

Ár 2007, fimmtudaginn 26. apríl, kom úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skúlagötu 21 í Reykjavík. Mættir voru Hjalti Steinþórsson forstöðumaður, Ásgeir Magnússon héraðsdómari og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 16/2007, kæra Skútustaðahrepps á þeirri niðurstöðu Skipulagsstofnunar að synja um meðmæli með veitingu framkvæmdaleyfis fyrir lagningu 1. áfanga Dettifossvegar samkvæmt veglínu B.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, dags. 23. febrúar 2007, er barst nefndinni í símbréfi 26. sama mánaðar, kærir Dýrleif Kristjánsdóttir hdl., fyrir hönd Skútustaðahrepps, þá niðurstöðu Skipulagsstofnunar að synja um meðmæli samkvæmt 3. t.l. bráðabirgðaákvæðis skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 með veitingu framkvæmdaleyfis fyrir lagningu 1. áfanga Dettifossvegar samkvæmt veglínu B. Hin kærða ákvörðun var tilkynnt kæranda með bréfi, dags. 24. janúar 2007. Um kæruehimild vísast til lokamálsliðar tilvitnaðs 3. t.l. til bráðbirgða.

Málsatvik: Að undanfögnu hefur verið unnið að undirbúningi lagningar nýs svonefnds Dettifossvegar, vestan Jökulsár á Fjöllum, um Skútustaðahrepp og Norðurþing. Í matsskýrslu Vegagerðarinnar, dagsettri í júní 2006, eru metin umhverfisáhrif framkvæmdarinnar og er þar gerð grein fyrir mismunandi kostum um legu vegarins frá hringveginum og norður undir Dettifoss. Er þar í meginatriðum um tvo kosti að ræða, veglínu A sem liggur nærri núverandi vegslóða og veglínu B sem tengist hringveginum nokkru austar og liggur nær Jökulsá uns komið er norður undir Dettifoss, en þar falla veglínur þessar saman. Hinn 27. júlí 2006 veitti Skipulagsstofnun álit sitt á grundvelli 11. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 með síðari breytingum. Lagðist stofnunin gegn því að vegurinn yrði lagður eftir veglínu B en féllst á framkvæmdina að öðru leyti með skilyrðum sem getið er í álitinu. Í álitinu kom fram að ekki þyrfti að breyta Svæðisskipulagi miðhálandis Íslands 2015 en syðsti hluti fyrirhugaðs vegar liggur innan marka þess. Jafnframt var tekið fram að Aðalskipulag Skútustaðahrepps 1996 – 2015 næði ekki yfir fyrirhugað framkvæmda-svæði og þyrfti sveitarstjórn að sækja um meðmæli Skipulagsstofnunar skv. 3. t.l. bráðabirgðaákvæðis skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 áður en unnt væri að veita framkvæmdaleyfi.

Með bréfi, dags. 13. desember 2006, sótti Vegagerðin um framkvæmdaleyfi vegna lagningar Dettifossvegar, 1. áfanga samkvæmt veglínu merkt B. Í samræmi við 3. t.l. ákvæðis til bráðabirgða við skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 óskaði Skútustaðahreppur með erindi, dags. 5. janúar 2007, eftir meðmælum Skipulagsstofnunar með lagningu vegarins í samræmi við umsókn Vegagerðarinnar. Með bréfi, dags. 24. janúar 2007, synjaði Skipulagsstofnun um meðmæli með vísan til niðurstöðu sinnar varðandi veglínu B í álitinu um mat á umhverfisáhrifum. Á grundvelli sérstakrar kærueimildar í tilvísuðum tölulið ákvæðis til bráðabráðabirgða skaut kærandi niðurstöðu Skipulagsstofnunar til úrskurðarnefndarinnar með bréfi, dags. 23. febrúar 2007, svo sem að framan greinir.

Málsrök kæranda: Af hálfu Skútustaðahrepps er því í fyrsta lagi haldið fram að synjun Skipulagsstofnunar sé byggð á ómálefnalegum forsendum sem eigi sér ekki stöð í lögum og sé þannig ekki í málefnalegum tengslum við lagagrundvöll og þau markmið sem liggja að baki ákvæði 3. töluliðar ákvæðis til bráðabirgða við skipulags- og byggingarlög um lögbundna bindandi álitsumleitan sveitarstjórnar Skútustaðahrepps til Skipulagsstofnunar til undirbúnings töku stjórnvaldsákvörðunar. Synjunin sé því haldin verulegum efnisannmarka og ólögmæt. Þegar af þeirri ástæðu eigi að fallast á kröfu kæranda.

