

Nr. 425/2008.

Fimmtudaginn 19. mars 2009.

Dagbjartur Bogi Ingimundarson og

Rafn Ingimundarson

(Sigurður Sigurjónsson hrl.

Indriði Þorkelsson hdl.)

gegn

Norðurþingi og

(Jón Höskuldsson hrl.

Eva Dís Pálmadóttir hdl.)

Vegagerðinni

(Reynir Karlsson hrl.

Jón Ögmundsson hdl.)

Fasteign. Eignarnám. Eignarréttur. Meðalhóf. Stjórnarskrá.

D og R áttu jörðina B. Næstu jarðir sunnan B voru P og K sem voru í eigu íslenska ríkisins. Árið 2002 hóf V undirbúning að gerð nýs vegar. Tveir kostir lágu fyrir um legu vegarins, annars vegar yfir B og síðan K en hins vegar yfir P og síðan K. Síðar varð til hugmynd að nýrri leið sem vék af fyrst nefndu leiðinni á kafla. Reis ágreiningur um hvaða leið skyldi valin. Sveitarfélagið N gaf út framkvæmdaleyfi til V vegna vegar sem lá yfir B. D og R bönnuðu allar framkvæmdir á jörðinni B. Neytti V þá eignarnámsheimilar 45. gr. þágildandi vegalaga nr. 45/1994. Höfðuðu D og R mál gegn N og V og kröfðust ógildingar á veitingu framkvæmdaleyfis N til V og eignarnámi V á hluta jarðarinnar B. Ekki var talið sýnt fram á að N hafi brotið reglur stjórnarsýslulaga við veitingu framkvæmdaleyfis til V. Hafi leyfisveitingin því ekki verið haldið slíkum annmörkum að varðað gæti ógildingunni leyfisins og var N sýknað af kröfum D og R. Talið var að yfirmaður V eða löglærður fulltrúi í umboði hans hafi verið bær til að taka ákvörðun um eignarnám á grundvelli vegalaga. Þá var þeirri málsástæðu hafnað að engin lögmæt ákvörðun um eignarnám hafi verið tekin. Talið var að eignarréttur D og R hafi verið varinn af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar sem heimili því aðeins skerðingu þess réttar að almenningsþörf krefji, en við mat á því verði að gæta meðalhófs. Ef unnt hafi verið með ásettunlegum hætti að ná markmiði framkvæmdarinnar með því að leggja veginn um eigið land ríkisins hafi V borið að fara þá leið. Litið hafi verið svo á við mat á umhverfisáhrifum að allar veglínur sem til greina hafi komið hafi verið ásettunlegar. Um tiltekin atriði við leið yfir P og síðan K hafi verið ívið meiri ókostir en af hinum leiðunum, en sá munur hafi verið óverulegur. Umhverfisáhrif hafi því ekki getað réttlætt ákvörðun V um að leita eignarnáms. Fullyrðingar V um kosti þeirrar leiðar sem valin var af svokölluðum vegtæknilegum ástæðum og að kostnaður af henni væri minni voru ekki taldar studdar neinum gögnum. Málsástæða V um að vegalengdir milli þéttbýliskjarna yrðu styttri við þá leið en hinar var talin haldlaus. Þá yrðu sjónarmið ábúenda P og K um vegleið með engu móti lögð að jöfnu við afstöðu eigenda jarðanna, en D og R hafi eindregið lagst gegn því að verða sviptir eign sinni. Var skilyrði stjórnarskrárinnar um almenningsþörf ekki talið hafa verið uppfyllt til þess að V gæti beitt eignarnámi gagnvart D og R. Var krafa þeirra um ógildingunni eignarnámsins því tekin til greina.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Árni Kolbeinsson, Garðar Gíslason, Gunnlaugur Claessen, Ingibjörg Benediksdóttir og Markús Sigurbjörnsson.

Áfrýjendur skutu málinu til Hæstaréttar 5. ágúst 2008. Þeir krefjast þess aðallega að felld verði úr gildi „ákvörðun sveitarstjórnar Öxarfjarðarhrepps með síðari staðfestingu sveitarfélagsins Norðurþings um veitingu framkvæmdarleyfis hinn 27. apríl 2006“ til stefnda Vegagerðarinnar

vegna lagningar þjóðvegar yfir Hólaheiði um Hófaskarð og að ógilt verði „yfirlýst eignarnám“ stefnda Vegagerðarinnar á 30,01 hekturum lands og 136.500 m³ af jarðvegi úr jörðinni Brekku í Núpasveit vegna lagningar þjóðvegar frá þjóðvegi nr. 85 norðan Klapparóss austur um Hólaheiði í landi Brekku samkvæmt bréfi stefnda Vegagerðarinnar 4. október 2006 og matsbeiðni 5. sama mánaðar. Áfrýjendur krefjast jafnframt málskostnaðar á báðum dómstigum óskipt úr hendi stefndu. Til vara krefjast áfrýjendur að málskostnaður verði felldur niður í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndu, Norðurþing og Vegagerðin, krefjast hvor fyrir sig staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti óskipt úr hendi áfrýjenda.

I

Áfrýjendur eru eigendur jarðarinnar Brekku í Núpasveit í Öxarfirði, en jörðin liggur skammt sunnan við Kópasker. Næstu jarðir sunnan Brekku eru Presthólar og Katastaðir, sem báðar voru í eigu íslenska ríkisins þegar atvik málsins gerðust.

Stefndi Vegagerðin hóf á árinu 2002 undirbúning að gerð nýs vegar, sem skyldi liggja frá þjóðvegi nr. 85 sunnan Kópaskers til austurs yfir Öxarfjarðarheiði og koma af heiðinni sunnan við Raufarhöfn með sérstakri tengingu þangað. Fljótlega munu hafa legið fyrir tveir kostir um legu vegarins vestast á svæðinu út frá þjóðvegi nr. 85. Var annars vegar um að ræða svokallaða leið 140 yfir land Brekku og í framhaldi af því land Katastaða, en hins vegar leið 150 yfir land Presthóla og síðan Katastaða. Hugmynd að leið 141 varð síðar til, en í henni var vikið af leið 140 á kafla. Leið 141 er einnig í landi Brekku, en að hluta fylgir hún heimreið að Katastöðum. Ágreiningur reis um það hvaða leið skyldi valin á þessu svæði. Áfrýjendur kveðast frá öndverðu hafa lagst gegn því að land þeirra yrði tekið undir veginn og talið leið 150 ákjósanlegasta af mörgum ástæðum. Ábúendur hinna jarðanna tveggja munu á hinn bóginn hafa talið leið 140 vera betri kost. Áfrýjendur kveða hreppsnefnd Öxarfjarðarhrepps frá upphafi hafa verið sér mótdræga í málinu, en það hafi ratað inn á fund hennar í fyrsta sinn 17. maí 2002 vegna mats á umhverfisáhrifum vegarlagningarinnar, sem þá fór í hönd. Ábúandi Presthóla, sem átt hafi sæti í hreppsnefnd, hafi tekið þátt í gerð bókunar um málið á fundinum þrátt fyrir að eiga sjálfur hagsmuna að gæta í því. Í umfjöllun um málið eftir það hafi sveitarstjórn ítrekað brotið rétt á áfrýjendum. Á miðju ári 2006 varð til nýtt sveitarfélag, stefndi Norðurþing, við sameiningu nokkurra sveitarfélaga, þar á meðal Öxarfjarðarhrepps.

II

Skýrsla um mat á umhverfisáhrifum var gerð vegna vegarlagningarinnar og hefur samantekt um niðurstöður hennar, dagsett í febrúar 2005, verið lögð fram í málinu. Þar kemur fram að skýrslan sé unnin af VSÓ Ráðgjöf ehf. undir stjórn stefnda Vegagerðarinnar. Um tilgang framkvæmdarinnar segir meðal annars að hann sé að stytta akstursvegalengd milli þéttbýliskjarna og stuðla þannig að myndun eins þjónustusvæðis, sem nái til Kópaskers, Raufarhafnar og Þórshafnar. Á sjö köflum fyrirhugaðs vegar verði lagðir fram valkostir til úrskurðar hjá Skipulagsstofnun, en allar veglínur, sem lagðar séu fram í matsskýrslunni, nái markmiðum framkvæmdarinnar. Í matsvinnunni hafi verið litið til þeirra umhverfisþátta, sem helst gætu orðið fyrir áhrifum af framkvæmdinni, en það séu landslag, jarðmyndanir, gróður, fuglalíf og samfélag. Í niðurstöðu um matsvinnu segir að Vegagerðin taki ekki endanlega afstöðu til vals á veglínunni, en um

kosti í 1. áfanga verksins telji hún ákjósanlegra að fara leið 140 eða 141 en leið 150.

Með bréfi 25. febrúar 2005 óskaði Skipulagsstofnun eftir umsögn Öxarfjarðarhrepps með vísan til 10. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Af því tilefni var meðal annars bókað eftirfarandi á fundi sveitarstjórnar 9. mars 2005: „Sveitarstjórn Öxarfjarðarhrepps getur ekki mælt með leið 150 frá núverandi þjóðvegi 85 austur fyrir Katastaði og leggur til að farin verði leið 141 enda fylgir sú leið núverandi heimreið að Katastöðum að mestu og hefði því minnst rask í för með sér.“ Málið var aftur tekið fyrir á fundi sveitarstjórnar 13. apríl 2005 í tilefni bréfs frá lögmanni áfrýjenda og þá bókað: „Sveitarstjórn áréttar að í bókum sinni frá 9. mars sl. er sveitarstjórn einungis að benda á þá leið sem hún telur skynsamlegast að fara en hafnar ekki neinni þeirra leiða sem lagt er til, enda sveitarstjórn ekki úrskurðaraðili í málinu á þessu stigi. Er þessi bókun fullkomlega í samræmi við bókun sveitarstjórnar frá 18. september 2002 um sama mál, en þar segir: „sveitarstjórn leggur áherslu á að vegurinn yfir heiðina komi niður sem næst Kópaskeri án þess að skerða búskaparaðstöðu jarðanna sem vegurinn liggur um.“ ...“. Fram er komið að samkvæmt leið 150 lægi nýi vegurinn til austurs um einum kílómetra fjær Kópaskeri en samkvæmt leiðunum 140 og 141.

Skipulagsstofnun kvað upp úrskurð 3. ágúst 2005 um mat á umhverfisáhrifum af svonefndum Norðausturvegi. Þar var lýst vegleiðum 140, 141 og 150 og þess getið að ekki væri samstaða um endanlega veglínu vestast á svæðinu, en bæði áfrýjendur og ábúendur Presthóla og Katastaða komu sjónarmiðum sínum skriflega á framfæri. Í niðurstöðu Skipulagsstofnunar sagði í 5. kafla um áhrif á landnotkun að allar veglínur liggi um beitolönd sauðfjár og skipti því upp, en bæði áfrýjendur og ábúendur Presthóla og Katastaða hafi óskað eftir að vegurinn lægi sem minnst eða alls ekki í landi sínu. Vegagerðin telji veglínu 150 mun síðri en veglínur 140 og 141, en þær „þrengi ekki frekar að byggingarmöguleikum í landi Brekku en núverandi heimreið að Katastöðum enda fylgi veglína 140 að mestu heimreiðinni.“ Þá var einnig fjallað sérstaklega um áhrif framkvæmdarinnar á samgöngur, neysluvatn, menningarminjar, gróður, fugla, vatnafar og loks jarðmyndanir, víðerni og landslag. Taldi stofnunin veg samkvæmt leið 141 vera álitlegastan með tilliti til áhrifa á jarðmyndanir í 1. áfanga verksins. Í úrskurðarorðum sagði loks meðal annars: „Með vísun til niðurstöðu Skipulagsstofnunar sem gerð er grein fyrir í 5. kafla þessa úrskurðar er fallist á fyrirhugaða veglagningu Norðausturvegar um Hólaheiði samkvæmt leiðum 140, 141 og 150 í 1. áfanga.“

Fornleifavernd ríkisins ritaði Skipulagsstofnun bréf 19. ágúst 2005 í tilefni áðurnefnds úrskurðar. Taldi hún að framkvæmdir samkvæmt leiðum 140 og 141 myndu þrengja mjög að fornminjum á svæðinu og lýsti þeirri skoðun að veglína 150 væri æskilegri kostur en línur 140 og 141 í 1. áfanga umræddrar veglagningar.

Áfrýjendur kærðu úrskurð Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra 6. september 2005. Í kærinni var ýmsum rökum teflt fram því til stuðnings að leið 150 væri betri en veglínur 140 og 141, en óhagræði við síðastnefndu veglínurnar var meðal annars talið felast í því að kaupa þyrfti upp eignarland í stað þess að nýta land íslenska ríkisins í Presthólum og Katastöðum, minjum og vatnslind við tiltekið fornbyli yrði raskað og skógræktarsvæði eyðilagt. Ábúendur Daðastaða, Presthóla og Katastaða kærðu einnig úrskurð Skipulagsstofnunar og kröfðust þess að einungis yrði

fallist á veglínur 140 og 141. Úrskurður umhverfissráðherra í málinu var kveðinn upp 13. mars 2006, en áður höfðu sveitarstjórn Öxarfjarðarhrepps og Vegagerðin gefið umsögn í málinu og lagst á sveif með ábúendum síðastnefndra jarða. Í niðurstöðu ráðherra sagði meðal annars að þegar umhverfisáhrif fyrirhugaðra framkvæmda um leiðir 140, 141 og 150 væru virt að teknu tilliti til þeirra mótvægisáðgerða, sem fram kæmu í úrskurðarorðum, væri ekki fallist á með áfrýjendum eða ábúendum Daðastaða, Presthóla og Katastaða að áhrif neinna þessara vegleiða væru umtalsverð í skilningi áðurgildandi b. liðar 2. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000. Í úrskurðarorðum var síðan staðfestur fyrrnefndur úrskurður Skipulagsstofnunar um að heimila fyrirhugaða lagningu Norðausturvegar um Hólaheiði samkvæmt leiðum 140, 141 og 150 í 1. áfanga verksins. Bætt var við tilteknum skilyrðum, hvort heldur vegleið 140, 141 eða 150 yrði fyrir valinu.

