



Árið 2022, fimmtudaginn 7. apríl, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Unnþór Jónsson, settur varaformaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 172/2021, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Kópavogsbæjar frá 12. október 2021 um að samþykkja umsókn um framkvæmdaleyfi fyrir breikkun Suðurlandsvegar frá Fossvöllum að Lögbergsbrekku.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, 29. nóvember 2021, er barst nefndinni sama dag, kærir Waldorfskólinn í Lækjarbotnum þá ákvörðun bæjarstjórnar Kópavogsbæjar frá 12. október 2021 að samþykkja umsókn Vegagerðarinnar um framkvæmdaleyfi fyrir breikkun Suðurlandsvegar frá Fossvöllum að Lögbergsbrekku. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Gerði kærandi jafnframt kröfu um stöðvun framkvæmda á meðan málið væri til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni, en með úrskurði nefndarinnar uppkveðnum 20. janúar 2022 var þeirri kröfu hafnað.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Kópavogsbæ 8. desember 2021.

Málavextir: Með umsókn til Kópavogsbæjar 27. maí 2021 sótti Vegagerðin um framkvæmdaleyfi fyrir breikkun Suðurlandsvegar frá Fossvöllum að Lögbergsbrekku. Heildarframkvæmdin sem um ræðir felur í sér breikkun Suðurlandsvegar frá Hólmsá ofan Reykjavíkur að Hveragerði. Framkvæmdin fór í mat á umhverfisáhrifum og lá álit Skipulagsstofnunar fyrir 9. júlí 2009. Verkið var áfangaskipt og hófust framkvæmdir við fyrsta áfanga árið 2010. Áfanginn sem þetta mál snýst um, Fossvellir-Hólmsá, er tvískiptur. Fyrri kaflinn, Fossvellir-Lögbergsbrekka, var boðinn út í júní 2021 og verður síðari áfanginn, Hólmsá-Lögbergsbrekka, boðinn út á vordögum 2022.

Hin kærða framkvæmd felur í sér að lagður verður vegur norðanmegin við núverandi Suðurlandsveg. Upphaflega var gert ráð fyrir því að hliðarvegur sem tengja ætti Waldorfskóla við fyrirhuguð Geirlandsvegamót væri hluti hinnar kærðu framkvæmdar. Eftir ábendingar um að sá hliðarvegur hafi ekki verið hluti af mati á umhverfisáhrifum frá 2009 var hann felldur úr framkvæmdaleyfinu. Áform um nefndan hliðarveg voru tilkynnt til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu, skv. 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. lið 13.02 í 1. viðauka laganna. Með ákvörðun, dags. 18. nóvember 2021, komst Skipulagsstofnun að þeirri niðurstöðu að framkvæmdin væri ekki háð mati á umhverfisáhrifum og er búið að sækja um framkvæmdaleyfi fyrir þeirri framkvæmd.

Á fundi skipulagsráðs Kópavogsbæjar 7. júní 2021 var umsókn Vegagerðarinnar tekin fyrir og málinu frestað. Á fundi ráðsins 5. júlí s.á. var umsóknin tekin fyrir að nýju og samþykkt að grenndarkynna hana fyrir hagsmunaaðilum og umsagnaraðilum að fengnu áliti Skipulagsstofnunar um matsskyldu. Var hið kærða framkvæmdaleyfi grenndarkynnt með athugasemda-

fresti frá 18. ágúst til 17. september 2021. Að lokinni kynningu var málið tekið fyrir að nýju á fundi skipulagsráðs 20. september s.á. Athugasemdir höfðu borist og var þeim vísað til umsagnar skipulagsdeildar. Á fundi skipulagsráðs 4. október s.á. var umsókn Vegagerðarinnar samþykkt með vísan til umsagnar skipulagsdeildar, dags. 1. s.m., með þeim takmörkunum að aðeins væri um að ræða lagningu vegarins og að hann yrði tekinn í notkun samhliða síðasta hluta áfangans. Á fundi bæjarstjórnar 12. október 2021 var afgreiðsla skipulagsráðs samþykkt.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda er á það bent að verði af framkvæmdinni sem kærð sé muni tengimöguleikum skólans við Suðurlandsveg fækka og tekið verði fyrir þá tengingu sem mælt sé fyrir um í aðalskipulagi. Hin kærða framkvæmd sé ekki í samræmi við Aðalskipulag Kópavogs 2012-2024, en samkvæmt því sé gert ráð fyrir þremur mislægum gatnamótum eða hringtorgi á þeim hluta Suðurlandsvegar sem sé innan Kópavogsbæjar. Þá liggi ekki fyrir deiliskipulag fyrir hinni kærðu framkvæmd. Það samrýmist ekki aðalskipulagi sveitarfélagsins að byggja framkvæmdaleyfi ekki á deiliskipulagi.

