Fimmtudaginn 21. nóvember 2002.

Nr. 501/2002. **Gunnar H. Sigurðsson**
Árni J. Friðbjarnarson og
Jón H. Sigurðsson
(Óskar Sigurðsson hdl.)
gegn
íslenska ríkinu
(Skarphéðinn Þórisson hrl.)

Kærumál. Aðild. Lögvarðir hagsmunir. Frávísunarúrskurður staðfestur.

G, Á og J höfðuðu mál á hendur íslenska ríkinu, Vegagerðinni og Reykjavíkurborg og kröfðust þess að felldur yrði úr gildi úrskurður umhverfisráðherra þar sem úrskurður Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Hallsvegar í Reykjavík var staðfestur með einu skilyrði. Kröfum þeirra á hendur íslenska ríkinu var vísað frá héraðsdómi á þeirri forsendu að umhverfisráðherra hefði ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins sem geti leitt til aðildar hans að því.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Markús Sigurbjörnsson, Árni Kolbeinsson og Gunnlaugur Claessen.

Sóknaraðilar skutu málinu til Hæstaréttar með kæru 4. nóvember 2002, sem barst réttinum ásamt kærumálsgögnum 8. sama mánaðar. Kærður er úrskurður Héraðsdóms Reykjavíkur 1. nóvember 2002, þar sem vísað var frá dómi kröfu sóknaraðila á hendur varnaraðila í máli þeirra á hendur honum og fleirum. Kæruheimild er í j. lið 1. mgr. 143. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Sóknaraðilar krefjast þess að hinn kærði úrskurður verði felldur úr gildi og lagt fyrir héraðsdómara að taka kröfu þeirra á hendur varnaraðila til efnismeðferðar. Þá krefjast þeir málskostnaðar í héraði og kærumálskostnaðar.

Varnaraðili krefst þess að úrskurður héraðsdómara verði staðfestur og sér dæmdur kærumálskostnaður.

Með vísan til forsendna hins kærða úrskurðar verður hann staðfestur.

Rétt er að aðilarnir beri hver sinn kostnað af kærumáli þessu.

Dómsorð:

Hinn kærði úrskurður er staðfestur.

Kærumálskostnaður fellur niður.

Úrskurður Héraðsdóms Reykjavíkur 1. nóvember 2002.

I

Mál þetta, sem tekið var til úrskurðar þann 24. október 2002 var höfðað 5. september 2002. Stefnendur eru Gunnar H. Sigurðsson, kt. 100556-3169, Garðhúsum 43, Reykjavík, Árni J. Friðbjarnarson, kt. 231153-5359, Garðhúsum 41, Reykjavík og Jón H. Sigurðsson, kt. 190168-3609, Garðhúsum 39, Reykjavík. Stefndu eru umhverfisráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins, Vegagerðin, kt. 680269-2899, Borgartúni 5-7, Reykjavík og Reykjavíkurborg, kt. 530269-7609, Ráðhúsi Reykjavíkur, Reykjavík.

Dómkröfur stefnenda eru þær að felldur verði úr gildi úrskurður umhverfisráðuneytisins þann 13. maí 2002, þar sem úrskurður Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Hallsvegar í Reykjavík, tveggja akreina vegar frá Fjallkonuvegi að Víkurvegi, var staðfestur með því skilyrði að framkvæmdaraðilar hafi samráð við fulltrúa íbúa við Garðhús og kirkjugarðsyfirvöld um hönnun og útfærslu mótvægisaðgerða og að leitast verði við að haga hljóðvörnum með þeim hætti að óæskileg umhverfisáhrif verði sem minnst.

Þá krefjast stefnendur þess að stefndu verði in solidum dæmdir til að greiða stefnendum málskostnað eins og mál þetta væri ekki gjafsóknarmál, og við þá ákvörðun verði tekið tillit til skyldu stefnenda til að greiða virðisaukaskatt af málflutningsþóknun.

Dómkröfur stefnda, umhverfisráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins, eru þær aðallega að kröfum stefnenda á hendur stefnda verði vísað frá dómi. Til vara er þess krafist að stefndi verði sýknaður af öllum dómkröfum stefnenda. Í báðum tilvikum er krafist málskostnaðar úr hendi stefnenda.

Dómkröfur stefndu, Vegagerðarinnar og Reykjavíkurborgar, eru þær að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum stefnenda í máli þessu og að stefnendum verði gert að greiða stefndu málskostnað.

Hinn 24. október 2002 fór fram munnlegur málflutningur um frávísunarkröfu stefnda, umhverfisráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins, og er einungis sá þáttur málsins hér til umfjöllunar. Dómkröfur stefnenda í þessum þætti málsins eru að frávísunarkröfunni verði hrundið og að ákvörðun um málskostnað bíði efnisdóms í málinu. Aðrir stefndu létu ágreining þennan ekki til sín taka en við munnlegan málflutning um frávísunarkröfuna tók stefndi, Reykjavíkurborg, undir þau sjónarmið stefnenda að frávísunarkröfunni verði hrundið.

Mál þetta sætir flýtimeðferð eftir ákvæðum XIX. kafla laga nr 91/1991 og þann 17. júlí 2002 var stefnendum veitt leyfi til gjafsóknar í málinu.

II

Stefnendur eru eigendur fasteigna við götuna Garðhús í Reykjavík, sem liggur norðan til í Húsahverfinu í Grafarvogi. Á þeim tíma er lóðum við götuna Garðhús var úthlutað lágu fyrir skilmálar fyrir Grafarvog III, Húsahverfi, sem hlotið höfðu samþykki skipulagsnefndar Reykjavíkur 11. júlí 1988 og borgarráðs 19. sama mánaðar og voru skilmálar þessir gefnir út í sérstöku riti þar sem birtir voru uppdrættir að skipulagi hverfisins.

Kemur fram hjá stefnendum að á uppdráttum þessum komi fram að á svæðinu milli húsanna við neðanverð Garðhús og Gufuneskirkjugarðsins eigi að koma gata, svonefnd Vetrarbraut (Hallsvegur), og að hún félli í flokk svokallaðra tengibrauta. Á uppdráttum í ritinu hafi sést að um væri að ræða 7,5 m breiða götu með einni akrein í hvora átt. Milli götunnar og húsalóða við Garðhús hafi verið gert ráð fyrir gangstíg og jarðvegsupphækkun auk gróðursvæðis.

