

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 6. febrúar 2024

Mál nr. E-1208/2023:

Orkuveita Reykjavíkur

(Magnús Ingvar Magnússon lögmaður)

gegn

A

(Sveinn Jónatansson lögmaður)

og

Reykjavíkurborg

(Elín Hrefna Ólafsdóttir lögmaður)

Dómur

Mál þetta, sem dómtekið var að lokinni aðalmeðferð, 10. janúar sl., var höfðað með stefnu, birtri 8. febrúar 2023, af stefnanda, Orkuveitu Reykjavíkur, Bæjarhálsi 1, Reykjavík, á hendur stefndu, A, X, Reykjavík, og Reykjavíkurborg, Ráðhúsinu í Reykjavík.

Stefnandi krefst þess að ógiltur verði úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 24/2022 sem kveðinn var upp þann 20. október 2022.

Stefndi Reykjavíkurborg gerir sömu kröfu og stefnandi.

Stefndi A krefst þess að kröfu stefnanda verði hafnað og að hér framangreindur úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála verði staðfestur.

Þá krefst stefndi A málskostnaðar úr hendi stefnanda, m.t.t. virðisaukaskatts.

Málsatvik

Tildrög málsins eru þau að Árbæjarlón var tæmt, að sögn varanlega, af stefnanda 29. október 2020 með því að opna lokur í Árbæjarstíflu. Árbæjarstíflan í Elliðaám var byggð á árunum 1920–1929 við virkjun ána til raforkuframleiðslu. Framan af voru bæði suður- og norðurkvísl ána stíflaðar allt árið um kring en rekstri lónsins var breytt árið 1960 þannig að syðri hluti lónsins var tæmdur að vori og það haft tómt yfir sumarmánuðina.

Forsaga tæmingar lónsins er sú að um haustið 2010 var ákveðið að hætta raforkuframleiðslu í Elliðaárvirkjun tímabundið því að hún svaraði ekki kostnaði vegna lækkunar raforkuverðs. Á árinu 2012 hækkaði raforkuverð á ný og var virkjunin því tekin í notkun aftur allt þar til leki kom upp í fallpípunni árið 2014. Var fallpípan metin ónýt og ekki talið fjárhagslega skynsamlegt að endurnýja hana. Lét stefnandi, sem staðið hefur að rekstri stíflunnar, þá fara fram valkostagreiningu og varð niðurstaða hennar sú að

hætta skyldi þar raforkuframleiðslu til frambúðar. Þrátt fyrir að raforkuvinnsla í Elliða-
árvirkjun hafi stöðvast var þó haldið áfram að fylla og tæma lónið að sunnanverðu eftir
árstíðum en lóninu í norðurkvíslinni var haldið óbreyttu. Að sögn stefnanda var þetta gert
að höfðu samráði við Stangaveiðifélag Reykjavíkur í því skyni að halda áratuga takti í
umgengni við lífríki og annað umhverfi ána kæmi til þess að virkjunin yrði ræst að nýju.

Í aðdraganda árstíðarbundinnar tæmingar lónsins árið 2020 lagðist stefnandi í frekari
skoðun á því hvort nauðsynlegt og forsvaranlegt væri að stýra vatnsmagni við Árbæjar-
stíflu með þeim hætti sem fram að því hafði verið gert. Stefnandi lét framkvæma mæl-
ingar og aflaði sérstaks álits frá Hafrannsóknastofnun. Bentu þær upplýsingar sem
stefnandi aflaði sér til þess að reglubundnar breytingar á vatnsyfirborði lónsins hefðu
neikvæð áhrif á lífríki á svæðinu. Á þessum tíma var orðið ljóst, þar sem raforkuvinnsla
hafði í reynd lagst af, að tilgangurinn með að stýra vatnsmagni við Árbæjarstíflu væri
ekki lengur fyrir hendi. Stefnandi taldi á grundvelli ráðgjafar sem aflað var að varanleg
tæming yrði til þess fallin að endurheimta farvegi og fyrra lífríki á svæðinu og koma
svæðinu nær upphaflegu og náttúrulegu ástandi sem hafði verið raskað með virkjanagerð.
Stefnandi tók því ákvörðun um að hætta að stýra vatnsmagni og tæma lónið við
Árbæjarstíflu varanlega. Lónið var því tæmt í hinsta sinn 29. október 2020. Var það gert
þannig að stíflan var opnuð með því að lyfta lokum hennar með gangverki hennar og var
engin breyting gerð á sjálfu mannvirkinu eða gangverki þess við þá aðgerð.