Í bréfi til Öxarfjarðarhrepps 22. mars 2006 sótti stefndi Vegagerðin um framkvæmdaleyfi á 20,8 km löngum kafla umrædds vegar með vísan til 27. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Vegurinn skyldi lagður um Hólaheiði samkvæmt veglínunni 141 á vestasta hluta leiðarinnar í Núpasveit, en síðan samkvæmt veglínunni 140 yfir Hólaheiði. Erindið var tekið fyrir í sveitarstjórn 4. apríl 2006 og samþykkt að fresta afgreiðslu þess til næsta fundar svo að áfrýjendum og ábúendum Presthóla gæfist kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við sveitarstjórn áður en ákvörðun yrði tekin. Málið var tekið fyrir á næsta fundi sveitarstjórnar 27. apríl 2006 og eftirfarandi bókað: „Áður en formlegur fundur hófst mætti Bogi Ingimundarson og gerði hann grein fyrir sjónarmiði landeigenda Brekku vegna máls nr. 8 á dagskrá fundarins.“ Mál með því númeri á dagskrá fundarins var bréf lögmanns áfrýjenda „vegna úrskurðar umhverfissráðuneytisins um umhverfismat vegar um Hólaheiði og vegna vegagerðar í landi Brekku í Öxarfjarðarhreppi.“ Mál nr. 9 á dagskránni var sagt vera umsókn Vegagerðarinnar um framkvæmdaleyfi vegna vegar um Hólaheiði. Sveitarstjórn samþykkti erindi Vegagerðarinnar frá 22. mars 2006 með tilteknum skilyrðum og var sveitarstjóra falið að vinna að útfærslu þeirra í samvinnu við landeigendur og Vegagerðina. Þessa afgreiðslu málsins kynnti sveitarstjórinn stefnda Vegagerðinni með bréfi 28. apríl 2006. Í niðurlagi þess var óskað eftir tillögu Vegagerðarinnar um lausn á tilteknum framkvæmdaratriðum, sem yrði kynnt „landeigendum Brekku og Presthóla“ og sveitarstjórn. Einnig var tekið fram að sveitarstjórn hafi óskað eftir meðmælum Skipulagsstofnunar með framkvæmdaleyfinu, en þegar svar bærisk yrði það tilkynnt Vegagerðinni og formlegt framkvæmdaleyfi afgreitt. Í bréfi Skipulagsstofnunar til Öxarfjarðarhrepps 2. júní 2006 var greint frá því að með vísan til 3. töluliðar ákvæða til bráðabirgða í skipulags- og byggingarlögum gerði stofnunin ekki athugasemdir við að sveitarstjórn veitti framkvæmdaleyfi með þeim skilyrðum, sem hún hafi sett.

Málið var loks tekið fyrir á fundi stjórnar sameinaðs sveitarfélags, stefnda Norðurþings, 25. september 2006 og var þar samþykkt að veita framkvæmdaleyfi með skilyrðum sveitarstjórnar Öxarfjarðarhrepps frá 27. apríl sama ár. Framkvæmdaleyfi var síðan gefið út til stefnda Vegagerðarinnar degi síðar.

III

Eftir að umhverfissráðherra kvað upp fyrrnefndan úrskurð 13. mars 2006 rituðu áfrýjendur stefnda Vegagerðinni bréf 3. apríl sama ár, þar sem tilkynnt var að þeir myndu ekki una

úrskurðinum og hygðust höfða mál til að fá hann felldan úr gildi. Í þessu fælist jafnframt sú afstaða að þeir bönnuðu allar framkvæmdir og röskun í landi Brekku. Vegagerðin svaraði áfrýjendum með bréfi 2. maí 2006, þar sem fram kom að fengist framkvæmdaleyfi Öxarfjarðarhrepps yrði leitað heimildar áfrýjenda til að hefja framkvæmdir í landi Brekku gegn fullum bótum fyrir land og efnistöku, en að öðrum kosti yrði óhjákvæmilegt að beita eignarnámsheimild þágildandi vegalaga nr. 45/1994. Áfrýjendur óskuðu eftir því 20. júní 2006 að dómkvaddir yrðu menn til að meta nánar tilgreind atriði vegna undirbúnings þess dómsmáls, sem þeir höfðu boðað með áðurnefndu bréfi 3. apríl sama ár. Matsmenn munu hafa tekið til starfa í byrjun ágúst 2006 og luku þeir matsgerð 10. febrúar 2007. Vegagerðin ritaði áfrýjendum bréf 30. ágúst 2006, þar sem þeim var boðin tiltekin fjárhæð í bætur og gefinn frestur til 15. september sama ár til að svara, en að öðrum kosti yrði málinu vísað til matsnefndar eignarnámsbóta. Áfrýjendur svöruðu þessu erindi ekki innan frestsins og ritaði stefndi Vegagerðin þeim að nýju bréf 4. október 2006. Í niðurlagi þess var lýst yfir að stefnda væri nauðugur einn sá kostur að neyta eignarnámsheimildar 45. gr. þágildandi vegalaga og vísa málinu til matsnefndar eignarnámsbóta. Matsbeiðni til nefndarinnar var send degi síðar.

Áfrýjendur höfðuðu málið með stefnu 13. ágúst 2007. Í Hæstarétti hafa þeir meðal annars lagt fram endurrit úr gerðabók sýslumannsins á Húsavík 23. desember 2008, þar sem lagt var að kröfu áfrýjenda lögbann á framkvæmdir stefnda Vegagerðarinnar í landi Brekku frá Þjóðvegi nr. 85 austur að landamerkjum þeirrar jarðar við Katastaði og Presthóla.

IV

Í samræmi við áðurgreint orðalag dómkrafna áfrýjenda halda þeir því fram að sveitarstjórn Öxarfjarðarhrepps hafi veitt stefnda Vegagerðinni framkvæmdaleyfi 27. apríl 2006 og að stefndi Norðurþing hafi síðar staðfest þá ákvörðun. Að framan var lýst hvernig að þessu var staðið og hvern hlut hvor sveitarstjórnin átti að máli. Ljóst er að sveitarstjórn Öxarfjarðarhrepps tók ekki endanlega ákvörðun og gaf ekki út framkvæmdaleyfið, þótt undirbúningur málsins færi fram fyrir því stjórnvaldi, heldur tók stefndi Norðurþing ákvörðun 25. september 2006 um að veita það leyfi, sem áfrýjendur krefjast að fellt verði úr gildi. Þessi annmarki á orðalagi kröfugerðar getur þó ekki leitt til þess að málinu verði vísað frá héraðsdómi að því er varðar stefnda Norðurþing. Krafa áfrýjenda á hendur þessum stefnda er að öðru leyti reist bæði á forms- og efnisástæðum, svo sem greinir í hinum áfrýjaða dómi. Með vísan til forsendna hans er fallist á að framkvæmdaleyfi stefnda Norðurþings til stefnda Vegagerðarinnar hafi ekki verið haldið slíkum annmörkum að varðað geti ógildingingu leyfisins. Verður því staðfest niðurstaða héraðsdóms um sýknu stefnda Norðurþings af kröfu áfrýjenda, en rétt er að málskostnaður milli þeirra falli niður í héraði og fyrir Hæstarétti.

V

Ágreiningur áfrýjenda og stefnda Vegagerðarinnar lýtur að því hvort eign þeirra fyrirnefndu verði af þeim tekin gegn vilja þeirra, en ekki að fjárhæð bóta fyrir hana. Áfrýjendur bera meðal annars fyrir sig að 72. gr. stjórnarskrárinnar standi því í vegi að þeir verði sviptir eign sinni, en samkvæmt 1. mgr. hennar er eignarrétturinn friðhelgur og má engan skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji, til þess þarf lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir. Áfrýjendur vefengja að tvö þessara skilyrða séu uppfyllt í málinu. Þannig hafi hvorki verið fyrir hendi í

þágildandi vegalögum heimild fyrir því eignarnámi, sem Vegagerðin telji sig hafa beitt, né hafi skilyrði um almenningsþörf verið fullnægt til að ganga mætti á landareign þeirra, enda hafi annar kostur verið fyrir hendi þar sem var land ríkisins í jörðunum Presthólum og Katastöðum.

Í héraðsdómi er gerð grein fyrir efni 4. og 5. gr. vegalaga nr. 45/1994, en þessi ákvæði lutu að stjórn vegamála og veghaldi. Með vísan til forsendna héraðsdóms verður fallist á þá niðurstöðu hans að vegamálastjóri eða löglærður fulltrúi í umboði hans hafi verið bær til að taka ákvörðun á grundvelli IX. kafla laganna um eignarnám á landi og jarðefni vegna þjóðvegagerðar að öðrum skilyrðum uppfylltum. Í héraðsdómi er jafnframt tekin afstaða til og hafnað þeirri málsástæðu áfrýjenda að engin lögmæt ákvörðun um eignarnám hafi verið tekin. Stefndi Vegagerðin ritaði áfrýjendum bréf 4. október 2006, sem getið var að framan, og vísaði málinu degi síðar til matsnefndar eignarnámsbóta. Að virtum fyrri samskiptum aðilanna og orðalagi bréfsins, sem beint var að áfrýjendum, verður fallist á að í því sé lýst með nægilega skýrum hætti ákvörðun um eignarnám. Verður samkvæmt framangreindu að hafna málsástæðum áfrýjenda, sem hér um ræðir.

Alþingi hefur ákveðið í samgönguáætlun að Norðausturvegur skuli lagður. Með þeirri ákvörðun hefur engin afstaða verið tekin til þess hvaða veglínu skuli fylgt af þeim kostum, sem ásættanlegir töldust við mat á umhverfisáhrifum, eða að almenningsþörf krefjist þess að farin skuli sú leið í landi áfrýjenda, sem eignarnám stefnda Vegagerðarinnar beinist að. Vegagerðin er ein af stofnunum íslenska ríkisins og kostnaður af gerð Norðausturvegar er greiddur úr ríkissjóði. Þeir kostir voru fyrir hendi um val á leið vestast á þeim vegi, þar sem í einu tilviki var um að ræða land ríkisins, en í hinum tilvikunum land áfrýjenda. Eignarréttur þeirra er varinn af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sem heimilar því aðeins skerðingu þess réttar að almenningsþörf krefji, en við mat á því verður að gæta meðalhófs. Ef unnt var með ásættanlegum hætti að ná markmiði þessarar framkvæmdar með því að leggja veginn um eigið land ríkisins bar stefnda Vegagerðinni að fara þá leið.

Í áðurnefndum úrskurðum Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum af Norðausturvegi voru kostir og gallar hvarrar veglínu ítarlega kannaðir og metnir. Niðurstöður þessara stjórnvalda voru ótvírætt á þann veg að allar leiðirnar þrjár væru ásættanlegar og að umhverfisáhrif yrðu í engu tilviki talin umtalsverð. Hlutverk þessara stjórnvalda var ekki að velja á milli leiða og það gerðu þau heldur ekki. Um tiltekin atriði voru ókostir við leið 150 taldir ívið meiri en af hinum leiðunum tveimur, en sá munur er óverulegur þegar borin er saman í heild sinni umsögn um leiðirnar þrjár, sem komu til álita. Umhverfisáhrif gátu því ekki réttlætt ákvörðun stefnda Vegagerðarinnar um að leita eignarnáms til að svipta áfrýjendur eign sinni í stað þess að leggja veginn eftir leið 150 yfir land ríkisins. Að öðru leyti hefur Vegagerðin borið fyrir sig að af veltæknilegum ástæðum, sem svo eru nefndar, hafi veglínur 140 og 141 kosti umfram leið 150 og að kostnaður af þeim fyrrnefndu sé minni. Þessar staðhæfingar eru engum gögnum studdar og hafa ekki verið skýrðar frekar. Þá hefur Vegagerðin einnig hreyft því að vegalengdir milli þéttbýliskjarna verði styttri með því að velja fyrrnefndu leiðirnar. Af áðurnefndum úrskurði Skipulagsstofnunar verður þvert á móti ráðið að leið 150 sé rúmlega einum kílómetra styttri en hinar leiðirnar tvær. Sé litið til vegalengdar milli Kópaskers og hinna þéttbýlisstaðanna tveggja jafnast sá munur þó út þegar virt er að tenging Norðausturvegar kemur

inn á þjóðveg nr. 85 heldur sunnar frá Kópaskeri með leið 150 en með annari hvorri hinna leiðanna. Þessar ástæður stefnda Vegagerðarinnar fyrir að fara yfir land áfrýjenda eru því haldlausar.

Ábúendur Presthóla og Katastaða gættu réttar síns á stjórnsýslustigi og í úrskurðum framangreindra stjórnvalda var ítrekað vísað til sjónarmiða þeirra og andstöðu við að leið 150 yrði farin, þótt óvíst sé hvort eða að hvaða marki það hafi haft áhrif á niðurstöður. Ekkert liggur fyrir um að eignarnám stefnda Vegagerðarinnar myndi hafa beinst að eignum þeirra. Sjónarmið ábúendanna um vegleið urðu því með engu móti lögð að jöfnu við afstöðu eiganda jarðanna, en þegar kom að því að taka ákvörðun um veglínu lá fyrir að áfrýjendur lögðust eindregið gegn því að verða sviptir eign sinni.

Samkvæmt öllu framanröktu var skilyrði stjórnarskrárinnar um almenningþörf ekki uppfyllt til þess að stefndi Vegagerðin gæti beitt eignarnámi gegn áfrýjendum í umrætt sinn. Krafa þeirra um ógildingu eignarnámsins verður því tekin til greina. Stefndi Vegagerðin verður dæmdur til að greiða áfrýjendum málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, sem verður ákveðinn í einu lagi eins og nánar segir í dómsorði, en við ákvörðun hans er ekki tekið tillit til kostnaðar áfrýjenda af matsgerð dómkvaddra manna, enda skiptir hún engu fyrir úrslit málsins.

