Árið 2025, mánudaginn 17. nóvember, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Unnþór Jónsson settur varaformaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Halldóra Vífilsdóttir arkitekt.

Fyrir var tekið mál nr. 122/2025, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Borgarbyggðar frá 8. maí 2025 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi íbúðarbyggðar að Varmalandi.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 29. júlí 2025, er barst nefndinni sama dag, kærir Laugaland hf., eigandi jarðarinnar Laugalands (L134894), Borgarbyggð, þá ákvörðun sveitarstjórnar Borgarbyggðar frá 8. maí 2025 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi íbúðarbyggðar að Varmalandi. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Borgarbyggð 26. ágúst 2025.

Málavextir: Deiliskipulag íbúðarbyggðar að Varmalandi í Borgarbyggð tók gildi 17. nóvember 2005. Í greinargerð þess kom fram að grunnskóli og þéttbýlismyndun væri að Varmalandi og vegna aukinnar eftirspurnar eftir húsnæði til heilsársbúsetu væri nú ráðist í gerð deiliskipulags íbúðarhverfis sunnan byggðar. Með skipulaginu var gert ráð fyrir 11 einbýlishúsalóðum, tveimur lóðum fyrir parhús og tveimur lóðum fyrir raðhús auk þess sem að húsin yrðu tengd hitaveitu Varmalands. Á árunum 2017 til 2024 voru gerðar fjórar breytingar á deiliskipulaginu.

Á fundi skipulags- og byggingarnefndar Borgarbyggðar 23. mars 2022 var skipulags- og byggingardeild sveitarfélagsins falið að hefja vinnu við breytingar á deiliskipulagi íbúðarbyggðar að Varmalandi. Málið var tekið fyrir að nýju á fundi nefndarinnar 7. febrúar 2025 þar sem lögð var fram tillaga að breytingu á deiliskipulagi íbúðarbyggðarinnar að Varmalandi. Fólst breytingin m.a. í því að lóðamörk og lega vegar yrðu færð til og fjölga íbúðum. Gerði tillagan ráð fyrir að gildandi greinargerð og skipulagsuppdráttur myndu falla úr gildi. Í nýjum skipulagsskilmálum kom m.a. fram að hitaveita yrði á vegum hitaveitu Varmalands „úr landi Laugalands.“ Lagði nefndin til við sveitarstjórn að samþykkja framlagða tillögu að breytingu á deiliskipulagi til auglýsingar, sbr. 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Á fundi sveitarstjórnar 13. febrúar 2025 var tillagan samþykkt til auglýsingar. Var hún auglýst frá 6. mars s.á. með athugasemdafresti til 19. apríl s.á. Á kynningartímanum bárust athugasemdir frá sjö aðilum, þ. á m. frá kæranda sem benti á að ekki hefði verið samið við hann um nýtingu á heitu vatni frá Laugalandi til þeirra bygginga sem ekki væru í opinberri eigu.

Að kynningartíma liðnum var deiliskipulagsbreytingin lögð fram að nýju á fundi skipulags- og byggingarnefndar Borgarbyggðar 2. maí 2025. Í bókun fundarins kom fram að ein athugasemd hefði borist á kynningartímanum. Lagt var til við sveitarstjórn að samþykkja framlagða