Í kæru stefnda A, 13. janúar 2022, til umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur og
skipulagsfulltrúa kærði hann þá framkvæmd stefnanda að tæma með varanlegum hætti
Árbæjarlón í árslok 2020. Þá krafðist stefndi A þess að hin ólögmeta háttsemi stefnanda
að fjarlægja lónið með því að opna fyrir lokur stíflunnar yrði tafarlaust stöðvuð og að
stefnanda yrði gert að mynda lónið að nýju á þeim stað þar sem það ætti að vera
samkvæmt gildandi deiliskipulagi en að öðrum kosti yrði það gert á kostnað stefnanda.

Með bréfi skrifstofustjóra umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur, dags. 15.
febrúar 2022, til stefnda A var kröfu hans hafnað með vísan til 53. gr. skipulagslaga nr.
123/2010. Var þar m.a. vísað til þess að hin umdeilda framkvæmd væri ekki
framkvæmdaleyfisskyld í skilningi skipulagslaga og reglugerðar nr. 772/2012 um
framkvæmdaleyfi. Þá var bent á að í ákvæðum deiliskipulags fælist almennt heimild en
ekki skylda til framkvæmda eða eftir atvikum til að halda úti nánar tilgreindri starfsemi.

Með kæru stefnda A, dags. 14. mars 2022, til úrskurðarnefndar umhverfis- og
auðlindamála kærði hann framangreinda ákvörðun skipulagsfulltrúans og umhverfis- og
skipulagssviðs Reykjavíkurborgar um það að hafna hér framangreindum kröfum hans.

Með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, þann 20. október 2022,
var felld úr gildi ákvörðun skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar frá 15. febrúar 2022 um
að hafna kröfu stefnda A um það að stöðva framkvæmdir á grundvelli 53. gr. skipu-
lagslaga nr. 123/2010. Í niðurstöðu nefndarinnar kom fram að stefndi A væri talinn hafa

lögvarða hagsmuni af meðferð málsins sökum grenndarhagsmuna. Þá kom fram að nefndin tæki ekki afstöðu til kröfu stefnda A um það að stefnanda yrði gert án tafar að mynda Árbæjarlón að nýju á þeim stað sem það eigi að vera á samkvæmt gildandi deiliskipulagi með því að loka aftur lokum stíflunnar. Loks kom fram í niðurstöðunni að sú aðgerð að tæma Árbæjarlón hafi verið meiri háttar framkvæmd sem hafi haft áhrif á umhverfið og breytt ásýnd þess í skilningi 1. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Því hefði borið að afla framkvæmdaleyfis vegna hennar. Af þeim ástæðum hafi skipulagsfulltrúa borið að stöðva hana tafarlaust og leita staðfestingar sveitarstjórnar í samræmi við 1. mgr. 53. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi byggir á því að sakarefni þessa máls afmarkist við þau álitæfni sem tekin var afstaða til í úrskurði umhverfis- og auðlindamála, þ.e. annars vegar aðildar stefnda A að málinu og hins vegar hvort framkvæmdaleyfi hafi þurft fyrir tæmingu Árbæjarlóns. Málsástæður sem séu utan efnis úrskurðarins og utan valdsviðs skipulagsfulltrúa samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 geti því enga þýðingu haft í málinu.

Stefnandi byggir á því að það hafi verið röng niðurstaða hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála að telja stefnda A eiga lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins í skilningi 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Hafi nefndinni borið að vísa málinu frá vegna skorts hans á lögvörðum hagsmunum og því beri að fella úrskurðinn úr gildi. Vísað sé til þess að í úrskurðum nefndarinnar hafi framangreint ákvæði verið skýrt til samræmis við aðildarhugtak stjórn-sýsluréttarins þannig að áskilið sé að kærandi eigi einstaklingsbundinna og verulegra hagsmuna að gæta. Í fyrsta lagi, eins og stefnandi hafi bent nefndinni á, þá sé stefndi A ekki eigandi að fasteign né lóð í nágrenni Árbæjarlóns, þ.e. hann sé ekki eigandi þeirrar fasteignar sem hann hafi í kæru sinni kvaðst eiga, X, heldur félagið B. Í öðru lagi sé það ekki rökstutt, hvorki í kæru stefnda A né í niðurstöðu úrskurðarnefndar, hverjir hinir einstaklingsbundnu og lögvörðu hagsmunir stefnda A séu af úrlausn málsins. Í niðurstöðu nefndarinnar komi aðeins fram að stefndi A njóti lögvarinna hagsmuna sökum grenndarhagsmuna, en ekkert komi þar fram um það hvaða grenndarhagsmunir það séu. Í þriðja lagi verði við mat á lögvörðum hagsmunum stefnda A að líta til þess að hverju hin kærða ákvörðun snýr. Sú ákvörðun, sem felld hafi verið úr gildi með úrskurði úrskurðarnefndarinnar, hafi verið að hafna kröfu stefnda A um það að stöðva tafarlaust þá háttsemi stefnanda að fjarlægja lón við Árbæjarstíflu. Þegar hin kærða ákvörðun hafi verið tekin hafi verið liðnir 15 mánuðir frá því að umræddri háttsemi hafi verið lokið, þ.e. frá því að lónið hafi endanlega verið tæmt. Það hafi því verið með öllu ómögulegt að „stöðva“ háttsemina enda eðli máls samkvæmt ekki verið unnt að stöðva eitthvað sem þegar hafi þá verið afstaðið. Því hafi hér í raun verið um lögspurningu að ræða og

