



Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Árið 2021, föstudaginn 28. maí, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mættir voru Ómar Stefánsson varaformaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 12/2021, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Fjallabyggðar frá 15. janúar 2021 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi frístundabyggðarinnar Saurbæjaráss.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 1. febrúar 2021, er barst nefndinni sama dag, kæra eigendur Skógarstígs 4, Fjallabyggð, þá ákvörðun bæjarstjórnar Fjallabyggðar frá 15. janúar 2021 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi frístundabyggðarinnar Saurbæjaráss. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og að Fjallabyggð verði gert skylt að hlutast til um að sökkull sem byggður hafi verið á lóðinni Skógarstíg 2 verði fjarlægður. Þess var jafnframt krafist að framkvæmdir á nefndri lóð yrðu stöðvaðar til bráðabirgða á meðan málið væri til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Þeirri kröfu var hafnað með úrskurði nefndarinnar uppkveðnum 12. janúar 2021.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Fjallabyggð 1. mars 2021.

Málavextir: Á fundi skipulags- og umhverfisnefndar Fjallabyggðar 26. ágúst 2020 var samþykkt að fela skipulagsfulltrúa að grenndarkynna óverulega breytingu á deiliskipulagi frístundabyggðar að Saurbæjarási í Fjallabyggð. Í breytingunni fólst hliðrun byggingarreits á lóð Skógarstígs 2 um 10 metra til austurs, þ.e. í átt að lóðarmörkum við Skógarstíg. Með bréfi, dags. 1. september 2020, var hagsmunaaðilum gefið færi á að gera athugasemdir við hina fyrirhuguðu breytingu.

Athugasemdir bárust á kynningartíma tillögunnar, m.a. frá kændum, og voru athugasemdir á þá leið að hin fyrirhugaða breyting hefði áhrif á útsýni og verðmæti nærliggjandi fasteigna. Athugasemdum var svarað með bréfi, dags. 11. janúar 2021, auk þess sem gerð var grein fyrir því að skipulags- og umhverfisnefnd hefði samþykkt breytingu á deiliskipulaginu með fyrirvara um samþykki bæjarstjórnar Fjallabyggðar. Bæjarstjórn samþykkti hina kærðu deiliskipulagsbreytingu á fundi sínum 15. janúar 2021 og tók hún gildi með auglýsingu þar um í B-deild Stjórnartíðinda 11. febrúar s.á.

Málsrök kæranda: Kændur benda á að samkvæmt fundargerð bæjarstjórnar frá 15. janúar 2021 hafi bæjarstjórn þá staðfest afgreiðslu 263. fundar skipulags- og umhverfisnefndar. Ekki sé að sjá að bæjarstjórn hafi samþykkt umdeilda deiliskipulagsbreytingu með skýrum hætti. Þá sé gerð athugasemd við það hvernig staðið hafi verið að tilkynningu um niðurstöðu sveitarstjórnar. Í 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 segi að þegar frestur nágranna til að

tjá sig um skipulagstillögu sé liðinn og sveitarstjórn hafi afgreitt málið skuli þeim sem tjáðu sig um það tilkynnt niðurstaða sveitarstjórnar. Fjallabyggð hafi ekki gætt að þessu. Með bréfi skipulagsfulltrúa, dags. 7. janúar 2021, hafi kærendum verið kynnt niðurstaða skipulags- og umhverfisnefndar frá 6. s.m. um að nefndin legði til við bærarstjórn að skipulagstillagan skyldi samþykkt og auglýst skv. 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Afgreiðslan væri með fyrirvara um staðfestingu bærarstjórnar og kærendum yrði gert viðvart ef afgreiðsla bærarstjórnar yrði á annan veg. Í leiðréttu bréfi skipulagsfulltrúa, dags. 11. s.m., hafi svo verið bætt inn málsgrein um að heimilt væri að vísa ákvörðun sveitarstjórnar til úrskurðarnefndarinnar, sbr. 52. gr. skipulagslaga, og að kæra þyrfti að berast innan mánaðar frá gildistöku deiliskipulagsins. Sveitarstjórn hafi ekki verið búin að samþykkja deiliskipulagið þegar þetta bréf hafi verið ritað. Á 196. fundi bærarstjórnar 15. janúar 2021 hafi svo „afgreiðsla 263. fundar skipulags- og umhverfisnefndar staðfest á 196. fundi bærarstjórnar með 7 atkvæðum.“ Kærendum hafi aldrei verið tilkynnt um þessa staðfestingu bærarstjórnar.

