

Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála
b.t. Hjalta Steinþórssonar, framkvæmdastjóra
Skúlagötu 21
101 REYKJAVÍK

Reykjavík, 23. febrúar 2007

STJÓRNSÝSLUKÆRA

Fyrir hönd Skútustaðahrepps er kærð sú niðurstaða Skipulagsstofnunar, sbr. bréf hennar, dags. 24. janúar 2007, að mæla ekki með veitingu framkvæmdaleyfis fyrir lagningu 1. áfanga nýs Dettifossvegar samkvæmt veglínu B.

Kröfugerð: Þess er krafist að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála endurskoði niðurstöðu Skipulagsstofnunar, sbr. fyrrnefnt bréf hennar, dags. 24. janúar 2007, og mæli með því að Skútustaðahreppur veiti framkvæmdaleyfi fyrir lagningu 1. áfanga Dettifossvegar samkvæmt veglínu B.

Málsatvik: Í matsskýrslu Vegagerðarinnar, dagsett í júní 2006, eru metin umhverfisáhrif nýs svonefnds Dettifossvegar, vestan Jökulsár á Fjöllum, um Skútustaðahrepp og Norðurþing. Hinn 27. júlí 2006 veitti Skipulagsstofnun álit sitt á grundvelli 11. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000 með síðari breytingum.

Með bréfi, dags. 13. desember 2006, sótti Vegagerðin um framkvæmdaleyfi vegna lagningar Dettifossvegar, 1. áfanga samkvæmt veglínu merkt B. Í samræmi við 3. tölulið ákvæðis til bráðabirgða við skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997, óskaði Skútustaðahreppur með erindi, dags. 5. janúar 2006, eftir meðmælum Skipulagsstofnunar fyrir 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 er niðurstaða Skipulagsstofnunar nú kærð til úrskurðarnefndar.

Málsástæður, lagarök og önnur sjónarmið kæranda: Byggt er á því í fyrsta lagi að synjun Skipulagsstofnunar sé byggð á ómálefnalegum forsendum sem eigi sér ekki stoð í lögum og sé þannig ekki í málefnalegum tengslum við lagagrundvöll og þau markmið sem liggja að baki ákvæði 3. tölulið 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 ólögumæt. Þegar af þeirri ástæðu eigi að fallast á kröfu kæranda.

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

Í þriðja lagi er byggt á því að verulegir efnisannmarkar séu á álitinu Skipulagsstofnunar varðandi mat á umhverfisáhrifum Dettifossvegar en til niðurstöðu þess álits er vísað í

synjun stofnunarinnar um meðmæli. Vegna þessa efnisannmarka verði álitíð ekki lagt til grundvallar þegar metið er hvort mæla eigi með umræddri framkvæmd. Annmarkarnir séu þó ekki þess eðlis að álitíð verði ekki lagt til grundvallar við veitingu framkvæmdaleyfis.

Framangreindir annmarkar, sem verða nánar skýrðir hér í framhaldinu, leiði hver fyrir sig til þess að synjun Skipulagsstofnunar um meðmæli sé ólögmet og úrskurðarnefndinni beri að endurskoða niðurstöðuna og mæla með veitingu framkvæmdaleyfisins í samræmi við erindi Skútustaðahrepps. Verða málsástæður kæranda nú nánar rökstuddar.

1. Synjun Skipulagsstofnunar er byggð á ómálefnalegum rökum sem eiga sér ekki stoð í lögum og er því haldin verulegum efnisannmarka: Það er grundvöllur íslenskrar stjórnskipunar að stjórnvöld eru bundin af lögum, þ.e. um þau gildir hin svonefnda lögmetisregla. Í reglunni felst hvort tveggja, að ákvarðanir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum og mega ekki vera í andstöðu við lög. Kærandi telur að ekki sé lagastoð fyrir því að synja um meðmælin með vísan til álits Skipulagsstofnunar varðandi mat á umhverfisáhrifum. Það sé því ómálefnalegt.

