

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Skuggasundi 3
101 Reykjavík

Reykjavík, 16. ágúst 2019
Tilvísun: 201907007 / 2.6

Efni: Umsögn vegna kæra á framkvæmdaleyfi vegna Ófeigsfjarðarvegar

Vísað er til tölvupósta úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 30. júlí 2019 og 8. ágúst 2019 þar sem Skipulagsstofnun eru send gögn vegna tveggja kærumála er varða ákvörðun hreppsnefndar Árneshrepps frá 12. júní 2019 um að veita Vesturverki ehf. framkvæmdaleyfi til viðhalds Ófeigsfjarðarvegar 649 á 16 km kafla frá brekku ofan Eyrar í Ingólfsfirði að Hvalá í Ófeigsfirði. Annars vegar er um að ræða kæru eigenda Eyrar dags. 3. júlí 2019, mál nr. 51/2019 og hins vegar kæru eigenda Seljaness dags. 15. júlí 2019, mál 64/2019.

Í kæru eigenda Eyrar (mál nr. 51/2019) er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Í kærinni eru málsatvik og málsástæður raktar í 53 liðum og lúta að efnis- og formgöllum sem kærendur telja vera á undirbúningi að samþykkt hreppsnefndar á framkvæmdaleyfi til viðhalds Ófeigsfjarðarvegi. Í kæru eigenda Seljaness er vísað til þeirra málsatvika og málsástæða sem fram koma í kæru eigenda Eyrar frá 3. júlí 2019 (mál nr. 64/2019).

Skipulagsstofnun vill koma á framfæri eftirfarandi um samræmi framkvæmdaleyfisins við skipulag.

Aðalskipulag Árneshrepps 2005–2025

Í aðalskipulagi Árneshrepps 2005-2025, eins og það var upphaflega staðfest árið 2014 er sett fram stefna í kafla 2.5.1 um að hreppsnefnd beiti sér fyrir eftirfarandi: „Í tengslum við virkjun Hvalár þarf að bæta veginn norður yfir Eyrarháls og allt að fyrirhuguðu stöðvarhúsi.“ Í sama kafla aðalskipulagsins kemur fram: „Undirbúningur framkvæmda varðandi Hvalárvirkjun er að ýmsu skammti á veg komin eins og fram kemur í skipulagsgögnum. Komi til breytinga á landnotkun vegna uppbyggingar þar er gert ráð fyrir að breytingar verði gerðar á aðalskipulagi sveitarfélagsins. Þetta gæti snert legu vega og opnun efnisnáma til vegagerðar.“

Vegna fyrirhugaðra undirbúningsrannsókna fyrir Hvalárvirkjun var gerð breyting á Aðalskipulagi Árneshrepps 2005-2025 sem staðfest var 25. júní 2018. Í kafla 3.2 þeirrar aðalskipulagsbreytingar er lýsing á þeim framkvæmdum sem bygging Hvalárvirkjunar mun fela í sér, þ.m.t. vegaframkvæmdum. Þar kemur fram að þær felist m.a. í endurbótum á veginum frá Trékyllisvík um Eyrarháls og Ingólfsfjörð í Ófeigsfjörð að Hvalá. Fram kemur að gert sé ráð fyrir að vegurinn verði að mestu í núverandi vegstæði en að veglínan breytist á samtals 11,5 km kafla. Gert er ráð fyrir að efnisþörf vegna endurbóta á Ófeigsfjarðarvegi verði um 100 þús. m³. Í kafla 2.2 í aðalskipulagsbreytingunni er lýst hvert sé viðfangsefni og umfang aðalskipulagsbreytingarinnar. Þar kemur fram að á fyrri stigum (þ.e. þegar lýsing fyrir gerð aðalskipulagsbreytingarinnar var kynnt) hafi verið áformað að

aðalskipulagsbreytingin tæki til allra þátta Hvalárvirkjunar, en að í ferlinu við mótun aðalskipulagsbreytingarinnar hafi verið fallið frá skipulagsbreytingu um tilgreinda framkvæmdaþætti. Á meðal framkvæmdaþátta sem fallið var frá að láta aðalskipulagsbreytinguna fjalla um voru endurbætur á Ófeigsfjarðarvegi. Fram kemur að gert sé ráð fyrir að vinna að annarri breytingu á aðalskipulaginu fyrir þá framkvæmdaþætti sem ákveðið var að fresta í framangreindri aðalskipulagsbreytingu, „þegar niðurstöður rannsókna liggja fyrir og lokið verður við hönnun virkjunarinnar“.

