

r 2010, föstudaginn 17. september, var í Héraðsdómi Reykjavíkur í málinu nr.

**E-3297/2010:**

**Flóahreppur**

**gegn**

**íslenska ríkinu**

kveðinn upp svohljóðandi

**d ó m u r**

**I**

Mál þetta, sem dómtekið var fimfundaginn 26. ágúst sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af Flóahreppi, kt. 000000-0000, Þingborg, Selfossi, með stefnu birtri 28. apríl sl., á hendur íslenska ríkinu.

**Endanlegar dómkröfur stefnanda** eru eftirfarandi:

Að ógilt verði með dómi ákvörðun stefnda 29. janúar 2010 um synjun staðfestingar þess hluta aðalskipulags stefnanda 2006–2018 í fyrrum Villingaholtshreppi sem varðar Urriðafossvirkjun. Þá er þess krafizt, að stefnda verði gert að greiða stefnanda málskostnað að skaðlausu samkvæmt málskostnaðarreikningi og að við ákvörðun hans verði tekið tillit til skyldu stefnanda til að greiða virðisaukaskatt af málflutningsþóknun.

**Dómkröfur stefnda** eru þær **aðallega**, að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og honum tildæmdur málskostnaður úr hendi hans að mati réttarins, en **til vara**, að málskostnaður verði látinn niður falla.

**II**

**Málavextir**

Málavextir, eins og þeim er lýst í stefnu, eru óumdeildir. eru þeir þessir:

## Aðalskipulag stefnanda í fyrrum Villingaholtshreppi

Á fundi sveitarstjórnar stefnanda hinn 14. marz 2007 var tekin til fyrri umræðu tillaga að aðalskipulagi stefnanda í fyrrum Villingaholtshreppi 2006–2018 ásamt greinargerð. Skipulagsstofnun fór yfir matslýsingu vegna aðalskipulagsvinnunnar samkvæmt fyrirmælum laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana þann 4. apríl 2007. Kynning á skipulagstillögu, með og án Urriðafossvirkjunar, var haldin á íbúafundi í félagsheimilinu að Þjórsárveri 25. júní 2007.

Á fundi sveitarstjórnar stefnanda hinn 2. júlí 2007 var samþykkt að fresta ákvörðun um tillögu til auglýsingar að aðalskipulagi fyrrum Villingaholtshrepps, þar til fyrir lægju nánari upplýsingar um áhættu af hugsanlegri Urriðafossvirkjun, en vinna við áhættumat var þegar hafin. Sveitarstjórn lagði jafnframt áherzlu á að ljúka þyrfti samningaviðræðum, sem í gangi hefðu verið milli fulltrúa Landsvirkjunar og stefnanda frá janúar 2007. Tekið var fram, að í þeim viðræðum hefði verið unnið að því að fá fram, hvaða hugsanlegar mótvægisaðgerðir Landsvirkjun myndi ráðast í, ef af framkvæmdum við Urriðafossvirkjun yrði í nánustu framtíð.

Þann 19. júlí 2007 undirritaði sveitarstjóri stefnanda, með fyrirvara um staðfestingu sveitarstjórnar, samkomulag við Landsvirkjun um mál, er varða byggingu og rekstur Urriðafossvirkjunar vegna aðalskipulags stefnanda. Í samkomulaginu er með ítarlegum hætti gerð grein fyrir aðdraganda þess og tilurð, sbr. liði A, B, C og D. Í E-lið samkomulagsins er fjallað um viðræður Landsvirkjunar og sveitarstjórnar stefnanda og tilgreind helztu umhverfisáhrif virkjunarinnar fyrir sveitarfélagið og íbúa þess. Þá var kveðið á um, að Landsvirkjun skyldi bera kostnað vegna gerðar deiliskipulags af virkjunarsvæðinu, sem og kostnað vegna aukinnar vinnu og álags fyrir sveitarstjórn við aðal- og deiliskipulagsvinnu vegna virkjunarinnar. Var sérstaklega tekið fram, að samkomulagið tæki gildi við staðfestingu aðalskipulags, en félli niður, yrði ekki af staðfestingu þess.

Á fundi sveitarstjórnar stefnanda hinn 1. ágúst 2007 var frekari umræðu um aðalskipulag frestað, þar til áhættumat lægi fyrir. Á fundi 14. nóvember 2007 var fjallað um aðalskipulag Villingaholtshrepps hins forna og m.a. farið yfir greint samkomulag við Landsvirkjun og mótvægisaðgerðir, sem og niðurstöður áhættumats. Á fundinum samþykkti sveitarstjórn samhljóða að auglýsa tillögu A að aðalskipulagi fyrrum Villingaholtshrepps, þar sem gert er ráð fyrir Urriðafossvirkjun. Sérstaklega var tekið fram, að samþykkt um auglýsingu tillögunnar fæli ekki í sér ákvörðun um framkvæmdaleyfi vegna Urriðafossvirkjunar. Þá staðfesti sveitarstjórn á sama fundi fyrirgreint samkomulag við Landsvirkjun um mál, er varða byggingu og rekstur hugsanlegrar Urriðafossvirkjunar.

Tillaga að aðalskipulagi var samþykkt í sveitarstjórn 19. marz 2008 til auglýsingar samkvæmt 18. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997.

Skipulagsstofnun afgreiddi tillögu að aðalskipulagi Flóahrepps 2006–2018 í fyrrum Villingaholtshreppi, uppdrætti og greinargerð, samkvæmt 2. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga, með bréfi, dagsettu 22. apríl 2008. Skipulagsstofnun gerði í bréfi sínu ekki athugasemdir við, að tillagan yrði auglýst samkvæmt 18. gr.

laganna, að gerðum tilteknum breytingum.

Aðalskipulagstillagan var auglýst frá 19. júní 2008 til 31. júlí 2008. Frestur til að skila athugasemdum var til 1. ágúst 2008. Auglýsingar birtust í Lögbirtingablaðinu, Fréttablaðinu, Sunnlenska fréttablaðinu, Glugganum og Dagskránni. Aðalskipulagstillagan, ásamt umhverfisskýrslu, var til sýnis á skrifstofu Flóahrepps í Þingborg og hjá Skipulagsstofnun. Einnig voru skipulagsgögn aðgengileg á heimasíðu sveitarfélagsins, [www.floahreppur.is](http://www.floahreppur.is).

Alls bárust 215 athugasemdir við auglýsta skipulagstillögu frá einstaklingum, auk athuga-semnda frá Umhverfisstofnun. Flestar athugasemdanna voru samhljóða og fjölluðu um sömu efnisatriði, einkum fyrirhugaða byggingu Urriðafossvirkjunar. Umhverfisstofnun gerði athugasemdir við umfjöllun um vatnsvernd og stærð og staðsetningu byggðasvæða.

Sveitarstjórn stefnanda sendi 25. september 2008 bréf til Skipulagsstofnunar og allra þeirra, sem gerðu athugasemdir við tillöguna, þar sem greint var frá því, að vegna fjölda athugasemda þyrfti sveitarstjórn að taka sér lengri frest til þess að yfirfara athugasemdir en þær átta vikur, sem lög gerðu ráð fyrir.

Á fundi sveitarstjórnar stefnanda 4. desember 2008 var tillaga að aðalskipulagi stefnanda samþykkt samkvæmt 18. gr. skipulags- og byggingarlaga. Þeir aðilar sem gerðu athugasemdir við aðalskipulagstillöguna fengu senda umsögn sveitarstjórnar um athugasemdirnar.

Skipulagsstofnun sendi aðalskipulagið til staðfestingar stefnda umhverfisráðherra með bréfi, dagsettu 4. marz 2009. Stofnunin taldi, að tillagan uppfyllti form- og efniskröfur skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, en benti á, að umboðsmaður Alþingis væri að fjalla um úrskurð samgönguráðuneytisins varðandi samkomulag stefnanda og Landsvirkjunar, m.a. með tilliti til hæfis sveitarstjórnarmanna og þar af leiðandi lögmati ákvarðana sveitarstjórnar við meðferð tillögunnar. Taldi stofnunin æskilegt, að niðurstaða umboðsmanns í málinu lægi fyrir, áður en aðalskipulagið yrði staðfest samkvæmt 19. gr. skipulags- og byggingarlaga.

### Stjórnsýslukærur og úrskurðir.

Ölhóll ehf. kærði samkomulag Landsvirkjunar og sveitarstjórnar stefnanda til samgönguráðherra 11. marz 2008 og gerði kröfu um, að samkomulagið yrði ógilt, en til vara að það yrði lýst ólöglegt. Með úrskurði samgönguráðherra 20. ágúst 2008 var öllum kröfum Ölhóls ehf. hafnað. Ölhóll ehf. kvartaði yfir úrskurðinum til umboðsmanns Alþingis 28. ágúst 2008. Umboðsmaður gaf út álit í tilefni af kvörtuninni 24. marz 2009, sbr. mál nr. 5434/2008. Voru þrjú nánar tilgreind atriði tekin til athugunar af hans hálfu. Í fyrsta lagi hvort ráðherra hefði, við úrlausn kæru Ölhóls ehf., borið að taka sérstaka afstöðu til þess, hvort ákvæði 6. gr. samkomulagsins samræmdust ákvæðum skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 um greiðslu kostnaðar við gerð skipulagsáætlana. Í öðru lagi hvort ráðherra hefði gætt að ákvæði 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, hvað varðaði 5. gr. samkomulagsins og hugsanleg áhrif á hæfi þeirra sveitarstjórnarmanna, sem tóku

þátt í afgreiðslu þess. Í þriðja lagi sá tími, sem það tók ráðuneytið að úrskurða í málinu, og hvort reglur stjórnarsýslulaga um tilkynningarskyldu stjórnvalda um fyrirsjáanlegar tafir hefðu verið virtar. Niðurstaða umboðsmanns var að beina því til ráðuneytisins að taka mál Ölhóls ehf. til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þar um, og haga úrlausn málsins í samræmi við þau sjónarmið, sem umboðsmaður lýsti í álitinu sínu. Í kjölfar slíkrar beiðni frá Ölhóli ehf. 26. marz 2009 var málið tekið til meðferðar á ný hjá samgönguráðuneytinu.

Með bréfum til stefnda umhverfisráðherra, dags. 18. maí og 10. júní 2009, óskaði stefnandi eftir upplýsingum um, hvað liði afgreiðslu aðalskipulagstillögunnar. Engin svör bárust frá ráðuneytinu.

Með úrskurði, dags. 31. ágúst 2009, komst samgönguráðherra að eftirfarandi niðurstöðu varðandi kæruefni Ölhóls ehf.:

- a. Ekki var talið, að stefnanda hefði verið heimilt að semja við Landsvirkjun með þeim hætti, sem greindi í 6. gr. samkomulagsins um greiðslu kostnaðar vegna skipulagsvinnu, með vísan til 23. og 34. gr. skipulags- og byggingarlaga. Ráðuneytið taldi því ákvæði 6. gr. samkomulagsins ólögmætt.
- b. Ekki var talið, að ákvæði 5. gr. samkomulagsins væri ólögmætt.
- c. Ekki var talið, að á fundum sveitarstjórnar þann 13. og 15. júní 2007 hefðu verið teknar ákvarðanir, sem kærnanlegar væru til ráðuneytisins.
- d. Þá var fyrri úrskurður samgönguráðherra endurupptekinn í heild sinni, og taldi ráðuneytið, að málaefnaleg sjónarmið hefðu legið að baki gerð hins umdeilda samkomulags og því ekki ólögmætt að standa að gerð þess að öðru leyti en 6. gr. þess.

Í samræmi við framangreint var kröfu Ölhóls ehf. um, að samkomulag sveitarstjórnar stefnanda og Landsvirkjunar yrði ógilt, hafnað. Þá var varakröfu Ölhóls ehf. um, að samkomulagið yrði lýst ólögmætt að öðru leyti, einnig hafnað, en ákvæði 6. gr. þess lýst ólögmætt.

