



Árið 2020, fimmtudaginn 30. janúar, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mættar voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Hólmfríður Grímsdóttir héraðsdómari.

Fyrir var tekið mál nr. 60/2019, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 11. júní 2019, um að framkvæmdir vegna breikkunar Vesturlandsvegar um Kjalarnes skuli háðar mati á umhverfisáhrifum.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 15. júlí 2019, er barst nefndinni sama dag, kærir Akraneskaupstaður ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 11. júní 2019 um að framkvæmdir vegna breikkunar Vesturlandsvegar um Kjalarnes skuli háðar mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Með tveimur bréfum til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 15. júlí 2019, er bárust nefndinni 15. og 16. s.m., kæra annars vegar Hvalfjarðarsveit, Skorradalshreppur, Eyja- og Miklaholtshreppur, Snæfellsbær, Dalabyggð, Helgafellssveit og Borgarbyggð og hins vegar Grundarfjarðarbær, sömu ákvörðun Skipulagsstofnunar og krefjast ógildingar hennar. Krefst Grundarfjarðarbær þess einnig að Skipulagsstofnun verði gert að taka málið aftur til meðferðar. Verða nefnd kærumál, sem eru nr. 61/2019 og 63/2019, sameinuð kærumáli þessu þar sem sama ákvörðun er kærð í málunum, kröfugerð er samhljóða og hagsmunir kærenda þykja ekki standa því í vegi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 16. ágúst 2019.

Málavextir: Vegagerðin áformar að breikka um 9 km kafla Vesturlandsvegar um Kjalarnes milli Varmhóla og vegamóta við Hvalfjarðarveg. Felur framkvæmdin í sér breikkun vegarins í 2+1 veg ásamt hliðarvegum, hringtorgum og göngu-, hjóla- og reiðstígum.

Með bréfi, dags. 27. febrúar 2019, óskaði Vegagerðin eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar skv. 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Að lokinni málsmeðferð stofnunarinnar komst hún að þeirri niðurstöðu í ákvörðun sinni, dags. 11. júní 2019, að framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Er það hin kærða ákvörðun í máli þessu.

Málsrök kærenda: Kærendur telja ranga þá niðurstöðu Skipulagsstofnunar að fyrirhuguð framkvæmd geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skuli því háð mati á umhverfisáhrifum. Sé það mat kærenda að breikkun Vesturlandsvegar í 2+1 veg sé ekki framkvæmd sem kunni að hafa í för með sér veruleg og óafturkræf umhverfisáhrif sem ekki sé unnt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum. Hafi stofnunin ekki sinnt

rannsóknarskyldu sinni eða séð til þess að umfang framkvæmdar væri upplýst áður en ákvörðun hafi verið tekin um matsskyldu.

Kærendur telji sig eiga lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Sveitarfélögin séu í næsta nágrenni við hina fyrirhuguðu framkvæmd, en Vesturlandsvegur sé afar mikilvæg tenging íbúa þeirra við höfuðborgarsvæðið og umferðaröryggi vegarins skipti miklu máli. Það sé lögbundið verkefni sveitarfélaga að vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúa sinna, sbr. 2. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Umferðaröryggi íbúa sveitarfélaga sé eitt þeirra velferðarmála. Kærendur hafi því verulega og sérstaka hagsmuni af því að fá úrlausn kærumsálsins í því skyni að sinna lögbundnu hlutverki sínu og vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúa sinna, en hin kærða ákvörðun muni fresta fyrirhuguðum framkvæmdum við veginn.

Ljóst sé að fyrirhuguð breikkun Vesturlandsvegar muni auka umferðaröryggi íbúa kærenda svo um muni. Eðli máls samkvæmt stundi hluti íbúa sveitarfélaganna vinnu á höfuðborgarsvæðinu og aki því umræddan vegkafla daglega, auk þess sem íbúar sækja afþreyingu til höfuðborgarsvæðisins reglulega. Sveitarfélögin og íbúar þeirra hafi því lögvarinna hagsmuna að gæta þegar komi að því að framkvæmdinni sé hraðað, en sveitarfélögunum sé umhugað um að ekki verði fleiri slys á umræddri leið. Þá sé rétt að nefna að breikkun Vesturlandsvegar sé forgangsmál samkvæmt sameiginlegri samgönguáætlun sveitarfélaga á Vesturlandi. Hin kærða ákvörðun, verði hún látin standa, muni seinka framkvæmdunum um umtalsverðan tíma.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Skipulagsstofnun tekur fram að hún taki ekki afstöðu til þess hvort kærendur hafi aðild að málinu skv. lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Um efni málsins sé bent á að í 1. viðauka laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, með síðari breytingum, séu vegaframkvæmdir tilgreindar í tl. 10.07 - 10.10. Í tl. 13.01-13.03 sé síðan að finna ákvæði sem eigi almennt við um breytingar á framkvæmdum eða viðbætur við framkvæmdir sem falli undir einhvern af töluliðunum í 1.-12. kafla viðaukans. Undir tl. 13.01 falli breytingar og viðbætur við framkvæmdir í flokki A þar sem breytingin eða viðbótin sjálf fari yfir þau viðmið sem flokkur A setji. Undir tl. 13.02 falli breytingar og viðbætur við framkvæmdir í flokki A og B, aðrar en þær sem falli undir tl. 13.01.

