



Pétur M. Jónasson  
Helsevej 21  
3400 Hillerød  
Danmark

## UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ

Skuggasundi 1 150 Reykjavík  
sími: 545 8600 bréfasími: 562 4566  
postur@umhverfisraduneyti.is  
www.umhverfisraduneyti.is

Reykjavík 26. september 2007  
Titlv.: UMH07070017/10-02-0606

Með bréfi, dags. 9. ágúst 2007, fóruð þér fram á endurupptöku úrskurðar ráðuneytisins um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar (365), Laugarvatn-Þingvellir, Bláskógabyggð sem kveðinn var upp þann 10. maí 2007.

Beiðni yðar er byggð á 24. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993 en þar segir í 1. mgr.:

„Eftir að stjórnvald hefur tekið ákvörðun og hún verið tilkynnt á aðili máls rétt á því að mál sé tekið til meðferðar á ný ef:

1. ákvörðun hefur byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik, eða
2. íþyngjandi ákvörðun um boð eða bann hefur byggst á atvikum sem breyst hafa verulega frá því að ákvörðun var tekin.“

### 1.

Í erindi yðar segir að ráðuneytið byggi úrskurðinn ekki á fyrirliggjandi upplýsingum um hættu af köfnunarefnismengun. Í því sambandi er vísað til laga um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, nr. 85/2005. Vísað er til þess að ráðuneytið hafi hafnað þeirri málsástæðu yðar að aukin köfnunarefnismengun fari út í andrúmsloftið með leið 7 sem geti riðlað fæðuvef murtunnar, búsvæðum sílableikju og hrygningarstöðvum kuðungableikju í Ólafsdretti norðan Arnarfells. Í erindi yðar segir að 15 ára mælingar Veðurstofu Íslands við Írafoss sýni að aðbórið köfnunarefni hafi áhrif á vatnið. Umsagnir fagaðila taki undir meginatriði þessa rökstuðnings. Einnig er vísað til bréfs vatnalíffræðinga frá 5. mars 2007 til umhverfisráðherra. Segir í erindi yðar að ekki sé litið til þeirra upplýsinga sem fram koma í þessu bréfi. Af þessu sé ljóst að ráðuneytið hafi ekki byggt úrskurð sinn á áliti viðkomandi fagstofnana né hafi fært sér í nyt upplýsingar sem fram komu í bréfi helstu sérfræðinga á viðkomandi sviði. Af þessu megi vera ljóst að ráðuneytið hafi byggt ákvörðun sína á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum og því beri samkvæmt lögum að taka málið upp aftur.

Í kæru yðar til ráðuneytisins kom fram sú málsástæða að þér tölduð leið 7 ekki í samræmi við lög um verndun Þingvallasviðs og vatnasviðs þess, nr. 85/2005. Málsástæða þessi var tekin til efnisumfjöllunar í úrskurði ráðuneytisins. Í kæru yðar var einnig vísað til ofangreindra mælinga Veðurstofu Íslands. Tilgreint bréf vatnalíffræðinga lá jafnframt fyrir.

Í úrskurði ráðuneytisins, frá 10. maí 2007, er vísað til umsagnar Vegagerðarinnar þar sem segir að ekki verði gerður greinarmunur á mismunandi valkostum hvað varðar möguleg áhrif á vatnsverndarsvæði Þingvallavatns enda liggi allir valkostir innan vatnsverndarsvæðisins. Rakin eru laga- og reglugerðarákvæði sem varða vernd vatnsins. Í úrskurðinum segir:

„Ráðuneytið telur því að ítarlegar og strangar reglur gilda um athafnir og framkvæmdir sem geta haft áhrif á vatnsgæði verndarsvæðis Þingvallavatns og vatnasvæðis þess auk lífríkis Þingvallavatns. Sérstakar kröfur hafa verið settar um vegagerð innan svæðisins sem er ætlað að tryggja að vegagerð innan þess verði framkvæmd á þann hátt að þær uppfylli markmið laga og reglugerða um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess. Skýrar reglur eru jafnframt um aðkomu viðeigandi stjórnvalda vegna slíkra framkvæmda. Með setningu framangreindrar reglugerðar hafa því verið sett sértæk ákvæði sem gilda um framkvæmdir á svæðinu sem ganga mun lengra en almennar reglur um vatnsvernd. Með vísun til ofangreinds felst ráðuneytið ekki á þá röksemd kæranda að leið 7 brjóti gegn 1., 3. og 4. gr. laga um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess nr. 85/2005.“

Þær upplýsingar sem þér vísið til í beiðni yðar lágu fyrir við uppkvaðningu úrskurðar ráðuneytisins. Telur ráðuneytið að upplýsingar hafi ekki skort við uppkvaðningu úrskurðarins eða að fram séu nú komnar nýjar upplýsingar um framangreint atriði.

## 2.

Í öðru lagi segir í beiðni yðar að ráðuneytið hafi ekki leitað upplýsinga frá öllum málsaðilum vegna þeirra fullyrðingar kæranda að vegalagning samkvæmt leið 7 myndi leiða til tvöfalds vegakerfis á svæðinu. Hluti Gjábakkavegar sé innan marka þjóðgarðsins og sé mikilvægur hluti samgöngukerfis þjóðgarðsins sem sé verndað svæði. Landnýtingu á vernduðu svæði verði ekki breytt án vitundar og samþykkis þess stjórnvalds sem beri að sjá um að verndunarákvæðum sé fullnægt, í þessu tilfelli Þingvallanefndar. Ekki verði séð að ráðuneytið hafi leitað umsagnar nefndarinnar um þetta efni. Engu að síður gangi ráðuneytið út frá því að ein megin forsenda í kærinni um hættu á tvöföldu vegakerfi eigi ekki við rök að styðjast. Þannig hafi einu mikilvægu atriði í kæru yðar verið hafnað án þess að ráðuneytið hafi rannsakað það til hlítar. Á þessu sjáist að ákvörðun ráðherra byggji ekki á nauðsynlegum upplýsingum varðandi þetta atriði en það gefi tilefni til endurupptöku málsins í heild sinni.

Eins og segir í úrskurði ráðuneytisins, frá 10. maí 2007, kom við meðferð málsins skýrt fram hjá Bláskógabyggð að ekki standi til að viðhalda núverandi Kóngsvegi sem leiða myndi til tvöfaldrar vegalagningar á svæðinu og er það í samræmi við samþykkt aðalskipulag Laugardalshrepps og Þingvallasveitar. Ennfremur segir í úrskurði ráðuneytisins:

„Ráðuneytið telur að fram hafi komið af hálfu sveitarfélagsins að fylgt verði þeirri stefnumótun sem sett hefur verið fram í aðalskipulaginu og að komið verði í veg fyrir óbreytta nýtingu núverandi vegar fyrir bílaumferð verði leið 7 valin“.

Samkvæmt 3. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, skal land þjóðgarðsins vera friðað í því skyni að varðveita ásýnd þess sem helgistaðar þjóðarinnar og til að viðhalda eins og kostur er hinu upprunalega náttúrufari. Einnig segir að almenningur skuli eiga kost á að njóta svæðisins samkvæmt þeim reglum sem Þingvallanefnd setur. Samkvæmt 5. gr. sömu laga er óheimilt að gera nokkurt jarðrask eða reisa mannvirki innan þjóðgarðsins á Þingvöllum nema að fengnu samþykki Þingvallanefndar og tekur bann þetta m.a. til húsabygginga, vegagerðar, lagningar raf- og símalína, borunar eftir vatni, töku jarðefna og vinnslu auðlinda úr jörðu og ræktunarframkvæmda. Ennfremur er Þingvallanefnd heimilt að binda samþykki á framkvæmdum innan þjóðgarðsins þeim skilyrðum sem hún telur nauðsynleg vegna friðunar samkvæmt lögum þessum.