Deiliskipulagsbreytingin og færsla byggingarreitsins að Skógarstíg 2 brjóti verulega gegn rétti kæranda enda skerðist útsýni þeirra til norðurs út Siglufjörð og muni það rýra mjög gildi staðsetningar þeirra húss. Hinn nýi byggingarreitur sé svo að segja beint norðan við hús kæranda. Þá muni þeir missa útsýni til Sigluness, sem sé beint norðan við nýja byggingarreitinn. Þá muni ströndin austan fjarðarins ekki sjást lengur frá Skógarstíg 4. Upphaflegi byggingarreiturinn sé 10 m vestar og landið þar sé um 2 m lægra. Útsýni skipti miklu máli fyrir kærendur enda hafi það verið ein helsta ástæða þess að þeir hafi valið þetta svæði og lóðina að Skógarstíg 4 þegar þeir keyptu hús sitt. Í gildandi deiliskipulagi, dags. 3. janúar 2013, og einnig í hinu breytta skipulagi, dags. 5. ágúst 2020, komi fram að lögð verði áhersla á að útsýni frá lóðunum sé sem mest. Þessi fyrirhugaða breyting sé í algeru ósamræmi við markmið deiliskipulagsins.

Ekki sé með nokkru móti hægt að fallast á að hin kærða deiliskipulagsbreyting sé óveruleg. Þessi breytta afstaða hafi veruleg áhrif á útsýni frá húsi kæranda og annarra húsa á svæðinu. Í 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 segi að við mat á því hvort breyting teljist óveruleg skuli taka mið af því að hve miklu leyti tillagan víki frá notkun, nýtingarhlutfalli, útliti og formi viðkomandi svæðis. Hvergi í gögnum frá Fjallabyggð sé að finna slíkt mat. Í athugasemdum með frumvarpi því er orðið hafi að skipulagslögum séu talin upp tilvik sem teljist óverulegar breytingar og þar segi: „Sem dæmi um óverulegar breytingar af þessu tagi er þegar iðnaðarhúsi er breytt í íbúðarhúsnæði, glerjun útisvala, skyggni yfir útídyr, dúkkuhús sem eru sett í garð o.s.frv.“ Ekki verði séð að hægt sé að jafna þessum dæmum við færslu byggingarreits, sem feli í sér breytta afstöðu milli húsa og hafi áhrif á útsýni frá öðrum húsum. Þá liggi ekki fyrir hver áhrif breytingarinnar verði hvað varði skuggavarp og vindafar.

Í málinu liggi fyrir úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 3. júlí 2020 í máli nr. 36/2020, þar sem kærendur hafi þurft að fara þá leið að kæra ákvörðun bærarstjórnar Fjallabyggðar frá 12. júní 2019 um að samþykkja að hliðra byggingarreitnum að Skógarstíg 2 um 10 m til austurs og veita leyfi til að hefja gröft á lóðinni. Sú ákvörðun hafi verið tekin án þess að kærendur eða aðrir sem hafi haft lögvarinna hagsmuna að gæta hafi vitað af henni. Ákvörðunin hafi verið felld úr gildi. Með hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu sé ætlun Fjallabyggðar að breyta því ástandi að sökkullinn standi þarna í óleyfi og gera þannig Fjallabyggð kleift að heimila eigendum Skógarstígs 2 að byggja á sökklinum. Það eigi m.ö.o. að skjóta rótum undir hina ólögsmætu ákvörðun Fjallabyggðar frá 12. júní 2019 og gera ólögsmætt ástand lögsmætt.

