



UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ

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

Reykjavík 10. maí 2007
Tilv.: UMH06050132/10-02-0606

Hinn 10. maí 2007 er kveðinn upp í umhverfisráðuneytinu svohljóðandi

ÚRSKURÐUR:

Ráðuneytinu barst þann 26. júní 2006 kæra Péturs M. Jónassonar vegna úrskurðar Skipulagsstofnunar, frá 24. maí 2006, um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar.

I. Málsvik og hin kærða ákvörðun.

Þann 24. maí 2006 kvað Skipulagsstofnun upp úrskurð sinn vegna mats á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar (365), Laugarvatn - Þingvellir, Bláskógabyggð. Skipulagsstofnun féllst á alla þá kosti sem framkvæmdaraðili lagði til vegna fyrirhugaðrar lagningar Gjábakkavegar frá Laugarvatni til Þingvalla í Bláskógabyggð samkvæmt leiðum 1, 2, 3, og 12a og samsett leið 2+1 austan Eldborgarhrauns og kostir 1, 7 og samsett leið 3+1 vestur yfir hraunið með skilyrðum.

Ráðuneytið fór í vettvangsferð með kæranda Pétri M. Jónassyni þann 19 október 2006.

Ráðuneytið átti fund með Ragnheiði H. Þórarinsdóttur sem er formaður Heimsminjanefndar Íslands þar sem farið var sérstaklega yfir afstöðu ICAMOS (International council on monuments and sites) sem fram kemur í bréfi dagsett 1. apríl 2004 varðandi leið 7.

Ráðuneytið óskaði eftir afstöðu Vegagerðarinnar og Skipulagsstofnunar með bréfum dagsettum 20. júlí 2006 þar sem óskað var eftir afstöðu þeirra vegna þess álitamáls hvort ráðuneytið hafi heimild til að kveða upp úrskurð um kæru á úrskurði Skipulagsstofnunar frá 24. maí 2006 um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar. Það er hvort beri að fara með mat á umhverfisáhrifum umræddrar framkvæmdar eftir reglum sem giltu fyrir gildistöku laga nr. 74/2005. Var það álit Vegagerðarinnar og Skipulagsstofnunar að fara bæri eftir eldri lögum

um mat á umhverfisáhrifum.

Lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 hefur verið breytt með lögum nr. 74/2005 og öðlaðist sú breyting gildi 1. október 2005. Varðandi lagaskil vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmda sem þegar var hafið þegar ný lög tóku gildi þann 1. október 2005 segir í ákvæði til bráðabirgða að þegar matsskýrsla hefur verið send Skipulagsstofnun fyrir 1. október 2005 sé heimilt að ljúka mati á umhverfisáhrifum samkvæmt þeirri málsmeðferð sem gildir samkvæmt eldri lögum. Með vísun til framangreinds fer um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar samkvæmt eldri lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Var kæranda tilkynnt um niðurstöðu þessa með bréfi dagsettu 4. september 2006.

II. Kæruatriði og umsagnir um þau.

Pétur M. Jónasson gerir þá kröfu að umhverfisráðherra felli þann hluta úrskurðar Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar sem lýtur að leið 7 úr gildi þar sem sú leið hafi í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Helstu rök kæranda fyrir kröfu sinni eru að leið 7 sé hönnuð í andstöðu við ákvæði 1., 3. og 4. gr. laga um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess nr. 85/2005. Lagning vegar skv. leið 7 muni búa til tvöfalt vegakerfi þar sem núverandi leið yrði enn notuð. Lagning leiðar 7 muni leiða til að hraðbraut yrði heimtuð í gegnum sjálfan þjóðgarðinn af Bláskógabyggð. Jafnframt að lagning samkvæmt leið 7 muni leiða til aukningar á köfnunarefnismengun vatnasviðs Þingvallavatns sem geti riðlað fæðuvef murtunnar, búsvæðum sílarbleikju og hrygningarstöðvum kuðungableikju í Ólafsdretti norðan Arnarfells, en bleikjuafbrigðin eru friðuð af UNESCO og Alþingi. Einnig bendir kærandi á að köfnunarefnismengun geti ógnað framtíðarvatnsbóli og neysluvatni SV-Íslands.

Kærandi bendir á að áætlun framkvæmdaraðila Vegagerðarinnar gerir ráð fyrir tvöföldun á umferð um leið 7 þ.e. um 500-600 bílar á sólarhring árið 2010 miðað við aðeins um 200 bíla um kóngsveg sem leiðir til tvöföldunar á köfnunarefnismengun frá útblæstri bíla á hraunið. Köfnunarefnismengun úr lofti mun þá valda um helmingi af allri köfnunarefnismengun á svæðinu. Telur kærandi það skyldu íslensku þjóðarinnar að vernda vistkerfi Þingvallavatns fyrir köfnunarefnismengun og hin fjögur bleikjuafbrigði og búsvæði þeirra. Ekki væri hægt að útiloka að Þingvallarsvæðið yrði tekið af heimsminjaskrá ef vistkerfi Þingvallavatns verði ekki verndað.