deiliskipulagsbreytingu skv. 42. gr. skipulagslaga og var skipulagsfulltrúa falið að svara framkominni athugasemd. Á fundi sveitarstjórnar 8. maí 2025 var deiliskipulagsbreytingin samþykkt og fært til bókar að um óverulega breytingu væri að ræða, sbr. 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Byggingarráð Borgarbyggðar tók málið upp á fundi 19. júní s.á. á þeim grundvelli að um verulega breytingu á deiliskipulagi hefði verið að ræða. Samþykkti ráðið deiliskipulagsbreytinguna að nýju. Tók breytingin gildi með birtingu auglýsingar nr. 734/2025 í B-deild Stjórnartíðinda 1. júlí s.á.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda kemur fram að í eignarrétti hans að jörðinni Laugalandi felist réttindi til að nýta auðlindir í jörðu, þar á meðal jarðhita, sbr. 3. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Þá fylgi vatnsréttindi landareign, sbr. 2. gr. vatnalaga nr. 15/1923. Hin kærða deiliskipulagsbreyting ráðstafi eignarréttindum kæranda án samþykkis hans, lagastoðar, endurgjalds eða samráðs við hann. Ákvörðunin jafngildi íþyngjandi kvöð á eign hans. Íþyngjandi ákvarðanir sem takmarki stjórnarskrárvarin réttindi verði að styðjast við skýra og ótvíræða lagaheimild, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar í máli nr. 41/2019. Skipulagsáætlun geti ekki ein og sér stofnað til einkaréttarlegrar skyldu fyrir landeiganda gagnvart þriðja aðila, sbr. dóm Landsréttar í máli nr. 894/2018. Sveitarfélaginu sé óheimilt að leggja þá kvöð á jörð kæranda að hún sjái nýrri íbúabyggð fyrir heitu vatni. Þetta sé verulegur efnisannmarki sem valdi því að hin kærða deiliskipulagsbreyting sé ógildanleg.

Í skipulagslögum nr. 123/2010 og skipulagsreglugerð nr. 90/2013 sé kveðið á um mikilvægi samráðs við almenning og hagsmunaaðila við gerð skipulagsáætlana. Sérstaklega sé mælt fyrir um samráð við eiganda lands sem liggi að svæði sem deiliskipulagstillagan taki til, áður en tillagan sé samþykkt til auglýsingar. Kærandi sé einn helsti hagsmunaaðili málsins, en ekkert samráð hafi verið haft við hann. Ekki hafi verið tekið tillit til athugasemda kæranda og í skipulagsgátt sé tekið fram að engar athugasemdir hafi borist. Sveitarfélagið hafi ekki sent kæranda umsögn vegna athugasemda eins og því sé skylt að gera skv. 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga. Þá hafi deiliskipulagsbreytingin verið samþykkt óbreytt. Framangreindur formannmarki á málsmeðferðinni eigi að leiða til ógildingar.

Gera skuli grein fyrir forsendum deiliskipulags í lýsingu þess, sbr. 2. mgr. 40. gr. skipulagslaga. Til að mynda skuli gera grein fyrir veitum og helgunarsvæðum þeirra, sbr. gr. 5.3.2.15. í skipulagsreglugerð. Ein af grundvallarforsendum fyrir skipulagningu íbúðarbyggðar sé tryggur aðgangur að vatni. Í hinu kærða deiliskipulagi sé gengið út frá því sem gefnu að vatn fáist úr borholu á hverasvæði kæranda. Annars vegar sé aðgangur að hitaveitu Varmarlands ekki tryggður, enda hafi samningar milli sveitarfélags og kæranda um heildsölukaup á vatni úr henni ekki tekist. Hins vegar hafi afkastageta auðlindarinnar ekki verið rannsökuð af hálfu sveitarfélagsins. Með því að gera ráð fyrir stóraukinni nýtingu án þess að kanna áhrif hennar hafi sveitarfélagið brotið gegn rannsóknarreglu stjórnsýslulaga sem hvíli á óskráðum grunni og sveitarfélaginu beri að fylgja.

Samkvæmt b-lið 1. gr. skipulagslaga sé eitt af markmiðum laganna að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Í samræmi við það markmið mæli 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga fyrir um að við gerð skipulagsáætlana skuli gera grein fyrir umhverfisáhrifum áætlunar og einstakra stefnumiða hennar, meðal annars með samanburði þeirra valkosta sem til greina koma, og umhverfismati áætlunarinnar. Þetta krefjist þess að fram komi í greinargerð deiliskipulagsbreytingar þau áhrif sem skipulagsákvörðunin kunni að hafa á umhverfið eða rök fyrir því að slík áhrif séu ekki til staðar. Ekkert slíkt mat hafi verið framkvæmt við gerð umræddrar breytingartillögu en um gerð

umhverfismats vísar kærandi til ákvæða í gr. 5.4. í skipulagsreglugerð. Skorti á umhverfismati deiliskipulags sé verulegur form- og efnisannmarki sem eigi að leiða til ógildingar kærðrar ákvörðunar.

