



Árið 2025, fimmtudaginn 13. mars, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Ómar Stefánsson varaformaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður.

Fyrir var tekið mál nr. 164/2024, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 2. október 2024 um að samþykkja deiliskipulag frístundasvæðis í Hraunkoti.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 28. nóvember 2024, kæra Gunnar Þór Hilmarsson, Hilmar Heiðar Eiríksson, Verkfræðipjónusta Jóhanns G. Bergþórssonar, Leifur Örn Leifsson, Inga Nína Matthíasdóttir, Erla María Kristinsdóttir, Sigrún A. Þorsteinsdóttir og Helgi Þór Jóhannsson, lóðarleigutakar að Viðeyjarsundi í landi Hraunkots, þá ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 2. október 2024 um að samþykkja deiliskipulag frístundasvæðis í Hraunkoti. Verður að skilja málatilbúnað kærenda svo að gerð sé krafa um að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Þá krefjast kærendur þess jafnframt að þeim verði tryggður réttur til yfirtöku fjögurra lóða á fullu verði.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Grímsnes- og Grafningshreppi 7. janúar 2025.

Málavextir: Hinn 2. maí 2022 lagði eigandi jarðarinnar Hraunkots, Hraunborgum, Grímsnes- og Grafningshreppi, fram umsókn um breytingu á deiliskipulagi fyrir frístundabyggðina. Samkvæmt tillögunni var meðal annars stærð húsa breytt, lóðum fjölgað og sameining skipulagssvæða, A og B. Umsóknin var tekin fyrir á fundi sveitarstjórnar 1. júní 2022, þar sem samþykkt var að kynna tillöguna og leita umsagna í samræmi við 40. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Var tillagan kynnt og auglýst á vefsvæði umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita frá 16. júní 2022 til 7. júlí s.á.

Gerðar voru breytingar á hinni upphaflegu tillögu til að koma til móts við athugasemdir sem borist höfðu á kynningartímanum og voru breytingarnar samþykktar á fundi skipulagsnefndar umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita 14. desember 2022 og á fundi sveitarstjórnar 19. s.m.

Var deiliskipulagstillagan því næst auglýst á grundvelli 41. gr. skipulagslaga með fresti til athugasemda frá 9. febrúar 2023 til 24. mars s.á. Vegna fjölda athugasemda sem bárust mæltist skipulagsnefnd umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita til þess við sveitarstjórn á fundi sínum 27. september 2023 að afgreiðslu málsins yrði frestað. Á fundi sveitarstjórnar 4. október s.á. var

samþykkt að fresta afgreiðslu málsins og skipulagsfulltrúa falið að vinna sjálfstæða greinargerð vegna þeirra athugasemda sem höfðu borist.

Á fundi skipulagsnefndar umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita 11. október 2023 var tillagan lögð fram að nýju. Jafnframt voru lagðar fram umsagnir og athugasemdir sem höfðu borist við skipulagstillöguna ásamt samantekt á þeim og uppfærðum gögnum. Á fundinum lagði skipulagsnefndin til að afgreiðslu málsins yrði frestað ásamt því að skipulagsfulltrúa yrði falið að annast samskipti við málsaðila og rekstraraðila varðandi nánari umfjöllun um viðkomandi starfsemi innan svæðisins. Var sú tillaga skipulagsnefndar staðfest á fundi sveitarstjórnar 18. s.m.

Á fundi skipulagsnefndar 28. febrúar 2024 lagði landeigandi fram uppfærða tillögu að deiliskipulagi fyrir Hraunkot. Mælt var til þess við sveitarstjórn að tillagan yrði samþykkt og auglýst aftur á grundvelli 41. gr. skipulagslaga. Á fundi sínum 6. mars 2024 samþykkti sveitarstjórn að auglýsa deiliskipulagstillöguna með fresti til athugasemda frá 14. mars s.á. til og með 26. apríl s.á. Á fundi sveitarstjórnar 8. júlí s.á. var deiliskipulagstillagan lögð fram ásamt athugasemdum sem bárust og andsvörum landeiganda og hún samþykkt. Deiliskipulagstillagan var send Skipulagsstofnun til yfirferðar hinn 17. júlí 2024.