Telur kærandi að áhrifasvæði framkvæmdarinnar sé með mikilvægustu náttúruverndarsvæðum og sögustöðum landsins og með mikið verndargildi á lands- og alþjóðavísu og að landslagið sé opið og því viðkvæmt fyrir breytingum. Áhrifin verði mikil að umfangi enda þverskorið á óskert hraun, áhrifin séu óafturkræf og munu hafa áhrif á fjölda fólks sem sérstaklega sækir svæðið til að njóta sögulegs og náttúrufarslegs gildis þess. Telur kærandi að Skipulagsstofnun taki ekki tillit til stærðar sigdældarinnar, verndargildi landslagsheildar og ásýndar á svæðinu frá helstu útsýnisstöðum og áhrifa á einstakar jarðmyndanir innan þess. Að mati kæranda leiða þessi atriði til að umhverfisáhrif framkvæmdarinnar verði umtalsverð í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum.

Ráðuneytið lítur svo á að kærandi sé ekki að gera kröfu um að úrskurður Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar hvað varðar leið 1, þ.e. uppbyggingu núverandi vegar sé felldur úr gildi eða breytt enda er það sú leið sem kærandi telur rétt að verði farin skv. röksemdum sem fram koma í kæru hans. Ráðuneytið mun því ekki fjalla um sérstaklega

um umhverfisáhrif vegna leiðar 1.

Ráðuneytið óskaði með bréfum dagsettum 1. september 2006 eftir umsögnum frá Skipulagsstofnun, Bláskógabyggð, Ferðamálaráði Íslands, Heilbrigðiseftirliti Suðurlands og Vegagerðinni um fram komnar kærur. Var umsagnaraðilum veittur frestur til 16. september 2006 til að senda inn umsagnir sínar.

Í umsögn Skipulagsstofnunar frá 21. september 2006 kemur fram að stofnunin hafni þeirri röksemd kæranda að ekki hafi verið tekið tillit til laga sem gilda um vatnasvið Þingvallavatns, grunnvatns og köfnunarefnismengunar vatnasvið Þingvallavatns, gildi landslags og umhverfisraka, kosti Kónsleiðar og einnig að stofnunin hafi ekki fylgt 10 gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun bendir á að upplýsingar um þau lög sem kærandi vísi til hafi allar legið fyrir við úrskurð stofnunarinnar og að úrskurðurinn gangi ekki í berhöggi við þau. Skipulagsstofnun telur að kærandi rökstyðji ekki þá fullyrðingu um að stofnunin hafi ekki fylgt 10 gr. laga nr. 106/2000 enda telur stofnunin sig hafa farið í einu og öllu eftir framangreindum lögum í hinum kærða úrskurði. Skipulagsstofnun telur að staðfesta beri hinn kærða úrskurð stofnunarinnar.

Í umsögn Bláskógabyggðar dagsett 4. október 2006 segir að markmiðið með byggingu nýs Gjábakkavegar er að byggja upp heilsársveg með 90 km hámarkshraða sem uppfyllir þær kröfur sem gerðar eru til vega í dag og telur sveitarstjórnin að slíkan veg sé ekki hægt að byggja upp í núverandi vegstæði. Gjábakkavegur eigi að þjóna íbúum Bláskógabyggðar, eigendum 2000 frístundahúsa og öðrum sem leið eiga um uppsveitir Árnessýslu. Er bent á að samkvæmt könnunum komi um 300.000 manns á ári í uppsveitirnar en spár gera ráð fyrir því að innan fárra ára verði þeir orðnir 800.000.

Bláskógabyggð hafnar því að um tvöfalt vegakerfi verði að ræða og vísa í að skv. aðalskipulagi Laugardalshrepps og Þingvallasveitar er núverandi Gjábakkavegur skilgreindur sem reið- og gönguleið og auk þess hvílir á honum hverfisvernd sem hluti af Kónsveginum frá 1907. Leggur sveitarstjórn áherslu á að grípa verði til sérstakra ráðstafana til að hindra umferð bifreiða áfram núverandi leið eftir að nýr vegur verði tekin í notkun milli Þingvalla og Laugarvatns og koma þannig í veg fyrir óæskilegt tvöfalt vegakerfi.

Bláskógabyggð leggur ennfremur mikla áherslu á að tekið verði tillit til öryggisþátta við lagningu nýs Gjábakkavegar. Ennfremur telur sveitarstjórn að endurbætur á núverandi vegi muni ekki síður hafa í för með sér óæskileg áhrif á landslagið en lagning vegar í vegstæði 7 og 3. Hafna þeir einnig þeirri gagnrýni Péturs M. Jónassonar að leið 3 og 7 muni hafa í för með sér aukna umferð og þar af leiðandi aukna köfnunarefnismengun. Kærandi hafi sjálfur barist fyrir upptöku Þingvalla á heimsminjaskrá UNESCO og m.a. beitt þeim rökum að sú ákvörðun muni efla til muna straum ferðamanna til svæðisins. Að mati sveitarstjórnar mun sú aukning á komum ferðamanna auka álag á þjóðgarðinn og svæðið með óæskilegum aukaverkunum eins og aukinni köfnunarefnismengun en ekki lega Gjábakkavegar í vegstæði 3 og 7.

Bláskógabyggð tekur fram að þýðing Gjábakkavegar fyrir framtíðarþróun í sveitarfélaginu sé mikil og að væntingar til framkvæmdarinnar hafi verið miklar. Muni heilsársvegur milli Þingvallasveitar og Laugarvatns stytta akstur skólubarna um 80 km á dag miðað við núverandi aksturslengd. Ekki sé ásættanlegt fyrir íbúa og gesti Bláskógabyggðar að fá ekki að ferðast samkvæmt nútímalegum viðmiðunum þ.e. á 90 km heilsárs vegi þar sem

öryggiskröfum sé fullnægt.