Verði ekki á þetta fallist sé í öðru lagi á því byggt að verulegir annmarkar séu á málsmeðferð Skipulagsstofnunar, vegna erindis Skútustaðahrepps þar sem óskað sé meðmæla, þar eð álitsgjafi hafi ekki uppfyllt rannsóknarskyldu sína, og leiði þetta til þess að verulegir efnisannmarkar séu á niðurstöðu Skipulagsstofnunar um synjun meðmæla.

Í þriðja lagi sé byggt á því að verulegir efnisannmarkar séu á álitinu Skipulagsstofnunar varðandi mat á umhverfisáhrifum Dettifossvegar, en til niðurstöðu þess álits sé vísað í synjun stofnunarinnar um meðmæli. Vegna þessara efnisannmarka verði álitinu ekki lagt til grundvallar þegar metið sé hvort mæla eigi með umræddri framkvæmd. Annmarkarnir séu þó ekki þess eðlis að álitinu verði ekki lagt til grundvallar við veitingu framkvæmdaleyfis.

Ofangreindir annmarkar leiði hver fyrir sig til þess að synjun Skipulagsstofnunar um meðmæli sé ólögmæt og úrskurðarnefndinni beri að endurskoða niðurstöðuna og mæla með veitingu framkvæmdaleyfisins í samræmi við erindi Skútustaðahrepps.

Af hálfu kæranda eru færð fram ítarleg rök fyrir þeim sjónarmiðum sem liggja að baki framangreindum málsástæðum. Er þar m.a. áréttað að allar forsendur séu til þess, með hliðsjón af stöðu skipulagsmála í Skútustaðahreppi, að mæla með umræddri framkvæmd. Samkvæmt matsskýrslu vegna Dettifossvegar, á bls. 18, sé staða skipulagsmála í Skútustaðahreppi með eftirfarandi hætti:

„Þar er í gildi aðalskipulag 1996-2015, 1. endurskoðun aðalskipulags Reykjahlíðar 1986-2006. Aðalskipulagið afmarkast af hreppamörkum í norðri og vestri, Jörundi og Búrfelli í austri og Suðurárbotnum í suðri. Það nær því ekki yfir það landsvæði sem veglínan liggur um. Svæðisskipulag miðhálandisins 2015, staðfest 1999, er hinsvegar í gildi á framkvæmdasvæðinu og afmarkast af Eilífi í norðri. Sunnan þjóðgarðsins í Jökulsárgljúfrum fellur fyrirhugað framkvæmdasvæði innan náttúruverndarsvæðis í svæðisskipulaginu (Kafli 6.2.1). Í greinargerð með skipulaginu segir:

„Hólmatungnavegur (F862), Skútustaðahreppi. Liggur frá Hringveginum að Dettifossi að vestan, alls 22 km. Gert er ráð fyrir að vegurinn geti fferst austur að Jökulsá á Fjöllum þar sem eru að mestu aurar og ógróið land.““

Staða skipulagsmála á framkvæmdasvæðinu sé því sú að í gildi sé Svæðisskipulag miðhálandis Íslands 2015 en hvorki aðalskipulag né deiliskipulag. Samkvæmt orðalagi 3. tl. bráðbirgðaákvæðis skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, sbr. samtenginguna „eða“, sé nægjanlegt að ein tegund skipulagsáætlunar liggja fyrir, t.d. eins og í þessu tilviki svæðisskipulag. Kærandi hafi þó talið, og miðað þá m.a. við framkvæmd úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, sbr. t.d. mál nr. 12/1999, að í ákvæðinu fælist ekki bara formkrafa heldur einnig efniskrafa, þ.e. að þar sem ekki væru fyrir hendi bindandi fyrirmæli um staðsetningu vegarins í svæðisskipulagi því sem í gildi sé, væru fyrir hendi skilyrði til að beita umræddum tölulíð ákvæðis til bráðabirgða og þá nauðsynlegt að óska meðmæla Skipulagsstofnunar. Hin fyrirhugaða framkvæmd sé hins vegar með engum hætti í andstöðu við skipulag og því allar forsendur til, og jafnframt skylt, að mæla með henni frá þeim sjónarhóli.

Ítrekað skuli að einu sjónarmiðin sem Skipulagsstofnun sé heimilt að leggja til grundvallar hinu lögbundna bindandi álitinu samkvæmt 3. tl. umrædds bráðabirgðaákvæðis séu sjónarmið tengd skipulagi svæðisins. Synjun stofnunarinnar sé því byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum og þar af leiðandi ólögmet.