Dómsorð:

Héraðsdómur skal vera óraskaður um sýknu stefnda Norðurþings af kröfu áfrýjenda, Dagbjarts Boga Ingimundarsonar og Rafns Ingimundarsonar. Málskostnaður milli þeirra fellur niður í héraði og fyrir Hæstarétti.

Ógilt er eignarnám stefnda Vegagerðarinnar 4. október 2006 á 30,01 hekturum lands og 136.500 m³ af jarðvegi í landi jarðar áfrýjenda, Brekku í Núpasveit, vegna lagningar vegar frá þjóðvegi nr. 85 norðan Klapparóss austur um Hólaheiði í landi jarðarinnar.

Stefndi Vegagerðin greiði áfrýjendum samtals 2.000.000 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 5. maí 2008.

Mál þetta sem tekið var til dóms 7. apríl sl., er höfðað með birtingu stefnu 1. september 2007.

Stefnendur eru Dagbjartur Bogi Ingimundarson, Brekku í Núpasveit og Rafn Ingimundarson, Grófarsmára 5, Kópavogi.

Stefndi er Vegagerð ríkisins, Borgartúni 5-7, Reykjavík og sveitarfélagið Norðurþing, Stjórnsýsluhúsinu Ketilsbraut 9, Húsavík.

Stefnendur krefjast þess að felld verði úr gildi ákvörðun sveitarstjórnar Öxarfjarðarhrepps, nú sveitarfélagsins Norðurþings um veitingu framkvæmdaleyfis 27. apríl 2006 til Vegagerðar ríkisins vegna lagningar þjóðvegur yfir Hólaheiði um Hófaskarð.

Þá er þess krafist að ógilt verði með dómi yfirlýst eignarnám Vegagerðar ríkisins á 30,01 hektara lands og 136.500 m³ af jarðvegi úr jörðinni Brekku í Núpasveit vegna lagningar þjóðvegur eftir veglínu 141 frá þjóðvegi 86 frá Klapparósi að Katastöðum og austur að Blikalónsdal og veglínu 150 í Hólaheiði í landi Brekku yfir Hólaheiði um Hófaskarð samkvæmt bréfi Vegagerðar ríkisins dags. 4. október 2006 og matsbeiðni dags. 5. október 2006.

Jafnframt er þess krafist að Vegagerðin verði, hver sem úrslit máls verða, dæmd til að greiða stefnendum

málskostnað samkvæmt málskostnaðarreikningi að teknu tilliti til kostnaðar í matsmáli og 24.5% virðisaukaskatts en stefnendur eru ekki virðisaukaskattskyldir.

Stefnendur féllu frá kröfum sínum á hendur íslenska ríkinu.

Stefnda, Vegagerðin, krefst sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar samkvæmt málskostnaðarreikningi.

Stefnda, sveitarfélagið Norðurþing, krefst sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar samkvæmt málskostnaðarreikningi.

Málsatvik.

I

Mál þetta lýtur að tveimur stjórnvaldsákvörðunum sem stefnendur, sem eigendur Brekku í Núpasveit, krefjast ógildingar á, annars vegar ákvörðun sveitarstjórnar Öxarfjarðarhrepps um veitingu framkvæmdaleyfis til lagningar þjóðveggar yfir Hólaheiði um Hófaskarð og hins vegar yfirlýst eignarnám Vegagerðar ríkisins samkvæmt bréfi Vegagerðar ríkisins 4. október 2006 og matsbeiðni til Matsnefndar eignarnámsbóta frá 5. október 2006.

II

Á árinu 2002 hófst Vegagerðin handa við undirbúning veglagningar yfir Hólaheiði um Hófaskarð. Vegurinn átti að liggja frá þjóðvegi 85 skammt sunnan Kópaskers og liggja yfir Öxarfjarðarheiði í Öxarfjarðarhreppi og Svalbarðshreppi og koma af heiðinni nokkuð sunnan Raufarhafnar. Á 166. fundi sveitarstjórnar Öxarfjarðarhrepps, 17. maí 2002, var tekið fyrir mál og bókað eftirfarandi: „Sigurður Árnason skýrði frá því að í hönd færi vinna við umhverfismat á vegalögn um Hófaskarð með fyrirhuguðu vegstæði í gegnum býlið Katastaði. Sveitarstjórn beinir því til Vegagerðarinnar að athuga aðra möguleika t.d. að leggja veginn á landamerkjum.“ Ekki verður ráðið af gögnum málsins eða framburði sveitarstjórnarmannanna Rúnars Þórarinssonar eða Sigurðar fyrir dómi, að atkvæðagreiðsla hafi farið fram á fundinum. Á fundi hreppsnefndar Öxarfjarðarhrepps 18. september 2002 var til meðferðar tillaga að matsáætlun fyrir Norðausturveg. Í tillögu að matsáætlun var gert ráð fyrir því að hluti vegarkaflans, nánar tiltekið á vestasta kafla hans í Núpasveit í Öxarfirði, lægi um landareign Brekku. Bókað er á fundinum að sveitarstjórn leggi áherslu á að vegurinn yfir Hólaheiði komi niður sem næst Kópaskeri án þess að skerða búskaparaðstöðu þeirra jarða sem vegurinn komi til með að liggja um. Var sveitarstjóra falið að koma þessum sjónarmiðum á framfæri.

Lögmaður stefnanda ritaði bréf til Vegagerðar ríkisins 20. júní 2002 í tilefni af því að þeir hefðu fengið í hendur drög að matsáætlun Vegagerðar vegna Norðausturvegar. Þar koma fram mótmæli við fyrirhuguðum áformum Vegagerðar í þá átt að lagt verði nýtt vegarstæði í námunda við Presthólalón um jörðina Katastaði og Presthóla og yfir í land jarðarinnar Brekku. Orðrétt segir í niðurlagi bréfsins: „Af hálfu umbj.m er áskilinn allur réttur til þess að koma að athugasemdum, mótmælum og hvers konar umkvörtunum á síðari stigum. Umbj.m. telja þó rétt að fyrir liggi strax ótvíræð afstaða þeirra og mótmæli gagnvart hugmyndum Vegagerðarinnar og vænta þess að til mótmæla þeirra sem hér eru fram sett með formlegum hætti verði litið við úrlausn málsins og horfið verði alfarið frá því að taka af jörðinni Brekku land undir vegarstæði eða efnisnámur Vegagerðarinnar.“

Stefnendur óskuðu eftir því að fá að byggja þrjú frístundahús í landi Brekku og liggur frammi í málinu bréf aðstoðarmanns byggingarfulltrúa frá 30. september 2002, þar sem fram kemur að byggingarnefnd Norður-Þingeyinga hafi tekið jákvætt í þessa hugmynd annars stefnanda en fjalli ekki um byggingarleyfisumsókn fyrir en lóðarupprættir og teikningar af húsum liggi fyrir.

Með bréfi til oddvita Öxarfjarðarhrepps frá 16. október 2003 gerðu stefnendur hreppsnefnd grein fyrir því að þeir hefðu frá upphafi verið mótfallnir þeim hugmyndum að fyrirhuguð vegalagning um Hólaheiði milli Öxarfjarðar og Þistilfjarðar færi um land Brekku. Þá kemur fram í bréfi þessu að stefnendur hafi ítrekað kynnt Vegagerð ríkisins á

Akureyri um afstöðu sína. Bréf þetta var lagt fram á fundi hreppsnefndar 22. október 2003.

Með bréfi 6. apríl 2004 frá lögmanni stefnenda til Vegagerðar ríkisins áréttaði hann þá afstöðu stefnenda að þeir teldu ekki unnt að taka því þegjandi að Vegagerðin færi um veglínu 140 og 141, vestast á umræddum vegi og lögðu fram tillögur um annað vegstæði.

Með bréfi 16. september 2004, frá lögmanni stefnenda til Vegagerðar ríkisins, var áréttuð sú skoðun að fyrirhugað vegstæði kæmi til með að valda stefnendum verulegu tjóni.

Með bréfi Skipulagsstofnunar til Öxarfjarðarhrepps frá 25. febrúar 2005 var óskað eftir umsögn hreppsins vegna mats á umhverfisáhrifum Norðausturvegar um Hólaheiði, en matsskýrsla Vegagerðar hafði verið lögð fram í febrúar 2005. Vegagerðin lagði í meginatriðum til tvo valkosti á leiðinni yfir Hólaheiði, veglínur 150 og 140 sem báðar hlykkjast með fram landamerkjum Brekku og Presthóla, til skiptis um lönd jarðanna. Vestast á vegarkaflanum voru lagðir til þrjú valkostir, veglínur 140 og 141, norðan Klapparóss, Brekkumegin og veglína 150, sunnan Klapparóss, sem liggur um lönd Presthóla og Katastaða. Umsögn hreppsins var send Skipulagsstofnun með bréfi 23. mars 2005, en hinn 9. mars 2005 hafði umrætt vegstæði verið til umfjöllunar á fundi hreppsnefndar. Var þá gerð bókun þess efnis að sveitarstjórn Öxarfjarðarhrepps gæti ekki mælt með leið 150 frá núverandi þjóðvegi 85 austur fyrir Katastaði og lagði hún til að farin yrði leið 141, enda fylgdi sú leið núverandi heimreið að Katastöðum að mestu og hefði minnst rask í för með sér.

Stefnendur sættu sig ekki við afstöðu sveitarstjórnar og umsögn hennar um vegstæðin, eins og sjá má af bréfi lögmanns stefnenda til sveitarstjóra, Elvars Árna Lund, 22. mars 2005, þar sem gerð var sú krafa að sveitarstjórn tæki umrædda umsögn á ný á dagskrá sveitarstjórnar. Bréfi þessu svaraði lögmaður hreppsins 31. mars 2005. Í bréfinu er bent á að stefnendur hafi enn tíma til að skila inn álitum til Skipulagsstofnunar og til sveitarstjórnar áður en endanlegt framkvæmdaleyfi verði gefið út. Bréfi þessu svaraði lögmaður stefnenda með bréfi frá 4. apríl 2005. Þá sendu stefnendur athugasemdir sínar við matsskýrsluna til Skipulagsstofnunar í apríl 2005. Á fundi hreppsnefndar Öxarfjarðarhrepps 13. apríl 2005 var til umfjöllunar fyrirhuguð lagning Norðausturvegar um Hólaheiði. Var á fundinum samþykkt svohljóðandi bókun: „Bréf frá Sigurði Sigurjónssyni hrl. f.h. Rafns Ingimundarsonar og Boga Ingimundarsonar vegna bókunar sveitarstjórnar 9. mars 2005, 15. mál, umsögn sveitarstjórnar um norðausturveg um Hólaheiði. Bréf Jóns Höskuldssonar héraðsdómslögmanns, þar sem erindi landeigenda Brekku er svarað f.h. sveitarstjórnar. Einnig hafði borist bréf dags. 4/4 05 frá Sigurði Sigurjónssyni hrl. og athugasemdir og ábendingar landeigenda á Brekku í Núpasveit við matsskýrslu Vegagerðar ríkisins og VSÓ ráðgjafar vegna vegalagningar um Hólaheiði. Sveitarstjórn áréttar að í bókun sinni frá 9. mars sl., er sveitarstjórn einungis að benda á þá leið sem hún telur skynsamlegt að fara en hafnar ekki neinni þeirra leiða sem lagt er til, enda sveitarstjórn ekki úrskurðaraðili í málinu á þessu stigi. Er þessi bókun fullkomlega í samræmi við bókun sveitarstjórnar frá 18. september 2002 um sama mál, en þar segir: „sveitarstjórn leggur áherslu á að vegurinn yfir heiðina komi niður sem næst Kópaskeri án þess að skerða búskaparstöðu jarðanna sem vegurinn liggur um. Hér eftir sem hingað til er sveitarstjórn tilbúin til að funda með og ræða þá við landeigendur/ábúendar sem þess óska.“

Með úrskurði 3. ágúst 2005 féllst Skipulagsstofnun á fyrirhugaðar framkvæmdir samkvæmt veglínunum 140, 141 og 150. Fram komu þrjár kærur vegna úrskurðar Skipulagsstofnunar, þar á meðal kæra stefnenda, frá 6. september 2005, þar sem þeir kærðu þá niðurstöðu að fallist hefði verið á veglínur 140 og 141, en kröfðust þess að einungis yrði fallist á veglínu 150. Þá kærðu ábúendur Presthóla og Katastaða og kröfðust þess að eingöngu yrði fallist á veglínur 140 og 141 en að því yrði hafnað að fara með veginn um veglínu 150. Þá kærðu ábúendur Daðastaða sem töldu veglínur 140 og 141 betri og raunhæfari kost.

Í málinu liggur einnig frammi bréf Fornleifaverndar ríkisins frá 19. ágúst 2005 til Skipulagsstofnunar, þar sem segir m.a. að það sé mat stofnunarinnar að veglína 150 sé æskilegri kostur en veglínur 140 og 141 á þeim vegarkafli Norðausturvegar um Hólaheiði sem kallaður er 1. áfangi.

Sveitarstjórn Öxarfjarðarhrepps bárust til umsagnar frá umhverfisráðuneyti stjórnarsýslukæmur stefnenda og á fundi 21. október 2005 var umsögnin afgreidd. Þar var þeirri staðhæfingu stefnenda hafnað að vegstæði á leið 140 og 141 gengi á svig við skipulagstillögur svæðisins. Þá var því enn fremur hafnað að brotið hefði verið á stefndum við meðferð málsins hjá sveitarstjórn og kynningu þess á vegum starfsmanns Vegagerðarinnar fyrir sveitarstjórn. Stefnendur kveða að þeim hafi verið meinað að fá umsögn sveitarstjóra í hendur og sendu þeir sjálfir greinargerð til umhverfisráðuneytisins 5. desember 2005.

