



Árið 2019, fimmtudaginn 11. apríl, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mættir voru Ómar Stefánsson varaformaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

**Fyrir var tekið mál nr. 32/2018, kæra á ákvörðun bæjarráðs Hafnarfjarðar frá 29. júní 2017 um að samþykkja deiliskipulag fyrir Kaldársel, Kaldárbotna og Gjárnar í Hafnarfirði.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 26. febrúar 2018, er barst nefndinni 27. s.m., kærir Thorgerd Mortensen, Herjólfsgötu 36, Hafnarfirði, þá ákvörðun bæjarráðs Hafnarfjarðar frá 29. júní 2017 að samþykkja nýtt deiliskipulag fyrir Kaldársel, Kaldárbotna og Gjárnar í Hafnarfirði. Skilja verður málatilbúnað kæranda svo að krafist sé ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar og að lóð kæranda á deiliskipulagssvæðinu verði skilgreind sem lóð undir frístundahús.

Gögn málsins bárust frá Hafnarfjarðarbæ 27. mars 2018 og 17. janúar 2019.

**Málavextir:** Hinn 23. nóvember 2016 samþykkti Hafnarfjarðarbær að auglýsa tillögu að nýju deiliskipulagi fyrir Kaldársel, Kaldárbotna og Gjárnar. Tillagan var auglýst til kynningar frá 6. apríl 2017 með athugasemdafresti til og með 18. maí s.á. Athugasemdir bárust á kynningar-tíma, þ. á m. frá kæranda. Hin kynnta skipulagstillaga var tekin fyrir á fundi skipulags- og byggingarráðs 27. júní 2017 þar sem fyrir lágu framkomnar athugasemdir ásamt umsögn skipulags- og umhverfisþjónustu bæjarins um athugasemdirnar, dags. 22. s.m. Var tillagan samþykkt ásamt nefndri umsögn. Bæjarráð, í umboði bæjarstjórnar, samþykkti deiliskipulags-tillöguna á fundi sínum 29. júní 2017 og var skipulagið sent Skipulagsstofnun til lögboðinnar umfjöllunar 5. desember 2017. Með bréfi, dags. 21. s.m., tilkynnti Skipulagsstofnun að hún gerði ekki athugasemdir við að sveitarstjórn birti auglýsingu um samþykkt deiliskipulagsins. Kæranda voru send svör við framkomnum athugasemdum með bréfi, dags. 12. janúar 2018, og tók deiliskipulagið gildi með birtingu auglýsingar þar um í B-deild Stjórnartíðinda 29 s.m.

**Málsrök kæranda:** Kærandi vísar til þess að deiliskipulag frístundabyggðar í Sléttuhlíð og á svæðinu upp að Gjánum hafi verið samþykkt eftir að bústaðir hefðu þar verið byggðir og sé skipulagið sniðið að þeim. Eina lóðin sem haldið sé utan við deiliskipulag, án nokkurra haldbærra ástæðna, sé lóð kæranda. Sú lóð sé undanskilin friðlýsingu Gjánna, en þannig hafi málum verið skipað þegar friðlýsing hafi tekið gildi í apríl 2009. Þá hafi kærandi greitt lóðarleigu og opinber gjöld af lóðinni frá árinu 1944, en þó sé ekkert um lóðina fjallað í hinu kærða deiliskipulagi. Þá hafi meðferð málsins hjá Hafnarfjarðarbæ verið ábótavant. Svör við athugasemdum kæranda hafi fyrst borist honum níu mánuðum eftir að athugasemdirnar hafi verið sendar inn. Þau svör hafi ekki verið efnisleg og ekki hafi verið fjallað um lóð kæranda.

Ekki sé hægt að vinna deiliskipulag án þess að gerð sé grein fyrir þeim löggerningum sem í gildi séu innan svæðisins. Við vinnslu deiliskipulags frístundabyggðar í Sléttuhlíð, Gráhelluhrauni og Klifsholti frá árinu 2006 hafi hins vegar verið tekið tillit til hagsmuna allra þeirra aðila sem átt hafi hús eða lóðir í upplandi Hafnarfjarðar, fyrir utan kæranda. Athugasemdir hafi verið gerðar á þeim tíma, en þá hafi verið farin sú leið að halda lóð kæranda fyrir utan skipulagið. Athugasemdum kæranda hafi aldrei verið svarað formlega og því hafi ekki verið virtur lögvarinn andmælaréttur.