Í samræmi við 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, eins og henni var breytt með lögum nr. 7/2016, sé einungis unnt að byggja framkvæmdaleyfi á grenndarkynningu þegar sótt sé um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem sé í samræmi við aðalskipulag. Því hafi verið óheimilt að grenndarkynna hið kærða leyfi á grundvelli 44. gr. skipulagslaga. Leyfishafi hafi lítt sinnt samráði við kæranda í aðdraganda leyfisútgáfunnar og því hafi hagsmunum kæranda ekki verið gefinn nægur gaumur.

Leyfishafi haldi því fram að hagsmunir kæranda verði tryggðir með hliðarvegi sunnan við Suðurlandsveg, en sá hliðarvegur hafi ekki verið lagður. Ekki sé vitað til þess að sótt hafi verið um framkvæmdaleyfi fyrir veginum auk þess sem engin trygging sé fyrir því að slíkt leyfi yrði veitt. Hugmyndir um umferð til og frá skóla kæranda um umræddan hliðarveg gangi út á að umkringja náttúruvættið Tröllabörn með vegum, þétt upp við þau. Tröllabörn í Lækjarbotnum séu friðlýst náttúruvætti, sbr. auglýsing nr. 294/1983 í B-deild Stjórnartíðinda, og njóti verndar skv. 48. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Það sé ekki í samræmi við áður nefnt aðalskipulag sveitarfélagsins að hafa ekki mislæg gatnamót eða hringtorg sem tengi Suðurlandsveg við Waldorfskóla í Lækjarbotnum. Þar sem framkvæmdaleyfið fari í bága við aðalskipulag að þessu leyti beri að ógilda það, sbr. 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Þá liggi ekki fyrir deiliskipulag á svæðinu. Með því að sniðganga fyrirmæli aðalskipulags um gerð deiliskipulags vegna framkvæmdarinnar sé kærandi sviptur möguleika á þátttöku í því ferli. Mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar sé frá árinu 2009 og ekki verði séð að það mat hafi verið uppfært. Samkvæmt 12. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum skuli leyfisveitandi óska ákvörðunar Skipulagsstofnunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda sé veitt. Ekkert í gögnum málsins bendi til þess að óskað hafi verið eftir slíkri ákvörðun.

Röksemdir sveitarfélagsins fyrir samþykki á umsókn framkvæmdaleyfisins bendi hvorki til efnislegrar umræðu um þau atriði sem hafi ráðið samþykkinu né þau atriði sem hefðu átt að hamla því að slíkt leyfi yrði gefið út. Samkvæmt 14. gr. skipulagslaga sé áskilið að við umfjöllun umsóknar um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldrar framkvæmdar kynni sveitarstjórn sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og kanni hvort hún sé sú sem lýst sé. Ekki liggi fyrir í málinu greinargerð um framkvæmd sem sé matsskyld, en hana eigi að gera þegar veitt sé leyfi fyrir matsskyldri framkvæmd, sbr. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga.

Málsrök Kópavogsbæjar: Bæjaryfirvöld benda á að hin kærða framkvæmd sé í samræmi við Aðalskipulag Kópavogs 2012-2024 þar sem getið sé sérstaklega um tvöföldun Suðurlandsvegar. Vissulega sé kveðið á um í umfjöllun aðalskipulags að fyrirhugaðar breytingar á veginum skuli gerðar í deiliskipulagi. Hins vegar líti Kópavogsbær ekki svo á að greind stefna sveitarfélagsins í aðalskipulagi fyrirgeri rétti þess til að grenndarkynna framkvæmdaleyfi þar sem deiliskipulag liggja ekki fyrir, í samræmi við gildandi lög. Þá liggja fyrir að umrædd breyting á Suðurlandsvegi verði deiliskipulögð í heild sinni og muni það deiliskipulag liggja fyrir áður en framkvæmdaleyfi fyrir síðari áfanga framkvæmdarinnar innan sveitarfélagamarka Kópavogsbæjar verði samþykkt.