Kærendur hafi aldrei fengið neinn rökstuðning fyrir því hvers vegna þurft hafi að færa byggingarreitinn að Skógarstíg 2. Í deiliskipulagstillögunni sé þess fyrst getið að þetta sé gert

vegna þess að þá verði byggingarskilyrðin betri á lóð Skógarstígs 2. Það sé hins vegar hvergi rökstutt hvers vegna byggingarskilyrði á nefndri lóð séu betri 10 m austan upphaflegs byggingarreits. Einnig verði að gera athugasemdir við þann rökstuðning sem fram komi í svari byggingarfulltrúa og rakinn sé í bréfum hans, dags. 7. og 11. janúar 2021, en þar segi að útsýni geti alltaf skerst vegna þess að reistir séu skjólveggir eða ræktaður gróður á nærliggjandi lóðum og að hagsmunaaðilar eigi ekki kröfu til óbreytts útsýnis frá fasteignum sínum til framtíðar. Í fyrsta lagi beri hér að taka fram að skjólveggir og ræktun gróðurs verði ekki jafnað til svo viðamikillar breytingar sem færsla byggingarreits sé. Þetta séu einfaldlega ósambærileg atriði. Heimilt sé að reisa skjólveggi innan byggingarreits allt að 1,8 m á hæð miðað við gólfhæð viðkomandi húss, sbr. skilmála deiliskipulagsins, en húsin megi vera ein til ein og hálf hæð og 4,5 m frá gólfkóta upp á mæni.

Gildandi deiliskipulag sé mjög nýlegt, eða frá 2013, og almennt eigi að vera hægt að treysta því að deiliskipulag standi til frambúðar, nema veigamikil rök leiði til breytinga á þeim. Í svari byggingarfulltrúa sé sérstaklega tekið fram í niðurlagi bréfa hans, dags. 7. og 11. janúar 2021, að grenndaráhrif breytingarinnar séu ekki svo veruleg að réttur fasteignareigenda verði fyrir borð borinn í skilningi c-liðar 1. mgr. 1. gr. skipulagslaga. Hér sé rétt að hafa í huga að samkvæmt því ákvæði sé það markmið skipulagslaga að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga verði ekki fyrir borð borinn þótt hagar heildarinnar sé hafður að leiðarljósi. Afar erfitt sé að sjá hvernig hagar heildarinnar sé hafður að leiðarljósi í þessari deiliskipulagsbreytingu Fjallabyggðar.

Málsrök Fjallabyggðar: Af hálfu bæjaryfirvalda er byggt á því að samkvæmt lögum fari sveitarfélagið með skipulagsvald innan marka þess. Í því felist m.a. vald til þess að taka ákvörðun um breytingar á deiliskipulagi, enda séu breytingarnar innan þess ramma sem aðal-skipulag marki. Þrátt fyrir að deiliskipulag hafi tekið gildi fyrir tiltekið svæði sé ekki loku fyrir það skotið að breytingar verði gerðar á því síðar. Þvert á móti geri skipulagslög nr. 123/2010 og skipulagsreglugerð nr. 90/2013 ráð fyrir að deiliskipulag geti tekið breytingum. Gildi einu hvenær gildandi deiliskipulag hafi tekið gildi.

Hvergi sé að finna lagastoð fyrir því að aðeins skuli gera breytingu á deiliskipulagi í undantekningartilvikum. Ýmsar ástæður geti leitt til þess að þörf sé á slíkum breytingum, m.a. ef síðar, t.d. við nánari hönnun mannvirkja, komi í ljós einhverjir annmarkar á skipulagi, s.s. eins og í því tilviki sem hér um ræði. Mikill landhalli sé á umræddum byggingarreit og jarðvegsbleyta kalli á að gerðar séu breytingar á deiliskipulagi. Til þess að bregðast við slíkum breytingum geri skipulagslög áskilnað um tiltekna málsmeðferð sem fylgja skuli. Byggt sé á því að hin kærða ákvörðun feli í sér óverulega breytingu á gildandi deiliskipulagi enda sé einungis um að ræða hliðrun á byggingarreit í átt að Skógarstíg í þeim tilgangi að bregðast við miklum landhalla og jarðvegsbleytu á byggingarreit lóðarinnar. Ekki séu gerðar aðrar breytingar, s.s. hvað varði byggingarmagn, nýtingarhlutfall eða útlit. Þá sé ekki vikið frá þeim skilmálum sem kveðið sé á um í gildandi deiliskipulagi. Hafi það því verið mat Fjallabyggðar að um óverulega breytingu væri að ræða og því rétt og heimilt að grenndarkynna hana í samræmi við gr. 5.8.2. í skipulagsreglugerð. Hafi hagsmunaaðilum verið tilkynnt um hina fyrirhuguðu breytingu, auk þess sem gerð hafi verið grein fyrir því í hverju hún fælist, sbr. gr. 5.8.5.1. Að mati Fjallabyggðar uppfylli uppdráttur og greinargerð með deiliskipulagsbreytingunni þær kröfur sem gerðar séu í gr. 5.7.5.1. til 5.8.5.3. í nefndri reglugerð.