niðurstaða málsins því ekki haft raunhæfa þýðingu fyrir stefnda A. Í fjórða lagi, verði komist að þeirri niðurstöðu í málinu að stefndi A eigi einhverja einstaklingsbundna og lögvarða hagsmuni, sé þá ljóst að þeir hagsmunir geti hvað sem öðru líði ekki talist vera verulegir.

Stefnandi byggir á því að það hafi verið röng niðurstaða hjá úrskurðarnefndinni að tæming Árbæjarlóns, þ.e. að opna lokur stíflunnar varanlega, sé framkvæmdaleyfis skyld framkvæmd í skilningi 1. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Úrskurðurinn sé því haldinn verulegum annmarka og beri að ógilda hann. Í rökstuðningi sínum hafi nefndin vísað til þess að sú aðgerð að tæma Árbæjarlón hafi verið framkvæmd sem hefði haft áhrif á umhverfið og breytt ásýnd þess. Þar sé hins vegar ekki rökstutt hvernig umrædd framkvæmd uppfylli skilyrði ákvæðisins um að teljast meiri háttar framkvæmd.

Stefnandi vísar til þess að í 5. gr. reglugerðar nr. 772/2012, sem sækir stoð sína í 8. mgr. 13. gr. laga nr. 123/2010, sé að finna upptalningu á framkvæmdum sem m.a. teljast framkvæmdaleyfis skyldar í skilningi 1. mgr. 13. gr. laga nr. 123/2010. Í ákvæðinu séu sérstaklega nefndar sem slíkar framkvæmdir „*stíflur eða breytingar á árfarvegi, þó ekki stíflur vegna virkjana*“. Vísar stefnandi til þess að Árbæjarstífla sé hluti af Elliðaárvirkjun og falli því ekki undir framkvæmdaleyfis skylda framkvæmd samkvæmt skýru orðalagi ákvæðisins. Að auki liggi fyrir að ekki sé um að ræða breytingu á árfarvegi enda verði árfarvegur Elliðaáanna óbreyttur við tæminguna þrátt fyrir að lónið verði ekki lengur til staðar að vetrarlagi. Í úrskurði úrskurðarnefndar segi að ekki sé deilt um stíflumannvirkið sjálft heldur tæmingu þess lóns sem stíflan myndi og að nærtækast sé að líta á þá framkvæmd sem breytingar á vatnsfarvegi sem geti eftir atvikum fallið undir ákvæði vatnalaga nr. 15/1923. Stefnandi telji þennan rökstuðning ekki eiga sér stoð í lögum. Ekki verði séð að tæming lónsins geti fallið undir 1. mgr. 75. gr. laga nr. 15/1923 um breytingar á vatnsfarvegi. Sú aðgerð feli ekki í sér mannvirkjagerð í því skyni að breyta vatnsfarvegi til að verja land eða landsnyttjar gegn spjöllum af landbroti eða árennsli vatns. Auk þess sé ljóst að ef fella eigi aðgerðina undir framangreind ákvæði vatnalaga væri það Orkustofnun sem færi með eftirlit með framkvæmdinni en ekki Reykjavíkurborg, sbr. 1. mgr. 145. gr. laga nr. 15/1923. Það væri því röng niðurstaða að telja skipulagsfulltrúa skylt að stöðva framkvæmdina á grundvelli skipulagslaga.

Stefnandi byggir á því að úrskurður nefndarinnar sé háður þeim annmarka að ekki sé þar að öðru leyti rökstutt hvernig sú aðgerð að opna lokur stíflunnar og tæma lónið, sem sé framkvæmd sem ráðist hafi verið í með reglubundnum hætti í um 50 ár, geti nú talist meiri háttar framkvæmd sem háð sé framkvæmdaleyfi. Um sé að ræða aðgerð sem muni ekki hafa áhrif á umhverfi stíflunnar umfram það sem gerst hafi hingað til. Þá sé minnt á að það sé samdóma álit Hafrannsóknastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar að varanleg tæming lónsins muni

hafa jákvæðar breytingar í för með sér á lífríki Elliðaáa, en tæmingin færi ásýnd umhverfisins að nýju í náttúrulegt horf.