Í aðalskipulagi Reykjavíkur 1990-2010 er Hallsvegur (Vetrarbraut) sýndur sem svokölluð stofnbraut og mótmæltu íbúar við Garðhús því á sínum tíma að Hallsvegi (Vetrarbraut) yrði breytt úr tveggja akreina tengibraut í fjögurra akreina stofnbraut. Settu aðilar þessir mótmæli sín fyrst fram árið 1991 og hafa síðan ítrekað þau mótmæli sín.

Kemur fram hjá stefndu, Vegagerðinni og Reykjavíkurborg, að vinna við deiliskipulag af Húsahverfi hafi hafist á níunda áratug síðustu aldar og hafi þá strax verið gert ráð fyrir að Hallsvegur yrði tveggja akreina tengibraut með möguleika á stækkun í fjórar akreinar síðar. Með aðalskipulagi Reykjavíkur 1990-2010 hafi verið gerð sú breyting að Hallsvegi hafi verið breytt í stofnbraut og hafi sú skilgreining haldist síðan. Hafi frá upphafi verið gert ráð fyrir götu þar sem Hallsvegur liggi með töluverðri umferð og hafi verið gerð grein fyrir því á uppdráttum og í skipulagsskilmálum fyrir hverfið.

Í stefnu er rakið að stefnendur hafi tekið ákvörðun um að sækja um lóðir við Garðhús, byggja sér þar hús og haga staðsetningu og teikningu húsa sinna með hliðsjón af hinum fyrirliggjandi skilmálum og birtum uppdráttum, sbr. fyrrgreinda skilmála fyrir Grafarvog III, Húsahverfi. Kemur fram af hálfu stefndu, Vegagerðarinnar og Reykjavíkurborgar, að þetta sé rangt í tilviki stefnendanna Árna J. Friðbjarnarsonar og Jóns H. Sigurðssonar þar sem þeir hafi ekki verið lóðarhafar og hafi flutt í Garðhús löngu eftir að Hallsvegi hafi verið breytt úr tengibraut í stofnbraut.

Framkvæmd sú sem aðilar deila um er lagning Hallsvegar, tveggja akreina stofnbrautar frá Fjallkonuvegi að Víkurvegi í Reykjavík. Eru framkvæmdaraðilar stefndu, Vegagerðin og Reykjavíkurborg, sem gera ráð fyrir að vegurinn verði 7,5 metra breiður og um 800 metra langur.

Skýrsla framkvæmdaraðila, stefndra, Vegagerðarinnar og Reykjavíkurborgar, um frummat á umhverfisáhrifum vegna lagningar Hallsvegar var auglýst til kynningar á árinu 2000 frá 3. maí til 7. júní. Kemur fram hjá stefndu, Vegagerðinni og Reykjavíkurborg, að markmiðið með framkvæmdinni væri að bæta samgöngur til og frá Grafarvogshverfum, létta á umferð um Gagnveg í gegnum íbúðarhverfi yfir á stofnbraut og koma í veg fyrir óþarfa gegnumakstur með tilheyrandi slysahættu.

Á auglýsingatímanum komu fram athugasemdir við matsskýrsluna, meðal annars frá stefnendum. Með úrskurði Skipulagsstjóra 28. júní 2000 féllst hann á fyrirhugaða lagningu tveggja akreina Hallsvegar frá Fjallkonuvegi að Víkurvegi eins og henni hafði verið lýst í skýrslu framkvæmdaraðila með skilyrði um mótvægisaðgerðir vegna hljóðstigs og að samráð yrði haft við fasteignaeigendur hvað þær varðaði. Þá var gert að skilyrði að jafngildishljóðstig færi ekki yfir 55 dB(A) í íbúðabyggð við Garðhús. Stefnendur og fleiri íbúar við Garðhús kærðu úrskurð Skipulagsstjóra til umhverfisráðuneytisins, sem kvað upp úrskurð í málinu 22. desember 2000 og felldi úrskurð Skipulagsstjóra úr gildi og kvað á um að frekara mat skyldi fara fram á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Í niðurstöðu umhverfisráðuneytisins kom fram að í frekara mati skuli:

1. kanna frekar þörf á breikkun Hallsvegar í fjórar akreinar,
2. gera grein fyrir heildaráhrifum framkvæmdarinnar á hljóðstig við Garðhús,
3. gera grein fyrir mótvægisaðgerðum sem miði að því að hljóðstig utan húss fari a.m.k. ekki upp fyrir 55 dB(A) og 30 dB(A) innanhúss miðað við endanlega gerð vegarins,
4. gera grein fyrir hugsanlegum neikvæðum áhrifum mótvægisaðgerða,
5. gera grein fyrir hljóðstigi á hverri hæð fyrir sig,
6. afla álits Veðurstofu Íslands á áhrifum ríkjandi vindátta á framkvæmdasvæði á dreifingu mengunarefna og hávaða,
7. gera grein fyrir möguleikum á því að leggja Hallsveg í stokk.

Frekara mat á umhverfisáhrifum var svo auglýst til kynningar frá 8. júní til 13. júlí 2001. Við þá kynningu bárust athugasemdir frá stefnendum meðal annarra. Með úrskurði 3. ágúst 2001 féllst Skipulagsstjóri á framkvæmdina eins og hún var kynnt af hálfu framkvæmdaraðila. Sú niðurstaða var kærð til umhverfisráðherra af íbúum og fasteignareigendum við Garðhús og samtökum íbúa í Grafarvogi. Umhverfisráðherra staðfesti úrskurð Skipulagsstofnunar 13. maí 2002 með ákveðnu skilyrði og var úrskurðarorðið svohljóðandi:

„Úrskurður Skipulagsstofnunar, frá 3. ágúst 2001, um mat á umhverfisáhrifum Hallsvegar í Reykjavík, tveggja akreina vegar frá Fjallkonuvegi að Víkurvegi staðfestur með eftirfarandi skilyrði:

Framkvæmdaraðilar hafi samráð við fulltrúa íbúa við Garðhús og kirkjugarðsyfirvöld um hönnun og útfærslu mótvægisaðgerða og að leitast verði við

að haga hljóðvörnum með þeim hætti að óæskileg umhverfisáhrif verði sem minnst."

