



Skeiða- og Gnúpverjahreppur	
Bnr. 9.3	K/S 11.9.18
Ábm.	Svfr.
Afgr. <i>[Signature]</i>	()Bréf ()St.
Lvm.	Trm.

Árið 2018, fimmtudaginn 6. september, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 68/2017, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá 4. janúar 2017 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi vegna Skriðufells í Þjórsárdal.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 21. júní 2017, er barst nefndinni sama dag, kærir félag leigutaka hjólhýsastæða í landi Skriðufells þá ákvörðun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps að samþykkja breytingu á deiliskipulagi í landi Skriðufells. Þess er krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og úrskurðað verði að umrætt svæði sé frístundabyggð.

Með bréfi til úrskurðarnefndarinnar, dags. 25. júní 2018, er barst nefndinni sama dag, gerir kærandi jafnframt kröfu um að framkvæmdir samkvæmt hinu kærða leyfi verði stöðvaðar til bráðabirgða á meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Þykir málið nægjanlega upplýst til að það verði tekið til endanlegs úrskurðar og verður því ekki tekin afstaða til framkominnar stöðvunarkröfu.

Gögn málsins bárust frá Skeiða- og Gnúpverjahreppi 12. júlí 2017.

Málsatvik: Á fundi sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps 6. maí 2014 var samþykkt að auglýsa tillögu að breytingu á deiliskipulagi í landi Skógræktar ríkisins á jörðinni Skriðufelli í Þjórsárdal. Varðaði tillagan frágang og framkvæmdir sem giltu um hjólhýsi á svæðinu. Tillagan var auglýst frá 22. maí til 4. júlí 2014. Frestur til að skila inn athugasemdum var veittur til 4. júlí s.á. og barst ein athugasemd innan frestsins.

Á fundi sveitarstjórnar 13. ágúst 2014 var samþykkt að fresta afgreiðslu málsins og sveitarstjóra falið að afla nánari upplýsinga. Málið var tekið fyrir að nýju á fundi sveitarstjórnar 3. september 2014 og tillagan samþykkt, en Skógrækt ríkisins var gefinn frestur til 1. maí 2015 til úrbóta í öryggismálum, ellegar yrði deiliskipulagsbreytingin felld úr gildi.

Tillagan var send Skipulagsstofnun með bréfi, dags. 10. október 2014, og tilkynnti stofnunin með bréfi, dags. 23. s.m., að hún gerði ekki athugasemd við birtingu deiliskipulagsbreytingarinnar í B-deild Stjórnartíðinda þegar 8. gr. skilmála um frágang rotþróa hefði verið uppfærð.

Á fundi skipulagsnefndar 8. desember 2016 var tillagan tekin fyrir að nýju og mælti nefndin með að sveitarstjórn samþykkti að auglýsa breytinguna að nýju. Var það og samþykkt á fundi sveitarstjórnar 4. janúar 2017. Tillagan var auglýst frá 12. janúar til 24. febrúar 2017 og var frestur til að skila inn athugasemdum til 24. febrúar s.á. Engar athugasemdir bárust innan tilgreinds frests og var tillagan send Skipulagsstofnun til yfirferðar. Stofnunin tilkynnti sveitarfélaginu með bréfi, dags. 28. apríl 2017, að hún gerði ekki athugasemdir við birtingu tillögunnar í Stjórnartíðindum. Auglýsing um gildistöku deiliskipulagsbreytingarinnar var loks birt í B-deild Stjórnartíðinda 23. maí 2017.

Málsrök kæranda: Kærandi telur umrætt landsvæði sem leigt sé undir varanlega staðsett hjólhýsi félagsmanna hans vera frístundabyggð í skilningi h-liðar gr. 6.2., sbr. gr. 1.3., í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Öll hjólhýsi á svæðinu séu varanlega staðsett í skilningi laga, þau séu ekki á skráningarnúmerum og við þau hafi verið skeytt varanlegum pöllum og stöku geymslum. Sum hafi verið þar í rúm 30 ár og mikil þróun hafi átt sér stað varðandi öryggismál og aðra þætti sem snúi að því að uppfylla kröfur um öryggis- og umhverfismál. Leigutakar séu ekki skráðir til fastrar búsetu heldur nýti þeir hjólhýsin í 4-6 mánuði á árinu, eftir veðrum.

Hjólhýsi falli undir skilgreiningu 12. tl. 3. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki. Í athugasemdum um 3. gr. í frumvarpi að þeim lögum sé vikið að hjólhýsabyggðum. Kemur þar fram að standi húsvagnar á lóð fyrir frístundahús en séu ekki samtengdir þeim gildi lög nr. 75/2008 um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundabyggð.

Ákvörðun sveitarfélagsins að skilgreina svæði, þar sem varanlega staðsett hjólhýsi standi, sem afþreyingar- og ferðamannasvæði fái ekki stoð í þeim lögum og reglum sem gildi um skipulag. Ljóst megi vera að i-liður gr. 6.2. í skipulagsreglugerð eigi við um svæði þar sem fólk komi og fari og dvelji í skemmri tíma hverju sinni, svo sem í skráðum hjólhýsum sem dregin séu af bifreiðum.