Þann 29. september 2009 var gerður viðauki við samkomulag sveitarstjórnar stefnanda og Landsvirkjunar. Með viðaukanum komu aðilar sér saman um, að ákvæði 6. gr. í samkomulagi aðila frá 19. júlí 2007 skyldi falla brott í heild sinni, og að í stað þess kæmi ný 6. gr. svohljóðandi:

„Sveitastjórn Flóahrepps er heimilt að krefja Landsvirkjun sem framkvæmdaraðila um kostnað vegna framkvæmda í samræmi við 7. mgr. 6. gr. og 53. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Landsvirkjun kostar eigin tillögur til sveitarstjórnar að deiliskipulagi eða breytingu á því, sbr. 1. mgr. 23. gr. skipulagslaga nr. 73/1997.“

Að öðru leyti voru ákvæði samkomulags aðila frá 19. júlí 2007 óbreytt. Þá endurgreiddi Flóahreppur þær greiðslur, sem Landsvirkjun hafði þegar innt af hendi til hreppsins vegna skipulagsvinnu á grundvelli 6. gr. samkomulagsins, samtals kr. 6.552.662. Sérstaklega var tekið fram í viðaukanum, að með þessu fælist ekki samþykki fyrir niðurstöðu samgönguráðuneytisins á ólögmati 6. gr., og fyrirvari

var gerður við réttmæti úrskurðar ráðuneytisins. Stefnanda umhverfisráðherra var kynntur viðaukinn með bréfi sveitarstjóra, dags. 8. október 2009, og að sveitarstjórn hefði samþykkt hann á fundi sínum 7. október 2009. Kostnaðurinn var síðan endurgreiddur Landsvirkjun 20. október 2009.

### Ákvörðun stefnda umhverfisráðherra.

Með bréfi stefnda umhverfisráðherra, dags. 29. janúar 2010, var sveitarstjórn stefnanda kynnt sú ákvörðun stefnda að synja staðfestingar þess hluta aðalskipulags Flóahrepps, er varðar Urriðafossvirkjun. Benti ráðherra þó á, að í ljósi meðalhófsreglu stjórnsýslulaga gæti það staðfest aðalskipulagið, ef því yrðu sendir nýir skipulagsuppdraettir, útfærðir í samræmi við ákvörðunina varðandi Urriðafossvirkjun. Um rökstuðning fyrir ákvörðuninni vísaði stefndi til þess, að gerð og samþykkt aðalskipulagsins hefði verið reist á ólögætum forsendum, þ.e. andstæðum fyrrmælum 34. gr. skipulags- og byggingarlaga, svo og réttaröryggissjónarmiðum þeim, sem búa að baki lögnum, sbr. 1. gr. skipulags- og byggingarlaga. Einnig vísaði stefndi til lögmætisreglu stjórnsýsluréttar. Þá kom fram í bréfinu, að upplýsingar vegna málsins hefðu verið að berast stefnda umhverfisráðherra fram til loka síðasta árs. Ekki var þess þó gætt að kynna sveitarstjórn stefnanda þau gögn, sem borizt höfðu.

Stefndi kveður þá ákvörðun ráðherra að synja staðfestingar á þeim hluta aðalskipulags Flóahrepps, er varðar Urriðafossvirkjun, vera alfarið reista á því, að gerð og samþykkt aðalskipulags Flóahrepps hafi að því leyti verið byggð á forsendum, sem hafi verið ólögæt, þar sem þær hafi verið andstæðar 34. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, svo og réttaröryggissjónarmiðum, sem búi að baki lögnum, og sem líta beri til, sbr. 1. gr. laganna. Hafi sú ákvörðun umhverfisráðherra verið byggð á afstöðu ráðherra til lögmætis kostnaðarþátttöku við aðalskipulagsgerð, sem kveðið hafi verið á um í 6. gr. samkomulags, sem gert hafi verið milli Flóahrepps og Landsvirkjunar 19. júlí 2007, og áhrifum þess ákvæðis á lögmæti gerðar umrædds aðalskipulags, en í ákvæðinu hafi verið kveðið á um, að samkomulag væri um það, að Landsvirkjun bætti sveitarfélaginu að fullu þann kostnað, sem það kynni að verða fyrir við aðal- og deiliskipulagsvinnu vegna virkjunarinnar. Hafi ákvörðun umhverfisráðherra um þýðingu umrædds ákvæðis gagnvart lögmæti samþykktar sveitarstjórnar Flóahrepps m.a. grundvallazt á þeim lagasjónarmiðum, sem fram hafi komið í álitum umboðsmanns Alþingis, svo og niðurstöðu í úrskurði samgönguráðuneytisins frá 31. ágúst 2009 um lögmæti 6. gr. samkomulagsins.

## III

### Málsástæður stefnanda

Stefnandi byggir á því, að ákvörðun stefnda um synjun staðfestingar greinds aðalskipulags sé ólögæt, bæði að formi og efni til. Leitist hann því við að fá

ákvörðunina ógilta með dómi.

Ákvörðun stefnda umhverfisráðherra sé eingöngu byggð á einu atriði, sem lúti að greiðslu Landsvirkjunar á kostnaði vegna vinnu við aðalskipulag stefnanda samkvæmt 6. gr. samkomulags stefnanda og Landsvirkjunar frá 19. júlí 2007. Telji stefndi, að það ákvæði og greiðsla á grundvelli þess hafi brotið gegn 34. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, og sé gerð og samþykkt aðalskipulagsins ólöglegt af þeim sökum. Þá hafi stefndi lagt til, að nýr skipulagsuppdráttur, án virkjunar, yrði lagður fram og staðfestur af hálfu ráðherra. Mál um ógildingu ákvörðunarinnar verði því eingöngu rekið á þeim grundvelli, að niðurstaða ráðuneytisins um áðurgreind atriði sé röng og að gallar séu á ákvörðuninni að því leyti.

-

-

### **Krafa um ógildingu ákvörðunar umhverfisráðherra.**

Stefnandi byggir kröfur sínar um ógildingu ákvörðunarinnar á því, að ákvörðunin sé haldin formlegum og efnislegum annmörkum og sé óframkvæmanleg.

Í II. kafla skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 sé fjallað um stjórn skipulags- og byggingarmála. Með lögum nr. 73/1997 hafi orðið sú breyting, að frumkvæði og forræði varðandi gerð skipulagsáætlana hafi verið fært til sveitarstjórna. Umhverfisráðherra hafi ekki boðvald yfir sveitarstjórnnum á sviði skipulags- og byggingarmála nema á grundvelli sérstakra lagaheimilda, er fyrst og fremst lúti að samræmingu skipulagsáætlana, komi í ljós ágreiningur milli sveitarfélaga, eða ósamræmi í landnotkun milli einstakra skipulagsáætlana.

Skipulagsáætlun um þróun og mótun byggðar sé stjórnþæki sveitarstjórna, og því hafi, við setningu laga nr. 73/1997, eins og segi í athugasemd við II. kafla frumvarpsins, verið talið eðlilegt, að þær tækju við því hlutverki, jafnframt því sem þær tryggi eftirlit með því, að mannvirkjagerð falli að skipulagsáætlunum og þeim almennu gæðakröfum, sem gerðar séu til bygginga á hverjum tíma. Sé það og í samræmi við ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 16. gr. stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995, um sjálfstæði sveitarfélaga. Þá sé í 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 kveðið á um almennar skyldur og heimildir sveitarfélaga, en þeim sé skylt að annast þau verkefni, sem þeim séu falin í lögum og ráði sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð, sbr. 1. mgr. 1. gr. sömu laga.

#### ***A. Formlegir annmarkar***

##### ***1. Ákvörðun stefnda er í andstöðu við lögmætisreglu íslensks réttar.***

Stefnandi byggir á því, að ákvörðun stefnda umhverfisráðherra eigi sér hvorki stoð í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, skipulagsreglugerð nr. 400/1998 né öðrum lögum og reglugerðum. Fari ákvörðunin því gegn lögmætisreglu íslensks réttar, en í henni felist, að ákvörðun stjórnvalds megi ekki vera í andstöðu við lög og verði að auki að eiga stoð í lögum. Stefnandi telji, að ákvörðun stefnda sé

andstað skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997. Eigi framangreint annars vegar við um afstöðu ráðherra til greiðslu kostnaðar við gerð aðalskipulags og hins vegar framlagningu nýs skipulagsuppráttar án Urriðafossvirkjunar.

### *1.1 Útlagður kostnaður við gerð aðalskipulags.*

Stefnandi byggir á því, að ákvæði skipulags- og byggingarlaga leggi ekki bann við, að sveitarfélög afli tekna til að standa straum af kostnaði við gerð aðalskipulags frá öðrum en Skipulagsstofnun.

Í 3. tl. 1. mgr. 34. gr. skipulags- og byggingarlaga sé kveðið á um, að helmingur allra innheimtra skipulagsgjalda skuli yfirfærður til sveitarsjóðs úr Skipulagssjóði. Þá segi í 4. tl. 1. mgr. 34. gr., að þar sem sérstakar aðstaður ríki, t.d. ef þörf er á óvenju umfangsmikilli skipulagsvinnu í fámennu sveitarfélagi, sé unnt að semja um hærri kostnaðarþátttöku Skipulagssjóðs. Í 34., sbr. 35. gr. laganna, sé þó ekkert, sem beinlínis leggi bann við, að sveitarfélög afli tekna frá öðrum aðilum en Skipulagsstofnun, þó að tekið sé fram, að Skipulagsstofnun yfirfæri fjárhæðir úr Skipulagssjóði. Samgönguráðherra hafi komið að þeirri niðurstöðu í úrskurði sínum 31. ágúst 2009, að ekki væri í skipulags- og byggingarlögum að finna heimild til að aðrir gætu borið kostnað, sem hlytist af aðalskipulagi, líkt og leyfilegt sé varðandi kostnað, sem hljóttist af deiliskipulagi, þegar framkvæmdaraðili leggi sjálfur fram tillöguna, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 23. gr. skipulags- og byggingarlaga.

Ákvæði 6. gr. samkomulags stefnanda og Landsvirkjunar um kostnað vegna aðal- og deiliskipulags hafi einungis lotið að kostnaði, sem félli til vegna fyrirhugaðrar virkjunar sérstaklega, en ekki annarra þátta, sem skipulagið gerði ráð fyrir. Umrætt ákvæði samkomulagsins hafi sótt stoð í 1. mgr. 16. gr. og 1. mgr. 23. gr. skipulags- og byggingarlaga, sem og 1. mgr. 1. gr. og 7. gr. sveitarstjórnarlaga, sbr. og 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Sveitarstjórn beri ætíð ábyrgð á skipulagsgerð sinni, hvort heldur um sé að ræða aðalskipulag eða deiliskipulag. Stefnanda sé skylt að vinna heildstætt aðalskipulag, sem taki til alls lands innan sveitarfélagsins og beri ábyrgð á því að lögum. Í samræmi við sjálfsákvörðunarrétt stefnanda taki sveitarstjórn ákvörðun um skilgreinda landnotkun í aðalskipulagi sínu og taki þá tillit til skipulagsáætlana aðliggjandi sveitarfélagi. Aðkoma framkvæmdaraðila að því, hvort heldur með greiðslu á hluta af kostnaði sveitarfélags við aðalskipulagsgerð eða með því að vinna deiliskipulagstillögu á sinn kostnað, breyti engu um skyldu sveitarstjórna til að annast gerð skipulagsáætlana sinna og bera ábyrgð á þeim að lögum.

Fyrirkomulag varðandi greiðslu kostnaðar breyti engu í því sambandi. Þá hafi ekki falist í samkomulagi stefnanda og Landsvirkjunar fyrir fram samþykki við tillögunni, eða skuldbinding um fyrir fram afgreiðslu hennar, fremur en að um deiliskipulagstillögu hefði verið að ræða.