Umrædd framkvæmd sem framkvæmdaleyfið veiti heimild fyrir sé í samræmi við matsskýrslu framkvæmdarinnar frá 2009. Samkvæmt lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana sé gert ráð fyrir að í þeim tilvikum þegar umhverfismatsferli sé lokið við gildistöku laganna eigi eldri ákvæði laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum við er lúti að leyfisveitingum vegna þeirra framkvæmda. Bæði mat á umhverfisáhrifum og framkvæmdir við tvöföldun Suðurlandsvegar hafi byrjað í gildistíð eldri laga og séu í fullu samræmi við þau lög.

Framkvæmdaleyfið hafi verið grenndarkynnt hagsmunaaðilum og einnig hafi verið leitað eftir umsögnum umsagnaraðila í samræmi við 5. mgr. 13. gr. og 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Jafnframt hafi verið fundað með forsvarsmönnum kæranda þar sem farið hafi verið yfir fyrirhugaðar framkvæmdir sem og mögulegar tillögur að framtíðarlausnum á vegtengingu sem myndi þjóna kæranda.

Upphaflega hafi verið óskað eftir því að hliðarvegur sem fyrirhugað sé að þjóni tengingu við veginn sem liggja að Waldorfskóla félli undir hið kærða framkvæmdaleyfi. Þar sem hans hafi hins vegar ekki verið getið í umhverfismati framkvæmdarinnar hafi verið óskað eftir því að umsóknin yrði lagfærð og framkvæmd vegna greinds hliðarvegar tekin út úr umsókninni. Hafi nú verið sótt um sérstakt framkvæmdaleyfi fyrir lagningu greinds hliðarvegar.

Málsrök leyfishafa: Af hálfu Vegagerðarinnar er bent á að ákvæði 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 veiti leyfisveitanda ótvírætt heimild til að veita framkvæmdaleyfi að undangenginni grenndarkynningu ef deiliskipulag liggja ekki fyrir að öðrum skilyrðum ákvæðisins uppfylltum. Orðalag það sem vísað hafi verið til í aðalskipulagsgreinargerð geti ekki tekið heimild sveitarfélags úr sambandi samkvæmt lagaákvæðinu. Í texta aðalskipulagsgreinargerðar felist því ekki annað en lögin geri ráð fyrir.

Grenndarkynning hafi farið fram í samræmi við kröfur 44. gr. skipulagslaga og hafi sveitarfélaginu því verið heimilt að gefa út framkvæmdaleyfi að undangenginni þeirri málsmeðferð. Jafnframt hafi komið fram í viðbrögðum við athugasemdum kæranda að hugað yrði að betri vegtengingum að Waldorfskóla og það yrði tekið með við framkvæmdir við síðari áfangann sem fyrirhugaðar séu árið 2022.

Framkvæmdaleyfi hafi verið gefið út af Kópavogsbæ í samræmi við málsmeðferðarreglur skipulagslaga. Grenndarkynning hafi farið fram í samræmi við áskilnað 44. gr. sömu laga, í samræmi við önnur gildandi lög og framlögð gögn. Engin ný gögn eða upplýsingar hafi verið lögð fram af hálfu kæranda sem breyti efnislegri niðurstöðu málsins. Ekkert í þágildandi aðalskipulagi eða lögum veiti kæranda lögvarinn rétt á tiltekinni gerð vegtengingar eða gerðar vegamóta. Við tilhögun framkvæmdar sé enn gert ráð fyrir tengingu að Waldorfskóla beint af Suðurlandsvegi en aðeins hægri beygja leyfð af öryggisástæðum. Leyfishafa beri að byggja vegamannvirki þannig að umferðaröryggi sé tryggt og því sé ekki unnt að leyfa akstur þvert

yfir akbrautirnar fjórar. Framkvæmdin rúmist innan skipulags og uppfylli þannig kröfur 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Ákvæðið veiti leyfisveitanda ótvíræða heimild til að veita framkvæmdaleyfi að undangenginni grenndarkynningu ef deiliskipulag liggi ekki fyrir, að öðrum skilyrðum ákvæðisins uppfylltum. Orðalag aðalskipulags geti ekki tekið heimild sveitarfélags úr sambandi samkvæmt lagaákvæðinu.

Samkvæmt 1. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 111/2021 fari um málsmeðferð samkvæmt eldri lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, en umhverfismati hinnar umdeildu framkvæmdar hafi lokið árið 2009 með álit Skipulagsstofnunar. Framkvæmdir hafi hafist innan tímarammans. Engin skylda hafi því verið til að endurskoða fyrirbyggjandi mat á umhverfisáhrifum. Því til viðbótar sé framkvæmdin í samræmi við umhverfismatið frá 2009.