Í umsögn Skipulagsstofnunar, dags. 13. ágúst 2024, kom fram að stofnunin teldi tillöguna í ósamræmi við ákvæði Aðalskipulags Grímsnes- og Grafningshrepps 2020–2032 hvað varðaði fjölda lóða og stærð frístundalóða, stærð íþróttasvæðis, stærð verslunar- og þjónustusvæðis og ákvæði fyrir útleigu gistirúma á verslunar- og þjónustusvæði. Þá benti stofnunin einnig á önnur atriði sem þyrfti að yfirfara. Deiliskipulagstillagan var tekin fyrir að nýju í skipulagsnefnd umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita 25. september s.á. þar sem lögð var fram samantekt á umsögnum, athugasemdum og viðbrögðum skipulagsnefndar. Í samantektinni var m.a. bent á að stefnumörkun aðalskipulags setti ekki takmarkanir við fjölda lóða og stærð frístundasvæðis, íþróttasvæðis og verslunar- og þjónustusvæðis heldur lýsti aðeins skilmálum þess deiliskipulags sem var í gildi þegar aðalskipulagið var staðfest. Skipulagsnefnd taldi að brugðist hafi verið við umsögn Skipulagsstofnunar sem barst vegna málsins með fullnægjandi hætti og mæltist til þess að deiliskipulagið tæki gildi með birtingu auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda. Á fundi sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps 2. október 2024 var deiliskipulagstillagan samþykkt og tók deiliskipulagið gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 29. s.m.

Málsrök kæranda: Vísað er til deiliskipulags frá 20. desember 2007 þar sem segi m.a. að svæði frístundabyggðarinnar, merkt A, sé að mestu fullbyggt, en gert hafi verið ráð fyrir leiksvæðum, sparkvöllum og golfvelli. Heildarfjöldi lóða undir frístundahús hafi verið áætlaður 208 á svæði 1 og 3 og að 21 frístundahús yrðu á svæði 2. Nýtt deiliskipulag, sem birt hafi verið í B-deild Stjórnartíðinda 29. október 2024, hafi gjörbreytt svæðinu með fjölgun lóða sem m.a. skermi af útsýni og gangi þvert á fyrri loforð og skýringar við sölu leigulóða frá fyrri tíma. Eftir eigi að selja 72 lóðir frá eldra skipulagi og með þéttingu frístundabyggðarinnar bætist 50 lóðir við og verði þá 132 lóðir til sölu.

Með því að gjaldfella þau verðmæti sem fólgin eru í staðsetningu bústaðanna og umhverfi þeirra ásamt því að brjóta á félagslegum og menningarlegum þörfum, heilbrigði og öryggi sé farið gegn markmiðum 1. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Þá sé í byggingarreglugerð nr. 112/2012 leitast við að mannvirki og trjágróður samliggjandi lóða trufla ekki og séu hæðarmörk trjáa tekin fram nema að lóðarhafar semji um annað. Sömu markmið ráði mænishæð húsa í frístundabyggð og sama hljóti að gilda um nýbyggingar á nýjum lóðum. Vegna þessa hafi stjórn

Hrauns, félags sumarbústaðaeigenda í Hraunborgum, talið að allar nýjar lóðir undir frístundahús væru háðar samþykki þeirra sem fyrir væru á eldri lóðum og þeim sem byggðar væru samkvæmt eldra skipulagi. Mótmælt hafi verið að frísvæði með göngustígum samkvæmt eldra skipulagi yrði aflagt og nýjar lóðir skipulagðar á því landsvæði. Á því svæði sem göngustígur hafi verið á deiliskipulagi væri búið að leggja skólplagnir fyrir fyrirhugaða bústaði við Rauðavík, en samkvæmt eldra skipulagi hafi þær verið fyrirhugaðar ofar í landinu.

Með sérstöku leyfi hafi verið byrjað að planta trjám á svæðinu og frá árinu 1974 hafi kærendur gróðursett tré á hinum nýju skipulögðu lóðum án athugasemda og hafi með því hefðað þá reiti til gróður- og trjáræktunar. Þá sé svæðið fyrir ofan Hofsvík og neðan Asparvík mikið berjaland. Verið sé að skerða landnotkun, sbr. 43. gr. skipulagslaga, og verðfella lóðir og eignir með breytingum á samþykktu deiliskipulagi sem í gildi hafi verið þegar lóðarleigusamningar voru auglýstir og gerðir af hálfu landeiganda sem jafnframt sé beiðandi deiliskipulagsbreytinganna.