Af greindum ákvæðum skipulags- og byggingarlaga felist fyrst og fremst, að sveitarstjórn geti ekki fyrir fram gert kröfu til þess, að framkvæmdaraðili greiði kostnað við gerð aðalskipulags, sem kunni að snúa að fyrirhuguðum framkvæmdum hans, en ákvæði laganna séu því ekki til fyrirstöðu, að samið sé

sérstaklega um slíkan kostnað við framkvæmdaraðila, sé hann því samþykkur. Eins og málum sé háttað, hafi Landsvirkjun, sem sjálfstæður lögaðili, óskað eftir því að fá að greiða kostnað, sem hljótist af gerð aðalskipulagsins. Sé það, eins og áður segi, umfram skyldu og sé Landsvirkjun það fullheimilt. Ekki sé þörf á neinni sérstakri lagaheimild til að réttlæta, að stefnandi þiggi slík framlög eða greiðslur vegna þátttöku í kostnaði. Verði hér og að hafa í huga, að um sé að ræða mikla og kostnaðarsama aukningu við vinnu aðalskipulags, sem með öllu sé óeðlilegt, að fámennt og tekjulítið sveitarfélag þurfi að bera.

Í þessu samhengi verði og að hafa í huga, að stefnandi eigi ekki rétt til framlags úr Skipulagssjóði vegna kostnaðar við gerð aðalskipulagsins samkvæmt 3. tl. 34. gr. skipulags- og byggingarlaga, enda ekki unnt að innheimta sérstakt skipulagsgjald í sveitarfélaginu af fyrirhuguðum mannvirkjum Landsvirkjunar samkvæmt 35. gr. sömu laga. Stafir þetta af því, að umrædd mannvirki verði ekki staðsett innan staðarmarka stefnanda. Fyrirmæli 34. og 35. gr. þeirra geti því ekki átt við í þessu samhengi.

Hvað sem öllu framangreindu líði, sé í öllu falli ljóst, að samkomulagið og/eða umfjöllun um, að einhver annar en sveitarsjóður taki þátt í greiðslu hluta kostnaðar við gerð aðalskipulags, hafi ekki áhrif á gildi aðalskipulagsins sem slíks, eða ákvörðun stefnanda. Enn fremur hafi stefnanda verið skylt að gera grein fyrir þessari tilteknu landnotkun í aðalskipulagi sínu samkvæmt 1. og 3. mgr. 16. gr. skipulags- og byggingarlaga.

Af framangreindu sé ljóst, að ekki sé unnt að fallast á, að lög girði fyrir, að sveitarfélögum sé heimilt að semja við framkvæmdaraðila um kostnað við gerð aðalskipulags. Þar sem það sé eina ástæða stefnda umhverfisráðherra fyrir synjun á staðfestingu aðalskipulags stefnanda, sé synjunin orðin að engu, og ákvörðun stefnda eigi því ekki við rök að styðjast. Verði því þá þegar að fallast á ógildingarkröfu stefnanda.

## *1.2. Framlagning nýs aðalskipulagsuppdráttar án virkjunar.*

Um aðalskipulag séu fyrirmæli í 16.–22. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Frumkvæði og forræði að gerð skipulagsáætlana sé, eins og áður segi, í höndum sveitarstjórnar. Sérstaklega sé gert ráð fyrir því, að samræmis sé gætt við gerð aðalskipulags við skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. 16. gr. og 7. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga, sem og ákvæði gr. 3.1.1. skipulagsreglugerðar nr. 400/1998. Til að aðalskipulag öðlist gildi, þurfi staðfestingu umhverfisráðherra samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laganna. Telji ráðherra, að ósamræmi sé milli skipulagsáætlana, eða að aðrir hagsmunaárekstrar séu um landnotkun, hafi hann eftirfarandi heimildir samkvæmt ákvæðum skipulags- og byggingarlaga:

a) Að skipa sérstaka nefnd, að höfðu samráði við forsætisráðherra og Samband íslenskra sveitarfélaga, til að gera tillögur um samræmingu, þar sem komið hafi í ljós ósamræmi eða aðrir hagsmunaárekstrar um landnotkun milli einstakra skipulagsáætlana, sbr. 2. mgr. 11. gr.

b) Að skipa sérstaka nefnd til að gera tillögu að svæðisskipulagi á svæðum, þar sem ágreiningur sé milli sveitarstjórna um landnotkun, eða þar sem stefnumörkun í landnotkun varði verulega hagsmuni þeirra, sem búi utan viðkomandi svæðis, sbr. 6. mgr. 12. gr.

c) Að fresta staðfestingu á aðalskipulagi fyrir ákveðið landsvæði, að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar, þó ekki lengur en um fjögur ár í senn, ef nauðsyn þyki til að samræma betur skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 20. gr.

Í tilviki stefnanda hafi þurft að gæta samræmis við fyrirliggjandi skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. 16. gr. skipulags- og byggingarlaga, en gert sé ráð fyrir Urriðafossvirkjun í aðalskipulagi Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Asahrepps og Rangárfings ytra, sem stefndi hafi þegar staðfest lögum samkvæmt. Samkvæmt 16. gr. skipulags- og byggingarlaga og gr. 3.1.1. skipulagsreglugerðar skuli, í aðalskipulagi, fjalla um allt land innan marka sveitarfélags og því ljóst, að skilgreina þurfi það svæði, sem Urriðafossvirkjun nái yfir á einhvern hátt. Miðað við ákvæði laganna sé þó ekki hægt að gera ráð fyrir annarri landnotkun á þessu svæði, t.d. landbúnaðarsvæði, þar sem það myndi fela í sér ósamræmi í landnotkun aðliggjandi sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. 16. gr.

Ákvörðun um framlagningu nýs skipulagsuppdráttar, án virkjunar, verði ekki reist á heimildum stefnda samkvæmt 2. mgr. 11. gr., 6. mgr. 12. gr. eða 2. mgr. 20. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 til aðgerða vegna ósamræmis í skipulagsáætlunum aðliggjandi sveitarfélaga. Verði að telja, að í greindum ákvæðum séu þær aðgerðir, sem ráðherra séu heimilar, tæmandi taldar. Þá verði ákvörðun stefnda heldur ekki reist á öðrum ákvæðum laganna.

Samkvæmt framansögðu eigi ákvörðun stefnda sér því ekki stoð í skipulags- og byggingarlögum og sé auk þess andstæð lögnum og markmiðum þeirra, þar sem fyrir liggja, að niðurstaða stefnda miði ekki að því að samræma skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga, heldur þvert á móti. Auk þess yrði að telja það til verulegrar breytingar á aðalskipulagsuppdraetti að fella út skilgreinda landnotkun fyrir Urriðafossvirkjun og þyrfti að auglýsa tillöguna á nýjan leik samkvæmt 4. mgr. 18. gr. skipulags- og byggingarlaga, ef svo ætti að gera.

Ákvörðun ráðherra sé því enn fremur að þessu leyti ólögmæt og beri því að fallast á ógildingarkröfu stefnanda.

## 2. Brotið gegn andmæla- og upplýsingarétti stefnanda.

Stefnandi byggir og á því, að brotið hafi verið gegn lögmæltum andmæla- og upplýsingarétti hans, meðan greint mál var til meðferðar stefnda. Fyrir liggja, að fjöldi gagna hafi borizt stefnda við meðferð málsins. Stefndi hafi hins vegar alveg látið ógert að kynna stefnanda umrædd gögn, eða gefa honum kost á að tjá sig um þau, sbr. 13. og 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Framangreind gögn virðist hafa skipt verulegu máli um niðurstöðu stefnda, og sé vísað til þeirra í ákvörðun hans.

Eigi þetta einkum við um fjölda erinda frá Ölhóli ehf. Stefnandi telji, að umræddur ágalli á málsmeðferð stefnda leiði einn og sér til ógildingar hans.

### 3. Brot á rannsóknar- og upplýsingaskyldu stefnda.

Með því að stefndi hafi ekki kynnt stefnanda ný gögn, sem borizt höfðu í málinu, og ekki gefið honum kost á að koma á framfæri athugasemdum sínum við þau, hafi málið ekki verið nægilega rannsakað og upplýst, þegar stefndi tók hina umþrættu ákvörðun, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Leiði þetta sömuleiðis til ógildingar ákvörðunar stefnda. Enn fremur hafi stefndi ekki skoðað, áður en hann tók ákvörðun sína, hvort móttaka samningsbundinnar greiðslu af hálfu stefnanda hafi getað haft einhver þau áhrif á ákvarðanatökuna, sem gætu talizt óeðlileg eða ólögmaet. Það verði ekki ráðið af hinni umdeildu ákvörðun. Að mati stefnanda leiði það sjálfstætt til ógildingar.

-

### 4. Jafnræðisregla brotin.

Stefnandi byggir á því, að stefndi hafi, með ákvörðun sinni, brotið gegn jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar með því að synja aðalskipulaginu staðfestingar á þeim grundvelli einum, að framkvæmdaraðili hafi gert samkomulag við sveitarstjórn um að kosta framkvæmdir af aðalskipulaginu (þrátt fyrir að leyst hafi verið úr þeim annmarka, áður en stefndi tók ákvörðun sína). Vísi stefnandi í þessum efnum til 65. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Gangi þetta gegn þeirri framkvæmdarvenju sem tíðkæzt hafi á undanförunum árum. Hafi umhverfisráðherra margsinnis staðfest aðalskipulagstillögur, þar sem þeir aðilar, sem að framkvæmdunum standi, hafi kostað breytingar á aðalskipulagi. Þar með hafi ekki verið gætt jafnræðis af hálfu stefnda gagnvart stefnanda. Leiði það eitt og sér til ógildingar ákvörðunar stefnda.

### 5. Meðalhófsregla brotin.

Stefnandi byggir á því, að ráðherra hafi ekki gætt meðalhófs við ákvörðun sína, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga, þar sem ekkert tillit hafi verið tekið til þess, að stefnandi hefði þegar verið búinn að leysa úr þeim meinta annmarka, sem ráðherra hafði talið vera á afgreiðslu aðalskipulagsins.

Í tillögu Skipulagsstofnunar, sem ráðuneytinu hafi borizt með bréfi, dags. 3. marz 2009, hafi verið mælt með staðfestingu aðalskipulagsins, en þó tekið fram að athugasemdir hefðu borizt varðandi greiðslu kostnaðar vegna vinnu sveitarstjórnar við aðalskipulagið. Í ljósi samkomulags á milli stefnanda og Landsvirkjunar um brottfall 6. gr. fyrra samkomulags þeirra, hafi eina ábending Skipulagsstofnunar, sem hugsanlega hafi staðið í vegi fyrir staðfestingu aðalskipulagsins, heyrð sögunni til.

Í bréfi stefnda umhverfisráðherra, dags. 29. janúar 2010, til sveitarstjórnar stefnanda, hafi stefndi bent á, að í ljósi meðalhófssjónarmiða, sbr. einkum 12. gr. stjórnsýslulaga, gæti það staðfest aðalskipulagið, ef því yrðu sendir nýir skipulagsuppdraettir, útfærðir í samræmi við ákvörðunina varðandi Urriðafossvirkjun. Stefndi hafi þó enga efnislega afstöðu tekið til þess, að sveitarstjórn stefnanda hefði, á fundi sínum 7. október 2009, samþykkt viðauka, dags. 29. september 2009, við samkomulagið frá 19. júlí 2007, um að fella 6. gr. samkomulagsins á brott í heild sinni. Verði ekki séð, hvernig stefnandi hefði átt að útfæra aðalskipulagsgögnin á annan hátt en einmitt þann að fella á brott þann hluta samkomulagsins, sem ráðherra byggi synjunina á. Hafi ráðuneytinu verið kynnt ákvörðunin um endurgreiðslu kostnaðar vegna þeirra fjárhæða, sem inntar hefðu verið af hendi til sveitarstjórnar af hálfu Landsvirkjunar, og þar með hafi verið búið að greiða úr meintum annmarka. Ráðherra virði það engu að síður að vettugi og gæti ekki meðalhófssjónarmiða.