Með úrskurði frá 13. mars 2006 féllst umhverfisráðherra á veglagningu samkvæmt öllum framlögðum valkostum, með tilteknum skilyrðum. M.a. var svohljóðandi skilyrði sett til viðbótar þeim skilyrðum sem Skipulagsstofnun hafði sett: „Vegagerðinni ber að gæta yftrustu varkárni og nota aðferðir sem valda ekki skemmdum á Smalaskál verði leiðir 140 og 141 fyrir valinu í 1. áfanga.“ Var þetta skilyrði sett vegna staðhæfinga stefnenda um að framkvæmdir við umræddar veglínur 140 og 141 og titringur frá umferð gætu valdið hættu á Smalaskál, sem er helliskúti í landi Brekku.

Stefnendur sendu Vegagerð ríkisins bréf 3. apríl 2006, þar sem fram kom að þeir bönnuðu allar framkvæmdir á sínu landi að svo stöddu. Vegagerðin svaraði bréfi stefnenda með bréfi 2. maí 2006, þar sem fram kom að stefnda, Vegagerðin, hefði sótt um framkvæmdaleyfi til sveitarstjórnar Öxarfjarðarhrepps vegna lagningar vegar á leið 141. Umsókn um framkvæmdaleyfi hefði verið tekin fyrir á 211. fundi sveitarstjórnar 4. apríl 2006 og bókað að afgreiðslu umsóknar hefði verið frestað til að gefa eigendum Brekku og ábúendum Presthóla kost á að koma að sjónarmiðum sínum. Beiðni Vegagerðarinnar, um framkvæmdaleyfi var á ný til meðferðar á fundi hreppsnefndar 27. apríl 2006 og samþykkti sveitarstjórn á þeim fundi beiðni stefndu, Vegagerðarinnar um framkvæmdaleyfi, með skilyrðum um girðingu beggja vegna vegar og aðgengi búpenings að vatni úr Álftatjörn og útskotum sem nánar yrði greint í svarbréfi til framkvæmdaaðila. Á þennan fund mætti annar stefnenda og gerði hreppsnefndarmönnum grein fyrir sjónarmiðum eigenda Brekku vegna Norðausturvegar. Sveitarstjórn leitaði meðmæla Skipulagsstofnunar með bréfi, dags. 28. apríl 2006, þar sem ekki er aðalskipulag í gildi á því landsvæði sem vegur er lagður um. Í ofangreindu bréfi stefndu, Vegagerðarinnar, til lögmanns stefnenda frá 2. maí 2006, kemur m.a. fram: „Samkvæmt framangreindu er framhald málsins í höndum sveitarstjórnar og er yður bent á að koma sjónarmiðum umbjóðenda yðar á framfæri við sveitarstjórn. Jafnframt skal tekið fram að fáist framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar til lagningar vegar samkvæmt leið 141 mun Vegagerðin leita heimildar umbjóðenda yðar til að hefja framkvæmdir í landi Brekku gegn fullum bótum fyrir land og efnistöku til vegagerðar. Fáist slík heimild ekki er Vegagerðinni nauðugur einn kostur að beita eignarnámsheimild X. kafla vegalaga nr. 45/1994.“ Meðmæli Skipulagsstofnunar lágu fyrir með bréfi 2. júní 2006. Formleg afgreiðsla framkvæmdaleyfis fór fram á fundi sveitarstjórnar 25. september 2006 og var tilkynnt stefndu, Vegagerðinni, með bréfi 26. september 2006.

Lögmaður stefnenda lagði fram beiðni 20. júní 2006 um dómkvaðningu matsmanna við Héraðsdóm Norðurlands eystra, til að meta í sjö liðum eftirfarandi álitafni:

1. Þess er óskað að hinir dómkvöddu matsmenn leggi mat á, hvort tryggt sé ef leið 140 eða 141 verður valin til framkvæmda í landi Brekku, að Smalaskál og aðrar þær náttúruminjar og fornminjar, sem skoðaðar hafa verið og gefur að líta í greinargerð matsbeiðenda og Dr. Halldórs G. Péturssonar verði ekki fyrir röskun eða skemmdum, hvorki með beinu hnjaski vegna framkvæmda eða síðar vegna afleiðinga vegalagnar svo sem af titringi frá

umferð, mengun eða af öðrum ástæðum. Það er skoðun matsbeiðenda, að í forsendum Vegagerðar ríkisins sé ekki tekið tillit til þess, að hraunbrúnin nái mun sunnar og vestar en af gögnum vegagerðarinnar verði ráðið og að veglínur 140 og 141 séu í reynd báðar á eldhrauni sem vegagerðin hefur litið fram hjá. Eru matsmenn beðnir að kanna sjálfstætt mörk hraunbrúnar norðan Klapparóss af þessum ástæðum. Þess er óskað að hinir dómkvöddu matsmenn láti uppi rökstutt álit á þessu.

2. Við val á vegstæði telja matsbeiðendur, að þeir verði fyrir stórfelldu tjóni. Þess er óskað, að því tilefni, að hinir dómkvöddu matsmenn meti og skoði eftirfarandi:
 - a) Að metið verði til verðs það land, sem færi undir vegstæði og helgunarsvæði vegar yrði önnur hvor veglína 140 eða 141 valin vestan Könguáss.
 - b) Að metið verði til verðs með sama hætti það land, sem færi undir vegstæði (helgunarsvæði) við val á veglínu 140 eða 150 í Hólaheiði í landi Brekku. Í því sambandi benda matsbeiðendur á að land, sem lendir sunnan veglínu verður ónýtanlegt fyrir matsbeiðendur.
3. Þess er óskað að hinir dómkvöddu matsmenn meti til verðs það tjón, sem hlýst af því, að vegstæði 140 eða 141 verði valið með tilliti til skerðingar á möguleikum til reksturs rafstöðvar við Klapparós.
4. Þess er óskað að hinir dómkvöddu matsmenn láti uppi rökstutt álit á því, hvort mögulegt sé, að ferskvatnslindir við fornbylið Brekkusel muni spillast við vegstæði, sem fyrirhugað væri í línu 140 og 141.
5. Þess er óskað, að hinir dómkvöddu matsmenn meti til verðs það tjón, sem af hlýst við það, að ekki verður hægt að fénýta lóðir undir sumarbústaði (frístundarbyggð) með sölu lóða norðan við fyrirhugað vegstæði í línu 140 og 141 verði þeir kostir valdir undir vegstæði. Í því sambandi er rétt, að matsmenn horfi til þess, að sveitarstjórn samþykkti á sínum tíma áform matsbeiðenda um frístundabyggð í landi Brekku norðan Klapparóss, hjá fyrirhuguðum veglínunum 140 og 141 og hafa landeigendur allt frá því ljóst og leynt m.a. með gróðursetningu og friðun unnið að því að gera landið aðlaðandi fyrir sumarbústaðaeigendur með það fyrir augum að afsetja það síðar.
6. Þess er óskað að hinir dómkvöddu matsmenn láti uppi álit á því, hvort umrædd vegstæði 140 og 141 leiði til tjóns á girðingum og jafnframt, að metin verði sá gróður til verðs, sem kemur til með að fara undir umrædd vegstæði í línunum 140 og 141.
7. Ef tillögur Vegagerðar ríkisins eru skoðaðar sést, að um þrjár aðgreindar línur er að tefla frá vestri til austurs þ.e. lína 140 og 141 og 150. Er inn á Hólaheiði er komið renna línur þessar nokkuð saman. Þess er óskað, að hinir dómkvöddu matsmenn meti til verðs allt það land, sem lendir sunnan veglínu í landi Brekku og sé þá bæði horft til tillagna 140, 141 og 150 en um nokkurn mismun er að tefla á því hversu mikið land lendir sunnan eftir því hvert þessara vegstæða eða veglína yrði valin.“

Í matsgerð hinna dómkvöddu matsmanna, Freys Jóhannessonar tæknifræðings og Kristjáns Sæmundssonar jarðfræðings, frá 10. febrúar 2007, segir svo um Smalaskál að matsmenn telji að hrunchætta í Smalaskál af völdum umferðar sé nánast engin, hvor veglína sem valin yrði. Um hraunjaðarinn segja matsmenn að nýtt útbreiðslukort sýni að veglína 140 sé að mestu á hrauni. Veglína 141 sé í jaðri hraunsins á um 350 m kafla þar sem hann er hvað óljósastur og rennur mjög út í eitt við melinn. Þá segir jafnframt að það kæmi til kasta Skipulagsstofnunar að samþykkja eða hafna vegarstæði 141 sem snerti hraunið, en hafi áður verið sýnt alveg utan þess. Eldhraun (10% af yfirborði Íslands) hafi samkvæmt náttúruverndarlögum meira verndargildi en aðrar hliðstæðar jarðmyndanir, en ekki sé að sjá að sérstaklega sé sneitt hjá þeim með Hólaskarðsvegi, nema að því leyti að vegur um gervigígasvæðið í Presthólhrauni (veglína 150) hafi ekki verið valinn.

Um forna bæjartótt segjast matsmenn vera sammála því álit sem fram kemur í matsskýrslu VSÓ um að fornleifar, vörður o.fl. séu langt frá fyrirhuguðu vegstæði og þeim yrði því ekki hætta búin af vegagerð. Aðrar fornleifar á þessu svæði séu sams konar og aðrar fornleifar víða á landinu, þar sem vegir hafa verið lagðir, og látið hefur verið nægja að halda vitneskju um þær til haga.

Varðandi matslið 3 var niðurstaða matsmanna að veglagning, hvort sem væri um veglínu 140 eða 141, skerti ekki möguleika til reksturs rafstöðvar við Klapparós.

Varðandi matsliði 2, 5, 6 og 7 var álit matsmanna að land það sem einangraðist frá öðru nytjalandi, eða í þessu tilfalli sunnan veglínu að girðingu beggja vegna, lækkaði að markaðsverði um 2/3 hluta þess verðmætis sem aðliggjandi land hefði.

Niðurstaða matsliða 2 og 7 um meint tjón stefnenda vegna veglína 140 og 141 var samtals 11.870.529 krónur vegna veglínu 140, en 10.868.103 krónur varðandi veglínu 141.

Niðurstaða matsliðar 4, um spillingu ferskvatnslinda var sú að yrði veglína 140 eða 141 valin, nýttist vatnsbólið ekki, enda aðrir kostir fyrir hendi, þ.e. tenging við vatnsveitu Kópaskers eða borun í hraunið.

Niðurstaða matsliðar 5 var sú að ekki væri um umtalsvert tjón að ræða, fram yfir það sem metið var undir matslið 2, en vegna legu landsins og eiginleika til útivistar væri um að ræða frekari verðmætisrýrnun sem næmi 2.800.000 krónum, auk skógræktarplantna að verðmæti 300.000 krónur.

Niðurstaða matsliðar 6 var sú að tjón vegna eyðileggingar á girðingum næmi 150.000 krónum.

Matsliður 8

Þessi matsliður bættist við á matsfundi þann 9. ágúst 2006 og er svohljóðandi:

„Þess er óskað að hinir dómkvöddu matsmenn meti til verðs þá rýrnun á landi Brekku sem hingað til hefur verið skilgreind sem ósnortið víðerni, en fellur nú undir vegstæði með beinum og óbeinum hætti og tapar gildi sínu sem ósnortið land.“

Niðurstaða matsmanna var að verðlækkun á umræddu landsvæði væri um 10% af grunnverði þess eða um 2.800 kr. á ha. Verðrýrnun landsins sé því samkvæmt þessu $7.000 \times 2.800 = 19.600.000$ kr.

Samkvæmt ofangreindu var það álit hinna dómkvöddu matsmanna að verðmæti þess lands sem færi undir veg og sú verðrýrnun sem framkvæmdin hefði í för með sér næmi 24.720.529 krónum, yrði veglína 140 valin, en 33.718.103 krónum, yrði veglína 141 valin.

Með bréfi lögmanns stefnenda til matsmanna 7. mars 2007 var þess farið á leit að matsmenn leiðréttu „augljósar villur“ í matsgerð. Með bréfi matsmanna frá 12. mars 2007 er komið á framfæri þeirri leiðréttingu vegna matsliðar 1 að hrauntunga norðan við Brekkuselstættir nái lengra vestur en sýnt sé á korti, mynd 1 í matsgerðinni. Hrauntungan nái suður fyrir veglínu 140/141 sem þannig liggi yfir hana. Um þessa leiðréttingu gildi það sama og sagt hafi verið í niðurlagi umfjöllunar um matslið 1 að það kæmi til kasta Skipulagsstofnunar að samþykkja eða hafna vegstæði sem snerti við hrauninu.

III

Með bréfi dags. 30. ágúst 2006 gerði stefnda, Vegagerðin, stefnendum tilboð um bætur vegna fyrirhugaðra framkvæmda. Stefnda veitti stefnendum 15 daga frest til að svara bréfinu og var tekið fram í bréfinu að bærst svar ekki innan hinna tilgreindu tímamarka mætti búast við að málinu yrði vísað til Matsnefndar eignarnámsbóta. Ekkert svar barst frá stefnendum innan tilgreindra tímamarka. Lögmaður stefnenda hefur haldið því fram að hann hafi boðað fjarveru sína í september og hafi lögmanni stefndu, Vegagerðar, verið um það kunnugt.