Með bréfi framkvæmdaraðila 13. september 2002 var fulltrúum íbúa boðið til samráðs í samræmi við úrskurð umhverfisráðherra, en lögmaður stefnenda hafnaði samráði að svo stöddu með tölvupósti 17. september 2002.

III

Stefnendur kveðast byggja kröfu sína um ógildingu úrskurðarins í fyrsta lagi á því að umhverfisráðuneytið hafi ekki getað kveðið upp lögmætan úrskurð, þar sem Skipulagsstofnun hafi verið vanhæf til að úrskurða um mat á umhverfisáhrifum umræddrar framkvæmdar. Í öðru lagi sé á því byggt að umhverfisráðuneytið hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu. Í þriðja lagi sé á því byggt að í úrskurði umhverfisráðuneytisins hafi skort fullnægjandi rökstuðning fyrir niðurstöðu ráðuneytisins og í fjórða lagi uppfylli úrskurðurinn ekki þær kröfur sem gera verði til skýrleika stjórnvaldsákvarðana samkvæmt stjórnsýslurétti. Þá kveðast stefnendur byggja á því í fimmta lagi að úrskurðurinn standist ekki efnislega og sé andstæður lögum nr. 63/1993 um umhverfismat, sbr. lög nr. 106/2000, fyrirmælum tilskipana ESB og meginreglum í umhverfisrétti.

1. Stefnendur kveðast byggja á því að Skipulagsstofnun hafi verið vanhæf til að úrskurða um mat á umhverfisáhrifum umræddrar framkvæmdar vegna afskipta sinna af viðbótarmatsskýrslu framkvæmdaraðila á fyrri stigum en fyrir þeim afskiptum sé engin heimild til í lögum nr. 63/1993. Áður en umhverfisráðuneytið hafi getað tekið efnislega á málinu hafi orðið að liggja fyrir lögmætur úrskurður hins lægra setta stjórnvalds. Svo hafi ekki verið í þessu tilviki. Umhverfisráðuneytinu hafi því borið að ógilda úrskurðinn og fá óháðan aðila til að vega og meta öll gögn málsins og kveða upp rökstuddan úrskurð, sem væri hægt að kæra til ráðuneytisins, sem æðra stjórnvalds, ef ástæða þætti til.

Skipulagsstofnun hafi farið yfir skýrslu framkvæmdaraðila og skilað inn umsögn um efni hennar og tjáð framkvæmdaraðila hvernig hann ætti að standa að gerð hennar til þess að stofnunin myndi fallast á fyrirhugaða framkvæmd. Stefnendum eða öðrum hagsmunaaðilum hafi aldrei verið gefinn kostur á að neyta andmælaréttar eða tjá sig um málið. Í lögum nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum sé ekki að finna heimild fyrir Skipulagsstofnun til að fjalla um matsskýrslu framkvæmdaraðila eða gefa viðkomandi umsögn um galla hennar og það sem betur megi fara áður en matsskýrsla sé lögð fram til kynningar. Stofnunin hefði átt að fara með erindi framkvæmdaraðila sem tilkynningu um framkvæmd í samræmi við 7. gr. laga nr. 63/1993, auglýsa tilkynninguna og kalla eftir athugasemdum. Það hafi ekki verið gert heldur hafi framkvæmdaraðila verið tjáð með hvaða hætti hann gæti fengið heppilega úrlausn málsins hjá Skipulagsstofnun. Þessi afskipti falli ekki undir leiðbeiningarskyldu stofnunar-

innar samkvæmt 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og ekki sé unnt að réttlæta þessi afskipti með vísan til 4. gr. laga nr. 106/2000, eins og ráðuneytið hafi gert í úrskurði sínum, enda hafi ráðuneytið áður tekið þá afstöðu að eldri lög nr. 63/1993 ættu að gilda um málið.

2. Stefnendur kveðast einnig byggja á því að umhverfisráðuneytið hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni við meðferð málsins. Hafi ráðuneytið ekki leitað eftir því að fyrir lægi könnun á umferð um Gagnveg þrátt fyrir að framkvæmdaraðili héldi því fram í gögnum sínum að einn megintilgangur framkvæmdarinnar væri að létta umferð um Gagnveg. Þá hafi ekkert legið fyrir um hljóðstig umferðar á þessu svæði í dag og enginn samanburður hafi verið framkvæmdur.

Þegar viðbótarmatsskýrsla framkvæmdaraðila hafi verið afhent Skipulagsstofnun, hafi verið í vinnslu gögn, sem kynnt hafi verið í sýningarsal Borgarskipulags og byggingarfulltrúa á tímabilinu 3. desember 2001-11. janúar 2002 og síðan í Ráðhúsi Reykjavíkur 28. júní 2002, þar sem fram hafi komið nýjar forsendur um umferð og byggðarþróun, sem hefði átt að notast við, þ.e. á grundvelli tillögu að nýju aðalskipulagi Reykjavíkurborgar 2001–2024 sem og svæðisskipulags höfuðborgar-svæðisins 2001-2024. Samkvæmt hinu nýja skipulagi sé ráðgerð veruleg breyting á byggðarforsendum sem kalli á aukna umferð. Þessi gögn hafi að mati stefnenda verið ljós framkvæmdaraðila en engu að síður hafi verið gengið út frá umferðarforsendum af hálfu Skipulagsstofnunar, sem byggt hafi á staðfestu skipulagi frá 1997, án athugasemda stofnunarinnar og síðar umhverfisráðuneytisins. Þá hafi hin nýja aðalskipulagstillaga verið samþykkt meðan mál þetta hafi verið til meðferðar hjá ráðuneytinu án þess að teknar væru til skoðunar þær breyttu byggða- og umferðarforsendur sem og aukning umferðar, sem þar sé gert ráð fyrir en aðalskipulagstillagan hafi verið samþykkt í borgarstjórn 18. apríl 2002. Einnig hafi samvinnunefnd um svæðisskipulag á höfuðborgarsvæðinu samþykkt 13. febrúar 2002 nýtt svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins.