Með lögum nr. 73/1997 var landið allt gert skipulagsskytt, sbr. 1. mgr. 9. gr. laganna. Í ákvæðinu segir einnig að bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir, sbr. ákvæði 43. gr. laganna um veitingu byggingarleyfis og ákvæði 27. gr. um veitingu framkvæmdaleyfis. Ákvæði 27. gr. er að finna í III. kafla laganna sem heitir „Gerð og framkvæmd skipulags“. Megintilgangur ákvæða 27. gr. er að framkvæmdir sem ekki eru háðar byggingarleyfi séu í samræmi við gildandi skipulag. Það er því grundvallarforsenda 27. gr. að fyrir hendi sé skipulag sem framkvæmd verður að vera í samræmi við. Ef ekki er búið að ganga frá skipulagi er sveitarstjórn engu að síður heimilt að veita leyfi á grundvelli 3. tölulíðar ákvæðis til bráðabirgða í skipulags- og byggingarlögum enda mæli Skipulagsstofnun með því:

„Sveitarstjórn getur án þess að fyrir liggja staðfest aðal- eða svæðisskipulag eða samþykkt deiliskipulag og að fengnum meðmælum Skipulagsstofnunar leyft einstakar framkvæmdir sem um kann að verða sótt og er unnt að binda slíkt leyfi tilteknum skilyrðum. Sveitarstjórn getur einnig án þess að fyrir liggja staðfest aðal- eða svæðisskipulag auglýst tillögu að deiliskipulagi að fengnum meðmælum Skipulagsstofnunar. Heimilt er að vísa niðurstöðu Skipulagsstofnunar varðandi slíkt erindi til úrskurðarnefndar, sbr. 8. gr.“

Kærandi byggir á því að einungis sé hægt að líta til þess megintilgangs skipulags- og byggingarlaga að framkvæmdir séu í samræmi við skipulagsáætlanir þegar Skipulagsstofnun veitir eða synjar um meðmæli á grundvelli bráðabirgðaákvæðisins. Önnur sjónarmið eru ómálefnaleg, þ.m.t. sjónarmið varðandi mat á umhverfisáhrifum. Bent skal á að eftir breytingar þær sem gerðar voru á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 með lögum nr. 74/2005 leikur enginn vafi lengur á hver eru hlutverk annars vegar Skipulagsstofnunar og hins vegar framkvæmdaraðila í tengslum við veitingu framkvæmdaleyfis. Má m.a. vísa til þess sem segir í framvarpi til fyrrnefndra breytingalaga um helstu breytingar sem lagðar eru til:

„4. Enginn vafi leiki á því að leyfisveitandi taki í samræmi við viðeigandi lög ákvörðun um hvort leyfa skuli viðkomandi framkvæmd, þegar fyrir liggur matsskýrsla framkvæmdaraðila og álit Skipulagsstofnunar, og að leyfisveitanda beri að kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og taka

rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar.“

Það er því í algjöru ósamræmi við bæði skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 og lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 að Skipulagsstofnun taki í raun ákvörðun á grundvelli umrædds 3. töluliðar ákvæðis til bráðabirgða í skipulags- og byggingarlögum um hvort leyfa skuli tiltekna framkvæmd með vísan til álits síns um mat á umhverfisáhrifum. Það er ekki í samræmi við tilgang þess ákvæðis.

Allar forsendur eru til þess, með hliðsjón af stöðu skipulagsmála í Skútustaðahreppi að mæla með umræddri framkvæmd. Samkvæmt matsskýrslu vegna Dettifossvegar, á bls. 18, er 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 færst austur að Jökulsá á Fjöllum þar sem eru að mestu aurar og ógróð land.““

Samvinnunefnd um svæðisskipulag miðhálandisins taldi að ekki þyrfti að breyta svæðisskipulagi vegna lagningar Dettifossvegar.¹