-

-

#### 6. Rökstuðningi stefnda áfátt.

Verulega skorti á rökstuðning af hálfu stefnda fyrir ákvörðun sinni um að synja staðfestingar á hluta af skipulaginu með vísan til 19. gr. laga nr. 73/1997. Synjun samkvæmt ákvæðinu geti einungis komið til, hafi formgallar verið á afgreiðslu sveitarstjórnar, eða efnislegir annmarkar á gerð skipulagsins. Að því sé í engu vikið í ákvörðuninni. Þá sé ekkert fjallað um það í ákvörðun stefnda, hvort, og að hvaða leyti, endurgreiðsla á kostnaði við gerð skipulags hafi áhrif á gildi aðalskipulagsins sem slíks, og ákvörðun stefnanda, einkum í ljósi fyrirmæla 1. og 3. mgr. 16. gr. skipulags- og byggingarlaga, sbr. og umfjöllun í kafla B.3. Þá sé þess að geta, að niðurstaða ráðherra sé m.a. rökstudd með vísan til meintra ágalla á kostnaði við aðalskipulagið, þrátt fyrir að sá meinti ágalli ætti ekki við lengur, þar sem 6. gr. í samkomulagi stefnanda og Landsvirkjunar hafi verið felld úr gildi og stefnandi endurgreitt Landsvirkjun þær fjárhæðir, sem sveitarfélaginu hafi borizt frá henni. Geti slíkt á engan hátt talizt fullnægjandi afgreiðsla stjórnsýslumáls. Allt leiði þetta til þess að ógilda verði ákvörðun stefnda.

#### 7. Málshraði.

Þá byggi stefnandi á því, að ráðherra hafi brotið gegn meginreglum stjórnsýsluréttar um málshraða. Skipulagsstofnun hafi sent aðalskipulagið til staðfestingar umhverfisráðherra hinn 4. marz 2009. Hin umdeilda ákvörðun ráðherra hafi verið tekin um 11 mánuðum eftir að hann fékk málið til meðferðar. Brjótí það gegn meginreglum stjórnsýsluréttar um málshraða, sbr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Einkum hafi verið brýnt að málsmeðferð yrði hraðað, þar sem um staðfestingu á heildstæðu aðalskipulagi hafi verið að ræða og ekki unnt að heimila framkvæmdir í sveitarfélaginu, fyrr en að fenginni staðfestingu ráðherra

samkvæmt skipulags- og byggingarlögum. Leiði þetta, að mati stefnanda, eitt og sér til ógildingar ákvörðunar stefnda.

## ***B. Efnisannmarkar***

Stefnandi byggir á því, að ákvörðun umhverfisráðherra sé efnislega röng. Þau ágreiningsefni, sem hér séu til skoðunar, lúti að afstöðu ráðherra til greiðslu framkvæmdaraðila á útlögðum kostnaði vegna aðalskipulagsvinnu, skila á aðalskipulagsuppdrætti án virkjunar, og hvort það eitt, að greiddur sé hluti af útlögðum kostnaði sveitarfélags vegna aðalskipulagsvinnu, geti leitt til ógildingar þess.

### *1. Framkvæmdaraðila heimilt að greiða hluta af kostnaði vegna aðalskipulags.*

Í þessu efni vísist til þess, sem fyrr segi. Lög banni ekki framkvæmdaraðila að greiða hluta af kostnaði vegna aðalskipulagsvinnu, enda beri stefnandi sem fyrr ábyrgð á skipulaginu sem slíku og hafi því borið að gera grein fyrir fyrirhugaðri virkjun í aðalskipulagi sínu samkvæmt 1. og 3. mgr. 16. gr. skipulags- og byggingarlaga. Vinna við aðalskipulagið, hvort heldur sé kynning, auglýsing, gerð uppdráttar, yfirferð og svör athugasemda, sem og samþykktir sveitarstjórnar stefnanda, hafi að öllu leyti verið í samræmi við fyrirmæli skipulags- og byggingarlaga. Leiðir framangreint til þess að ógilda verði ákvörðun stefnda.

### *2. Ekki er unnt að framfylgja ákvörðun umhverfisráðherra, sem er í andstöðu við lög.*

Stefndi byggir ákvörðun sína um framlagningu nýs skipulagsuppdráttar án virkjunar ekki á ákvæðum skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, og ákvörðun hans miði ekki að því að samræma skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga.

Ákvörðun stefnda sé því andstæð skipulags- og byggingarlögum og sé auk þess óframkvæmanleg af hálfu stefnanda. Leiði það eitt og sér til þess að fallast verði á ógildingarkröfu stefnanda.

### *3. Greiðsla á kostnaði vegna aðalskipulags getur ekki leitt til ógildingar.*

Það eitt, að Landsvirkjun hafi greitt hluta af útlögðum kostnaði vegna aðalskipulagsvinnu stefnanda, geti ekki leitt til ógildingar aðalskipulagsins og þar með synjunar stefnda á staðfestingu þess, jafnvel þótt fallizt yrði á, að greiðslan hafi ekki átt sér stoð í lögum. Meint ólögmat innheimta samningsbundinnar greiðslu vegna útlagðs kostnaðar geti ekki leitt til ógildingar aðalskipulags stefnanda. Skilja verði á milli greiðslu kostnaðarins annars vegar og ákvörðunar stefnanda um samþykkt aðalskipulagsins hins vegar.

Samkvæmt meginreglum stjórnáæsluréttar þurfi annmarki á málsmeðferð og afgreiðslu stjórnvalds að teljast verulegur til þess að unnt sé að ógilda ákvörðun. Þá verði ákvörðun ekki ógilt, ef rök mæli gegn ógildingu. Til að synja aðalskipulagi staðfestingar samkvæmt 19. gr. laga nr. 73/1997 þurfi stefndi að rökstyðja, að um slíkan verulegan annmarka sé að ræða, sem leiði til ógildingar aðalskipulagsins og ákvarðana hlutaðeigandi stjórnvalda.

Af rökstuðningi ákvörðunar stefnda verði ekki séð, að ráðherra hafi skoðað, hvort greiðsla á útlögðum kostnaði hafi getað haft einhver þau áhrif á ákvarðanatöku stefnanda, sem óeðlileg gætu talizt og ólögmet. Slík skoðun hefði leitt til þeirrar niðurstöðu, að svo væri ekki. Sé ekki reynt að leita svara við því af hálfu stefnda, af hverju greiðsla útlagðs kostnaðar ætti að hafa áhrif á ákvarðanatöku stefnanda, eða hvaða hagsmunir stefnanda eða ólögmetu sjónarmið gætu leitt til þess, að endurgreiðsla slíks kostnaðar hefði áhrif á ákvarðanatöku stefnanda. Það eitt og sér, að ekki sé með skýrum hætti mælt fyrir í lögum um heimild til að taka við greiðslu frá öðrum en Skipulagssjóði, leiði ekki sjálfkrafa til þess, að slíkt sé bannað, og að efnisleg ákvörðun um samþykkt aðalskipulags sé ólögmet. Þá verði ekki séð, hvernig réttaröryggi hafi verið raskað í því tilviki, sem hér um ræði.

Reglan um, að óheimilt sé að krefjast gjalda, nema samkvæmt heimild í lögum, sé sett til að vernda almenna borgara gegn innheimtu af hálfu stjórnvalda, en ekki af ástæðum, sem lúti að reglum um hæfi. Hér sé ekki um gjaldröku stefnanda að ræða. Landsvirkjun, greiðandinn í þessu tilviki, hafi boðizt til að inna af hendi umrædda greiðslu með sama hætti og hún hafi greitt fyrir slíkar breytingar síðastliðna áratugi. Þá hafi ekki á neinn hátt verið sýnt fram á, að sveitarstjórnarmenn hafi, með ákvörðuninni, verið að skara eld að sinni köku.

Í þessu sambandi megi minna á, að í frumvarpi til skipulagslaga, sem lagt var fyrir Alþingi af umhverfisráðherra á 135. löggjafarþingi 2007-2008, þingskjal 616, hafi beinlínis verið gert ráð fyrir, að sveitarfélögum væri heimilt að innheimta kostnað sem þennan, sbr. 20. gr. frumvarpsins. Ljóst megi vera, að stefndi hafi, á þeim tíma, ekki talið, að slíkt ákvæði, eða samningar, gætu raskað réttaröryggi.

Einungis hafi verið um endurgreiðslu á útlögðum kostnaði að ræða, sem ekki hafi, með nokkrum hætt, verið gert að skilyrði fyrir afgreiðslu skipulagsins. Þá hafi stefnanda verið skylt að gera ráð fyrir virkjun í skipulagsáætlunum sínum vegna fyrirmæla skipulags- og byggingarlaga um samræmt skipulag aðliggjandi sveitarfélaga, sem geri ráð fyrir virkjun. Óháð þessum kostnaði og greiðslu Landsvirkjunar hafi stefnandi því þurft að skilgreina landnotkun á fyrirhuguðu virkjunarsvæði með þeim hætti, sem gert var. Sé því ljóst, að greiðsla Landsvirkjunar hafi engin áhrif getað haft á aðalskipulag stefnanda eða málsmeðferð af hans hálfu.

Þá hafi umhverfisráðherra áður úrskurðað, að framkvæmdin samræmist lögum um umhverfismat. Í ljósi þessa hafi einungis verið eftir að skilgreina landnotkunina með nákvæmum hætti. Af því hafi eðlilega hlotizt kostnaður. Staðan, sem sveitarstjórnarmenn hafi staðið frammi fyrir, hafi verið að velta þessum kostnaði yfir á íbúa sveitarfélagsins, án þess að sá kostnaður fengist nokkurn tíma endurgreiddur, þar sem ekki verði innheimt skipulagsgjöld af framkvæmdunum

innan sveitarfélagsins, eða láta væntanlegan framkvæmdaraðila borga, svo sem hann hafi boðizt til og gert.

Í ljósi alls framangreinds sé á því byggt, að greiðsla Landsvirkjunar á útlögðum kostnaði geti ekki talizt verulegur annmarki, þannig að leitt geti til ógildingar á aðalskipulagi stefnanda og þar með synjunar stefnda umhverfissráðherra á staðfestingu þess.

Þá séu veigamikil rök, sem mæla gegn synjun staðfestingar aðalskipulags stefnanda, jafnvel þótt greiðsla kostnaðarins væri talin andstæð skipulags- og byggingarlögum. Í fyrsta lagi sé brýnt fyrir stefnanda, að heildstætt skipulag taki gildi, sem sé í samræmi við skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga. Í öðru lagi felist í þessu mikið óhagræði og tjón fyrir sveitarfélagið, sem og íbúa þess, að geta ekki byrjað framkvæmdir, þar sem aðalskipulag hafi ekki tekið gildi. Í þriðja lagi hafi umræddur kostnaður verið endurgreiddur hinn 20. október 2009.

Um lagarök vísi stefnandi einkum til skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, einkum II. og III. kafla laganna, skipulagsreglugerðar nr. 400/1998, einkum gr. 2.3, 2.9, 3.1.1. og 3.1.3, meginreglna stjórnarsýsluréttar og stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, einkum 9.-15. gr. laganna, 7., 8. og 9. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og 75. og 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 16. gr. stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995. Um málskostnað sé byggt á XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, einkum 129. og 130. gr.

### **Málsástæður stefnda**

Upphafleg aðalkrafa stefnda var sú, að málinu yrði vísað frá dómi. Með úrskurði héraðsdóms hinn 30. júní sl. var fallizt á þá kröfu. Með dómi Hæstaréttar hinn 19. júlí sl. var frávísunarúrskurður héraðsdóms felldur úr gildi að hluta og lagt fyrir héraðsdómara að taka til efnismeðferðar þá kröfu stefnanda, sem hér er til úrlausnar.

Stefndi kveðst vísa eindregið á bug staðhæfingum stefnanda um, að ákvörðun ráðherra hinn 29. janúar 2010 hafi verið andstæð lögmætisreglu íslenzks réttar og eigi hvorki stoð í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 eða skipulagsreglugerð nr. 400/1998 né öðrum lögum eða reglugerðum.

