



Hafnarfjarðarkaupstaður
Pósthólf 100
222 Hafnarfjörður

VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

Hafnarhúsinu við Tryggvagötu 150 Reykjavík
sími: 545 8100 bréfasími: 551 9165
postur@vel.is velferðarraduneyti.is

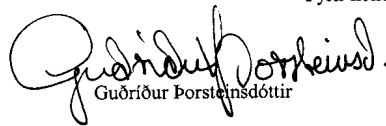
Reykjavík 4. mars 2013
Tilv.: VEL12060132/01.01.03

**Efni: Endurskoðun setts umhverfisráðherra á staðfestingu breytinga á svæðisskipulagi
höfuðborgarsvæðisins 2001-2024 "Græni trefillinn."**

Hinn 18. júní 2012 var Guðbjartur Hannesson, velferðarráðherra, settur til að fara með mál
vegna endurskoðunar á staðfestingu umhverfisráðherra og auglýsingum um breytingar á
svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulagi Reykjavíkur.

Settur umhverfisráðherra hefur endurskoðað staðfestingu umhverfisráðherra á umræddum
breytingum og er ákvörðun hans hjálögð.

Fyrir hönd ráðherra


Guðrún Þorsteinsdóttir


Guðrún Sigurjónsdóttir

Fylgiskj.: Endurskoðun setts umhverfisráðherra á staðfestingu breytinga á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins
2001-2024

Meldingartölublað
Dagur 5.3.2013
Númer 0810265
Bladnúmer 516

1.3.2013

**Endurskoðun setts umhverfisráðherra á staðfestingu breytinga á svæðisskipulagi
höfuðborgarsvæðisins 2001-2024**

1. Inngangur.

Hinn 18. júní 2012 var Guðbjartur Hannesson, velferðarráðherra, settur til að fara með mál vegna endurskoðunar á staðfestingu umhverfisráðherra og auglýsingum um breytingar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulagi Reykjavíkur.

Forsaga máls þessa er sú að umhverfisráðuneytið staðfesti 23. febrúar 2010 breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024 frá 20. desember 2002. Tillaga um breytinguna barst ráðuneytinu með bréfi Skipulagsstofnunar til umhverfisráðuneytisins, dags. 17. desember 2009, en þar mælti stofnunin með því að breyting svæðisskipulagsins yrði staðfest af ráðherra. Sama dag gaf umhverfisráðuneytið út auglýsingu nr. 197/2010, um breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024, „græni trefillinn“ (textabreyting), Reykjavíkurborg, Mosfellsbær, Kópavogsbær, Garðabær og Hafnarfjarðarkaupstaður. Auglýsingin var birt í B-deild Stjórnartíðinda hinn 10. mars 2010 og undirrituð af umhverfisráðherra. Í auglýsingunni kemur m.a. fram að samkvæmt 2. mgr. 14. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 hafi ráðherra hinn 23. febrúar 2010 staðfest breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024 frá 20. desember 2002.

Sama dag staðfesti ráðherra einnig breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 frá 20. desember 2002 sem laut að jarðvegslosun á Hólmsheiði („Græni trefillinn“). Tillaga um breytinguna barst ráðuneytinu með bréfi Skipulagsstofnunar, dags. 29. janúar 2010. Sama dag og breytingin var staðfest gaf ráðuneytið út auglýsingu nr. 198/2010, um breytinguna og var auglýsingin þá einnig birt í B-deild Stjórnartíðinda, undirrituð af umhverfisráðherra.

Hinn 25. mars 2010 staðfesti umhverfisráðherra samkvæmt 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 aðra breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 frá 20. desember 2002, sem laut að aðstöðu fyrir fisflug og breyttu stígakerfi á Hólmsheiði. Gaf umhverfisráðuneytið út auglýsingu nr. 315/2010 um breytinguna sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda hinn 16. apríl 2010 og undirrituð af ráðuneytissjórá umhverfisráðuneytisins fyrir hönd umhverfisráðherra. Í niðurlagi auglýsingarinnar er kveðið á um að samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum hafi málsmeðferð verið í samræmi við skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 og að Skipulagsstofnun hafi gert tillögu til ráðherra um staðfestingu.

Í álitinu sínu frá 30. apríl 2012 komst umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu, í kjölfar þess að leitað hafði verið til hans vegna svara umhverfissráðherra vegna erinda sem ráðherra voru send í tilefni af ofangreindum breytingum á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024 og aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 að umhverfissráðherra hefði ekki uppfyllt þær hæfiskröfur sem leiða af hinni óskráðu meginreglu um sérstakt hæfi til að staðfesta þær breytingar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og á aðalskipulagi Reykjavíkur sem raktar eru hér að framan. Beindi umboðsmaður í kjölfarið meðal annars þeim tilmælum til umhverfissráðuneytisins að það tæki þessar staðfestingar og auglýsingar umhverfissráðherra til endurskoðunar og að þá þannig að mið yrði tekið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til forsætisráðherra, dags. 22. maí 2012, greindi umhverfissráðuneytið frá því að með vísan til niðurstöðu umboðsmanns Alþingis teldi ráðuneytið ljóst að ráðherra uppfyllti ekki hæfiskröfur til að taka umrædd mál til endurskoðunar og til að meta hvort vanhæfi ráðherra ætti að leiða til ógildingar á fyrrnefndum staðfestingum og auglýsingum. Var af því tilefni óskað eftir því að forsætisráðuneytið setti ráðherra til að fara með umrædd mál.

Hinn 18. júní 2012 var Guðbjartur Hannesson, velferðarráðherra, settur til að fara með mál vegna endurskoðunar á staðfestingu umhverfissráðherra og auglýsingum um breytingar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024, „græni trefillinn“ (textabreyting), sbr. auglýsingu nr. 197/2010, á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024, Hólmsheiði („græni trefillinn“) – losunarstaður jarðvegs, sbr. auglýsingu nr. 198/2010, og á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024, aðstaða fyrir fisflug of breytt stígakerfi, Hólmsheiði, sbr. auglýsingu nr. 315/2010. Með bréfi, dags. 29. júní 2012 gerði velferðarráðuneytið aðilum málsins grein fyrir því að það hefði tekið við málinu.

Í ljósi þess að umboðsmaður Alþingis hefur í álitinu sínu komist að því að umhverfissráðherra hafi ekki uppfyllt þær kröfur sem leiða af óskráðri meginreglu stjórnsýsluréttarins um sérstakt hæfi þegar hann staðfesti þær breytingar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulagi Reykjavíkur sem um ræðir í máli þessu og með hliðsjón af tilmælum umboðsmanns í því sambandi hefur velferðarráðuneytið talið rétt að taka til athugunar þá málsmeðferð sem stjórnvöld hafa fylgt við undirbúning þeirra breytinga sem umhverfissráðherra staðfesti og þá enn fremur hvort umræddar breytingar hafi verið haldnar efnislegum annmörkum að lögum. Hefur sú athugun þá einkum miðast við hvort tilefni sé til þess að settur ráðherra breyti eða afturkalli staðfestingar umhverfissráðherra á breytingum á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulagi Reykjavíkurborgar frá 23. febrúar og staðfestingu hans á breytingum aðalskipulags Reykjavíkurborgar frá 25. mars 2010, vegna hugsanlegra annmarka á undirbúningi og efnislegu innihaldi þeirra skipulagsbreytinga sem málin lúta

að.

Þessi athugun tekur í aðalatriðum til þess hvort stjórnvöld hafi gætt ákvæða skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 við gerð og undirbúning breytinga á svæðis- og aðalskipulagi. Ákvæði laga nr. 73/1997 um skipulagsáætlanir voru að vísu felld úr gildi með skipulagslögum nr. 123/2010, sem tóku gildi 1. janúar 2011, sbr. 1. mgr. 56. gr. þeirra laga. Í 2. mgr. 56. gr. síðastnefndu laganna er hins vegar sérstaklega kveðið á um að ákvæði laga nr. 123/2010 taki ekki til þeirra skipulagsáætlana sem sendar hafa verið Skipulagsstofnun skv. 4. mgr. 13. gr. og 14. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, eða sendar stofnuninni til athugunar skv. 2. mgr. 17. gr. sömu laga fyrir gildistöku laganna 1. janúar 2011. Er þar jafnframt mælt fyrir um að um meðferð slíkra mála fari samkvæmt lögum nr. 73/1997, með síðari breytingum.

Í ljósi þess að erindi Reykjavíkurborgar til Skipulagsstofnunar um afgreiðslu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001 – 2024 var sent 1. september 2009 og erindi Reykjavíkurborgar og annarra sveitarfélaga um að Skipulagsstofnun afgreiddi til staðfestingar ráðherra breytingu á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001 – 2024 vegna breytingar á skilgreiningu græna trefilsins, var sent með bréfi, dags. 29. október 2009, eiga ákvæði laga nr. 73/1997 við um meðferð máls þessa, sbr. 2. mgr. 56. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Af framangreindum lagaákvæðum og þeim málsvikum sem hér eru til úrlausnar leiðir enn fremur að athugun setts umhverfisráðherra á undirbúningi og efni svæðisskipulags fer fram á grundvelli þeirra valdheimilda sem umhverfisráðherra eru fengnar í 5. mgr. 13. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, sbr. einnig 2. mgr. 14. gr. sömu laga, en 1. mgr. 19. gr. sömu laga að því er snertir staðfestingu breytinga á aðalskipulagi.

Athugun setts umhverfisráðherra er þannig í samræmi við það hlutverk sem umhverfisráðherra er falið almennt samkvæmt skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 við staðfestingu á breytingum á skipulagsáætlunum að hafa eftirlit með því hvort meðferð sveitarstjórna og Skipulagsstofnunar á umræddum skipulagsbreytingum hafi verið í samræmi við lög og hvort breytingarnar samræmist efnislega fyrirælum laga. Það verkefni er jafnframt liður í hinu almenna yfirstjórnunarhlutverki ráðherra samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna. Í þessu felst að ráðherra ber í staðfestingarferli að kanna efnislega hvort undirbúningur, meðferð og ákvarðanir annars vegar sveitarstjórna og hins vegar Skipulagsstofnunar séu í samræmi við lög.

2. Málavextir.

2.1. Almennt.

Málið sem um ræðir lýtur eins og áður segir að staðfestingu ráðherra á alls þremur tillögum Skipulagsstofnunar sem snerta ýmist staðfestingu svæðisskipulags í samræmi við ákvæði 5. mgr. 13. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, eða staðfestingu aðalskipulags á grundvelli 19. gr. sömu laga.

Fyrsta tillagan kemur fram í bréfi Skipulagsstofnunar, dags. 17. desember 2009. Þar leggur Skipulagsstofnun til að ráðherra staðfesti breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001 („Græni trefillinn“, textabreyting – Reykjavík, Mosfellsbær, Kópavogur, Garðabær og Hafnarfjarðarbær, sbr. 5. mgr. 13. gr. laga nr. 73/1997.

Önnur tillagan kemur fram í bréfi Skipulagsstofnunar, dags. 29. janúar 2010, en þar er lagt til að ráðherra staðfesti breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024, Hólmsheiði („græni trefillinn“)-losunarstaður jarðvegs, sbr. erindi Reykjavíkurborgar frá 1. september 2009.

Þriðja tillagan kemur fram í bréfi Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra, dags. 12. febrúar 2010. Með því bréfi sendi Skipulagsstofnun til staðfestingar breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001 – 2024 (Breyting á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001 – 2024, tímbundin aðstaða fyrir fisflug, breytt stígakerfi, Hólmsheiði), sbr. erindi Reykjavíkurborgar dags. 1. september 2009, til staðfestingar ráðherra í samræmi við 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997.

2.2 Breyting á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins.

8. maí 2009 var auglýst í Lögbirtingarblaðinu, í samræmi við 18. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, með síðari breytingum, til kynningar svohljóðandi tillaga að breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins:

Tillaga að óverulegri breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024 vegna Græna trefilsins, breytt skilgreining.

Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Hafnarfjarðabær, Garðabær og Mosfellsbær auglýsa, skv. 2. mgr. 14. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, með síðari breytingum, tillögu að breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024. Tillagan felur í sér breytingar á skilgreiningum varðandi græna trefilinn sem settar eru fram í greinargerð svæðisskipulagsins á bls. 59-61. Tilgangur breytinganna er að einfalda orðalag og undirstrika að frekari útfærsla stefnumörkunar og nánari skilgreining landnotkunar innan trefilsins sé í höndum sveitarfélaganna og sett fram í viðkomandi aðal- og deiliskipulagsáætlunum. Einnig er bætt inn nýrri setningu varðandi heimild um tímabundna losun ómengaðs jarðvegs á svæðinu, að

uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Tillagan felur ekki í sér breytingar á meginmarkmiðum um græna trefilinn né breytingar á landfræðilegri afmörkun hans. Yfirvöld viðkomandi sveitarfélaga bæta það tjón sem einstakir aðilar kunna að verða fyrir við breytinguna. Tillagan hefur verið kynnt öllum sveitarstjórnnum á höfuðborgarsvæðinu. Tillagan verður send Skipulagsstofnun sem gerir tillögu til umhverfisstofnanna um lokaafgreiðslu. Þeir sem óska nánari upplýsingum um tillöguna geta snúið sér til skrifstofu skipulags- og byggingarsviðs Reykjavíkurborgar, Borgartúni 12 – 14 eða sent tölvupóst á skipulag@rvk.is.
Skipulagsstjóri Reykjavíkurborgar.
Skipulagsstjóri Kópavogsbæjar.
Skipulagsstjóri Hafnarfjarðarbæjar.
Skipulagsstjóri Garðabæjar.
Skipulagsstjóri Mosfellsbæjar.“

Auglýsing þessi átti sér þann aðdraganda að Skipulagsráð Reykjavíkur samþykkti 1. október 2008 að kynna umrædda breytingu að svæðisskipulagsbreytingu sem óverulega. Borgarstjórn samþykkti tillögu sama efnis 7. október 2008. Reykjavíkurborg kynnti tillöguna á fundi samvinnunefndar um svæðisskipulag 10. október 2008 og sendi þeim sveitarfélögum sem aðild áttu að svæðisskipulaginu tillöguna til kynningar með bréfi, dags. 21. október 2008. Ekki var óskað umsagna stofnana vegna svæðisskipulagsbreytingarinnar en slíkra umsagna hafði hins vegar verið óskað vegna samsvarandi breytinga á aðalskipulagi og deiliskipulagi.

Samþykktir og umsagnir sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu lágu allar fyrir í lok febrúar 2009, og var þar hvergi gerð athugasemd við að farið væri með breytinguna sem óverulega. Ekki barst hins vegar umsögn frá sveitarfélaginu Álftanesi. Borgarráð Reykjavíkur samþykkti síðan 19. mars 2009 að auglýsa tillöguna, sem eins og áður segir, var auglýst 8. maí 2009.

Athugasemdir við auglýsta tillögu til breytinga á svæðisskipulaginu bárust frá þremur aðilum en athugasemdir sem Skipulagsstofnun bárust voru framsendar Reykjavíkurborg. Lutu innsendar athugasemdir m.a. að því að skipulagsupdrætti svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulags Reykjavíkur bæri ekki saman með tilliti til þess hvernig svæði væru sýnd með tilliti til landnotkunarflokka. Þá hefði láðst að geta þess við skilgreiningu landnotkunar samkvæmt skipulagsreglugerð nr. 400/1998 að í Reynisvatnslandi var frístundabyggð þegar svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulag Reykjavíkur voru undirrituð 2002. Í athugasemdunum er jafnframt rakið að á Hólmsheiði fari fram jarðvegslosun sem sé meiri háttar framkvæmd, sem breyti ásjáð lands með jarðvegi og hafi áhrif á umhverfið með þeim hætti að hún falli undir lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Var meðal annars gerð sú krafa í athugasemdum að Skipulagsstofnun vísaði öllum svæðis-, aðal- og deiliskipulagstillögum eða breytingum á þeim frá sér er varða á nokkurn hátt notkun Hóms- og Reynisvatnsheiði, og Reynisvatnsland „fyrir en meint brot Reykjavíkurborgar“ sem nefnd eru í athugasemdum væru færð til betri vegar.

Athugasemdir voru auk þess gerðar við tillögu til breytinga á svæðisskipulagi í kafla 3.2.10. Er þar rakið að breytingin teljist fela í sér umtalsvert meira svigrúm til þess að reisa hvers konar mannvirki. Enn fremur eru gerðar athugasemdir við að engin skýr afmörkun komi fram um umfang losunarstaða og tímamörk. Í því sambandi var þess getið að það væri ekkert til sem hétí tímabundin losun í svæðisskipulagi, enda væri losun annaðhvort leyfð eða ekki. Fyrirhuguð breyting á landslagi væri hugsuð til framtíðar og hún væri því varanleg.

Í umsögn skipulagsstjóra Reykjavíkurborgar við gerðar athugasemdir, dags. 17. ágúst 2009, kemur fram að það hafi verið álit skipulags- og byggingarsviðs að réttast væri að skilgreina austurheiðarnar sem „opin svæði til sérstakra nota“ í aðalskipulagi, enda væri um að ræða útivistarsvæði í nágrenni við íbúðarbyggð sem ætlað væri fyrir fjölbætta frístundaiðju (sbr. stefnumörkun um Græna trefilinn) sem kallaði á meiri mannvirkjagerð en forsvaranlegt væri að gera ráð fyrir á „óbyggðum svæðum“. Í umsögninni sagði enn fremur :

„Það kann að virðast að ákveðið ósamræmi sé milli aðal- og svæðisskipulagsins varðandi skilgreiningu landnotkunar, en þá er rétt að hafa í huga að í aðalskipulagi er sett fram nánari stefnumörkun um landnotkun en í svæðisskipulagi. Auk þess eru allmörg dæmi um að sveitarfélög skilgreini nánar landnotkunarflokka skipulagsreglugerðar og festi jafnvel nýja flokka landnotkunar í sínu aðalskipulagi. Í aðalskipulagi Reykjavíkur er flokkurinn „óbyggð svæði“ eingöngu notaður um svæði þar sem engin eða mjög takmörkuð mannvirkjagerð (þ.m.t. skipulögð skógrækt) er heimil og stærri hluti svæðis skal vera ósnortin náttúra (t.d. efri hluti Esjuhlíða, Akurey, Engey, Þerney og uppland Reykjavíkur austan Heiðmerkur). Flokkurinn „opin svæði til sérstakra nota“ í aðalskipulaginu er hins vegar notaður um opin svæði þar sem allnokkur mannvirkjagerð er heimil vegna útivistar og íþróttaiðkunar, s.s. stígagerð, mannvirki vegna frístundaiðju og útivistarskógrækt. [...] Breytingartillagan gerir síðan ráð fyrir að losun ómengaðs jarðvegs sé heimil á afmörkuðum stöðum innan opinna svæða til sérstakra nota, enda sé gerð nánar grein fyrir henni í deiliskipulagi. Með þessu eru sett skýr ákvæði um að losun ómengaðs jarðvegs sé deiliskipulagsskyld á viðkomandi svæðum. Flokkurinn „opin svæði til sérstakra nota“ í aðalskipulagi Reykjavíkur er því mjög opin og fjölbreyttur landnotkunarflokkur. Það er sumpart í samræmi við skilgreiningu reglugerðar á flokknum sem gerir ráð fyrir að innan hans geti verið jafnt leiksvæði barna, skrudgarðar, rallíbrautir og skotvöllir.“

Í umsögn skipulagsstjóra segir enn fremur að ekki hafi verið gert ráð fyrir svæðum fyrir frístundabyggð í stefnu svæðisskipulagsins og aðalskipulags Reykjavíkur 2001-2024, en heimilt sé að viðhalda og endurbyggja núverandi sumarhús. Í samræmi við þetta hafi sumarhúsalóðir ekki verið skilgreindar sem svæði fyrir frístundabyggð, enda í flestum tilvikum um stakar lóðir að ræða en ekki samfelld skipulögð sumarhúsasvæði. Sambærileg framsetning sé á aðalskipulagsupprætti 1996-1016, þar sem ekki sé gerð grein fyrir einstökum sumarhúsasvæðum eða lóðum.

Þá segir einnig í umsögninni að losun jarðvegs á svæðinu hafi upphaflega verið heimiluð á grundvelli aðalskipulagsins 1996-2016 og að borgarráð hafi 3. apríl 2001 samþykkt ákveðin skilyrði um losun, auk þess sem mörk losunarsvæðis hafi verið ákvörðuð. Ekki hafi verið forsendur til að skilgreina efnislosunina sérstaklega í aðalskipulagi, þar sem landnotkunarflokkur fyrir slíka starfsemi sé ekki tilgreindur í skipulagsreglugerð. Enn fremur hafi verið litið til þess að losun jarðvegs væri ekki ósamrýmanleg framtíðarnýtingu svæðisins sem skógræktar- og útivistarsvæðis, sbr. samþykkt skilyrði um losun. Þá hafi ekki verið gerðar grundvallarbreytingar á stefnumörkun um Hólmsheiðina og austurheiðarnar með staðfestingu aðalskipulagsins 2001-2024 og svæðisskipulagsins 2001-2024 í janúar 2003. Fyrri samþykktir um losun jarðvegs á svæðinu hafi því staðið óbreyttar. Svæðin hafi áfram verið hugsuð til almennrar útivistar, fríundaiðju og skógræktar. Í aðal- og svæðisskipulagi hafi hins vegar verið sett fram ítarlegri stefna um þróun svæðisins og Græni trefillinn hafi verið formlega skilgreindur. Síðan segir í umsögninni :

„Það liggur í skilgreiningu Græna trefilsins og opinna svæða til útivistarskógræktar að ræktun og umbreyting lands mun ávallt eiga sér stað. Losun ómengaðs jarðvegs, sem er mótaður og ræktaður upp í samræmi við framtíðarmarkmið um nýtingu svæðisins til útivistar telst því ekki til nýtingar sem gengur í berhögð við langtíma stefnumörkun um þróun Græna trefilsins. Það er því hæpið að telja þá framkvæmd í ósamræmi við langtímastefnu um þróun svæðisins sem útivistar- og skógræktarsvæðis, ekki síst í ljósi þess að sett eru tímamörk á nýtingu svæðisins sem eru vel innan marka skipulagstímabils umræddra skipulagsáætlana. Á grundvelli þessa var sett fram deiliskipulag um frekari losun á svæðinu seinni hluta árs 2007, þar sem fyrri skilyrði um losun voru ítrekuð og sett fram skýrari framtíðarsýn um frágang svæðisins að losun lokinni. Samþykkt borgarráðs á deiliskipulaginu var kærð til úrskurðarnefndar, m.a. á grundvelli þess að losun jarðvegs og deiliskipulag þar um samræmist ekki stefnumörkun gildandi aðalskipulags og svæðisskipulags.

Niðurstaða úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála (dagsett 24. júlí 2008) var að fella úr gildi ákvörðun borgarráðs um samþykkt deiliskipulagsins á grundvelli þess að stefna deiliskipulagsins samræmist (sbr. 2. mgr. 23. gr. og 7. mgr. 9. gr. skipulags og byggingarlaga) ekki fyrirbyggjandi stefnumörkun aðal- og svæðisskipulags um Hólmsheiðina og Græna trefilinn. Ekki var tekin afstaða til þess hvort losun jarðvegs á svæðinu fram til þessa hafi verið ólögsmæt, enda lá ekki ljóst fyrir með hvaða hætti ætti að meðhöndla efnislosun í skipulagsáætlunum samkvæmt skipulags- og byggingarlögum. Úrskurðarnefnd taldi þó að umrædd jarðvegslosun væri um margt sambærileg og efnisvinnsla (sbr. efnistaka samkvæmt skipulagsreglugerð) hvað varðar umhverfisáhrif, án þess að skýra það hvort slíkur samjöfnuður gæti átt almennt við um losun jarðvegs og efnistöku, óháð umfangi og staðháttum. Eftir stendur því enn með hvaða hætti best og réttast væri að skilgreina efnislosun í skipulagsáætlunum.

