



Árið 2025, fimmtudaginn 2. október, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Halldóra Vífilsdóttir arkitekt, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur. Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor tók þátt í gegnum fjarfundabúnað.

Fyrir var tekið mál nr. 84/2025, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 23. apríl 2025 um að hafna umsókn um breytingu á skilmálum deiliskipulags frístundalóða Leynis, L230589, í landi Miðengis.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er barst nefndinni 27. maí 2025, kærir Björn Ásgeir Björnsson, einn eigenda sumarhúsaloðarinnar Leynir 5, þá ákvörðun Grímsnes- og Grafningshrepps frá 23. apríl s.á. að hafna umsókn um breytingu á skilmálum deiliskipulags frístundalóða Leynis, L230589, í landi Miðengis. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Grímsnes- og Grafningshreppi 1. júlí 2025.

Málavextir: Hinn 13. janúar 2025 óskaði kærandi eftir því við Umhverfis- og tæknisvið Uppsveita bs. að breytt yrði skilmálum deiliskipulags frístundalóða Leynis, L230589, í landi Miðengis, sem tók gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 28. október 2021. Fól umsóknin í sér að skilgreindar yrðu heimildir fyrir útgáfu rekstrarleyfis vegna gistingar í flokki II innan svæðisins. Tillaga að deiliskipulagsbreytingu var lögð fram á fundi skipulagsnefndar 12. febrúar s.á. þar sem mælt var til þess við sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps að samþykkja framlagða breytingu og að hún yrði grenndarkynnt innan skipulagssvæðisins. Þá taldi nefndin að jafnframt bæri að kynna hana sumarhúsafélögum á þeim svæðum sem sameiginlegur vegur að sumarhúsasvæðinu lægi að. Á fundi sveitarstjórnar 19. s.m. var samþykkt að grenndarkynna tillöguna. Á kynningartímanum bárust m.a. athugasemdir frá sumarhúsafélögum aðliggjandi deiliskipulagssvæða ásamt Sjómanns- og vélstjórafélagi Grindavíkur, eiganda frístundahúss á lóð nr. 9 innan þess skipulagssvæðis sem mál þetta varðar. Í athugasemdum félagsins var breytingunni andmælt og kom fram að svæðið hefði ekki verið skipulagt fyrir hús í útleigu á almennum markaði, aðkoma að svæðinu væri í gegnum sameiginlegt lokað hlið auk þess sem engin flóttaleið væri frá svæðinu. Þá hefði breytingin í för með sér aukna umferð um sameiginlegan veg og meira ónæði innan svæðisins.

Á fundi sveitarstjórnar 23. apríl 2025 var breytingartillagan tekin fyrir að nýju eftir grenndarkynningu og henni synjað með vísan til skilyrða í Aðalskipulagi Grímsnes- og Grafningshrepps 2020–2030. Kæranda var tilkynnt um þessa ákvörðun með tölvupósti frá 28. apríl 2025.

Málsrök kæranda: Kærandi telur hina kærðu ákvörðun torvelda útleigu á frístundahúsi og mismuna starfsemi innan frístundasvæðisins sem um ræði. Umsókn um breytingu deili-

skipulagsins hafi verið synjað án rökstuðnings og ekki hafi verið tekið tillit til staðbundinna aðstæðna. Einungis sé vísað í andmæli eins lóðarhafa innan deiliskipulagssvæðisins, en sá aðili stundi sömu starfsemi og óskað hefði verið eftir með breytingunni. Andmæli umrædds lóðarhafa standist ekki, enda stundi hann sambærilega starfsemi. Brotið sé gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sem kveði á um að stjórnvöld skuli gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti við úrlausn mála.

