

Skipulagsstofnun
Rut Kristinsdóttir,
sviðsstjóri umhverfissviðs
Laugavegi 166
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 20. febrúar 2015
2015010029/42-0
KHS, JGO, TB
jgo/tb

Endurupptaka á úrskurði um Vestfjarðaveg

Með bréfi dags 21. janúar sl. kynnti Skipulagsstofnun þá ósk Vegagerðarinnar að hluti úrskurðar Skipulagsstofnunar er varðar svokallaða leið B í 1. áfanga Vestfjarðavegar yrði tekinn upp að nýju. Jafnframt fór Skipulagsstofnun þess á leit að Náttúrufræðistofnun kynnti sér þau gögn Vegagerðarinnar sem fylgdu bréfinu, ásamt sérfræðiskýrslum eftir atvikum. Einnig að Náttúrufræðistofnun myndi meta hvort verulegar breytingar hafi orðið á forsendum mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og í ljósi þessi hvort tilefni sé til endurupptöku úrskurðar Skipulagsstofnunar sem snýr að leið B í 2. áfanga Vestfjarðavegar.

1 Gögn Vegagerðarinnar

Í bréfi 12. janúar sl. rekur Vegagerðin forsögu málsins og meginforsendur fyrir úrskurði Skipulagsstofnunar frá 28. febrúar 2006 en þar var einungis fallist á svokallaða leið D í 2. áfanga framkvæmdarinnar, sem er nýr og betri vegur á núverandi leið um Hjallaháls og Ódrjúgsháls. Í kjölfarið fylgdu kærur og dómsmál sem rakin eru í bréfi Vegagerðarinnar, en eftir dóm Hæstaréttar í október 2009 stendur fyrrnefndur úrskurður Skipulagsstofnunar óbreyttur. Undanfarin misseri hefur Vegagerðin endurhannað að hluta vegi og önnur mannvirki á leið B (nefnt þær útfærslur B1 og síðar Þ-H). Jafnframt hafa verið lagðar til nýjar veglínur á leiðinni Bjarkarlundur – Skálanes sem ekki verða ræddar frekar hér.

Vegagerðin telur að með því að breyta veglínu um Teigsskóg, hætta við efnistöku utan vegstæðis og breyta veghæð, öryggissvæðum, lengd brúa og að rækta skóg í nágrenninu þá verði umhverfisáhrif veglínu Þ-H mun minni en með leið B, sbr óskir hennar til Skipulagsstofnunar 2013 og 2014 um að leiðir B1 og Þ-H færu í umhverfismat sem „ný leið“. Skipulagsstofnun telur þetta ekki nýjar leiðir, sbr. bréf 9. október 2014, enda fylgi leið Þ-H að verulegu leyti þeim útfærslum sem lagðar voru fram hvað varðar leið B á sínum tíma. Því eru ekki forsendur til þess að setja leið Þ-H í mat á umhverfisáhrifum, enda liggi þegar fyrir mat á þessari leið.

Í endurupptökubeiðni Vegagerðarinnar er vísað í 24. gr. stjórnslulaga nr 37/1993. Þar kemur fram að málsaðili geti óskað eftir endurupptöku máls ef ákvörðunin hafi byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum eða þá að ákvörðun hafi byggst á atvikum sem hafa



breyst verulega. Bent er á að nýjar upplýsingar sem komið hafi fram síðar og hefðu haft verulega þýðingu við úrlausn málsins, hefðu þær legið fyrir, eigi einnig við fyrrnefnt ákvæði stjórnáskilnaða.

1.1 Breytingar á framkvæmd

Vegagerðin fullyrðir að veglína Þ-H sé að stærstum hluta utan upphaflegs áhrifasvæðis framkvæmdar „eins og það var skilgreint“ og að hún skeri ekki Teigsskóg að endilöngu heldur sé lögð í jaðri eða utan hans lengst af leiðinni og fari nú einungis í gegnum skóginn á 2 km kafla í stað 6 km á leið B.

