisýslulaga nr. 37, 1993. Ráðherra hafnaði beiðni stefnanda með bréfi, dagsettu 26. september 2007, sbr. dskj. 51.

Með málsókn þessari hyggst stefnandi fá nefndan úrskurð umhverfisráðherra, dagsettan 10. maí 2007, ógiltan, aðallega í heild sinni, en til vara að því er varðar leið 7 vestur Eldborgarhraun að Þingvallavegi. Telur stefnandi slíka annmarka á úrskurðinum, bæði formlega og efnislega, að ekki verði hjá því komist að verða við kröfum hans.

Aðalkröfu sína styður stefnandi þeim rökum að um mat á umhverfisáhrifum hafi átt að fara samkvæmt lögum nr. 106, 2000 eins og þeim var breytt með lögum nr. 74, 2005, en ekki eldri lögum. Þá hafi skipulagsstjóri verið vanhæfur til meðferðar og úrlausnar málsins, brotið hafi verið á andmæla- og upplýsingarétti stefnanda, rannsóknarregla stjórnisýslulaga hafi verið brotin, auk þess sem niðurstaða umhverfisráðherra hafi byggst á réttarreglum, sem ekki höfðu öðlast gildi þegar skipulagsstjóri kvað upp úrskurð sinn um mat á umhverfisáhrifum.

Varakrafa stefnanda byggist á því að vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa leiðar 7 vestur Eldborgarhraun að Þingvallavegi hafi verið óhjákvæmilegt að leggjast gegn vegarlagningu á þeirri leið, sbr. b-lið 11. gr. og 2. mgr. 13. gr. þágildandi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106, 2000.

*Stefnandi rökstyður mál sitt nánar svo:*

*A. Aðalkrafa stefnanda*

*1. Mat á umhverfisáhrifum átti að fara eftir lögum nr. 106, 2000 eins og þeim var breytt með lögum nr. 74, 2005.*

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106, 2000, sem tóku gildi 25. maí 2000, skyldu framkvæmdir, sem tilgreindar væru í 1. viðauka laganna ávallt vera háðar mati á umhverfisáhrifum. Þeirra á meðal voru nýir vegir utan þéttbýlis, 10 km að lengd eða lengri, sbr. ii-lið 10. tölul. 1. viðauka. Í þeim tilvikum skyldi framkvæmdaraðili gera tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laganna. Féllist stofnunin á áætlunina bar framkvæmdaraðila að gera skýrslu um mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar, sbr. 1. mgr. 9. gr. Að lokinni kynningu og öflunar athugasemda skyldi Skipulagsstofnun kveða upp úrskurð um hvort fallist væri á hlutaðeigandi framkvæmd með eða án skilyrða eða hvort lagst yrði gegn framkvæmdinni vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa, sbr. 10. og 11. gr. þágildandi laga. Var öllum heimilt að kæra slíkan úrskurð til umhverfisráðherra, sbr. 3. og 4. mgr. 12. gr.

Með lögum nr. 74, 2005, sem tóku gildi 1. október 2005, voru gerðar umtalsverðar breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106, 2006. Er samkvæmt lögunum svo breyttum gert ráð fyrir mun ítarlegra matsferli en áður var. Áfram er mælt fyrir um að tilteknar framkvæmdir skuli háðar mati á umhverfisáhrifum, sbr. 1. mgr. 5. gr. og 1. viðauka við lögin, þ.á m. nýir vegir utan þéttbýlis, 10 km að lengd eða lengri, sbr. ii-lið 10. tölul. viðaukans. Tillögu að matsáætlun skal skila til Skipulagsstofnunar, sem samþykkt getur hana með eða án athugasemda, sbr. 8. gr. Því næst skal framkvæmdaraðili vinna skýrslu um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, svonefnda frummatsskýrslu, sbr. 9. gr., sem Skipulagsstofnun tekur til athugunar, kynnir með auglýsingu og aftar athugasemda um, sbr. 10. gr. Stofnunin sendir síðan framkvæmdaraðila þær umsagnir og athugasemdir sem berast. Skal framkvæmdaraðili vinna endanlega matsskýrslu á grundvelli frummatsskýrslu, sbr. 6. mgr. 10. gr. Skal í matsskýrslunni gerð grein fyrir framkomnum athugasemdum og umsögnum og afstaða tekin til þeirra áður en skýrslan er send til Skipulagsstofnunar. Gefur stofnunin álit sitt á því hvort matsskýrslan uppfylli skilyrði laganna svo breyttra eða reglugerða settra samkvæmt þeim og nánar er gerð grein fyrir í 11. gr. laganna. Álit Skipulagsstofnunar er síðan kynnt umhverfisráðherra, framkvæmdaraðila og fleirum, sbr. 4. mgr. 11. gr.