Málsrök Borgarbyggðar: Af hálfu Borgarbyggðar er vísað til þess að hin kærða ákvörðun sé í samræmi við Aðalskipulag Borgarbyggðar 2010–2022. Deiliskipulagstillagan hafi fengið málsmeðferð í samræmi við skipulagslög nr. 123/2010 og stjórnsýslulög nr. 37/1993. Þá taki hin kærða deiliskipulagstillaga ekki til lands kæranda, en skipulagssvæðið sé innan jarða Borgarbyggðar.

Á kynningartíma deiliskipulagsins hafi borist athugasemdir og umsagnir frá Vegagerðinni, Veitum, Minjastofnun Íslands, Náttúrufræðistofnun, Laugalandi hf., Heilbrigðiseftirliti Vesturlands og Veðurstofu Íslands. Athugasemdirnar hafi að mati Borgarbyggðar hvorki verið þess eðlis að gera þyrfti breytingar á deiliskipulagstillögunni né hafi verið talin þörf á að svara þeim sérstaklega. Athugasemdir kæranda hafi varðað einkaréttarlegan ágreining aðila, en ekki efnislegar athugasemdir um deiliskipulagið. Skipulagsstofnun hafi ekki talið tilefni til að taka deiliskipulagstillöguna til athugunar og hafi málsmeðferð þess verið í samræmi við skipulagslög. Því beri að hafna kröfu kæranda um að ógilda hina kærðu ákvörðun.

Með hinu kærða deiliskipulagi sé hvorki verið að svipta kæranda eignarrétti né verið að leggja á hann skipulagskvöð. Tilgreining skipulagsins um að fyrirhuguð hús yrðu tengd hitaveitu, sem rekin sé af sveitarfélaginu á Varmalandi og þjónusti fasteignir á Varmalandi, sem tengist borholu sem staðsett sé í landi Laugalands feli ekki í sér eignaskerðingu.

Um nokkurt skeið hafi verið ágreiningur á milli sveitarfélagsins og kæranda um eignarrétt að jarðhita sem fylgi fasteignum sveitarfélagsins. Af hálfu Borgarbyggðar sé talið að sveitarfélagið sé eigandi auðlinda, þ.m.t. jarðhita í skilningi laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, sem fylgi og/eða séu hluti af fasteignum sveitarfélagsins. Því sé sveitarfélagið hlutfallslegur rétthafi jarðhitaréttinda sem nýttar séu frá borholunni að Laugalandi í skilningi laga nr. 57/1998, m.a. þar sem nýting jarðhitaréttinda frá borholunni verði ekki aðskilin frá jarðhitaréttindum Borgarbyggðar, en þau liggi um jarðamörk Laugalands og Varmalands. Með samningi þáverandi eigenda Laugalands og Varmalands hafi verið samið um hlutfallsskiptingu á jarðhitaréttindum milli jarðanna samkvæmt þágildandi lögum nr. 98/1940 um eignar- og notkunarrétt jarðhita. Borgarbyggð sé eigandi jarðhitaréttinda sem fylgi framangreindum fasteignum í eigu sveitarfélagsins. Því kunni að koma til þess að sveitarfélagið bori eftir jarðhita í eigin landi til þess að tryggja starfsemi hitaveitunnar. Þrátt fyrir ágreining aðila um jarðhita á svæðinu þá sé áréttað að valdsvið úrskurðarnefndarinnar taki ekki til einkaréttarlegs ágreinings.