Sveitarstjórn gerir sér grein fyrir að útsýni af leið 7 og 3 verði ekki eins mikið og frá núverandi vegi en benda á umsögn Ferðamálaráðs þar sem ráðið mælir með leið 7 og 3 þar sem það leggur áherslu á styttingu leiða og öryggi ferðafólks. Og að leið 7 og 3 opnar útsýni til fjallana norðan við núverandi leið sem ekki er ástæða til að vanmeta.

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands tekur fram í umsögn sinni að það hafi ítrekað hvatt til að farið verði að gát við ákvörðun um allar framkvæmdir í nálægð við vatnasvið og lífríkis Þingvallavatns jafnframt því að benda á mikilvægi þess til framtíðar að Þingvallavatn og vatnasvið þess sé virt að fullu. Heilbrigðiseftirlitið tekur undir mörg af þeim atriðum sem fram koma í kæru Péturs M. Jónassonar er varðar verndun Þingvallavatns, grunnvatns og yfirborðsvatns og að fara skuli með sérstakri aðgát vegna allra hugmynda um framkvæmir við úrbætur Gjábakkavegar og mæla með að þeir þættir verði skoðaðir frekar og horft verði til lengri framtíðar m.a. vegna vatnsöflunar, þróun í náttúruvernd og ferðaþjónustu auk mikilvægi svæðisins í heild og fyrir þjóðina alla og aðra sem vilja heimsækja og njóta einstakra náttúruundra sem á svæðinu eru.

Vegagerðin bendir á í umsögn sinni að það breyti engu hvað varðar umferðarþunga né umferðarhraða innan þjóðgarðsins á Þingvöllum hvort nýr Gjábakkavegur verði byggður upp skv. leið 1 eða leið 3+7. Hvað varðar hættu á tvöföldu vegakerfi bendir Vegagerðin á í umsögn sinni að það sé Bláskógabyggð sem fari með skipulagsvaldið í sveitarfélaginu, og að sveitarfélagið áformi að núverandi vegur nýtist sem göngu- og reiðleið verði nýr vegur lagður og að hverfisvernda Kónsveginn sem liggur víða samsíða núverandi vegi. Engin áform séu því um að áframhalda óbreyttri nýtingu núverandi vegar fyrir bílaumferð verði leið 3+7 valin.

Hvað varðar gildissvið laga um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess bendir Vegagerðin á í umsögn sinni að lögin feli ekki í sér friðun á öllu vatnasviði Þingvallavatns en að tilgangur þeirra sé að stuðla að verndun lífríkis vatnsins og vatnasviði þess. Lögin sjálf gera ráð fyrir að ekki verði komist hjá raski vegna mannvirkjagerðar á vatnsverndarsvæðinu. Því hafi umhverfisráðherra verið veittar heimildir til að setja nánari reglur um jarðrask byggingu mannvirkja töku jarðefna o.fl. og jafnframt sveitarstjórn fengin heimild til að binda framkvæmdir innan svæðisins sérstökum skilyrðum. Jafnframt telur Vegagerðin að ekki verði gerður greinarmunur á mismunandi valkostum hvað þetta varðar enda liggja allir valkostir innan vatnsverndarsvæðis Þingvallavatns. Vísað er í matskýrslu þar sem fram kemur að engin áform eru uppi um vatnstöku á Þingvallarsvæðinu skv. upplýsingum frá Orkuveitu Reykjavíkur. Framkvæmdaraðili vísar í greinargerð matsnefndar UNESCO vegna tilnefningar Þingvalla á heimsmínjaskrá þar sem fram koma ráðleggingar frá ICOMOS um að vernda Þingvallavatn sem eitt vistkerfi svo að hægt verði að stemma stigu við mengun frá sumarbústöðum sem standa við vatnið en eru utan þjóðgarðs en að ekki sé minnst á hættu á mengun vegna nýrrar vegalagningar. Telur Vegagerðin að leið 3+7 samræmist ákvæðum laga um verndun Þingvallavatns enda verði þess gætt að vatni verði ekki spillt og í einu og öllu farið að þeim skilyrðum sem verða sett. Benda þeir á að lög um vernd Þingvallavatns feli ekki í sér bann við vegagerð eða annarri uppbyggingu innan svæðisins.

Hvað varðar köfnunarefnismengun vegna útblásturs bifreiða tekur Vegagerðin fram að gert sé ráð fyrir sama magni umferðar hvort sem farið verði leið 1 eða 3+7. Vegagerðin telur 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. Vegagerðin tekur fram að hún geri sér grein fyrir að um viðkvæmt

svæði sé að ræða og mun með góðu verklagi draga úr hættunni á að framkvæmdirnar valdi mengun á vatni. Farið verði eftir reglum sem gildi á svæðinu í samráði við Heilbrigðiseftirlit Suðurlands.

Vegagerðin bendir á í umsögn sinni varðandi heimsminjaskrána að leið 3+7 fari ekki um land Gjábakka og sé því ekki innan þess svæðis sem er á heimsminjaskrá og hluti af Þjóðgarðinum. Er það mat framkvæmdaraðila að tilkoma nýs Gjábakkavegar skv. leið 3+7 spilli ekki einkennum Þingvalla eins og þeim er lýst í umsókn um aðild að heimsminjaskrá. Vegagerðin ítrekar að leið 3+7 sé ekki innan hins heimsminjaskráða svæðis og að Heimsminjanefnd Íslands telji hana ásættanlegan kost.