Staða skipulagsmála á framkvæmdasvæðinu er því sú að í gildi er svæðisskipulag miðhálandisins 2015 en hvorki aðalskipulag né deiliskipulag. Samkvæmt orðanna hljóðan, sbr. samtenginguna „eða“, er nægjanlegt að ein tegund skipulagsáætlunar liggja fyrir, t.d. eins og í þessu tilviki svæðisskipulag miðhálandisins. Kærandi taldi þó, og miðaði þá m.a. við framkvæmd úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, sbr. t.d. mál nr. 12/1999, að í ákvæðinu fælist ekki bara form- heldur einnig efniskrafa, þ.e. að þar sem ekki væru fyrir hendi bindandi fyrirsmæli um staðsetningu vegarins í svæðisskipulagi því sem í gildi er, væru fyrir hendi skilyrði til að beita umræddum tölulið ákvæðis til bráðabirgða og þá nauðsynlegt að óska meðmæla Skipulagsstofnunar. Hin fyrirhugaða framkvæmd er hins vegar með engum hætti í andstöðu við skipulag og því allar forsendur til og jafnframt skylt að mæla með henni frá þeim sjónarhól.

Ítrekað skal að einu sjónarmiðin sem Skipulagsstofnun er heimilt að leggja til grundvallar hinu lögbundna bindandi áliti sínu samkvæmt 3. tölulið umrædds bráðabirgðaákvæðis eru sjónarmið tengd skipulagi svæðisins. Synjun stofnunarinnar er því byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum og þar af leiðandi ólögmaet.

2. Brot á málsmeðferðarreglum stjórnisýsluréttar og þar af leiðandi efnisannmarki á niðurstöðu Skipulagsstofnunar: Vilji svo ólíklega til að úrskurðarnefnd fallist ekki á þá meginmálsástæðu kæranda að synjun stofnunarinnar um meðmæli sé byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum er byggt á því að við meðferð málsins hafi Skipulagsstofnun brotið þá grundvallarmálsmeðferðarreglu stjórnisýsluréttar að mál skuli vera nægilega rannsakað, það hafi haft áhrif á efnislega niðurstöðu og leiði það

¹ Matsskýrsla, bls. 272.

til þess að verulegur efnisannmarki sé á niðurstöðu stofnunarinnar, þ.e. að synja meðmæla.

Með því að óska eftir meðmælum Skipulagsstofnunar uppfyllti Skútustaðahreppur þá skyldu sína samkvæmt umræddu bráðabirgðaákvæði að óska álits stofnunarinnar til undirbúnings töku stjórnvaldsákvörðunar, veitingar framkvæmdaleyfis. Niðurstaða hinnar lögbundnu álitsumleitunar til Skipulagsstofnunar er í þessu tilviki bindandi fyrir álitsbeiðanda sem getur ekki tekið ákvörðun í andstöðu við álit stofnunarinnar. Niðurstaða Skipulagsstofnunar er ekki stjórnvaldsákvörðun og því gilda stjórnslulög ekki beint um málsmeðferð álitsgjafa. Hins vegar eru stjórnslulög byggð á grundvallarreglum stjórnsluréttarins sem hafa mun víðtækara gildissvið en lögin sjálf og gilda um málsmeðferð álitsgjafa, auk þess sem stjórnslulög taka stundum óbeint til málsmeðferðar hans.

Rannsóknarregla stjórnsluréttarins á við um álitsgjafa enda nauðsynlegt að umsögn álitsgjafa byggji á traustum grunni þar sem stjórnsluvaldi er með slíkri bindandi umsögn í raun skipt milli þess stjórnvalds sem formlega tekur ákvörðunina og álitsgjafans. Kærandi telur að málsmeðferð álitsgjafa hafi verið slíkum annmörkum háð að niðurstaða hans uppfylli ekki þær lágmarkskröfur sem gera verður til slíks bindandi álits sem varðar mikilsverða hagsmuni.

Í bréfi Skipulagsstofnunar til kæranda segir orðréttt: „Í erindinu kemur ekki fram rökstudd afstaða sveitarstjórnar til álits Skipulagsstofnunar skv. 5. mgr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga.“ Ekki er frekar vikið að þessu í bréfinu en skilja verður stofnunina svo að hina rökstuddu afstöðu skorti í tengslum við þessa álitsgjöf og að þetta sé annmarki á málsmeðferð kæranda. Með vísan til fyrri málsástæðu sinnar um að sjónarmið um mat á umhverfisáhrifum séu ómálefnaleg er kærandi ósammála því að slík afstaða hafi þurft að liggja fyrir áður en leitað var meðmæla Skipulagsstofnunar þó að afstaðan þurfi að sjálfsgöðu að liggja fyrir áður en umsókn um framkvæmdaleyfi er afgreidd.