Málsrök Grímsness og Grafningshrepps: Grímsnes- og Grafningshreppur byggir á því að hin kærða ákvörðun hafi verið lögmæt og hvorki haldna efnis- né formannmörkum. Í skilmálum í kafla 3.1.2. í Aðalskipulagi Grímsnes- og Grafningshrepps 2020–2032 komi fram að gisting í flokki I og II samkvæmt reglugerð nr. 1277/2016 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald sé heimil, enda hafi starfsemin tilskilin leyfi, bílastæði verði innan lóðar og að enginn lóðarhafi innan deiliskipulagssvæðisins legðist gegn starfseminni. Við grenndarkynningu hafi eigandi lóðar nr. 9 innan deiliskipulagssvæðisins gert athugasemd við breytingartillöguna og mótmælt því að heimild yrði veitt til gististarfsemi innan svæðisins. Sé því ljóst að lóðarhafi innan svæðisins leggist gegn starfseminni. Skilmálarnir séu skýrir og fortakslausir um þau skilyrði sem þurfi að vera fyrir hendi til að unnt sé að samþykkja breytingar á deiliskipulagi sem fela í sér heimild til útleigu frístundahúsa, þ.e. gistingu í flokki I og II, í frístundabyggðum innan sveitarfélagsins. Sveitarfélaginu hafi því ekki verið heimilt að samþykkja umsókn kæranda um deiliskipulagsbreytinguna, sbr. 7. mgr. 12. gr. og 3. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Skilmálar aðalskipulagsins helgist af því að frístundabyggð sé skipulögð fyrir frístundahús og séu slík svæði ekki ætluð fyrir atvinnustarfsemi. Gististarfsemi í flokkum I og II sé starfsemi í atvinnuskyni sem sé háð útgáfu rekstrarleyfis samkvæmt lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, sbr. reglugerð nr. 1277/2016. Slík starfsemi sé almennt ekki heimil í frístundabyggðum innan Grímsnes- og Grafningshrepps, enda kunni hún að valda öðrum eigendum frístundahúsa á viðkomandi svæði ónæði. Vegna fjölda fyrirspurna um útleigu frístundahúsa undanfarin ár hafi sveitarstjórn ákveðið að bæta framangreindum skilmálum í gildandi aðalskipulag og veita þar með heimild til útleigu frístundahúsa í atvinnuskyni, en einvörðungu ef enginn lóðarhafi innan viðkomandi skipulagssvæðis legðist gegn starfseminni. Með því sé tryggt að grenndarhagsmunir annarra lóðarhafa innan svæðisins séu virtir og ekki gengið gegn rétti þeirra til að njóta dvalar í sínum húsum.

Eigandi lóðar nr. 9 á skipulagssvæðinu sé stéttarfélag sem leigi orlofshús út til félagsmanna sinna. Samkvæmt h-lið 4. gr. reglugerðar nr. 1277/2016 teljist orlofshús félagasamtaka, svo sem stéttarféлага og starfsgreinaféлага, ekki til frístundahúsa í skilningi reglugerðarinnar. Slík orlofshús teljist því ekki til gististaða sem sækja þurfi um rekstrarleyfi fyrir. Félaginu sé því heimilt að leigja út orlofshús til félagsmanna sinna þrátt fyrir framangreint ákvæði í kafla 3.1.2 í aðalskipulagi og gildi ekki sömu sjónarmið um útleigu þess. Því sé ekki brotið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þar að auki beri sveitarfélagið enga skyldu til að breyta skilmálum deiliskipulags og hafi kæranda mátt vera ljóst hvaða skilyrði giltu um deiliskipulagssvæðið. Þá geti sjónarmið um jafnræði ekki leitt til þess að deiliskipulag sem sé í ósamræmi við aðalskipulag fáið samþykkt.

Athugasemdir Sjómannna- og vélstjórafélags Grindavíkur: Sjómannna- og vélstjórafélag Grindavíkur bendir á að það reki ekki gististað í gistiflokki II og stundi ekki atvinnurekstur. Félagið eigi orlofshús sem standi meðlimum þess til boða gegn vægu gjaldi. Ljóst sé að munur sé á orlofshúsum stéttarféлага og reksturs gististaða í frístundahúsum, sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 1277/2016 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi telur túlkun sveitarfélagsins á aðalskipulagi ganga gegn tilgangi skipulagslaga nr. 123/2010, einkum 1. gr. þeirra, og brjóta gegn meðalhófi. Akvarðanir sveitarstjórnar verði að byggja á heildstæðu mati á grenndarhagsmunum og því hvort andmæli við áform um breytingar á deiliskipulagi byggji á málefnalegum sjónarmiðum. Ekki hafi verið sýnt fram á að það mat hafi farið fram.

Starfsemi Sjómanna- og vélstjórafélags Grindavíkur sé sambærileg að umfangi- og eðli þeirrar starfsemi sem falli undir reglugerð nr. 1277/2016 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Starfsemi félagsins feli í sér reglubundna útleigu með áþreifanlegum áhrifum á sameiginlegt svæði og nággranna. Að heimila slíka starfsemi en synja kæranda á grundvelli formsatriða gangi gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Framkvæmd sveitarfélagsins brjóti gegn þeirri reglu og leiði til ómálefnalegar mismununar.

Andmæli Sjómanna- og vélstjórafélags Grindavíkur hafi ekki verið studd málefnalegum rökum um ónæði, umferð, öryggisáhættu eða röskun á grenndarhagsmunum og lúti einkum að samkeppni eða andstöðu við breytingu sem gæti leitt til aukinnar starfsemi annarra á svæðinu en þeirra eigin. Athugasemdir sumarhúsaeigenda í Miðborgum, sem ekki tilheyri deiliskipulagssvæðinu, hafi verið lagðar fram í málinu, en þeirra aðkoma byggist á sameiginlegu símahliði og sameiginlegri notkun aðkomuvegar. Þeir njóti hins vegar ekki lögvarinna hagsmuna samkvæmt 43. gr. skipulagslaga. Þá hafi byggingarfulltrúi lýst því yfir að slík andmæli hafi minna vægi en þau sem stafi frá lóðarhöfum innan svæðisins, en sveitarfélagið virðist þó hafa metið þau sem hluta af forsendum synjunar og brotið með því gegn reglum um meðalhóf og málefnalega meðferð máls.