Tilkynnti stefnda, Vegagerðin, stefnendum með bréfi 4. október 2006 að leitað yrði eignarnámsheimildar 45.

gr. vegalaga nr. 45/1994 og málinu vísað til Matsnefndar eignarnámsbóta. Daginn eftir, eða 5. október, var matsbeiðni send til Matsnefndar eignarnámsbóta. Lögmaður stefnenda ritaði þá bréf til stefndu, Vegagerðarinnar, 6. október 2006. Þar segir m.a. að það sé skoðun stefnenda að rétt sé að biða eftir niðurstöðu hinna dómkvöddu matsmanna áður en stefnda, Vegagerðin, hefjist handa um framkvæmdir eða knýi á um eignarnám. Tilboð um bætur í bréfi Vegagerðarinnar frá 30. ágúst 2006 var talið ótímabært og því hafnað. Þá segir í bréfinu að afstaða stefnenda sé óbreytt og þeir leggist alfarið gegn framkvæmd þeirri sem ætlað sé að fara um veglínu 140 og 141 vestan Katastaða.

Stefnda, Vegagerðin, svaraði bréfi lögmanns stefnenda með bréfi frá 10. október 2006. Þar var áréttað að niðurstaða skipulagsyfirvalda um legu vegarins lægi fyrir. Enn fremur var greint frá því að útboð framkvæmda væri á næsta leiti. Stefnda áréttaði nauðsyn þess að beita eignarnámshéimildinni af þessum sökum en tók jafnframt fram að sem fyrr væri vilji til samningaviðræðna og að matsmáli yrði lokið með sátt. Erindi stefndu, Vegagerðarinnar, var tekið fyrir 16. október 2006 hjá Matsnefnd eignarnámsbóta. Lét þá lögmaður stefnenda bóka andmæli við framgangi matsmálsins fyrir nefndinni, þar sem ekki lægi fyrir ákvörðun matsbeiðenda um eignarnám. Einnig vegna þess að rekið væri matsmál um samkynja efni og auk þess vegna þess að niðurstaða um vegstæði lægi ekki fyrir, en forsendur umhverfismats hefðu verið vefngdar og matsgerð dómkvaddra matsmanna myndi taka á því álitaefni.

Matsnefndin taldi lagaskilyrði fyrir hendi til að málið héldi áfram fyrir nefndinni. Vettvangsganga var ákveðin 9. nóvember 2006, en vegna snjóá var henni frestað. Varð úr að vettvangsskoðun frestaðist til sumars 2007. Áður, eða í febrúar 2007, var lögð fram matsgerð hinna dómkvöddu matsmanna og síðar leiðrétt matsgerð. Í apríl 2007 auglýsti Vegagerðin útboð á umræddri framkvæmd og með bréfi frá 23. maí 2007 sendi stefnda stefnendum bréf þar sem fram kom að fyrirhuguð framkvæmd væri í samræmi við úrskurð umhverfisráðherra sem fallist hefði á lagningu vegar samkvæmt leiðum 140, 141 og 150. Í bréfinu ítrekaði stefnda fyrri afstöðu vegna vestasta hluta veglínunnar og tíundaði röksemdir þar að lútandi. Í niðurlagi bréfsins segir að stefnda geri ráð fyrir að umrædd matsgerð dómkvaddra matsmanna verði lögð fram í Matsnefnd eignarnámsbóta og komi til skoðunar við mat á bótum. Stefnda sé reiðubúin til að horfa til matsgerðar að einhverju leyti um mögulegar sættir við stefnendur, en ljóst sé að ekki verði fallist á matsniðurstöðu að öllu leyti hvað snerti ákvörðun bóta. Ekki sé þó unnt að fallast á þá kröfu stefnenda að leggja veginn eftir leið 150.

Með bréfi stefndu, Vegagerðarinnar, til lögmanns stefnenda 21. desember 2007 var tilkynnt að stefnendum hefðu verið metnar bætur samkvæmt úrskurði matsnefndar eignarnámsbóta frá 28. nóvember 2007, að fjárhæð 11.885.000 kr. auk 3.500.000 kr. í málskostnað vegna eignarnáms á landi undir Norðausturveg og jarðefni til vegagerðar í landi jarðarinnar Brekku, Norðurþingi. Í bréfinu er því lýst yfir að stefnda, Vegagerðin, uni úrskurði matsnefndar eignarnámsbóta og taki umráð hins eignarnumda.

Bréfi þessu svaraði lögmaður stefnenda með bréfi frá 28. desember 2007, þar sem því er mótmælt að stefnda slái eign sinni á land stefnenda, áður en niðurstaða dómstóla liggja fyrir.

Þá liggur fyrir tölvuskeyti frá lögmanni stefnenda 19. febrúar 2008, til lögmanns stefnda, þar sem fram kemur að greiðsla eignarnámsbóta verði geymd á hæstu mögulegu bankavöxtum uns niðurstaða liggja fyrir í dómsmáli þessu. Sama afstaða kom fram í bréfi hans frá 20. febrúar 2008.

Fyrir dóminn komu og gáfu skýrslur aðilar málsins, svo og matsmennirnir Freyr Jóhannesson og Kristján Sæmundsson, Gunnþóra Jónsdóttir, Sigurður Árnason, Rúnar Þórarinsson og Elvar Árni Lund.

Stefnandi, Dagbjartur Bogi, var spurður um fund sveitarstjórnar 27. apríl 2006 og hvort hann hefði fengið boðun á þann fund, en bókað hafi verið á fundi sveitarstjórnar 4. apríl 2006, að frestað væri afgreiðslu framkvæmdaleyfis til að gefa landeigendum Brekku og Presthóla kost á að koma á framfæri sínum sjónarmiðum.

Kvaðst stefnandi ekki hafa fengið boðun á þann fund, en hann hefði hins vegar verið staddur af tilviljun á Kópaskeri rétt áður en fundur hófst. Hafi hann fengið að gera grein fyrir sjónarmiðum sínum áður en formlegur fundur hófst.

Elvar Árni Lund, fyrrum sveitarstjóri, kvaðst muna eftir því að hafa séð bréf stefnenda frá 15. október 2003 ásamt greinargerðum og athugasemdum stefnenda vegna fyrirhugaðrar veglagningar. Hann kvað að sér og öðrum sveitarstjórnarmönnum hefði verið vel kunnugt, alveg frá upphafi málsins, um andstöðu stefnenda við veglagningu um land Brekku. Kvaðst hann hafa rætt þessi mál við stefnanda, Dagbjart Boga, bæði á förnum vegi og í síma. Þá kvaðst hann hafa farið á vettvang ásamt öðrum sveitarstjórnarmönnum, að jörð Brekku, áður en framkvæmdaleyfið var veitt og hitt stefnanda, Dagbjart Boga, að máli. Hafi hann gengið með sveitarstjórnarmönnum um landið. Þá kvaðst hann einnig muna til þess að eina skiptið sem stefnendum hefði verið neitað um gögn í málinu, hefði verið er þeir báðu um umsögn sveitarstjórnar til umhverfisráðherra, en hana hefðu stefnendur fengið eftir að umsögnin hafði verið send umhverfisráðherra. Hann kvaðst hafa gætt þess sérstaklega að vanda til stjórnýslu í þessu máli, þar sem sú afstaða stefnenda hefði verið ljós að mál þetta færi fyrir dómstóla. Fundargerðir sveitarstjórnar hafi verið settar á „internetið” samdægurs.

Að öðru leyti en að ofan greinir þykir ekki þörf á að rekja framburði aðila og vitna fyrir dóminum.

Málsástæður og lagarök stefnenda.

A.

Málsástæður varðandi ógildingu framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar Öxarfjarðarhrepps.

Stefnendur benda á að framkvæmdaleyfi það sem sveitarstjórnin veitti á fundi sínum 27. apríl 2006 hafi verið ófullnægjandi og óskýrt. Það hafi verið óskilgreint í afgreiðslu sveitarstjórnar, þannig að ekki komi fram fyrir hvaða veglinu framkvæmdaleyfi sé veitt. Reglur um efni framkvæmdaleyfis hafi því verið brotnar. Þá hafi fyrri ákvarðanir sveitarstjórnar verið teknar af mönnum sem voru vanhæfir, en létu málin til sín taka við afgreiðslu. Einnig hafi rannsóknarreglan verið brotin, en fyrir liggja að sveitarstjórnin hafi ekki gefið stefnendum raunverulegan möguleika á að fjalla um framkvæmdaleyfið. Þeir hafi ekki fengið tilkynningu um ákvörðun sveitarstjórnar um veitingu framkvæmdaleyfis og ekki verið upplýstir um kærunguleika. Sé það skýrt brot á andmælareglu 13. gr. stjórnýslulaga og tilkynningarskyldu stjórnvalds, sbr. 14. gr. stjórnýslulaga. Þá hafi upplýsingaregla einnig verið brotin á stefnendum, sbr. 15. gr. laganna. Engu breyti í því sambandi þótt stefnda, Vegagerð ríkisins, hafi upplýst umboðsmann stefnenda í bréfi dags. 2. maí 2006, að stefnda, Vegagerðin, hefði sent erindi til sveitarstjórnar með beiðni um framkvæmdaleyfi. Bréf þetta hafi verið ritað og sent eftir að framkvæmdaleyfi hafi verið útgefið og afgreitt og veitt stefndu, Vegagerðinni, 27. apríl 2006.

Þá byggja stefnendur einnig á því að fyrirhuguð veglagning í 1. áfanga, frá Klapparósi að Katastöðum um línu 141, sé í andstöðu við skipulagshugmyndir sveitarfélagsins. Þannig liggja fyrir að sveitarstjórn hafði veitt vilyrði fyrir byggingu frístundabyggðar á því svæði, sem afmarkað er til útivistar og skógræktar en sé nú ætlað undir veglinur Vegagerðarinnar. Telja stefnendur það fara í bága við gildandi skipulag og ályktun sveitarstjórnar.

B.

Málsástæður varðandi ógildingu eignarnáms

Stefnendur byggja á því að starfsmaður Vegagerðarinnar, löglærður fulltrúi, sé ekki bær að lögum til að taka ákvörðun um eignarnám eins og til er stofnað með bréfi frá 4. október 2006. Vegamálastjóri sé ekki heldur bær að lögum að taka ákvörðun um eignarnám en í lögum nr. 45/1994 komi hvergi fram að vegamálastjóri skuli taka ákvörðun um eignarnám eins og hér hátti til. Segi í lögnum að sá ráðherra sem með samgöngumál fari hafi yfirstjórn vegamála, en í 11. gr. laganna segi að ráðherra geti að fengnum tillögum vegamálastjóra, heimilað eignarnám lands til

lagningar tiltekinna vega, einkavega, reiðvega, hjólreiða- og göngustíga, enda komi fullar bætur fyrir. Í þessu geti engan veginn falist, að vegamálastjóri eigi að taka ákvörðun um eignarnám þjóðvega, en ráðherra um allar aðrar tegundir vega. Stefnendur benda á að eignarnám sé skerðing á eignarrétti, sem varinn sé af 72. gr. stjórnarskrár. Eignarnám sé undanþáguákvæði, þar sem ströng skilyrði þurfi að vera uppfyllt. Fráleitt geti talist að vegamálastjóri, sem sé fulltrúi Vegagerðarinnar, og fari með forræði á andstæðum hagsmunum við eignarnámsþola hafi ákvörðunarvald um það hvort eignarnám skuli yfirleitt fara fram eða ekki. Vegamálastjóri sé, eðli málsins samkvæmt, vanhæfur til að taka slíka ákvörðun. Ráðherra haldi á því ákvörðunarvaldi og það sé ekki framseljanlegt í hendur vegamálastjóra eins og hér hátti til.

Þá er á því byggt að ótvírætt skilyrði fyrir eignarnámi sé að raunhæfar viðræður um samninga um kaup á eignum hafi farið fram milli aðila áður en eign er tekin eignarnámi. Ljóst sé að eignarnám sé aðeins lokaúrræði eignarnema, þegar ljóst sé að samningar takist ekki og önnur skilyrði fyrir eignarnámi séu uppfyllt. Stefnda, Vegagerðin, hafi tekið einhliða ákvarðanir í málinu, alveg án samráðs við stefnendur. Þannig hafi stefnda haft uppi hótanir um að fara í eignarnám, með bréfi frá 2. maí 2006, þrátt fyrir meðferð matsmáls hinna dómkvöddu matsmanna. Engar viðræður hafi þá átt sér stað um bætur, en með bréfi 30. ágúst 2006 hefði stefnendum verið sent bréf þar sem boðnar voru fram bætur. Tilboð stefndu um bætur séu ekki samningaviðræður. Bréf þetta hafi ekki borist lögmanni stefnenda fyrr en síðla í september 2006, en stefnda hefði sett tveggja vikna frest. Lögmaður stefnenda hefði sent bréf 6. október 2006, þar sem fram kom að ekki væri unnt að taka tilboði um bætur meðan matsgerð dómkvaddra matsmann lægi ekki fyrir.

Þá benda stefnendur á að ekki sé lýsing í matsbeiðni til Matsnefndar eignarnámsbóta á því landi sem krafist sé eignarnáms á, og ekki heldur lýsing á því hvar það jarðefni sé staðsett sem krafist sé eignarnáms á. Því uppfylli beiðni Vegagerðarinnar ekki ákvæði og skilyrði 1. mgr. 61. gr., sbr. 60. gr. laga nr. 91/1991.

Stefnendur byggja á því að lagning Norðausturvegar eftir veglínu 141 til austurs leiði til þess að náttúruperlu sé spillt. Landið hafi verið afgirt frá 1945 og sé friðað. Með umræddri veglínu spillist jafnframt ferskvatnslindir við Klapparós og náttúruvætti eins og Smalaskál og fleiri vætti og minjar muni vera í stórhættu vegna slíkrar veglagningar. Þá hafi verið bent á að snjóalög séu sunnan undir Könguási og norðan Klapparóss, en svo virðist sem stefnda, Vegagerðin, hafi leitt hjá sér upplýsingar staðfróðra aðila um aðstæður og staðhætti. Vakin sé athygli á umsögn Fornleifaverndar, en hún mæli eindregið með að leið 150 verði valin til þess að komast hjá því að valda spjöllum á fornminjum og náttúruvætti.

