

r 2010, miðvikudaginn 30. júní, var í Héraðsdómi Reykjavíkur í málinu nr.

E-3297/2010:

Flóahreppur

gegn

íslenska ríkinu

kveðinn upp svohljóðandi

ú r s k u r ð u r

I

Mál þetta, sem tekið var til úrskurðar um frávísunarkröfu stefnda föstudaginn 11. júní sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af Flóahreppi, kt. 000000-0000, Þingborg, Selfossi, með stefnu birtri 28. apríl sl., á hendur íslenska ríkinu.

Dómkröfur stefnanda eru eftirfarandi:

1. 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.
2. Að viðurkennt verði með dómi að stefnda beri að staðfesta aðalskipulag stefnanda 2006-2018 í fyrrum Villingaholtshreppi.
3. Þá er þess krafist að stefnda verði gert að greiða stefnanda málskostnað að skaðlausu samkvæmt málskostnaðarreikningi sem lagður verður fram við munnlegan flutning málsins og að við ákvörðun hans verði tekið tillit til skyldu stefnanda til að greiða virðisaukaskatt af málflutningsþóknun.

Dómkröfur stefnda eru þær **aðallega**, að máli þessu verði vísað frá dómi og stefnda tildæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati réttarins, **til vara**, að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og honum tildæmdur málskostnaður úr hendi hans að mati réttarins, og **til þrautavara**, að stefnukröfurnar verði lækkaðar og 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 áætlaða 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 mótvægisáðgerðir 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 mótvægisáðgerðir, 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.

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 stjórnsýslulaga 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 ólögmæti 6. gr., og fyrirvari var gerður við réttmæti úrskurðar ráðuneytisins. Stefnða 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 stjórnarsýslulaga 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 ólögmætum forsendum, þ.e. andstæðum fyrimælum 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 stjórnarsýsluréttar. 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 ólögmætar, 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 ólögmæt, bæði að formi og efni til. Leitist hann því við að fá ákvörðunina ógilta með dómi og enn fremur, að viðurkennt verði með dómi, að stefnda beri að staðfesta skipulagið í samræmi við fyrirmæli skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997.

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 ólögmæt 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.

-

1. Krafa um ógildingu ákvörðunar umhverfisráðherra.

Stefnandi byggi 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 sveitarstjórnunum 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. stjórnarskipunarlaga 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 umhverfissráðherra 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 telur, að ákvörðun stefnda sé andstæð 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 aðstæður 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 hlýst af aðalskipulagi, líkt og leyfilegt sé varðandi kostnað, sem hlýst 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 skipulagsáætlaða aðliggjandi sveitarfélaga. 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 falizt 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 umhverfissráðherra 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 aðalskipulagsuppráttar 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, Ásahrepps og Rangárþings 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 fella 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 aðalskipulagsuppdrætti 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 ólöglegt 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 liggir, 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. stjórnslulaga 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. stjórnslulaga. Leiði þetta sömuleiðis til ógildingar ákvörðunar stefnda. Enn fremur hafi stefndi ekki skoðað, áður en hann tók ákvörðun sína, hvort móttaka sammingsbundinnar greiðslu af hálfu stefnanda hafi getað haft einhver þau áhrif á ákvarðanatökuna, sem gætu talizt óeðlileg eða ólögmat. 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 stjórnsluréttar 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. stjórnslulaga nr. 37/1993. Gangi þetta gegn þeirri framkvæmdarvenju sem tíðkæzt hafi á undanförunum árum. Hafi umhverfisaráðherra 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. stjórnslulaga, 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, heyrt 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 skipulagsuppdráttir, 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 byggir 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 fellt 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 byggir stefnandi á því, að ráðherra hafi brotið gegnum 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 stjórnsluréttar um málshraða, sbr. 9. gr. stjórnslulaga 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 umhverfiráðherra 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 umhverfiráðherra, 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 stjórnvæðingarmáttar 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 ógildingunni. 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 ólögmat. 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 ólögmatu 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 ólögmat. Þá verði ekki séð, hvornig réttaröryggi hafi verið raskað í því tilvikum, 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 gjaldtöku stefnanda að ræða. Landsvirkjun, greiðandinn í þessu tilvikum, 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 fyriræla 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 umhverfisráðherra 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.

2. Krafa um að viðurkennt verði að stefnda beri að staðfesta aðalskipulag stefnanda.

Af hálfu stefnanda sé í máli þessu gerð krafa um að ákvörðun stefnda 29. janúar 2010 verði ógilt með dómi, þar sem á henni séu bæði formlegir og efnislegir annmarkar. Nái sú krafa fram að ganga eigi eftir að staðfesta umrætt aðalskipulag af hálfu stefnda samkvæmt fyrirmælum 19. gr. skipulags- og byggingarlaga. Þar sem búið sé að ryðja úr vegi þeirri einu ástæðu, sem staðið hafi í vegi fyrir staðfestingu aðalskipulags af hálfu stefnda og stefndi hafi ekki tínt til önnur atriði, beri að staðfesta aðalskipulagið. Uppfylli aðalskipulagið að öllu leyti ákvæði skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar nr. 400/1998, um efni og meðferð máls. Beri stefnda því að staðfesta aðalskipulag stefnanda 2006-2018 í fyrrum Villingaholtshreppi samkvæmt 1. mgr. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Geri stefnandi því þá kröfu, að viðurkennt verði, að stefnda sé skylt að staðfesta aðalskipulagið, enda hafi stefnandi af því verulega lögvarða hagsmuni. Verði samkvæmt framansögðu að fallast á þá kröfu stefnanda.