**Málsrök Hafnarfjarðarkaupstaðar:** Af hálfu sveitarfélagsins er þess krafist að kröfu kæranda verði vísað frá úrskurðarnefndinni en ella að kröfum hans verði hafnað. Vísað er til þess að í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sé tiltekið hvaða atriði skulu koma fram í kæru svo hún uppfylli formskilyrði og verði tekin til efnismeðferðar. Að mati bæjarins uppfylli kæra málsins ekki skilyrði ákvæðisins enda sé ekki ljóst hvaða ákvörðun eða ákvarðanir séu kærðar, hverjar kröfur kæranda séu og hvaða rök liggi þeim til grundvallar.

Á það sé bent að sveitarstjórnir fari með skipulagsvald innan marka sveitarfélags skv. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga og beri ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags skv. 1. mgr. 38. gr. laganna. Sveitarfélögum sé beinlínis skylt að skipuleggja land innan marka sveitarfélagsins og sé í skipulagsáætlunum mörkuð stefna um landnotkun og byggðaþróun. Tillaga að umdeildu deiliskipulagi hafi verið auglýst með almennum hætti í samræmi við 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Tekin hafi verið afstaða til framkominna athugasemda og leitað nauðsynlegra umsagna. Tillagan hafi síðan verið samþykkt í bæjarstjórn og athugasemdaráðilum tilkynnt um lyktir málsins. Formleg málsmeðferð skipulagstillögunnar hafi því að öllu leyti verið í samræmi við ákvæði skipulagslaga.

Sveitarfélagið árétti að samkvæmt Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013-2025 sé ekki gert ráð fyrir frístundabyggð eða einstaka húsum á svæðinu heldur einungis á svæði við Sléttuhlíð og Klifsholt. Þá sé svæðið, þar sem lóð kæranda sé, friðlýst vegna merkrar stöðu hraunsins. Afstaða skipulags- og byggingarráðs til þess að frístundahús standi innan lóðarinnar hafi legið skýr fyrir á fundi ráðsins þann 13. júní 2017.

**Niðurstaða:** Af hálfu Hafnarfjarðarkaupstaðar er þess krafist að kærinni verði vísað frá úrskurðarnefndinni þar sem hún uppfylli ekki skilyrði 1. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Kæran ber með sér að kærð sé ákvörðun bæjarráðs Hafnarfjarðarbæjar frá 29. júní 2017 um að samþykkja deiliskipulag fyrir Kaldársel, Kaldárbotna og Gjárnar í Hafnarfirði og eru þar tíundaðar ástæður þær sem búa þar að baki. Með hliðsjón af því, og að gættum ákvæðum 7. gr. og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um leiðbeiningarskyldu stjórnvalds og um rannsókn máls, verður ekki fallist á kröfu um frávisun málsins af framangreindum ástæðum.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála starfar samkvæmt lögum nr. 130/2011 og ein-skorðast valdheimildir hennar lögum samkvæmt við endurskoðun á lögmæti þeirra ákvarðana sem undir hana verða bornar, en ekki er á færi nefndarinnar að breyta efni kærðrar skipulagsákvörðunar, líkt og krafa er gerð um í málinu. Verður því ekki tekin afstaða til kröfu kæranda um að lóð hans á skipulagssvæðinu verði skipulögð undir frístundabyggð.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er vald til að skipuleggja land innan marka sveitarfélags í höndum sveitarstjórna, sem annast og bera ábyrgð á gerð aðal- og deiliskipulags í sínu umdæmi, sbr. 29. og 38. gr. laganna. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um

þróun sveitarfélagsins, m.a. varðandi landnotkun, sbr. 1. mgr. 28. gr. nefndra laga. Þá ber við gerð deiliskipulags að byggja á stefnu aðalskipulags, sbr. 2. mgr. 37. gr skipulagslaga, en í 7. mgr. 12. gr. laganna er gerð krafa um að gildandi deiliskipulag rúmist innan heimilda aðalskipulags. Við beitingu skipulagsvalds ber enn fremur að fylgja markmiðum skipulagslaga, sem tíunduð eru í 1. gr. þeirra. Sveitarstjórnir eru einnig bundnar af lögmætisreglu stjórnisýsluréttarins, er felur m.a. í sér að með ákvörðun sé stefnt að lögmætum markmiðum. Að gættum þessum grundvallarreglum og markmiðum hafa sveitarstjórnir mat um það hvernig deiliskipulagi skuli háttað.