Umhverfisstofnun bendir á í umsögn sinni hvað varðar köfnunarefnismengun að ljóst sé með vísan til gildandi laga og reglugerða ásamt því að Þingvellir séu á heimsminjaskrá Menningarmálastofnunar Sameinuðu Þjóðanna UNESCO að Íslendingum beri skylda til að gæta þess að lífríki Þingvallavatns verði ekki raskað og að tryggja að allri mengun verði haldið í lágmarki. Í fyrri umsögnum sínum hafi Umhverfisstofnun bent á að „helstu stressþættir til aukinnar köfnunarefnisákomu séu uppblástur, áburðarnotkun, skólp og loftaðborin ákoma.“ Með tilkomu hvarfakúta hafi styrkur nituroxíða í útblæstri minnkað þrátt fyrir aukna umferð. Við mat á styrk nituroxíðs í útblæstri frá bílum verður þó að hafa í huga að hann ræst m.a. af tegund umferðar og gerð bíla og jafnframt að styrkur hans eykst með auknum hraða. Aukin umferð um Þingvallarsvæðið í heild sinni, t.d. vegna skráningar Þingvalla á heimsminjaskrá UNESCO muni auka hlut umferðar í köfnunarefnismengun á svæðinu og er að mati Umhverfisstofnunar full þörf á að meta hugsanlega áhrif þess á Þingvallavatn. Stofnunin tekur undir það með kæranda að rannsóknir á vistkerfi Þingvallavatns sýni ótvírætt hvernig köfnunarefnismengun virkar og að ljóst sé að aukning í magni köfnunarefnis geti raskað jafnvægi í lífríki Þingvallavatns. Stofnunin telur að náttúran eigi að njóta vafans í þessum efnum og að við lagningu Gjábakkavegar eigi að velja þann valkost sem er í mestri fjarlægð frá þekktum hrygningarsvæðum.

Hvað varðar röksemd kæranda um að leið 7 sé í andstöðu við ákvæði 1., 3. og 4 gr. laga nr. 85/2005 um verndun Þingvallavatns og vatnasvið þess telur Umhverfisstofnunin að því norðar sem Gjábakkavegur liggur því betri aðstæður skapist til að nýta ómengað vatnsból Eldborgarsvæðisins og að leið 7 liggja of nálægt vatnstökustað. Vísar stofnunin til 3. gr. laga um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess nr. 85/2005 þar sem segir að innan verndarsvæðisins sé óheimilt að gera nokkuð það sem getur spillt vatni eða mengað það, bæði yfirborðsvatn og grunnvatn. Umhverfisstofnun bendir á að allar veglínur sem skoðaðar hafa verið, einnig leið 1 liggja innan þess svæðis sem njóta verndar skv. fyrrgreindum lögum. Hvað varðar framtíðarvatnsnýtingu á svæðinu sé þó ljóst að leið 7 muni liggja töluvert nær hugsanlegum vatnstökustöðum en leið 1 og því meiri hætta á að mengun frá umferð berist út í neysluvatn ef vegur verður lagður skv. leið 7. Telur stofnunin því að með hliðsjón af vatnsvernd á svæðinu beri fremur að velja leið 1 en 7.

Hvað varðar náttúruminjar tekur Umhverfisstofnun fram að Þingvallarsvæðið sé sérstakt og jarðfræðilega fjölbreytilegt svæði sem sé viðkvæmt fyrir raski. Þær jarðmyndanir sem einkenna þann hluta framkvæmdarsvæðisins sé sérstæð á heimsvísu, þ.e. eldhraun frá gígaröðum, ummerki gliðnunar Atlantshafshryggisins á þurru landi og móbergshryggir. Þó eldhraun og móbergshryggir séu algengar jarðmyndanir á landsvísu telur stofnunin að líta verði til þess að á þessu svæði sem að finna allar þessar jarðmyndanir á tiltölulega afmörkuðu svæði. Það er mat stofnunarinnar að uppbyggður vegur skv. leið 7 verði áberandi í því opna

landslagi sem einkennir vesturhluta framkvæmdarsvæðisins og að hún muni raska Eldborgarhrauni með áberandi hætti og verða lýti í hrauninu og jafnframt skapa nýtt sár (mannvirkjabelti) þvert á brotastefnu sigdældarinnar. Að mati stofnunarinnar gerir sú staðreynd að Eldborgarhrauni hafi verið raskað geri það enn brýnna en ella að forðast rask á því og þá sérstaklega í þeim mæli sem hér um ræðir. Að mati stofnunarinnar er það ekki sjálfgefið að eldra rask réttlæti frekara rask á svæðinu heldur gefur það frekar tilefni til að nýta það mannvirkjabelti sem fyrir er.

Hvað varðar þá röksemd kæranda að verði leið 7 heimiluð verði afleiðingin sú að hraðbraut verði heimtuð í gegnum sjálfan þjóðgarðinn fljótlega af Bláskógabyggð bendir stofnunin á að ekki sé í skýrslunni fjallað um Gjábackaveg í samhengi við aðliggjandi vegi né hvernig bregðast eigi við aukinni umferð um þjóðgarðinn. Er það mat Umhverfisstofnunar að skammtímaáhrif fyrirhugaðrar vegagerðar skv. valkosti Vegagerðarinnar muni að öllum líkindum verða þau að gegnumstreymisumferð um þjóðgarðinn eykst en þar til viðbótar kemur aukning á fjölgun ferðamanna á Þingvöllum vegna UNESCO friðunar. Langtímaáhrif verði líklega þau að farið verði fram á enn frekari framkvæmdir í eða við þjóðgarðinn á Þingvöllum.