Verði ekki fallist á meginmálsástæðu kæranda, sbr. hér að framan, er hins vegar nauðsynlegt að taka eftirfarandi fram: Álitsgjafi lætur við það sitja að taka fram að afstaða sveitarstjórnar liggja ekki fyrir. Honum ber hins vegar að gæta þess að eigin frumkvæði að þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að komast að málefnalegri niðurstöðu liggja fyrir áður en álit er veitt. Álitsgjafi hefði því í þessu tilviki átt að óska eftir því að eigin frumkvæði að sveitarstjórn léti stofnuninni í té rökstudda afstöðu sína til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum þannig að nægilega traustur grunnur væri lagður undir hið lögbundna, bindandi álit Skipulagsstofnunar á grundvelli bráðabirgðaákvæðisins. Með þessu hefur verið brotin rannsóknarregla stjórnsluréttar og því er niðurstaða Skipulagsstofnunar haldin verulegum efnisannmarka.

Rökstudd afstaða Skútustaðahrepps til álits Skipulagsstofnunar er í vinnslu og verður send úrskurðarnefnd þegar hún liggur fyrir. Með vísan til framangreinds ber úrskurðarnefnd að endurskoða niðurstöðuna og mæla með veitingu framkvæmdaleyfisins í samræmi við erindi Skútustaðahrepps.

3. Efnisannmarkar á álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum og þar af leiðandi efnisannmarki á synjun stofnunarinnar um meðmæli á grundvelli bráðabirgðaákvæðisins: Í þriðja lagi er á því byggt að slíkir efnisannmarkar séu á álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum að það verði ekki lagt til grundvallar hinu bindandi lögbundna álit stofnunarinnar skv. 3. tölulíð margnefnds bráðabirgðaákvæðis og á þeim grundvelli sé synjun stofnunarinnar ólögumæt. Ágallarnir séu þó ekki þess eðlis að við álitid verði ekki stuðst þegar kærandi tekur

ákvörðun um umsókn um framkvæmdaleyfi enda er álit Skipulagsstofnunar sem slíkt ekki bindandi fyrir leyfisveitanda við þá ákvörðunartöku.

Niðurstaða Skipulagsstofnunar um synjun meðmæla er rökstudd með vísan til þess sem fram kemur í álitni stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum frá 27. júlí 2006 um veglínu B:

*„Skipulagsstofnun telur að fyrirhuguð lagning 1. áfanga Dettifossvegjar milli Hringvegjar og Dettifoss samkvæmt veglínu B og B2, sé **ekki ásættanleg** vegna verulegra neikvæðra, varanlegra og óafturkræfra áhrifa á jarðmyndanir, landslag og ásýnd svæðisins. Ennfremur hafa veglínur B/B2 samlegðaráhrif á þessa umhverfisþætti með Hólsfjallavegi austan Jökulsár á Fjöllum.“*

Skipulagsstofnun lætur þannig í álitinu í ljós álit sitt á því hvort umhverfisáhrif tiltekinna kosta sem metnir eru í matsskýrslu séu ásættanleg eða óásættanleg. Að eitthvað sé „ásættanlegt“ þýðir að hægt sé að una við það eða að hægt sé að fallast á það.² Kærandi telur að til þessa standi ekki lagaheimild, orðalag þetta eigi sér ekki stöð í lögum, og hafi stofnunin farið út fyrir verksvið sitt í álitni sínu. Stofnuninni er nú samkvæmt lögum ætlað að leggja hlutlægt mat á skýrslu framkvæmdaraðila um mat á umhverfisáhrifum, þ.e. hvort skýrslan uppfylli skilyrði laga um mat á umhverfisáhrifum og reglugerða settra samkvæmt þeim og að umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt. Hér stappar hins vegar nærri að stofnunin komist að niðurstöðu með svipuðum hætti og gert var á grundvelli eldri ákvæða laga um mat á umhverfisáhrifum.