Málsástæður og lagarök stefnda Reykjavíkurborgar

Stefndi Reykjavíkurborg byggir á því að úrskurður úrskurðarnefndarinnar sé haldinn svo verulegum ágöllum að hann sé ógildanlegur og því beri að fella hann úr gildi með dómi. Stefndi taki undir málatilbúnað stefnanda, þ.m.t. málsástæður og lagarök, og geri að sínum. Þannig taki stefndi undir sjónarmið stefnanda er varði aðild fyrir úrskurðarnefndinni og skort stefnda A á lögvörðum hagsmunum. Stefndi byggji þó málatilbúnað sinn einkum á því að úrskurðarnefndin hafi lagt rangar forsendur og lagatúlkun til grundvallar niðurstöðu sinni og ekki byggt úrskurðinn á lögmætum grunni. Auk þess sé á því byggt að málsmeðferð úrskurðarnefndarinnar hafi ekki verið í samræmi við lög. Hver og einn annmarki og allir saman leiði til þess að ógilda beri úrskurðinn.

Stefndi Reykjavíkurborg byggir á því að stefnda A hafi skort lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins í skilningi 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 og að úrskurðarnefndinni hefði því borið að vísa málinu frá af þeim sökum. Ekki verði séð að stefndi A hafi haft einstaklingsbundna hagsmuni af úrlausn umfram aðra eða að hagsmunir hans geti talist verulegir í skilningi aðildarhugtaks stjórnisýsluréttar. Í úrskurðinum sé það ekki rökstutt sérstaklega hvaða hagsmunir stefnda A af sakarefni málsins geti talist einstaklingsbundnir og verulegir heldur sé þar látið nægja að vísa með almennum hætti til grenndarhagsmuna án frekari skýringa.

Stefndi byggji á því að umrædd ákvörðun um varanlega tæmingu lónsins hafi ekki verið framkvæmdaleyfis skyld framkvæmd í skilningi 13. gr. laga nr. 123/2010, líkt og úrskurðarnefndin hafi komist að niðurstöðu um. Stefndi telji niðurstöðu nefndarinnar haldna verulegum efnislegum annmörkum. Stefndi sé ósammála röksemdafærslu og túlkun úrskurðarnefndarinnar og telji að lagatúlkun hennar samræmist ekki þeim sjónarmiðum sem beri að leggja til grundvallar við túlkun lagaákvæða, þ.e. um túlkun samkvæmt orðanna hljóðan. Stefndi telji úrskurðarnefndina hafa litið fram hjá því sem fram komi í 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um að framkvæmdaleyfis skyldan eigi ekki við um stíflur vegna virkjana, en nefndin hafi talið ákvæðið eiga einungis við um stíflumannvirkið sjálft en ekki um tæmingu þess lóns sem stíflan hafi myndað. Stefndi bendi á að ekkert í lögskýringargögnum gefi til kynna að túlka beri ákvæði 5. gr. reglugerðar nr. 772/2012 með þessum hætti. Stefndi leggi áherslu á að ef framkvæmd stífluvirkjunar sé sérstaklega undanþegin framkvæmdaleyfis skyldu gildi hið sama um notkun stíflunnar. Ekki sé unnt að telja að notkun stíflu sé framkvæmdaleyfis skyld þegar sjálft mannvirkið sé það ekki. Ótvírætt sé að Árbæjarstífla, er sé hluti af Elliðaárvirkjun, sé stífla vegna virkjunar í skilningi 5. gr. reglugerðar nr. 772/2012 og að Árbæjarlón geti einungis myndast vegna stíflunnar, eða réttara sagt vegna notkunar á gangverki hennar.

Stefndi Reykjavíkurborg geti ekki fallist á þá niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar að nærtækast sé að líta á varanlega tæmingu lónsins sem breytingu á vatnsfarvegi, sem geti eftir atvikum fallið undir ákvæði vatnalaga nr. 15/1923, þar sem árfarvegi sé ekki breytt þótt lónið sé nú ekki lengur til staðar. Þá sé vakin athygli á því að uppistöðulón virkjana teljist stöðuvötn í skilningi vatnalaga nr. 15/1923, en ekki árfarvegur, sbr. 16. tölulið 4. mgr. 1. gr. laganna. Því hafi ákvæði vatnalaga nr. 15/1923 um árfarvegi ekki átt við um Árbæjarlón, þ.m.t. um tæmingu þess, auk þess sem ákvæði laganna hafi ekki áhrif á leyfisskyldu framkvæmda samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010.