Ráðuneytið telur að framangreint hlutverk Þingvallanefndar feli ekki í sér skipulagsvald sem kveðið er á um í skipulags- og byggingarlögum en skv. 2. mgr. 16. gr. laganna skal í aðalskipulagi m.a sett fram stefna sveitarstjórnar um samgöngukerfi og umhverfismál á minnst 12 ára tímabili. Einnig er ljóst samkvæmt vegalögum, nr. 45/1994 að stjórn vegamála og veghald er í höndum Vegagerðarinnar. Þingvallanefnd skilaði umsögn um matsskýrslu Vegagerðarinnar við málsmeðferð Skipulagsstofnunar. Í úrskurði Skipulagsstofnunar, dags. 24. maí 2006, kemur fram að Þingvallanefnd geri ekki athugasemd við matsskýrsluna. Ráðuneytið taldi því ekki ástæðu til að leita umsagnar Þingvallanefndar þar sem afstaða nefndarinnar lá fyrir í málinu.

Samkvæmt því sem að framan segir telur ráðuneytið að leitað hafi verið fullnægjandi umsagna um framangreint kæruatriði yðar og ekki hafi skort nauðsynlegar upplýsingar þar um við uppkvaðningu úrskurðarins.

### 3.

Í erindi yðar er vísað til þess að þér hafið bent á að vegagerð samkvæmt leið 7 skaði stöðu Þingvalla á heimsminjaskrá UNESCO þar sem allt Þingvallavatn sé verndað af UNESCO og öll mengun á vatnasviðinu renni til vatnsins. Í úrskurðinum sé vísað til þess að ráðuneytið hafi átt fund með Ragnheiði H. Þórarinsdóttur, formanni Heimsminjanefndar til að ræða hugsanlega afstöðu ICOMOS (Internal Council on Monuments and Sites) Ekkert komi fram í úrskurðinum hver efnisleg afstaða þessa helsta sérfræðings landsins í heimsminjaskrá hafi verið. Einnig er vísað til bréfs heimsminjanefndarinnar til Vegagerðarinnar, dags. 22. febrúar 2007, með afriti til ráðuneytisins þar sem segir að vísbendingar séu frá heimsminjaskrifstofu UNESCO um að með því að beina aukinni umferð mjög nálægt vatninu og í gegnum þjóðgarðinn gætu möguleikar Íslands á að fá Þingvelli inn á heimsminjaskrá sem náttúruminjar minnkað. Mjög alvarlegt sé að ráðuneytið hafi ekki tekið til efnislegrar umfjöllunar þetta mikilvæga atriði í kæru yðar sem svo rækilega er stutt af heimsminjanefnd Íslands. Hér hafi því komið fram nýjar upplýsingar sem geri endurupptöku málsins nauðsynlega.

Í úrskurði ráðuneytisins, frá 10. maí 2007, er vísað til 2. mgr. 7. gr laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, þar sem fram kemur að Þingvallanefnd geti sett sérstakar tímabundnar reglur um umferð innan þjóðgarðsins. Ennfremur segir í úrskurðinum:

„Ráðuneytið vill jafnframt benda á að í bréfi frá ICAMOS (sic) (International council of monuments and cites) frá 1. apríl 2004 komi fram sú krafa að gerð verði grein fyrir hvað verði um umferð sem komi frá hinum nýja vegi sem hannaður sé fyrir 90 km/klst þegar hún kemur inn á núverandi veg sunnan við þjóðgarðinn. Óskað er eftir að nefndinni verði sýnt fram á að hámarkshraði á núverandi vegum muni ekki fara yfir 50 km/klst og að umferð af hinum nýja vegi muni ekki fara að meginstofni til í gegnum hið tilnefnda svæði. En bréf þetta var sent í tengslum við skráningu svæðisins á heimsminjaskránnu. Að mati ráðuneytisins má af framangreindri afstöðu ICAMOS (sic) draga þá ályktun að hugsanlega muni nefndin gera kröfu um sérstakar aðgerðir til að draga úr gegnumstreymisumferð í gegnum þjóðgarðinn. Ráðuneytið telur að Þingvallanefnd hafi heimildir til aðgerða til að koma í veg fyrir slíka umferð og að slíkar kröfur muni geta dregið úr hættu á aukinni umferð frá aðilum sem ekki eru sérstaklega að heimsækja þjóðgarðinn“.