Þá sé á því byggt að hin meinta skerðing á ætluðum réttindum kæranda sé óveruleg, ef einhver, og geti ekki leitt til ógildingar umdeildrar breytingar. Skerðingin sé ekki meiri en íbúar í þéttbýli og á sumarhúsasvæðum þurfi almennt að þola. Kærendur byggi fyrst og fremst á því að áhrif

breytingarinnar felist í skerðingu á útsýni en ekki skuggavarpi. Óumdeilt sé að Skógarstígur 4 liggi að þeirri lóð sem deiliskipulagsbreytingin taki til. Hins vegar sé Skógarstígur 4 í um það bil 50 m fjarlægð frá byggingarreit Skógarstígs 2. Að mati Fjallabyggðar geti kærundur ekki byggt meinta hagsmuni sína á óhindruðu útsýni til náttúruvætta eins og Sigluness sem séu í um það bil 7 km fjarlægð frá lóð kærenda. Þessu til stuðnings sé m.a. vísað til þess að samkvæmt upphaflegu deiliskipulagi sé eigendum fasteigna heimilt að reisa skjólveggi við fasteignir sínar sem geti verið allt að 1,8 m á hæð auk þess sem þeim sé heimilt að gróðursetja tré á lóðum sínum sem geti haft áhrif á útsýni. Engar reglur gildi um hámarkshæð gróðurs ef frá sé talinn gróður á lóðarmörkum. Með vísan til framangreinds bendi Fjallabyggð á að kærundur eigi ekki rétt til óhindraðs útsýnis um ókomna tíð eins og byggt sé á í kæru. Með hliðsjón af framangreindu verði að telja að þrátt fyrir að deiliskipulagsbreytingin kunni að hafa í för með sér grenndaráhrif, s.s. skert eða breytt útsýni, verði grenndaráhrif breytingarinnar ekki svo veruleg að réttur eigenda fasteigna verði fyrir borð borinn og leitt geti til ógildingar hennar.

Athugasemdir leyfishafa: Leyfihafi bendir á að á upphaflegum byggingarreit hafi verið mikill hæðarmunur. Sé hann mestur um sex metrar og komi bleyta undan kantinum. Vegna þessa hafi verið sótt um færslu á reitnum um 10 metra til að komast upp á kantinn, upp úr bleytunni og losna við hallan á byggingareitnum. Kærundur hafi vitað um þessa færslu áður en gróftur hafi hafist því leyfishafi hitti einn þeirra þegar verið var að staðsetja húsið og sagt honum frá færslunni og af hverju sótt hefði verið um hana. Hafi kærandi þá sagst vel skilja það. Hafi kærandinn verið búinn að hafa framkvæmdina fyrir augunum frá upphafi en ákveðið meira en hálfu ári síðar að kæra færsluna.

Viðbótarathugasemdir kærenda: Kærundur vísa til þess að í greinargerð Fjallabyggðar sé sagt að í deiliskipulagsbreytingunni felist hliðrun byggingarreits á lóð Skógarstígs 2 um 10 m til austurs, þ.e. í átt að lóðarmörkum að Skógarstíg, þar sem fyrri tillaga gerði ráð fyrir miklum hæðarmun á byggingarreit, nánar tiltekið 5-6 m. Af þessu sé ljóst að hækkunin sé mun meiri en kærundur hafi gert sér grein fyrir í upphafi. Augljóst sé að 5-6 m hækkun á byggingarreit og færsla á honum sé mjög mikil breyting. Þá hafi aldrei áður og hvergi í gögnum máls komið fram að landhalli og jarðvegsbleyta kallaði á færslu byggingarreitsins á lóð Skógarstígs 2 og ekki sé að sjá að ákvarðanir Fjallabyggðar hafi verið byggðar á þeim. Engin gögn liggja heldur fyrir sem styðji þessar fullyrðingar. Þetta séu eftiráskýringar og verið sé að reyna að nota þær til rökstuðnings fyrir ákvörðun sem þegar hafi verið tekin.