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

Með bréfi, dagsettu 30. september 2005, sbr. dskj. 5, var Skipulagsstofnun tilkynnt um matsskylda framkvæmd, þ.e. lagningu Gjábakkavegar, og send skýrsla um mat á umhverfisáhrifum vegarins. Var þess óskað að athugun Skipulagsstofnunar myndi fylgja þágildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum. Daginn eftir, hinn 1. október 2005, tóku lög nr. 74, 2005 gildi. Eins og glögglega má ráða af bréfi Skipulagsstofnunar, dagsettu 13. október 2005, sbr. dskj. 6, leit stofnunin svo á að um væri að ræða drög að matsskýrslu og gerði stofnunin ýmsar athugasemdir við drögin í sérstöku minnisblaði, dagsettu þann dag, sbr. dskj. 7.

Með bréfi stefnda, dagsettu 21. desember 2005 og móttæknun þann dag, sbr. dskj. 8, var Skipulagsstofnun tilkynnt öðru sinni það ár um fyrirhugaða lagningu Gjábakkavegar og fylgdi skýrsla um mat á umhverfisáhrifum bréfinu. Óskaði stefndi sérstaklega eftir því að athugun

Skipulagsstofnunar fylgdi þágildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum. Varð það ekki skilið öðru vísi en svo að um væri að ræða þau lög sem í gildi voru þegar bréfið var ritað, þ.e. lögum nr. 106, 2000 eins og þeim hafði verið breytt með lögum nr. 74, 2005. Af minnisblaði Skipulagsstofnunar til umboðsmanns stefnda, dagsettu 2. janúar 2006, sbr. dskj. 9, verður heldur ekki annað ráðið en að stofnunin hafi við athugun sína farið eftir ákvæðum 1. mgr. 10. gr. gildandi laga. Eru þar sérstaklega gerðar athugasemdir við drög að frummatsskýrslu, sbr. 1. mgr. 9. gr. gildandi laga, um mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðar framkvæmdar stefnda.

Með öðru bréfi stefnda, dagsettu 21. desember 2005, en móttæknu af Skipulagsstofnun 15. janúar 2006, sbr. dskj. 10, var Skipulagsstofnun enn tilkynnt um Gjábakkaveg sem matsskylda framkvæmd. Sagði í bréfinu að með því fylgdi skýrsla um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Nú var hins vegar óskað eftir því að athugun Skipulagsstofnunar „...fylg[d]i lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir breytingar sem tóku gildi 1. október 2005.“ Með bréfi Skipulagsstofnunar, dagsettu 18. janúar 2006, sbr. dskj. 11, var umboðsmanni stefnda gerð grein fyrir því að Skipulagsstofnun hefði í samræmi við 10. gr. laga nr. 106, 2000 með síðari breytingum móttekið skýrslu um mat á umhverfisáhrifum vegna nefnds vegar.

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

*Í fyrsta lagi* bendir stefnandi í þessum efnunum á að með minnisblaði Skipulagsstofnunar, dagsettu 13. október 2005, sbr. dskj. 6, var því lýst yfir að skýrsludrög stefnda, væru ekki í samræmi við matsáætlun, auk þess sem viðamiklar athugasemdir voru gerð við drögin. Var því ljóst á þeim tíma að Skipulagsstofnun leit svo á að skýrsludrögin uppfylltu ekki skilyrði 8. og 9. gr. laga nr. 106, 2000 eins og þau hljóðuðu fyrir breytingar með lögum nr. 74, 2005. Hafði fullnægjandi matsskýrsla því ekki verið send Skipulagsstofnun áður en lög nr. 74, 2005 tóku gildi. Leiðir þegar af þeirri ástæðu að óheimilt var að fara með málsmeðferð samkvæmt eldri lögum, sbr. 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II laga nr. 106, 2000, eins og þeim var breytt með 17. gr. laga nr. 74, 2005.

Stefnandi bendir sérstaklega á að í 17. gr. frumvarps, sem varð að lögum nr. 74, 2005, var upphaflega miðað við að heimilt væri að ljúka mati á umhverfisáhrifum, sem hafið væri við gildistöku laganna, samkvæmt málsmeðferð sem gildi samkvæmt eldri lögum. Ákvæði 17. gr. breyttist í núverandi mynd í meðförum þingsins og segir í nefndaráliti meiri hluta umhverfisnefndar að „[t]il að taka af allan vafa um hvað átt sé við ... [sé lagt] til að mat teljist hafið þegar matsskýrsla er send Skipulagsstofnun.“ Telur stefnandi því ljóst að stefndi gat ekki komist undan málsmeðferð samkvæmt breyttum lögum með því að senda ófullburða drög að matsskýrslu og ætlast til þess að um málsmeðferð færi samkvæmt eldri lögum. Ítrekað skal að úrbætur stefnda á skýrsludrögunum voru ófullnægjandi og varð Skipulagsstofnun öðru sinni að gera athugasemdir við drögin í janúar 2006.