Upplýsingar sem fram koma í bréfi Vegagerðarinnar um áhrif á skóglendi eru afar villandi. Sagt er að veglínan Þ-H sé á stórum kafla færð ofan við skóginn. Kort 19 í uppdráttarhefti (janúar 2015) sýnir skiptingu á Teigsskóg í svæði eftir aldri skógarins og þekju. Veglína Þ-H er á löngum kafla bæði innan svæðis 3 og 4, 60-100 ára skógur með 40-80% þekju (lengst af svæði 4, 80% þekja). Það getur því tæpast staðist að veglínan sé færð upp fyrir skóginn eins og fullyrt er í bréfi Vegagerðarinnar.

Til að reyna að minnka áhrif á Teigsskóg er vegurinn færður ofar í landið og á nokkuð löngum kafla á Hallsteinsnesi er hann færður niður í fjöru með tilheyrandi raski sem Vegagerðin leitaðist við að draga úr í fyrri útgáfum af veglínunum um þetta svæði.

Hönnunarforsendum er breytt til að draga úr sjónrænum áhrifum vegar og taka þær til veggæðar, öryggissvæða og lengd brúa. Erfitt er án frekari gagna og útlitana að meta áhrif þessara breytinga. Minni veggæð gerir veginn ekki eins sýnilegan, en hann mun liggja hærra í landinu og verða breiðari, auk þess sem skeringar verða meiri og hugsanlega þarf lengri vegrið en ella og sjónræn áhrif gætu því allt eins aukist. Náttúrufræðistofnun hefur ekki forsendur til að meta hvort með umræddum breytingum felist í heild meiri eða minni umhverfisáhrif en hallast þó að því að hér sé bitamunur en ekki fjár.

Vegagerðin leggur nú til að op brúa yfir Djúpafjörð og Gufufjörð verði lengri og er tilgangurinn sá að draga úr straumhraða í brúaropum, draga úr rofi undir brúnum og minnka álag á mannvirkin. Jafnframt dregur úr setflutningum með minni straumhraða. Þverun fjarðanna mun eftir sem áður hafa óviss áhrif á lífríki fjarðanna að mati Náttúrufræðistofnunar og er líklega helsta óvissuatriðið varðandi þessa framkvæmd. Þá er ekki er minnst á þangskurð í nýjum tillögum Vegagerðarinnar.

Bent skal á tvær þveranir Vegagerðinnar þar sem undirbúningi og málsmeðferð við umhverfismat var verulega ábótavant. Agnar heitinn Ingólfsson, prófessor var helsti líffræðiráðgjafi Vegagerðarinnar þegar ráðist var í að þvera Gilsfjörð fyrir um 20 árum. Hann skrifaði óvenju hreinskilna og sjálfsgagnrýna grein eftir að hafa fylgst með þróun lífríkis um nokkurra ára skeið í kjölfar framkvæmda. Meginniðurstaða hans var sú að að samskipti eða réttara sagt samskiptaleysi verkfræðinga og vistfræðinga hafi leitt til alvarlegs vanmats á umhverfisáhrifum framkvæmdanna:

The biologists (this refers primarily to the present author) failed to realize, or to be made aware of, the drastic changes the road construction would have on the environment (specifically the tidal regime) outside the road. The communication lines between the engineers and the biologists should have been better (undoubtedly the blame of both)... The engineers appeared to have erred in their prediction on the reduction of salinity inside the



road, which proved significantly greater than expected. Better models and/or more measurements may have remedied this situation. The irregular fluctuations observed were apparently not predicted. The most glaring example demonstrating the lack of ecological understanding was the inability to predict or explain satisfactorily the disappearance of the kelp (= þara) forest inside the road.