Þá leiði hagsmunamat til þeirrar niðurstöðu að val á veglínu 141 vestan Katastaða með þeim hætti, sem fyrirhugað sé af hálfu stefndu, uppfylli ekki skilyrði 72. gr. stjórnarskrár um mat á almenningsþörf. Aðrar leiðir séu færar sem ekki hafi jafn mikil náttúruspjöll í för með sér. Augljósir annmarkar séu á ákvörðun stefndu, Vegagerðar ríkisins, um eignarnám, en stefnda hafi aldrei tekið afstöðu til þess hverju það varðaði að einn af þremur valkostum fælu það í sér að ekki þyrfti að taka land eignarnámi. Skilyrði eignarnáms sé almannþörf. Stefnda, Vegagerðin, hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni og gefið stefnendum kost á andmælum, um það hvort almannþörf sé svo rík að velja beri fremur veglínu 141 frá þjóvegi 85, en að fara um eigið land, þ.e. veglínu 150.

Þá er á því byggt af hálfu stefnenda að meðalhófsregla stjórnarsýsluréttar hafi verið brotin. Val á veglínu 141 frá Klapparósi að Katastöðum hafi ekki verið vægasta úrræðið. Þá hafi meðalhófsregla einnig verið brotin með því að eignarnámi hafi strax verið beitt áður en önnur og vægari úrræði voru fullreynd, þ.e. samningar við stefnendur. Þessir annmarkar séu verulegir og leiði til þess að ákvörðun um eignarnám sé ógildanleg. Svo virðist sem stefndu, Vegagerðinni, hafi verið fengið sjálfsvald um ákvörðun á veglínu. Stefnda, Vegagerðin, kynni stefnendum einhliða

ákvörðun sína með bréfi 2. maí 2006, en hafi virt að vettugi umsagnar- og andmælarétt stefnenda í samræmi við ákvæði stjórnáskilulaga.

Stefnendur telja ljóst að rannsóknarskylda stefndu hafi verið brotin og meðalhófsregla stjórnáskiluréttar varðandi efnistöku í landi stefnenda. Stefnda taki nú efni í þjóðveg úr námum í landi Presthóla, en hafi möguleika á að taka ómælt efni úr námum í landi ríkisins. Stefnda, Vegagerðin, kjósi að taka efni úr landi stefnenda, þótt aðrar leiðir séu augljóslega færar.

Að lokum benda stefnendur á að engin ákvörðun um eignarnám hafi verið lögð fram í málinu, einungis matsbeiðni til Matsnefndar eignarnámsbóta, en heimild til eignarnáms og ákvörðun stjórnvalds um eignarnám þurfi að liggja fyrir. Ekki sé nægilegt að starfsmaður Vegagerðar ríkisins leggi fram matsbeiðni. Stefnendur telja andmæla-reglu stjórnáskiluréttar hafa verið brotna, þar sem þeim hafi einungis verið gefinn stuttur frestur til að koma að andmælum við hótun um eignarnám. Þá hafi rannsóknarregla einnig verið brotin með því að stefnda, Vegagerðin, hafi lýst yfir eignarnámi, áður en matsskýrsla hinna dómkvöddu matsmanna hafi legið fyrir.

Stefnendur vísa til 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, 72. gr. stjórnarskrár, vegalaga nr. 45/1994 og laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Þá er einnig vísað til stjórnáskilulaga nr. 37/1993.

Málsástæður og lagarök stefndu, Vegagerðar ríkisins.

Stefnda mótmælir þeim skilningi stefnenda að starfsmaður stefndu sé ekki bær að lögum til að taka ákvörðun um eignarnám, eða að vegamálastjóri sé ekki bær að lögum til að taka slíka ákvörðun. Stefnda byggir á því að samkvæmt 1. mgr. 5. gr. vegalaga sé hún veghaldari þjóðvega, en samkvæmt 7. gr. s.l. séu þjóðvegir þeir vegir sem ætlaðir eru almenningi til frjálsrar umferðar, haldið er við af fé ríkisins og upp séu taldir í vegaáætlun, safnvegaáætlun og landvegaskrá. Sem veghaldara þjóðvega hljóti það að felast í skyldum stefndu að fara með eignarnámsheimildir vegna lands undir þjóðvegi. Stefnda hafi annast alla þætti eignarnámsmeðferðarinnar, þ.m.t. rekstur mála fyrir Matsnefnd eignarnámsbóta og dómstóla um áratugaskeið. Byggir stefnda á að þessi málsmeðferð sé venjuhelguð og staðfest með athugasemdalausri framkvæmd Matsnefndar eignarnámsbóta og dómstóla. Þá byggir stefnda á því að áratuga hefð sé fyrir því að lögmaður stefndu hverju sinni fari með eignarnámsmál f.h. stefndu. Lögmaður sá sem í hlut eigi sé löglærður starfsmaður stefndu og hafi sérþekkingu á málaflokknum. Hann fari því með eignarnámsmál í umboði vegamálastjóra sem veiti stefnda forstöðu, sbr. 1. mgr. 4. gr. vegalaga nr. 45/1994. Hefð sé komin á þessa framkvæmd og hafi lögmaður stefndu, sem jafnframt sé starfsmaður stefndu farið með þessi mál án athugasemda Matsnefndar eignarnámsbóta og dómstóla. Framangreindur skilningur styðjist líka við IX. kafla vegalaga nr. 45/1994 þar sem fjallað sé sérstaklega um eignarnám og fleira því tengt.

Varðandi þá málsástæðu stefnenda að ekki hafi farið fram raunhæfar viðræður um samninga um kaup á eignum áður en þess hafi verið óskað að eignir væru teknar eignarnámi, kveður stefnda að hún hafi sinnt skyldu sinni til að leita samninga við stefnendur þrátt fyrir að þeir hefðu lýst yfir afdráttarlausri andstöðu við framkvæmdirnar. Það komi fram í bréfi stefnenda dags. 3. apríl 2006, þar sem stefnendur lýsi því yfir að þeir vilji ekki una úrskurði umhverfisráðuneytisins og telji hann ekki standast lög eða vera skilvirka og skipulega og skýra stjórnáskilulega afgreiðslu málsins. Þar komi jafnframt fram að stefnendur leggist gegn hvers konar framkvæmdum vegna fyrirhugaðrar vegalagningar og banni afdráttarlaust allar framkvæmdir og röskun á sínu landi, sem tilheyri jörðinni Brekku. Þrátt fyrir þessa yfirlýstu andstöðu stefnenda, hafi stefnda, með bréfi 30. ágúst 2006, boðið stefnendum bætur vegna fyrirhugaðra framkvæmda, allt í því augnamiði að freista þess að ná samningi við stefnendur áður en gripið var til þess neyðarúræðis að óska eftir eignarnámi. Hafi stefnda veitt stefnendum 15 daga frest til að svara bréfinu og hafi

verið tekið fram í bréfinu að málinu yrði vísað til Matsnefndar eignarnámsbóta, bærist ekki svar innan tilgreindra tímamarka. Ekkert svar hafi borist frá stefnendum innan tilgreindra tímamarka. Hafi því stefnda tilkynnt, með bréfi 4. október 2006, að hún hygðist óska eignarnáms og sent matsbeiðni til Matsnefndar eignarnámsbóta í kjölfarið. Stefnendur hafi hins vegar hafnað tilboði um bætur með bréfi 6. október 2006, og talið það ótímabært. Hafi sú afstaða stefnenda verið áréttuð að þeir legðust alfarið gegn framkvæmd þeirri, sem ætlað var að fara um veglínu 140 og 141, vestan Katastaða. Í bréfi stefndu, þar sem framangreindu bréfi stefnenda var svarað, var áréttuð að kæmi í ljós vilji undir rekstri málsins til samninga af hálfu stefnenda, væri stefnda fús til samningaviðræðna. Hafi stefnda jafnframt bent stefnendum á þann möguleika að unnt væri að fresta meðferð málsins á meðan sáttaumleitanir færu fram. Ekki hafi reynt á það, þar sem afstaða stefnenda hafi verið afdráttarlaus.

Stefnda telur að með framangreindri framgöngu sinni hafi hún gert allt sem ætlast hafi mátt til af henni við þessar aðstæður til að ná samningum við stefnendur áður en reyndi á eignarnámsleiðina. Stefnendur hafi hins vegar frá upphafi lýst andstöðu við þá veglínu sem stefnda hafi ákveðið að mæla með og skipulagsyfyrvöld hafi ákveðið að farin yrði. Stefnendur hafi í engu svarað tilboði stefndu öðru en því að bjóða fram aðra veglínu en skipulagsyfyrvöld hafi ákveðið. Stefnda geti ekki samið um annan kost en skipulagsyfyrvöld ákveði, sbr. 29. gr. vegalaga nr. 45/1994 og skipulags- og byggingalög.

Stefnda telur það ekki hafa verið í samræmi við lög ef beiðni hefði verið með samningaviðræður haustið 2006 þar til niðurstöður dómkvaddra matsmanna hefðu legið fyrir. Samkvæmt 46. gr. vegalaga nr. 45/1994 beri að ákveða bætur með samkomulagi eða mati samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms. Ekki sé gert ráð fyrir að dómkvaddir matsmenn ákvarði bætur. Þá telur stefnda að það hafi verið fyrri sláttur af hálfu stefnenda að neita samningaviðræðum með bréfi 6. október 2006 á þeim grunni að biða ætti niðurstaðna dómkvaddra matsmanna. Það sjáist best á því að þegar niðurstöður lágu loks fyrir í febrúar 2007, hafi stefnendur ítrekað fyrri afstöðu sína um að neita að ganga til samninga um veglínu sem ákveðin hafði verið af skipulagsyfyrvöldum. Andstaða þeirra hafi verið skýr og óháð niðurstöðum hinna dómkvöddu matsmanna.

Varðandi þá málsástæðu stefnenda að matsbeiðni sé efnislega óskýr, bendir stefnda á að matsbeiðni hafi verið í samræmi við áratuga athugasemdalausa venju/hefð og tilgreining hins eignarnumda nægilega skýr. Í tilboði stefndu til stefnenda á dómskjali 32 og matsbeiðni á dómskjali 36 sé land tilgreint í hekturum og sundurgreint í ræktunarland, beitiland og heiðarland. Þá séu bæði veglína og efnistökusvæði á heiðinni sýnd með myndrænum hætti. Byggi stefnda á því að tilgreining hins eignarnumda sé nægilega skýr til að unnt sé að átta sig á að hverju eignarnámið beinist, þannig að unnt sé að meta bætur til stefnenda.

Einnig hafi Matsnefnd eignarnámsbóta fallist á að tilgreining hins eignarnumda hafi verið nægilega skýr og að lagaskilyrði hafi verið fyrir hendi til að málið héldi áfram hjá nefndinni. Þá hafi hvorki verið bókaðar athugasemdir varðandi það atriði við fyrirtöku málsins 16. október 2006 né síðar, hvorki frá lögmanni stefnenda né Matsnefnd eignarnámsbóta.

Kveður stefnda að sú málsástæða stefnenda, að val á veglínu 141 uppfylli ekki skilyrði 72. gr. stjórnarskrár um almenningsþörf, sé fráleit. Umræddar framkvæmdir séu í samræmi við þingsályktun um samgönguáætlun, sbr. ljósrit úr samgönguáætlun á dómskjali nr. 64. Þá hafi Skipulagsstofnun með úrskurði sínum fallist á fyrirhugaðar framkvæmdir samkvæmt veglínum 140, 141 og 150. Hið sama hafi umhverfissráðherra gert með úrskurði uppkveðnum 13. mars 2006. Þá séu fyrirhugaðar framkvæmdir í samræmi við skipulag, en stefnda sé skylt að fara eftir gildandi skipulagi, sbr. 29. gr. vegalaga. Þannig sé enginn vafi á því að fyrirhugaðar framkvæmdir uppfylli kröfur 72. gr. stjórnarskrár um almenningsþörf.

Varðandi þá málsástæðu að meðalhófsregla stjórnarsýsluréttar hafi verið brotin við meðferð málsins, þar sem vægasta úrræði hafi ekki ráðið vali á veglínu, vísar stefnda til þess að bæði Skipulagsstofnun og umhverfisráðherra hafi fallist á allar þrjár veglínurnar. Eigendur og eða ábúendur aðliggjandi jarða hafi hins vegar verið ósammála um hvar vegurinn ætti að liggja. Ákvörðun stefndu um val á veglínu byggir á vegtæknilegum atriðum, umhverfissjónarmiðum og kostnaðarhagkvæmni. Ákvörðun stefndu byggir því á málefnalegum forsendum.

Varðandi þá málsástæðu stefnenda að rannsóknarregla og meðalhófsregla hafi verið brotnar við val á námum til efnistöku, vísar stefnda til þess að hagkvæmnissjónarmið liggja að baki ákvörðun um val á námum. Þar komi til skoðunar náttúruverndarsjónarmið, staðsetning, gæði efnis og kostnaður við að vinna það. Sú ákvörðun sé byggð á málefnalegum forsendum.

Um lagarök vísar stefnda til vegalaga, einkum 4., 5., 18. og 29. gr. þeirra og IX. kafla laganna. Þá vísar stefnda til laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms, til skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, ákvæða stjórnarsýslulaga og ákvæða laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

Málsástæður og lagarök stefnda, Norðurþings.

Stefndi kveður ákvörðun um framkvæmdaleyfi Vegagerðarinnar ekki hafa verið tekna 27. apríl 2006, heldur 25. september sama ár, enda hafi afgreiðsla hreppsnefndar Öxarfjarðarhrepps á fundi 27. apríl 2006 ekki verið fullnaðarafgreiðsla málsins heldur hafi komið í hlut bæjarstjórnar stefnda að veita hið umbeðna leyfi. Þá byggir stefndi enn fremur á því að stefna hefði átt framkvæmdaraðila, þ.e. Vegagerðinni, til að þola ógildingun framkvæmdaleyfis, en ekki sveitarstjórn þeirri sem leyfið veitti, enda hafi hún enga hagsmuni af úrlausn málsins. Því kunni að vera nauðsynlegt að vísa frá dómi kröfu stefnenda á hendur stefnda, án kröfu þar um.