*Í öðru lagi* telur stefnandi að jafnvel þótt líta hafi mátt svo á að skýrsludrög þau, sem stefndi sendi Skipulagsstofnun með bréfi, dagsettu 30. september 2005, sbr. dskj. 5, teldist fullnægjandi matsskýrsla, þá verði minnisblað stofnunarinnar, dagsett 13. október 2005, sbr. dskj. 6, ekki skilið á annan veg en að stofnunin hygðist ekki nýta heimild samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II svo breyttu til að ljúka mati samkvæmt eldri lögum um mat á umhverfisáhrifum. Var ekki unnt að breyta síðar um stefnu í þeim efnunum.

*Í þriðja lagi* verður ekki annað séð en að stefnda hafi verið þetta ljóst og gert sér grein fyrir að um mat á umhverfisáhrifum færi eftir ákvæðum laga nr. 106, 2000 með breytingum samkvæmt lögum nr. 74, 2005. Verður bréf stefnda, dagsett 21. desember 2005, sbr. dskj. 8, ekki skilið öðru vísi en að því fylgi ný drög að skýrslu um mat á umhverfisáhrifum, þ.e.

frummatsskýrslu, sbr. minnisblað Skipulagsstofnunar, dagsett 2. janúar 2006, á dskj. 9, sem vísað hafi verið til Skipulagsstofnunar til meðferðar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum eins og þeim var breytt með lögum nr. 74, 2005. Var og sérstaklega tekið fram í bréfi stefnda að óskað væri eftir því „að athugun Skipulagsstofnunar fylgi núverandi lögum um mat á umhverfisáhrifum.“ Í umsögn stefnda á dskj. 30 er einnig vísað til úrskurðar um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar „samkvæmt nýrri matsskýrslu frá desember 2005“. Telur stefnandi því einsýnt að Skipulagsstofnun hafi við móttöku þessa nýja erindis stefnda borið að fara að lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106, 2000 eins og þeim var breytt með lögum nr. 74, 2005.

Í fjórða lagi vekur stefnandi athygli á að hvernig svo sem líta megi á fyrri meðferð málsins hjá Skipulagsstofnun sé ljóst að stofnunin tók síðastnefnt erindi stefnda til meðferðar á grundvelli breyttra laga um mat á umhverfisáhrifum og gerði athugasemdir við drög að „frummatsskýrslu“, sbr. nógildandi 9. gr. laga nr. 106, 2000. Hafi hugur stefnda staðið til þess að nýtt yrði heimild samkvæmt bráðabirgðaákvæði II til að farið yrði með málsmeðferðina samkvæmt þeim lögum, sem í gildi voru fyrir 1. október 2005, má ljóst vera að Skipulagsstofnun nýtti ekki þá heimild. Telur stefnandi að borið hafi að ljúka meðferð máls stefnda samkvæmt bréfi stefnda, dagsettu 21. desember 2005, sbr. dskj. 8, eftir sömu lögum og Skipulagsstofnun hóf meðferð málsins, þ.e. eftir lögum nr. 106, 2000 eins og þau breyttust með lögum nr. 74, 2005. Annað bréf stefnda, dagsett 21. desember 2005, sem mótttekið var af Skipulagsstofnun 15. janúar 2006, sbr. dskj. 10, gat ekki leitt til þess að meðferð málsins yrði breytt og farið að eldri lögum, sem þá hafði fyrir löngu verið breytt.

Samkvæmt öllu því sem að framan er rakið telur stefnandi að Skipulagsstofnun og síðar umhverfisráðherra hafi verið óheimilt að kveða upp úrskurð á grundvelli þeirra laga um mat á umhverfisáhrifum, sem í gildi voru til 1. október 2005. Leiði það þegar til þess að fallast verði á kröfur stefnanda um ógildingu úrskurðar umhverfisráðherra.