Fyrirliggjandi breytingar á aðal- og svæðisskipulagi eru viðbrögð Reykjavíkurborgar við umræddum úrskurði úrskurðarnefndar. Hafa þær verið útfærðar í samráði við Skipulagsstofnun. Þær fela ekki í sér breytingar á grundvallarstefnu um Reynisvatnsheiði, Hólmsheiði og Græna trefilinn sem útivistar- og skógræktarsvæði. Austurheiðarnar eru áfram hugsaðar til almennrar útivistar, fríundaiðju og skógræktar. Breytingarnar fela hins vegar sér takmarkaðar og tímabundnar heimildir um losun ómengaðs jarðvegs á svæðinu, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, án þess að grunnlandnotkun á svæðinu sé breytt. Með þeim er tryggt að deiliskipulag losunarstaðar samræmist stefnu aðal- og svæðisskipulags.

[...]

Ljóst er að um er að ræða umfangsmikla losun jarðvegs sem hefur sín staðbundnu umhverfisáhrif. Losun efnis samkvæmt skipulagstillögum er hins vegar bundin við ómengaðan jarðveg og fellur því ekki undir skilgreiningu laga um úrgang (sjá lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 og reglugerð um meðhöndlun úrgangs nr. 737/2003 og reglugerð um skrá yfir spilliefni og annan úrgang nr. 182/2002) og fellur því ekki undir viðauka 2, lið 11b um förgunarstaði í lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Skipulagsbreytingarnar heyra því ekki undir lög um umhverfismat áætlana (lög nr. 105/2006). Skipulagsstofnun tekur undir þessa túlkun (bréf dags. 11. ágúst 2008). Þau skilyrði sem sett eru um losun jarðvegs ættu að lágmarka líkleg umhverfisáhrif. Fjallað er um helstu umhverfisáhrif losunar, umgengni og frágang svæðis í deiliskipulagstillögu.“

Í umsögn skipulagsstjóra segir einnig að í niðurstöðu úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 24. júlí 2008 hafi ekki verið tekin afstaða til þess hvort losun jarðvegs á svæðinu sem þegar hafi átt sér stað hafi verið ólögmat eða í ósamræmi við skipulag, enda hefði ekki legið fyrir með ljósum hætti hvernig meðhöndla ætti efnislosun í skipulagsáætlunum samkvæmt skipulags- og byggingarlögum. Því sé ekki unnt að fallast á að 56. gr. laganna eigi við í málinu.

Ekki voru gerðar breytingar á tillögunni vegna athugasemdanna. Var breytingartillagan á svæðisskipulaginu ásamt umsögn skipulagsstjóra Reykjavíkur um athugasemdir síðan lögð aftur fyrir í þeim sveitarfélögum sem aðild áttu að breytingunni og var hún þá samþykkt í þeim öllum.

Með bréfi til Skipulagsstofnunar, dags. 29. október 2009, óskaði Reykjavíkurborg eftir því að Skipulagsstofnun afgreiddi til staðfestingar ráðherra óverulega breytingu á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001 – 2024 vegna breytingar á skilgreiningu græna trefilsins, samkvæmt 2. mgr. 14. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Í bréfinu kom fram að breytingin tæki til sveitarfélaganna Mosfellsbæjar, Reykjavíkur, Kópavogs, Garðabæjar og Hafnarfjarðarbæjar og að erindið væri sent fyrir hönd þeirra allra.

Í bréfi Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra dags. 17. desember 2009 segir að stofnunin hafi yfirfarið framlögð gögn og telji að athugasemdum varðandi svæðisskipulagsbreytinguna hafi verið svarað á fullnægjandi hátt. Þá er þar lýst þeirri afstöðu stofnunarinnar að svæðisskipulagsbreytingin geti fallið undir 2. mgr. 14. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og mælir með að hún verði staðfest af umhverfisráðherra. Í bréfinu segir annars svo um breytinguna:

„Breytingin er sett fram á uppdrætti dags. 21. október 2008/21. október 2009, sem sýnir hluta úr svæðisskipulaginu þar sem græni trefillinn er sýndur auk skýringarmyndar 3.6. „Grænir geirar“ og skýring hugtaksins „græni trefillinn“ af bls. 16 í gildandi svæðisskipulagsgreinargerð. Greinargerð með breytingunni er á uppdrættinum. Á uppdrætti er yfirlýsing um að bæjaryfirvöld sveitarfélaganna fimm

taki að sér að bæta það tjón sem einstakir aðilar kunni að verða fyrir við breytinguna.

Svæðisskipulagsbreytingin tekur til kafla 3.2.10 „Græni trefillinn“ á bls. 59-61 í gildandi svæðisskipulagi. Breytingin felur í sér breytt orðalag á texta greinargerðar í síðustu málsgrein á bls. 59. og á tveimur efstu málsgreinum á bls. 60. Ekki er verið að breyta afmörkun græna trefilsins né meginmarkmiðum um að hann sé sameiginlegt útivistar- og skógræktarsvæði alls höfuðborgarsvæðisins. Breytingin er gerð til að einfalda og skýra ákvæði svæðisskipulagsins um „græna trefilinn“ og undirstrika að frekari útfærsla landnotkunar er gerð í aðal- og deiliskipulagi sveitarfélaganna. Felldur er niður listi yfir mögulegar tegundir bygginga sem til greina kemur að reisa innan trefilsins en í staðinn segir að byggingar/mannvirki sem tengjast útivistar- og frístundaiðju skuli samkvæmt aðalskipulagi vera á opnum svæðum til sérstakra nota. Bætt er inn ákvæði um að heimilt sé að losa tímabundið ómengaðan jarðveg enda sér frekari grein gerð fyrir afmörkun og frágangi losunarstaða og tímamörkum losunar í aðal- og deiliskipulagi viðkomandi sveitarfélags, sbr. nýjan texta í greinargerð á uppdrætti. “

Með bréfi til Skipulagsstofnunar, dags. 5. janúar 2010, en afrit af því var sent umhverfisráðherra, gerði Þórir J. Einarsson athugasemdir við tillögu Skipulagsstofnunar til ráðherra. Í bréfinu eru m.a. gerðar athugasemdir við þá afstöðu Skipulagsstofnunar að skipulagstillagan feli í sér óverulega breytingu á gildandi svæðisskipulagi. Þá bendir Þórir á að hann eigi frístundalód við hliðina á losunarstað jarðvegsins, en það þess sé nánast að lóðamörkum. Skipulagstillagan sé því verulega neikvæð og íþyngjandi fyrir hann.

Hinn 23. febrúar 2010 gaf umhverfisráðuneytið út auglýsingu nr. 197/2010, um breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024, „græni trefillinn“ (textabreyting), Reykjavíkurborg, Mosfellsbær, Kópavogsbær, Garðabær og Hafnarfjarðarkaupstaður. Auglýsingin var birt í B-deild Stjórnartíðinda hinn 10. mars 2010 og undirrituð af umhverfisráðherra. Í auglýsingunni kemur m.a. fram að samkvæmt 2. mgr. 14. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 hafi ráðherra hinn 23. febrúar 2010 staðfest breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024 frá 20. desember 2002.

2.3. Breyting á aðalskipulagi Reykjavíkur vegna aðstöðu fyrir fisflug á Hólmsheiði og breytingu á stígakerfi.

Hinn 19. mars 2009 samþykkti borgarráð Reykjavíkur tillögu til breytinga á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 um að gert yrði ráð fyrir tímabundinni aðstöðu fyrir fisflug á opnu svæði til sérstakra nota innan Græna trefilsins. Var svæðið ekki afmarkað á landnotkunaruppdrætti aðalskipulags heldur á nýrri skýringarmynd í greinargerð með merkingunni F/S. Enn fremur gerði tillagan ráð fyrir að reiðstíg norðan hitaveitulagnar, til norðurs vestan Langavatns yrði breytt í stofnstíg og að reiðstígur til vesturs frá vesturenda Langavatns yrði felldur niður.

Í samræmi við 1. mgr. 21. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 var tillaga þessi send Skipulagsstofnun til athugunar, ásamt umhverfisskýrslu. Í bréfi Skipulagsstofnunar til Reykjavíkurborgar, dags. 22. apríl 2009, kom fram að Skipulagsstofnun hefði farið yfir framlögð gögn og teldi tilefni til að koma á framfæri ákvæðnum ábendingum. Í því sambandi benti stofnunin á að þrátt fyrir að aðstaðan til fisflugs yrði tímabundin þyrftu framkvæmdir sem aðstaðan kallaði á að vera í samræmi við skipulag og mat á umhverfisáhrifum. Þau tímamörk sem starfseminni væru sett þyrftu að koma fram í aðalskipulagsbreytingunni og jafnframt væri eðlilegt að gerð væri grein fyrir kröfum um frágang svæðisins þegar starfsemi yrði hætt. Þá sagði enn fremur í bréfi Skipulagsstofnunar :

- „Að mati Skipulagsstofnunar þarf að sýna flugbrautir á skipulagsuppdrætti, sbr. 2. mgr. kafla 4.16.2. í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 með táknum tilgreindum í 1. viðauka skipulagsreglugerðar. Jafnframt þarf að gera grein fyrir áhrifasvæði flugvallarins eða helgunarsvæði eftir því sem Flugmálastjórn telur eiga við um umræddan landingarstað. Skipulagsstofnun telur eðlilegra að afmörka athafnasvæði fisflugaðstöðunnar á sjálfum landnotkunaruppdrættinum frekar en að gera það á skýringarmynd, til samræmis við aðra notkun bókstafa fyrir nánari landnotkunarskilgreiningar í gildandi aðalskipulagi.
- Í umhverfisskýrslu þarf að tilgreina ástæður þess að tillagan fellur undir lög um umhverfismat áætlaða nr. 105/2006. Skýra þarf hver viðmið Flugmálastjórnar eru sem vísað er til. [...]
- Umsagnir umsagnaraðila, sbr. 7. kafla þurfa að liggja fyrir við endanlega afgreiðslu. Skipulagsstofnun gerir ekki athugasemd við að skipulagstillagan verði auglýst skv. 18. gr. skipulags og byggingarlaga þegar tekið hefur verið tillit til framangreindra ábendinga og minnir á að tillagan og umhverfisskýrslan þurfa að vera aðgengilegar á heimasíðu borgarinnar.“

Hinn 8. maí 2009 voru auglýstar í Lögbirtingarblaðinu, í samræmi við 18. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, með síðari breytingum, til kynningar tillögur að breytingum á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001 – 2024. Í tillögunum fólst meðal annars að á Hólmsheiði yrði tímabundin aðstaða fyrir fisflug en sú tillaga var orðuð með eftirfarandi hætti í auglýsingunni :

„Hólmsheiði, tímabundin aðstaða fyrir fisflug.

Við kafla 3.2. bætist við nýr kafla 3.2.3. Landnotkun í Hólmsheiði 2001 -2024 og skýringarmynd, 10. Mynd. Eftirfarandi texti verður í kaflanum : Hólmsheiðin er skilgreind sem opið svæði til sérstakra nota. Markmið aðalskipulagsins er að byggja svæðið upp sem útivistarsvæði, m.a. með skógrækt (S). Á afmörkuðum svæðum í Hólmsheiði er gert ráð fyrir tímabundinni aðstöðu fyrir fisflugi, túni til landingar og annarri aðstöðu á melum sunnan Langavatns. Stígur norðan hitaveitulagnar, til norðurs vestan Langavatns, breytist úr reiðstíg í stofnstíg. Reiðstígur, til vesturs við vesturenda Langavatns er felldur út. Nánar um tillögu vísast til kynningargagna.

Jafnframt var í auglýsinginni sett fram tillaga að breytingu um að á Hólmsheiði yrði tímabundin losun ómengaðs jarðvegs. Í auglýsingunni var tekið fram að tillögurnar lægju frammi í þjónustuveri

Reykjavíkurborgar að Borgartúni 12-14, 1. hæð, virka daga kl. 8.20-16.15, frá 8. maí 2009 til og með 22. júní 2009 og að einnig mætti sjá tillögurnar á heimasíðu sviðsins, www.skipbygg.is, undir mál í kynningu. Voru þeir sem töldu sig eiga hagsmuna að gæta hvattir til að kynna sér tillögurnar. Þá var þar tekið fram að samkvæmt lögum nr. 105/2006 lægi frammi umhverfisskýrsla ásamt aðalskipulagstillögu um tímabundna aðstöðu fyrir fisflug. Ábendingum og athugasemdum við tillögurnar skyldi skila skriflega eða á netfangið skipulag@rvk.is, til skipulags- og byggingarsviðs eigi síðar en 22. júní 2009. Í auglýsingunni var enn fremur tekið fram að þeir sem ekki gerðu athugasemdir innan tilskilins frests teldust samþykka tillögurnar. Samhliða kynningu á aðalskipulagstillögum þá lægi enn fremur frammi breyting á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins vegna Græna trefilsins, breyting á skilgreiningu.