Vegagerðin hafi tilkynnt framkvæmdina til Skipulagsstofnunar með vísan til tl. 13.02, án þess að tilgreina undir hvaða tölulið í 10. kafla 1. viðauka hún félli, en allar framkvæmdir sem séu tilkynningarskyldur samkvæmt 13. kafla viðaukans, tilheyri einhverjum þeirra framkvæmdaflokka sem fram komi í 1.-12. kafla hans. Hafi Skipulagsstofnun talið að framkvæmdin væri tilkynningarskyld samkvæmt tl. 13.02 og því hafi verið tekið við erindi Vegagerðarinnar samkvæmt 6. gr. laga nr. 106/2000. Samkvæmt nefndri lagagrein skuli stofnunin fara eftir þeim viðmiðum sem fram komi í 2. viðauka laganna, þegar tekin sé ákvörðun um hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum.

Áhrif á hljóðvist og skortur á upplýsingum um mótvægisáðgerðir vegna hávaða hafi ekki eitt og sér leitt til þeirrar niðurstöðu að framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum heldur sé það meðal þeirra atriða sem leitt hafi til þess að Skipulagsstofnun hafi talið að framkvæmdin skyldi háð slíku mati, sbr. viðmiðin í 2. viðauka laga nr. 106/2000. Ljóst sé að umferðarýmd vegarins aukist, sem og umferðarhraði fram hjá þéttbýlasta svæðinu á Kjalarnesi. Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum frá Vegagerðinni liggi fyrir að hávaðinn verði yfir viðmiðunarmörkum

skv. reglugerð um hávaða nr. 724/2008 og hafi ekki verið lagðar fram upplýsingar um gerð og útfærslu hljóðvarna og virkni þeirra, sem sé meðal þess sem fjalla skuli um við mat á umhverfisáhrifum, sbr. 9. gr. laga nr. 106/2000. Þá séu mengun og ónæði meðal þeirra atriða sem horfa skuli til við ákvörðun um það hvort framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum, sbr. 1. tl. v. í 2. viðauka laganna. Samkvæmt 2. tl. 2. viðauka nefndra laga skuli við ákvörðun samkvæmt 6. gr. þeirra einnig horfa til staðsetningar framkvæmdar.

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir sjónarmiðum sínum sem ekki verða rakin nánar hér að teknu tilliti til niðurstöðu málsins.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Skipulagsstofnunar að framkvæmdir vegna breikkunar Vesturlandsvegar um Kjálarnes skuli háðar mati á umhverfisáhrifum.

Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála geta þeir einir átt aðild að kærumáli fyrir nefndinni sem eiga lögvarða hagsmuni tengda þeirri ákvörðun sem kæra á. Í samræmi við aðildarhugtak stjórnsluréttarins hefur þetta skilyrði verið túlkað svo að þeir einir teljist eiga lögvarða hagsmuni sem eiga einstaklegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls umfram aðra og jafnframt að þeir hagsmunir séu verulegir. Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök teljast eiga lögvarinna hagsmuna að gæta varðandi nánar tilgreindar ákvarðanir að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Meðal þeirra eru ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmda, sbr. a-lið 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Eru kærendur í máli þessu sveitarfélög en ekki samtök í skilningi framangreinds ákvæðis. Þá njóta sveitarfélögin ekki lögfestrar kærueimildar, en stjórnvöld hafa almennt ekki kærurétt í stjórnsýslunni.

Verður því að líta svo að sveitarfélög þau sem um ræðir verði að eiga lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins til að geta átt að því kæruaðild. Í samræmi við almennar reglur stjórnsýsluréttarins um aðild að kærumálum verður og við það að miða að þau verði að eiga sérstaka einstaklingsbundna hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun.

Í 3. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 kemur fram að sveitarfélög séu sjálfstæð stjórnvöld og er í 7. gr. laganna fjallað um almennar skyldur þeirra. Um lögvarða hagsmuni af úrlausn kærumáls þessa hafa kærendur vísað til 2. mgr. nefndrar lagagreinar, en þar segir að sveitarfélög skuli vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúa eftir því sem fært þyki á hverjum tíma. Ekki verður borið á móti því að mikilvægir hagsmunir felast í því að tryggja umferðaröryggi borgaranna. Þar er þó um almannahagsmuni að ræða, en ekki einstaklingsbundna hagsmuni þeirra sveitarfélaga sem að kærumáli þessu standa. Verða þau því hvorki talin aðilar að hinni kærðu ákvörðun í skilningi 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 né eiga þá einstaklegu lögvarðu hagsmuni tengda henni sem gerðir eru að skilyrði kæruaðildar skv. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.

Að öllu framangreindu virtu er ljóst að kærendur eiga ekki aðild að kærumáli þessu og verður því af þeirri ástæðu vísað frá úrskurðarnefndinni.

Úrskurðarorð:

Kærumáli þessu er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Hólmfríður Grímsdóttir (sign)