## 2. Vanhæfi skipulagsstjóra

Stefnandi telur þann annmarka hafa verið á málsmeðferð Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra að skipulagsstjóri hafi augljóslega verið vanhæfur til að fjalla um málið, kveða upp úrskurð um mat á umhverfisáhrifum, sbr. dskj. 3, og síðar veita ráðherra umsagnir í tilefni af kæru stefnanda, sbr. dskj. 19 og 29. Stefán Thors, kt. 240649-2929, skipulagsstjóri, er faðir Stefáns Gunnars Thors, kt. 040870-5559, fagstjóra umhverfisdeildar VSÓ ráðgjafar, kt. 681272-0979, sem sá um gerð matsskýrslna fyrir stefnda vegna Gjábakkavegar. Kom Stefán Gunnar fram sem umboðsmaður stefnda í samskiptum við Skipulagsstofnun, sbr. m.a. dskj. 5-7, 9 og 11. Telur stefnandi skipulagsstjóra hafa verið vanhæfan til meðferðar málsins, sbr. 3. tölul, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37, 1993. Hafi skipulagsstjóra því verið óheimilt að taka þátt í undirbúningi málsins, meðferð þess eða úrlausn, sbr. 1. másl. 1. mgr. 4. gr. stjórnslulaga. Þrátt fyrir það kvað skipulagsstjóri sjálfur upp úrskurð um mat á umhverfisáhrifum 24. maí 2006, sbr. dskj. 3.

Framangreindu til viðbótar verður að hafa í huga að skipulagsstjóri ritaði sjálfur í nafni Skipulagsstofnunar umsögn til umhverfisráðherra, dagsetta 4. ágúst 2006, sbr. dskj. 19, um hvort matsferlið hefði átt að fara að lögum nr. 106, 2000 með eða án breytinga samkvæmt lögum nr. 74, 2005. Var þetta önnur tveggja umsagna sem ráðherra leitaði eftir og virðist hafa skipt sköpum um að kæra stefnanda var tekin til efnislegrar úrlausnar á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106, 2000 í því horfi sem þau voru áður en lög nr. 74, 2005 tóku gildi. Loks gaf skipulagsstjóri efnislega umsögn um kæru stefnanda með bréfi, dagsettu 21. september 2006, sbr. dskj. 29.

Framangreint leiðir eitt og sér til þess að ógilda verður úrskurð umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar.

### *3. Brot á andmæla- og upplýsingarétti stefnanda.*

Eins og fyrr er rakið var stefnanda ekki tilkynnt á sínum tíma að umhverfisráðherra hefði til skoðunar hvort taka ætti kærú stefnanda til efnislegrar úrlausnar og þar með hvort um mat á umhverfisáhrifum ætti að fara að eldri lögum eða yngri. Um þessi lagaskil og vafamál þeim tengdum var stefnanda ókunnugt, en hann er bæði ólöglerður og býr í hárrí elli erlendis. Umhverfisráðherra leitaði eingöngu eftir umsögn stefnda og Skipulagsstofnunar um þessi álitæfni. Var stefnanda ekki gefinn kostur á tjá sig um þessi efni, sem þó hafði verulega þýðingu við afgreiðslu málsins. Þá var honum heldur ekki gefinn kostur á að kynna sér umsagnir stefnda og Skipulagsstofnunar og hugsanleg önnur skjöl áður en umhverfisráðherra tók þá ákvörðun að taka kærú stefnanda til efnislegrar úrlausnar. Var honum alls ókunnugt um nefndar umsagnir fyrr en úrskurður ráðherra lá fyrir. Með þessum hætti var brotið gegn andmæla- og upplýsingarétti stefnanda, sbr. 13. og 1. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37, 1993. Leiða þessir annmarkar við málsmeðferð umhverfisráðherra einir og sér til ógildingar úrskurðar hans.

### *4. Rannsóknarregla brotin.*

Af hálfu stefnanda er á því byggt að kærú hans hafi ekki verið nægilega upplýst áður en umhverfisráðherra kvað upp úrskurð sinn 10. maí 2007. Upplýst er að ráðherra leitaði umsagna stefnda, Skipulagsstofnunar, Bláskógabyggðar, Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Umhverfisstofnunar og Veiðimálastofnunar um kærú stefnanda, sbr. dskj. 20-26, sbr. og dskj. 46. Ekki hafi hins vegar verið leitað til ýmissa annarra sérfróðra aðila, sem gætu hafa varpað nýju ljósi á málið og upplýst frekar um þau atriði sem reifuð voru í kærúni. Var þetta sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að í stefnunni komu fram ýmis ný atriði, m.a. um vatnsvernd og lífríki Þingvallavatns, sem ekki höfðu verið sett fram með jafn afgerandi hætti áður.

Stefnandi bendir í þessum efnunum á að umhverfisráðherra leitaði ekki umsagnar Þingvallanefndar um kærú hans, en þjóðgarðurinn á Þingvöllum er undir stjórn hennar, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 47, 2004. Var þetta sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að kærú stefnanda fjallaði að verulegu leyti um verndun vatns og lífríkis innan þjóðgarðsins og hættu á röskun búsvæða og hrygningarstöðva bleikjuafbrigða í Þingvallavatni vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar, sbr. 4. gr. nefndra laga. Breytir þar engu þótt fyrirhugaður Gjábackavegur sé utan marka þjóðgarðsins og að Þingvallanefnd hafi í umsögn sinni til Skipulagsstofnunar kosið að taka ekki afstöðu til legu vegarins eða framkvæmdarinnar að öðru leyti. Umhverfisráðherra bar skylda til að leita umsagnar nefndarinnar og gefa henni þannig kost á að taka afstöðu til kærú stefnanda og þeirra raka sem þar voru fram sett.