Það sé markmið samkvæmt c-lið 1. gr. skipulagslaga að hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi og því sé það krafa að göngustígar og gönguleiðir á fyrra skipulagi verði látnar halda sér. Bent hafi verið á það að með byggingu nýrra lóða á landi milli Skipasunds og Engeyarsunds sé verið að brjóta gegn b-lið 1. gr. skipulagslaga þar sem segi að tryggja skuli vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu. Landsvæði við Skipasund njóti sérstakrar verndar skv. 37. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd. Í skeyti, dags. 13. apríl 2018, hafi byggingarfulltrúi umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita varað við óþarfa raski á landinu vegna framkvæmda við lóð í ljósi þessarar sérstöku verndar. Í tillögu að nýju deiliskipulagi hafi komið fram að á svæðinu sé að finna hraun sem njóti verndar, en á gögnum sé hvergi sýnt hvar það sé.

Tillaga að nýju skipulagi hafi verið auglýst 16. júní 2022 á vefsvæði umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita. Þá hafi ný tillaga verið auglýst 9. febrúar 2023 þar sem tekið hafi verið tillit til athugasemda Hrauns, en jafnframt hafi stórum hluta fyrri tillögunnar verið breytt. Nýrri tillögu hafi verið mótmælt þar sem hún hafi verið ólík þeirri tillögu sem auglýst hafi verið 16. júní 2022. Samkvæmt 12. gr. skipulagslaga verði ekki skipulögð ný lóð við hlið lóðar sem skipulögð hafi verið samkvæmt eldra skipulagi án samráðs við umráðendur eldri lóðar og án þeirra samþykkis.

Mótmælt hafði verið að Lundeyjarsundi og Hólmasundi yrði breytt í stofnbrautir, en göturnar séu botngötur. Íbúar á því svæði búi við lágmarksumferð og telji sig búa við öryggi sem muni hverfa með breytingunni. Þá þoli breidd götustæðis ekki breiðari veg. Þá hafi vegi úr hverfinu upp að Biskupstungum verið breytt í akfæran göngustíg. Öll sú byggð sem ætlunin sé að rísa muni þá hafa eina færa leið úr hverfinu um Engeyarsund. Stofnvegir í Hraunborgum, Engeyarsund og Álfasteinssund, séu hvorki tvíbreiðir né einbreiðir, þ.e.a.s. ekki nógu breiðir svo bifreiðar geti mæst án þess að báðar víki út í kant. Breikkun þessara vega sé löngu tímabær, en með aukinni umferð aukist óhöpp sem geti teppt umferð og skapi hættur.

Forsendur þess að fólk fjárfesti í frístundahúsalóðum fjarri þéttbýli sé sú staðreynd að verið sé að fara úr þéttbýli í kyrrðarreit frístundabyggðarinnar. Kærendur telji verulega á sér brotið með því að þetta byggðina og fara þvert á fyrra deiliskipulag, þar sem jaðarlóðir þeirra voru með gott útsýni og beint aðgengi að golfvelli og ásamt því að loforð um að byggð yrði ekki þétt í nánd við lóðir þeirra lá fyrir. Kærendur telji að verðmæti fasteignar þeirra skerðist verulega, umfram það sem við eigi um sambærilegar eignir í næsta nágrenni, sbr. 1. mgr. 51. gr. skipulagslaga. Sú skerðing sé ekki eingöngu í fjárhagslegu tilliti heldur einnig í ljósi þess að

þau gæði sem fólgin hafi verið í staðsetningu og legu lóðanna sem jaðarlóða muni breytast með deiliskipulaginu.

Málsrök Grímsnes- og Grafningshrepps: Sveitarfélagið Grímsnes- og Grafningshreppur byggir á því að umrætt deiliskipulag sé ekki haldið neinum form- eða efnisannmörkum sem geti varðað ógildingu þess. Skipulagið sé í samræmi við ákvæði laga og gætt hafi verið að málsmeðferðarreglum skipulagslaga og stjórnsýslulaga við afgreiðslu þess. Skipulagsvaldið sé í höndum sveitarfélagsins og því eigi kærendur ekki rétt á því að deiliskipulag lóða í kringum leigulóðir þeirra haldist óbreytt til frambúðar. Þurfi því ekki samþykki kæranda fyrir nýjum lóðum undir frístundahús í landi Hraunkots. Sveitarfélagið verði að geta breytt skipulagsáætlunum sínum í samræmi við breyttar þarfir, m.a. hvað varði stækkun frístundabyggðar. Í skipulagslögum nr. 123/2010 sé gert ráð fyrir því að íbúar þurfi að þola ýmsar takmarkanir á grundvelli laganna og megi lóðarhafar ganga út frá því að til aukinnar uppbyggingar kunni að koma á þegar skipulögðum svæðum. Það fari ekki í bága við skipulagslög að samþykkja breytingu sem feli í sér þéttingu byggðar, þrátt fyrir að hún kunni að valda þeim sem fyrir eru einhverju óhagræði. Það hafi enga þýðingu fyrir gildi deiliskipulags hverju landeigandi kunni að hafa lofað kærendum við leigu lóða á svæðinu eða hvernig lóðaleigusamningum hafi verið háttað, enda sé skipulagsvaldið í höndum sveitarfélagsins og samningar landeiganda geti ekki takmarkað það vald.