Framkvæmdaleyfi fyrir vegaframkvæmdum frá brekku ofan Eyrar og að mörkum deiliskipulagssvæðis við Hvalá í Ófeigsfirði þarf að byggja beint á aðalskipulagi, þar sem ekki liggur fyrir deiliskipulag á því svæði. Eins og áður hefur komið fram féll hreppsnefnd frá því að gera ráð fyrir endurbótum á Ófeigsfjarðarvegi í þeirri aðalskipulagsbreytingu sem gerð var árið 2018, en lýsir þar yfir að það sé meðal þeirra framkvæmdaþátta Hvalárvirkjunar sem ekki verði farið í aðalskipulagsbreytingu um, fyrr en að loknum rannsóknum og lokið verður við hönnun virkjunarinnar.

Í athugasemdum við auglýsta tillögu að framangreindri breytingu á aðalskipulagi og deiliskipulagi vegna undirbúningsrannsókna Hvalárvirkjunar, sem auglýst var á haustmánuðum 2017, komu fram ábendingar um að Ófeigsfjarðarvegur myndi ekki bera þungaflutninga eða umferð stórra tækja í núverandi ásigkomulagi. Gerðar voru athugasemdir við að í aðalskipulagstillögunni væri ekki gerð grein fyrir endurbótum á veginum vegna þessa, né hvernig stórum tækjum verði komið inná framkvæmdasvæðið við Hvalá. Í umsögn sveitarfélagsins um framkomnar athugasemdir við skipulagstillögunnar, sem sett er fram í minnisblaði Vesturverks dags. 18. desember 2017, segir: „Aðalskipulagsbreytingin sem nú er fjallað um er ætlað að undirbúa hönnun og byggingu Hvalárvirkjunar. Áætluin gerir ráð fyrir að rannsóknatæki verði flutt um núverandi veg milli Norðurfjarðar og Hvalár en nýir vegir gerðir frá Hvalá upp á rannsóknasvæði á Ófeigsfjarðarheiði.“ Í svari við annarri athugasemd um sama efni segir: „Ekki er gert ráð fyrir þungaflutningum vegna þeirra framkvæmda sem gert er ráð fyrir í aðalskipulagsbreytingunni. Aðeins er gert ráð fyrir lágmarks vegagerð um virkjunarsvæðið og kallar það ekki á endurbætur á Ófeigsfjarðarvegi. Engir flutningar úr efnisnámmum verða um Ófeigsfjarðarveg.“

Ákvörðun um að fresta skipulagsákvörðunum um endurbætur á Ófeigsfjarðarvegi endurspeglast einnig í umsögn sveitarfélagsins um athugasemdir við tillögu að deiliskipulagi undirbúningsrannsókna sem auglýst var að nýju í lok árs 2018. Í athugasemdum er m.a. bent á að vegurinn frá Trékyllisvík til Ófeigsfjarðar muni ekki bera þungaflutninga inn á framkvæmdasvæðið án styrkingar og breytinga og að gera þurfi ráð fyrir því í skipulagi sveitarfélagsins. Svör sveitarfélagsins við athugasemdum eru sett fram í minnisblaði Vesturverks dags. 25. febrúar 2019, þar sem segir m.a.: „Deiliskipulaginu sem nú er fjallað um er ætlað að undirbúa hönnun og byggingu Hvalárvirkjunar. Ekki þarf að ráðast í vegaframkvæmdir vegna rannsóknanna á kaflanum frá Norðurfirði að Hvalá, aðeins eðlilegt viðhald. Þeim vegum, sem gert er ráð fyrir á þessu stigi, er ekki ætlað að bera mikla umferð heldur eingöngu rannsóknartæki fyrir fyrirhugaðar rannsóknir og starfsemi tengda henni. Rannsóknirnar munu ekki fela í sér aukið álag á þjóðveg nr. 649 Ófeigsfjarðarveg, að því marki að endurbóta sé þörf.“ (Undirstrikun Skipulagsstofnunar)