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 stjórnsluréttar og stjórnslulaga 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

Aðalkrafa stefnda sé sú, að máli þessu verði vísað frá dómi og er sá þáttur þess einungis hér til umfjöllunar.

Stefndi byggir á því, að í stefnu sé í engu gerð grein fyrir því, að í kjölfar ákvörðunar ráðherra 29. janúar 2010 hafi verið ákveðið á fundi sveitarstjórnar Flóahrepps hinn 18. febrúar 2010 að hefja að nýju ferli aðalskipulagsgerðar fyrir fyrrum Villingaholtshrepp í samræmi við 16.-19. gr. skipulags- og byggingalaga nr. 73/1997, þar sem byggt væri á þeim grunni, sem samþykktur hafi verið í sveitarstjórn 4. desember 2008. Sú eina greinargerð með aðalskipulagi, sem lögð sé fram af hálfu stefnanda í máli þessu, sé á dskj. nr. 4, og sé hún dags. 1. marz 2010 og tilheyri hinu nýja aðalskipulagsferli. Á bls. 11 og 13 í greinargerðinni sé greint frá ákvörðun sveitarstjórnar frá 18. febrúar 2010, og að tillögur á endurgerðu aðalskipulagi myndu liggja frammi á skrifstofu Flóahrepps frá og með 1. marz 2010. Samkvæmt auglýsingum á dskj. nr. 72 og 73 hafi tillagan verið auglýst til kynningar skv. 1. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga frá 1.- 2. marz, og auglýst hafi verið eftir skriflegum athugasemdum skv. 18. gr. laganna með auglýsingu, birtri 8. apríl. Hafi frestur til að skila skriflegum athugasemdum runnið út hinn 21. maí 2010.

Af framangreindu megi ljóst vera, að stefnandi hafi í verki fallizt á þá ákvörðun umhverfisráðherra, sem hann í máli þessu krefjst ógildingar á. Hafi stefnandi hafið nýtt, lögformlegt aðalskipulagsferli, eftir að bætt hafi verið úr þeim annmarka, sem ráðherra hafi talið vera á fyrri samþykkt, hvað varðaði Urriðafossvirkjun, vegna samnings, sem þá hafi verið til staðar um greiðsluþátttöku Landsvirkjunar, í aðalskipulagsgerð.

Aðalkröfu stefnda um frávísun máls þessa frá dómi sé reist á því, að stefnandi hafi, sbr. framangreint, ekki lögvarða hagsmuni af því að fá dæmt um þær kröfur, sem hann hafi uppi í máli þessu, og feli málsóknin í sér beiðni um lögfræðilega álitsgerð dómstóls, andstætt 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Þá fáist heldur ekki séð, að það geti verið á valdi dómstóls að leysa úr því, hvort stefnda sé skylt að staðfesta aðalskipulagið og viðurkenna, að ráðherra beri að staðfesta það, eins og gerð sé krafa um í dómkröfulið 2. Kröfuliðinn reisi stefnandi alfarið á því, að verði ógildingarkrafa hans tekin til greina, beri ráðherra að staðfesta aðalskipulagið. Ógildingarkrafan sé hins vegar byggð á fjölmörgum ætluðum forms- og efnisannmörkum við meðferð ráðherra, sem, ef réttir reyndust, leiði til þess, að málið væri þá á ný komið inn á borð ráðherra til nýrrar ákvörðunar, þar sem bætt væri úr ætluðum annmörkum. Sé því utan við lögsögu dómstóla að taka kröfulið þennan til efnismeðferðar, sbr. 1. mgr. 24. gr. og 1. mgr. 26. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

IV

Forsendur og niðurstaða

Stefnandi krefst þess í þessum þætti málsins, að frávísunarkröfu stefnda verði hafnað og stefnda verði gert að greiða stefnanda málskostnað fyrir þennan þátt málsins sérstaklega, en til vara að ákvörðun málskostnaðar bíði efnisdóms.

Í máli þessu liggur fyrir, að stefnandi hóf nýtt ferli aðalskipulagsgerðar fyrir fyrrum Villingaholtshrepp hinn 18. febrúar 2010, en greinargerð vegna þess er dagsett 1. marz 2010. Þá liggur fyrir, að ný tillaga að aðalskipulagi var auglýst til kynningar samkvæmt ákvæðum 1. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga frá 1.-2. marz, bæði í dagblöðum hinn 25. febrúar 2010, og á heimasíðu Flóahrepps. Hinn 8. apríl var síðan auglýst eftir skriflegum athugasemdum við hinni nýju tillögu að aðalskipulagi, með vísan til ákvæða 18. gr. laganna. Frestur til að skila skriflegum athugasemdum rann út hinn 21. maí 2010. Ekkert liggur fyrir um það í málinu, að tillaga að nýju aðalskipulagi hafi verið dregin til baka af hálfu stefnanda.

Með því að stefnandi hefur sett fram tillögu að nýju aðalskipulagi, sem komin er í lögformlegt ferli samkvæmt skipulags- og byggingalögum, hefur hann ekki sýnt fram á, að hann hafi lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um kröfur sínar í máli þessu, heldur sýnist málsókn hans fela í sér beiðni um lögfræðilega álitserð. Er sú krafa í andstöðu við 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 og ber því þegar af þeim sökum að vísa málinu frá dómi í heild sinni.

Eftir atvikum þykir rétt að hvor aðila beri sinn kostnað af málinu.

Sigríður Ólafsdóttir héraðsdómari kvað upp úrskurðinn.

-

Ú R S K U R Ð A R O R Ð

Málinu er vísað frá dómi.

Málskostnaður fellur niður.

Sigríður Ólafsdóttir