Þá feli 12. gr. skipulagslaga ekki í sér að engin ný lóð verði skipulögð án samráðs við eða án samþykkis lóðarhafa eldri lóða á svæðinu. Við breytingu á deiliskipulaginu í landi Hraunkots hafi samráð verið haft við lóðarhafa á svæðinu með því að þeim hafi gefist kostur á að koma á framfæri athugasemdum sínum við deiliskipulagið og þeim hafi verið svarað af hálfu skipulagsnefndar Umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita og landeiganda. Komið hafi verið til móts við sumar athugasemdir sem hafi borist, en aðrar hafi ekki þótt á rökum reistar. Það sé ekki hlutverk úrskurðarnefndarinnar að skera úr um hvort kærendur hafi orðið fyrir tjóni vegna gildistöku hins kærða deiliskipulags. Meint tjón kæranda geti ekki leitt til ógildingar á deiliskipulaginu, enda hafi ekki verið sýnt fram á að það sé haldið ógildingarannmarka að lögum. Tilgangur deiliskipulagsbreytingarinnar hafi einkum verið að nýta innviði svæðisins betur. Allar nýjar lóðir sem séu skilgreindar undir frístundahús samkvæmt deiliskipulaginu séu á landi sem þegar hafi verið skipulagt frístundasvæði. Að mati sveitarfélagsins sé skynsamlegt og rökrétt að nýta núverandi vegi, veitur og innviði og það landsvæði sem sé skilgreint sem frístundasvæði fyrir uppbyggingu fleiri frístundahúsalóða í takt við þróun byggðar og í samræmi við landnotkun á svæðinu, í stað þess að hefja uppbyggingu frístundabyggðar og innviða á öðrum, óröskuðum svæðum innan sveitarfélagsins. Lögmæt og málefnaleg sjónarmið búi að baki fjölgun frístundahúsalóða á svæðinu. Gert sé ráð fyrir opnum svæðum og útivistarsvæðum í frístundabyggðinni ásamt greiðum gönguleiðum innan og utan deiliskipulagssvæðisins.

Hið kærða deiliskipulag feli í sér fjölgun lóða á frístundasvæði og þéttingu frístundabyggðar, ásamt því að tvö skipulagssvæði verði sameinuð í eitt. Deiliskipulagsbreytingin hafi ekki í för með sér breytingu á landnotkun svæðisins eða verulega breytingu á skipulagi þess að öðru leyti. Allar meginforsendur deiliskipulagsins liggi fyrir í gildandi aðalskipulagi, en allt það svæði sem deiliskipulagsbreytingin nái til sé skilgreint sem frístundasvæði í aðalskipulagi. Á deiliskipulagssvæðinu sé gert ráð fyrir að lóðir undir frístundahús séu á bilinu 0,5 til 0,8 ha og að nýtingarhlutfall lóða fari ekki yfir 0,03. Í skilmálum aðalskipulags Grímsnes- og Grafningshrepps segi að á frístundarsvæðum skuli lóðir að jafnaði vera á bilinu hálfur til einn ha og nýtingarhlutfall allt að 0,03. Deiliskipulagið samræmist því aðalskipulagi að því leyti, en stærð lóða og nýtingarhlutfall þeirra beri skýrlega með sér að um sé að ræða frístundabyggð en

ekki þéttbýli. Lóðir í þéttbýli séu almennt undir 1000 m² að stærð og með mun hærra nýtingarhlutfall. Þannig verði uppbygging á grundvelli deiliskipulagsins ekki líkt við þéttbýli og feli ekki í sér breytingu á landnotkun á svæðinu enda sé áfram um frístundabyggð að ræða.