Þá telur stefnandi að ennfremur hefði átt að leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands við meðferð kærú hans hjá umhverfisráðherra. Stofnunin stundar undirstöðurannsóknir, m.a. í jarðfræði landsins og annast skipulega heimildasöfnun um náttúru Íslands, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur nr. 60, 1992. Eru aðalverkefni hennar m.a. að stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands og skrá kerfisbundið einstaka þætti hennar og aðstoða við mat á verndargildi vistkerfa og náttúruminja og áhrifum mannvirkjagerðar og annarrar landnotkunar á náttúruna, auk þess að skrá berg- og jarðgrunna landsins með kerfisbundnum hætti, sbr. a-, c-, e- og i-liði 2. mgr. 4. gr. Telur stefnandi ótvírætt að Náttúrufræðistofnun hefði getað veitt umsögn um einstök atriði í kærú stefnanda, sem snúa að verksviði stofnunarinnar, m.a. með vísan til vísindalegra upplýsinga og rannsókna í vörslu hennar og sérfræðiþekkingar þar innan húss.

Loks kveður stefnandi eðlilegt að ráðherra hefði leitað umsagnar Ferðamálaráðs og Náttúrustofu Kópavogs, en hún sér um vöktun á Þingvallavatni fyrir alla aðila, sem koma að vatninu. Bent skal á að hlutverk náttúrustofa er m.a. að stuðla að æskilegri landnýtingu og náttúruvernd, sbr. nánar 1. mgr. 11. gr. laga nr. 60, 1992.

Að mati stefnanda var aukinheldur sérstakt tilefni fyrir umhverfisráðherra til að kanna efni kæru stefnanda frekar og rannsaka málið betur í ljósi áskorana og aðvarana, sem honum barst frá nær öllum vatnafræðingum og vatnalíffræðingum sem starfandi eru hér á landi, með bréfum, dagsettum 8. og 12. mars 2007, sbr. dskj. 37-38.

Stefnandi bendir ennfremur á að af hans hálfu og Landverndar var bent á nýja vegleið., sbr. m.a. dskj. 63, sunnan í Lyngdalsheiði, frá Laugarvatni norðan Búrfells að Írafossi og þaðan á há Hellisheiði með tengingu við Suðurlandsbraut. Sú leið er utan vatnasviðs Þingvallavatns og myndi þjóna svæðinu öllu, þ.e. Laugardal og uppsveitum, mun betur en aðrar leiðir, sem lagðar hafi verið til. Af hálfu stefnda hafi leiðin verið skoðuð „*lauslega*“. Telur stefnandi að nauðsyn hafi borið til að meta umhverfisáhrif leiðarinnar og kanna ítarlega heildarkosti hennar og galla og bera nákvæmlega saman við aðrar vegleiðir. Þetta hafi ekki verið gert og hafi málið því ekki verið nægilega rannsakað áður en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum var kveðinn upp.

Af framangreindu er ljóst að kærúmál stefnanda var ekki nægilega upplýst áður en umhverfisráðherra kvað upp úrskurð sinn, sbr. 10. gr. stjórnslulaga nr. 37, 1993, sbr. og 2. mgr. 12. gr. laga nr. 106, 2000, og verður því einnig að fella hinn umþrætta úrskurð úr gildi af þessum sökum.

#### *5. Niðurstaða umhverfisráðherra byggðist á nýjum réttarreglum.*

Úrskurður Skipulagsstofnunar var kveðinn upp 24. maí 2006 og kærði stefnandi hann 26. júní 2006. Úrskurður umhverfisráðherra var kveðinn upp 10. maí 2007. Niðurstaða hans er að verulegu leyti byggð á reglugerð nr. 650, 2006 (ekki 506 eins og segir ranglega í úrskurði umhverfisráðherra) um framkvæmd verndunar vatnasviðs og lífríkis Þingvallavatns, sem tók gildi 27. júlí 2006. Að mati stefnanda var umhverfisráðherra óheimilt að byggja niðurstöðu sína um mat á umhverfisáhrifum á öðrum réttarreglum, en í gildi voru þegar Skipulagsstofnun kvað upp hinn kærða úrskurð. Er þá til þess að líta að sá úrskurður, sem stefnandi kærði til ráðherra og sætti endurskoðun hans, var ekki byggður á umræddri reglugerð. Endurskoðun ákvörðunar stjórnvalds í kærúmáli verður ekki byggð á öðrum réttarreglum en í gildi voru þegar hin upphaflega ákvörðun lægra setts stjórnvalds var tekin. Leiðir þetta af lögmætisreglu íslensks réttar, sbr. og 4. mgr. 21. gr., 22. gr., 1. mgr. 26. gr. og 31. gr. stjórnslulaga nr. 37, 1993. Veldur þetta eitt og sér ógildingu úrskurðar umhverfisráðherra.