Samkvæmt 1. gr. skipulags og byggingarlaga nr. 73/1997 sé markmið laganna m.a. að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulags- og byggingarmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn, þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna fari umhverfissráðherra með yfirstjórn skipulags- og byggingarmála samkvæmt lögnum, og sé Skipulagsstofnun ráðherra til aðstoðar, sbr. 4. gr.

Sveitarstjórn beri ábyrgð á, að gert sé aðalskipulag fyrir sveitarfélagið, sbr. 16. gr. laganna. Í 16. til 18. gr. laganna sé kveðið á um ferli varðandi gerð og samþykkt aðalskipulags frá upphafi og til lokaafgreiðslu sveitarstjórnar. Samkvæmt 17. gr.

skuli tillagan, markmið hennar og forsendur kynnt íbúum sveitarfélagsins á almennum fundi eða á annan fullnægjandi hátt, áður en tillaga sé tekin til formlegrar afgreiðslu í sveitarstjórn. Að lokinni kynningu skuli tillagan lögð fyrir sveitarstjórn til fyrri umræðu, og að henni lokinni skuli tillagan send Skipulagsstofnun til athugunar. Telji Skipulagsstofnun, að tillagan fullnægi ekki settum kröfum um aðalskipulag, skuli hún leita samkomulags við sveitarstjórn um breytingar. Náist samkomulag ekki, sé sveitarstjórn engu að síður heimilt að auglýsa tillöguna, en sýna skuli athugasemdir Skipulagsstofnunar.

Samkvæmt 18. gr. skuli sveitarstjórn auglýsa tillöguna með áberandi hætti og skuli tillagan einnig auglýst í Lögbirtingablaðinu og liggja frammi hjá Skipulagsstofnun. Í auglýsingu skuli hverjum þeim aðila, sem telur siga eiga hagsmuna að gæta, gefinn kostur á að gera athugasemdir við tillöguna innan ákveðins frests, sem eigi skuli vera skemmri en sex vikur frá birtingu auglýsingar. Í kjölfar þess skuli sveitarstjórn fjalla á ný um tillöguna og taka afstöðu til athugasemda, sem borizt hafi, og þess, hvort gera skuli breytingar á tillögunni. Ákveði sveitarstjórn við síðari umræðu um tillögu að aðalskipulagi að breyta henni í grundvallaratriðum, skuli hin breytta tillaga auglýst á nýjan leik skv. 1. og 2. mgr. 18. gr. Þegar sveitarstjórn hefur samþykkt tillögu að aðalskipulagi, skuli sveitarstjórn senda Skipulagsstofnun hana til afgreiðslu ásamt athugasemdum og umsögn sveitarstjórnar um þær. Jafnframt skuli senda þeim aðilum, er athugasemdir gerðu, umsögn sveitarstjórnar um þær.

Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. sé aðalskipulag, eða breyting á því, háð staðfestingu ráðherra og taki gildi, þegar staðfestingin hafi verið birt í B-deild Stjórnartíðinda. Samkvæmt 2. mgr. 19. gr. skuli Skipulagsstofnun, innan fjögurra vikna frá því að tillaga berst henni, gera tillögu til ráðherra um staðfestingu aðalskipulagsins, synjun eða frestun á staðfestingu að öllu leyti eða að hluta. Samkvæmt 3. mgr. 19. gr. skuli Skipulagsstofnun rökstyðja tillögu um synjun eða frestun staðfestingar að öllu leyti eða að hluta með greinargerð, þar sem fram komi, hvort formgallar séu á afgreiðslu sveitarstjórnar eða efnislegir gallar á gerð skipulags. Áður en ráðherra tekur ákvörðun, skuli hann leita umsagnar sveitarstjórnar.

Í 34. gr. laganna sé kveðið á um, hvernig kostnaður við gerð skipulagsáætlana greiðist. Samkvæmt 3. tl. 34. gr. skuli, þar sem sveitarfélag annist reglulega gerð aðalskipulags og endurskoðun þess án sérstaks sammings, helmingur innheimtra skipulagsgjalda í sveitarfélaginu yfirfærður árlega til sveitarsjóðs úr Skipulagssjóði. Samkvæmt 4. tl. 34. gr. geti sveitarfélag, sem ekki fær yfirfærðan helming innheimtra skipulagsgjalda í sveitarfélaginu, fengið greiddan allt að helmingi kostnaðar við gerð eða endurskoðun aðalskipulags úr Skipulagssjóði. Þar sem sérstakar aðstæður ríki, t.d. ef þörf er á óvenju umfangsmikilli skipulagsvinnu í fámennu sveitarfélagi, sé unnt að semja um hærri kostnaðarþátttöku.

Í 35. gr. laganna sé kveðið á um, að til að standa straum af kostnaði við gerð skipulagsáætlana skuli innheimt í ríkissjóð sérstakt gjald af mannvirkjum, er nefnist skipulagsgjald, er renni í Skipulagssjóð.

Í samræmi við lögmatísreglu stjórnisýsluréttarins og 3. mgr. 19. gr. skipulags- og byggingalaga beri ráðherra, við afgreiðslu aðalskipulagstillagna, að gera lögmatísathugun gagnvart viðkomandi tillögu. Vegna ákvörðunar varðandi staðfestingu aðalskipulags þurfi ráðherra að gæta að því, hvort skipulagstillaga

samrýmist skipulags- og byggingarlögum og þeim hagsmunum og réttaratriðum, sem lögum sé ætlað að vernda. Af 19. gr. leiði, að ráðherra kunnir að vera rétt eða skylt að synja staðfestingar að öllu leyti eða hluta vegna formgalla eða efnislegra galla á gerð skipulags.

Í athugasemdum, sem fylgt hafi 36. gr. frumvarps til skipulagslaga nr. 73/1997, sem síðan hafi orðið 34. gr. laganna, segi m.a., sbr. Alþingistíðindi A 1996, þskj. 101, að í greininni séu lagðar til skýrar reglur um kostnaðarskiptingu vegna skipulagsmála milli Skipulagsstofnunar annars vegar og hlutaðeigandi sveitarstjórnar hins vegar. Ákvæðinu hafi svo verið breytt með 6. gr. laga nr. 170/2000. Í athugasemdum, er fylgt hafi með því ákvæði, sbr. Alþingistíðindi A 2000, þskj. nr. 199, segi, að lagt sé til, að komið sé á fót sérstökum Skipulagssjóði, sem innheimt skipulagsgjöld skyldu renna til. Hlutverk sjóðsins væri að standa straum af hlut ríkisins í kostnaði sveitarfélaga við gerð skipulagsáætlana, sbr. 2., 3., 4. og 6. tölul. 34. gr. laganna. Með ákvæðinu væri Skipulagsstofnun ætlað að sjá um umsýslu sjóðsins og fara með ákvarðanir um framlag ríkisins til gerðar einstakra skipulagsáætlana sveitarfélaga. Í framangreindum ákvæðum komi fram skýr vilji löggjafans um, að kostnaði vegna skipulagsmála sé skipt milli framgreindra aðila og ekki sé öðrum aðilum ætlað að standa undir þeim kostnaði.

Í frumvarpi til skipulagslaga, sem lagt var fram á 135. löggjafarþingi, sbr. Alþingistíðindi A 2007, þskj. 616, hafi verið að finna sérstaka heimild í 2. mgr. 20. gr. frumvarpsins fyrir sveitarstjórn til að innheima gjald fyrir skipulagsvinnu, sem nauðsynleg sé vegna leyfisskyldra framkvæmda, og samkvæmt 3. mgr. skyldi sveitarstjórn setja gjaldskrá um innheimtu framkvæmdaleyfisgjalda skv. 1. mgr. og gjalda fyrir skipulagsvinnu skv. 2. mgr. Hér hafi verið lagt til nýmæli um heimild sveitarstjórna til að innheimta gjald vegna vinnu við skipulagsáætlun eða breytinga á fyrirliggjandi skipulagsáætlunum, sem væri nauðsynleg vegna leyfisskyldra framkvæmda. Rétt þyki að gera grein fyrir þessu hér, þar sem ástæða þess að ákvæðið var sett í frumvarpið sýni mjög glögg, að ekki hafi verið talin heimild í skipulags- og byggingarlögum til að innheimta gjald vegna skipulagsvinnu og hafi því þurft að koma til skýrt lagaákvæði til að heimila slík gjöld. Frumvarp þetta hafi ekki náð fram að ganga. Frumvarp til skipulagslaga, sem lagt hafi verið fram nú á 138. löggjafarþingi 2009/2010, sbr. þskj. 720, mál nr. 425, hafi ekki að geyma slíkt heimildarákvæði vegna skipulagsvinnu, en það byggi á þeim sjónarmiðum, að ekki hafi verið talið rétt að heimila greiðslu kostnaðar vegna gerðar skipulags frá öðrum en Skipulagssjóði og sveitarfélögum.

Skýrt komi fram í ákvörðun ráðherra á dskj. nr. 49, að með 3. og 4. tl. 34. gr. skipulags- og byggingarlaga hafi löggjafinn tekið afstöðu til þess, hvaða reglur og sjónarmið skuli leggja til grundvallar varðandi greiðslu kostnaðar vegna aðalskipulags, og sé sammingsheimild bundin við sveitarstjórn annars vegar og Skipulagssjóð hins vegar. Hafi það, að mati ráðuneytisins, leitt til þess, að sveitarstjórn hafi ekki verið heimilt að semja við aðra aðila eða stofnanir en Skipulagssjóð um greiðslu kostnaðar vegna aðalskipulags.

Ákvörðun ráðherra hafi verið byggð á því, að vegna ákvæðis 6. gr. samkomulags við Landsvirkjun um kostnaðarþátttöku við aðalskipulagsgerð vegna virkjunarinnar hefði eftirfarandi gerð og samþykkt aðalskipulags Flóahrepps 2006-2018 að því leyti grundvallast á ólögumætum forsendum, sem væru andstæðar fyrirmælum í 34. gr. skipulags- og byggingarlaga, svo og þeim

réttaröryggissjónarmiðum, sem búi að baki lögnum og líta beri til í þessu samhengi, sbr. 1. gr. laganna.

Að mati ráðherra hafi legið fyrir, að ákvæði 6. gr. samnings Landsvirkjunar og stefnanda frá 19. júlí 2007 skorti lagastoð og hafi þannig verið ólögmett og í andstöðu við lögmatisregluna, sem sé grundvallarregla í allri stjórnslu. Í úrskurði samgönguráðuneytisins, sem vísað hafi verið til, hafi umrædd 6. gr. verið talin ólögmet. Gerð aðalskipulags sé lögum samkvæmt á meðal lögbundinna verkefna sveitarfélaga og teljist því tvímælaust til stjórnslu í skilningi laga.

Þegar af þessum ástæðum verði að telja, að umhverfisráðherra, sem ædsta handhafa stjórnsluvalds á sviði skipulags- og byggingarlaga, hafi ekki verið heimilt að staðfesta umræddan hluta aðalskipulagstillögunnar. Vegna samkomulagsins hafi stefndi talið, að réttilega hafi mátt efast um, að kröfur laganna um réttaröryggi og hlutlægni við gerð og samþykkt skipulagsins hafi verið virtar af hálfu sveitarstjórnar, og þar með hafi heldur ekki verið fært að leggja til grundvallar, að jafnræðissjónarmið við gerð skipulagsáætlana hafi fengið að njóta sín að lögum.

Ákvörðun ráðherra hafi verið tekin á grundvelli 3. mgr. 19. gr. sömu laga, sem mæli fyrir um staðfestingarhlutverk umhverfisráðherra. Eins og fram komi í hinni umþrættu ákvörðun, sé það skylda stefnda að kanna lögmeti aðalskipulags í því staðfestingarhlutverki, sem ráð sé fyrir gert í 19. gr. laganna. Af 19. gr. laganna leiði, að ráðherra kunni eftir atvikum að vera rétt eða skylt að synja aðalskipulagi staðfestingar að öllu leyti eða hluta, standist það ekki kröfur laganna eða það gangi gegn þeim hagsmunum, sem lögnum sé ætla að vernda. Með hliðsjón af framangreindu eigi ákvörðun stefnda sér því skýra stoð í lögum og sé að fullu í samræmi við lög.