Málið hafi verið til umræðu á nokkrum fundum skipulagsráðs og vísað til grenndarkynningar skv. 44. gr. skipulagslaga þar sem athugasemdum umsagnaraðila hafi verið svarað. Í útgefnu framkvæmdaleyfi, sem samþykkt hafi verið í skipulagsráði Kópavogsbæjar 4. október 2021 og í bæjarstjórn 12. s.m., sé listað upp á hvaða gögnum útgáfa framkvæmdaleyfisins grundvallist. Kærandi eigi ekki lögvarða kröfu á tiltekinni tegund vegtengingar eða ákveðinni staðsetningu hennar. Framkvæmdaraðili og leyfisveitandi, sem fari með skipulagsvaldið, ákveði hvernig tengingu verði við komið með tilliti til vegtæknilegra sjónarmiða, umferðaröryggisþátta og skipulagsáætlana. Tilvísun kæranda til 5. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd sé óskiljanleg þar sem um sérákvæði sé að ræða um skyldu til sérstaks rökstuðnings ef raska eigi jarðminjum gegn álit lögbundinna umsagnaraðila, en þær aðstæður séu ekki uppi í þessu máli. Önnur atriði sem fram komi í kæru og varði málsmeðferð sveitarfélagsins séu fjarstæðukennd.

Leyfisveitandi hafi tekið undir athugasemdir sem borist hafi í grenndarkynningu um hliðarveg og hafi verið unnið að hönnun vegarins til að tengja frístundasvæði og skógræktarsvæði í Lækjarbotnum við fyrirhuguð Geirlandsvegamót. Með hliðarvegi sem liggi samsíða Suðurlandsvegi sunnanmegin og upp að núverandi vegi að Waldorfskóla muni örugg vegtenging að Waldorfskóla vera tryggð. Því sé hafnað að hliðarvegurinn fari gegn lögum vegna nálægðar við náttúruvættið Tröllabörn. Skipulagsstofnun hafi þegar tekið afstöðu til þess með lögbundinni málsmeðferð og aflað umsagna umsagnaraðila. Það sé svo í höndum leyfisveitanda að setja skilyrði í framkvæmdaleyfi í samræmi við niðurstöðu Skipulagsstofnunar.

Sú framkvæmd sem hið kærða framkvæmdaleyfi varði sé í samræmi við aðalskipulag Kópavogsbæjar. Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. vegalaga nr. 80/2007 skulu vegir lagðir í samræmi við gildandi skipulagsáætlun og vegalög, en lega þjóðvega sé ákvæðin í samráði við skipulagsyfirlögd. Þá sé og óheimilt að tengja vegi þjóðvegum nema í samræmi við skipulag og að fenginni heimild Vegagerðarinnar, sbr. 1. mgr. 29. gr. vegalaga. Í VI. kafla laganna séu svo nánari fyrirmæli um tengingar við vegsvæði, byggingarbann o.fl. Af þeim ákvæðum verði ráðið að kærandi geti aldrei átt lögvarða kröfu á tiltekinni tegund vegtengingar, hvort sem það sé hringtorg, mislæg vegamót, T-vegamót eða annars konar vegtengingar.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Af hálfu kæranda er bent á að greinargerð um það hvernig hin leyfða framkvæmd samrýmist mati á umhverfisáhrifum hafi ekki verið útbúin, svo sem lögskylt sé skv. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Við afgreiðslu hins kærða leyfis hafi hvorki í slíkri greinargerð né annars staðar legið fyrir staðfesting á því að viðkomandi framkvæmd væri í samræmi við mat á umhverfisáhrifum. Aðalskipulag Kópavogs 2012-2024 hafi gert ráð fyrir þremur mislægum gatnamótum eða hringtorgum á þeim hluta Suðurlandsvegar sem sé innan Kópavogs og tvöföldun á veginum. Kærandi hafni því að ekki sé unnt að útfæra þá framkvæmd eins og Vegagerðin haldi nú fram. Í öllu falli sé ekki boðlegt hvernig