#### *B. Varakrafa stefnanda*

Verði ekki fallist á aðalkröfu stefnanda og jafnfram við það miðað að um meðferð málsins hafi átt að fara samkvæmt óbreyttum lögum nr. 106, 2000, er gerð krafa um að úrskurður umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum Gjábackavegar verði felldur úr gildi að því er varðar leið 7 vestur Eldborgarhraun að Þingvallavegi. Telur stefnandi ljóst að sú framkvæmd hefði í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, þ.e. veruleg óafturkræf umhverfisáhrif og veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki sé hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum, sbr. 1-lið 3. gr. þágildandi laga nr. 106, 2000. Hafi því verið óhjákvæmilegt að leggjast gegn viðkomandi framkvæmd, sbr. b-lið 2. mgr. 11. gr. og 2. mgr. 13. gr. þágildandi laga.

Í [frum]matsskýrslu stefnda er markmið lagningar nýs Gjábackavegar sagt vera að bæta samgöngur í Bláskógabyggð og auka umferðaröryggi, auk þess að bæta aðgengi ferðamanna og gesta frístundabyggða að áningastöðum. Stefnandi dregur mjög í efa nauðsyn á slíkri vegarlagningu, sem virðist eingöngu ætluð til að auka umferðarhraða og gegnumstreymis-umferð um Þingvelli frá höfuðborgarsvæðinu í uppsveitir Árnessýslu. Af úrskurði Skipulagsstofnunar má ráða að umferð um nýjan Gjábackaveg myndi aukast um allt að 150% miðað við núverandi veg. Börn á skólaaldri má líklega telja á fingrum annarrar handar í Þingvallahreppi hinum gamla og því lítt knýjandi þörf á að bæta samgöngur vegna skólaaksturs. Þá er mun styttra og auðveldara fyrir íbúa þar að sækja þjónustu til

Mosfellsbæjar en annað og breytir fyrirhugaður vegur þar engu um. Vegakerfi í nágrenni Þjóðgarðsins á Þingvöllum verður umfangsmeira og flóknara, en aðgengi að útsýnisstöðum mun versna og útsýni spillast verði nýr vegur lagður samkvæmt leið 7.

Auk þessara augljósu ókosta mun nýr vegur á vestari hluta leiðarinnar að mati stefnanda valda verulegum umhverfisspjöllum og þó miklu mun meiri á leið 7 en leið 1. Fyrir liggur samkvæmt úrskurði Skipulagsstofnunar að leið 7 mun ekki stytta ferðatíma umfram leið 1, auk þess sem útsýni yfir Þingvelli verður fábreyttara eins og fyrr greinir. Þá hafa engin haldbær gögn verið lögð fram sem sýna fram á að umferðaröryggi verði meira á leið 7 en öðrum.

Þingvellir voru friðlýstir helgistaður allra Íslendinga sem Þjóðgarður með lögum nr. 59, 1928. Nú gilda um Þjóðgarðinn á Þingvöllum lög nr. 47, 2004. Með lögum nr. 85, 2005 um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess var enn aukið á verndun lífríkis vatnsins og afmarkt sérstakt vatnsverndarsvæði, verndarsvæði Þingvallavatns, sem er um 1.260 ferkílómetrar að stærð, sbr. 2. gr. laganna. Er óheimilt að gera nokkuð það innan verndarsvæðisins sem spillt geti vatni eða mengað það, sbr. 1. mgr. 3. gr., og á það jafnt við um yfirborðsvatn sem grunnvatn. Í 1. mgr. 4. gr. er sérstaklega mælt fyrir um að vernda skuli lífríki Þingvallavatns og gæta þess að raska ekki búsvæðum og hrygningarstöðvum bleikjuafbrigða og urriðastofna sem lifa í vatninu. Þá voru Þingvellir skráðir á heimsminjaskrá UNESCO (The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) 2. júlí 2004.