Ófeigsfjarðarvegur og framkvæmdaleyfi

Í framkvæmdaleyfisumsókn Vesturverks dags. 4. júní 2019 er sótt um leyfi til viðhalds Ófeigsfjarðarvegar á um 16 km kafla frá brekku ofan Eyrar að Hvalá í Ófeigsfirði, þ.e. á Ófeigsfjarðarvegi F649 skv. vegaskrá Vegagerðarinnar. Hreppsnefnd Árneshrepps samþykkti á fundi 12. júní 2019 að veita Vesturverki framkvæmdaleyfi fyrir viðhaldi Ófeigsfjarðarvegar (649), þannig að vegurinn geti nýst sem aðkomuleið að framkvæmdasvæðinu vegna undirbúningsrannsókna fyrir Hvalárvirkjun.

Í framkvæmdaleyfisumsókninni segir að aðeins sé um viðhald vegarins að ræða en ekki breytingar á veginum nema á um 100 m kafla við Sýrá, þar sem gert er ráð fyrir að færa. Þá er gert ráð fyrir að

Þvera Eyrará með ræsi til bráðabirgða þar sem núverandi brú muni ekki bera þau tæki sem til þarf en auk þess er einnig gert ráð fyrir ræsum til að þvera Seljadalsá og Sýrá. Fram kemur að allar framkvæmdir verði innan 6 m til hvorrar hliðar frá miðlínu vegarins.

Í framkvæmdaleyfisumsóknina vantar upplýsingar og gögn sem skýra nánar umfang framkvæmdanna, svo sem í hverju viðhaldsframkvæmdirnar felast á 12 m breiðu framkvæmdasvæði, sbr. einnig ákvæði 7. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi um gögn vegna framkvæmdaleyfisumsóknar.

Endurbætur á Ófeigsfjarðarvegi er hluti framkvæmda sem lýst er í matsskýrslu framkvæmdaraðila dags. 17. nóvember 2016 um Hvalárvirkjun. Álit Skipulagsstofnunar dags. 3. apríl 2017 liggur fyrir um mat á umhverfisáhrifum Hvalárvirkjunar. Í kafla 4.6 í matsskýrslunni er gerð grein fyrir fyrirhuguðum framkvæmdum á Ófeigsfjarðarvegi sem muni fyrst og fremst felast í styrkingu vegarins frá Norðurfirði að Hvalá til að koma að vinnuvélum og flutningabílum að virkjunarsvæðinu án erfiðleika og áhættu. Gert er ráð fyrir að vegurinn verði lagður utan núverandi vegslóða á 11,5 km kafla. Það á t.d. við um veginn niður Eyrarháls, úti á Seljanesi og framhá Ófeigsfjarðarbæjunum að Hvalárfossi, með brú eða ræsi á Sýrá, Húsá og Eyrará. Fram kemur að vegurinn liggji víða rétt ofan fjöruborðs norðanmegin Ingólfsfjarðar og verði nauðsynlegt að breikka eða styrkja veginn á köflum verði það gert fjallsmegin. Yfirlit yfir fyrirhugaða vegagerð má sjá á mynd 4.10 í matsskýrslunni. Í töflu 4-7 er auk þess sett fram yfirlit yfir meðalbreidd og mestu breidd svæðis undir veg á tilteknum köflum. Þar kemur fram að meðal breidd á því svæði sem fer undir veginn niður Eyrarháls verði 15 m og að mesta breidd geti orðið 35 m, frá Seljanesi að Ófeigsfirði verði meðalbreidd 11 m og mesta breidd 35 m og á kaflanum frá Ófeigsfirði að Hvalárfossi verði meðalbreidd 8 m og mesta breidd 16 m.

Stofnunin vekur athygli á að framkvæmdir á Ófeigsfjarðarvegi, eins og þeim er lýst í matsskýrslu framkvæmdaraðila, kalla á breytingu á aðalskipulagi. Við ákvörðun um framkvæmdaleyfi þarf sveitarstjórn að taka mið af 14. gr. skipulagslaga, þar sem um er að ræða framkvæmd sem fellur undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Umsókn um framkvæmdaleyfi og afgreiðsla þess þarf að öðru leyti að taka mið af ákvæðum reglugerðar um framkvæmdaleyfi.