litið hafi verið á kæranda sem afgangsstærð við hönnun umræddra umferðarmannvirkja, þegar kæranda eigi að vera tryggð aðkoma að ríkulegu samráðsferli í tengslum við deiliskipulag sem nú sé ætlunin að svíkja hann um. Takist Vegagerðinni hið ólíklega, þ.e. að fá framkvæmdaleyfi fyrir hliðarvegi sem ætlað sé að umkringja Tröllabörn, þá bendi allt til þess að um verði að ræða veg sem kærandi þurfi sjálfur að sjá um vetrarþjónustu á. Slíkt geti augljóslega falið í sér verulegan kostnað. Sá hliðarvegur sé ekki álitlegur kostur.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um ákvörðun bæjarstjórnar Kópavogsbæjar frá 12. október 2021 um að samþykkja umsókn um framkvæmdaleyfi fyrir breikkun Suðurlandsvegar frá Fossvöllum að Lögbergsbrekku.

Samkvæmt 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 getur sveitarstjórn veitt framkvæmdaleyfi að undangenginni grenndarkynningu þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar og deiliskipulag liggur ekki fyrir, enda sé um að ræða framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag, landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Efnislega sambærilegt ákvæði er að finna í 1. mgr. 44. gr. sömu laga sem fjallar um grenndarkynningu, en í 2. mgr. ákvæðisins segir að í slíkri kynningu felist að skipulagsnefnd kynni nágrönnum sem taldir eru geta átt hagsmuna að gæta leyfisumsókn eða tillögu að breytingu á skipulagsáætlun og gefi þeim kost á að tjá sig um hana innan tilskilins frests sem skal vera a.m.k. fjórar vikur. Að þeim fresti liðnum og þegar sveitarstjórn hafi afgreitt málið skuli þeim sem tjáðu sig um það tilkynnt niðurstaða hennar.

Í greinargerð Aðalskipulags Kópavogs 2012-2024 er í kafla um grunnkerfi bæjarins fjallað um breikkun Suðurlandsvegar. Segir þar að gert sé ráð fyrir að byggð verði þrenn mislæg gatnamót eða hringtorg á þeim hluta Suðurlandsvegar sem sé innan Kópavogs og tvöföldun á veginum. Vinna skuli deiliskipulag af fyrirhuguðum breytingum á veginum frá Hólmsá að Lögbergsbrekku. Hinn 30. desember 2021 tók gildi Aðalskipulag Kópavogs 2019-2040 með auglýsingu þess efnis í B-deild Stjórnartíðinda. Samkvæmt því skipulagi er enn gert ráð fyrir tvöföldun Suðurlandsvegar en í stað þriggja mislægra gatnamóta eða hringtorga er gert ráð fyrir því að gatnamót við Lækjarbotna/Geirland verði mislæg, þó mögulega verði byggð einfaldari útgáfa fyrst. Gert er ráð fyrir því að gatnamót Suðurlandsvegar að og frá Waldorfskóla og nágrenni verði lagfærð og til að tryggja umferðaröryggi eru hugmyndir um að leyfa þar ekki vinstri beygju. Ekki er lengur gerð krafa um að deiliskipulag skuli unnið vegna fyrirhugaðra framkvæmda.

Að undangenginni grenndarkynningu samþykkti bæjarstjórn Kópavogs umsókn um framkvæmdaleyfi á fundi sínum 12. október 2021. Þrátt fyrir að á þeim tíma hafi aðalskipulag sveitarfélagsins kveðið á um að vinna skyldi deiliskipulag vegna hinna umþrættu framkvæmda er ljóst að ógilding leyfisins á þeim grundvelli myndi ekki hafa þýðingu að lögum þar sem slíkt skilyrði er ekki að finna í núgildandi aðalskipulagi. Verður hið kærða framkvæmdaleyfi því ekki ógilt á þeim forsendum. Þá verður ekki annað séð en að skilyrði 5. mgr. 13. gr. og 44. gr. skipulagslaga vegna grenndarkynningar framkvæmdarinnar hafi öðru leyti verið uppfyllt.

Hin umþrætta framkvæmd hefur sætt mati á umhverfisáhrifum samkvæmt þágildandi lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Við útgáfu leyfis til framkvæmdar sem undirgengist hefur mat á umhverfisáhrifum eru skyldur sveitarstjórnar sem leyfisveitanda ríkar. Ber sveitarstjórn þannig að fylgja þeim málsméðferðarreglum sem mælt er fyrir um í skipulagslögum og lögum nr. 106/2000 og sjá til þess að skilyrði þeirra laga séu uppfyllt. Enn fremur ber sveitarstjórn að fylgja markmiðum laganna sem tíunduð eru í 1. gr. þeirra beggja, þ. á m. að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að

leiðarljósi, sbr. b-lið 1. gr. skipulagslaga. Jafnframt getur sveitarstjórn við leyfisveitinguna verið skylt að líta til efnis- og formreglna annarra laga, s.s. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Þá er sveitarstjórn sem endranær bundin af ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar.