Þeim sjónarmiðum, sem stefnandi tefli fram til stuðnings því, að á ákvörðun ráðherra séu þeir formlegu og efnislegu ágallar, að ákvæði skipulags- og byggingarlaga leggi ekki bann við því, að sveitarfélög semji við framkvæmdaraðila um kostnað við aðalskipulag, sbr. umfjöllun hans í stefnu undir lið A. 1.1, bls. 5-7, og undir lið B. 1 á bls. 9, sé eindregið vísað á bug. Engum forms- eða efnisannmarka sé fyrir að fara á ákvörðun ráðherra, hvað það varði, sem leitt gæti að lögum til ógildingar hennar.

Ekki sé að finna í skipulags- og byggingarlögum heimild til að aðrir en þeir, sem getið sé um í 34. gr., sbr. 35. gr., geti borið ábyrgð á greiðslu kostnaðar vegna gerðar aðalskipulags. Eigi engin undantekningarákvæði við um greiðslu kostnaðar um gerð aðalskipulags, eins og eigi við í ákveðnum tilvikum um gerð deiliskipulags. Hefði vilji löggjafans verið sá að heimila undantekningar á framangreindu ákvæði um greiðslu kostnaðar vegna gerðar aðalskipulags, eins og gert hafi verið um kostnað vegna gerðar deiliskipulags, hefði það þurft að koma fram með ótvíræðum hætti í lögnum sjálfum.

Með hliðsjón af öllu framangreindu sé ljóst, að 34. gr. skipulags- og byggingarlaga heimili ekki, að sveitarfélag afli tekna til að standa straum af kostnaði við gerð aðalskipulags frá öðrum en þeim, sem tilgreindir séu í ákvæðinu. Fáí ekki staðizt þau rök, sem fram komi í stefnu, að þar sem það sé ekki fortakslaust bannað í lögnum, að sveitarfélag afli tekna til að standa straum af kostnaði við gerð aðalskipulags frá öðrum en Skipulagsstofnun, sé það þar með

heimilt. Með því sé verið að segja, að ef einhver athöfn eða aðgerð sé ekki sérstaklega tilgreind í lögum, sé hún þar með heimiluð, þ.e. að allt sé heimilað, sem ekki sé bannað sérstaklega í lögum. Slík túlkun laga fái ekki staðizt, og beri að túlka ákvæði skipulags- og byggingarlaga um gjaldtöku og álykta á grundvelli þeirrar túlkunar.

Staðhæfing stefnanda um, að 34. og 35. gr. laganna geti ekki átt við í þessu tilviki, þar sem stefnandi eigi ekki rétt til árlegs flutnings helmings framlags úr Skipulagssjóði skv. 3. tl. 34. gr. sé óhaldbær. Skýrt sé kveðið á um, að í slíkum tilvikum fari um greiðslu kostnaðar skv. 4. tl. 34. gr., og hafi stefnandi notið greiðslna úr Skipulagssjóði á þeim grundvelli vegna gerðar aðalskipulagsins og fengið samþykkt viðbótarkostnaðarframlag, og sé frá því greint í bréfi Skipulagsstofnunar, dags. 4. marz 2009 á dskj. nr. 27, bls. 3. Niðurstaða stefnda í hinni umþrættu ákvörðun hafi byggt á túlkun á 34. gr. skipulags- og byggingarlaga um heimildir til greiðslu kostnaðar vegna gerðar aðalskipulags. Sé sú túlkun stefnda alfarið í samræmi við umrætt ákvæði og lögum samkvæm.

Þeim sjónarmiðum, sem stefnandi tefli fram til stuðnings því, að á ákvörðun ráðherra séu þeir formlegu og efnislegu ágallar, að framlagning nýs aðalskipulagsuppdráttar án virkjunar eigi ekki stoð í heimildum ráðherra skv. skipulags- og byggingarlögum og miði ekki að því að samræma skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga, heldur þvert á móti, þar sem slíkt myndi fela í sér ósamræmi í landnotkun aðliggjandi sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. 16. gr. laganna, og sé óframkvæmanleg, sbr. umfjöllun í stefnu undir lið A 1.2. á bls. 7 og lið B 2. á bls. 9, sé eindregið vísað á bug.

Í niðurlagi ákvörðunar ráðherra á dskj. nr. 49 segi orðrétt:

Að öllu framanrökту virtu telur ráðuneytið að synja beri staðfestingar á þeim hluta aðalskipulags Flóahrepps er varðar Urriðafossvirkjun. Í ljósi meðalhöfssjónarmiða, sbr. einkum 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 í því sambandi, verða aðrir hlutar aðalskipulagsins staðfestir þegar sveitarstjórn hefur sent ráðuneytinu nýja skipulagsuppdraetti útfærða í samræmi við framangreinda ákvörðun um að synja þeim hluta aðalskipulagsins staðfestingar er varðar Urriðafossvirkjun.

Af framangreindu megi ljóst vera, að sú framsetning stefnanda, að gerð hafi verið krafa um framlagningu uppdráttar með annarri landnotkun en auglýst hafi verið, fái ekki staðizt. Þvert á móti komi fram, að staðfestingu aðalskipulags að hluta sé synjað og að aðalskipulagsuppdraetti, þar sem fram komi, að þeim hluta hafi verið synjað, muni ráðherra geta staðfest.

Í framkvæmd þýði það, að ef farið yrði í málið í samræmi við niðurstöðu ráðherra, yrði settur texti um synjunina inn á uppdráttinn, sem ráðuneytið fékk sendan með tillögu Skipulagsstofnunar hinn 3. marz 2010. Sá uppdráttur yrði dagsettur með staðfestingardegri ráðherra, þegar aðalskipulagið yrði staðfest, og vísað yrði þar í nýjan uppdrátt. Texti með synjuninni yrði einnig settur inn á hinn nýja uppdrátt og á honum yrði jafnframt auðkenndur sá hluti aðalskipulagsins, sem

ráðherra hafi ákveðið að synja. Sá hluti, sem varði Urriðafossvirkjun, yrði merktur með hvítu á uppdráttinn og með skýringartexta fyrir þá auðkenningu, þar sem fram komi, að skipulagi sé synjað á því svæði. Ráðherrann myndi svo undirrita þann uppdrátt og dagsetja við staðfestingu ráðherra. Skipulagsuppdrátturinn myndi að öðru leyti vera eins og áður, þ.e. sá hluti, sem ráðherra teldi rétt að staðfesta.

Í synjun ráðherra felist því ekki krafa um, að sveitarfélagið setji inn á uppdráttinn nýja landnotkun, heldur felist í niðurstöðunni, að ekki sé að svo stöddu gert ráð fyrir landnotkun á því svæði, sem synjunin nái til, og eigi kröfur 18. gr. laganna ekki við í því tilviki, þegar ráðherra hafni eða fresti skipulagi í samræmi við 19. gr. laganna.

Ákvörðun stefnda snúi því að því, hvort skilyrðum skipulags- og byggingarlaga hafi verið fullnægt, þegar sveitarstjórn gerði og samþykkti aðalskipulag Flóahrepps. Ákvörðunin snúi hins vegar ekki að því að taka afstöðu til þess, hvort sveitarstjórn hafi verið rétt að gera ráð fyrir Urriðafossvirkjun í viðkomandi aðalskipulagi eða ekki og feli ekki í sér neina íhlutun í málefni sveitarfélagsins, andstætt sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga. Ákvörðun um það liggi hjá viðkomandi sveitarfélagi, þegar hún leggi fram stefnumótun sína um landnotkun í viðkomandi skipulagsáætlun. Við þá stefnumörkun skuli sveitarstjórn stefna að því að ná samræmi við stefnumörkun aðliggjandi sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. 16. gr.

Ekkert sé því til fyrirstöðu, að sveitarstjórn kynni að nýju og auglýsi aðalskipulag Flóahrepps, sbr. 17. og 18. gr. skipulags- og byggingarlaga, hvort heldur í heild eða sérstaklega að því er varði þann hluta, þar sem staðfestingu skipulags sé synjað, þar sem þess sé gætt, að virt hafi verið ákvæði 34. gr. skipulags- og byggingarlaga. Liggi þannig fyrir, að stefnanda séu allir vegir færir til að setja umrædda virkjun inn á skipulag, sé það vilji sveitarfélagsins, en þá án greiðslusamkomulags við þriðja aðila. Ljóst sé, að stefnandi hafi tekið þá ákvörðun að halda málinu ekki áfram í samræmi við niðurstöðu ráðherra, heldur kynna og auglýsa að nýju aðalskipulagstillögu í heild, þar sem gert sé ráð fyrir virkjuninni, og sé lögformlegur ferill aðalskipulagsgerðar í gangi og málið til meðferðar hjá stefnanda skv. 3. mgr. 18. gr., að afloknum auglýsingatíma.

Þau ákvæði, sem stefnandi vísi til, þ.e. 2. mgr. 11. gr., 6. mgr. 12. gr. og 2. mgr. 20. gr. skipulags- og byggingarlaga, eigi ekki við í máli þessu. Þau ákvæði varði ýmist svæðisskipulags- eða aðalskipulagsgerð í þeim tilvikum, þegar í ljós komi ósamræmi milli skipulagsáætlana eða aðrir hagsmunaárekstrar við landnotkun. Í máli þessu hafi ekki verið um slík tilvik að ræða, og hafi ákvörðun stefnda ekki byggt á slíkum tilvikum. Eins og áður hafi komið fram, hafi ákvörðunin snúizt um það, hvort samþykkt og gerð sveitarstjórnar Flóahrepps á aðalskipulagi sínu hafi að því leyti, sem hún varðaði Urriðafossvirkjun, verið lögmæt og í samræmi við ákvæði 34. gr. skipulags- og byggingarlaga og hafi ráðherra verið fyllilega innan valdheimilda sinna skv. 19. gr. laganna og ákvörðun hans lögmæt.

Staðhæfingum stefnanda um, að á ákvörðun ráðherra séu þeir formannmarkar, að brotið hafi verið gegn lögmæltum andmæla- og upplýsingarétti hans, sem leiði til ógildingar ákvörðunar ráðherra, sé eindregið vísað á bug.

Með bréfi stefnda til stefnanda 6. júlí 2009 á dskj. nr. 39 hafi stefnandi verið upplýstur um, að ráðuneytið biði niðurstöðu samgönguráðuneytisins í kærumáli þar um, hvort, og þá hvernig, 6. gr. samkomulags stefnanda og Landsvirkjunar vegna aðalskipulagsins samrýmdist efnisreglum skipulags- og byggingarlaga um kostnað við gerð skipulagsáætlana. Stefnandi hafi í kjölfar þess úrskurðar, með bréfi, dags. 10. september 2009, sbr. dskj. nr. 41, haldið því fram, að úrskurðurinn hefði enga þýðingu varðandi staðfestingu aðalskipulagsins. Í bréfi stefnda til stefnanda frá 22. september 2009 á dskj. nr. 44 hafi verið vísað til umsagnar Skipulagsstofnunar, þar sem gerður hafi verið fyrirvari vegna skoðunar umboðsmanns Alþingis á tilteknum þáttum málsins svo og úrskurðar samgönguráðuneytisins. Þá komi fram í bréfinu, að ráðuneytið ætli að taka afstöðu til þess, hvort, og þá hvaða, réttarlegu þýðingu umræddur úrskurður hafi á ákvörðun ráðuneytisins. Hafi stefnanda verið veitt færi á að veita umsögn sína í málinu, áður en endanleg ákvörðun var tekin.