Ekki hafi verið þörf á að framkvæma umhverfismat í tengslum við hina kærðu ákvörðun þar sem Aðalskipulag Borgarbyggðar 2010–2022 hafi verið metið samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana, auk þess sem lagt hafi verið mat á áhrif breytinganna við aðalskipulagsbreytingu á íbúðarsvæði Varmalands 2017. Þá leiði skortur á slíku mati ekki til ógildingar við breytingu á deiliskipulagi.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi telur að tenging nýrrar íbúðarbyggðar við borholu í landi Laugarlands feli í sér eignaskerðingu, en engin önnur borhola sé á svæðinu sem geti sinnt nýrri íbúðarbyggð. Engin áform, gögn eða umhverfimöt liggi fyrir um að kærandi bori eftir heitu vatni á sinni landareign til að sjá nýrri íbúðarbyggð fyrir vatni. Framkvæmd umhverfismats við gerð Aðalskipulags Borgarbyggðar 2010–2022 og við breytingu á

aðalskipulagi árið 2017 leysi sveitarfélagið ekki undan skyldu til að gera umhverfismat vegna hins nýja deiliskipulags, en téð breyting hafi varðað viðbyggingu við hótel en ekki íbúðarbyggðina. Skortur á umhverfismati feli í sér verulegan annmarka á málsmeðferð hins kærða deiliskipulags.

Mótmælt sé fullyrðingum sveitarfélagsins um að skortur á samráði skipti engu máli vegna þess að deiliskipulagsbreytingin hafi fengið lögmæta meðferð skv. 40.–43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Sveitarfélagið sé bundið af lögmætisreglunni og beri því að fylgja fyrirmælum í 3. mgr. gr. 5.2.1. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 um samráð við eiganda aðliggjandi lands.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um ákvörðun sveitarstjórnar Borgarbyggðar frá 8. maí 2025 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi íbúðarbyggðar að Varmalandi. Hin kærða ákvörðun felur m.a. í sér stækkun á skipulagssvæðinu, færslu lóðamarka og legu vegar, fjölgun íbúða og heildarendurskoðun á skipulagsskilmálum. Jafnframt er sú breyting gerð að í stað þess að tilgreina að hús verði tengd hitaveitu Varmalands segir nú að hitaveita sé á vegum hitaveitu Varmalands úr landi Laugalands, en það land er í eigu kæranda. Deiliskipulagsbreytingin tók gildi með birtingu auglýsingar nr. 734/2025 í B-deild Stjórnartíðinda 1. júlí 2025. Kæruheimild er í 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Í skipulagslögum er ekki áskilið að sveitarstjórn afli samþykkis eiganda vegna skipulagsákvarðana er taka til beinna eða óbeinna eignarréttinda, enda verður þeim ekki ráðstafað með skipulagsáætlunum nema að undangengnum samningi eða eftir atvikum eignarnámi, séu talin skilyrði til þess. Verður hin kærða skipulagsákvörðun því ekki ógilt á þeim forsendum að skort hafi á samþykki kæranda fyrir þeim skipulagsskilmála að hitaveita verði úr landi Laugalands. Vegna sjónarmiða sveitarfélagsins um að það sé hlutfallslegur rétthafi jarðhita sem nýttar séu frá borholu kæranda skal tekið fram að ágreiningur um bein eða óbein eignarréttindi, svo sem um jarðhitaréttindi, verður ekki til lykta leiddur fyrir úrskurðarnefndinni.