Undanfarin ár hafi leigjendur lóða í hjólhýsabyggðinni óskað eftir meiri aðkomu landeiganda og sveitarfélagsins að öryggismálum, sérstaklega m.t.t. brunahættu, gasnotkunar o.fl. Verkfræðistofa hafi árið 2015 metið brunahættu á svæðinu vegna gróður- og kjarrelða og kærandi hafi margoft fundað með sveitarfélaginu og landeiganda vegna mála er tengist breytingu á skipulagi svæðisins. Hafi komið fram verulega íþyngjandi kröfur af hálfu landeiganda, Skógræktar Íslands, þar sem þess sé m.a. krafist að hjólhýsin verði færð til skoðunar á skoðunarstöð annað hvert ár, þar sem þau þurfi að vera skráð. Þá hafi þess jafnframt verið krafist að leigusamningar verði eingöngu gerðir til eins árs í senn og séu skilmálar landeiganda algerlega á skjön við þau réttindi og skyldur sem lög um frístundabyggð feli landeiganda og umráðamönnum lóða að fara eftir.

Hjólhýsi sé skilgreint sem tengitæki og sé notkun þess háð því að vera dregið af öðru ökutæki, sbr. 2. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Svar Samgöngustofu við fyrirspurn kæranda hafi verið að ekki megi nota ökutæki í umferð sem ekki séu á númerum og því þurfi ekki að færa þau til skoðunar. Þetta fái bæði stoð í reglugerð nr. 8/2009 um skoðun ökutækja, og umferðarlögum.

Málsrök Skeiða- og Gnúpverjahrepps: Af hálfu sveitarstjórnar er kröfu kæranda mótmælt. Sveitarstjórnin telji ekki ástæðu til að draga í efa réttmæti ákvörðunar sinnar um samþykkt breytinga á skilmálum deiliskipulagsins og standi fast við hana. Málsmeðferð hafi að öllu leyti verið í samræmi við lög.

Athugasemdir umráðanda svæðisins: Skógrækt ríkisins bendir á að ákveðið hafi verið að grípa til breytinga á fyrirkomulagi útleigu og skipulagi svæðisins vorið 2014 í kjölfar mjög alvarlegra slysa á umræddu hjólhýsasvæði. Breytingarnar hafi verið ákveðnar í samráði við skipulagsyfirlögd, sveitarstjórn, lögreglu og brunavarnir á svæðinu. Fulltrúar félags leigutaka hafi einnig verið á umræddum fundum.

Fulltrúar löggæslu, brunavarna og skipulagsmála hafi talið nauðsynlegt að öll hjólhýsi væru skráð, tryggð og í ástandi til að draga þau af stæðum með litlum fyrirvara ef upp kæmi hættuástand á svæðinu. Mörg hjólhýsanna hafi verið orðin gömul og verið lagfærð á stæðunum, þrátt fyrir að slíkt væri ekki heimilt í eldra deiliskipulagi eða leigusamningi. Talið hafi verið að minnka mætti líkur á slysum með því að koma í veg fyrir að slík hjólhýsi gengju kaupum og sölum á leigustæðum á svæðinu.

Við gerð breytinga á leigusamningum hafi verið hafðar til hliðsjónar breytingar á lagaumhverfi og reglugerðum varðandi hjólhýsi. Helstu breytingar hafi verið að ekki sé lengur heimilt að selja hjólhýsi á leigustæðum. Leigutími sé áfram eitt ár, líkt og verið hafi um langan tíma. Óheimilt sé að hafa svokallaða „trailera“ á stæðunum, en þeir séu breiðari en hefðbundin hjólhýsi. Þeir sem hafi ætlað að selja hjólhýsi sín eða hætta leigu hafi þurft að fjarlægja þau af stæðunum.

Í kjölfar breytinganna hafi töluvert af gömlum hjólhýsum og trailerum horfið af svæðinu. Breytingin hafi valdið hluta leigjenda óþægindum en markmiðið hafi verið að gera svæðið að öruggari dvalarstað fyrir alla gesti. Úrbætur varðandi flóttaleiðir, merkingar, frásögun o.fl. hafi verið gerðar í kjölfar niðurstöðu verkfræðistofu á mati á brunahættu.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um lögmæti þeirrar ákvörðunar sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá 4. janúar 2017 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi vegna Skriðufells í Þjórsárdal. Er í kæru m.a. gerð sú krafa að úrskurðarnefndin úrskurði að hjólhýsasvæðið að Skriðufelli sé frístundabyggð og varakrafa um að tilteknum skilmálum hins kærða deiliskipulags verði breytt í samræmi við tillögu í kæru. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála starfar samkvæmt lögum nr. 130/2011 og einskorðast valdheimildir hennar lögum samkvæmt við endurskoðun á lögmæti þeirra ákvarðana sem undir hana verða bornar, en það er ekki á færi nefndarinnar að breyta efni hinnar kærðu skipulagsákvörðunar, líkt og krafa er gerð um.