Stefndi bendi á það að fyrir liggi afstaða Skipulagsstofnunar til þess hvort varanleg tæming lónsins falli undir lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Niðurstaða Skipulagsstofnunar hafi verið sú að ákvörðun stefnanda um varanlega tæmingu félli ekki undir lögina. Til að komast að þessari niðurstöðu megi ætla að Skipulagsstofnun hafi þurft að leggja mat á það hvort varanleg tæming gæti talist framkvæmd í skilningi laga nr. 106/2000, en hugtakið sé skilgreint með sambærilegum hætti og framkvæmdaleyfisskyldar framkvæmdir í skipulagslögum. Skipulagsstofnun sé stofnun sem sé sérstaklega falið að lögum að veita upplýsingar og leiðbeiningar um skipulagsmál, aðstoða sveitarfélög og leiðbeina þeim við gerð skipulagsáætlana og láta í té umsagnir um ágreiningsmál á sviði skipulagsmála, sbr. a–d liði 1. mgr. 4. gr. skipulagslaga. Afstaða og sú túlkun er lögð sé til grundvallar af hálfu Skipulagsstofnunar sé í samræmi við þá túlkun sem stefndi Reykjavíkurborg hefur lagt til grundvallar og lá erindi Skipulagsstofnunar fyrir úrskurðarnefndinni en þrátt fyrir það sé hvergi vikið að því í úrskurðinum eða ástæðum þess að úrskurðarnefnd telji rétt að leggja aðra túlkun til grundvallar.

Stefndi telji að sú túlkun að líta á tæmingu lónsins sem framkvæmdaleyfisskylda framkvæmd hafi ekki átt viðhlítandi lagastoð og brjóti því gegn lögmatísreglu stjórn-sýsluréttar. Ákvörðun um að áskilja framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sé í eðli sínu íþyngjandi og verði þá að liggja að baki viðhlítandi lagastoð en í því felist að gerðar séu ákveðnar efnislegar kröfur til inntaks hennar. Túlka beri vafa um hvort háttsemi falli undir slíkt lagaboð stefnanda í hag. Í reglugerð sé sérstaklega mælt fyrir um að virkjanir vegna raforkuvinnslu séu sérstaklega undanþegnar framkvæmdaleyfisskyldu. Það að túlka umrædda undanþágu svo þröngt að eðlileg notkun virkjunarinnar geti ekki fallið undir undanþáguna sé í andstöðu við orðalag ákvæðisins og sé íþyngjandi fyrir stefnanda.

Stefndi telur að vegna þess hversu takmarkaður rökstuðningur í úrskurðinum sé, þá sé ekki með fullu ljóst hvernig úrskurðarnefndin hafi komist að þeirri niðurstöðu að stefndi A fullnægði kröfum laga til þess að eiga aðild eða hvernig tæming lónsins gæti talist framkvæmdaleyfisskyld framkvæmd eða það verið til þess fallið að hafa áhrif á árfarveg. Stefndi telji því ekki útilokað að niðurstaða úrskurðarnefndarinnar hafi byggt á röngum forsendum sem hefði þá borið að rannsaka frekar áður en úrskurður hafi verið kveðinn upp og því hafi áskilnaði rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993

ekki verið fullnægt. Þá telji stefndi að sá takmarkaði rökstuðningur sem fram komi í úrskurðinum geti vart talist fullnægja þeim kröfum sem gerðar séu til rökstuðnings stjórnvalda, sbr. 22. gr. laga nr. 37/1993.

Málsástæður og lagarök stefnda A

Stefndi A byggir á því að það beri að sýkna hann sökum aðildarskorts stefnanda þar sem stefnandi hafi ekki verið aðili að því máli sem stefnandi krefjist ógildingar á. Stefndi A og stefndi Reykjavíkurborg hafi verið einu aðilar þess máls. Það sé meginregla sem m.a. komi fram í 1. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 að aðeins aðilar stjórnarsýslumáls geti krafist endurskoðunar viðkomandi stjórnarsýsluákvörðunar. Því beri að fallast á kröfur stefnda A á grundvelli 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991.