Skipulagslög áskilja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana, sbr. c-lið og d-lið 1. gr. laganna. Er það markmið áréttað í 4. mgr. 12. gr. laganna þar sem segir að við gerð skipulagsáætlana skuli eftir föngum leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa, viðkomandi stjórnvalda og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu. Í athugasemdum við nefnda grein í frumvarpi því er varð að skipulagslögum er því lýst að samráð við hagsmunaaðila sé „einn af hornsteinum við gerð skipulags“. Nánar er fjallað um kynningu og samráð við gerð deiliskipulags í gr. 5.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Meðal annars segir í 3. mgr. gr. 5.2.1. að ef tillaga að deiliskipulagi tekur til svæðis sem liggur að lóðamörkum, landamörkum eða sveitarfélagamörkum skuli haft samráð við eiganda þess lands, lóðarhafa eða viðkomandi sveitarfélag áður en tillaga er samþykkt til auglýsingar. Kæranda og sveitarfélagið greinir á um hvort jörðin Laugaland sé innan marka hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar, en ekki verður leyst úr þeirri deilu fyrir úrskurðarnefndinni. Eftir sem áður verður við það að miða að mörk jarðar kæranda liggi að skipulagssvæðinu og bar sveitarfélaginu því að hafa samráð við kæranda áður en tillagan var samþykkt til auglýsingar. Var að auki sérstök ástæða til þess í ljósi þeirrar breytingar sem gerð var á skilmálum skipulagsins um að hitaveita væri fengin úr landi Laugalands. Verður að telja skort á samráði við kæranda til annmarka á málsmeðferðinni.

Við athugun á því hvort greindur annmarki raski gildi hinnar kærðu ákvörðunar verður m.a. að líta til þess hvort kæranda hafi verið gefinn kostur á að koma að athugasemdum á öðrum stigum

málsins. Umrædd deiliskipulagsbreyting var kynnt með auglýsingu í samræmi við 41. gr. skipulagslaga þar sem fram kemur að hverjum þeim aðila sem telur sig eiga hagsmuna að gæta skuli gefinn kostur á að gera athugasemdir við tillöguna innan ákveðins frests. Jafnframt eiga þeir sem gera athugasemdir við auglýsta skipulagstillögu rétt á því að skipulagsyfirvöld taki afstöðu til athugasemda, sbr. 2. málsl. 3. mgr. 41. gr. skipulagslaga. Fela þessi ákvæði í sér andmælarétt þeirra sem telja sig eiga hagsmuna að gæta vegna fyrirhugaðra deiliskipulagsákvarðana, en er jafnframt þáttur í rannsókn máls af sveitarfélagsins hálfu.

Í gögnum málsins liggja fyrir athugasemdir kæranda, dags. 19. apríl 2024, sem lutu að því að ósamið væri við kæranda um nýtingu á vatni frá Laugalandi auk þess sem bent var á að landið sem um ræði tilheyri lögbýlinu Laugalandi en ekki Borgarbyggð. Á fundi skipulags- og byggingarnefndar Borgarbyggðar 2. maí 2025 var skipulagsfulltrúa falið að svara framkominni athugasemd. Þrátt fyrir þá bókun var athugasemdum kæranda aldrei svarað en í umsögn sinni til úrskurðarnefndarinnar í kærumáli þessu ber sveitarfélagið fyrir sig að ekki hafi verið þörf á því þar sem athugasemdin hafi lotið að einkaréttarlegum ágreiningi en ekki efni deiliskipulagsins. Vegna þeirra sjónarmiða telur úrskurðarnefndin rétt að árétta að sú skylda hvílir á sveitarstjórn skv. 3. mgr. 41. gr. skipulagslaga að taka afstöðu til framkominna athugasemda, en slík afstaða skal vera skrifleg og rökstudd, sbr. gr. 5.7.1. í skipulagsreglugerð. Þá er sú mótbára sveitarfélagsins að athugasemdir kæranda hafi ekki lotið að efni deiliskipulagsins augljóslega röng, enda lutu þær m.a. að þeim skipulagsskilmála að hitaveita væri fengin úr landi kæranda. Þrátt fyrir að sá ágreiningur geti ekki ráðið úrslitum um efni skipulagsins er sveitarfélagsinu samt sem áður skylt að taka afstöðu til athugasemda kæranda og eftir atvikum færa rök fyrir því hvers vegna ekki sé hægt að útfæra skilmálann með öðrum hætti.

Með hliðsjón af framangreindu þykja þeir annmarkar vera á málsmeðferð hinnar kærðu ákvörðunar að ógildingu varði.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun sveitarstjórnar Borgarbyggðar frá 8. maí 2025 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi íbúðarbyggðar að Varmalandi.

Unnþór Jónsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Halldóra Vífilsdóttir (sign)