Varðandi þá málsástæðu stefnenda, að undirbúningur sveitarstjórnar að ákvörðun um veitingu framkvæmdaleyfis, hafi verið ófullnægjandi þar sem „fyrri ákvarðanir“ hafi verið teknar af mönnum sem hafi verið vanhæfir, heldur stefndi fram að þessi staðhæfing sé engum rökum studd við lýsingu stefnenda á málsástæðum. Í málsatvikakafla stefnenda komi hins vegar fram að Sigurður Árnason, hreppsnefndarmaður og ábúandi á ríkisjörðinni Presthólum, hafi greitt atkvæði um málefni sem varðaði hann persónulega. Þá sé það rakið að Sigurður Árnason hafi óskað eftir að kaupa jörðina Presthóla án þess að skýrt sé hverju það geti varðað kröfur stefnenda. Sé vandséð á hvaða rökum þessi málsástæða stefnenda hvíli, þar sem fyrirhuguð veglína Norðausturvegar liggir um óskipt land jarðanna Katastaða og Presthóla og skeri land þeirra, ekki síður en land Brekku. Hagsmunir eigenda og ábúenda Brekku og Presthóla fari saman í málinu og vandséð hvernig Sigurður Árnason geti greitt atkvæði á fundi hreppsnefndar með eigin hagsmunum en gegn hagsmunum stefnenda.

Þá kveður stefndi að ekki sé að öllu leyti útskýrt af hálfu stefnenda að hvaða leyti þeir byggir á því að ákvörðunin hafi ekki verið undirbúin lögum samkvæmt. Fyrir liggir að hreppsnefndin hafi kynnt sér rannsóknir og athuganir á mögulegum veglínunum og hugsanleg áhrif á umhverfi svæðisins, m.a. með vettvangsgöngu á svæði fyrirhugaðra framkvæmda. Þau gögn sem um ræði séu einkum samantekt Halldórs G. Péturssonar hjá Náttúrufræðistofnun Íslands, Matsskýrsla VSÓ ráðgjafar, athugasemdir og ábendingar stefnenda, úrskurður Skipulagsstofnunar og úrskurður umhverfisráðherra. Öll framangreind gögn hafi legið fyrir þegar hreppsnefndin hafi fjallað um málið og tekið ákvörðun á fundi sínum 27. apríl 2006 um að leita eftir meðmælum frá Skipulagsstofnun vegna hins umbeðna framkvæmdaleyfis.

Hafi hreppsnefndin verið knúin til að fara þá leið, þar sem fyrirhuguð framkvæmd hafi verið á óskipulögðu svæði. Aðalskipulag fyrir Öxarfjarðarhrepp liggir ekki fyrir á því svæði sem um ræði og samkvæmt 3. tl. í ákvæði til bráðabirgða með skipulags- og byggingalögum nr. 73/1997 geti sveitarstjórn, án þess að fyrir liggir staðfest aðal- eða

svæðisskipulag eða samþykkt deiliskipulag, að fengnum meðmælum Skipulagsstofnunar, leyft einstakar framkvæmdir sem sótt er um.

Umbeðið framkvæmdaleyfi samkvæmt umsókn Vegagerðarinnar í bréfi frá 22. mars 2006 hafi verið til meðferðar hjá hreppsnefnd Öxarfjarðarhrepps á fundi nefndarinnar 4. apríl 2006 og hafi þá verið ákveðið að fresta umfjöllun og afgreiðslu málsins og gefa stefnendum kost á að tjá sig um málið. Á fundi nefndarinnar 27. apríl hafi svo verið ákveðið að leita tilskilinna meðmæla Skipulagsstofnunar. Þar með hafi afskiptum hreppsnefndar af málinu lokið og við hafi tekið hið nýja sveitarfélag, Norðurþing, við sameiningu sveitarfélaganna. Það hafi því komið í hlut stefnda að veita hið umbeðna leyfi og hafi það verið gert á fundi bæjarstjórnar stefnda 25. september 2006.

Varðandi þá málsástæðu stefnenda að hreppsnefnd Öxarfjarðarhrepps hafi aldrei gefið stefnendum raunverulegan kost á að fjalla um framkvæmdaleyfið bendir stefndi á að stefnendur hafi fengið eðlileg tækifæri til að tjá sig um málið og hafi afstaða þeirra legið fyrir við lokaafgreiðslu málsins í september 2006. Með bréfi til oddvita Öxarfjarðarhrepps frá 15. október 2003 hafi stefnendur látið í ljós þá skoðun sína að þeir væru mótfallnir tilteknum hugmyndum um veglagningu um Hólaheiði milli Öxarfjarðar og Pistilfjarðar. Komi fram í bréfinu að þessi skoðun stefnenda hafi ítrekað verið tilkynnt Vegagerðinni og þar komi fram röksemdir stefnenda fyrir afstöðu þeirra. Þessi skoðun var kunnug hreppsnefnd Öxarfjarðarhrepps og að stefnendur hvikuðu ekki frá andstöðu sinni við veglínur 140 og 141. Stefnendur hafi notið aðstoðar lögmanns frá upphafi málsins og hafi hann komið sjónarmiðum þeirra á framfæri við hreppsnefndina áður en hún hafi tekið ákvörðun um að leita meðmæla með framkvæmdaleyfinu til Skipulagsstofnunar. Þá hafi á fundi hreppsnefndar 4. apríl 2006 verið frestað afgreiðslu á beiðni Vegagerðarinnar um framkvæmdaleyfi gagnert til að leita eftir sjónarmiðum frá stefnendum. Þetta hafi hreppsnefndin gert jafnvel þótt lagaskilyrði stæðu alls ekki til þess, enda hafi öllum verið ljós neikvæð afstaða stefnenda. Ákvörðun hreppsnefndar um að fresta umfjöllun um málið og fá Dagbjart Boga Ingimundarson til fundar við hreppsnefndina staðfesti vandaðan undirbúning málsins í hvívetna. Í 13. gr. stjórnarsýslulaga sé kveðið á um að aðili máls skuli eiga kost á að tjá sig um mál áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök. Stefndi bendir á að þrátt fyrir að afstaða stefnenda til málsins hafi legið fyrir allt frá árinu 2002 hafi engu að síður verið leitað til stefnenda og þeim gefinn kostur á að tjá sig. Samkvæmt framangreindu fái ekki staðist sú viðbára stefnenda að þeir hafi ekki fengið tækifæri til að tjá sig í málinu.

Varðandi þá málsástæðu stefnenda að 14. og 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 hafi verið brotnar, bendir stefndi á að ekki sé rökstutt með viðhlítandi hætti hvernig stefnendur telji þessi lagaákvæði eiga við í málinu. Stefndi bendir á bréf stefnenda til Öxarfjarðarhrepps frá 15. október 2003, þar sem stefnendur veki máls á afstöðu sinni til fyrirhugaðra vegframkvæmda. Frá þeim degi hafi stefnendum verið kunnugt um málið og geti því ekki borið fyrir sig að þeim hafi ekki verið tilkynnt sérstaklega um það af hálfu stefnda. Fjöldmörg síðari bréf og upplýsingaöflun stefnenda staðfesti og að stefnendur fylgdust allan tímann með gangi málsins og vissu hvað leið framgangi þess og undirbúningi.

Varðandi þá málsástæðu stefnenda að sveitarstjórnin hafi ekki afmarkað fyrir hvaða veglínu veitt hafi verið framkvæmdaleyfi, og því sé leyfinu áfátt, bendir stefndi á að í umsókn Vegagerðarinnar, í bréfi frá 22. mars 2006, komi skýrt fram að sótt sé um leyfi fyrir framkvæmd við byggingu Norðausturvegar um Hólaheiði samkvæmt veglínu 141 á vestasta hluta leiðarinnar í Núpasveit, en síðan samkvæmt veglínu 140 yfir Hólaheiði og samkvæmt veglínu 120 í Pistilfirði. Þá hafi því verið lýst yfir af umsækjanda að hann myndi fylgja skilyrðum samkvæmt úrskurðum Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra. Stefndi hafi veitt leyfið samkvæmt heimild í 27. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 með tilvísun til þeirra skilyrða sem skýrt liggi fyrir af bókun hreppsnefndar

Öxarfjarðarhrepps frá fundi nefndarinnar 27. apríl 2006, en þar komi fram að lagt sé til að leyfið verði veitt samkvæmt umsókn Vegagerðarinnar um framkvæmdaleyfi, í bréfi dags. 22. mars 2006. Enginn þurfi því að velkjast í vafa um hvaða veglínur það séu sem framkvæmdaleyfi stefnda ná til.

Að auki byggir stefndi á því að ekki hafi verið nauðsynlegt að stefna Norðurþingi til ógildingar framkvæmdaleyfis. Útgáfa slíks leyfis feli í sér stjórnvaldsákvörðun og sé kæránleg til æðra stjórnvalds. Að þessu virtu telji stefndi ýmis torkerki á að stefndi geti átt aðild að dómsmáli milli eigenda Brekku og Vegagerðarinnar.

Að endingu bendir stefndi á að sú ályktun stefnenda að fyrirhuguð vegalagning í 1. áfanga frá Klapparósi að Katastöðum eftir veglínu 141 sé í andstöðu við skipulagshugmyndir stefnda, sé á misskilningi byggð og beinlínis röng. Stefnendur hafi lagt fram bréf Óskars Óla Jónssonar frá 30. september 2002, þar sem fram komi að byggingarnefnd Norður-Þingeyinga hafi tekið jákvætt í hugmynd annars stefnenda um að byggja þrjú frístundahús í landi Brekku. Fram komi einnig að byggingarnefnd fjalli ekki um byggingarleyfisumsókn fyrr en lóðaruppdrættir og teikningar af húsum liggja fyrir. Í þessari afgreiðslu felist ekki annað en jákvæð afstaða til hugmynda um þrjú frístundahús í landi Brekku. Sú hugmynd hafi ekki verið nánar útfærð eða teikningar lagðar fram, þegar kom að því að afgreiða erindi Vegagerðarinnar um framkvæmdaleyfi fjórum árum síðar.

Samkvæmt framangreindu kveður stefndi að ekki hafi verið sýnt fram á að framkvæmdaleyfi stefnda sé haldið efnis- eða formannmörkum sem leiða eigi til ógildingar þess.

Niðurstaða.

Stefnendur byggja á því að á framkvæmdaleyfi sveitarfélagsins Norðurþings og ákvörðun Vegagerðar um eignarnám séu bæði efnis- og formannmarkar sem leiða eigi til ógildingar ákvarðananna. Verður fyrst leyst úr ágreiningi varðandi framkvæmdaleyfi sveitarfélagsins Norðurþings.

Ber fyrst að geta þess varðandi aðild málsins, að sveitarfélagið Norðurþing varð til við sameiningu fjögurra sveitarfélaga á árinu 2006: Húsavíkurbæjar, Kelduneshrepps, Öxarfjarðarhrepps og Raufarhafnarhrepps.

Vegna málsástæðna sem stefnendur tefla fram, m.a. um hæfi hreppsnefndarmanna, ber nauðsyn til að stefnda, sveitarfélagið Norðurþing, eigi aðild að máli þessu sem m.a. er höfðað til ógildingar á framkvæmdaleyfi sem stefndi veitti. Breytir þar engu um að ákvörðun stefnda um veitingu framkvæmdaleyfis sé kæránleg til æðra stjórnvalds, enda eiga dómstólar úrskurðarvald um embættistakmörk yfirvalda, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar.

Stefnendur hafa haldið því fram að framkvæmdaleyfi sem „sveitarstjórn Öxarfjarðarhrepps“ veitti á fundi sínum 27. apríl 2006 hafi verið ófullnægjandi og óskýrt.

Samkvæmt fundargerð hreppsnefndar Öxarfjarðarhrepps frá 4. apríl 2006 var framkvæmdaleyfi samkvæmt umsókn stefndu, Vegagerðarinnar, þá til meðferðar hjá hreppsnefndinni. Var þá ákveðið að fresta umfjöllun og afgreiðslu málsins og gefa stefnendum og ábúendum Presthóla kost á að koma á framfæri sínum sjónarmiðum. Á fundi nefndarinnar 27. apríl 2006 var bókað að sveitarstjórn samþykkti beiðni Vegagerðar um framkvæmdaleyfi með ákveðnum skilyrðum, en í bréfi sveitarstjóra til stefndu, Vegagerðar, 28. apríl 2006, kemur fram að formlegt framkvæmdaleyfi verði afgreitt þegar svar frá Skipulagsstofnun hafi borist, en nauðsynlegt hafi verið að óska eftir meðmælum Skipulagsstofnunar. Af gögnum þessum verður ekki annað ráðið en að endanlegt framkvæmdaleyfi hafi ekki verið veitt fyrr en á fundi stefnda, 25. september 2006, sbr. og bréf frá framkvæmdastjóra umhverfis- og tæknisviðs stefnda, 26. september 2006.

Stefnendur hafa ekki gert ljósa grein fyrir þeirri málsástæðu að framkvæmdaleyfið hafi verið ófullnægjandi og óskýrt, en ráða má af málalíbúnaði þeirra að átt sé við að ekki sé afmarkað að hvaða veglínun framkvæmdaleyfið laut. Í umsókn stefndu, Vegagerðarinnar, í bréfi 22. mars 2006, kemur skýrt fram að sótt sé um leyfi fyrir framkvæmd

við byggingu Norðausturvegar um Hólaheiði samkvæmt veglínu 141 á vestasta hluta leiðarinnar í Núpasveit, en síðan samkvæmt veglínu 140 yfir Hólaheiði og samkvæmt veglínu 120 í Þistilfirði. Stefndi veitti leyfið með vísan til þessarar umsóknar stefndu, Vegagerðarinnar, og er því ekki fallist á að framkvæmdaleyfi stefnda sé óljóst eða ófullnægjandi.