Stefndi A hafnar því að hann hafi skort lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins fyrir úrskurðarnefndinni. Framkvæmd stefnanda hafi haft bein áhrif á umhverfi og landslag stefnda og eigi hann því af þeirri ástæðu lögvarinna hagsmuni að gæta vegna nábyllis. Kveðst stefndi búa og eiga lögheimili að X í Reykjavík, þar sem hann hafi búið árum saman, og sem standi örfáum metrum frá því þar sem áður voru bakkar Árbæjarlóns. Þá eigi stefndi A alla hluti í félaginu B sem sé eigandi fasteignarinnar að X. Stefndi A sé stofnandi félagsins, eini stjórnarmaður og framkvæmdastjóri. Vísi stefndi A þá til þess að hann eigi verulega lögvarða hagsmuni sem skilgreindir séu í markmiðsákvæði 1. gr. laga nr. 123/2010, bæði sem einstaklingur og íbúi við lónið og sem hluthafi í B. Við bætist lögvarðir hagsmunir stefnda A sem íbúa og hluthafa í B vegna þeirrar hættu á verulegu tjóni og umbreytingum á jarðvegi og þá um leið öllu umhverfi, lóðum og því sem þar sé, þ. á m. pöllum, lögnum, gangstéttum og húsum, sem kunni að hljóttast af því að vatnsbúskap á svæðinu sé raskað með framkvæmd þeirri sem um sé deilt í málinu. Þá telji stefndi að skýra beri allar reglur um lögvarða hagsmuni í tengslum við stjórnarsýslu- og dómsmál rúmt og að skýra beri öll vafaatriði aðilum, þ. á m. stefnda A, í hag enda sé um að ræða reglur sem þrengi rétt borgaranna til að gæta réttar síns, en sá réttur sé stjórnarskrárvarinn í 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár. Vísi stefndi A til fullgildingar Árósasamningsins sem hafi átt að opna aðild almennings að málum er hann varði.

Stefndi A mótmæli því að í kröfum hans felist aðeins lögspurning. Kæra stefnda til skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar hafi verið sett fram innan eðlilegra tímamarka í framhaldi af því að fyrir hafi legið að skipaður stýrihópur hafi enga afstöðu tekið í málinu og eftir árangurslausa tilraun til þess að fá yfirvöld í Reykjavíkurborg til að stöðva hina ólögmætu framkvæmd. Þá sé því mótmælt að ekki sé hægt að stöðva hina ólögmætu framkvæmd að þessum tíma liðnum. Framkvæmdin sé stöðugt yfirstandandi og hægt sé að stöðva hana með því einu að loka lokum stíflunnar og myndist þá lónið aftur.

Stefndi A byggir á því að hafna beri því að fella hinn umdeilda úrskurð úr gildi þar sem að úrskurðurinn hafi verið réttur og í samræmi við lög. Stefndi telji hafið yfir allan

skynsamlegan vafa að það að fjarlægja fyrirvaralaust stórt lón sem sé 20–50.000 fm að stærð, þ.e. 20.000 fm í sumarstöðu og um 50.000 fm í vetrarstöðu, og staðsett í stærsta útivistarsvæði Reykjavíkur, sé meiri háttar framkvæmd í skilningi 1. mgr. 13. gr. laga nr. 123/2010 og reglugerðar nr. 772/2012, enda sé ljóst að sú framkvæmd hafi haft meiri háttar áhrif á umhverfi umrædds svæðis og breytt ásýnd þess með afgerandi hætti.

Stefndi A byggir á því að tilvísun stefnanda til 5. gr. reglugerðar nr. 772/2012 varðandi það að stíflur séu undanþegnar framkvæmdaleyfi hafi enga þýðingu við úrlausn málsins enda varði málið ekki stíflugerð heldur lón sem myndast hafi vegna stíflu og sé ekki hluti stíflunnar. Þó svo að ákvæðið væri túlkað þannig að stífla næði til lóns hefði það ákvæði ekkert gildi í málinu enda yrði reglugerðin að hafa lagastoð og gæti ekki gengið gegn ákvæði 13. gr. laga nr. 123/2010.

Stefndi A byggir á því að túlka þurfi 13. gr. laga nr. 123/2010 og ákvæði reglugerðar nr. 772/2012 í samræmi við markmið laga nr. 123/2010, samkvæmt 1. mgr. 1. gr. þeirra, en þar komi fram að markmið þeirra sé að þróun landnotkunar sé í samræmi við skipulagsáætlanir, að tryggja vernd landslags og náttúru og rétt borgara til að hafa áhrif á nærumhverfi sitt og gefa almenningi kost á að hafa áhrif á ákvarðanir stjórnvalda við gerð skipulagsáætlana. Sú framkvæmd stefnanda að fjarlægja lónið hafi verið í andstöðu við framangreind markmið.