Áður en 11. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum var breytt með lögum nr. 74/2005 kvað Skipulagsstofnun upp úrskurð um hvort fallist væri á viðkomandi framkvæmd eða lagst gegn henni. Með 10. gr. laga nr. 74/2005 var 11. gr. breytt á þann veg að nú skal stofnunin gefa álit um mat á umhverfisáhrifum.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi til breytingalaga nr. 74/2005 segir m.a. um helstu breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu:

*„1. Í matsferlinu verður ekki tekin afstaða til þess hvort fallast beri á með eða án skilyrða eða leggjast gegn framkvæmd sem lýst hefur verið með fullnægjandi hætti í matsskýrslu framkvæmdaraðila. 2. Matsferlið miði að því að matsskýrsla framkvæmdaraðila lýsi sem best og dragi fram öll veigamikil umhverfisáhrif framkvæmdarinnar og geri grein fyrir athugasemdum almennings og umsagnaraðila við framkvæmdina. 3. **Álit Skipulagsstofnunar við endanlega matsskýrslu framkvæmdaraðila verði umfjöllun um matsferlið og niðurstöðu matsskýrslu.** 4. Enginn vafi leiki á því að leyfisveitandi taki í samræmi við viðeigandi lög ákvörðun um hvort leyfa skuli viðkomandi framkvæmd, þegar fyrir liggur matsskýrsla framkvæmdaraðila og álit Skipulagsstofnunar, og að leyfisveitanda beri að kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar. 5. [.....]“*

Í athugasemdum með 10. gr. í framangreindu frumvarpi segir m.a.:

„Eins og fram kom í almennum athugasemdum er ákvörðunarferli stjórnvalda um mat á umhverfisáhrifum með öðrum hætti hér en annars staðar gerist. Ísland hefur sérstöðu borið saman við önnur lönd hvað varðar það úrskurðarvald sem

² Íslensk orðabók handa skólum og almenningi. Edda-útgáfa hf. 2202 og www.ismal.hi.is

Skipulagsstofnun hefur. Á Norðurlöndum er til að mynda ekki um að ræða miðlæga sjálfstæða ríkisstofnun sem sér um framkvæmd laganna og hefur ákvörðunarvald. Telja verður eðlilegra að hlutverk Skipulagsstofnunar sé að samræma gerð matsáætlana og matsskýrslna og treysta gæði þeirra. Þannig verði Skipulagsstofnun falið að fara yfir matsskýrsluna til að kanna hvort hún sé í samræmi við þær reglur sem settar hafa verið um gerð, kynningu og efni matsskýrslu en að það sé ekki hlutverk stofnunarinnar að ákveða hvort hafna eða leyfa skuli framkvæmd, heldur sé slík ákvörðun í höndum viðkomandi leyfisveitenda, sbr. 13. gr.

Því er lagt til að í stað þess að Skipulagsstofnun kveði upp úrskurð um mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar gefi stofnunin álit sitt á endanlegri matsskýrslu framkvæmdaraðila.“

Frumvarpið tók ekki breytingum í meðförum Alþingis hvað þetta varðar.

Með vísan til framangreinds telur kærandi að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum sé haldið veigamiklum efnisannmörkum og verði ekki lagt til grundvallar synjun meðmæla á grundvelli margnefnds bráðabirgðaákvæðis. Þar skiptir meginmáli að meðmæli stofnunarinnar, eða synjun þeirra, eru bindandi fyrir leyfisveitanda. Synjun meðmæla er í þessu tilviki einungis rökstudd með vísan til álits sem haldið er framangreindum annmörkum. Vegna þess verði ekki á því byggt. Synjunin er því ólögæt.

Áskilinn er allur réttur til þess að koma að frekari málsreifun, sjónarmiðum, gögnum og andmælum á síðari stigum málsins gefist tilefni til.

Virðingarfyllt,
f.h. Jónasar A. Aðalsteinssonar hrl.

Dýrleif Kristjánsdóttir hdl.

Hjálagt:

1. Bréf Skipulagsstofnunar til Skútustaðahrepps, dags. 24. janúar 2007
2. Erindi Skútustaðahrepps til Skipulagsstofnunar, dags. 5. janúar 2007
3. Umsókn Vegagerðarinnar um framkvæmdaleyfi, dags. 13. desember 2006