Auglýsingar birtust í Lögbirtingarblaðinu og Fréttablaðinu og almenningur átti kost á að kynna sér tillögurnar á www.skipbygg.is. Frestur til að gera athugasemdir við tillöguna var síðan framlengdur til 6. júlí 2009.

Hinn 27. maí 2009 sendi Reykjavíkurborg Skipulagsstofnun umhverfisskýrslu vegna tillögunnar til aðalskipulagsbreytinganna í samræmi við ákvæði 7. gr. laga nr. 105/2006, um umhverfismat áætlaða. Í svari og umsögn Skipulagsstofnunar til Reykjavíkurborgar á auglýsingatímanum, dags. 12. júní 2009, kemur fram að stofnunin geri ekki athugasemdir við umhverfisskýrsluna. Stofnunin ítrekaði hins vegar fyrri athugasemdir frá 22. apríl 2009 um að gerð yrði grein fyrir tímamörkum aðstöðu í skipulagsgögnum og minnti á að við endanlega samþykkt skipulagsáætlunar þyrfti að liggja fyrir greinargerð um hvernig umhverfissjónarmið hefðu verið felld inn í áætlunina og hvernig höfð hafi verið hliðsjón af umhverfisskýrslu og athugasemdum sem bárust á kynningartíma sbr. 9. gr. um umhverfismat áætlaða. Þá þyrfti greinargerð og samantekt umhverfisskýrslu að koma fram í skipulagsgreinargerð.

Athugasemdir við aðalskipulagstillöguna bárust frá fjórum aðilum. Lutu athugasemdirnar meðal annars að því að ekki væri skilgreint hvað „tímabundin“ merkti í tengslum við aðstöðu til fisflugs og ekkert benti til þess að svo yrði. Þá væri aðstaðan í ósamræmi við skilgreiningu opinna svæða til sérstakra nota, og það að svæðið ætti að vera fyrir skógrækt og útivist. Þá voru gerðar athugasemdir um að eignir almennings yrðu óseljanlegar, hætta væri á mengun vatns, Reykjavíkurborg liti ekki á frístundahúsa eigendur sem hagsmunaaðila, auk þess sem rökstuðningur fyrir vali svæðisins í umhverfisskýrslu væru ófullnægjandi. Einnig voru gerðar athugasemdir við staðsetningu göngustígs.

Reykjavíkurborg tók athugasemdirnar til efnislegrar umfjöllunar, sbr. umsögn skipulagsstjóra

Reykjavíkurborgar, dags. 17. ágúst 2009, en sú umsögn var send þeim sem athugasemdir gerðu með bréfi, dags. 1. september 2009.

Athugasemdirnar leiddu ekki til neinna breytinga frá auglýstri tillögu sem slíkri og samþykkti Borgarráð Reykjavíkur tillöguna að breyttu aðalskipulagi í óbreyttri mynd á fundi 27. ágúst 2009. Reykjavíkurborg sendi síðan tillöguna til afgreiðslu Skipulagsstofnunar með bréfi, dags. 1. september 2009.

Með bréfi til Reykjavíkurborgar, dags. 7. september 2009, frestaði Skipulagsstofnun afgreiðslu á aðalskipulagsbreytingunni til staðfestingar ráðherra, þar sem samhliða breyting á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins vegna Græna trefilsins hefði ekki borist.

Sú breyting barst stofnuninni frá Reykjavíkurborg með bréfi, dags. 29. október 2009, f.h. sveitarfélaganna Mosfellsbæjar, Reykjavíkur, Kópavogs, Garðabæjar og Hafnarfjarðarbæjar og var tekið fram að erindið væri sent fyrir hönd þeirra allra. Skipulagsstofnun afgreiddi breytinguna á svæðisskipulaginu til staðfestingar umhverfisráðherra með bréfi, dags. 17. desember 2009.

Í bréfi til Reykjavíkurborgar, dags. 17. desember 2009, ítrekaði Skipulagsstofnun fyrri athugasemdir sínar vegna tillagna að aðalskipulaginu.

Í kjölfar athugasemda Skipulagsstofnunar og athugasemda í umsögn Mosfellsbæjar, dags. 14. janúar 2010, breytti Reykjavíkurborg legu reiðstíga og skilgreindi í greinargerð með aðalskipulagstillögunni tímamörk aðstöðu til fisflugs. Í kjölfar ábendinga Skipulagsstofnunar í tölvupósti, dags. 3. febrúar 2010, færði Reykjavíkurborg enn fremur skýringartáknið F/S inn á mynd í greinargerð með aðalskipulagstillögunni og skýringar við hana.

Með bréfi til umhverfisráðherra, dags. 12. febrúar 2010, sendi Skipulagsstofnun breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001 – 2024 (Breyting á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001 – 2024, tímbundin aðstaða fyrir fisflug, breytt stígakerfi, Hólmsheiði), sbr. erindi Reykjavíkurborgar dags. 1. september 2009, til staðfestingar ráðherra í samræmi við 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997.

Í bréfi Skipulagsstofnunar kemur fram að skipulagstillagan sé sett fram á uppdrætti dags. 23. janúar / 5.mai 2009 / 19. ágúst 2009 / 14. janúar 2010. Á honum sé ný skýringarmynd „Tímabundin aðstaða til fisflugs í Hólmsheiði. Afmörkun áhrifasvæðis (F/S) lendingarstaðar og brautarstefnur“, viðbót við

Greinargerð I og við nýjan kafla 3.2.3 „Landnotkun á Hólmsheiði 2001 - 2024“, og uppdráttur í mvk. 1 : 30.000 sem sýnir breytingar á stígakerfi.

Í bréfi Skipulagsstofnunar er breytingunni lýst á eftirfarandi hátt:

„Nýrri tímabundinni aðstöðu fyrir fisflug, túni til lendingar og annarri aðstöðu til 10 ára sunnan Langavatns á opnu svæði til sérstakra nota. Ekki er gerð breyting á landnotkunarskilgreiningu svæðisins. Bætt er við nýjum kafla 3.2.3. í greinargerð I ásamt skýringarmynd þar sem afmarkað er áhrifasvæði lendingarstaðar og brautarstefnur og er svæðið einkennt með merkingunni F/S (fisflug og skógrækt). Í kaflanum segir : „Hólmsheiðin er skilgreind sem opið svæði til sérstakra nota. Markmið aðalskipulagsins er að byggja svæðið upp sem útivistarsvæði, m.a. með skógrækt (S). Á afmörkuðum svæðum í Hólmsheiði er gert ráð fyrir frístundaiðju, sbr. ákvæði um opin svæði til sérstakra nota. Meðal annars er gert ráð fyrir tímabundinni aðstöðu fyrir fisflug, túni til lendingar og annarri aðstöðu á melum sunnan Langavatns.“ Í greinargerð aðalskipulagsbreytingarinnar kemur eftirfarandi fram: „Í samningi við Fisflugfélagið verði miðað við aðstöðu til 10 ára í Hólmsheiðinni og sett verði ákvæði um frágang svæðisins í samræmi við markmið um framtíðarþróun svæðisins sem almenns útivistarsvæðis.“ Áhrif vegna breytingarinnar á umhverfi eru óveruleg samkvæmt umhverfisskýrslu.

Reiðstíg norðan hitaveitulagnar, til norðurs vestan Langavatns, er breytt í stofnistíg. Legu reiðstígs, norðvestan Langavatns er breytt lítillega. Bætt er við tákni fyrir reiðstíg á sama svæði, sem liggur austur-vestur við mörk Mosfellsbæjar til samræmis við raunverulega legu reiðstígs í dag.“

Hinn 25. mars 2010 gaf umhverfisráðuneytið út auglýsingu nr. 315/2010, um breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024, aðstaða fyrir fisflug og breytt stígakerfi, Hólmsheiði. Auglýsingin var birt í B-deild Stjórnartíðinda hinn 16. apríl 2010. Hún var undirrituð af ráðuneytisstjóra umhverfisráðuneytisins fyrir hönd umhverfisráðherra. Í auglýsingunni kemur fram að samkvæmt 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 hafi ráðherra hinn 25. mars 2010 staðfest breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 frá 20. desember 2002. Í niðurlagi auglýsingarinnar er kveðið á um að samkvæmt fyrirliggjandi gögnum hafi málsmeðferð verið í samræmi við skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 og Skipulagsstofnun gert tillögu til ráðherra um staðfestingu.

2.4. Breytingar á aðalskipulagi vegna jarðvegslosunar.

8. maí 2009 var auglýst í Lögbirtingarblaðinu, í samræmi við 18. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, með síðari breytingum, til kynningar tillaga að breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins, vegna tímabundinnar jarðvegslosunar á Hólmsheiði. Tillagan var svohljóðandi :

Hólmsheiði, tímabundin losun ómengaðs jarðvegs.

Í kafla 3.1.9. bætist við eftirfarandi setning (feitletruð) : „...Á opnum svæðum til sérstakra nota má gera ráð fyrir veitumannvirkjum, s.s. dælu-, fráveitu- og spennustöðvum, sem afmörkuð verða í deiliskipulagi viðkomandi svæða. Enn fremur er heimilt að losa ómengaðan

jarðveg á afmörkuðum svæðum. Gera skal grein fyrir umfangi losunar, skilmálum og frágangi svæða í deiliskipulagi.“ Í kafla 3.1.9.3. bætist við eftirfarandi setning í lok kaflans (feitletuð) : „Innan græna trefilsins er heimilt að losa ómengaðan jarðveg á afmörkuðum svæðum, enda samræmast jarðvegsfyllingar markmiðum útivistar, uppgræðslu og skógræktar á svæðinu. Gera skal grein fyrir umfangi losunar, skilmálum og frágangi svæða í deiliskipulagi.“ Við kafla 3.2. bætist við nýr kafla 3.2.3. Landnotkun í Hólmsheiði 2001 – 2024 og skýringarmynd, 9. mynd. Eftirfarandi texti verður í kaflanum : „Hólmsheiðin er skilgreind sem opið svæði til sérstakra nota. Markmið aðalskipulagsins er að byggja svæðið upp sem útivistarsvæði, m.a. með skógrækt (S). Á afmörkuðu svæði á Hólmsheiði er heimiluð losun ómengaðs jarðsvegs (L). Gert er ráð fyrir að jarðvegsfyllingin verði mótuð og ræktuð upp á skipulagstímabilinu með þarfir útivistar að leiðarljósi. Nánar um tillögu vísast til kynningargagna.

Á auglýsingartíma bárust alls fimm athugasemdir frá hagsmunaaðilum á svæðinu vegna þessarar breytingartillögu á aðalskipulaginu. Athugasemdir voru einkum gerðar við að losun jarðvegs hefði óæskileg áhrif á fristundahús og útivist á svæðinu, og að hún gæti ekki samræmt landnotkun á svæðum sem skilgreind væru sem opin svæði til sérstakra nota samkvæmt skipulagsreglugerð. Í athugasemdum var einnig lýst sjónarmiðum um að aðalskipulagsbreyting væri ekki í samræmi við almenn markmið um Græna trefilinn í svæðisskipulaginu. Þá var þar gerð sú krafa að Skipulags- og byggingarsvið Reykjavíkurborgar drægi þegar til baka auglýstar breytingar á svæðis- aðal- og deiliskipulagi á Hólmsheiði – vegna jarðvegslosunar og stöðvaði þegar í stað alla jarðvegslosun og vegaframkvæmdir, þar sem um óheimilar framkvæmdir væri að ræða.

Í athugasemdum sagði einnig að umfang jarðvegslosunar samkvæmt aðalskipulagstillögu væri það mikið að framkvæmdin heyrði undir lög nr. 106/2000, um mat á umhverfissáhrifum og því bæri að gera mat á umhverfissáhrifum. Þá skorti á skýr ákvæði í bæði aðal- og deiliskipulagstillögu um að losun jarðvegs væri tímabundin.