Stefndi A mótmælir því að áin renni nú í þeim farvegi sem hún hafi áður gert að vetrarlagi. Hið rétta sé að í nyrðri kvísl árinna hafi lokur alltaf verið lokaðar á sumrin og þar hafi því verið lón. Stefndi A mótmælir því að í úrskurði úrskurðarnefndarinnar hafi ekki verið rökstutt með hvaða hætti tæming lónsins hafi talist meiri háttar framkvæmd. Í forsendum úrskurðarins sé það ítarlega rakið um hvaða framkvæmd sé að ræða, í hverju hún hafi falist og hvert umfang hennar hafi verið.

Stefndi A mótmælir því að tæming Árbæjarlóns geti ekki fallið undir ákvæði 75. gr. vatnalaga nr. 15/1923 líkt og stefnandi haldi fram. Stefndi árétti að stefnandi hafi ekki aflað þeirra leyfa Orkustofnunar eða eftir atvikum Fiskistofu líkt og mælt sé fyrir um í greininni og því hafi framkvæmdin verið ólögmat. Það sé einnig rangt að Orkustofnun fari með alla stjórnsýslu varðandi þá framkvæmd sem hér sé deilt um enda falli hún undir fleiri en ein lög og fleiri en eina stofnun sem þurfi þá allar að koma að málinu með lögbundnum umsögnum, leyfum og eftirliti.

Niðurstöður

Ágreiningur í málinu lýtur að úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 20. október 2022 í máli nr. 24/2022 og hvort hann sé ógildanlegur og þar með hvort fella beri hann úr gildi með dómi. Deila aðilar annars vegar um hvort stefndi A hafi haft lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins fyrir nefndinni og hins vegar hvort tæming Árbæjarlóns hafi verið framkvæmdaleyfis skyld framkvæmd. Fyrir dómi deila aðilar þá

um takmarkanir á endurskoðunarvaldi dómstóla vegna stjórnvaldsákvarðana af því tagi sem hér um ræðir og um hvort sýkna beri stefnda A vegna aðildarskorts stefnanda.

Í málinu hefur stefndi A byggt á ýmsum málsástæðum og lagarökum til stuðnings kröfu sinni um að hafna beri kröfu stefnanda um að fella hinn umdeilda úrskurð úr gildi, sem úrskurðarnefndin tók þó ekki afstöðu til í úrskurði sínum. En í dómaframkvæmd hefur verið talið að endurskoðunarvald dómstóla vegna athafna og ákvarðana stjórnvalda takmarkist við það að endurskoða aðeins þann lagagrundvöll sem lá til grundvallar hinni endurskoðuðu ákvörðun, þ.e. dómstólar endurskoði aðeins þá ákvörðun sem stjórnvaldið tók og þau rök sem bjuggu henni að baki, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar frá 9. október 2014 í máli nr. 111/2014. Af þeim sökum verður ekki vikið að þeim málsástæðum og lagarökum stefnda A sem úrskurðarnefndin tók ekki afstöðu til í hinum umdeilda úrskurði.

Stefndi A byggir á því að það beri að sýkna hann sökum aðildarskorts stefnanda þar sem stefnandi hafi ekki verið aðili að því máli sem hann krefst ógildingar á. Stefnandi byggir í þessu tilliti á því að honum hafi verið veitt aðild að málinu þegar úrskurðarnefndin veitti honum frest til þess að gera athugasemdir vegna kærunnar.

Með tölvupósti úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 15. mars 2022, var stefnanda tilkynnt um kæru stefnda A til nefndarinnar, dags. 14. mars 2022, og var stefnanda þá veittur 30 daga frestur til þess að gera athugasemdir vegna kærunnar. Eins og fram kemur í hinum umdeilda úrskurði í máli nr. 24/2022 þá gerði stefnandi athugasemdir vegna kærunnar og setti þar fram ákveðnar kröfur.

Þegar stjórnvald, í þessu tilviki stefnandi, neytir umsagnarréttar samkvæmt 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 telst það hafa orðið aðili að því stjórnsýslumáli sem rekið er fyrir nefndinni. Í skjóli meginreglu fyrri málslíðar 60. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944 nýtur sá sem aðild hefur átt að máli fyrir stjórnvaldi almennt réttar til þess að bera undir dómstóla hvort farið hafi verið að lögum við meðferð þess og úrlausn. Af því leiðir að ekki verður fallist á kröfu stefnda A um sýknu vegna aðildarskorts stefnanda.