Aðalskipulag Grímsnes- og Grafningshrepps 2020–2032 setji auk þess engar takmarkanir við fjölgun frístundahúsalóða á skipulögðum frístundasvæðum. Þar sé eingöngu gerð grein fyrir þeim fjölda frístundahúsalóða sem hafði verið skipulagður samkvæmt deiliskipulagsáætlunum sem hafi verið í gildi þegar aðalskipulagið hafi verið samþykkt árið 2022, en feli ekki í sér takmörkun á heimiluðum fjölda frístundahúsalóða á viðkomandi svæðum. Var sveitarfélaginu því heimilt að fjölga lóðum í frístundabyggðinni Hraunborgum með breytingu á deiliskipulagi fyrir land Hraunkots. Þá samræmist deiliskipulagsbreytingin stefnu aðalskipulags þar sem segi að frístundabyggð skuli vera sem mest á samfelldum svæðum innan hvernar jarðar svo vegir og veitur nýtist sem best.

Markmiðsákvæði 1. gr. skipulagslaga feli í sér almennar stefnuyfirlýsingar og njóti sveitarfélög svigrúms til mats á því hvernig markmið laganna verði tryggð. Ekkert hald sé í tilvísun kærenda til ákvæðisins í gr. 7.2.2 í byggingarreglugerð 112/2012, en þaksvæðið sé í engum tengslum við umrætt deiliskipulag. Lög nr. 44/1999 séu ekki lengur í gildi og því sé ekkert hald í þeirri málástæðu kærenda. Frístundasvæðið Hraunborgir hafi nú þegar verið byggt upp með tilheyrandi röskun á svæðinu, en sú fjölgun frístundahúsalóða sem gert sé ráð fyrir í deiliskipulaginu leiði ekki til aukinnar röskunar á jarðminjum svæðisins frá því sem nú sé. Með deiliskipulagsbreytingunni sé verið að þetta frístundabyggð á landi sem nú þegar sé að verulegu leyti raskað, til þess að ekki þurfi að byggja á óröskuðu landi. Þá hafi landeigandi brugðist við athugasemdum lóðarleigutaka á svæðinu hvað varði verndun hraunmyndana með því að fækka lóðum samkvæmt deiliskipulaginu og breyta fyrirkomulagi þeirra til þess að vernda hraunmyndanir og jarðminjar á svæðinu eins og kostur sé. Komið hafi verið til móts við umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands við deiliskipulagið með breytingum á skipulagi lóða. Hraunmyndanir hafi verið merktar inn á skipulagsuppdrátt með bláum hringjum og því sé það rangt hjá kærendum að hvergi sé sýnt á gögnum hvar sé að finna hraun sem njóti verndar. Syðsti hluti jarðarinnar Hraunkots muni haldast óraskaður og verði mólendi því ekki raskað.

Vegir í frístundabyggðinni Hraunborgum séu einkavegir og sé landeigandi veghaldari. Vegirnir séu ekki flokkaðir sem stofnvegir eða stofnbrautir, enda ekki um að ræða þjóðvegi í skilningi vegalaga nr. 80/2007, auk þess sem þeim sé ekki ætlað að tengja saman þéttbýlisstaði. Frístundahúsaeygndur á svæðinu eigi ekki sérstakt tilkall til þess að deiliskipulag kveði á um að vegagerð verði hrint í framkvæmd innan ákveðinna tímamarka. Bent sé á að í umsögn Vegagerðarinnar frá 23. apríl 2024 um deiliskipulag fyrir Hraunkot segi að ekki séu gerðar athugasemdir við deiliskipulagið enda hafi verið komið til móts við fyrri athugasemdir Vegagerðarinnar sem fram hafi komið í bréfi hennar frá 13. apríl 2023. Þá liggi fyrir umsögn frá eldvarnareftirliti Brunavarna Árnæssýslu frá 18. mars 2024 um deiliskipulagið þar sem engar athugasemdir séu gerðar hvað brunavarnir varði. Deiliskipulagið hafi ekki í för með sér breytingu á lóðarmörkum eða minnkun á lóðum kærenda, en lóðamörk séu ekki skilgreind með nákvæmum hætti í skipulaginu.