Umhverfisstofnun bendir á hvað varðar þá röksemd að Vegagerðin búi til tvöfalt vegakerfi þá bendir stofnunin á að Gjábackavegur sé og verði væntanlega notaður fyrst og fremst sem ferðamannavegur að sumarlagi. Stærstur hluti umferðarinnar fer um svæðið á sumarlagi og sé þá sama um hvort um er að ræða erlenda ferðamenn eða sumariúsaeigendur. Umhverfisstofnun telur ekki ásættanlegt að komið verði upp tvöföldu vegakerfi á svæðinu með tilheyrandi raski á svæði sem hefur verndargildi á heimsvísu heldur eigi að miða við að leggja veg um svæðið sem þjónar hagsmunum flestra þeirra sem um svæðið fara þ.e. innlendum og erlendum ferðamönnum. Stofnunin tekur jafnframt undir þá röksemd kæranda að við hönnun vegarins skv. leið 7 sé horft fram hjá hlutverki hans sem ferðamannavegs en fremur einblínt á takmarkaðan ávinning af auknum hraða á nýrri leið.

Umhverfisstofnun tekur undir þá skoðun kæranda í umsögn sinni að leið 1 sé ásættanleg leið með tilliti til umhverfisáhrifa og að hún muni hafa mun minni umhverfisáhrif á alla umhverfisþætti en leið 7. Telur stofnunin að fyrirhuguð vegagerð í Eldborgarhrauni muni hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér.

Veiðimálastofnun tekur fram í umsögn sinni að hún taki undir sjónarmið kæranda um mikilvægi og sérstöðu Þingvallavatns, vatnasvið þess og lífríki en hins vegar sé stofnunin ekki faglega í stakk búin að fjalla um þau hugsanlegu áhrif köfnunarefnismengunar frá umferð um mismunandi veglínukosti.

Ráðuneytið sendi fram komnar umsagnir til kæranda og var honum boðið að koma að athugasemdum sínum við þær. Í athugasemdum kæranda minnir hann á að allt Þingvallavatn sé friðað á heimsminjaskrá UNESCO og því þurfi að gæta sérstakrar varúðar á vatnasviði þess og þar sem vatnasviðið sé ein órofa heild. Kærandi bendir einnig á að hvorki Skipulagsstofnun né Umhverfisstofnun telji sig geta metið köfnunarefnismengun Þingvallavatns. Því leggur kærandi til að fengnir verði sérstakir matsmenn til að meta köfnunarefnismengun Þingvallavatns. Í athugasemdum sínum tekur kærandi fram að í raun sé 0-kostur með lagningu slitlags besti kosturinn, en telur að leið 1 eins og hún er áætluð fyrir 70 km hraða á klst en hönnuð fyrir 90 km akstur óásætanlega. Kærandi ítrekar þá kröfu sína að leið 7 sé ekki ásættanlega þar sem hún eyðileggi óskert víðerni á Eldhrauninu, leiðin liggi

rúma 100 m frá Ólafsdretti og að bílamengun áætlaðra 500 bíla virki eins og saltpétursáburður á hrygningarstað bleikjunnar í Ólafsdretti.

III. Niðurstaða um kærutíði.

Kærandi gerir þá kröfu að umhverfisráðherra felli þann hluta úrskurðar Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar sem lýtur að leið 7 úr gildi þar sem sú leið hafi í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

1.

Kærandi færir í fyrsta lagi þau rök fyrir kröfu sinni að leið 7 sé hönnuð í andstöðu við ákvæði 1., 3. og 4. gr. laga um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess nr. 85/2005. Umhverfisstofnun bendir á í umsögn sinni að því norðar sem Gjábakkavegur liggur því betri aðstæður skapist til að nýta ómengað vatnsból Eldborgarsvæðisins og að leið 7 liggji of nálægt vatnstökustað. Vísar stofnunin til 3. gr. laga um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess því til stuðnings. Umhverfisstofnun bendir jafnframt á að allar veglínur sem skoðaðar hafa verið, einnig leið 1 liggja innan þess svæðis sem njóta verndar skv. fyrrgreindum lögum. Hvað varðar framtíðarvatnsnýtingu á svæðinu sé þó ljóst að leið 7 muni liggja töluvert nær hugsanlegum vatnstökustöðum en leið 1 og því meiri hættu á að mengun frá umferð berist út í neysluvatn ef vegur verður lagður skv. leið 7. Telur stofnunin því að með hliðsjón af vatnsvernd á svæðinu beri fremur að velja leið 1 en 7. Skipulagsstofnun hafnar í umsögn sinni að ekki hafi verið tekið tillit til laga sem gilda um vatnasvið Þingvallavatns. Vegagerðin bendir á í umsögn sinni að framangreind lög feli ekki í sér friðun á öllu vatnasviði Þingvallavatns en að tilgangur þeirra sé að stuðla að verndun lífríkis vatnsins og vatnasviði þess. Vísar framkvæmdaraðili til þess að lögin sjálf gera ráð fyrir að ekki verði komist hjá raski vegna mannvirkjagerðar á vatnsverndarsvæðinu. Jafnframt telur Vegagerðin að ekki verði gerður greinarmunur á mismunandi valkostum hvað þetta varðar enda liggja allir valkostir innan vatnsverndarsvæðis Þingvallavatns. Telur Vegagerðin að leið 3+7 samræmist ákvæðum laga um verndun Þingvallavatns enda verði þess gætt að vatni verði ekki spillt og í einu og öllu farið að þeim skilyrðum sem verða sett.