Þannig hafi ráðuneytið gert stefnanda fulla grein fyrir þeim álitaeftum, sem til skoðunar voru í ráðuneytinu í tengslum við hina umdeildu ákvörðun, en þar hafi úrskurður samgönguráðuneytisins frá 31. ágúst 2009 verið grundvallaratriði í málinu. Stefnandi hafi þannig verið upplýstur um þau lagalegu álitaefti vegna 6. gr., sem myndu koma til skoðunar hjá stefnda, og jafnframt gefið færi á að tjá sig um þau álitaefti og önnur, sem hann hefði hug á að koma á framfæri. Í bréfi stefnanda, dags. 8. október, þar sem greint hafi verið frá viðauka við samkomulag stefnanda og Landsvirkjunar frá 29. september 2009, sem sveitarstjórn hafði samþykkt, þar sem ákvæði 6. gr. voru felld brott og sem fylgdi bréfinu, hafi ekki verið að finna neinar athugasemdir af hálfu stefnanda við lögmæti úrskurðar samgönguráðuneytisins, hvað varði ákvæði 6. gr. samkomulags frá 19. júlí 2009.

Í kjölfar erinda stefnda hafi stefnandi heldur ekki óskað eftir gögnum frá stefnda, svo sem bréfi Skipulagsstofnunar frá 4. mars 2009 sem er tillaga stofnunarinnar til stefnda um afgreiðslu málsins, en með þeirri tillögu hafi öll gögn málsins fylgt, m.a. erindi, sem Skipulagsstofnun hafi borizt frá Arnari Þór Stefánssyni hdl. og Atla Gíslasyni hrl. Þau erindi, sem umhverfisráðuneytinu hafi borizt á meðan á málsmeðferð stóð þar, hafi ekki haft sérstaka þýðingu við úrlausn málsins, enda hafi sjónarmið þau, sem þar voru rakin, sbr. erindi frá Lex ehf. til stefnda á tímabilinu frá marz til desember 2009 á dskj. nr. 53-55 og 57-58, áður komið fram í málinu. Þannig hafi stefndi talið, að ekki væri þörf á því að gefa stefnanda kost á andmælum vegna framangreindra bréfa.

Með vísan til framangreinds sé ekki unnt að fallast á, að brotið hafi verið gegn ákvæðum 13. og 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við meðferð málsins gagnvart stefnanda. Verði talið, að um annmarka sé að ræða, geti hann ekki talizt verulegur, þannig að það leiði til ógildingar ákvörðunar stefnda.

Staðhæfingum stefnanda um brot á rannsóknarskyldu, er varðað gæti ógildingunni ákvörðunar ráðherra, sé eindregið vísað á bug.

Fyrir liggir, að stefnanda hafi verið kynnt þau sjónarmið, sem stefndi ætlaði að taka til skoðunar við ákvörðun sína. Stefndi hafi sinnt rannsóknarskyldu sinni og upplýst stefnanda mjög skýrt um þau sjónarmið, sem myndu koma til skoðunar við ákvörðun hans. Sé því ljóst, að stefndi hafi í engu brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Þá hafi stefndi tekið til sérstakrar skoðunar, með hvaða hætti

greiðsla til stefnanda frá Landsvirkjun hefði áhrif á gerð og samþykkt aðalskipulagsins, þegar stefndi tók afstöðu til lögmætis þeirra. Þar hafi álitafnið snúizt um það, hvort sveitarstjórn væri heimilt að taka við greiðslum fyrir gerð aðalskipulags frá öðrum en þeim, sem tilgreindir séu í 34. gr. skipulags- og byggingarlaga. Því hafi, stefndi í ákvörðun sinni fjallað um umræddar greiðslur og hvort þær hafi haft áhrif við mat á því, hvort ákvarðanir stefnanda stæðust 34. gr. skipulags- og byggingarlaga.

Staðhæfingum stefnanda um, að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttarins, og að ákvörðun ráðherra gangi gegn framkvæmdavenju, sem tíðkamt hafi á undanförunum árum, sé eindregið vísað á bug.

Stefndi gangi almennt út frá því vegna staðfestingarhlutverks síns varðandi skipulagstillögur, að ákvarðanir sveitarstjórnar varðandi gerð og málsmeðferð vegna skipulagstillagna séu í samræmi við skipulags- og byggingarlög. Það sé hlutverk Skipulagsstofnunar að gera tillögu til ráðherra um staðfestingu aðalskipulags, synjun eða frestun, sbr. 2. mgr. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga. Þá beri Skipulagsstofnun að rökstyðja sérstaklega í tillögu um synjun eða frestun staðfestingar, hvort heldur formgallar séu á afgreiðslu sveitarstjórnar eða efnislegir gallar á gerð skipulags, sbr. 3. mgr. 19. gr. sömu laga. Þannig hafi Skipulagsstofnun það hlutverk lögum samkvæmt að kanna, hvort tillaga sveitarstjórnar að aðalskipulagi sé í samræmi við lög og ef ekki, að vekja þá athygli umhverfisráðherra á því, ef svo er.

Í máli þessu hafi háttað þannig til, að Skipulagsstofnun hafi vakið sérstaka athygli stefnda á því í bréfi sínu 4. marz 2009 á dskj. nr. 27, að umboðsmaður Alþingis hefði fjallað um úrskurð samgönguráðuneytisins varðandi samkomulag sveitarstjórnar Flóahrepps og Landsvirkjunar, og þar af leiðandi lögmæti ákvarðana sveitarstjórnar við meðferð tillögunnar, og talið æskilegt, að niðurstaða lægi fyrir, áður en aðalskipulagið yrði staðfest. Af þeim sökum hafi stefndi talið rétt að bíða eftir umræddu áliti umboðsmanns, sem hafi svo aftur leitt til þess, að talið hafi verið rétt að bíða eftir úrskurði samgönguráðuneytisins í kjölfar endurupptöku úrskurðarins, og hafi stefnandi verið upplýstur um það, sbr. bréf ráðuneytisins til stefnda þann 6. júlí 2009.

Stefndi hafi því fylgt eftir ábendingum Skipulagsstofnunar til ráðuneytisins, sem hafi vakið athygli stefnda á álitafni, sem tengdist ákvörðun stefnda varðandi staðfestingu aðalskipulagsins. Það skuli tekið fram, að eftir því sem bezt sé vitað, hafi athygli stefnda ekki í öðrum tilvikum verið vakin á sérstökum álitafnum tengdum greiðslum frá þriðja manni vegna gerðar aðalskipulags af hálfu Skipulagsstofnunar. Stefndi telji, með hliðsjón af framangreindu, að hann hafi í engu brotið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga eða 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Staðhæfingum stefnanda um, að ákvörðun ráðherra hafi brotið gegn meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga, sbr. 12. gr. þeirra laga í ljósi þess, að stefnandi hafi, þann 7. október 2009, samþykkt viðauka, dags. 29. september 2009, við samkomulagið frá 19. júlí 2009 um að fella 6. gr. samkomulagsins á brott í heild sinni, sé eindregið vísað á bug.

Með framangreindu samkomulagi, sem fylgt hafi bréfi stefnanda frá 8. október 2009, hafi stefnandi fallið frá 6. gr. samkomulagsins frá 19. júlí 2007 og verði því að líta svo á, að hann hafi tekið undir úrskurð samgönguráðuneytisins um ólögmæti 6. gr. samkomulagsins. Hafi það þýðingu í máli þessu, enda hafi umræddur úrskurður haft áhrif á niðurstöðu stefnda. Stefnandi hafi ekki mótmælt efnislega þeim rökum, sem komi fram í umræddum úrskurði varðandi 6. gr. samkomulagsins.

Ákvörðun stefnda hafi varðað lögmæti gerðar og samþykktar Flóahrepps vegna aðalskipulags fyrir sveitarfélagið, en sveitarfélagið hafi samþykkt tillögu að aðalskipulagi Flóahrepps 2006-2018 í fyrrum Villingaholtshreppi á fundi 4. desember 2008, skv. 18. gr. skipulags- og byggingarlaga. Í ákvörðun stefnda hafi þannig verið tekin afstaða til þess, hvort sveitarstjórn hafi, þegar hún samþykkti aðalskipulagið, gert það á lögmætum grundvelli í samræmi við ákvæði skipulags- og byggingarlaga. Eins og að framan sé rakið, hafi sveitarstjórn Flóahrepps gert samkomulag við Landsvirkjun þann 29. september 2009 um að endurgreiða Landsvirkjun greiðslur, sem hún hafði innt af hendi til Flóahrepps vegna skipulagsvinnu. Slíkt samkomulag, sem gert sé löngu eftir undirbúning og samþykkt aðalskipulagsins af hálfu sveitarstjórnar Flóahrepps, geti ekki bætt eftirá úr ólögmæti samþykktar sveitarstjórnar.

Þar sem ekki hafi verið unnt að bæta úr umræddum annmörkum á ákvörðun sveitarstjórnar á annan hátt en að hefja meðferð málsins að því leyti að nýju sé ljóst, að stefndi hafi ekki getað tekið umrædda ákvörðun sína með öðru eða vægara móti en gert hafi verið, með því að synja staðfestingar á þeim hluta aðalskipulagsins, er varði Urriðafossvirkjun.

Fái staðhæfingar stefnanda um, að með ákvörðun ráðherra hafi verið brotið gegn meðalhófsreglu, þannig á engan hátt staðizt.

Staðhæfingum stefnanda um, að rökstuðningi af hálfu stefnda hafi verið áfátt og ekki hafi verið vikið að því, hvort formgallar hafi verið á afgreiðslu sveitarstjórnar eða efnislegir annmarkar á gerð skipulagsins, sé eindregið vísað á bug.

Samkvæmt 3. mgr. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga sé það hlutverk Skipulagsstofnunar að rökstyðja tillögu stofnunarinnar til ráðherra um að synja eða fresta staðfestingu aðalskipulagsins að öllu leyti eða að hluta, þar sem fram skuli koma, hvort formgallar séu á afgreiðslu sveitarstjórnar eða efnislegir gallar á gerð skipulags. Ekki sé í lögunum ákvæði um það, með hvaða hætti umhverfisráðherra eigi að rökstyðja ákvörðun sína, leiði hún til synjunar eða frestunar aðalskipulags. Um rökstuðning gildi því ákvæði stjórnarsýslulaga, sbr. 22. gr. þeirra laga. Í hinni umþrættu ákvörðun stefnda sé vísað til þeirra réttarreglna, sem ákvörðun hans hafi verið byggð á, og með hvaða hætti þær réttarreglur hafi haft áhrif á lögmæti þeirra samþykktar, sem sveitarstjórn hafi gert vegna umrædds aðalskipulags og þar með ágalla á því. Þá hafi verið gerð grein fyrir málsatvikum, sem hafi haft verulega þýðingu við úrlausn málsins. Telji stefndi því, að ákvörðun hans sé í fullu samræmi við ákvæði stjórnarsýslulaga um rökstuðning og engum ágöllum til að dreifa sem varðað gætu ógildingu hennar að lögum.

Staðhæfingum stefnanda um, að brotið hafi verið gegn meginreglum stjórnarsýsluréttar um málshraða, og að brot á málshraðareglu varði ógildingunni ákvörðunarinnar, sé eindregið vísað á bug.

Eins og rakið hafi verið hér að framan, hafi það álitæfni, sem hér sé deilt um, verið til skoðunar hjá umboðsmanni Alþingis í tengslum við úrskurð samgönguráðuneytisins frá 20. ágúst 2008. Álit umboðsmanns Alþingis hafi legið fyrir 24. marz 2009. Í kjölfar þess álits hafi samgönguráðuneytið ákveðið að endurupptaka úrskurð sinn að virtum þeim sjónarmiðum, sem hafi komið fram í áliti umboðsmanns Alþingis. Samgönguráðuneytið hafi svo kveðið upp úrskurð sinn þann 31. ágúst 2009. Í bréfi sínu til stefnanda frá 6. júlí 2009 hafi stefndi gert grein fyrir ástæðum fyrir töfum á málinu af þessum sökum. Með bréfi frá 22. september 2009 hafi stefnanda verið gerð grein fyrir niðurstöðu samgönguráðuneytisins og honum gerð grein fyrir, að tekin yrði afstaða til þýðingar þess úrskurðar fyrir þá ákvörðun, sem stefndi hugðist taka varðandi umrætt skipulag. Jafnframt hafi stefnanda verið gefið tækifæri til að veita umsögn sína í málinu og þar með koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Því megi ljóst vera, að framangreind málsmeðferð hjá samgönguráðuneytinu vegna úrskurðarins, sem þar hafi verið kveðinn upp, hafi haft áhrif á hraða afgreiðslu stefnda í máli þessu. Hafi stefndi talið, að honum bæri að biða niðurstöðu samgönguráðuneytisins, þar sem hún kynni að hafa grundvallarþýðingu við afgreiðslu málsins hjá stefnda.