Við mat á því hvort um veruleg umhverfisspjöll er að ræða verður að hafa í huga að náttúra Þingvalla og Þingvallavatns á sér nánast enga hliðstæðu í veröldinni. Gliðnun meginlanda Evrópu og Ameríku sést hvergi betur en á Þingvöllum og þar er einstök náttúra. Í Þingvallavatni er að finna fjögur afbrigði bleikju og tvö afbrigði hornsíla og er lífríki þess einstakt. Sérstaða Þingvalla og Þingvallavatns hefur verið staðfest af löggjafanum með lögum nr. 47, 2004 og lögum nr. 85, 2005 og bera vott um vilja hans til að vernda Þingvelli, Þingvallavatn og vatnasvið þess. Skráning á heimsminjaskrá UNESCO ber einnig vott um sérstöðu svæðisins á heimsvísu og mikilvægi þess fyrir alþjóðasamfélagið. Er því augljóst að beita þarf sérstaklega ströngu mati þegar umhverfisspjöll af völdum fyrirhugaðrar vegarlagningar stefnda eru metin. Breytir hér engu þótt umrædd leið 7 liggja utan Þjóðgarðsins, enda eru það ásýnd svæðisins í heild og áhrif framkvæmdarinnar á Þjóðgarðinn, Þingvallavatn og vatnasvið þess sem hafa verður í huga.

Stefnandi vekur í þessum efnun athygli á, að verði Gjábakkavegur lagður eftir leið 7 er veruleg hætta á mengun framtíðar vatnsbólís suðvesturhluta landsins, sem er á Eldborgarsvæðinu, sbr. nánar dskj. 62. Hafi lagning vegar á þeirri leið í för með sér bæði meiri og hraðari umferð en á öðrum leiðum. Jafnvel þótt svo væri ekki, megi augljóst vera að veruleg hætta sé á niturmengun vatnsbólísins til framtíðar litið vegna aukins útblásturs bifreiða og mun meiri en á öðrum leiðum, sem liggja fjær vatnsbólínu. Þá yrði einnig veruleg hætta á alvarlegri mengun vatnsauðlindarinnar vegna hugsanlegra eldsneytisflutninga. Undir þessi sjónarmið var m.a. tekið af hálfu Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, sbr. dskj. 28.

Þá telur stefnandi að lagning vegar samkvæmt leið 7 stefni dverg- og kuðungableikju í Þingvallavatni í útrýmingarhættu. Bendir stefnandi á að leið 7 liggja aðeins um 100 metra ofan eina hrygningarstaðar bleikjunnar í vatninu, sem er í Ólafsdreppi, sbr. dskj. 59, og sé þar aðeins 24 metra yfir vatnsborði meðan leið 1 sé í eins kílómetra fjarlægð frá umræddum stað í vatninu og 75 metrum ofan grunnvatnsborðs. Þá sé hraunið nærri Ólafsdreppi hriplekt meðan hraunskorpa á leið 1 sé miklu þykkari. Leiði þetta til verulegrar hættu á niturmengun í Þingvallavatni sakir útblásturs bifreiða, sem geri það að verkum að hrygnan muni ekki geta hreinsað botninn í Ólafsdreppi og sé því hætta á að egg hennar deyi sakir súrefnisskortis. Þá muni aukin niturmengun í vatninu enn fremur hafa áhrif á aðra stofna í Þingvallavatni, svo og lit vatnsins og þar með útlit þess. Þessu til stuðnings má m.a. vísa til umsagnar



Umhverfisstofnunar á dskj. 32 og yfirlýsinga vatnalíffræðinga, sbr. dskj. 37-38, svo og umsagnar Veiðimálastofnunar á dskj. 27, sem hvetur til varfærni við fyrirhugaða framkvæmd.

Loks vekur stefnandi sérstaka athygli á að í úrskurði Skipulagsstofnunar er viðurkennt að vegarlagning samkvæmt leið 7 hafi verulega neikvæð og óafturkræf áhrif á Eldborgarhraun, en óumdeilt er að það er sérstætt nútímahraun á heimsvísu. Var því þegar af þeirri ástæðu rétt að leggjast gegn framkvæmdinni. Breytir þar engu þótt unnt væri að draga úr áhrifunum með því að „*skilgreina framkvæmdasvæði þröngt og halda stærð öryggissvæðis í lágmarki*“ sakir þess að „*áferð hraunsins [sé] að jafnaði slétt*“, eins og segir í úrskurði Skipulagsstofnunar. Eftir sem áður verður um veruleg óafturkræf umhverfisáhrif og veruleg spjöll á umhverfinu að ræða, sbr. b-lið 2. mgr. 11. gr., sbr. l-lið 3. gr., laga nr. 106, 2000. Vísast hér um m.a. til umsagnar Umhverfisstofnunar á dskj. 32, svo og bréfs Heimsminjanefndar Íslands til stefnda á dskj. 36. Þá er þess að geta að hraunið nýtur sérstakrar verndar samkvæmt a-lið 1. mgr. 37. gr. laga um náttúruvernd og ber að forðast röskun þess eins og kostur er. Þá bendir stefnandi á að Þingvallavatn og strandlengja þess er á náttúruminjaskrá (svæði nr. 743) og því náttúruverndarsvæði, sbr. a-lið 7. tölul. og 8. tölul. 3. gr., sbr. og 67. og 68. gr. laga nr. 44, 1999. Leiðir hvorutveggja, auk skráningar Þingvalla á heimminjaskrá UNESCO, til enn strangara mats í þessum efnunum en ella væri.