Samkvæmt framansögðu hafði ráðuneytið við uppkvaðningu úrskurðarins undir höndum bréf frá ICOMOS sem tengist skráningu Þingvalla á heimsminjaskrá UNESCO þar sem fjallað er fyrirhugaða vegarlagningu og takmarkanir á umferð. Fyrir uppkvaðningu úrskurðarins hélt ráðuneytið fund með formanni heimsminjanefndar þar sem farið var yfir bréf ráðsins. Framangreint afrit af bréfi heimsminjanefndar, dags. 22. febrúar 2007, hafði einnig borist ráðuneytinu.

Samkvæmt framansögðu telur ráðuneytið að upplýsingar hafi ekki skort við uppkvaðningu úrskurðarins um stöðu Þingvalla gagnvart heimsminjaskrá UNESCO sem umhverfisáhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar eða að fram séu nú komnar nýjar upplýsingar sem það varða. Varðandi mat á umhverfisáhrifum mismunandi vegkosta vísast til kafla 1. hér að framan og úrskurðar ráðuneytisins frá 10. maí 2007.

4.

Loks segir í bréfi yðar að augljós rökvilla hafi ekki verið rannsökuð. Þér hafið í kærðu yðar haldið því fram að lagning vegar samkvæmt leið 7 muni leiða til aukinnar köfnunarefnismengunar og spilla mikilvægu búsvæði í Þingvallavatni umfram það sem yrði ef farið yrði skv. leið 1. Leið 7 liggir nær viðkvæmu búsvæði í Ólafsdraetti en leið 1 og þar með yrði þynning loftborinnar niturmengunnar minni áður en fellur til á þessum viðkvæma stað. Hærri hámarkshraði kalli á meiri umferð bíla sem ekki eigi erindi inn á svæðið og meiri ökuhraði valdi meiri orkunotkun og þar með meiri köfnunarefnislosun. Gerið þér athugasemd við að ráðuneytið virðist taka undir málflutning Vegagerðarinnar þess efnis að gert sé ráð fyrir sama magni umferðar hvort sem farið verði leið 1 eða leið 7. Þegar litið sé í umsögn Vegagerðarinnar, frá 29. september 2006, komi fram að Vegagerðin telji að leið 7 verði mun greiðfærari en leið 1. Rökvilla virðist því vera í málflutningi Vegagerðarinnar sem ráðuneytið geri að sínum málflutningi og þar með að eigin rökvillu.

Í úrskurði ráðuneytisins er vísað til umsagna Umhverfisstofnunar þar sem fram kemur að aukin köfnunarefnisákoma geti komið til af ýmsum þáttum þ.e. uppblæstri, áburðarnotkun, skólpi og loftaðborinni ákomu. Þá segir í úrskurðinum um umsagnir sem lágu fyrir við uppkvaðningu hans:

„Þó hafi með tilkomu hvarfakúta minnkað styrkur köfnunarefnisoxíða í útblæstri þrátt fyrir aukna umferð. Stofnunin telur að aukin umferð um Þingvallarsvæðið í heild sinni, t.d. vegna skráningar Þingvalla á heimsminjaskrá UNESCO muni auka hlut umferðar í köfnunarefnismengun á svæðinu. Umhverfisstofnun tekur jafnframt undir það með kæranda að rannsóknir á vistkerfi Þingvallavatns sýni ótvírætt hvernig köfnunarefnismengun virkar og að aukning í magni köfnunarefnis í vatninu geti raskað jafnvægi í lífríki Þingvallavatns. Stofnunin telur að almennt með hliðsjón af vatnsvernd beri fremur að velja leið 1 en 7. Vegagerðin bendir á í umsögn sinni að gert sé ráð fyrir sama magni umferðar hvort sem farið verði leið 1 eða leið 3+7. Vegagerðin telur jafnframt að mengun af völdum útblásturs verði jafnvel enn meiri á leið 1 en á leið 3+7 þar sem leið 3+7 liggur um jafnara land.“

Í úrskurði ráðuneytisins kemur því næst fram það mat að með skráningu Þingvallarsvæðisins á heimsminjaskrá UNESCO muni umferð aukast um svæðið. Hlutur umferðar í köfnunarefnismengun á svæðinu gæti því aukist. Eru því næst raktar reglur sem settar hafa verið til þess að draga úr losun köfnunarefnis frá tilteknum uppsprettum. Einnig segir að þær takmarkanir muni gilda hvort sem valin verður leið 1 eða 7. Svo segir:

„Ráðuneytið felst á að aukning í umferðarmagninu á svæðinu muni hugsanlega geta leitt til aukningar í loftaðborinni köfnunarefnismengun í Þingvallavatni. Í ljósi hás verndargildis Þingvallavatns og lífríkis þess telur ráðuneytið rétt að framkvæmdaraðila verði skylt að mæla ákomu loftaðborinnar köfnunarefnismengunar áður en framkvæmdir hefjast og í a.m.k. 5 ár eftir að framkvæmdum líkur og gera samanburð við aðrar mælingar sem gerðar hafa verið á svæðinu. Slíkar mælingar og mat á þeim skulu unnar í samráði við Umhverfisstofnun. Ráðuneytið hefur heimildir í samræmi við lög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess til að grípa til aðgerða leiði mælingar í ljós að lífríki Þingvallavatns og vatnasviðs þess hafi spillst.

Með vísun til ofangreindra röksemda og skilyrðis um mælingu á loftaðborinni

köfnunarefnismengun fellst ráðuneytið ekki á að lagning vegar skv. leið 7 muni hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum vegna aukningar á köfnunarefnismengun á vatnasviði Þingvallavatns.“

Framangreind málsástæða yðar kom fram við meðferð málsins og var tekin til umfjöllunar. Tekin var afstaða til hennar og með tilliti til varúðarsjónarmiða bætt við skilyrði um öflun upplýsinga sem lagt geta grunn að ráðstöfunum sem heimilar eru samkvæmt nýjum lögum um vernd Þingvallavatns og vatnasviðs þess, nr. 85/2005.

Ráðuneytið telur samkvæmt framansögðu að ekki hafi verið um „augljósa rökvillu“ að ræða sem skort hafi á rannsókn á. Ennfremur telur ráðuneytið að upplýsingar hafi ekki skort við uppkvaðningu úrskurðarins hvað þetta atriði varðar eða að fram séu nú komnar nýjar upplýsingar þar um.

##### 5.

Ráðuneytið lítur svo á að endurupptökuheimild 24. gr. stjórnsýslulaga sé undantekningarregla sem beri að skýra þröngt.

Að mati ráðuneytisins varða framangreindar röksemdir í beiðni yðar um endurupptöku málsins, mat ráðuneytisins á fyrirliggjandi upplýsingum í úrskurði ráðuneytisins en fela ekki í sér nýjar upplýsingar, leiðréttingar á fyrirliggjandi upplýsingum, né ábendingar um ófullnægjandi upplýsingar. Með vísun til sem að framan segir er beiðni yðar því synjað.

Þórunn Sveinbjarnardóttir

Jónína Þórunn