Hið kærða deiliskipulag var auglýst til kynningar lögum samkvæmt, afstaða tekin til athugasemda sem borist höfðu og skipulagstillagan ásamt svörum við athugasemdum samþykkt í bæjarráði. Í 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga er mælt fyrir um að senda skuli Skipulagsstofnun deiliskipulag sem samþykkt hefur verið af sveitarstjórn og samantekt um málsmeðferð, ásamt athugasemdum og umsögnum um þær, innan sex mánaða frá því að frestur til athugasemda rann út. Jafnframt skuli sveitarstjórn senda þeim aðilum er athugasemdir gerðu umsögn sína um þær. Fyrir liggur að kæranda bærust ekki svör við athugasemdum fyrr en með bréfi sveitarfélagsins, dags. 12. janúar 2017, eða tæpum níu mánuðum eftir að athugasemdafresti lauk. Þykir þessi dráttur þó ekki þess eðlis að hann geti raskað gildi hinnar kærðu ákvörðunar, en kærandi varð ekki fyrir réttarspjöllum af þessum sökum.

Lóð kæranda í Gjánnum við Kaldárselsveg hefur hvorki verið sýnd á aðalskipulags- né deiliskipulagsuppdraetti. Lóðin kemur þó fram á uppdraetti í auglýsingu umhverfisráðuneytisins um gildistöku friðlýsingar Kaldárhrauns og Gjánna í upplandi Hafnarfjarðar frá 3. apríl 2009. Af uppdraettinum verður ráðið að lóðin fellur að stærstum hluta innan marka hins kærða deiliskipulags.

Samkvæmt greinargerð Aðalskipulags Hafnarfjarðarbæjar 2013-2025, sem var í gildi þegar hin kærða ákvörðun var tekin, er skipulagssvæði hins kærða deiliskipulags hluti af upplandi Hafnarfjarðar. Svæðið er að nær öllu leyti skilgreint sem óbyggt svæði. Samkvæmt aðalskipulagi falla undir þann flokk svæði með útivistargildi, þar sem aðeins er gert ráð fyrir mannvirkjagerð í tengslum við útivist, öryggismál og fjarskipti. Þar er ekki gert ráð fyrir búsetu eða atvinnustarfsemi. Þá eru hlutar skipulagssvæðisins skilgreindir í aðalskipulagi sem opin svæði, svæði undir samfélagsþjónustu og vatnsbólusvæði. Þá er einnig gert ráð fyrir svæðum fyrir stofnanir og fyrirtæki sem, óháð eignaraðild, veita almenna þjónustu við samfélagið og falla þar m.a. undir skálar KFUM og KFUK í Kaldárbotnum. Af þessu er ljóst að í aðalskipulagi er ekki gert ráð fyrir frístundabyggð eða einstökum frístundahúsum á skipulagssvæði hins kærða deiliskipulags og hefði því ekki verið unnt að verða við kröfu kæranda um að lóð hans verði skilgreind sem lóð undir frístundahús að óbreyttu aðalskipulagi vegna áskilnaðar 7. mgr. 12. gr. laganna um innbyrðis samræmi gildandi skipulagsáætlana.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið er hin kærða ákvörðun ekki haldin þeim form- eða efnisannmörkum sem raskað geta gildi hennar og verður kröfu þess efnis því hafnað.

Ljóst er að kærandi hefur að óbreyttu skipulagi umrædds svæðis takmörkuð not af lóð sinni, en samkvæmt 51. gr. skipulagslaga getur sú staða eftir atvikum skapað rétt til bóta vegna sannanlegs fjártjóns. Það álitafni á hins vegar ekki undir úrskurðarnefndina, svo sem orðalag greinds lagákvæðis ber með sér.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist verulega sökum mikils fjölda og umfangs mála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

**Úrskurðarorð:**

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar bæjarráðs Hafnarfjarðar frá 29. júní 2017 um að samþykkja nýtt deiliskipulag fyrir Kaldársel, Kaldárbotna og Gjárnar.

---

Ómar Stefánsson (sign)

---

Ásgeir Magnússon (sign)

---

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)