Reykjavíkurborg tók athugasemdirnar til afgreiðslu ásamt athugasemdum vegna óverulegrar svæðisskipulagsbreytingar, aðalskipulagsbreytingar vegna fisflugvallar og deiliskipulagstillagna af svæðunum og svaraði athugasemdum, sbr. umsögn skipulagsstjóra Reykjavíkur, dags. 17. ágúst 2009. Var sú umsögn send þeim sem athugasemdir gerðu með svarbréfi Reykjavíkurborgar, dags. 1. september 2009.

Athugasemdirnar leiddu ekki til breytinga á auglýstri tillögu og borgarráð Reykjavíkur samþykkti afgreiðslu athugasemda og tillöguna óbreytta 27. ágúst 2009

Af gögnum málsins verður ráðið að innsendar athugasemdir hafi flestar tekið til allra skipulagstillagnanna sem auglýstar hafi verið samtímis, þ.e. tillagna að breyttu svæðisskipulagi og breyttu aðalskipulagi vegna fisflugvallar og jarðvegslosunar, en breytilegt hafi verið hvaða

skipulagsstig var tilgreint sem „efni“ viðkomandi athugasemdar. Kemur þar jafnframt fram að af þessum sökum hafi verið misjafnt hvaða umsögn skipulagsstjóra Reykjavíkur dags. 17. ágúst 2009 hafi verið send hverjum aðila, þegar Reykjavíkurborg sendi út svör við athugasemdum 1. september 2009.

Með tölvubréfi, dags. 18. desember 2009, óskaði Skipulagsstofnun eftir frekari upplýsingum frá Reykjavíkurborg vegna vinnu stofnunarinnar við að afgreiða til staðfestingar umhverfisráðherra breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 vegna jarðvegslosunar innan „Græna trefilsins“, sbr. erindi Reykjavíkurborgar, dags. 1. september 2009. Í bréfi Skipulagsstofnunar sagði meðal annars svo :

- „Áður en hægt er að taka afstöðu til afgreiðslu erindisins þarf Skipulagsstofnun að fá svör við eftirtöldum atriðum :
- 1) Var ekki óskað umsagna stofnana, sbr. 3.2. í skipulagsreglugerð, s.s. Umhverfisstofnunar, heilbrigðiseftirlits, Fornleifaverndar, stjórnar vatnsverndarsvæða o.s.frv ? Berast þurfa afrit af þeim umsögnum sem bárust og ljóst þarf að vera hvernig borgin brást við þeim. Sbr. líka svar þitt vegna spurninga minna um svæðisskipulagsbreytinguna : „Ekki var óskað eftir umsögn umræddra stofnana við svæðisskipulagsbreytinguna. Tengdar aðal- og deiliskipulagsbreytingar voru hins vegar sendar umræddum stofnunum til umsagnar.
Sbr. líka í umsögn 17. ágúst 2009 um hugmyndir um að aflétta vatnsvernd á svæðinu.
 - 2) Í erindi með tillögunni fyrir auglýsingu kom fram að breytingartillagan hafi verið kynnt fulltrúum Skógræktarfélags Reykjavíkur og send Skógrækt ríkisins til kynningar. Bárust einhver svör frá þeim eða önnur viðbrögð?

Skipulagsstofnun vakti enn fremur athygli á því að samkvæmt erindi Reykjavíkurborgar frá 1. september 2009 hefðu 3 athugasemdir borist við tillöguna að breytingu aðalskipulagsins. Samkvæmt umsögn skipulagsstjóra til stofnunarinnar dags. 17. ágúst hafi hins vegar borist 5 athugasemdabréf. Þá óskaði Skipulagsstofnun eftir upplýsingum um það hvort öllum sem gerðu athugasemdir hefði borist formlegt svar en afrit þyrftu að berast af öllum svarbréfum.

Í bréfi Reykjavíkurborgar, sem sent var í tölvupósti, dags. 21. desember 2009, er fyrstu spurningu Skipulagsstofnunar svarað á þann veg að ekki hafi verið óskað eftir umsögn þeirra stofnana sem greindar eru í fyrstu spurningu í bréfi Skipulagsstofnunar í tengslum við breytingu á aðalskipulagi vegna losunar ómengaðs jarðvegs í Hólmsheiði. Það hafi hins vegar verið gert í tilviki breytingar vegna físlugsins.

Þá segir í bréfinu að ekki hafi verið föst regla að leita sjálfkrafa til stofnana eins og

Umhverfisstofnunar og Fornleifaverndar um aðalskipulagsbreytingar. Metið sé í hverju tilviku hvort þörf sé á slíku, sbr. gr. 3.2. í skipulagsreglugerð. Í því sambengi er bent á að Reykjavíkurborg hafi látið vinna náttúrufarsúttektir fyrir flest óbyggð svæði í nágrenni borgarinnar, þ. á m. Hólmsheiðina, auk þess sem Minjasafn Reykjavíkur haldi utan um fornleifaskráningu í borgarlandinu. Umrædd breyting á aðalskipulaginu nái til svæðis sem ekki hafi náttúruverndargildi eða annað varðveislugildi. Samkvæmt aðalskipulagi sé svæðið hins vegar ætlað til framtíðar undir útivist og skógrækt. Aðalskipulagsbreytingin hafi því verið send til allra skógræktarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, ásamt breytingu á svæðisskipulaginu varðandi Græna trefillinn.

Í bréfinu segir einnig að svæði það sem breytingin taki til liggi utan vatnsverndarsvæðisins, þótt það komi ef til vill ekki skýrt fram í umsögn skipulagsstjóra, og liggi skammt norðan vatnsverndarsvæðis sem skilgreint sé sem fjarsvæði B. Eins og fram komi í umsögn sé til athugunar að aflétta vatnsvernd á því svæði. Einnig segir að deiliskipulagstillaga hafi verið send til umsagnar Umhverfissráðs Reykjavíkur og hafi ekki verið gerð athugasemd við þá tillögu á sínum tíma, en tillagan í endurauglýsingunni sé óbreytt.

Í svari Reykjavíkurborgar við annarri spurningu fylgir svarbréf frá Skógræktarfélagi Reykjavíkur, dags. 24. nóvember, en þar komi fram að félagið telji óeskilegt að „jarðvegstíppur“ sé innan græna trefilsins til lengri eða skemmri tíma. Ekki hafi borist svör frá öðrum skógræktarfélögum en fundað hafi verið sérstaklega með skógræktarfélagi Reykjavíkur vegna umræddra skipulagsbreytinga þegar verið var að móta orðalag svæðisskipulagsbreytingar.

Að því er snertir meðferð athugasemda við tillöguna segir í tölvubréfi Reykjavíkurborgar að vegna misskráningar athugasemda í skjalavörslukerfi hafi umsögn Reykjavíkurborgar um athugasemdir þeirra sem þær gerðu ekki verið sendar til viðkomandi. Úr því hafi hins vegar verið bætt og umsagnir sendar þeim sem gert hefðu athugasemdir.

Í kjölfar fyrirspurna Skipulagsstofnunar um meðferð athugasemda vegna afgreiðslu stofnunarinnar á tillögu að breyttu aðalskipulagi vegna jarðvegslosunar á Hólmsheiði sendi Reykjavíkurborg þeim aðilum sem ekki höfðu fengið umsögn vegna þeirrar breytingar þá umsögn ásamt nýju bréfi dags. 19. desember 2009. Þar svaraði Skipulagsstjóri Reykjavíkurborgar athugasemdum þeirra og annarra sem gert höfðu athugasemdir með bréfi.

Í svarbréfi skipulagsstjóra við athugasemdum segir að í aðalskipulagstillögu (og raunar einnig deiliskipulagstillögu) sé talað um að losunarstaðurinn geti nýst til allt að 10 ára. Þá komi skýrt fram

að um tímabundna notkun sé að ræða (t.a.m. í titli aðalskipulagsbreytingar), sem megi túlka sem notkun sem ljúki áður en skipulagstímabil aðalskipulags sé á enda. Í bréfinu segir einnig að fyrirbyggjandi breytingar á aðal- og svæðisskipulagi feli ekki í sér breytingar á grundvallarmarkmiðum um Græna trefilinn sem svæði til útivistar, frístundaiðju og skógræktar. Breytingar á skilgreiningu Græna trefilsins í svæðisskipulaginu miði að því að setja almennari heimildir um nýtingu innan trefilsins sem nánar séu útfærðar í aðalskipulagi hvers sveitarfélags. Auk þess sé sett inn sérstök heimild um losun ómengaðs jarðvegs innan svæðisins, sem skuli útfæra nánar í aðalskipulagi. Slík nýting innan trefilsins skuli heyra til undantekninga og sé sú heimild nefnd í sömu andrá og aðrar undantekningar frá almennu reglunni í greinargerð svæðisskipulagsins. Þótt litið sé svo á að heimild til losunar jarðvegs sé undantekningarákvæði, þá liggi það einnig í skilgreiningu Græna trefilsins að ræktun og umbreyting lands muni ávallt eiga sér stað meðan verið sé að þróa svæðið. Losun ómengaðs jarðvegs, sem sé mótaður og ræktaður upp í samræmi við framtíðarmarkmið um nýtingu svæðisins til útivistar, teljist því ekki til nýtingar sem gangi í berhöggi við langtímastefnumörkun um þróun Græna trefilsins (hafi ekki óafturkræf áhrif á skógræktar- og útivistarmöguleika). Það sé því hæpið að telja framkvæmdina og aðalskipulagsbreytinguna í ósamræmi við langtímastefnu svæðisskipulagsins um Græna trefilinn, jafnvel þótt ekki sé horft til hins nýja undantekningarákvæðis.

Að því er lyti að skilgreiningu austarheiðanna sem opinna svæða til sérstakra nota í aðalskipulagi, þá hafi það verið álit skipulags- og byggingarsviðs að réttast væri að skilgreina þær með þeim hætti, enda væri þar um að ræða útivistarsvæði í nágrenni við íbúðarbyggð sem ætluð væru fyrir fjölpætta frístundaiðju (sbr. stefnumörkun um Græna trefilinn) sem kallaði á meiri mannvirkjagerð en forsvaranlegt væri að gera ráð fyrir á „óbyggðum svæðum“. Það kynni að virðast sem ákveðið ósamræmi væri á milli svæðisskipulagsins varðandi skilgreiningu landnotkunar, en þá væri rétt að hafa í huga að í aðalskipulagi væri sett fram nánari stefnumörkun um landnotkun en í svæðisskipulagi.

Auk þess væru allmörg dæmi um að sveitarfélög skilgreindu nánar landnotkunarflokka skipulagsreglugerðar og festu jafnvel nýja flokka landnotkunar í sínu aðalskipulagi. Í aðalskipulagi Reykjavíkur væri flokkurinn „óbyggð svæði“ eingöngu notaður um svæði þar sem engin eða mjög takmörkuð mannvirkjagerð (þ.m.t. skipulögð skógrækt) væri heimil og stærri hluti svæðis skyldi vera ósnortin náttúra (t.d. efri hluti Esjuhlíða, Akurey, Engey, Þerney og uppland Reykjavíkur austan Heiðmerkur). Flokkurinn „opin svæði“ til sérstakra nota í aðalskipulaginu væri hins vegar notaður um opin svæði þar sem allnokkur mannvirkjagerð væri heimil vegna útivistar og íþróttaiðkunar, s.s. stígagerð, mannvirka vegna frístundaiðju og útivistarskógrækt. Einnig væri gert ráð fyrir að

veitumannvirki gætu verið heimil á slíkum svæðum. Breytingartillagan gerði síðan ráð fyrir að losun ómengaðs jarðvegs væri heimil á afmörkuðum stöðum innan opinna svæða til sérstakra nota, enda væri nánar gerð grein fyrir henni í deiliskipulagi. Með þessu væru sett skýr ákvæði um að losun ómengaðs jarðvegs væri deiliskipulagsskyld á viðkomandi svæðum. Flokkurinn „opin svæði til sérstakra nota“ í aðalskipulagi Reykjavíkur væri því mjög opin og fjölbreyttur landnotkunarflokkur. Það væri sumpart í samræmi við skilgreiningu reglugerðar á flokknum, sem gerði ráð fyrir að innan hans gæti verið jafnt leikssvæði barna, skruðgarðar, rallbrautir og skotvelli.