Umhverfisráðuneytið hafi einnig látið hjá líða að fjalla um arðsemismat framkvæmdanna og fara yfir forsendur framkvæmdaraðila þar að lútandi. Enn fremur hafi legið fyrir við meðferð málsins hjá ráðuneytinu að fullnaðarhönnun mannvirkja framkvæmdarinnar hafi ekki legið ekki fyrir. Til þess að unnt hefði verið að framkvæma mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar hefði ráðuneytið þurft að kalla eftir þessu. Hönnun mannvirkja þurfi eðlilega að liggja fyrir áður en mat á umhverfisáhrifum framkvæmda geti farið fram, sbr. 7. gr. laga nr. 63/1993 og 5. og 9. gr. reglugerðar nr. 179/1994, sbr. einnig tilskipanir ráðsins nr 85/337/EBE og 97/11/EBE, einkum 3. tl. 5. gr.

Úrskurðurinn fari því gegn 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 auk rannsóknarskyldu samkvæmt lögum nr. 63/1993 sem hljóti að leiða til ógildingar hans. Séu stefnendur eigendur fasteigna við Garðhús og búsettir þar ásamt fjöl-

skyldum sínum. Eigi þeir því afar mikið undir því að hlutaðeigandi stjórnvald fjalli með réttum hætti um málið og samkvæmt ströngustu kröfum stjórnsýsluréttarins enda séu lífsskilyrði þeirra og eignir í húfi. Því verði að gera mjög strangar kröfur til umhverfisráðuneytisins um vandaða málsmeðferð og að sú meðferð sé í samræmi við lög.

3. Þá kveðast stefnendur byggja á því að í úrskurði umhverfisráðuneytisins skorti fullnægjandi rökstuðning fyrir niðurstöðu ráðuneytisins og úrskurðurinn fari því gegn 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og skilyrðum laga nr. 63/1993, sbr. lög nr. 106/2000, og reglugerð nr. 179/1994 um rökstuddan úrskurð. Þessu til stuðnings megi einkum benda á átta atriði:

a) Í fyrsta lagi skorti umfjöllun um breyttar umferðarforsendur og byggðaþróun, sem gert sé ráð fyrir í nýju aðalskipulagi Reykjavíkur og svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins. Umferðarlegt mikilvægi Hallsvegar sé mun meira samkvæmt hinum nýju gögnum heldur en gert hafi verið ráð fyrir af framkvæmdaraðila og ráðuneytinu. Af hálfu ráðuneytisins hafi hins vegar ekki verið gerð grein fyrir þessu eða þýðingu þessara breyttu forsendna fyrir framkvæmdina og þörfinni fyrir stækkun Hallsvegar í fjórar akreinar.

b) Í öðru lagi sé ekki gerð nægjanleg grein fyrir fyrirhuguðum mótvægisaðgerðum, þ.e. „jarðvegsgörðum“ eða hljóðmönum og „hljóðveggjum“ ofan á mönunum, sjónrænum áhrifum þeirra eða áhrifa þessa fyrir íbúa, hugsanlegs endurkasts sólarljóss og fleira. Þá hafi heldur ekki verið sýnt hvernig haga skuli mótvægisaðgerðum þar sem kirkjugarðinum sleppi. Engin heildarmynd hafi verið sýnd. Um þetta hafi ekkert verið fjallað, enda hafi hönnun þessara mannvirkja ekki legið fyrir þegar matið hafi farið fram, sem sé mjög gagnrýnisvert.

c) Í þriðja lagi sé ekkert skýrt nánar hvað felist í skilyrðum umhverfisráðuneytisins fyrir framkvæmdinni, þ.e. hönnun og útfærsla mótvægisaðgerða verði í samráði við íbúa og að leitast verði við að haga hljóðvörnum með þeim hætti að óæskileg umhverfisáhrif verði sem minnst. Stefnendur hafi því enga hugmynd um hvað í þessu felist.

d) Í fjórða lagi sé ekkert fjallað um arðsemismat framkvæmdarinnar eða gerður samanburður á arðseminni annars vegar og hinum óæskilegu umhverfisáhrifum hins vegar, eða öðrum kostum, eins og lagningu vegar í stokk, miðað við arðsemi stofnbrautarinnar.

e) Í fimmta lagi sé engin grein gerð fyrir áhrifum framkvæmdar á verðmæti húseigna við Garðhús, þar á meðal eignir stefnenda, þrátt fyrir að kveðið sé á um í 18. gr. reglugerðar nr. 179/1994 að í umhverfismati beri jafnframt að gera grein fyrir áhrifum framkvæmda á efnisleg verðmæti.

f) Í sjötta lagi hafi ráðuneytinu borið að rökstyðja það sérstaklega hvers

vegna það hafi ekki talið ástæðu til að fara eftir niðurstöðu og mati Hollustuverndar á hinni fyrirhuguðu framkvæmd, enda sé stofnunin stjórnvöldum til samráðs og ráðuneytis í málum sem þessum, sbr. 6. kafla reglugerðar nr. 179/1994 og 18. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

g) Í úrskurði umhverfisráðuneytisins sé ekkert fjallað um hvort framkvæmdaraðili hafi uppfyllt þau sjö skilyrði sem ráðuneytið hafi sett fyrir frekari mati á framkvæmdinni í úrskurði sínum 22. desember 2000.

h) Þá hafi ekki verið fjallað um það hvort fjögurra akreina stofnbraut komist fyrir á því svæði, sem henni sé ætlað, ásamt öllum nauðsynlegum mannvirkjum, en nauðsynlegt sé að taka afstöðu til þess þegar meta eigi þörf fyrir stækkun vegarins, eins og ráðuneytið hafi gert að skilyrði að yrði skoðað í frekara mati.

4. Stefnendur kveðast einnig byggja kröfur sínar á því að þau skilyrði sem umhverfisráðuneytið hafi sett fyrir framkvæmdinni ásamt úrskurðinum uppfylli ekki þær kröfur sem gera verði til skýrleika stjórnvaldsákvarðana samkvæmt stjórnsýslurétti. Ekkert liggi fyrir um hvað sé átt við með skilyrðum ráðuneytisins fyrir framkvæmdinni, þ.e. annars vegar um samráð um hönnun og útfærslu mótvægisaðgerða og hins vegar skilyrðið um að leitast verði við að haga hljóðvörnum með þeim hætti að óæskileg umhverfisáhrif verði sem minnst. Þá séu skilyrði ráðuneytisins ekki í samræmi við lög nr. 63/1993, sbr. lög nr. 106/2000.