Af hálfu stefnenda er einnig á því byggt að „fyrri ákvarðanir“ hafi verið teknar af mönnum sem voru vanhæfir og létu málið til sín taka. Af málatilbúnaði stefnenda má ráða að átt sé við að hreppsnefndarmaðurinn Sigurður Árnason hafi, á fundi hreppsnefndar, 17. maí 2002, tekið þátt í málsmeðferð vegna fyrirhugaðrar vegalagnar, en Sigurður þessi var þá ábúandi á jörðinni Presthólum og Katastaðir eru jörð úr Presthólum. Á fundi hreppsnefndar var bókað að sveitarstjórn beindi því til Vegagerðar að athuga aðra möguleika en að leggja vegstæði í gegnum býlið Katastaði. Ekki verður af bókun á fundinum ráðið að atkvæðagreiðsla hafi farið fram á fundinum og fyrir dómi kváðust hvorki Sigurður né sveitarstjórnarmaðurinn Rúnar Þórarinsson, minnst þess. Ekki er fallist á að hreppsnefndarmaðurinn hafi verið vanhæfur til að taka þátt í meðferð málsins á þessu stigi, enda var á fundinum aðeins verið að velta fyrir sér möguleikum varðandi veglagningu þessa og engin stjórnvaldsákvörðun var tekin á fundinum. Þá verður ekki séð hvaða hagsmuni hreppsnefndarmaðurinn hafði umfram stefnendur af þeirri tillögu sveitarstjórnar sem sett var fram á fundinum, að aðrir möguleikar á lagningu vegarins yrðu athugaðir.

Áður en stefndi tók ákvörðun um veitingu framkvæmdaleyfis lágu fyrir rannsóknir á mögulegum veglínnum og hugsanlegum áhrifum á umhverfi svæðisins, þar á meðal samantekt Halldórs G. Péturssonar, Matsskýrsla VSÓ ráðgjafar, athugasemdir og ábendingar stefnenda í tilefni af Matsskýrslu VSÓ og Vegagerðarinnar, úrskurður Skipulagsstofnunar og úrskurður umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum. Þá gengu sveitarstjórnarmenn á vettvang áður en ákvörðun um framkvæmdaleyfi var veitt, eins og fram kemur í vætti Elvars Árna Lund og stefnanda, Dagbjarts Boga, fyrir dómi. Annar stefnenda hafði einnig komið á fund hreppsnefndar Öxarfjarðarhrepps og gert grein fyrir sjónarmiðum sínum. Verður samkvæmt framangreindu ekki talið að stefnendur hafi sýnt fram á að rannsóknarregla stjórnsýsluréttar hafi verið brotin áður en stefndi veitti hið umbeðna framkvæmdaleyfi í september 2006.

Eins og fram kemur í bréfi til oddvita Öxarfjarðarhrepps 15. október 2003, létu stefnendur strax í ljós skoðanir sínar á því að fyrirhuguð vegalagning um land Brekku væri þeim á móti skapi. Kemur fram í bréfinu að þessi skoðun þeirra hafi ítrekað komið fram í bréfum til stefndu, Vegagerðarinnar. Lögmaður stefnenda lét margoft í ljós þessa skoðun í bréfum til hreppsnefndar Öxarfjarðarhrepps og lögmanns stefnda, Norðurþings. Þá liggur einnig fyrir að fundi hreppsnefndar Öxarfjarðarhrepps var frestað 4. apríl 2006 til þess að gefa stefnendum kost á að tjá sig fyrir nefndinni um afgreiðslu á beiðni Vegagerðarinnar um framkvæmdaleyfi. Stefnandi, Dagbjartur Bogi, kom svo á fund nefndarinnar 27. apríl 2006 og gerði grein fyrir sjónarmiðum sínum. Í bréfi stefndu, Vegagerðarinnar, til stefnenda, frá 2. maí 2006 eru jafnframt ábendingar til stefnenda um að koma á framfæri sjónarmiðum sínum við sveitarstjórn. Er samkvæmt framangreindu ekki fallist á þá málsástæðu stefnenda að sveitarfélagið hafi ekki gætt andmælaréttar áður en tekin var endanleg ákvörðun um útgáfu framkvæmdaleyfis.

Tilvísun til 14. gr. stjórnsýslulaga er óljós af hálfu stefnenda, en fyrir liggur í málinu að stefnendum var kunnugt um fyrirhugaða vegalagningu frá 15. október 2003, eins og fram kemur í ofangreindu bréfi þeirra til oddvita Öxarfjarðarhrepps. Sú málsástæða stefnenda að stefnendur hafi ekki fengið að kynna sér skjöl og gögn málsins og tilvísan til 15. gr. stjórnsýslulaga í því samhengi er lítt reifuð af hálfu stefnenda, en ráða má af málsatvikakafla í stefnu að stefnendur hafi ekki fengið að kynna sér umsögn sveitarstjórnar stefnda um stjórnsýslukærur vegna úrskurðar Skipulagsstofnunar. Samkvæmt vætti Elvars Árna Lund, sveitarstjóra, fyrir dómi, fengu stefnendur í hendur umsögn

Þessa, eftir að hún hafði verið send umhverfissráðherra. Kemur það og fram í bréfi umhverfissráðherra til stefnenda að umsögnin hafi verið send stefnendum áður en úrskurður umhverfissráðherra var upp kveðinn. Verður því ekki séð að þessi málsmeðferð stefnda varði ógildingu ákvörðunar stefnda, Norðurþings, um framkvæmdaleyfi.

Stefnendur halda því fram að fyrirhuguð vegalagning í 1. áfanga, frá Klapparósi að Katastöðum, sé í andstöðu við skipulagshugmyndir Norðurþings, vegna veitingar vilyrðis fyrir byggingu frístundabyggðar á því svæði. Þegar litið er til þess að í afgreiðslu byggingafulltrúa frá 30. september 2002 á erindi annars stefnanda fólst ekki annað en jákvæð afstaða til hugmynda um frístundahús í landi Brekku, og jafnframt tekið fram að ekki sé fjallað um byggingarleyfisumsókn að svo stöddu, er ekki fallist á þessa málsástæðu stefnenda.

Þegar allt framangreint er virt hafa stefnendur ekki sýnt fram á að framkvæmdaleyfi stefnda hafi verið haldið efnis- eða formannmörkum svo varði ógildingu framkvæmdaleyfis stefnda. Er stefndi, sveitarfélagið Norðurþing, því sýknað af kröfu stefnenda.

Verður þessu næst vikið að ágreiningi um framkvæmd eignarnáms.

Stefnendur hafa haldið því fram að hvorki löglærður fulltrúi Vegagerðarinnar né Vegamálastjóri sé bær að lögum til að taka ákvörðun um eignarnám. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. vegalaga nr. 45/1994, sem í gildi voru á þeim tíma er ákvörðun um eignarnám var tekin, er Vegagerðin veghaldari þjóðvega og sem veghaldari þjóðvega fer hún með eignarnámsheimildir vegna lands undir þjóðvegi, í samræmi við lög og áratuga venjuhelgaða framkvæmd. Ráðherra sá sem fer með samgöngumál hefur yfirstjórn vegamála samkvæmt 4. gr. vegalaga. Ráðherra skipar vegamálastjóra til að stjórna framkvæmdum í þeim málum og veitir vegamálastjóri Vegagerðinni forstöðu. Í athugasemdum með 37. gr. núgildandi vegalaga nr. 80/2007 er kveðið svo á að í því ákvæði sé að finna eignarnámsheimildina sem Vegagerð sé fengin vegna lands sem þurfi til þjóðvegagerðar og veghalds þeirra. Ekki hafi verið ætlun með frumvarpi til nýrra vegalaga að breyta neinu um eignarnámsheimildir Vegagerðarinnar.

Í ljósi framangreinds er ekki fallist á ofangreind sjónarmið stefnenda um að vegamálastjóri eða löglærður fulltrúi hans hafi ekki verið bærir að lögum til að taka umþætta ákvörðun um eignarnám.

Stefnendur hafa einnig haldið því fram að ekki hafi farið fram raunhæfar viðræður um samninga um kaup á eignum áður en þess var óskað að þær væru teknar eignarnámi. Í málinu liggur fyrir bréf stefnenda frá 3. apríl 2006 þar sem fram kemur að stefnendur vilji ekki una úrskurði umhverfissráðuneytisins. Þeir telji hann ekki standast lög og leggist gegn hvers konar framkvæmdum vegna fyrirhugaðrar vegalagningar og banni afdráttarlaust allar framkvæmdir og röskun á sínu landi, sem tilheyri jörðinni Brekku. Þá liggur einnig fyrir í málinu að stefnendum var sent bréf 30. ágúst 2006, þar sem segir m.a. að stefnda vilji, þrátt fyrir afstöðu stefnenda, gera úrslitatilraun til að ná samningum og bjóði fram bætur að fjárhæð 6.715.060 krónur. Var stefnendum veittur frestur í 15 daga til svara, en svar barst ekki innan frestsins og var þá send matsbeiðni til Matsnefndar eignarnámsbóta. Svar stefnenda barst ekki fyrr en með bréfi 6. október 2006 og var þá sú afstaða áréttuð að stefnendur legðust alfarið gegn framkvæmd þeirri sem ætlað væri að fara um veglínu 140 og 141 vestan Katastaða. Stefnda sendi stefnendum bréf sem svar við bréfi þessu þar sem fram kom að hún væri fús til samningaviðræðna, kæmi í ljós vilji stefnenda til þess.

Andstaða stefnenda við fyrirhugaða vegalagningu um jörðina Brekku, var samkvæmt framangreindu ljós, löngu áður en ákvörðun var tekin um eignarnám og hafði ekki breyst er ákvörðun um eignarnám var tekin. Var það augljóslega mat stefndu að samningaleiðin hefði verið reynd án árangurs og lá ljóst fyrir að meginágreiningur stefnenda og stefndu stóð um val á veglínu. Ítrekað hafði komið fram hjá stefndu að hún taldi ekki unnt að verða við þeim kröfum stefnenda að breyta vali á veglínu, m.a. vegna þess að veglína sú sem stefnda taldi heppilegri, var ekki talin liggja eins mikið um hraun og sú veglína sem stefnendur óskuðu að yrði valin, þ.e. veglína 150. Í ljósi

framangreinds er það mat dómsins að ekki verði vefengt það mat stefndu að reynt hafi verið að ná samningum við stefnendur áður en málinu var vísað til Matsnefndar eignarnámsbóta.

Þá hafa stefnendur haldið því fram að engin ákvörðun um eignarnám hafi verið lögð fram í málinu og hafi Matsnefnd eignarnámsbóta borið að ganga úr skugga um það hvort eignarnámsheimild hafi verið til staðar. Með úrskurði Matsnefndar eignarnámsbóta frá 28. nóvember 2007 var frávísun málsins frá matsnefndinni hafnað og ekki fallist á það sjónarmið að ekki lægi fyrir lögmæt eignarnámsákvörðun í málinu. Með vísan til framangreinds, svo og ofangreindra röksemda dómsins um aðdraganda þess að málinu var vísað til Matsnefndar eignarnámsbóta er það ljóst að fyrir liggur í málinu lögmæt eignarnámsákvörðun. Þá liggur einnig ljóst fyrir af eignarnámsbeiðni hvaða landsvæði það er, sem eignarnám beindist að, tilgreining þess í ræktunarland, beitiland, heiðaland, sem og tilgreining magns jarðefnis.

Með þingsályktun um samgönguáætlun mat löggjafinn þörf á veglagningu þeirri sem um er deilt í máli þessu, en löggjafinn á endanlegt mat á því hvort almenningsþörf sé fyrir hendi. Með úrskurði Skipulagsstofnunar var fallist á fyrirhugaðar framkvæmdir samkvæmt veglínunum 140, 141 og 150 og umhverfisráðherra staðfesti þann úrskurð. Að mati dómsins hefur ekki verið sýnt fram á að ómálefnaleg sjónarmið hafi ráðið því að veglína 141 varð fyrir valinu og að meðalhófs hafi ekki verið gætt, heldur hafi sú ákvörðun verið byggð á rannsóknum og niðurstöðum sem fyrir lágu, er ákvörðun var tekin, m.a. um legu fyrirhugaðs vegar á hrauni og með tilliti til verndar náttúruminja. Matsgerð hinna dómkvöddu matsmanna hefur að mati dómsins ekki rýrt niðurstöður þeirra rannsókna sem fyrir lágu þegar tekin var ákvörðun um veglínu 141 og rennir að mörgu leyti stoðum undir þær niðurstöður. Má þar m.a. nefna niðurstöður varðandi Smalaskál og fornar rústir, en ráða má af málalíbúnaði stefnenda að þá varði miklu að Smalaskál verði ekki fyrir spjöllum vegna umræddrar veglagningar. Þá hefur að mati dómsins ekki verið sýnt fram á að ómálefnaleg sjónarmið hafi ráðið vali á námum til efnistöku.

Þegar allt framangreint er virt, er stefnda, Vegagerðin, sýkn af kröfum stefnenda.

Stefndu, sveitarfélagið Norðurþing, og stefnda, Vegagerðin eru samkvæmt framangreindu sýkn af kröfum stefnenda.

Með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 greiði stefnendur in solidum 400.000 krónur í málskostnað til handa stefndu, Vegagerðinni, og 400.000 krónur í málskostnað til handa stefnda, sveitarfélaginu Norðurþingi.

Ingveldur Einarsdóttir héraðsdómari kveður upp þennan dóm.

Dómsorð:

Stefndu, Vegagerðin og sveitarfélagið Norðurþing, eru sýkn af kröfum stefnenda, Dagbjarts Boga Ingimundarsonar og Rafns Ingimundarsonar.

Stefnendur greiði 400.000 krónur in solidum í málskostnað til hvors stefndu um sig.