Með bréfi, dags. 29. janúar 2010 sendi Skipulagsstofnun tillögu Reykjavíkurborgar um breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024, Hólmsheiði („græni trefillinn“)-vegna jarðvegslosunar til staðfestingar umhverfisráðherra. Í bréfinu segir eftirfarandi :

„Skipulagstillagan er sett fram á uppdrætti dags. 29. ágúst 2008/14.nóvember 2008/19.ágúst 2009/7. janúar 2010. Þar er yfirlitsuppdráttur sem sýnir staðsetningu Hólmsheiðar, hluti gildandi aðalskipulagsuppdráttar í mkv. 1 :30.000 með óbreyttri landnotkun á Hólmsheiði, nýr kafli 3.2.2. „Landnotkun á Hólmsheiði 2001-2024“ með nýrri skýringarmynd, sem sýnir „afmörkun jarðvegsfyllingar (L/S) í Hólmsheiði. Tímabundin losun ómengaðs jarðvegs.“ Jafnframt eru settar fram viðbætur við texta í köflum 3.1.9.1 og 3.1.9.2. vegna heimildar til losunar ómengaðs jarðvegs. Greinargerð er á uppdrættinum.

Umrætt svæði á Hólmsheiði er innan „Græna trefilsins“ og í gildandi aðalskipulagi er það skilgreint sem opið svæði til sérstakra nota, ætlað til útivistar og skógræktar. Ekki er gerð breyting á landnotkunarskilgreiningu svæðisins heldur er á skýringarmynd afmarkað 32 ha losunarsvæði fyrir ómengaðan jarðveg innan opins svæðis til sérstakra nota, tímabundið til 10 ára. Gert er ráð fyrir að jarðvegsfyllingin verði mótuð að þörfum útivistar á svæðinu fyrir lok skipulagstímabilsins, sbr. eldri reglur/fyrirvara borgarráðs frá 3. apríl 2001 vegna losunar á 1,5 milljón m³ af jarðvegi á Hólmsheiðinni. Breyting á skipulagsgögnum felst í því að ný skýringarmynd, sem verður nr. 9 í uppfærðri vefútgáfu gildandi aðalskipulags, er sett inn í kafla 3.2.3., auk þess sem eftirfarandi 3 textabreytingar eru gerðar í aðalskipulagsgreinargerð :

- Í kafla 3.1.9.1. (Greinargerð I) bætist við eftirfarandi setning (*skáletruð*): „Á opnum svæðum til sérstakra nota má gera ráð fyrir veitumannvirkjum, s.s. dælu-, fráveitu og spennustöðvum, sem afmörkuð verða í deiliskipulagi viðkomandi svæða. *Enn fremur er heimilt að losa ómengaðan jarðveg á afmörkuðum svæðum. Gera skal grein fyrir umfangi losunar, skilmálum og frágangi svæða í deiliskipulagi.*”
- Í kafla 3.1.9.3. (Greinargerð I) bætist við eftirfarandi setning í lok kaflans (*skáletruð*): „*Innan græna trefilsins er heimilt að losa ómengaðan jarðveg á afmörkuðum svæðum enda samræmast jarðvegsfyllingar markmiðum útivistar, uppgæðslu og skógræktar á svæðinu. Gera skal grein fyrir umfangi losunar, skilmálum og frágangi svæða í deiliskipulagi.*”
- Við kafla 3.2. (Greinargerð I) bætist nýr kafli 3.2.3: Landnotkun í Hólmsheiði 2001-2024 ásamt ofangreindri nýrri skýringarmynd. Eftirfarandi texti verður í kaflanum (*skáletraður*): „*Hólmsheiðin er skilgreind sem opið svæði til sérstakra nota. Markmið aðalskipulagsins er að byggja svæðið upp sem útivistarsvæði, m.a. með skógrækt (S). Á afmörkuðu svæði á Hólmsheiði er heimiluð losun ómengaðs jarðvegs (L sjá 9. mynd – númer myndar miðast við uppfærða netútgáfu*

*Greinargerðar I-). Gert er ráð fyrir að jarðvegsfyllingin verði mótuð og ræktuð upp á skipulagstímabilinu með þarfir útivistar að leiðarljósi.
[...]*

Ástæða þessarar skipulagsbreytingar nú er úrskurður úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 28. júlí 2008 í kærumálum nr. 167/2007 og nr. 31/2008. annars vegar var kærð samþykkt borgarráðs á deiliskipulagi af hluta Hólmsheiðar vegna stækkunar losunarsvæðis fyrir jarðveg og hins vegar samþykkt skipulagsráðs á veitingu framkvæmdaleyfis til jarðvegslosunar á sama svæði. Báðar samþykktirnar voru felldar úr gildi þar sem deiliskipulagsákvörðunin var ekki talin samræmast ákvæðum 2. mgr 23. gr. og 7. mgr. 29. gr. skipulags- og byggingarlaga um samræmi á milli skipulagsstiga og framkvæmdaleyfið væri því ekki í samræmi við 4. mgr. 27. gr. sömu laga.

Í skipulagsgreinargerð segir að breytingin falli ekki undir lög um umhverfismat áætlaða enda feli hún hvorki í sér stefnumörkun um leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum né grundvallarbreytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur. Skipulagsstofnun tók undir það mat Reykjavíkurborgar að losun ómengaðs jarðvegs félli ekki undir þessi lög, sbr. hjálagað svar stofnunarinnar dags. 11. ágúst 2008 við fyrirspurn borgarinnar í kjölfar úrskurðar úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála í máli nr. 167/2007. “

Í bréfi Skipulagsstofnunar er síðan rakið að Skipulagsstofnun hafi farið yfir framlögð gögn og telji hvorki form- né efnisgalla á aðalskipulagsbreytingunni og mæli því með staðfestingu hennar. Er bent á að Skipulagsstofnun hafi þegar afgreitt til staðfestingar umhverfisráðuneytisins breytingu á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001 – 2024 vegna Græna trefilsins, sbr. bréf dags. 17. desember 2009, en staðfesting þessarar aðalskipulagsbreytingar sé háð staðfestingu framangreindrar svæðisskipulagsbreytingar.

Hinn 23. febrúar 2010 gaf umhverfisráðuneytið út auglýsingu nr. 198/2010, um breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024, Hólmsheiði („græni trefillinn“)-losunarstaður jarðvegs sem var birt í B-deild Stjórnartíðinda sama dag. Auglýsingin var undirrituð af umhverfisráðherra. Í auglýsingunni kemur m.a. fram að samkvæmt 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 hafi ráðherra hinn 23. febrúar 2010 staðfest breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 frá 20. desember 2002.

3. Forsendur ráðuneytisins.

Í máli þessu liggja fyrir tillögur Skipulagsstofnunar um að ráðherra staðfesti 1) breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001 („Græni trefillinn“, textabreyting – Reykjavík, Mosfellsbær, Kópavogur, Garðabær og Hafnarfjarðarbær), sbr. 5. mgr. 13. gr. laga nr. 73/1997, 2) breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024, Hólmsheiði („græni trefillinn“)- losunarstaður jarðvegs og loks 3) breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001 – 2024 (Breyting á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001 – 2024, tímbundin aðstaða fyrir fisflug, breytt stígakerfi, Hólmsheiði), í samræmi við 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997.

Ákvarðanir um breytingu svæðisskipulags og aðalskipulags fela í sér setningu almennra stjórnuvaldsfyrirmæla og teljast ekki til ákvarðana um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Gilda þau lög ekki um staðfestingu ráðherra á þeim.

Eins og rakið er í I. kafla hér að framan gilda ákvæði skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 um breytingu á svæðisskipulagi og aðalskipulagi og staðfestingu ráðherra á slíkum breytingum. Af því leiðir að athugun ráðherra á því hvort staðið hafi verið með réttum hætti að fyrrnefndum breytingum, bæði hvað varðar undirbúning þeirra og efni, fer í meginatriðum eftir ákvæðum þeirra laga. Í ljósi þessa er rétt að gera hér grein fyrir helstu reglum laganna sem hafa þýðingu í því sambandi.

Markmið skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og skilgreining skipulagsáætlanana.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. skipulags- og byggingarlaga er með lögunum miðað að því marki að þróun byggðar og landnotkunar verði í samræmi við skipulagsáætlanir sem hafi efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi. Þá byggjast lögin einnig á því markmiði að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landsgæða og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Í samræmi við ofangreint markmið er kveðið á um skipulagskyldu landsins alls í 9. gr. laganna en ákvæðið er svohljóðandi:

„Landið allt er skipulagsskylt. Bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir, sbr. ákvæði 43. gr. þessara laga um veitingu byggingarleyfis og ákvæði 27. gr. um veitingu framkvæmdaleyfis.

Í skipulagsáætlunum er mörkuð stefna um landnotkun og þróun byggðar. Þar eru sett fram markmið um einstaka þætti varðandi íbúðarbyggð, frístundabyggð, atvinnusvæði, náttúruvernd, samgöngur o.fl., í samræmi við 1. gr. laga þessara.

Í skipulagsáætlunum skal m.a. lýsa náttúru og aðstæðum öllum á

skipulagssvæðinu við upphaf áætlunarinnar og forsendum þeirrar stefnu sem hún felur í sér.

Við gerð skipulagsáætlana skal eftir föngum leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu og skipulagsmarkmið.

Í skipulagsáætlunum skal gera grein fyrir áhrifum áætlunarinnar, einstakra markmiða hennar og ráðgerðra framkvæmda á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma.

Ef innan marka skipulagssvæðis eru einstakar byggingar, mannvirki, húsabyrpingar, náttúruminjar eða trjágróður sem æskilegt er talið að varðveita vegna sögulegs, náttúrulegs eða menningarlegs gildis, án þess að um lögformlega friðun sé að ræða, skal setja í viðkomandi skipulagsáætlun ákvæði um hverfisvernd.

Svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir skulu vera í innbyrðis samræmi.“

Bæði svæðisskipulag og aðalskipulag teljast til skipulagsáætlana samkvæmt lögunum, sbr. 1. mgr. og 13. mgr. 2. gr. laganna, en í 1. mgr. 2. gr. er hugtakið *skipulagsáætlun* skilgreint sem „Áætlun sem gerir grein fyrir markmiðum viðkomandi stjórnvalda og ákvörðunum um framtíðarnotkun lands og fyrirkomulag byggðar og lýsir forsendum þeirra ákvarðana.“ Samkvæmt ákvæðinu skiptast skipulagsáætlanir í þrjá flokka: Svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag og eru þær settar fram í greinargerð og á uppdraetti.

Hugtakið *aðalskipulag* er skilgreint í 1. mgr. 2. gr. laganna sem „Skipulagsáætlun fyrir tiltekið sveitarfélag þar sem fram kemur stefna sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar í sveitarfélaginu á minnst 12 ára tímabili.“ Í 13. mgr. sömu 2. gr. laganna er svæðisskipulag skilgreint sem „skipulagsáætlun sem tekur yfir fleiri en eitt sveitarfélag.“ Í ákvæðinu segir enn fremur að hlutverk svæðisskipulags sé að samræma stefnu um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar á svæðinu á minnst 12 ára tímabili.

Gerð svæðisskipulags

Fjallað er um gerð svæðisskipulags í 12. til 15. gr. laga nr. 73/1997. Kemur þar fram að að svæðisskipulag skuli gert að frumkvæði viðkomandi sveitarstjórna eða Skipulagsstofnunar í því skyni að samræma stefnu sveitarstjórna um þróun byggðar og landnotkunar á minnst 12 ára tímabili, sbr. 1. mgr. 12. gr. Þá skuli jafnan miðað við að þau sveitarfélög, sem svæðisskipulag fjallar um, myndi eina heild í landfræðilegu, hagrænu og félagslegu tilliti og að svæðisskipulag skuli taka til alls lands þeirra sveitarfélaga sem hlut eiga að máli, sbr. þó 12. gr. a. Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. laganna gilda ákvæði 9. gr. laganna að öðru leyti um gerð svæðisskipulags.