Í lögum um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs nr. 85/2005 þess segir í 1. gr. að tilgangur laganna sé að stuðla að verndun lífríkis Þingvallavatns og vatnasviðs þess. Í 3. gr. er síðan kveðið á um að á verndarsvæðinu sé óheimilt að gera nokkuð það sem getur spillt vatni eða mengað bæði yfirborðsvatn og grunnvatn. Er umhverfisráðherra falið að setja nánari reglur um framkvæmd vatnsverndarinnar, þar með talið að setja reglur um jarðrask, byggingu mannvirkja, borun eftir vatni, töku jarðefna, vinnslu auðlinda úr jörðu og ræktunarframkvæmdir auk reglna um flutning og meðferð hættulegra efna. Sveitarfélögum er að auki heimilað að binda byggingar- og framkvæmdarleyfi sem hún gefur út á grundvelli skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 skilyrðum um verndun vegna framkvæmda innan verndarsvæðisins. Í 4. gr. laganna er kveðið sérstaklega á um verndun lífríkis Þingvallavatns og að þess skuli gætt að raska ekki búsvæðum og hrygningarstöðum bleikju og urriðastofna. Umhverfisráðherra eru veittar sérstakar valdheimildir í 2. mgr. 4. gr. auk hinna almennu valdheimilda sem önnur stjórnvöld hafa til að setja reglur um takmarkanir á losun úrgangsefna og um frárennsli og fráveitur í vatnið. Fram kemur í athugasemdum við frumvarpið að slíkar reglur yrðu sérstakar og strangari en almennt gilda um slík mál. Gert er ráð fyrir að slíkar ákvarðanir um bann við losun í Þingvallavatn verði ráðherra að taka að höfðu samráði við hlutaðeigandi sveitarstjórnir, Þingvallanefnd að því varðar Þjóðgarðinn á

Þingvöllum og iðnaðarráðuneyti. Þann 13. júlí 2006 setti ráðherra reglugerð um framkvæmd verndunar vatnasviðs og lífríkis Þingvallavatns og er hún númer 506. Í 1. gr. þeirrar reglugerðar kemur fram að markmið hennar sé að:

„að stuðla að verndun vatnasviðs og lífríkis Þingvallavatns með markmið sjálfbærrar þróunar að leiðarljósi, að tryggja að innan verndarsvæðisins verði yfirborðsvatni eða grunnvatni ekki spillt eða það mengað, svo sem vegna jarðrasks, byggingar mannvirkja, búsetu, borunar eftir vatni, töku jarðefna, vinnslu auðlinda úr jörðu og ræktunarframkvæmda eða vegna flutninga og meðhöndlunar eiturefna og hættulegra efna, að tryggja að tegundum, búsvæðum, vistgerðum og líffræðilegri fjölbreytni Þing-vallavatns verði ekki spillt og að lífríki þess fái eftir því sem kostur er að þróast eftir eigin lögmálum.“

Fram kemur í 2. gr. reglugerðarinnar að hún gildi um athafnir og framkvæmdir sem áhrif geta haft á vatnsgæði á verndarsvæði Þingvallavatns eða lífríki Þingvallavatns. Fram kemur í 4. mgr. 4. gr. að við skipulag frístundarbyggðar, útivistar og umferðar skuli þess gætt að mengunarhætta og röskun lífríkisins verði sem minnst. Í 9. gr. reglugerðarinnar eru gerðar sérstakar kröfur vegna útgáfu sveitarstjórnar á byggingar- og framkvæmdaleyfa innan verndarsvæðisins og ber að leita umsagnar Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefndar Suðurlands áður en leyfi er veitt til framkvæmda á svæðinu. Að auki er í 13. gr. reglugerðarinnar sérstaklega fjallað um lagningu og viðhald vega. Þar er meðal annars kveðið á um að áður en bundið slitlag sé lagt á svæðinu skuli framkvæmdaraðili útbúa verklagsreglur sem miða að því að lágmarka mengun og þurfa þær að hljóta samþykki Umhverfisstofnunar. Settar eru hömlur á vöruflutningum um verndarsvæðið í 14. gr. og er m.a. þungaflutningar óheimilir svo og flutningur á eiturefnum og hættulegum efnum nema að uppfylltum sérstökum skilyrðum.

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.

2.

Kærandi færir þau rök fyrir kröfu sinni að lagning vegar skv. leið 7 muni leiða til aukningar á köfnunarefnismengun á vatnasviði Þingvallavatns sem geti riðlað fæðuvef murtunnar, búsvæðum sílarbleikju og hrygningarstöðvum kuðungableikju í Ólafsdraetti norðan Arnarfells, en bleikjuafbrigðin eru friðuð af UNESCO og Alþingi. Einnig bendir kærandi á að köfnunarefnismengun geti ógnað framtíðarvatnsbóli og neysluvatni SV-Íslands. Bláskógabyggð hafnar þessari röksemd og bendir á það sé aukningin á komum ferðamanna til svæðisins sem muni auka álag á þjóðgarðinn og svæðið með óæskilegum aukaverkunum eins og aukinni köfnunarefnismengun en ekki lega Gjábakkavegar í vegstæði 3+7. Í fyrri umsögnum sínum hefur Umhverfisstofnun bent á að „helstu stressþættir til aukinnar

köfnunarefnisákomu séu uppblástur, áburðarnotkun, skólp og loftaðborin ákoma.“ 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.