5.Þá byggi stefnendur á því að úrskurður umhverfisráðuneytisins standist ekki efnislega og sé andstæðum lögum nr. 63/1993 um umhverfismat, sbr. lög nr. 106/2000, tilskipun 85/337/EBE, sbr. tilskipun 97/11/EBE, og varúðarreglu EES-samningsins.

1) Að mati stefnenda þurfi að fara fram heildstætt mat á umhverfisáhrifum framkvæmda við Hallsveg, þ.e. fjögurra akreina vegi frá fyrirhugaðri Sundabraut að Vesturlandsvegi og áfram upp í Hamrahlíðarlönd, en ekki einungis einstökum hluta framkvæmdanna, þ.e. tveggja akreina Hallsvegi frá Víkurvegi að Fjallkonuvegi, eins og matsskýrslur framkvæmdaraðila og úrskurður umhverfisráðuneytisins taki til. Að mati ráðuneytisins sé umrædd framkvæmd óháð öðrum framkvæmdum og geti staðið sjálfstætt óháð frekari tengingum.

Að mati stefnenda sé þessi skilningur ráðuneytisins andstæður lögum. Umrædd framkvæmd sé hluti af fjögurra akreina stofnbraut samkvæmt samþykktu skipulagi og því beri í umhverfismati að gera grein fyrir heildaráhrifum þeirrar framkvæmdar á nánasta umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag. Í þessu tilviki verði því að líta á Hallsveg í heild sem eina framkvæmd og meta heildaráhrif framkvæmdarinnar, enda sé það í samræmi við lög nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum sem og tilskipun ráðsins nr. 85/337/EBE, sbr. tilskipun 97/11/

EBE, en þar sé lögð áhersla á að í umhverfismálum sé heppilegra að stemma á að ósi og koma í veg fyrir mengun og aðra umhverfisröskun fremur en að reyna að vinna gegn slíku eftir á. Einnig megi benda hér á ákvæði 5. gr. reglugerðar nr. 179/1994 um mat á umhverfisáhrifum, sem byggi á því að við mat á umhverfisáhrifum beri að miða við langtímaáhrif. Þetta sé í samræmi við varúðarreglu umhverfisréttar, sem gildi í íslenskum rétti og við mat á umhverfisáhrifum, en umhverfið og náttúran eigi að njóta vafans og þá ekki hvað síst þegar um sé að ræða verulega skerðingu á lífsskilyrðum fólks. Þá byggi einnig öll gögn og forsendur fyrir framkvæmdinni á fjögurra akreina stofnbraut. Það sé því ekki hægt að meta aðeins umhverfisáhrif tveggja akreina Hallsvegar.

Ef ætlunin sé að taka upp þau vinnubrögð að meta framkvæmdir í áföngum, eins og úrskurður ráðuneytisins gangi út á, komi heildaráhrifin ekki í ljós fyrr en framkvæmdum sé lokið eða við það að ljúka en þá sé orðið of seint að grípa til ráðstafana, sem nauðsynlegar kunni að vera til verndar umhverfinu og lífsskilyrðum íbúa í næsta nágrenni. Þá myndi líka matsferli samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum ekki hafa neina þýðingu. Brýnt sé að sjá þessa framkvæmd í heild sinni en ekki einungis einstakan hluta hennar, enda yrði að öðrum kosti búið að setja framhaldinu ákveðnar skorður, sem ekki væri unnt að hnika, og myndi hefta mat á öðrum þáttum, eins og til dæmis legu vegar í tengslum við verndaðar náttúruminjar og væntanlegt brúarstæði á kaflanum frá Víkurvegi að Vesturlandsvegi, sbr. umsögn Náttúruverndar ríkisins frá 14. febrúar 2000. Þá liggi líka fyrir að samkvæmt nýsamþykktu aðalskipulagi í Reykjavík 2001–2024 og svæðisskipulagi verði þörf á breikkun Hallsvegar í fjórar akreinar innan 20 ára, sem sé mun fyrr en framkvæmdaraðili hafi haldið fram við meðferð málsins fyrir ráðuneytinu.

Þá bendi stefnendur jafnframt á að samkvæmt 1. tölulið í úrskurðarorðum umhverfisráðherra 22. desember 2000, skyldi í frekara mati kanna frekar þörf á breikkun Hallsvegar í fjórar akreinar. Framkvæmdaraðili hafi kosið að víkja sér undan þessu ákvæði í frekara mati. Miðað við fyrirliggjandi upplýsingar verði þörf á breikkun Hallsvegar í fjórar akreinar innan 20 ára. Framkvæmdaraðila hafi því í frekara mati borið að gera grein fyrir fjögurra akreina Hallsvegi milli Fjallkonuvegar og Víkurvegar.

Þá séu mörg dæmi um að stórar framkvæmdir hafi verið metnar í einu lagi þó svo að ekki standi til að framkvæma alla þætti þegar í upphafi. Sem dæmi um framkvæmdir sem sætt hafi mati á umhverfisáhrifum og fyrirhugað sé að reisa í nokkrum áföngum séu álver Reyðaráls, álverið á Grundartanga og mislæg gatnamót Víkurvegar og Vesturlandsvegar. Sé því ekki fylgt í þessu máli sé brotið gegn jafnræði þeirra sem hagsmuna eigi að gæta, sem og málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga og laga um umhverfismat.

2) Þá byggja stefnendur kröfu sína um ógildingu úrskurðarins einnig á því að

áður en framkvæmdir hefjist og mat á umhverfisáhrifum geti farið fram þurfi að liggja fyrir hönnun viðkomandi mannvirkis, hljóðvarna og mótvægisaðgerða, staðsetning þeirra og lega, sbr. 7. gr. laga nr. 63/1993 og 5. og 9. gr. reglugerðar nr. 179/1994, sbr. einnig tilskipanir ráðsins nr 85/337/EBE og 97/11/EBE, einkum 3. tl. 5. gr. Að mati stefnenda hafi framkvæmdaraðili ekki uppfyllt það skilyrði sem umhverfisráðherra hafi sett í fyrri úrskurði sínum að sýna fram á heildaráhrif mótvægisaðgerða miðað við endanlega gerð vegar. Óumdeilt sé í þessu tilviki að hönnun hljóðvarna og mótvægisaðgerða hafi ekki legið fyrir, hvað þá staðsetning og lega, heldur sé ráðuneytið með úrskurði sínum frá 13. maí 2002 og skilyrðum fyrir framkvæmdinni að ýta því á herðar íbúa að vinna að þessu í óskilgreindri samvinnu með framkvæmdaraðila. Þetta gangi ekki upp og sé andstætt greindum lögum. Íbúar við Garðhús hafi hvorki tækniþekkingu né fjármagn til að standa í slíkri hönnunarvinnu, enda geri umhverfislöggjöfin ekki ráð fyrir því.

