

Vegagerðin

Suðurhrauni 3
210 Garðabær

Reykjavík, 7. febrúar 2025
Tilvísun: 202501154 / 7.0

Efni: Beiðni Vegagerðarinnar um endurupptöku á matsskylduákvörðun Skipulagsstofnunar vegna Hringvegur um Hornafjörð – breytingar á gatnamótum

Þann 22. janúar 2025 barst Skipulagsstofnun erindi frá VSÓ ráðgjöf f.h. Vegagerðarinnar þar sem óskað var eftir endurupptöku á ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar Hringvegur um Hornafjörð – breytingar á gatnamótum, dags. 28. nóvember 2024.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar kemur fram að áhrif á vistgerðina gulstararfitjavist hafi vegið þyngst af áhrifum framkvæmdarinnar. Var vísað til þess að um væri að ræða mjög fágæta vistgerð sem einungis sé að finna á nokkrum stöðum á Íslandi en væri ekki að finna erlendis og að vistgerðin væri með mjög hátt verndargildi.

Endurupptökubeiðni Vegagerðarinnar byggir fyrst og fremst á því að gulstararfitjavist sé útbreiddari en vistgerðarkort Náttúrufræðistofnunar gefi til kynna og því hafi ákvörðun Skipulagsstofnunar ekki verið byggð á réttum forsendum.

Í erindi Vegagerðarinnar er ekki vísað til á hvaða lagagrundvelli óskað er eftir endurupptöku málsins.

Samkvæmt 1. og 2. tölulið 1. mgr. 24. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 á aðili máls rétt á að mál sé tekið til meðferðar á ný ef ákvörðun hefur byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik, eða íþyngjandi ákvörðun um boð eða bann hafi byggst á atvikum sem breyst hafa verulega frá því að ákvörðun var tekin. Skipulagsstofnun tekur endurupptökubeiðni Vegagerðarinnar til meðferðar á grundvelli framangreinds ákvæðis stjórnslulaga. Að mati stofnunarinnar gefur erindi Vegagerðarinnar ekki tilefni til að endurupptaka málið á grundvelli óskráðra reglna um endurupptöku.

Málsmeðferð matsskyldufyrirspurnar

Í tilkynningu Vegagerðarinnar segir að Náttúrustofa Suðausturlands hafi verið fengin til að sannreyna hvort vistgerðir á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði væru í samræmi við vistgerðarkort Náttúrufræðistofnunar. Við kortlagningu vistgerða hafi komið í ljós ein vistgerð sem ekki væri á vistgerðakortinu; gulstararfitjavist. Vistgerðin væri mjög fágæt vistgerð sem finnist á innan við 1% landsreita hér á landi og hún þekkist ekki erlendis. Vernargildi hennar sé mjög hátt og að hún sé á lista Bernarsamningsins yfir vistgerðir sem þarfnast verndar. Þá segir að gulstararfitjavist sé á um 1,2 ha af úttektarsvæðinu og að sérstaða úttektarsvæðisins sé talin mikil bæði á landsvísu og heimsvísu.

Í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um tilkynningu Vegagerðarinnar, sem og í umsögn Umhverfisstofnunar, segir m.a. að gulstararfitjavist sé mjög fágæt vistgerð með mjög hátt verndargildi ásamt því að vistgerðin sé á lista Bernarsamningsins yfir vistgerðir sem þarfnast verndar.

Í niðurstöðum ákvörðunar Skipulagsstofnunar segir m.a. eftirfarandi:

Á framkvæmdasvæðinu eru vistgerðir sem hafa hátt eða mjög hátt verndargildi og eru á lista Bernarsamningsins um vistgerðir sem þarfnast verndar. Meðal þeirra er gulstararfitjavist sem telst vera mjög fágæt og finnst einungis á nokkrum stöðum á Íslandi en þekkist ekki erlendis.

[...]

Skipulagsstofnun telur að kynntar breytingar, óháð valkosti, verði til þess fallnar að raska mjög fágætri vistgerð með mjög hátt verndargildi sem þekkist ekki erlendis, auk þess að valda raski á öðrum vistgerðum sem hafa mjög hátt eða hátt verndargildi. Í ljósi viðkvæmni og sérstöðu svæðisins, tekur Skipulagsstofnun undir með Náttúrufræðistofnun að tilefni sé til að leitað verði annarra lausna en þeirra sem fram koma í áformum framkvæmdaraðila. Áhrif framkvæmda á þann þátt sem vegur þyngst, þ.e. áhrif á vistgerðina gulstararfitjavist, eru varanleg og óafturkræf og telur Skipulagsstofnun að boðaðar mótvægisáðgerðir séu ekki til þess fallnar að draga úr neikvæðum áhrifum. Í ljósi þess telur Skipulagsstofnun að áhrif fyrirhugaðar framkvæmdar séu líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif.

Endurupptökubeiðni Vegagerðarinnar

Í endurupptökubeiðni Vegagerðarinnar er vísað til samtals Vegagerðarinnar við starfsmann Náttúrufræðistofnunar þar sem fram hafi komið að gulstararfitjavist sé vanáætluð á landsvísu á vistgerðakorti Náttúrufræðistofnunar.