Samkvæmt því sem að framan er rakið er að mati stefnanda augljóst að fyrirhuguð lagning Gjábakkavegar samkvæmt leið 7 vestur Eldborgarhraun að Þingvallavegi muni hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér í skilningi laga nr. 106, 2000, þ.e. veruleg óafturkræf umhverfisáhrif og veruleg spjöll á umhverfinu, sem ekki verði hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum. Hafi því verið óhjákvæmilegt að leggjast gegn framkvæmdinni.

Stefnandi bendir á að undir framangreind sjónarmið er tekið af öllum þeim fagaðilum á sviði umhverfis- og náttúrumála, sem fjallað hafa um málið. Hafa fagstofnanir á vegum ríkisins og sveitarstjórna tekið að meira eða minna leyti undir rök stefnanda í þessum efnunum. Niðurstaða umhverfisráðherra er því ekki studd neinum faglegum rökum að því er varðar umhverfis- og náttúruvernd. Verður því ekki hjá því komst að fallast á varakröfu stefnanda verði ekki orðið við aðalkröfu hans.

#### **Lagarök:**

Til stuðnings kröfum sínum vísar stefnandi til laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106, 2000, svo og laga nr. 74, 2005 um breytingar á þeim lögum. Þá er vísað til 3. og 4. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37, 1993 vegna vanhæfis skipulagsstjóra, 13. og 15. gr. laganna varðandi andmæla- og upplýsingarétt stefnanda, svo og til rannsóknarreglu 10. gr. laganna. Þá er og vísað til lögmætisreglu íslensks réttar og meginreglna 4. mgr. 21. gr., 22. gr., 1. mgr. 26. gr. og 31. gr. stjórnarsýslulaga um meðferð og úrskurð kærumála. Jafnframt er vísað til ákvæða laga nr. 60, 1992 um Náttúrufræðistofnun og náttúrustofur, einkum 4. og 11. gr., svo og laga nr. 47, 2004 um þjóðgarðinn á Þingvöllum og laga nr. 85, 2005 um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, einkum 1., 3. og 4. gr. og laga nr. 44, 1999 um náttúruvernd, einkum a-liðar 1. mgr. 37. gr., svo og a-liðar 7. tölul. og 8. tölul. 3. gr., sbr. 67. og 68. gr. áhrærandi náttúruminjar.

Um varnarþing vísast til 4. mgr. 33. gr. laga nr. 91, 1991 um meðferð einkamála. Málskostnaðarkrafa styðst við XXI. kafla þeirra laga og krafa um virðisaukaskatt við lög nr. 50, 1998, en stefnandi er ekki virðisaukaskattskyldur.

#### **Sönnunargögn:**

Um sönnunargögn vísast til framlagðra skjala.

#### **Áskilnaður:**

Áskilinn er réttur til að leggja fram frekari gögn, bera fram nýjar málsástæður og lagarök og leiða aðila og vitni til skýrslugjafar fyrir dómi, allt eftir því sem tilefni kann að gefast til.

**Áskorun og viðvörðun:**

Fyrir því stefnist hér með Jóni Rögnvaldssyni, kt. 190239-4979, vegamálastjóra, Hörgslundi 7, Garðabæ, fyrir hönd Vegagerðarinnar, kt. 680269-2899, Borgartúni 5-7, Reykjavík, til að mæta þá er mál þetta verður þingfest á dómþingi Héraðsdóms Reykjavíkur í **dómsal 102, Dómhúsi Héraðsdóms Reykjavíkur við Lækjartorg í Reykjavík, fimmtudaginn 27. mars 2008, kl. 10.00**, til þess þar og þá að sjá skjöl og skilríki í dóm lögð, á sókn sakar og dómkröfur að hlýða, til sakar að svara og dóm að þola. Verði ekki mætt af hálfu stefndu við þingfestingu málsins má búast við því að útvistardómur gangi í máinu.

Stefnufrestur ákveðst ekki.

Reykjavík, 26. mars 2008.

Guðjón Ólafur Jónsson, hrl.

Mér nægilega birt f.h. stefnda, sem falið hefur mér að sækja þing í málinu. Ég hef fengið afrit stefnu þessarar. Fallið er frá stefnufresti.

Reykjavík, 26. mars 2008.

---

Gunnar Gunnarsson, hrl.