Agnar Ingólfsson, 2007. The near-closure of a lagoon in western Iceland: how accurate were predictions of impacts on environment and biota? Journal of Coastal Conservation, 11:75-90, sjá.http://download.springer.com/static/pdf/338/art%253A10.1007%252Fs11852-008-0009-8.pdf?auth66=1360521575_8b9c6d8924cc44e94fd63d65db165390&ext=.pdf

Hitt dæmið er þverun Kolgrafarfjarðar og óvissa um hugsanleg áhrif þeirra framkvæmdar á sjávarföll og lífríki sem komst í hárnæli við síldardauða á síðustu misserum. Vegagerðin, Skipulagsstofnun og Umhverfissráðuneyti tóku ákvörðun um að vakta ekki lífríki í kjölfar framkvæmda (nema mink), þvert á það sem kynnt var í matsáætlun að stæði til að gera og Náttúruvernd ríkisins hafði lagt til á öllum stigum málsins, sjá

<http://www.skipulagsstofnun.is/media/attachments/Umhverfismat/687/2001090012.PDF>

og

<http://www.urskurdir.is/Umhverfis/UrskurdirRaduneytisins/nr/828>

Í ljósi nýrra veghönnunarreglna telur Vegagerðin óhætt að ræktaður sé birkiskógur innan öryggissvæða vegarins utan 1,5 m fjarlægðar frá kanti vegaxla. Þetta muni draga verulega úr áhrifum á skóglendi og þeim breytingum á ásýnd sem fylgja munu veginum. Náttúrufræðistofnun tekur undir það mat að ræktun skógar á öryggissvæðum muni draga úr neikvæðum áhrifum vegagerðar en getur ekki metið hversu umfangsmikil þau áhrif kunna að vera.

Engin efnistaka verður utan vegstæðis á leið Þ-H í Teigsskógi en gert var ráð fyrir 6 námum þar á leið B. Einnig er fallið frá að nota 3 námur á Grónesi. Að mati Náttúrufræðistofnunar er þetta tvímælalaust til bóta og dregur úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar.

1.2 Breyttar forsendur/upplýsingar vegna mats á umhverfisáhrifum

Vegagerðin bendir á að nýjar upplýsingar liggi fyrir um skóglendi á Vestfjörðum, vísar í gögn frá Skógrækt ríkisins frá 2014 og telur að upplýsingar í matsskýrslu 2005 um útbreiðslu skóga á Vestfjörðum hafi ekki verið réttar. M.a. snúi fleiri skógar í suður en áður var talið, fleiri skógar séu á utanverðum annesjum og búið er að aldursgreina skóglendi í Reykhólahreppi. Einnig er vísað í 5 nýjar skýrslur um gróður og skóga á svæðinu. Heildarstærð birkiskóga á Vestfjörðum er nú áætluð um 40 þúsund ha í stað 20 þúsund áður, þar af um 15 þúsund á sunnanverðum Vestfjörðum. Mat á stærð Teigsskógar hefur hækkað að sama skapi úr 400 ha í 667 ha. Ljóst er því að ítarlegri gögn liggja nú fyrir en áður en fullyrðing í bréfi Vegagerðarinnar um að vísbendingar séu um „...að gögn sem notuð voru áður við matið hafi ekki verið alls kostar rétt“ eru ekki útskýrð frekar. Eins er ekki ljóst hverjar séu ástæður á miklum mun á mati skógarþekju nú og áður. Meðan það er ekki útskýrt er hæpið að tala um að stuðst hafi verið við rangar upplýsingar í fyrra mati enda byggt á bestu fánlegum gögnum á þeim tíma.



Nú er það mat Vegagerðarinnar að um 15 ha skerðist vegna lagningar leiðar Þ-H um Teigsskóg í stað 51 ha vegna leiðar B. Hér að framan var bent á villandi framsetningu Vegagerðarinnar varðandi legu leiðar Þ-H um skóglendi. Í ljósi þessa mun Náttúrufræðistofnun ekki fara ofan í saumana á þessum tölum.

Gert er ráð fyrir mótvægisáðgerðum eins og ræktun skóglendis í grennd við Teigsskóg. Tiltækin eru nokkur ræktunarsvæði, alls um 44 ha, auk ræktunar (9 ha) á svæðum sem munu raskast vegna vegagerðar. Nýrækt skóga er vissulega til bóta en kemur þó aldrei í staðinn fyrir skerðingu á gamalgrónum náttúrulegum birkiskógi.