3) Þá sé umrætt skilyrði í úrskurði umhverfisráðuneytisins andstætt lögum. Í þessu tilviki hafi umhverfisráðuneytið óskað eftir frekara mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, þar sem frummatsskýrsla framkvæmdaraðila hafi ekki verið fullnægjandi, og hafi gert kröfu um að nánar tilteknir þættir yrðu skoðaðir frekar í frekara mati á umhverfisáhrifum. Samkvæmt lögum nr. 63/1993, sbr. lög nr. 106/2000, og reglugerð nr. 179/1994, geti umhverfisráðuneytið í úrskurði sínum eftir aðra athugun fallist á viðkomandi framkvæmd með skilyrðum. Þetta eigi við þegar ljóst sé að framkvæmd hafi ekki umtalsverð umhverfisáhrif, óæskileg umhverfisáhrif megi fyrirbyggja með mótvægisaðgerðum eða þau séu ásættanleg vegna ávinnings sem af framkvæmd hlýst, sbr. 18. gr. reglugerðar nr. 179/1994.

Ráðuneytið telji í úrskurði sínum að unnt sé að fyrirbyggja óæskileg áhrif umræddrar framkvæmdar með mótvægisaðgerðum. Skilyrði þau, sem sett hafi verið fyrir framkvæmdinni, hefðu því þurft að lúta að því með hvaða hætti væri hægt að koma í veg fyrir hin óæskilegu áhrif eða hvaða mótvægisaðgerðir krafa væri gerð um. Skilyrðin taki hins vegar ekkert á því eða umfjöllun í forsendum úrskurðarins. Skilyrði um samráð við íbúa eða að hljóðvörnum verði hagað með þeim hætti að óæskileg umhverfisáhrif verði sem minnst geti ekki talist fullnægjandi. Þá sé ekki ljóst hvað felist í þessum skilyrðum eða hver eigi að meta hvort skilyrðunum hafi verið fullnægt. Þetta verði að vera skýrt enda ekki unnt að veita leyfi fyrir framkvæmdum nema skilyrðum í úrskurði ráðuneytisins sé fullnægt, sbr. 13. gr. laga nr. 63/1993, 22. gr. reglugerðar nr. 179/1994 og 27. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997.

4) Stefnendur byggja á því að í mati á umhverfisáhrifum beri að fjalla um arðsemi framkvæmdar, sbr. 10. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 63/1993 og 5. gr. reglugerðar nr. 179/1994. Samkvæmt greindum ákvæðum beri í mati

á umhverfisáhrifum að tilgreina á viðeigandi hátt bein og óbein, jákvæð og neikvæð, skammtíma og langtíma, afturkallanleg og óafturkallanleg áhrif sem framkvæmdir og fyrirhuguð starfsemi, sem þeim fylgi, kunni að hafa á menn, samfélag og menningu, dýr, plöntur og aðra þætti lífríkis, jarðveg, vatn, loft, veðurfar, landslag og samverkan þessara þátta. Þar skuli og gera grein fyrir áhrifum framkvæmda á efnisleg verðmæti og því hvaða forsendur liggi til grundvallar matinu. Í þessu felist því að gera þurfi grein fyrir arðsemi framkvæmdar og bera saman við þau óæskilegu áhrif sem henni fylgi. Þetta skipti líka máli varðandi mat á öðrum kostum sem skoða þurfi í tengslum við framkvæmdir. Ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar geti ekki komið í veg fyrir það, enda bundið í lög með hvaða hætti skuli staðið að framkvæmd umhverfismats. Þar sem umhverfisráðuneytið hafi enga afstöðu tekið til arðsemi framkvæmdarinnar verði að ógilda úrskurðinn.

Í þessu tilviki liggi fyrir að aðrir raunhæfir kostir fyrir lagningu Hallsvegar hafi verið í stöðunni en af hálfu framkvæmdaraðila hafi verið talið að kostnaður við stokk á þeirri leið, sem tekin hafi verið til mats, væri of mikill. Hafi ráðuneytið fallist á það án sjálfstæðrar skoðunar af sinni hálfu og án þess að skoða þann grundvöll sem afstaða framkvæmdaraðila hafi byggst á, þ.e. arðsemismat framkvæmdarinnar. Hér hefði þurft að bera saman heildartekjur framkvæmdarinnar við heildargjöld, þ.e. þær tekjur sem hljótist af færslu umferðar frá væntanlegum byggingarlöndum í Halla- og Hamrahlíðarlöndum að væntanlegri Sundabraut. Gjaldahliðin dreifist svo á þær framkvæmdir sem þurfi til að ná þessum tekjum, það sé sá kostnaður sem skapist af stofnbrautinni óháð staðsetningu einstakra hluta hennar. Kostnaður við stokk dreifist því á stofnbrautina í heild sinni en ekki einstakan hluta hennar, eins og framkvæmdaraðili hafi viljað og ráðuneytið hafi fallist á, án sjálfstæðrar skoðunar af sinni hálfu og arðsemismats framkvæmdarinnar. Þennan valkost hefði jafnframt þurft að skoða með tilliti til þess að með því hefði verið unnt að uppfylla leiðbeinandi gildi reglugerðar nr. 933/1999 um hávaða, sbr. næsta tölulið.

5) Stefnendur byggja einnig á því að úrskurður ráðuneytisins fari gegn reglugerð nr. 933/1999 um hávaða, þar sem hvorki sé uppfyllt né reynt að uppfylla leiðbeiningargildi reglugerðarinnar, sbr. gr. 2.5. í viðauka með reglugerðinni, þ.e. að mesta hljóðstig við húsvegg á jarðhæð og utan við opnanlega glugga fari ekki upp fyrir 45 dB(A) og mesta hljóðstig innanhúss fari aldrei upp fyrir 30 dB(A).