Stefnandi byggir á því að það hafi verið röng niðurstaða hjá úrskurðarnefndinni að telja stefnda A eiga lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins í skilningi 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Byggir stefnandi á því að stefndi A sé ekki eigandi fasteignarinnar að X, heldur félag í hans eigu, nefndin rökstyðji ekki hverjir hinir einstaklingsbundnu og lögvörðu hagsmunir stefnda A séu af úrlausn málsins, þá hafi niðurstaða málsins enga raunhæfa þýðingu haft fyrir stefnda A þar sem um lögspurningu hafi verið að ræða og loks séu hagsmunir stefnda A ekki verulegir. Stefndi Reykjavíkurborg tekur undir þessi sjónarmið stefnanda. Stefndi A byggir á því að hann hafi haft lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins sökum náþýlis, þá kynni að vera hætta á verulegu tjóni og umbreytingum á jarðvegi vegna röskunar á vatnsbúskap á svæðinu, jafnframt hafi krafa hans í málinu ekki verið lögspurning þar sem hægt sé að stöðva framkvæmdina með því einu að loka

lokum stíflunnar og loks beri að skýra reglur um lögvarða hagsmuni rúmt, einkum í ljósi opnunar aðildar samkvæmt Árósasamningnum.

Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála geta þeir einir sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta kært stjórnvaldsákvarðanir til úrskurðarnefndarinnar. Þetta skilyrði verður túlkað í samræmi við aðildarhugtak stjórnisýsluréttarins þannig að þeir einir teljist eiga lögvarða hagsmuni sem eiga einstaklingslegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls umfram aðra og jafnframt að þeir hagsmunir séu verulegir. Í úrskurði í máli nr. 24/2022 frá 20. október 2022 var stefnandi talinn hafa haft lögvarða hagsmuni af meðferð málsins sökum grenndarhagsmuna þar sem hann byggi í húsi í íbúðargötu í næsta nágrenni við lónstæði Árbæjarstíflu.

Við mat á því hvort stefndi A geti hafa haft lögvarða hagsmuni af úrlausn hins umdeilda úrskurðar þá liggur fyrir að hann hafi búið í nokkru nábylí við nyrðri hluta Árbæjarlóns, þ.e. við þann hluta lónsins sem að meginstefnu til hafi verið stíflaður allan ársins hring. Á hinn bóginn verður ekki séð að hagsmunir stefnda A hafi eða muni skerðast á nokkurn hátt að því er varðar hagnýtingu hans á fasteign þeirri er hann býr í. Þá hefur stefndi A ekki sýnt fram á nokkurt tjón á fasteign þeirri er hann býr í vegna breytinga á vatnsbúskap á svæðinu. Þrátt fyrir að ásýnd og lífríki þess landsvæðis þar sem lónið stóð áður hafi breyst verður ekki talið að grenndaráhrif útsýnisbreytinganna og lífríkisbreytinganna séu með þeim hætti að varðað geti hagsmuni stefnda A á þann veg að hann teljast eiga þá verulegu eða einstaklingsbundnu hagsmuni umfram aðra er skapað hafi honum með réttu umrædda kæruaðild að málinu fyrir úrskurðarnefndinni. Þá verður ekki talið að stefndi A geti hér byggt lögvarða hagsmuni sína á tilvísun til markmiðsákvæða laga nr. 130/2011. Jafnframt verður þá ekki talið að stefndi A geti byggt umrædda lögvarða hagsmuni sína á tilvísun til opnunar aðildar vegna fullgildingar Árósasamningsins enda var sú opna aðild útfærð í lögum nr. 130/2011 með þeim hætti sem kveðið er á um í síðari málslíð 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 og lýtur sérstaklega að aðild umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtaka, en ekki að aðild einstaklinga. Verður þetta jafnframt ráðið af almennum athugasemdum í frumvarpi til laga nr. 130/2011 í III. kafla sem ber heitið „Um opnun aðildar samkvæmt Árósasamningnum“. Þar er, að lokinni upptalningu á þeim ákvörðunum sem nú er getið í stafliðum a–c í síðari málslíð 3. mgr. 4. gr. laganna, vikið að því að kæruaðild vegna annarra stjórnvaldsákvarðana sem séu kæranlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála lúti almennum reglum stjórnisýsluréttar og verði því bundin við þá er eigi lögvarða hagsmuni.

Í ljósi framangreinds þá ber að mati dómsins þegar af þessari ástæðu að fallast á kröfu stefnanda um það að ógilda beri hinn umdeilda úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 24/2022 frá 20. október 2022.

Stefnandi og stefndi Reykjavíkurborg gera ekki kröfu um málskostnað, en m.t.t. kröfu stefnda A, úrslita málsins, sem og atvika allra þá verður hann látinn niður falla.

Málið fluttu lögmennirnir Magnús Ingvar Magnússon fyrir stefnanda, Elín Hrefna Ólafsdóttir fyrir stefnda Reykjavíkurborg og Sveinn Jónatansson fyrir stefnda A.
Pétur Dam Leifsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Ógiltur er með dómi úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 20. október 2022 í máli nr. 24/2022.

Málskostnaður fellur niður.