Ekki sé hægt að jafna færslu byggingarreits til ræktunar trjágróðurs, sem muni hugsanlega eiga sér stað einhvern tímann í framtíðinni og byrgja útsýni. Færi svo að eigendur Skógarstígs 2 myndu rækta tré, sem með tíð og tíma yrðu svo há að þau færu að skyggja á útsýni frá lóð kærenda, gætu kærundur vísað til markmiða deiliskipulagsins um að útsýni skuli vera sem mest frá húsum á svæðinu og ólögfesta grenndarreglana um að ekki megi valda nágrönnum og eigendum aðliggjandi lóða meiri ama en nauðsyn beri til.

Niðurstaða: Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlinda-mála er það hlutverk nefndarinnar að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvæðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnaratriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Í samræmi við þetta tekur úrskurðarnefndin lögmati kærðrar ákvörðunar til endurskoðunar en tekur ekki nýja ákvörðun í málinu eða breytir efni ákvörðunar. Verður því einvörðungu tekin afstaða til þeirrar kröfu kærenda að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Í 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 kemur fram að telji sveitarstjórn að gera þurfi breytingar á samþykktu deiliskipulagi sem séu það óverulegar að ekki sé talin ástæða til meðferðar skv. 1. mgr. skuli fara fram grenndarkynning. Við mat á því hvort breyting á deiliskipulagi teljist óveruleg skuli taka mið af því að hve miklu leyti tillagan víki frá notkun, nýtingarhlutfalli, útliti og formi viðkomandi svæðis. Hin kærða deiliskipulagsbreyting felur það eitt í sér að byggingarreit Skógarstígs 2 er hliðrað til austurs um 10 m, en skilmálar eldra deiliskipulags um landnotkun, nýtingarhlutfall, útlit og form bygginga haldast óbreyttir. Með hliðsjón af því verður að telja umdeilda breytingu það óverulega að heimilt hafi verið að grenndarkynna hana skv. 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga.

Sveitarstjórn fer með skipulagsvald innan marka sveitarfélags, eins og fram kemur í 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga. Í því felst tæki sveitarstjórnar til að hafa áhrif á og þróa byggð og umhverfi með bindandi hætti. Ber sveitarstjórn ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags skv. 1. mgr. 38. gr. tilvitnaðra laga og gildir hið sama um breytingar á slíku skipulagi, sbr. 43. gr. laganna. Þó ber við töku skipulagsákvæðana m.a. að hafa í huga það markmið c-liðar 1. mgr. 1. gr. laganna að tryggt sé að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi. Af hálfu bæjaryfirvalda hefur verið bent á að færsla byggingarreits hafi verið gerð með tilliti til þess að á upphaflegum stað væri mikill landhalli og jarðvegsbleyta. Þá kemur fram í deiliskipulagsbreytingunni að hún sé gerð að beiðni lóðarhafa til að bæta byggingarskilyrði á lóðinni. Þrátt fyrir að umdeild hliðrun byggingarreits hafi vissulega áhrif á útsýni frá fasteign kæranda verður að telja að efnisrök hafi legið að baki hinni umdeildu skipulagsbreytingu. Með hliðsjón af framangreindu og því að ekki liggja fyrir neinir form- eða efnisannmarkar sem leitt geta til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar verður kröfu kæranda þar um því hafnað.

Rétt þykir þó að benda á að geti kærundur sýnt fram á tjón vegna hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar geta þeir eftir atvikum átt rétt á bótum af þeim sökum, sbr. 51. gr. skipulagslaga. Það álitaefni á hins vegar ekki undir úrskurðarnefndina heldur dómstóla.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu um ógildingu ákvörðunar bæjarstjórnar Fjallabyggðar frá 15. janúar 2021 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi frístundabyggðarinnar Saurbæjaráss.

Ómar Stefánsson (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)