Í mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar frá 2009 voru metnir þrír kostir við breikkun Suðurlandsvegar frá Hólmsá að Hveragerði, þ.e. 2+2 vegur, 2+1 vegur og 2+2 vegur í þröngu sniði. Gert var ráð fyrir mislægum gatnamótum við Fossabrekkur, Bolaöldu og Þrengslaveg auk Geirlands ef farinn hefði verið 2+2 vegur í breiðustu útfærslu. Í álit Skipulagsstofnunar frá 9. júlí 2009 segir um helstu niðurstöður þess að allir valkostir hafi jákvæð áhrif á umferðaröryggi. Ljóst sé að neikvæðustu umhverfisáhrif verði vegna lagningar 2+2 vegar með mislægum vegamótum þar sem hann valdi langmestri röskun og hafi í för með sér verulega neikvæð áhrif á nútímahraun og búsvæði fugla. Verði valinn umfangsminni kostur við tvöföldun vegarins verði umhverfisáhrif hans minni. Stofnunin telji að áhrif 2+2 vegar með vegamótum í plani muni hafa talsvert neikvæð áhrif á nútímahraun en minni áhrif á lífríki, landslag, útivist, hljóðvist og fornminjar heldur en 2+2 vegur með mislægum vegamótum. Áhrif 2+1 vegar með vegamót í plani hafi nokkuð neikvæð áhrif á hraun að mati Skipulagsstofnunar, en hafi ekki verulega neikvæð áhrif á framangreinda umhverfisþætti. Fyrir liggur að við breikkun Suðurlandsvegar hefur almennt verið farin leið 2+1 vegar og mislægum vegamótum slegið á frest nema við Þrengslavegamót.

Sem fyrr segir lá álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum umdeilda framkvæmda fyrir 9. júlí 2009 og giltu því ákvæði áðurgildandi laga nr. 106/2000, sbr. 1. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlaða. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 skal leyfisveitandi óska ákvörðunar um hvort endurskoða þurfi að hluta eða í heild matsskýrslu framkvæmdaraðila áður en leyfi til framkvæmda er veitt ef framkvæmdir hefjist ekki innan tíu ára frá því að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hafi legið fyrir. Þá segir í 1. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi að framkvæmd teljist hafin þegar hreyft hefur verið við yfirborði jarðvegs á framkvæmdastað. Skipulagsstofnun veitti álit sitt á mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar fyrir meira en tíu árum en framkvæmdin var áfangaskipt og voru stærstu áfangar hennar boðnir út árin 2010 og 2013. Framkvæmdir við fyrsta áfanga byrjuðu á árinu 2010 og er því ljóst að framkvæmdir hófust innan tíu ára frá álit Skipulagsstofnunar. Var leyfishafa því ekki skylt að óska eftir ákvörðun stofnunarinnar um hvort endurskoða þyrfti matsskýrslu áður en framkvæmdaleyfið var gefið út.

Mælt er fyrir um í 1. mgr. 14. gr. skipulagslaga og 1. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 að óheimilt sé að gefa út leyfi til framkvæmda fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld. Í 2. mgr. beggja lagagreinanna er svo fjallað nánar um hvernig líta skuli til álits Skipulagsstofnunar við leyfisveitingu vegna matsskyldrar framkvæmdar. Áður voru þau lagaákvæði samhljóða um að við slíka leyfisveitingu bæri leyfisveitanda að kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar. Með breytingalögum nr. 96/2019 var skipulagslögum og lögum nr. 106/2000 hins vegar breytt og í stað þess að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar segir nú í greindum lagaákvæðum að leyfisveitanda beri að leggja álit til grundvallar við ákvörðun um útgáfu leyfis. Jafnframt kváðu breytingalögin á um það nýmæli að leyfisveitandi skuli taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis. Þannig segir í 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga að slíkt skuli gert í samræmi við ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum en í þágildandi 3. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 er kveðið á um að í slíkri greinargerð skuli gera grein fyrir samræmi milli leyfis og

niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar og rökstyðja sérstaklega ef í leyfinu sé vikið frá niðurstöðu álitsins. Einnig skuli leyfisveitandi taka afstöðu til tengdra leyfisveitinga þegar tilefni sé til ef um það sé fjallað í álit Skipulagsstofnunar.