Ráðuneytið telur ljóst að með skráningu Þingvallarsvæðisins á heimsminjaskrá UNESCO muni umferð aukast um svæðið. Af því megi draga þá ályktun að hlutur umferðar í köfnunarefnismengun á svæðinu gæti aukist. Hins vegar hafi með setningu reglugerðar um framkvæmd verndunar vatnasviðs og lífríkis Þingvallavatns verið settar strangar reglur til að draga úr losun köfnunarefnis frá tilteknum uppsprettum. Settar hafa verið reglur um notkun áburðar sbr. 1. mgr. 7. gr. sem bannar losun áburðar í yfirborðsvatn og 8. gr. þar sem settar eru skorður við notkun á áburði á svæðinu. Í 15. gr. reglugerðarinnar eru einnig gerðar kröfur um að beita skuli ítarlegri hreinsun en tveggja þrepa hreinsun. Sérstaklega er tekið fram að þau mengunarefni sem Þingvallavatn er talið sérstaklega viðkvæmt fyrir séu hreinsuð ítarlega. Tekið er fram að þau efni séu m.a. köfnunarefni og saur. Að mati ráðuneytisins hefur því nú þegar verið settar strangar reglur til að draga úr ákomu köfnunarefnis á svæðinu frá þeim upptökum sem taldar hafa verið megin uppruni köfnunarefnismengunar sem rennur í Þingvallavatn að mati Umhverfisstofnunar. Ráðuneytið bendir á að með samþykkt laganna um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess og setningu reglugerðar skv. þeim felist ákvörðun um að vernda beri sérstaklega vistkerfi Þingvallavatns fyrir köfnunarefnismengun og að reglugerðin sé útfærsla á því hvernig best væri staðið að slíkri verndun. Reglugerðinni er einnig ætlað að tryggja almenna vatnsvernd á svæðinu samanber það sem reifað hefur verið hér að framan m.a. settar takmarkanir á flutningi ákveðinna efna og á þungaflutningum um svæðið. Slíkar takmarkanir munu gilda hvort sem valin verður leið 1 eða 7.

Ráðuneytið felst á að aukning í umferðarmagnni 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.

3.

Kærandi færir þau rök fyrir kröfu sinni að lagning vegar skv. leið 7 muni búa til tvöfalt

vegakerfi þar sem núverandi leið yrði enn notuð. Bláskógabyggð hafnar því að um tvöfalt vegakerfi verði að ræða og vísar í aðalskipulag Laugardalshrepps og Þingvallasveitar þar sem núverandi Gjábakkavegur er skilgreindur sem reið- og gönguleið og auk þess hvílir á honum hverfisvernd sem hluti af Kóningsveginum frá 1907. Leggur sveitarstjórn áherslu á að grípa verði til sérstakra ráðstafana til að hindra umferð bifreiða áfram á núverandi leið eftir að nýr vegur verði tekin í notkun milli Þingvalla og Laugarvatns og koma þannig í veg fyrir óæskilegt tvöfalt vegakerfi. Hvað varðar hættu á tvöföldu vegakerfi bendir Vegagerðin á í umsögn sinni að það sé Bláskógabyggð sem fari með skipulagsvaldið í sveitarfélaginu og að sveitarfélagið áformi að núverandi vegur nýtist sem göngu- og reiðleið verði nýr vegur lagður. Engin áform séu því um að halda áfram óbreyttri nýtingu núverandi vegar fyrir bílaumferð verði leið 3+7 valin.

Skýrt hefur komið fram hjá Bláskógabyggð að ekki standi til að viðhalda núverandi Kóningsvegi sem leiða myndi til tvöfaldrar vegalagningar á svæðinu og er það í samræmi við samþykkt aðalskipulagi Laugardalshrepps og Þingvallasveitar. 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. Með vísan til ofangreinds felst ráðuneytið ekki á röksemd kæranda varðandi þessa málsástæðu.

4.

Kærandi telur að lagning leiðar 7 muni leiða til að hraðbraut verði heimtuð í gegnum sjálfan Þjóðgarðinn af Bláskógabyggð. Hvað varðar þá röksemd kæranda að verði leið 7 heimiluð verði afleiðingin sú að hraðbraut verði heimtuð í gegnum sjálfan Þjóðgarðinn fljótlega af Bláskógabyggð bendir Umhverfisstofnun á að ekki sé í skýrslunni fjallað um Gjábakkaveg í samhengi við aðliggjandi vegi né hvernig bregðast eigi við aukinni umferð um Þjóðgarðinn. Er það mat Umhverfisstofnunar að skammtímaáhrif fyrirhugaðrar vegagerðar skv. valkosti Vegagerðarinnar muni að öllum líkindum verða þau að gegnumstreymisumferð um Þjóðgarðinn eykst en þar til viðbótar kemur aukning á fjölgun ferðamanna á Þingvöllum vegna UNESCO friðunar.

Hvað varðar aukningu á umferð í gegnum Þjóðgarðinn vegna lagningu vegar skv. leið 7 kemur fram í umsögn Vegagerðarinnar að málefni umferðar í gegnum Þjóðgarðinn séu á forræði Þingvallanefndar og að henni sé heimilt að takmarka umferð og hámarkshraða um Þjóðgarðinn. Einnig að það breyti engu um umferðarþunga innan Þjóðgarðsins hvort nýr Gjábakkavegur verður byggður upp skv. leið 1 eða leið 3+7.

