

## Umhverfissráðuneytið

### Minnisblað

Viðtakandi: **Svandís Svavarsdóttir, Magnús Jóhannesson, Hafdís Gísladóttir**  
Sendandi: **Sigríður Auður Arnardóttir**  
Dagsetning: **29.09.2010**  
Málsnúmer: **UMH10040150**  
Brefalykill: **07-0**

Efni: Fundarpunktur: Mat á áfrýjun á dómi héraðsdóms í máli Flóahrepps gegn íslenska ríkinu, 17. september 2010. Mál E-3297/2010.

#### I.

Niðurstaða héraðsdóms er að ákvörðun ráðuneytisins frá 29. janúar 2010 um synjun staðfestingar að hluta aðalskipulags stefnanda 2006-2018 í fyrrum Villingaholtshreppi, sem varðar Urriðafossvirkjun, sé ógild. Segir í niðurstöðunni m.a. að í lögnum, þ.e. skipulagslögum sé hins vegar „hvergi lagt bann við því að framkvæmdaraðili greiði kostnað vegna vinnu við aðal- og deiliskipulag. Samkvæmt 5. tölul. 34. gr. greiðist kostnaður við gerð deiliskipulags úr sveitarsjóði, með þeirri undantekningu, sem greinir í 1. mgr. 23. gr. laganna, þar sem landeiganda, eða framkvæmdaraðila, er heimilað að gera tillögu til sveitarstjórnar að deiliskipulagi eða breytingu á því á sinn kostnað. Felur ákvæðið fyrst og síðast í sér skýlausan rétt framkvæmdaraðila til að koma með tillögu að deiliskipulagi eða breytingu á því, gegn því að hann greiði þann kostnað sem því fylgir. Hins vegar verður ekki af því lagaákvæði leidd sú niðurstaða, að framkvæmdaraðili geti í engum öðrum tilvikum tekið þátt í kostnaði við gerð skipulags, svo fremi sem slík greiðsluþátttaka brýtur ekki gegn markmiðum laganna, sbr. 1. gr. þeirra, m.a. þannig að réttaröryggi í meðferð skipulags- og byggingarmála verði ekki tryggt. Það liggur fyrir, að ákvæði 6. gr. samkomulags stefnanda og Landsvirkjunar, sem hafði reyndar verið fellt úr gildi, þegar ráðherra tók ákvörðun sína, laut einungis að kostnaði, sem falla myndi til vegna aðal- og deiliskipulagsvinnu vegna virkjunarinnar. Verður ekki fallist á, að slík greiðsluþátttaka ógni réttaröryggi í meðferð skipulagsmála sveitarfélagsins eða stríði gegn öðrum markmiðum laganna. Þegar af framangreindum sökum þykir ákvörðun ráðherra um að staðfesta ekki aðalskipulag stefnanda hvað varðar Urriðafossvirkjun, ekki eiga stoð í byggingar- og skipulagslögum og ber að ógilda hana, eins og krafist er“.

#### II.

Ráðuneytið átti fund með Guðrúnu Margréti Árnadóttur hrl., hjá ríkislögmanni þann 29. september 2010 til að leggja mat á hvort áfrýja eigi framangreindum dómi héraðsdóms. Fundinn sátu auk ráðherra, Sigríður Auður Arnardóttir, Magnús Jóhannesson að hluta og Hafdís Gísladóttir. Farið var yfir hvað fælist í niðurstöðu héraðsdóms, sbr. minnisblað til ráðherra frá 17. september sl. (UMH10040150). Farið var yfir lagaforsendur sem liggja að baki ákvörðun ráðuneytisins sem mál þetta varðar, sem er grundvölluð á 34. gr. skipulags- og byggingarlaga með vísan til 1. gr. sömu laga. GMÁ greindi frá að ekki væri hægt að koma að frekari rökum í málinu fyrir Hæstarétti en þau sem tilgreind eru í ákvörðun ráðuneytisins frá 29. janúar sl. Málið lýtur því að því að túlka ákvæði 34. gr. framangreindra laga og hvort í því sé að finna tæmandi talningu á heimildum fyrir sveitarstjórn til að fá greiddan kostnað vegna vinnu við gerð skipulags. Að mati GMÁ felur greinin ekki í sér tæmingu talningu á slíkum heimildum þar sem greinin byggir á því að aðeins hluti kostnaðar sveitarfélaga við skipulagsgerð sé greiddur á grundvelli greinarinnar. Greinin útiloki því ekki að sveitarfélög fái greiddan þann kostnað sem upp á vantar, með samningi við þriðja aðila. Í því sambandi var bent á áralanga úrskurðarframkvæmd samgönguráðuneytisins þar sem sveitarfélögum hefur verið heimilað að innheimta útgjöld sveitarfélagsins á grundvelli samninga sem það hefur gert. Einnig vísaði GMÁ

til álits umboðsmanns Alþingis í þessu sambandi sem staðfesti þessa niðurstöðu. Taldi GMÁ að lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 ættu því við í máli þessu varðandi heimildir sveitarfélaga að innheimta gjöld fyrir gerð skipulags.