6) Stefnendur telja að nauðsyn hafi borið til að taka til sérstakrar skoðunar hvort stofnbrautin komist fyrir á því svæði við neðanverð Garðhús, sem henni sé ætlað samkvæmt skipulagi, en ekki einungis tveggja akreina vegur, eins og ráðuneytið geri í úrskurði sínum. Svæðið við neðanverð Garðhús sé þrengsti kafli brautarinnar og sé gert ráð fyrir að veghelgunarsvæði stofnbrautarinnar

sé 60 metrar. Stefnendur telja að stofnbrautin komist ekki fyrir á þessu svæði ásamt öllum þeim mannvirkjum, sem þurfi til að verja íbúa og nærliggjandi hús. Ástæða fyrir vanda framkvæmdaraðila við útfærslu hljóðvarna og mótvægisaðgerða við Garðhús sé einmitt sú staðreynd að það svæði sem sé til ráðstöfunar sé mjög takmarkað, enda sýni það sig hvað best í því að framkvæmdaraðili telji það boðlegt fyrir íbúa að þurfa að búa við 3-5 metra háar jarðvegsmanir og hugsanlega veggi ofan á þeim. Nauðsynlegt hefði því verið að meta fjögurra akreina stofnbraut og kanna hvort hún kæmist fyrir til þess að sjá hvort grundvöllur væri fyrir henni og hvort unnt sé að mæta þörfinni fyrir brautina og jafnframt í samanburði við aðra valkosti, eins og að leggja brautina í stokk á þessum þrengsta kafla leiðarinnar, þar sem byggðin sé næst veginum.

7) Stefnendur byggja jafnframt á því að viðbótarmatsskýrsla framkvæmdaraðila hafi ekki verið tæk til þess að leggja mat á hvort heimila ætti framkvæmdir á grundvelli hennar. Skilyrði þau sem ráðuneytið hafi sett fyrir frekara mati á umhverfisáhrifum í úrskurði sínum frá 22. desember 2000 hafi ekki verið uppfyllt. Þá hafi átt eftir að gera grein fyrir og útfæra fjölmörg atriði. Hvorki hafi verið gerð fullnægjandi grein fyrir mótvægisaðgerðum gegn hávaða né neikvæðum áhrifum af hljóðmönum. Engin heildarmynd hafi heldur verið sýnd af hljóðvörnum, til dæmis liggi ekkert fyrir um mótvægisaðgerðir þar sem kirkjugarðinum sleppi. Þá hafi ekki verið gerð fullnægjandi grein fyrir sjónrænum áhrifum framkvæmdarinnar fyrir stefnendur eða aðra íbúa við Garðhús. Þrátt fyrir að ráðuneytið hafi ekki talið unnt að setja sérstakar takmarkanir fyrir sjónrænum áhrifum vegna vegaframkvæmda hafi ráðuneytið engu að síður orðið að meta þessi áhrif gagnvart íbúunum og hvort mótvægisaðgerðir gætu talist viðunandi. Í gögnum framkvæmdaraðila sé gert ráð fyrir gríðarlega háum jarðvegsmönum og veggjum ofan á mönum, án þess þó að endanleg útfærsla liggi fyrir. Ljóst sé því að hér sé um mikla skerðingu að ræða fyrir íbúa við Garðhús, og þar með stefnendur.

Þá telja stefnendur að skýrleika gagna hafi verið mjög ábótavant af hálfu framkvæmdaraðila, forsendur hafi verið breyttar í viðbótarmatsskýrslu og þversnið hafi ekki sýnt rétta mynd miðað við endanlegan veg. Heildarmynd af þeirri mön, sem virðist vera ætlað að gera, hafi ekki legið fyrir, óljóst sé hvernig skiptingu jarðvegsmana og hljóðveggja eigi að vera háttað, þ.e. hversu háir veggirnir verði á hverjum stað fyrir sig. Þá hafi Hollustuvernd ríkisins ekki getað lagt mat á þær mótvægisaðgerðir sem framkvæmdaraðili hafi lýst í viðbótarmatsskýrslu sinni, en leitað sé til stofnunarinnar í málum sem þessum þar sem hún búi yfir sérfræðiþekkingu á þessu sviði, sbr. 6. kafla reglugerðar nr. 179/1994. Umferðarspá hafi auk þess byggt á úreltum forsendum. Skýrslan hafi því einfaldlega ekki verið tæk til mats.

Þá hafi við meðferð málsins af hálfu umhverfisráðuneytisins verið lögð fram

ný gögn, sem aldrei höfðu komið til umfjöllunar við meðferð málsins hjá Skipulagsstofnun eða verið kynnt með þeim hætti sem lög um umhverfismat mæli fyrir um.

8) Að auki kveðast stefnendur byggja á þeim atriðum sem fram komi í athugasemdum þeirra til Skipulagsstofnunar og kærum og athugasemdum til umhverfisráðuneytisins, þar sem ítarlegri rökstuðning sé að finna fyrir kröfum þeirra, sbr. dómskjöl nr. 10, 13, 27, 36, 46, 56, 59, 63 og 65. Séu gögn, málsástæður og lagarök, sem þar séu tilgreind, jafnframt hluti af málsástæðum stefnenda.

Um lagarök kveðast stefnendur einkum byggja á lögum nr. 63/1993 um umhverfismat, sbr. lög nr. 106/2000, reglugerð nr. 179/1994, einkum 1., 5., 2. mgr. 9., 13., 14., 18. og 22. gr., sem og tilskipun ráðsins nr. 85/337/EBE og tilskipun nr. 97/11/EBE og 4., 10., 11., 21. og 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, varúðarreglu umhverfisréttar, sem sé hluti af EES-samningnum, sbr. 73. og 74. gr. samningsins, sbr. einnig XX. viðauka við samninginn, og lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Enn fremur sé vísað til 27. gr. skipulags- og byggingarmála nr. 73/1997. Varðandi málskostnað sé byggt á XXI. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991.