Viðhald Ófeigsfjarðarvegur F649

Samkvæmt vegaskrá Vegagerðarinnar liggur Ófeigsfjarðarvegur (F649) frá Eyri í Ingólfsfirði að Hvalá (15,79 km) og er skilgreindur af vegtegundinni F2 (vegslóði, lakfær vegur, um 4 m breiður – lækir og smáár óbrúaðar). Skipulagsstofnun vekur athygli á að ef framkvæmdir á Ófeigsfjarðarvegi fela í sér umfangsmeiri breytingar en almennt má gera ráð fyrir að felist í eðlilegu viðhaldi vegslóða sem hér um ræðir þarf, að mati Skipulagsstofnunar, að vinna breytingu á aðalskipulaginu til grundvallar framkvæmdaleyfi, sbr. einnig stefnu gildandi aðalskipulags þar að lútandi.

Eins og fram hefur komið er í framkvæmdaleyfisumsókninni ekki gerð nægileg grein fyrir umfangi þeirra framkvæmda sem sótt er um leyfi fyrir. Framkvæmdaleyfi fyrir vegaframkvæmd sem felur í sér breytingu á veglínu, hækkun vegar og breikkun úr 4 m í allt að 12 m með skeringum og/eða landfyllingum, nýjar brýr eða ræsi til að þvera ár, þarf að byggja á skipulagi. Í gildandi aðalskipulagi Árneshrepps er ekki gert ráð fyrir slíkum framkvæmdum á Ófeigsfjarðarvegi.

Efnistaka og framkvæmdaleyfi

Í 22. lið kæru eigenda Eyrar (mál nr. 51/2019) er haldið fram að umsókn um hið kærða framkvæmdaleyfi uppfylli ekki ákvæði reglugerðar um framkvæmdaleyfi í tilteknum atriðum. Þá segir í niðurlagi liðarins að ekki hafi verið sótt um leyfi til efnistöku því að framkvæmdaleyfisumsókninni hafi ekki fylgt uppdráttur og greinargerð (efnistökuáætlun) með tilvísun í 5. mgr. 7. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi. Í 32. lið kærunnar er ítrekað að ekki hafi verið veitt leyfi til efnistöku í tengslum við vegaframkvæmdina og að ekki hafi verið leitað umsagna viðeigandi umsagnaraðila með tilvísun í 13. gr. skipulagslaga og því séu verulegir anmarkar á hinni kærðu ákvörðun.

Í framkvæmdaleyfisumsókn Vesturverks, dags. 4. júní 2019, kemur fram að efni til viðhalds Ófeigsfjarðarveggar verði sótt í „Urðirnar“ utan við Mela og í námu ES18 við Hvalá. Ekki er í framkvæmdaleyfisumsókn tiltekið hver efnisþörfin er vegna framkvæmdanna né hversu mikið efnismagn sótt er um í hvora námu fyrir sig.

Í aðalskipulagsbreytingunni 2018 voru skilgreind þrjú ný efnistökusvæði, þ.e. ES18 Hvalárósar (33.000 m³), ES19 Hvalárlón (50.000 m³) og ES20 Hvalá (5.000 m³). Fyrir er í gildandi aðalskipulagi skilgreint efnistökusvæði ES11 Urðir á jörðinni Melar þar sem heimilt er að taka allt að 10.000 m³ af efni. Fram kemur í aðalskipulaginu að sú náma sé í notkun og „hafi verið á skrá síðan 1995“. Í aðalskipulaginu er því heimild til að veita leyfi fyrir efnistöku á þessum svæðum að uppfylltum skilyrðum 13. eða 14. gr. skipulagslaga, eftir því sem við á. Umsókn og afgreiðsla framkvæmdaleyfa þarf einnig að uppfylla ákvæði reglugerðar um framkvæmdaleyfi og fyrirhugað efnisnám að rúmast innan þeirra marka sem aðalskipulagið heimilar að sé tekið á hverju svæði.



Ásdís Hlökk Theodórsdóttir



Hafís Hafliðadóttir