Stefnandi hafi sent stefnda svör og gögn vegna málsins með bréfum, dags. 10. september 2009 og 8. október 2009. Þannig hafi liðið tæpir fjórir mánuðir, eða til 29. janúar 2010, frá því að endanleg gögn í málinu hafi legið fyrir og þar til stefndi tók ákvörðun sína.

Með hliðsjón af framangreindu telji stefndi, að ekki hafi verið um að ræða slíkar tafir á afgreiðslu málsins, að hægt sé að líta á þær sem verulegan annmarka á hinn umþrættu ákvörðun stefnda, og sem leitt gæti að lögum til ógildingar hennar, yrði á annað borð fallizt á, að brot gegn málshraða geti varðað ógildingunni og leiði þar með til enn frekari tafa vegna endurupptöku máls.

Þeim sjónarmiðum stefnanda, að ólögmæt innheimta sammingsbundinnar greiðslu vegna útlagðs kostnaðar við gerð aðalskipulags geti ekki leitt til ógildingar aðalskipulags stefnanda, og ákvörðun ráðherra sé af þeim sökum haldin efnisannmarka, er varði ógildingunni hennar, sé eindregið vísað á bug.

Stefnandi haldi því fram, að verulegur annmarki þurfi að vera á málsmeðferð og afgreiðslu stjórnvalds til að unnt sé að ógilda ákvörðun. Þá telji stefnandi, að ekki verði séð, að stefndi hafi skoðað, hvort greiðsla á útlögðum kostnaði hafi getað haft einhver þau áhrif á ákvarðanatöku stefnanda sem óeðlileg geti talizt og ólögmæt. Ekki verði séð, hvernig réttaröryggi hafi verið raskað með þeim greiðslum, sem um ræði. Þá vísi stefnandi til þess, að reglan um, að óheimilt sé að krefjast gjalda nema samkvæmt heimild í lögum, sé sett til að vernda almenna borgara gegn innheimtu af hálfu stjórnvalda, en ekki af öðrum ástæðum, er lúti að hæfi.

Með ákvörðun stefnda hafi verið synjað að hluta um staðfestingu aðalskipulags stefnanda og vísist um nánari rökstuðning fyrir því hér að framan. Það skuli áréttað, að eðli þeirrar ákvörðunar stefnda að synja staðfestingar aðalskipulagsins að hluta, feli ekki í sér, að stefnandi geti ekki lagt fram að nýju skipulagstillögu sína, þegar fyrir liggi, að forsendur afgreiðslu sveitarfélagsins á viðkomandi skipulagstillögu séu lögmætar og í samræmi við ákvæði 34. gr. skipulags- og byggingarlaga. Þannig geti sveitarstjórn bætt úr umræddum annmörkum varðandi lögmæti samþykktar sveitarstjórnar á skipulagstillögu sinni og tekið hana í framhaldi af því til meðferðar að nýju í samræmi við ákvæði skipulags- og byggingarlaga, sbr. einkum 17. og 18. gr. þeirra laga. Liggi fyrir, að stefnandi hafi einmitt farið þá leið að auglýsa aðalskipulagslagstillögu að nýju, og hafi hann málið nú til meðferðar að afloknum auglýsingatíma, sbr. 18. laganna.

Í ákvörðun stefnda felist sú afstaða, að ekki hafi verið skilyrði til að staðfesta ákveðinn hluta aðalskipulags stefnanda, þar sem ekki hefðu verið uppfyllt skilyrði 34. gr., sbr. 1. gr. skipulags- og byggingarlaga. Í ákvörðun stefnda hafi ekki verið vísað til hæfis sveitarstjórnarmanna vegna viðkomandi greiðslu eða þess, hvaða áhrif greiðslur hefðu haft á ákvarðanatöku stefnanda, og því hafi ekki verið þörf á umfjöllun um þessi atriði í ákvörðun stefnda. Ákvörðun stefnda hafi byggzt á því, að samþykkt aðalskipulags stefnanda, hvað varði þann hluta aðalskipulagsins, sem hér um ræði, hafi grundvallast á forsendum, sem hafi verið ólögmætar. Þær hafi þannig verið andstæðar fyrirmælum 34. gr. skipulags- og byggingarlaga svo og þeim réttaröryggissjónarmiðum, sem búi að baki lögunum og líta bæri til í þessu samhengi, þ.e. 1. gr. laganna. Markmið 1. gr. skipulags- og byggingarlaga hafi því komið til skoðunar við ákvörðun stefnda, en með réttaröryggi hafi einkum verið átt við, að málsmeðferð og ákvarðanir í stjórnarsýslu skuli einkennast af hlutlægni og tilliti til þeirra hagsmuna, sem lögunum sé ætlað að tryggja, og þannig stuðla að því, að ákvarðanir, eða niðurstöður, verði bæði lögmætar og réttar. Allt sé þetta gert í þeim grundvallartilgangi, að hagsmunir þeir, sem með lögum hafi verið ákveðið að vernda, séu virtir og þannig veitt vernd í raun.

Að framangreindu virtu hafi það verið mat stefnda, að eftir gerð samkomulagsins frá 19. júlí 2007 hafi engan veginn verið unnt að girða fyrir, að farið yrði á svig við markmið og kröfur laganna um réttaröryggi í sambandi við undirbúning og ákvarðanir sveitarstjórnar vegna umrædds aðalskipulags. Ekki hafi því verið talið unnt að leggja til grundvallar, að aðalskipulag Flóahrepps 2006 - 2018 hefði gert ráð fyrir Urriðafossvirkjun, ef 6. gr. umrædds samkomulags stefnanda og Landsvirkjunar frá júlí 2007 hefði ekki verið til að dreifa.

Með vísan til alls framangreinds er þannig engum forms- eða efnisannmörkum fyrir að fara, sem varðað gæti að lögum til ógildingar ákvörðunar ráðherra um synjun staðfestingar aðalskipulagstillögu að hluta og leiði það til þess að sýkna beri af öllum kröfum stefnanda.

## IV

### **Forsendur og niðurstaða**

Í munnlegum málflutningi byggði stefnandi kröfur sínar á því í fyrsta lagi, að samkvæmt orðalagi 2. og 3. mgr. 19. gr. laga nr. 73/1997 væri óheimilt að synja um staðfestingu aðalskipulags að hluta, þar sem orðalagið „að hluta“ vísi einungis til frestunar á staðfestingu.

Í tilvitnaðri 2. mgr. 19. gr. laganna segir, að Skipulagsstofnun skuli innan tiltekins frests „gera tillögu til ráðherra um staðfestingu aðalskipulagsins, synjun eða frestun á staðfestingu að öllu leyti eða að hluta.“ Á sama hátt segir í 3. mgr. 19. gr., að tillaga Skipulagsstofnunar „um synjun eða frestun staðfestingar að öllu leyti eða að hluta skal rökstudd með greinargerð ...“ Eins og framangreind lagaákvæði hljóða þykir ótvírætt, að orðin „að öllu leyti eða að hluta“ taki jafnt til synjunar sem frestunar. Er því ekki fallizt á þessa málsástæðu stefnanda.

Í stefnu byggir stefnandi á því í fyrsta lagi, að ákvörðun stefnda hvað varðar afstöðu ráðherra til greiðslu kostnaðar við gerð aðalskipulags annars vegar og framlagningu nýs skipulagsuppdráttar án Urriðafossvirkjunar hins vegar, sé í andstöðu við lögmætisreglu íslenzks réttar og eigi sér hvorki stoð í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, skipulagsreglugerð nr. 400/1998 né öðrum lögum og reglugerðum.

Synjun umhverfisráðherra á staðfestingu aðalskipulagsins byggir á því, að ákvæði 6. gr. upphaflegs samnings stefnanda og Landsvirkjunar um greiðslu kostnaðar við aðal- og deiliskipulagsvinnu hafi verið ólögmæt, og gerð og samþykkt aðalskipulags Flóahrepps 2006-2018 hafi grundvallast á forsendum, sem hafi verið andstæðar fyrirmælum 34. gr. skipulags- og byggingarlaga, svo og réttaröryggissjónarmiðum þeim, sem búa að baki lögnum. Þar með hafi gerð og samþykkt aðalskipulagsins einnig verið ósamrýmanleg lögmætisreglu stjórnarsýsluréttar, sem feli í sér þá meginkröfu, að ákvarðanir og athafnir handhafa stjórnarsýsluvalds verði að eiga sér viðhlítandi stoð í lögum og megi heldur ekki fara í bága við lög.

Samkvæmt 1. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 er markmið laganna m.a. að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulags- og byggingarmála, þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn, enda þótt hagur heildarinnar verði hafður að leiðarljósi.

Samkvæmt 16. gr. og 23. gr. laganna er það á ábyrgð sveitarfélagsins að annast gerð aðal- og deiliskipulags fyrir sveitarfélagið.

Í 34. gr. laganna er fjallað um greiðslu kostnaðar vegna skipulagsvinnu. Samkvæmt 3. tl. greinarinnar skal helmingur innheimtra skipulagsgjalda í sveitarfélaginu yfirfærður árlega til sveitarsjóðs úr Skipulagsjóði, þar sem sveitarfélag annast reglulega gerð aðalskipulags og endurskoðun þess án sérstaks samnings. Samkvæmt 4. tl. 34. gr. getur sveitarfélag, sem ekki fær yfirfærðan helming innheimtra skipulagsgjalda í sveitarfélaginu, fengið greiddan allt að helmingi kostnaðar við gerð eða endurskoðun aðalskipulags úr Skipulagssjóði, og

þar sem sérstakar ástæður ríkja, t.d. ef þörf er á óvenju umfangsmikilli skipulagsvinnu í fámennu sveitarfélagi, er unnt að semja um hærri kostnaðarþátttöku. Og í 35. gr. laganna er kveðið á um, að til að standa straum af kostnaði við gerð skipulagsáætlana, skuli innheimt í ríkissjóð sérstakt gjald af mannvirkjum, sem nefnist skipulagsgjald og rennur í Skipulagssjóð. Með framangreindum ákvæðum er sveitarfélagi tryggt ákveðin fjármögnun úr opinberum sjóði til að standa straum af hluta þess kostnaðar, sem fellur á vegna skipulagsvinnu við gerð aðalskipulags.

Í lögnum er hins vegar hvergi lagt bann við því, að framkvæmdaaðili greiði kostnað vegna vinnu við aðal- eða deiliskipulag. Samkvæmt 5. tl. 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 samkvæmt 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 fallizt 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 krafizt er.

Með hliðsjón af þessum úrslitum ber að dæma stefnda til að greiða stefnanda málskostnað, sem þykir hæfilega ákveðinn kr. 1.450.000, að teknu tilliti til virðisaukaskatts.

Sigríður Ólafsdóttir héraðsdómari kvað upp dóminn.

-

## **D Ó M S O R Þ**

Ákvörðun stefnda 29. janúar 2010 um synjun staðfestingar þess hluta aðalskipulags stefnanda 2006-2018 í fyrrum Villingaholtshreppi, sem varðar Urriðafossvirkjun, er ógilt.

Stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda, Flóahreppi, kr. 1.450.000 kr. í málskostnað, þ.m.t. virðisaukaskattur.

Sigríður Ólafsdóttir