Ráðuneytið vill benda á að í 2. mgr. 7. gr laga nr. 47/2004 um Þjóðgarðinn á Þingvöllum kemur fram að Þingvallanefnd getur sett sérstakar tímabundnar reglur um umferð innan Þjóðgarðsins. Ráðuneytið vill jafnframt benda á að í bréfi frá ICAMOS (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 heimsminjaskránni. Að mati ráðuneytisins má af framangreindri afstöðu ICAMOS 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. Með vísun til framangreinds felst ráðuneytið ekki á röksemdir kæranda hvað varðar þessa málsástæðu.

5.

Kærandi telur að áhrifasvæði framkvæmdarinnar sé með mikilvægustu náttúruverndarsvæðum og sögustöðum landsins og með hafi mikið verndargildi á lands- og alþjóðavísu og að landslagið sé opið og því viðkvæmt fyrir breytingum. Umhverfisstofnun tekur fram í umsögn sinni að sú staðreynd að Eldborgarhrauni hafi verið raskað geri það enn brýnna en ella að forðast rask á því og þá sérstaklega í þeim mæli sem hér um ræðir. Að mati stofnunarinnar er það ekki sjálfgefið að eldra rask réttlæti frekara rask á svæðinu heldur gefur það frekar tilefni til að nýta það mannvirkjabelti sem fyrir er. Vegagerðin bendir á í umsögn sinni að leið 3+7 fari ekki um land Gjábakka og sé því ekki innan þess svæðis sem er á heimsminjaskrá og hluti af þjóðgarðinum. Er það mat framkvæmdaraðila að tilkoma nýs Gjábyggavegar skv. leið 3+7 spilli ekki einkennum Þingvalla eins og þeim er lýst í umsókn um aðild að heimsminjaskrá.

Ráðuneytið vill benda á að samkvæmt a. lið 1. mgr. 37. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 er eldhraun landslagsgerð sem nýtur sérstakrar verndar og skal forðast röskun þess eins og kostur er. Ráðuneytið felst á það mat Skipulagsstofnunar að við veglagningu skv. leið 7 verði ekki komist hjá neikvæðum áhrifum á ósnortna landslagsásýnd svæðisins sem liggja að hluta til um sérstæða sigdæld á mótum jarðskorpufluka og yfir Eldborgarhraun og sé á jaðri þjóðgarðsins á Þingvöllum. Í hinum kærða úrskurði eru sett fram skilyrði sem framkvæmdaraðila er ætlað að uppfylla í því skyni að draga úr hinum neikvæðu áhrifum leiðar 7 á Eldborgarhraunið. Ráðuneytið telur með vísun til þeirra skilyrða sem sett hafa verið um leið 7 megi draga úr áhrifum veglagningar á hraunið að því marki að þau teljist ekki umtalsverð í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

6.

Ráðuneytið telur með vísun til framangreindra röksemda og að teknu tilliti til þeirra mótvægisáðgerða sem fram koma í úrskurði Skipulagsstofnunar frá 24. maí 2006 og þess skilyrðis sem ráðuneytið setur um mælingar framkvæmdaraðila á loftaðborinni köfnunarefnismengun, að áhrif leiðar 7 teljist ekki vera umtalsverð í skilningi b-liðar 2. mgr. 11. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Ráðuneytið felst ekki með vísun til framangreindra röksemda á kröfu kæranda. Hinn kærði úrskurður Skipulagsstofnunar skal óbreyttur standa að viðbættu einu skilyrði.

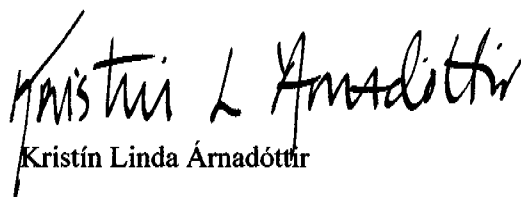
Í athugasemdum við fram komnar umsagnir kemur fram sú afstaða kæranda að leið 1 sé að mati hans hönnuð fyrir 90 km hraða þó hún sé áætluð fyrir 70 km hraða og að sú leið sé því ekki ásættanleg. Í úrskurði Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Gjábyggavegar kemur fram að hönnunarhraði leiðar 1 er 70 km/klst þar sem Vegagerðin taldi að leið 1 með hönnunarhraða 90 km/klst væri ekki raunhæfur framkvæmdarkost. Eins og fram hefur komið fellst ráðuneytið ekki á þá kröfu kæranda að hafna valkosti 7 með vísun til þess að hann hafi í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum. Með vísun til niðurstöðu ráðuneytisins hvað varðar leið 7, 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um málshraða og að krafan hafi ekki komið fram í kæru, telur ráðuneytið eins og máli þessu er háttar ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunum um hana.

Úrskurðarorð

Úrskurður Skipulagsstofnunar frá 24. maí 2006 um mat á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar er staðfestur að viðbættu eftirfarandi skilyrði:

5. Vegagerðinni er skylt að láta gera mælingar á 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. Vegagerðinni ber að hafa samráð við Umhverfisstofnun um slíkar mælingar og mat á þeim.


Jónína Bjartmarz


Kristín Linda Árnadóttir