Niðurstaða Vegagerðarinnar er að í ljósi breyttrar veglínu, nýrrar hönnunar og mótvægisáðgera sé dregið verulega úr umfangi umhverfisáhrifa á Teigsskóg. Þá telur Vegagerðin ástæðu til að draga fyrri orð sín til baka um að leið B muni raska heildstæðu, nánast ósnortnu landi frá Þórisstöðum að Hallsteinsnes og að nær allir valkostir ofan við fjörustöðina munu raska samfelldum birkiskógi. Segir nú að ekki sé um réttar upplýsingar að ræða, því vegir liggja nú um hluta svæðisins og einnig séu þar leifar af símalínu sem lá um skóginn. Náttúrufræðistofnun telur að hér sé farið út á ystu nöf til að varpa neikvæðu ljósi á fyrra umhverfismat, enda eru umrædd mannvirki ekki áberandi. Þá er mjög vafasamt að leggja að jöfnu nýskógrækt og gamalgróin birkiskóg sem í þessu tilviki er víðáttumestur af elstu birkiskógum Reykhólahrepps, sbr. mynd 21 í matsáætlun, sjá http://www.vegagerdin.is/media/framkvaemdir-og-vidhald/60_25-28_Mau_2014.07.03_Enda_nleg-tillaga-ad-matsaaetlun_texti_.pdf.

Á þessa sérstöðu Teigsskógar er ekki minnst í bréfi Vegagerðarinnar.

Vegagerðin telur að með því að velja veglínu yfir Djúpafjörð sem sé utan 500 m frá þekktum arnarvarpstað, þá verði áhrif vegagerðar á arnarvarp óveruleg, en hafi verið metin talsvert neikvæð áður. Náttúrufræðistofnun tekur undir þetta að hluta, þ.e. að nýtt val á veglínu mun draga verulega úr áhrifum á arnarvarp. Á móti kemur að aðgengi að varpsvæði í Grónesi batnar með lagningu vegar um nesið og eins er hugsanlegt að þverun gæti haft áhrif á búsvæði arnar í Djúpafirði. Engu að síður verður það að teljast jákvætt að ekki skuli lengur ætlunin að leggja vegi mjög nálægt arnarvarpstöðum á þessu svæði eins og ætlunin var samkvæmt upphaflegum tillögum Vegagerðarinnar.

1.3 Breytt stefnumörkun opinberra aðila

Hér eru tilfærð ýmis atriði sem ekki er ástæða til að fjalla um nema hvað í tveimur tilvikum er ályktað að tiltekna aðgerðir eða aðgerðaleyfi feli í sér breytta stefnumörkun stjórnvalda. Í öðru tilvikinu er um að ræða auglýsingu við nýtt aðalskipulag Reykhólahrepps frá 2009. Meðal umsagnaraðila þar var Umhverfisstofnun og gerði hún ekki athugasemdir við að Vestfjarðavegur yrði lagður skv leið B. Hér er væntanlega verið að vitna í umsögn Umhverfisstofnunar, dags 28. febrúar 2008, sjá

http://www.ust.is/library/Skrar/Umsagnir/Skipulagstillogur/Reykholahreppur_280208.pdf

Á þeim tíma var í gildi úrskurður umhverfisráðherra frá 5. janúar 2007 þar sem fallist var á leið B með skilyrðum. Þeim úrskurði var hnekk af Héraðsdómi 26. september 2008. Vegagerðinni má því vera ljóst að Umhverfisstofnun hafði engar forsendur að leggja gegn samþykktu leið B á þeim tíma sem umsögn hennar um aðalskipulag Reykhólahrepps var



rituð.

Einnig kemur fram í bréfi Vegagerðarinnar að Teigsskógur sé ekki tilgreindur í tillögu að Náttúruverndaráætlun 2010-2013 sem samþykkt var á Alþingi 2010. Í Náttúruverndaráætlunum hverju sinni er lögð áhersla á tiltekin atriði. Í þeirri áætlun sem hér um ræðir var m.a. ætlunin að beina sjónum að vernd plöntusvæða og vistgerða á hálendinu sem og vernd sjaldgæfra tegunda háplantna, mosa og fléttna. Einnig að vinna að skrásetningu votlendissvæða og stækkun friðlandsins í Þjórsárverum, sjá. 138. löggjafarþing 2009–2010, Þskj. 654 — 200. mál.