Ýmsum frekari rökum er teft fram af hálfu kæranda sem ekki þykir ástæða til að rekja frekar í úrskurði þessum en úrskurðarnefndin hefur haft þau öll til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Af hálfu Skipulagsstofnunar er tekið fram að Svæðisskipulag miðhálandis Íslands 2015 hafi verið staðfest af umhverfisráðherra hinn 10. maí 1999 með fyrirvara um niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum. Niðurstaða í mati á umhverfisáhrifum hafi legið fyrir með álitinu Skipulagsstofnunar 27. júlí 2006. Þar komi fram að svæðið meðfram Jökulsá á Fjöllum, frá Dettifossi að hringvegi, hafi mikið verndargildi þar sem þar sé að finna ummerki um stærstu hlaup sem orðið hafi á jörðinni eftir síðasta jökulskeið og að lagning Dettifossvegar samkvæmt veglínu B myndi hafa varanleg og óafturtæk áhrif á jarðmyndanir, landslag og ásýnd svæðisins. Hafi Skipulagsstofnun engan veginn talið sér fært að mæla með framkvæmd sem stofnunin hefði áður í álitinu talið hafa veruleg neikvæð og óafturtæk áhrif og sem í Svæðisskipulagi miðhálandis Íslands 2015 sé með fyrirvara um niðurstöður mats á umhverfisáhrifum. Það væri að mati Skipulagsstofnunar ekki málefnaleg niðurstaða.

Ábending Skipulagsstofnunar um að Skútustaðahreppur hafi ekki tekið afstöðu til álits stofnunarinnar hafi engin áhrif haft á þá niðurstöðu að mæla ekki með veitingu framkvæmdaleyfis. Sú rökstudda afstaða þurfi hins vegar að liggja fyrir við ákvörðun um útgáfu framkvæmdaleyfis.

Loks sé því hafnað að nokkuð sé við það að athuga að Skipulagsstofnun láti í álitinu sínu í ljós álit á því hvort umhverfisáhrif tiltekinna kosta séu ásættanleg eða óásættanleg. Þetta hafi Skipulagsstofnun gert í álitsgerðum sínum og styðjist þar m.a. við 1. mgr. 24. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum.

Frekari rök koma fram í umsögn Skipulagsstofnunar sem ekki verða rakin hér. Þá hefur kærandi andmælt sjónarmiðum stofnunarinnar. Hefur úrskurðarnefndin haft til hliðsjónar við úrlausn málsins öll þau sjónarmið sem aðilar hafa sett fram í málinu.

Niðurstaða: Samkvæmt 4. mgr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 skal sveitarstjórn fjalla um og taka afstöðu til þess hvort framkvæmd sé í samræmi við skipulagsáætlanir. Verður að skilja ákvæði þetta svo að fyrirhuguð framkvæmd þurfi að eiga sér viðhlítandi stoð í samþykktu skipulagi, staðfestu af ráðherra eftir því sem við á. Ekki er í ákvæðinu gerður greinarmunur á einstökum skipulagsstigum og ræðst það því af öðrum atvikum hverjar kröfur eru gerðar um skipulag í hverju tilviki fyrir sig. Verður ráðið af orðalagi 3. tl. bráðabirgðaákvæðis skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 170/2000, að framkvæmdaleyfi geti átt stoð í svæðisskipulagi jafnt sem aðalskipulagi eða deiliskipulagi, en með nefndri breytingu var svæðisskipulagi bætt inn í ákvæðið. Benda lögskýringargögn til þess að tilgangur þeirrar breytingar hafi verið sá að gera sveitarfélögum kleift að hagnýta sér svæðisskipulag sem sett hefði verið á svæðum þar sem enn væri ólokið gerð aðalskipulags einstakra sveitarfélaga. Kom fram í greinargerð að þetta ætti einkum við á miðhálandinu, en einnig víða í dreifbýlum sveitarfélögum þar sem umfangsmikil vinna hefði verið lögð í gerð svæðisskipulags.

Ekki er um það deilt að fyrirhuguð framkvæmd við 1. áfanga Dettifossvegur fellur innan marka Svæðisskipulags miðhálandis Íslands 2015. Í grein 4.16.2 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 er fjallað um samgöngur í skipulagsáætlunum. Kemur þar fram að í svæðisskipulagi skuli gera grein fyrir þegar byggðum og fyrirhuguðum samgöngumannvirkjum, s.s. þjóðvegum, flugvöllum og höfnum, svo og helstu umferðaræðum og tengingum við þær. Í samræmi við tilvitnað ákvæði er í Svæðisskipulagi miðhálandis Íslands 2015 gerð grein fyrir vegum og slóðum á skipulagssvæðinu. Er m.a. sýnd á skipulagsupprætti lega núverandi vegslóða frá hringveginum niður með Jökulsá á Fjöllum að vestanverðu að Dettifossi og áfram norður í Kelduhverfi. Þá segir svo í greinargerð skipulagsins: „*Hólmatungnavegur (F862), Skútustaðahreppi. Liggur frá hringveginum að Dettifossi að vestan, alls 22 km. Gert er ráð fyrir að vegurinn geti færst austur að Jökulsá á Fjöllum þar sem eru að mestu aurar og ógróð land.*“