Í öðrum sveitarfélögum hafi verið heimiluð útleiga frístundahúsa með breytingu á deiliskipulagi þegar fullnægjandi mótvægisáðgerðir og skilmálar séu til staðar. Að túlka skilyrðið sem algera hindrun án mats á inntaki andmæla gangi gegn markmiðum laga og eðli stjórnsýslunnar.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps að hafna umsókn kæranda um breytingu á skilmálum deiliskipulags frístundalóða Leynis í landi Miðengis, L230589, þar sem skilgreindar yrðu heimildir til útgáfu rekstrarleyfis vegna gistingar í flokki II innan svæðisins, en kærandi er eigandi lóðar á svæðinu. Kæruheimild til úrskurðarnefndarinnar er í 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og barst kæra innan kærufrests, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 annast sveitarstjórnir og bera ábyrgð á gerð aðal- og deiliskipulags í sínu umdæmi. Hið sama gildir um breytingar á deiliskipulagi, sbr. 43. gr. laganna. Þá getur landeigandi eða framkvæmdaraðili óskað eftir því við sveitarstjórn á grundvelli 2. mgr. 38. gr. laganna að gerð sé breyting á deiliskipulagi á sinn kostnað. Á grundvelli þessa ákvæðis var kæranda því heimilt að óska eftir breytingu á deiliskipulagi, en á ekki lögvarða kröfu til þess að knýja á um breytingu á deiliskipulagi. Stjórnvöld verða á hinn bóginn við meðferð mála að gæta að skráðum og óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins, svo sem reglum um meðalhóf og jafnræði.

Í almennum skilmálum kafla 3.1.2. í greinargerð Aðalskipulags Grímsnes- og Grafningshrepps 2020–2032 kemur fram að í frístundabyggð sé heimilt að vera með gistingu í flokki I og II samkvæmt reglugerð nr. 1277/2016 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, enda séu

nánar tilgreind skilyrði uppfyllt auk þess sem enginn lóðarhafi innan deiliskipulagssvæðisins leggist gegn starfseminni. Þá kemur fram að gera skuli grein fyrir gististarfsemi í deiliskipulagi. Að baki þessu standa væntanlega þau rök að frístundasvæði eru ekki ætluð fyrir atvinnurekstur sem þennan, með þeim áhrifum sem honum fylgja, þ.m.t. aukinni umferð og álagi á innviði.

Umsókn kæranda um breytingu á skilmálum deiliskipulags innan frístundalóða Leynis, í landi Miðengis, var synjað af sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps 23. apríl 2025. Var synjunin byggð á því að hin umsótt breyting uppfyllti ekki skilyrði í aðalskipulagi um að enginn lóðarhafi innan deiliskipulagssvæðisins leggist gegn starfseminni. Synjun sveitarstjórnar átti sér stoð í gildandi aðalskipulagi, en við gerð deiliskipulags ber að byggja á stefnu aðalskipulags auk þess sem deiliskipulag skal rúmast innan heimilda þess, sbr. 7. mgr. 12. gr. og 3. mgr. 37. gr. skipulagslaga. Fellur það utan valdsviðs úrskurðarnefndarinnar að taka afstöðu til lögmætis fyrrgreinds skilyrðis, sbr. 2. málsl. 52. gr. skipulagslaga, þar sem ákvarðanir sem staðfestar eru af Skipulagsstofnun og ráðherra, svo sem aðalskipulag, verða ekki bornar undir nefndina.

Í tilefni af athugasemdum kæranda um að brotið sé gegn jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins, þar sem annar lóðarhafi á svæðinu stundi sambærilega starfsemi, verður bent á að orlofshús félagasamtaka, svo sem stéttarfélaga og starfsgreinafélaga, falla ekki undir reglur um gistingu í frístundahúsum, sbr. h-lið 4. gr. reglugerðar nr. 1277/2016. Þá verður ekki séð að greind félagasamtök hafi sótt um breytingu á deiliskipulagi eða að skipulagi hafi verið breytt vegna starfsemi þeirra á svæðinu.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið verður kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 23. apríl 2025 um að synja umsókn um breytingu á skilmálum deiliskipulags frístundalóða Leynis, L230589, í landi Miðengis.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Halldóra Vífilsdóttir (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)