Það er því í besta falli á misskilningi byggt að þau tvö mál sem rakin eru hér að framan feli í sér stefnubreytingu af hálfu stjórnvalda. Verndun náttúrulegra birkiskóga hefur lengi verið meðal helstu áhersluatriða í náttúruvernd hér á landi, sbr Hvítbók um náttúruvernd sem út kom 2011.

1.4 Forsendur endurupptöku á grundvelli ólögfesta heimilda

Vegagerðin ver löngu máli til að fjalla um breyttar lagalegar forsendur, rökstuddar vísbendingar um annmarka á málsmeðferð Skipulagsstofnunar og misræmi í álit og úrskurðum. Þau dæmi sem valin eru til að benda á mismunandi málsmeðferð Skipulagsstofnunar og í sumum tilvikum framlögð gögn framkvæmdaaðila virðast valin af handahófi. Væntanlega er auðvelt að finna önnur dæmi þar sem úrskurðir og álit og sérfræðiráðgjöf kunna að orka tvímælis að 10-20 árum liðnum, án þess að hægt sé að fullyrða, eins og Vegagerðin gerir, að um hafa verið að ræða ranga málsmeðferð, sbr. dæmin um Gilsfjörð og Kolgrafarfjörð (1.1). Þegar álitamál er varða umhverfismat hafa komið fyrir dómsstóla hefur matskenndum ákvörðunum yfirleitt ekki verið hnekkt, mál hafa fremur staðið og fallið á formsatriðum.

1.5 Skylda að taka alla valkosti til skoðunar

Vegagerðin telur að ef leið Þ-H verði ekki tekin til mats á umhverfisáhrifum fái ekki raunverulegur samanburður á mögulegum útfærslum framkvæmdar. Engu að síður hefur Vegagerðin ákveðið að leggja ekki fram leið D um Hjallaháls eða eftir atvikum endurbætta útgáfu þeirrar leiðar vegna andstöðu sveitarstjórnar Reykhólahrepps. Hér er augljóst ósamræmi og ef þessu vinnulagi yrði fylgt víðar gætu einharðar sveitarstjórnir stillt opinberum aðilum upp við vegg og krafist einnar tiltekinnar lausnar, án tillits til umhverfisáhrifa og kostnaðar. Í gildi er úrskurður Skipulagsstofnunar þar sem fallist er á leið D og væntanlega má gera hann greiðfærari enda um meira en 10 ára gamla hönnun að ræða. Þá hefur leið D (ásamt gangnaleiðinni D2) þann augljósa kost að henni má auðveldlega áfangaskipta og taka í notkun smám saman, öfugt á við aðrar leiðir sem nú eru til umfjöllunar. Náttúrufræðistofnun er sammála þeirri ákvörðun Vegagerðarinnar að leggja leið C á hilluna enda var henni á sínum tíma bæði hafnað af Skipulagsstofnun og umhverfisráðherra.

Niðurstaða

Breytingar sem felast í leið Þ-H felast fyrst og fremst í hnikun á veglínu meðfram utanverðum Þorskafirði að vestan og er því mjög hæpið að tala um nýja veglínu. Áfram er gert ráð fyrir þverun tveggja fjarða og í megindráttum er farin sama leið um Teigsskóg og Hallsteinsnes og áður. Heildarsvipur framkvæmdar er því að mati Náttúrufræðistofnunar nánast óbreyttur og það sama á væntanlega við um umhverfisáhrif. Þau viðbótargögn sem bæst hafa við á þeim 10 árum eða svo sem liðin eru frá gildandi umhverfismati eru að mati Náttúrufræðistofnunar ekki líkleg til að breyta meginniðurstöðum mats á umhverfisáhrifum,




þ.e. að leið B (og því leið Þ-H) sé líkleg til að hafa veruleg umhverfisáhrif. Loks verður ekki séð að slíkir annmarkar hafi verið á málsmeðferð Skipulagsstofnunar á sínum tíma að það réttlæti endurupptöku málsins.

Með kveðju



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri



Trausti Baldursson