Athugasemdir landeiganda: Af hálfu eiganda jarðarinnar Hraunkots er tekið fram að jörðin hafi allt frá áttunda áratug síðustu aldar verið skipulögð undir frístundabyggð. Á jörðinni sé meðal annars þjónustuhúsnæði, tjaldsvæði, golfvöllur og fjöldi leigulóða undir frístundahús. Um nokkurt skeið hafi verið unnið að breytingum á deiliskipulagi til að tryggja frekari uppbyggingu á svæðinu. Með hinu nýja deiliskipulagi sé m.a. kveðið á um fjölgun leigulóða auk þess sem hið nýja deiliskipulag taki til svæðisins sem einnar heildar í stað tveggja

deiliskipulaga, líkt og áður hafi verið. Kærendur hafi hvorki greitt meira fyrir lóðirnar né hærri lóðarleigu en aðrir auk þess sem leigusamningar innihaldi hvorki ákvæði sem skuldbindi landeiganda eða aðra til að tryggja óhindrað útsýni kæranda né ákvæði þess efnis að lóðirnar eigi um ókomna tíð að vera á jaðri skipulagssvæðisins. Í leigusamningi sé að finna ákvæði um fjárhelda girðingu sem megi með engu móti skilja sem svo að hún afmarki einhverskonar eignarréttindi kæranda gagnvart landeiganda, enda sé þar vísað til þess að hún skuli vera „umhverfis landareignina“.

Eldra deiliskipulag geti ekki verið til þess fallið að veita leigutökum réttmætar væntingar til að ætla að nýtt deiliskipulag verði aldrei gert. Landeigandi hafi aldrei skuldbundið sig með þeim hætti sem kærendur byggir á. Gætt hafi verið að öllum kröfum og skilyrðum laga, þ. á m. skipulagslaga nr. 123/2010 við meðferð málsins varðandi hið nýja deiliskipulag. Tekið hafi verið tillit til ýmissa sjónarmiða við gerð þess, svo sem með vernd hraunmyndana o.fl. Þá sé því mótmælt að ákvæðum byggingarreglugerðar um trjágróður megi lögjafna þannig að þau taki til mannvirkja, enda sé fjöldi annarra ákvæða byggingarreglugerðar ætlað að tryggja að gætt sé að nábylísrétti nágretta þegar mannvirki eru annars vegar.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi bendir á að verðlagning lóða á jaðri þágildandi deiliskipulags hafi verið hærri en annarra á sama tíma. Lóðir sem hafi sérstöðu, t.d. staðsettar við vatn eða útivistarsvæði hafi meira verðgildi. Þá hafi eldra deiliskipulag gefið til kynna hvers mætti vænta, sérstaklega í ljósi þess að lega lóðanna hafi verið á mörkum byggðar og útivistar á svæðinu.

Skipulag sé formleg og bindandi áætlun sveitarstjórnar um fyrirkomulag byggðar og mótun umhverfis. Skipulag eigi að tryggja hagkvæma og sjálfbæra nýtingu lands. Þá lúti þétting íbúðarbyggðar öðrum lögmálum en frístundabyggðar þar sem verði að taka tillit til fjarlægðar og víðáttu þar sem það eigi við. Ekki verði séð hvaða þörf hafi verið til þess að gera breytingar á umþrættum jaðri. Þétting byggðar á þeim jaðri sem kærendur hafi talið lóðir sínar vera á breyti verulega umhverfi, nýtingu og verðmætum lóðanna til framtíðar.

Því sé mótmælt að eldra skipulag geti aldrei eitt og sér verið til þess fallið að veita leigutökum réttmætar væntingar til að ætla að nýtt deiliskipulag verði aldrei gert. Kærendur hafi kynnt sér deiliskipulagið við kaupin á leiguréttinum. Þar hafi komið fram að hverfið væri nánast fullbyggt og með vísan til þess, auk áratuga skipulags í Viðeyjarsundi, væri ekki hægt að ætla annað en að sá hluti Viðeyjarsunds sem snúi að kærendum hafi verið fullbyggður.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um lögmæti ákvörðunar sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps um að samþykkja nýtt deiliskipulag frístundasvæðis í Hraunkoti sem felur m.a. í sér fjölgun lóða og stækkun aðalhúsa, geymslu- og gestahúsa á svæðinu.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er það hlutverk nefndarinnar að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvæðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Úrskurðarnefndin er því ekki til þess bær að lögum að skera úr um eignarréttarlegan ágreining. Verður því ekki tekin afstaða til gildis slíkra samninga, hefðar eða meintrar skerðingar verðmæta. Að sama skapi er það ekki á sviði úrskurðarnefndarinnar að tryggja kærendum rétt til þess að krefjast yfirtöku fjögurra lóða. Slíkan ágreining um bein eða óbein eignarréttindi verður eftir atvikum að leiða til lykta fyrir dómstólum, en rétt þykir að geta þess að deiliskipulagsákvæðanir geta ekki falið í sér ráðstöfun eignarréttinda.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 annast sveitarstjórn gerð skipulagsáætlana og ber ábyrgð á gerð aðal- og deiliskipulags í sínu umdæmi, sbr. 29. gr. og 38. gr. laganna. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélags, m.a. varðandi landnotkun, sbr. 1. mgr. 28. gr., en við gerð deiliskipulags ber að byggja á stefnu aðalskipulags og skal deiliskipulag rúmast innan heimilda aðalskipulags, sbr. 2. mgr. 37. gr. og 7. mgr. 12. gr. nefndra laga.