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, og sætir ákvörðun um aðalskipulag ekki kæru til úrskurðarnefndarinnar, sbr. 52. gr. skipulagslaga. Í skipulagsvaldi sveitarstjórna felst einnig m.a. heimild til breytinga á gildandi deiliskipulagi, líkt og kveðið er á um í 43. gr. laganna, en það er gert að skilyrði að breytingin rúmist innan heimilda aðalskipulags, sbr. 7. mgr. 12. gr. Við beitingu skipulagsvalds ber enn fremur að fylgja markmiðum skipulagslaga, sem tíunduð eru í 1. gr. þeirra, m.a. að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem m.a. öryggi landsmanna sé haft að leiðarljósi, sbr. a-lið. Sveitarstjórnir eru enn fremur 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 og breytingum á þeim skuli háttað.

Í gildi er Aðalskipulag Skeiða- og Gnúpverjahrepps 2004-2016 og er fjallað um hina umdeildu hjólhýsabyggð í kafla 10 - Svæði fyrir frístundabyggð. Kemur þar fram að styr hafi staðið um hjólhýsabyggðina en fyrirkomulag flestra hjólhýsanna uppfylli ekki þau skilyrði sem byggingarreglugerð setji. Deiliskipulag hafi verið unnið fyrir svæðið haustið 2001 og í því settir strangir skilmálar um hjólhýsin. Er og tekið fram að þótt fjallað sé um hjólhýsasvæðið í kafla 10 sé það ekki skilgreint sem svæði fyrir frístundabyggð heldur sett í flokkinn opin svæði til sérstakra nota. Með hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu er því ekki hróflað við landnotkun á svæðinu og fer hún að því leyti ekki gegn aðalskipulagi. Af lestri aðalskipulags er jafnframt ljóst að vilji sveitarfélagsins hafi staðið til þess að skilyrðum laga og reglna vegna hjólhýsabyggðarinnar yrði framfylgt. Er þar vísað til byggingarreglugerðar, þar sem m.a. eru gerðar kröfur um brunavarnir og um ráðstafanir vegna eldhættu, hvort heldur um er að ræða mannvirki eða stöðuleyfisskylda lausafjármuni, s.s. hjólhýsi.

Deiliskipulag af svæðinu er frá árinu 2001 en breyting sú sem um er deilt gerir ítarlegri kröfur til skráningar og skoðunar hjólhýsa og setur strangari reglur um meðferð elds. Í eldra skipulagi var þegar mælt fyrir um að frágangur skyldi vera með þeim hætti að unnt væri að færa hjólhýsi með tiltölulega einföldum hætti, en með deiliskipulagsbreytingunni var bætt við þeirri skýringu að svo þurfi að vera, t.d. ef eldsvoði brjótist út eða náttúruvá sé yfirvofandi. Hjólhýsi eru skráningarskyld tengitæki skv. 63. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 og eru kröfur deiliskipulags um skráningu, tryggingu og skoðun hjólhýsa í samræmi við kröfur laganna og reglugerða settum með stoð í þeim. Miða ákvæði þeirra við að hjólhýsi séu skráð á meðan þau eru í notkun og er notkun utan vega þar ekki sérstaklega undanskilin. Þó hjólhýsin séu höfð á tilgreindu hjólhýsasvæði er svæðið aðeins leigt til eins árs í senn og því ekki hægt að fullyrða að þau séu varanlega staðsett auk þess sem sú krafa er gerð samkvæmt hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu að unnt sé að rýma svæðið auðveldlega í neyðartilfellum. Verður að telja að skráning og skoðun hjólhýsa stuðli að því lögmæta markmiði að svo verði gert í þeim tilgangi að tryggja öryggi manna, en við gerð deiliskipulags skal skv. gr. 5.3.2. í skipulagsreglugerð m.a. gætt að því að unnt sé að framfylgja sérstökum kröfum sem gerðar séu, s.s. um heilsu og öryggi, í öðrum lögum og reglugerðum, en slíkar kröfur koma t.a.m. fram í byggingarreglugerð. Að öllu virtu lágu bæði lögmæt og málefnaleg sjónarmið að baki deiliskipulagsbreytingunni.

Loks var hin kærða deiliskipulagsbreyting kynnt með almennri auglýsingu í samræmi við 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga, afgreidd í skipulagsnefnd að kynningu lokinni og staðfest af sveitarstjórn lögum samkvæmt. Tók hún gildi með birtingu auglýsingar þar um í B-deild Stjórnartíðinda að lokinni lögboðinni yfirferð Skipulagsstofnunar. Var þannig farið að lögum við málsmeðferð hinnar kærðu skipulagsákvörðunar.

Af framangreindu er ljóst að hvorki formi né efni hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar var áfátt og verður kröfu kæranda um ógildingu hennar því hafnað.

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 sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps frá 4. janúar 2017 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi vegna Skriðufells í Þjórsárdal.

Nanna Magnadóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)