Í því samhengi vísar Vegagerðin í fjölrít Náttúrufræðistofnunar Íslands um vistgerðir á Íslandi þar sem bæði kemur fram að óvissa séu um útbreiðsluna og að gulstararfitjavist sé ein þeirra tegunda sem ekki reyndist unnt að kortleggja með fjarkönnun og því hafi þurft að hnita vistgerðina með loftmyndir eða gervitunglamyndir sem bakgrunn. Þá kemur fram í fjölríttinu að erfitt hafi verið að greina gulstararfitjavist frá gulstararfloavist og mögulega einnig sjávarfitjungsvist.

Þá segir í endurupptökubeiðninni að í samtali við Náttúrufræðistofnun hafi komið fram að gulstararfitjavist sé einkum útbreiddust á Hornafjarðarsvæðinu. Einnig kemur fram að til séu eldri gróðurkortlagningar á Hornafjarðarsvæðinu sem gerðar hafi verið áður en vistgerðin gulstararfitjavist var skilgreind. Í þeim kortlagningum séu flákar sem í dag myndu líklega, í mörgum tilfellum, flokkast sem gulstararfitjavist í dag.

Veggerðin vísar til þess að Náttúrufræðistofnun hafi bent á að oft séu flákar með gulstararfitjavist oft litlir og ekki vera sýndir á vistgerðakorti í ljósi þess mælikvarða sem það er unnið.

Forsendur matsskylduákvörðunar

Við töku ákvörðunar um matsskyldu framkvæmdarinnar lágu m.a. fyrir framangreindar upplýsingar úr matsskyldufyrirspurn Vegagerðarinnar auk þess sem fram kom í umsögnum Náttúrufræðistofnunar og Umhverfisstofnunar. Jafnframt hafði Skipulagsstofnun til hliðsjónar upplýsingar um gulstararfitjavist á vef Náttúrufræðistofnunar. Þar segir meðal annars um útbreiðslu að vistgerðin „[f]innst á nokkrum forblautum fitjasvæðum við sjávarlón og árósa, við Faxaflóa, í Önundarfirði, Kaldalóni, Eyjafjarðará, Álftafirði, Hornafirði og við Ölfusárósa.“ Þá er að finna á vefnum kort sem sýnir útbreiðslu vistgerðarinnar á landinu eftir svokölluðum landsreitum. Við kortið stendur: „Gulstararfitjavist er mjög fágæt en hún finnst í 1% landsreita. Flatarmál hennar reiknast um 15 km², óvissa mikil, mjög óglögg skil við líkar vistgerðir.

Við meðferð endurupptökubeiðninnar ráðfærði Skipulagsstofnun sig munnlega við Náttúrufræðistofnun um útbreiðslu gulstararfitjavistar. Var það álit sérfræðings Náttúrufræðistofnunar að þrátt fyrir að útbreiðsla gulstararfitjavistar sé vanáætluð í vistgerðakorti Náttúrufræðistofnunar þá væri vistgerðin engu að síður mjög fágæt.

Niðurstaða

Það er mat Skipulagsstofnunar að ákvörðun stofnunarinnar byggði ekki á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik. Við töku ákvörðunarinnar lá fyrir að mikil óvissa væri um útbreiðslu gulstararfitjavistar en að hún væri mjög fágæt. Þær upplýsingar sem lagðar eru fram með endurupptökubeiðninni breyta ekki þeim forsendum sem ákvörðun Skipulagsstofnunar byggði á. Þar af leiðandi er beiðni um endurupptöku hafnað, enda skilyrði 1. töluliðar 1. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga ekki uppfyllt. Þá verður ekki séð, eins og endurupptökubeiðnin er úr garði gerð, að skilyrði 2. töluliðar sömu málsgreinar sé uppfyllt.

Á meðan endurupptökubeiðnin hefur verið til meðferðar hefur Sveitarfélagið Hornafjörður komið því á framfæri við Skipulagsstofnunar að sveitarfélagið og Vegagerðin séu reiðubúin til að útfæra mótvægisáðgerðir til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar. Skipulagsstofnun bendir á að matsskylduákvörðun stofnunarinnar tók til þeirrar framkvæmdatilhögunar og mótvægisáðgerða sem tilgreindar voru í matsskyldufyrirspurn Vegagerðarinnar. Það að framkvæmdaraðili sé reiðubúinn að fara í frekari mótvægisáðgerðir eftir að ákvörðun liggur fyrir leiðir ekki til þess að ákvörðun hafi byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik. Þar af leiðandi telur Skipulagsstofnun ekki ástæðu til að endurupptaka málið á þeim grundvelli að framkvæmdaraðili sé reiðubúinn að fara í frekari mótvægisáðgerðir. Skipulagsstofnun bendir þó á að Vegagerðin getur tilkynnt Skipulagsstofnun um breytta framkvæmd þar sem gert er ráð fyrir frekari mótvægisáðgerðum og myndi Skipulagsstofnun þurfa að taka ákvörðun um matskyldu þeirrar framkvæmdar.

Ákvörðun þessa um höfnun á beiðni um endurupptöku má kæra til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og er kærufrestur einn mánuður frá dagsetningu þessarar ákvörðunar, sbr. 1. málslíð 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Egill Þórarinsson

Ottó Björgvin Óskarsson