Þá er í 18. gr. breytingalaga nr. 96/2019 að finna lagaskilareglu er mælir fyrir um að matskyldar framkvæmdir skuli hlíta málsmeðferð samkvæmt eldri ákvæðum laga nr. 106/2000 ef tillaga að matsáætlun hefur borist Skipulagsstofnun fyrir gildistöku laga nr. 96/2019, svo sem raunin er hér. Samkvæmt þágildandi 2. mgr. 13. laga nr. 106/2000 bar því sveitarstjórn að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar. Sambærilegt lagaskilaákvæði er hins vegar ekki að finna í tengslum við áðurgreinda breytingu á skipulagslögum og bar því að leggja álit Skipulagsstofnunar til grundvallar leyfisveitingu samkvæmt orðalagi 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga, sem gildi við samþykkt hins kærða framkvæmdaleyfis. Það verður þó ekki séð að breytt orðalag hafi haft í för með sér þá efnisbreytingu að máli skipti við úrlausn þessa máls, svo fremi að báðum ákvæðum sé fullnægt þannig að rökstudd afstaða sé tekin til álits Skipulagsstofnunar og það jafnframt lagt til grundvallar leyfisveitingu. Þá er einnig ljóst að þrátt fyrir að sveitarstjórn hafi ekki verið skylt samkvæmt þágildandi lögum nr. 106/2000 að taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis þá var henni það skylt samkvæmt gildandi skipulagslögum.

Að framangreindu virtu er skýrt að skv. 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga bar bæjarstjórn Kópavogs að kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina, leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar til grundvallar og taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis í samræmi við ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum. Jafnframt er ljóst að samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 bar bæjarstjórn að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar. Telja verður þær lögbundnu skyldur bæjarstjórnar, vegna framkvæmdar sem hefur sætt mati á umhverfisáhrifum, vera mikilvægan þátt í málsmeðferð leyfisveitingarinnar og til þess fallnar að stuðla að því að fyrrnefnt markmið b-lið 1. gr. skipulagslaga verði náð, sem og markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum sem talin eru upp í 1. gr. þeirra laga. Er og ljóst að sveitarstjórn ber að sinna þeim skyldum óháð því hvenær mat á umhverfisáhrifum fór fram eða hvort leyfi hafi áður verið veitt fyrir hluta framkvæmdarinnar.

Við útgáfu hins kærða framkvæmdaleyfis lá ekki fyrir greinargerð um afgreiðslu þess í samræmi við 2. mgr. 14. gr. skipulagslaga. Þá er í bókun fundargerðar skipulagsráðs 3. október 2021, sem bæjarstjórn samþykkti á fundi sínum 12. s.m., enga umfjöllun að finna um það mat á umhverfisáhrifum sem fram fór vegna framkvæmdarinnar. Bera gögn málsins þannig ekki með sér að bæjarstjórn hafi, í samræmi við áðurnefnd ákvæði skipulagslaga og laga um mat á umhverfisáhrifum, kynnt sér matsskýrslu framkvæmdaraðila, tekið afstöðu til þess hvort framkvæmdin sé sú sem lýst sé í matsskýrslu og lagt álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum til grundvallar eða tekið rökstudda afstöðu til þess. Er í þeim efnum ekki nægilegt að fyrir fund skipulagsráðs hafi legið matsskýrsla framkvæmdaraðila frá því í júní 2009, enda verður af því ekki ráðið hvort bæjarstjórn hafi í raun og veru kynnt sér þá skýrslu, hvað þá að hún hafi tekið afstöðu til hennar. Er því ljóst málsmeðferðin vék frá mikilvægum og lögbundnum skilyrðum greindra laga.

Að öllu framangreindu virtu verður að telja málsmeðferð hins kærða framkvæmdaleyfis haldna slíkum ágöllum að ekki verði hjá því komist að fella leyfið úr gildi.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun bæjarstjórnar Kópavogsbæjar frá 12. október 2021 um að samþykkja umsókn um framkvæmdaleyfi fyrir breikkun Suðurlandsvegar frá Fossvöllum að Lögbergsbrekku.

Unnþór Jónsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)