Úrskurðarnefndin telur að í framangreindu ákvæði felist fullnægjandi heimild í skipulagslegu tilliti fyrir umræddum vegi þrátt fyrir að hvorki sé gerð grein fyrir helgunarsvæði hans né legu á skipulagsupprætti, enda þykir mælikvarði uppráttarins, sem er 1:350.000, ekki gefa tilefni til þess, sbr. lokamálslið greinar 4.16.2 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998. Er þá einnig litið til þess að um er að ræða svæði þar sem ekki er að vænta umtalsverðrar mannvirkjagerðar er áhrif gæti haft á legu vegarins. Verður að telja fullnægjandi, eins og hér stendur á, að hún ráðist af hönnunarforsendum og vegtæknilegum atriðum sem ítarlega er gerð grein fyrir í matsskýrslu og fylgiskjölum hennar.

Af hálfu Skipulagsstofnunar hefur verið á það bent að Svæðisskipulag miðhálandis Íslands 2015 hafi verið staðfest árið 1999 af ráðherra með fyrirvara um niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum þeirra framkvæmda sem féllu undir þágildandi lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 63/1993 m.s.br. Vísaði fyrirvari þessi til þess að á þeim tíma þegar skipulagið var staðfest kvað Skipulagsstofnun upp bindandi úrskurði um mat á umhverfisáhrifum og sættu þeir kærur til umhverfisráðherra. Var það á færi þessara

stjórnvalda að hafna einstökum framkvæmdum vegna neikvæðra umhverfisáhrifa og því edlilegt að hafa um þetta fyrirvara við staðfestingu skipulagákvarðana.

Með lögum nr. 74/2005 var horfið frá þessu fyrirkomulagi. Lætur Skipulagsstofnun, eftir gildistöku þeirra laga, í té lögbundið álit um mat á umhverfisáhrifum sem ekki er bindandi fyrir sveitarstjórn við ákvörðun um framkvæmdaleyfi, en skylt er að taka rökstudda afstöðu til álitsins við leyfisveitinguna. Verður að skýra nefndan fyrirvara við staðfestingu ráðherra með hliðsjón af þessum lagabreytingum á þann veg að áskilið sé að gætt hafi verið gildandi laga um mat á umhverfisáhrifum. Hefur Skipulagsstofnun látið í té álit sitt um mat á umhverfisáhrifum í máli því sem hér er til meðferðar og stendur umræddur fyrirvari ekki í vegi fyrir því að stuðst verði við Svæðisskipulag miðhálandis Íslands 2015 við ákvörðun um framkvæmdaleyfi það sem um var sótt.

Miðað við framanritað er fyrir hendi skipulag sem felur í sér fullnægjandi heimild til útgáfu framkvæmdaleyfis fyrir margnefndum vegi. Getur 3. tl. bráðabirgðaákvæðis skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 því ekki átt við í málinu og var sveitarstjórn ekki skylt að leita meðmæla Skipulagsstofnunar með veitingu leyfisins. Þykir af þessum sökum ekki hafa þýðingu að skera úr um lögmæti synjunar Skipulagsstofnunar um meðmælin, enda voru þau óþörf. Verður ekki heldur séð að kærandi eigi neina lögvarða hagsmuni því tengda að fá efnisúrlausn í málinu og verður kærumáli þessi því vísað frá úrskurðarnefndinni.

Vegna vísunar kæranda til úrskurðar í máli nr. 12/1999 tekur úrskurðarnefndin fram að í því máli var hvorki fyrir hendi staðfest aðalskipulag né samþykkt deiliskipulag og að á þeim tíma er það mál var til úrlausnar skorti heimild þá sem síðar var lögfest með lögum nr. 170/2000 fyrir því að svæðisskipulag gæti verið grundvöllur framkvæmdaleyfis. Var það mál því ekki sambærilegt máli því sem hér er til úrlausnar og hefur það ekkert fordæmisgildi í málinu.

Úrskurðarorð:

Kærumáli þessu er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Hjalti Steinþórsson

Ásgeir Magnússon

Þorsteinn Þorsteinsson