Samkvæmt Aðalskipulagi Grímsnes- og Grafningshrepps 2020–2032 er landnotkun á hinu umdeilda svæði skilgreind sem frístundabyggð (F45). Hvað teljist til frístundabyggðar samkvæmt skipulaginu eru svæði fyrir frístundahús, tvö eða fleiri og nærþjónusta sem þeim tengist, þ.m.t. orlofshús og varanlega staðsett hjólhýsi. Á bls. 14–15 í greinargerð aðalskipulagsins kemur fram stefna þess varðandi frístundabyggð auk almennra skilmála. Meðal þeirra atriða sem þar koma fram er að við gerð deiliskipulags sé stefnt að því að frístundabyggð verði sem mest á samfelldum svæðum innan hvernar jarðar, þannig að vegir og veitur nýtist sem best. Gera þurfi grein fyrir aðkomu að húsum og flóttaleiðum, huga að aðkomu sjúkra- og slökkvibíreiða og tryggja gott aðgengi að slökkvivatni. Þá er það stefna aðalskipulags að frístundabyggð verði utan svæða sem mikilvægt er að vernda vegna náttúrufars, auðlinda, náttúruvár, sögu eða útivistargildis. Í almennum skilmálum kemur fram að á frístundasvæðum skuli lóðir að jafnaði vera á stærðarbilinu 0,5–1 ha og nýtingarhlutfall allt að 0,03. Heimilt byggingarmagn sé þó allt að 100 m² á lóðum sem hafi verið stofnaðar fyrir 2021, þrátt fyrir að þær séu minni en 1/3 af ha, nema meira byggingarmagn sé heimilt skv. gildandi deiliskipulagi. Almennt er gert ráð fyrir að lóðir taki til allt að 2/3 hluta frístundasvæða. Í töflu 2 á bls. 16–18 í greinargerð aðalskipulagsins er yfirlit yfir öll frístundasvæði í sveitarfélaginu og tilgreindur fjöldi lóða á deiliskipulögðum svæðum. Í lýsingu og skilmálum fyrir svæði F45, Hraunborgir (svæði A og B), Hraunkoti, kemur fram að deiliskipulagt sé fyrir 325 lóðir, þar af séu um ¾ þeirra byggðar. Á svæðinu sé jafnframt 21 orlofshús auk veitinga- og þjónustuhúss fyrir byggðina. Sá fjöldi lóða og húsa sem tilgreindur er fyrir svæðið felur í sér lýsingu á gildandi deiliskipulagi þess tíma sem aðalskipulagið tók gildi en felur ekki í sér bindandi hámark við deiliskipulagsgerð.

Í greinargerð með deiliskipulagi Hraunkots kemur fram að meðal þeirra markmiða sem stefnt sé að sé að sameina tvær eldri deiliskipulagsáætlanir í eina þar sem aðeins ein aðalaðkoma er fyrir svæðið. Jafnframt þurfi að skipuleggja nýja rýmingarleið fyrir neyðartilvik. Þá sé stefnt að því að skapa heildarsýn fyrir svæðið sem tekur mið af náttúrulegu umhverfi staðarins. Með deiliskipulaginu verður fjöldi frístundalóða 466 auk þjónustulóðar og golfvallar. Deiliskipulagssvæðið stækki ekki miðað við fyrri deiliskipulagsáætlanir enda sé verið að þetta frístundabyggðina. Þá kemur fram í skilmálum deiliskipulagsins að lóðir fyrir frístundabyggð séu á bilinu 0,5–0,8 ha með örfáum undantekningum og að heildarbyggingarmagn innan hvernar lóðar sé allt að 150 m² en heildarbyggingarmagn minni lóða skuli taka mið af nýtingarhlutfallinu 0,03.