Varðandi frekari rökstuðning ráðuneytisins í áfrýjun fyrir því að greiðslupátttaka hafi brotið gegn markmiðum laganna, sbr. 1. gr. þeirra, m.a. þannig að réttaröryggi í meðferð skipulags- og byggingarmála hafi ekki verið tryggt, benti GMÁ á það að ekki væri deilt um það í málinu að 1. gr. gæti átt við þegar metið væri hvort kostnaðarþátttaka væri heimil, heldur hafi það verið niðurstaðan að ekki hafi verið brotið gegn réttaröryggi í máli þess. Ákvörðun ráðuneytisins byggðist á 34. gr. en ekki 1. gr. laganna sem var sett fram til nánari fyllingar á ákvörðuninni. Þá var jafnframt fjallað um það að ef ráðuneytið myndi vilja færa frekari rök fyrir því að réttaröryggi hafi ekki verið tryggt með gerð þessa skipulags vegna þeirra greiðslna sem Landvirkjun lagði fram við gerð skipulagsins, þá þyrfti það að færa frekari rök fyrir því. Hefði sveitarstjórn komist að annari niðurstöðu ef greiðslurnar hefðu ekki verið inntar hendi? Skoðun á því og mat ráðuneytisins fór ekki fram þegar það tók ákvörðun í málinu þann 29. janúar 2010 og því ekkert fjallað um þetta atriði í ákvörðuninni. Þannig var það ekki rannsakað af hálfu ráðuneytisins hvort greiðslupátttakan hefði getað leitt til annarar ákvörðunar sveitarfélagsins um þetta skipulag. Þar sem það var ekki gert er ekki hægt að koma fram með slík viðbótarrök í málinu fyrir Hæstarétti.

GMÁ taldi með hliðsjón af framangreindu að erfitt yrði að snúa niðurstöðu héraðsdóms við. Ráðuneytið væri búið að færa rök fyrir niðurstöðu sinni þ.e. að 34. gr. heimilaði ekki slíka gjaldtöku, en þeim sjónarmiðum sé hægt að hafna með hliðsjón af framangreindu. Varð það mat GMÁ að ekki væru miklar líkur til þess að héraðsdómi yrði hnekktt í hæstarétti. Verður því að líta svo á að ríkislögmaður mæli ekki með að málinu sé áfrýjað.

### III.

Ákvörðun ráðuneytisins er ógild og getur því sveitarfélagið gert kröfu til þess að ákvörðunin verði tekin upp að nýju sem væntanlega felur í sér að ráðherra staðfestir umrædda skipulagstillögu Flóahrepps sem liggur fyrir í ráðuneytinu.

Sveitarfélagið fór hins vegar af stað að nýju í nýtt skipulagsferli vegna ákvörðunar ráðuneytisins í janúar 2010 og er tillaga sveitarfélagsins búin að fara í kynningarferli og komin á borð Skipulagsstofnunar. Stofnunin gerði athugasemdir við einhver atriði sem sveitarfélagið er búið að skoða og getur sveitarfélagið sent lagfærða tillögu til Skipulagsstofnunar von bráðar. Tillaga Skipulagsstofnunar að nýju aðalskipulagi Flóarhepps, þar sem bætt hefur verið úr annmarka um greiðslur, gæti því komið á borð ráðuneytisins mjög fljótlega. Þá er staðan sú að ráðuneytið ber að afgreiða þá tillögu eins fljótt og kostur er eins og segir í stjórnsýslulögum.

Fram kom hjá GMÁ að ef málinu verður áryjað muni dómur liggja fyrir í mars 2011 í fyrsta lagi. Á þeim tímapunkti væri þá ráðherra þegar búinn að afgreiða skipulagstillögunna.

Í úrskurði Hæstaréttar mál nr. 436/2010 frá 19. júlí 2010 vegna frávisunardóms héraðsdóms í þessu máli segir m.a. að: „Eftir að umhverfisráðherra tók hina umdeildu ákvörðun 29. janúar 2010 ákvað sóknaraðili að hefja að nýju ferli við gerð aðalskipulags fyrir fyrrum Villingaholtshrepp í samræmi við ákvæði 16. til 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 eins og nánar er lýst í hinum kærða úrskurði. Þótt slíkt ferli sé hafið hefur ný tillaga að aðalskipulagi ekki verið samþykkt af sveitarstjórn sóknaraðila og send Skipulagsstofnun til afgreiðslu, sbr. 5. mgr. 18. gr. laga nr. 73/1997. Af því leiðir að ný tillaga að slíku skipulagi hefur ekki verið send ráðherra til staðfestingar samkvæmt 1. mgr. 19. gr. sömu laga. Ferli við gerð aðalskipulags er flókið og tímafrekt. Enda þótt sóknaraðili hafi hafið undirbúning þess að nýju er ferlinu ekki lokið og er það á hans valdi hvort því verði fram haldið. Meðan svo er skiptir það sóknaraðila máli að lögum að fá úrlausn dómstóla um gildi framangreindrar ákvörðunar umhverfisráðherra. Hann hefur því lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um fyrri kröfu sína og verður því lagt fyrir héraðsdómara að taka þá kröfu til efnismeðferðar eins og í dómsorði

greinir“.

Ekki verður annað séð af þessu en að ef ráðherra er búinn að staðfesta aðalskipulag Flóahrepps, þegar málið yrði dómtekið, þá myndi málinu verði vísað frá Hæstarétti. GMÁ benti í þessu sambandi á að í áfrýjun myndi vera óskað eftir áfrýjunarleyfi til að fá málið tekið fyrir. Þar gæti komið til að færa þyrfti fram rök fyrir því að málið yrði tekið til efnislegrar meðferðar, sbr. ákvæði einkamálalaga um þetta. Þannig að ekki er ljóst á þessu stigi hvort málið fæst tekið til meðferðar fyrir Hæstarétti.

Bent var á það að fyrir liggur beiðni í ráðuneytinu um að tekin yrði upp ákvörðun ráðuneytisins um höfnun á staðfestingu aðalskipulags vegna Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá janúar 2010, en sömu rök voru færð fyrir þeirri ákvörðun eins og þeirri sem hér um ræðir. Ef málinu verður áfrýjað mun þetta mál og mál Flóahrepps bíða afgreisluráðherra þar til dómur Hæstaréttar liggur fyrir.