Í 4. til 6. mgr. 12. gr. er kveðið nánar á um samstarf sveitarstjórna við gerð svæðisskipulags. Þannig segir í 4. mgr. 12. gr. að viðkomandi sveitarstjórnir skuli í samráði við Skipulagsstofnun koma á fót samvinnunefnd um gerð svæðisskipulags, sbr. þó 12. gr. a og 6. mgr. 12. gr. Kemur þar fram að hver

sveitarstjórn tilnefni tvo fulltrúa en Skipulagsstofnun tilnefni fulltrúa sinn til þess að starfa með nefndinni með fullum réttindum annarra nefndarmanna öðrum en atkvæðisrétti. Í 12. gr. er jafnframt gert ráð fyrir að því að sveitarstjórnir meti að afloknum hverjum sveitarstjórnarkosningum hvort nauðsynlegt sé að endurskoða svæðisskipulagið. Segir þar að ef ákvörðun er tekin um endurskoðun fari um málsmeðferð eins og um nýtt svæðisskipulag sé að ræða.

Í 13. gr. skipulags- og byggingarlaga er síðan fjallað um kynningu, auglýsingu, samþykkt og staðfestingu svæðisskipulags en ákvæðið hljóðar í heild sinni svo:

„Áður en tillaga að svæðisskipulagi er tekin til formlegrar afgreiðslu í samvinnunefnd skulu tillagan, markmið hennar og forsendur kynnt á almennum fundi eða fundum eða á annan fullnægjandi hátt og skal kynningin auglýst með áberandi hætti.

Þegar samvinnunefnd hefur gert tillögu að svæðisskipulagi skal hún auglýst í Lögbirtingablaði og með áberandi hætti í viðkomandi sveitarfélögum og höfð þar til sýnis ásamt fylgigögnum í a.m.k. fjórar vikur. Einnig skal tillagan auglýst utan sveitarfélaganna.

Í auglýsingu skal hverjum þeim aðila, sem telur sig eiga hagsmuna að gæta, gefinn kostur á að gera athugasemdir við tillöguna innan ákveðins frests sem eigi skal vera skemmri en sex vikur frá birtingu auglýsingar. Tekið skal fram hvert skila skuli athugasemdum og að hver sá sem eigi gerir athugasemdir við auglýsta tillögu innan tilskilins frests teljist samþykkur henni. Samvinnunefnd tekur að fresti liðnum afstöðu til athugasemda og sendir innan sex vikna hlutaðeigandi sveitarstjórnnum tillögu sína að svæðisskipulagi ásamt athugasemdum og umsögn sinni um þær. Einnig skulu tillögurnar kynntar sveitarstjórn aðliggjandi sveitarfélaga. Samvinnunefnd skal auglýsa niðurstöður sínar og jafnframt skal senda þeim aðilum er athugasemdir gerðu umsögn nefndarinnar um þær. Sveitarstjórnir skulu innan sex vikna taka afstöðu til tillögu samvinnunefndarinnar en tjái þær sig ekki innan þess frests teljast þær hafa samþykkt hana.

Svæðisskipulag telst samþykkt þegar og að svo miklu leyti sem allar hlutaðeigandi sveitarstjórnir hafa samþykkt það. Samvinnunefndin sendir samþykktu tillögu til Skipulagsstofnunar sem gerir síðan tillögur til ráðherra um lokaafgreiðslu svæðisskipulagsins.

Ráðherra staðfestir svæðisskipulag og skal það auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Unnt er að staðfesta tiltekin atriði þess ef öll viðkomandi sveitarfélög samþykkja þá tilhögun.“

Í 14. gr. laganna er fjallað um breytingu á staðfestu svæðisskipulagi en ákvæðið hljóðar svo:

„Nú telur sveitarstjórn sem er aðili að staðfestu svæðisskipulagi að breyta þurfi því og fer þá um málsmeðferð skv. 12. og 13. gr.

Nú telur sveitarstjórn að gera þurfi breytingar á staðfestu svæðisskipulagi er séu það óverulegar að ekki sé talin ástæða til meðferðar skv. 3. mgr. 13. gr. og skal hún þá senda rökstudda tillögu um breytinguna til Skipulagsstofnunar. Áður skal hún hafa kynnt breytinguna öðrum sveitarstjórnnum sem aðild eiga að svæðisskipulaginu og auglýst hana með áberandi hætti. Tillögunni skal fylgja yfirlýsing sveitarstjórnar um að hún taki að sér að bæta það tjón er einstakir aðilar kunni að verða fyrir við breytinguna. Skipulagsstofnun skal senda tillöguna áfram til ráðherra ásamt umsögn sinni. Fallist ráðherra á breytinguna skal hún auglýst í B-deild Stjórnartíðinda.“

Um aðalskipulag er fjallað í 14. gr. laga nr. 73/1997. Þar kemur fram að sveitarstjórn beri ábyrgð á því að gert sé aðalskipulag fyrir sveitarfélagið en í aðalskipulagi skuli fjallað um allt land innan marka sveitarfélags, sbr. 1. mgr. 16. gr. Nánari fyrirmæli um það hvað skuli koma fram í aðalskipulagi er að finna í 2. mgr. 16. gr., en þar segir svo:

„Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar í sveitarfélaginu á minnst 12 ára tímabili. Við gerð þess skal byggt á markmiðum laga þessara og áætlunum um þróun og þarfir sveitarfélagsins á skipulagstímabilinu.“

Ljóst er af orðalagi ákvæðisins að það felur í sér efnislega samsvarandi ákvæði um inntak aðalskipulags og skilgreining hugtaksins samkvæmt 2. gr. laganna. Þeirri efnislegu viðmiðun er þó bætt við að við gerð aðalskipulags skuli byggt á markmiðum laganna. Um það atriði verður að líta til markmiða laganna, sbr. 1. gr. þeirra.

Þegar litið er til ákvæða skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 um skipulagsáætlanir verður að leggja til grundvallar að þýðing slíkra áætlana, þar með talið svæðisskipulags og aðalskipulags birtist í aðalatriðum í því að þær fela í sér almennar reglur um nýtingu þess lands sem þær taka til. Þessi regla birtist öðru fremur í ákvæði 1. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1997, þar sem mælt er fyrir um hvaða réttaráhrif fylgja ákvörðunum um skipulag. Í ákvæðinu kemur fram að útgáfa leyfa vegna einstakra mannvirkja skuli vera í samræmi við þær ákvarðanir sem teknar hafa verið með útgáfu skipulagsáætlana. Í því sambandi er enn fremur rétt að vekja athygli á því að það leiðir af 32. gr. laga nr. 73/1997 að gildu skipulagi má fylgja eftir með eignamámi að því leyti sem nauðsynlegt er svo skipulagið nái fram að ganga. Þá er auk þess rétt að hafa sérstaklega í huga ákvæði 5. mgr. 9. gr. laganna, þar sem kveðið er á um að í skipulagsáætlunum „skuli gera grein fyrir áhrifum áætlunar og ráðgerðra framkvæmda á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma.“

Lög nr. 73/1997 hafa ekki að geyma ítarleg ákvæði um hvers efnis skipulagsáætlanir á borð við svæðisskipulag eða aðalskipulag eigi að vera. Í lögnum eru hins vegar gerðar kröfur um ákveðna málsmeðferð sem fara verður fram áður en skipulagsáætlun getur tekið gildi. Af ákvæðum laganna má ráða að tilgangur þessarar málsmeðferðar sé í megindráttum sá að tryggja að áhrif skipulagsáætlana liggi ljós fyrir áður en þær eru settar, svo og að tryggja að þeir sem hafa hagsmuni í tengslum við setningu slíkra áætlana og almenningur eigi þess kost á að kynna sér áætlanirnar og áhrif þeirra og gera, eftir atvikum, athugasemdir við þær.

Eins og lýst er í skipulags- og byggingarlögum er gerð svæðis- og aðalskipulags fyrir sveitarfélag að frumkvæði sveitarstjórnar, auk þess sem hún fer fram á ábyrgð sveitarstjórnar, sbr. 12. og 14. gr. laganna. Eftir að kynningarferli er lokið er svæðisskipulag eða aðalskipulag sent Skipulagsstofnun til afgreiðslu, sbr. 4. mgr. 13. gr. (svæðisskipulag) og 5. mgr. 18. gr. (aðalskipulag). Það er síðan Skipulagsstofnun að gera tillögu til ráðherra um staðfestingu skipulags, synjun þess eða frestun að hluta eða öllu leyti, sbr. 4. mgr. 13. gr. (svæðisskipulag) 2. mgr. 19. gr. (aðalskipulag). Hlutverk ráðherra er síðan að afgreiða skipulagstillöguna, m.a. á grundvelli þeirrar tillögu sem Skipulagsstofnun gerir.

Í 1. mgr. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga segir að aðalskipulag eða breyting á því sé háð staðfestingu ráðherra og taki gildi þegar staðfestingin hefur verið birt í B-deild Stjórnartíðinda. Samsvarandi orðalag er ekki að finna í 13. gr. laganna um staðfestingu svæðisskipulags en í 5. mgr. 13. gr. segir að „ráðherra [staðfesti] svæðisskipulag og að það [skuli] auglýst í B-deild Stjórnartíðinda.“ Í 2. mgr. 14. gr. er hins vegar gert ráð fyrir að óveruleg breyting á svæðisskipulagi verði aðeins auglýst í B-deild Stjórnartíðinda ef ráðherra hefur fallist á breytinguna.

Samkvæmt framangreindu fer staðfesting ráðherra á svæðisskipulagi og aðalskipulagi almennt eftir ákvæðum 12. til 14. gr. laga nr. 73/1997 og hins vegar 19. gr. sömu laga. Ljóst er af 5. mgr. 13. gr. og 1. mgr. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 að þar hefur verið mælt fyrir um ákveðið lögmætiseftirlit umhverfissráðherra við staðfestingu á breytingum á skipulagsáætlunum. Er það verkefni jafnframt liður í hinu almenna hlutverki ráðherra að fara með yfirstjórn skipulags- og byggingarmála samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna. Af þessu fyrirkomulagi leiðir að ráðherra ber í staðfestingarferli að kanna efnislega hvort undirbúningur, meðferð og ákvarðanir annars vegar Reykjavíkurborgar og eftir atvikum annarra sveitarstjórna, og hins vegar Skipulagsstofnunar væru í samræmi við lög.

Við afmörkun á hlutverki ráðherra við staðfestingu skipulagsáætlana samkvæmt ofangreindum lagaákvæðum verður að hafa hliðsjón af því hvernig verkum er skipt milli ráðherra og sveitarstjórna samkvæmt lögum nr. 73/1997 og hvaða stjórnskipulegu reglur gilda almennt um íhlutunarvald ráðherra gagnvart málefnum sveitarfélaga. Hafa verður í huga að þótt ráðherra sé falið ákveðið hlutverk við staðfestingu skipulagsáætlana samkvæmt lögum nr. 73/1997 er það í verkahring sveitarstjórna að annast gerð skipulagsáætlana samkvæmt lögunum, svo sem svæðis- og aðalskipulags, sbr. 2. mgr. 3. gr. Þá er það sveitarstjórna að fjalla um leyfisumsóknir, veita byggingarleyfi og framkvæmdarleyfi og annast byggingareftirlit, sbr. IV. kafla laganna.

Af framangreindu er því ljóst að að meginábyrgðin á framkvæmd laga nr. 73/1997, og þær valdheimildir sem lögunum fylgja, eru í hendi sveitarstjórna. Í því sambandi er nauðsynlegt að hafa í huga að sveitarstjórnir eru sjálfstæð stjórnvöld gagnvart ráðherra, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Ráðherra getur því ekki gefið sveitarfélögum bindandi fyrirmæli sem víkja til hliðar mati sem sveitarfélagi er fengið að lögum, eða hnikað lögmætum ákvörðunum þeirra að öðru leyti, nema sérstök lagaheimild standi til slíkrar íhlutunar. Með 13. og 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 er ráðherra falin sú skylda að taka afstöðu til lögmætis aðalskipulags. Sé kröfum laganna um efni skipulags ekki fullnægt ber honum að synja eða fresta staðfestingu að öllu leyti eða að hluta. Ráðherra er hins vegar ekki fengin lagaheimild til að hnekkja mati sveitarfélags, sem fullnægir þeim lagaramma sem um ræðir.