Í greinargerð deiliskipulagsins er fjallað um brunavarnir á svæðinu. Þar eru tilgreindar tvær flóttaleiðir af svæðinu sem skuli vera burðarhæfar fyrir slökkvibíla auk þess sem kveðið er á um að við gróðursetningu á svæðinu verði gert ráð fyrir allt að 1,5 m öryggissvæði umhverfis hús, þar sem gróðri sé haldið í lágmarki. Þá liggur fyrir umsögn eldvarnaeftirlits brunavarna Árnassýslu vegna deiliskipulagsins þar sem engar athugasemdir voru gerðar. Í kafla greinargerðarinnar um náttúruvinjar kemur fram að á skipulagssvæðinu sé að finna hraun sem njóti sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd og að forðast skuli röskun þess eins og kostur sé. Þær hraunmyndanir sem séu að finna á svæðinu séu merktar inn á

deiliskipulagsuppdrátt og lóðir og götur skipulagðar framhjá þeim. Af framangreindu verður ekki annað ráðið en að umdeilt deiliskipulag Hraunkots sé í samræmi við markmið og stefnu aðalskipulagsins svo sem áskilið er í 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga.

Í 61. gr. náttúruverndarlaga er fjallað um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja. Falla þar undir eldvörp, eldhraun, gervigígar og hraunhellar sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökulstíma, sbr. a-lið 2. mgr. 61. gr. laganna. Í 3. mgr. 61. gr. er tiltekið að m.a. beri að forðast að raska jarðminjum sem taldar séu upp í 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til. Við gerð deiliskipulags á svæðum sem njóta sérstakrar verndar skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefnda, sbr. 2. mgr. 68. gr. náttúruverndarlaga. Þessar álitsumleitanir eru liður í rannsókn máls en eru ekki bindandi gagnvart skipulagsyfirvöldum.

Fyrir liggja umsagnir Minjastofnunar, Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands vegna skipulagsins. Athugasemdir Náttúrufræðistofnunar lutu einkum að fuglalífi á svæðinu, en stofnunin benti á að skipulagið gæti haft í för með sér neikvæð áhrif á búsvæði vaðfugla. Í umsögn Umhverfisstofnunar dags. 31. mars 2023 kemur fram að stofnunin telji skipulagstillöguna geta valdið óafturkræfu raski á hrauni sem njóti sérstakrar verndar. Þá var vísað til 3. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 og að ekki hafi komið fram hvað brýnu almannahagsmunir réttlættu röskun á hrauninu. Vegna þessara athugasemda umsagnaraðila voru gerðar breytingar á deiliskipulagstillögunni þar sem lóðir sem fyrirhugaðar voru á svæðinu voru endurmetnar. Þá voru lóðir ýmist felldar út eða lögun þeirra eða byggingarreit breytt svo minjum og hraunmyndunum yrði ekki raskað.

Skipulagslög áskilja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana, sbr. c-lið og d-lið 1. gr. laganna. Á öllum skipulagsstigum er lögð áhersla á samráð við almenning og hagsmunaaðila. Í gr. 5.2. í skipulagsreglugerð er nánar fjallað um kynningu og samráð við gerð deiliskipulags og um samráð og samráðsaðila er sérstaklega fjallað í gr. 5.2.1. Samkvæmt 1. mgr. þeirrar greinar skal eftir föngum leita sjónarmiðum og tillögum íbúa, umsagnaraðila og annarra þeirra sem hagsmuna eigi að gæta.

Hið kærða deiliskipulag var kynnt með almennri auglýsingu í samræmi við 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga. Tillagan var afgreidd í skipulagsnefnd að kynningu lokinni, þar sem lögð var fram samantekt á umsögnum og athugasemdum sem höfðu borist. Tillagan var staðfest í sveitarstjórn lögum samkvæmt og tók hún gildi með birtingu auglýsingar þar um í B-deild Stjórnartíðinda að lokinni lögboðinni yfirferð Skipulagsstofnunar. Var því farið að lögum við málsmeðferð deiliskipulagsins.

Að öllu framangreindu virtu liggja ekki fyrir þeir annmarkar sem raskað geta gildi hinnar kærðu ákvörðunar.

Rétt þykir að benda á að í 51. gr. skipulagslaga kemur fram að leiði skipulag eða breyting á því til þess að verðmæti fasteignar skerðist verulega, umfram það sem við eigi um sambærilegar eignir í næsta nágrenni, eigi sá er geti sýnt fram á tjón af þeim sökum rétt á bótum frá viðkomandi sveitarfélagi. Þá er mælt fyrir um það í 2. mgr. 51. gr. a. sömu laga að sá sem telur sig eiga rétt á bótum skuli senda kröfu sína til sveitarstjórnar.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 2. október 2024 um að samþykkja deiliskipulag frístundasvæðis í Hraunkoti.

Ómar Stefánsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)