Um aðild kveðast stefnendur, sem séu eigendur fasteigna við Garðhús í Reykjavík, hafa verið aðilar að kærumálinu fyrir umhverfisráðuneytinu ásamt 38 öðrum íbúum og eigendum fasteigna við Garðhús, samtökum íbúa í Grafarvogi og framkvæmdaraðilum, þ.e. Vegagerðinni og Reykjavíkurborg. Sé ljóst að stefnendur hafi, sem eigendur fasteigna, við Garðhús einstaklegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins og geti því staðið að málshöfðun þessari. Stefnendur beini kröfum sínum að íslenska ríkinu, þar sem kröfur þeirra lúti að formi og efni úrskurðar umhverfisráðuneytisins, og Vegagerðinni og Reykjavíkurborg, sem teljist framkvæmdaraðilar í skilningi laga nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum, sem ráðuneytið hafi talið gilda um þessa framkvæmd.

Stefnendur telja aðild stefnda, umhverfisráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins, nauðsynlega í máli þessu vegna þeirra skilyrða sem hann setur í úrskurði sínum. Með því að setja umrædd skilyrði í úrskurðinn hafi ráðherra viðurkennt að hann hafi hagsmuni í málinu. Vísa stefnendur máli sínu til stuðnings til dóma Hæstaréttar 12. júní 2002 í máli nr. 231/2002, 15. mars 2002 í máli nr. 88/2002 og 23. maí 2001 í máli nr. 113/2001. Um lagarök fyrir þessari kröfu vísa stefnendur til grunnreglu 16. gr. laga nr. 91/1991 sbr. og til hliðsjónar 1. mgr. 24. gr. og 25. gr. og XXI. kafla laganna.

IV

Stefndi, umhverfisráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins, styður kröfu sína um frávísun á því að í máli þessu hafi umhverfisráðherra farið með úrskurðarvald

á málskotsstigi innan stjórnsýslunnar, sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í málinu hafi hann enga lögvarða hagsmuni af úrslitum máls þessa sem gæti leitt til aðildar hans að því. Engin réttarfarsnauðsyn sé heldur á því að gefa ráðherra kost á að láta til sín taka dómsmál sem eingöngu sé höfðað til ógildingar á slíkum úrskurði hans. Af þessum sökum sé þess krafist að vísað verði frá dómi dómkröfum stefnenda á hendur umhverfisráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins.

Um dómafordæmi í sambærilegum málum vísar stefndi, umhverfisráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins til dóma Hæstaréttar, H. 1997: 2856, H. 1997: 2918 og H. 14. desember 2001 í máli nr. 431/2001.

V

Eins og rakið hefur verið að framan kvað Skipulagsstofnun upp úrskurð um mat á umhverfisáhrifum þann 3. ágúst 2001 vegna fyrirhugaðrar lagningar tveggja akreina vegar í Grafarvogi, svonefnds Hallsvegar, en fyrirhuguð lega hans er frá Fjallkonuvegi að Víkurvegi. Var það niðurstaða Skipulagsstofnunar að fallast á fyrirhugaða vegarlagningu eins og henni var lýst af hálfu framkvæmdaraðila, stefndu Vegagerðinni og Reykjavíkurborg. Stefnendur og fleiri íbúar og eigendur húsa við Garðhús og íbúasamtök Grafarvogs kærðu úrskurðinn samkvæmt heimild í 14. gr. þágildandi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 63/1993, en þar segir að úrskurð skipulagsstjóra megi kæra til umhverfisráðherra. Þá segir í 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að aðila máls sé heimilað að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum eða venju.

Að kærumálinu stóðu því stefnendur meðal annarra sem kærendur og kröfðust þess aðallega að hinn kærði úrskurður yrði felldur úr gildi. Stefndu, Vegagerðin og Reykjavíkurborg, komu einnig að því kærumáli sem framkvæmdaraðilar og gerðu þær kröfur að öllum kröfum kærenda væri hafnað og niðurstaða hins kærða úrskurðar staðfest. Stefnendur voru þannig aðilar að málinu á stjórnsýslustigi og var því heimilt að kæra úrskurð Skipulagsstofnunar, sem var stjórnvaldsákvörðun, til æðra stjórnvalds, í þessu tilviki umhverfisráðherra.

Umhverfisráðherra kvað upp úrskurð í málinu 13. maí 2002, og er það sá úrskurður sem mál þetta fjallar um fyrst og fremst og stefnendur gera kröfu um að felldur verði úr gildi.

Er óumdeilt að aðilar þessir, stefnendur sem eigendur fasteigna við Garðhús og stefndu, Vegagerðin og Reykjavíkurborg, sem framkvæmdaraðilar, komu að því stjórnsýslumáli sem umhverfisráðherra felldi úrskurð sinn í, og hafa þessir aðilar því lögvarða hagsmuni af úrlausn þessa máls. Ágreiningur í þessum þætti málsins er hins vegar um það hvort stefndi, umhverfisráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins, hafi hagsmuni af úrlausn málsins og/eða hvort aðkoma hans að málinu er réttarfarslega nauðsynleg.

Umhverfisráðherra gegndi í þessu tilviki hlutverki æðra setts stjórnvalds á málskotsstigi innan stjórnsýslunnar, sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Verður því ekki séð að hann hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn máls þessa sem geti leitt til aðildar hans að því. Þá þykir ekki vera nein réttarfarsnauðsyn á að gefa ráðherranum kost á að láta til sín taka dómsmál sem eingöngu er höfðað til niðurfellingar á úrskurði hans. Verður ekki séð að sú staðreynd, að umhverfisráðherra staðfesti úrskurð Skipulagsstofnunar með ákveðnu skilyrði, geri aðild ráðherrans að málinu nauðsynlega.

Að því virtu sem nú hefur verið rakið verður tekin til greina sú krafa stefnda, umhverfisráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins, að vísa kröfum stefnenda á hendur honum frá dómi.

Eftir atvikum þykir þó rétt að hvor aðili um sig beri sinn kostnað af þessum þætti málsins. Gjafsóknarkostnaður stefnenda í þessum þætti málsins verður ákveðinn þegar efnisdómur gengur í málinu.

Af hálfu stefnenda flutti málið Óskar Sigurðsson hdl. en af hálfu stefnda, umhverfisráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins, flutti málið Skarphéðinn Þórisson hrl.

Greta Baldursdóttir héraðsdómari kveður upp úrskurðinn.

Úrskurðarorð:

Kröfum stefnenda, Gunnars H. Sigurðssonar, Árna J. Friðbjarnarsonar og Jóns H. Sigurðssonar, á hendur stefnda, umhverfisráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins, er vísað frá dómi.

Málskostnaður fellur niður.