Af þessu leiðir að ráðherra skal meta lögmæti þeirrar tillögu sem fyrir hann er lögð. Í ljósi þess sem að framan er rakið og þegar haft er í huga að lög nr. 73/1997 hafa ekki að geyma ítarlegar reglur um efni skipulagsáætlana og veita þar með sveitarstjórnnum verulegt svigrúm að því leyti, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar frá 7. febrúar sl. í máli nr. 439/2012, verður leggjá til grundvallar að það sé að jafnaði ekki í verkahring ráðherra að leggjá á það mat hvort ákvarðanir um landnotkun sem felast í aðalskipulagi séu æskilegar, eða hagkvæmar. Þar um ræður mat sveitarstjórnar, enda sé ekki um að ræða atriði sem öðrum stjórnvöldum hefur beinlínis verið falið mat um.

Efnisleg athugun ráðherra samkvæmt 5. mgr. 13. gr. og 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 á efni þeirra breytinga sem sveitarstjórnir hafa lagt til á gildandi skipulagsáætlunum og Skipulagsstofnun hefur lagt til að ráðherra staðfesti einskorðast því við hvort umræddar breytingar fullnægi almennt þeim kröfum sem lögin gera til efnis skipulags. Í þeim kröfum felst að í tillögum sem lagðar eru fram til kynningar og umsagna sé að finna lýsingu á þeim landnotum sem fyrirhuguð eru og að í þeirri lýsingu sé gerð almenn grein fyrir þeim forsendum sem fram þurfa að koma í skipulagi, sbr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga. Ef slíka lýsingu og greinargerð skortir er hætt við að ekki sé unnt að meta áhrif skipulagsáætlunar í samræmi við markmið skipulags- og byggingarlaga, og eftir atvikum í samræmi við markmið laga um umhverfismat áætlana.

Ljóst er að mismunandi er hversu ítarlegar þessar upplýsingar þurfa að vera í svæðis- og aðalskipulagi enda ræðst það meðal annars af því hversu ítarlega sveitarstjórn hefur ákveðið að afmarka landnot í skipulagi. Jafnframt er ljóst að misríkar kröfur verða gerðar til efnis skipulagsáætlunar eftir því hvort um svæðisskipulag eða aðalskipulag er að ræða, sbr. ákvæði 7. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 um að skipulagsáætlanir skuli vera í innbyrðis samræmi.

Þegar litið er til efnis þeirra breytinga sem lagðar voru til á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001 vegna Græna trefilsins, sbr. bréf Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra, dags. 17. desember 2009 og þeirra breytinga sem lagðar voru til á

á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 Hólmsheiði (Græna trefilsins) vegna jarðvegslosunar, sbr. bréf Skipulagsstofnunar til ráðherra, dags. 29. janúar 2010, og loks þeirra breytinga sem lagðar voru til á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001 – 2024 vegna tímabundinnar aðstöðu fyrir fisflug og breyttu stígakerfi, sbr. bréf Skipulagsstofnunar, dags. 29. janúar 2010, telur ráðuneytið að líta verði svo á að umræddar skipulagsáætlanir fullnægi þeim kröfum sem gera verður til efnis skipulagsáætlana.

Ráðuneytið hefur í þessu sambandi litið til þess að ekki verður annað ráðið af gögnum málsins en að upplýsingar um áhrif svæðisskipulagsbreytingarinnar í kafla 3.2.10 (um „Græna trefilinn“) komi fram með nægilega skýrum og glöggum hætti þannig að þeir sem vilja kynna sér breytinguna geti gert sér ljóst hver áhrif hennar eru á umhverfið.

Vegna athugasemda sem gerðar hafa verið við að farið hafi verið með breytinguna á svæðisskipulagi sem óverulega samkvæmt 2. mgr. 14. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 telur ráðuneytið að leggja verði til grundvallar að mat á því hvort breyting sé veruleg eða óveruleg ráðist í meginatriðum af því hvernig breytingin horfi við með tilliti til fyrirliggjandi skipulags í heild og þeirra markmiða sem að hefur verið stefnt með skipulagi. Þegar litið er til þess að breytingin sem um ræðir felur ekki í sér að afmörkun Græna trefilsins sé breytt né meginmarkmiðum um að hann sé sameiginlegt útivistar- og skógræktarsvæði alls höfuðborgarsvæðisins þá telur ráðuneytið að fallast verði á það mat sveitarstjórnar og Skipulagsstofnunar að breytingin sé óveruleg.

Ráðuneytið telur að sama máli gegni um þá viðbót sem bætt er við í svæðisskipulag um að heimilt sé að losa tímabundið ómengaðan jarðveg, enda sé frekari grein gerð fyrir afmörkun og frágangi losunarstaða og tímamörkum í aðal- og deiliskipulagi og fjallað um umhverfisáhrif losunar í deiliskipulagstillögu. Hefur ráðuneytið þá meðal annars litið til umfangs breytingarinnar og þá hversu marga hún snerti og með hvaða hætti, auk þeirra áhrifa sem breytingin hefur á skipulagða nýtingu, útlit og sérkenni umrædds svæðis.

Að því er snertir breytingu á aðalskipulagi vegna aðstöðu til fisflugs telur ráðuneytið að nægar upplýsingar liggi fyrir um áhrif þeirrar breytingar til þess að unnt sé að staðfesta breytinguna á grundvelli 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Þótt ekki sé kveðið á um í aðalskipulagi hvernig frágangi svæðisins skuli háttað, heldur miðað við að kveðið verði á um slíkt í samningi við

Fisflugfélagið, sbr. greinargerð með breytingunni, telur ráðuneytið hugsanlega óvissu að þessu leyti ekki hafa í för með sér svo verulegan efnisgalla að hafna verði staðfestingu og þar með gildistöku aðalskipulagsins af þeirri ástæðu. Hefur þá einnig verið horft til þess að áhrif breytingarinnar eru óveruleg samkvæmt fyrirbyggjandi umhverfisskýrslu, en ráðuneytið telur sig ekki hafa tilefni til að draga þær upplýsingar sem þar koma fram í efa.

Að því er snertir loks breytingu aðalskipulags vegna jarðvegslosunar telur ráðuneytið ekki verða annað séð en að áhrifin af tímabundinni losun ómengaðs jarðvegs á umhverfið hafi enn fremur legið fyrir og liggi fyrir með nægilega skýrum hætti til þess að þeir sem yfirfara gögnin megi gera sér ljóst hver áhrif jarðvegslosunarinnar verða í grófum dráttum. Óháð því hver áhrif framkvæmdarinnar koma til með að verða í reynd, verður því ekki fullýrt að þær forsendur sem fram koma í skipulagstillögunni og skýrslu um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar fullnægi ekki kröfum skipulags- og byggingarlaga og laga um umhverfismat áætlana að þessu leyti

Vegna athugasemda sem fram hafa komið um neikvæð áhrif hugsanlega framkvæmda sem tengjast þeim skipulagsáætlunum sem hér eru til umfjöllunar telur ráðuneytið rétt að vekja athygli á því að það er ekki í verkahring ráðherra að taka ákvörðun um hvort áhrif af framkvæmd séu svo mikil, eða neikvæð, að ekki eigi að veita leyfi fyrir henni eða leggja land til hennar samkvæmt gildandi skipulagi í tengslum við ákvörðun um staðfestingu skipulags. Slíkar ákvarðanir eru almennt í höndum sveitarstjórnar þess sveitarfélags sem í hlut á, enda er sveitarstjórn það stjórnvald sem að lögum er falið að taka ákvarðanir um skipulag svæðisins og ákvarðanir um að veita leyfi fyrir mannvirkjum og framkvæmdum á hinu skipulagða svæði. Telji einhver þessar ákvarðanir raska lögmætum hagsmunum sínum, er ýmist hægt að skjóta þeim til úrlausnar annarra stjórnvalda eða bera ágreining þar um undir dómstóla.

Að því er snertir undirbúning þeirra skipulagsbreytinga sem hér hafa verið til umfjöllunar telur ráðuneytið ekki verða ráðið annað af gögnum málsins en að þær tillögur til breytinga á svæðisskipulagi og aðalskipulagi sem hér er til meðferðar hafi að öðru leyti fengið lögboðna málsmeðferð skv. skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, og skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum áætlana nr. 105/2006. Formkröfum laganna um kynningu og samráð við hagsmunaaðila og stjórnvöld sem og staðfestingu skipulagsins af hálfu sveitarstjórnar er fullnægt í þeim atriðum sem þýðingu hafa. Að sömu niðurstöðu hefur Skipulagsstofnun komist og er því ekki ástæða til að rekja málið frekar að því leyti.

IV. NIÐURSTADA

Með vísan til þeirra röksemda og lagasjónarmiða sem lýst er í kafla III hér að framan er það afstaða setts umhverfisráðherra að ekki sé tilefni til að haggja við þeirri breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024 frá 20. desember 2002, „Græni trefillinn“ (textabreyting), Reykjavíkurborg, Mosfellsbær, Kópavogsbær, Garðabær og Hafnarfjarðarkaupstaður sem umhverfisráðherra staðfesti 23. febrúar 2010 samkvæmt 2. mgr. 14. gr. skipulags- og byggingarlaga og auglýsing nr. 197/2010 var birt um í B-deild Stjórnartíðinda 10. mars 2010.

Á grundvelli ofangreindra röksemda og lagasjónarmiða hefur settur umhverfisráðherra enn fremur tekið þá afstöðu að ekki sé ástæða til þess að haggja við þeirri breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 frá 20. desember 2002 sem ráðherra staðfesti samkvæmt 19. gr. laga nr. 73/1997 og laut að jarðvegslosun á Hólmsheiði („Græni trefillinn“), sbr. auglýsingu nr. 198/2010 sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda sama dag og undirrituð var af umhverfisráðherra.

Loks telur settur umhverfisráðherra ekki tilefni til breytinga í tengslum við staðfestingu umhverfisráðherra 25. mars 2010 samkvæmt 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 á breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 frá 20. desember 2002, sem laut að aðstöðu fyrir fisflug og breyttu stígakerfi á Hólmsheiði, sbr. auglýsingu nr. 315/2010 um breytinguna sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda hinn 16. apríl 2010 og undirrituð var af ráðuneytisstjóra fyrir hönd umhverfisráðherra.

Er það niðurstaða setts umhverfisráðherra að ofangreindar breytingar á svæðisskipulagi og aðalskipulagi fullnægi öllum þeim kröfum skipulags- og byggingarlaga um form og efni við gerð skipulags sem þýðingu hafa vegna staðfestingar ráðherra á þeim.

V. ÁKVÖRDUN RÁÐHERRA

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða ráðherra að eftirfarandi breytingar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulagi Reykjavíkur skuli vera óhaggaðar:

1. Breyting á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024 frá 20. desember 2002, „Græni trefillinn“ (textabreyting), Reykjavíkurborg, Mosfellsbær, Kópavogsbær, Garðabær og Hafnarfjarðarkaupstaður sem umhverfisráðherra staðfesti 23. febrúar 2010 samkvæmt 2. mgr. 14. gr. skipulags- og byggingarlaga og auglýsing nr. 197/2010 var birt um í B-deild Stjórnartíðinda 10. mars 2010.
2. Breyting á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 frá 20. desember 2002 sem ráðherra

staðfesti samkvæmt 19. gr. laga nr. 73/1997 og laut að jarðvegslosun á Hólmsheiði („Græni trefillinn“), sbr. auglýsingu nr. 198/2010 sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda sama dag og undirrituð var af umhverfisráðherra.

3. Breyting á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 frá 20. desember 2002, sem laut að aðstöðu fyrir fisflug og breyttu stígakerfi á Hólmsheiði, sbr. auglýsingu nr. 315/2010 um breytinguna sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda hinn 16. apríl 2010 og undirrituð af ráðuneytisstjóra umhverfisráðuneytisins fyrir hönd umhverfisráðherra.

Afstaða setts umhverfisráðherra byggist á 13. – 14. gr., svo og 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, sbr. ákvæði 2. mgr. 56. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Guðjartur Hannesson
Guðrún Þorsteinsd.