



## Minnisblað

**Varðar:** Deiliskipulag fyrir Urðir í Landsveit

**Dagsetning:** 5. apríl 2019

**Frá:** Lögmonnum Suðurlandi

**Til:** Skipulags- og byggingarfulltrúa Rangárþings ytra

Lögmonnum Suðurlandi hefur verið falið að gefa álit sitt er lýtur að deiliskipulagi fyrir Urðir í Landsveit með tilliti til viðbragða sveitarfélagsins gagnvart framkomnum athugasemdum við auglýsta tillögu. Um þrjár athugasemdir eru að ræða sem stafa frá eigendum aðliggjandi fasteignar. Fyrsti liður athugasemdanna snýr að því hvort taka hefði átt saman lýsingu samkvæmt 1. mgr. 40. gr., sbr. 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Annar liður þeirra lýtur að því hvort leita hefði átt samráðs við nærliggjandi lóðarhafa samkvæmt 3. mgr. 5.2.1. gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013. Þriðji liðurinn snýr að rétti eiganda Urða að notum á aðkomuvegi. Verður nú vikið að hverjum lið fyrir sig.

### 1. Hvort taka hefði átt saman lýsingu samkvæmt 1. mgr. 40. gr., sbr. 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010

Samkvæmt 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga ber sveitarstjórn ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins getur landeigandi eða framkvæmdaraðili óskað eftir því við sveitarstjórn að gerð sé tillaga að deiliskipulagi eða breytingu á deiliskipulagi á sinn kostnað. Sveitarstjórn getur einnig samkvæmt sama ákvæði veitt landeiganda eða framkvæmdaraðila, samkvæmt hans beiðni heimild til að vinna sjálfur að gerð deiliskipulags. **Skal hann þá taka saman lýsingu á skipulagsverkefninu, sbr. 1. mgr. 40. gr. laganna, og skal hún lögð fyrir sveitarstjórn á sama tíma og beiðni um heimild til að vinna tillögu að deiliskipulagi.** Um kynningu, samráð, auglýsingu og samþykkt deiliskipulags fer samkvæmt 40. og 41. gr. laganna.

Í 1. mgr. 40. gr. skipulagslaga er kveðið á um að þegar vinna við gerð deiliskipulagstillögu hefjist þá **skuli sveitarstjórn taka saman lýsingu á skipulagsverkefninu þar sem fram kemur hvaða áherslur sveitarstjórn hafi við deiliskipulagsgerðina og upplýsingar um forsendur og fyrirliggjandi stefnu og**

fyrirhugað skipulagsferli, svo sem um kynningu og samráð við skipulagsgerðina gagnvart íbúum og öðrum hagsmunaaðilum.

Samkvæmt 3. mgr. 40. gr. er sveitarstjórn heimilað að falla frá gerð slíkrar lýsingar ef allar meginforsendur deiliskipulagsins liggja fyrir í aðalskipulagi. Í ákvæði 3. mgr. 5.2.2 gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 er tekið fram að með meginforsendum sé átt við stefnu um áherslur og uppbyggingu landnotkunarreita svo sem varðandi nánari notkun á einstökum reitum, þéttleika og byggðamynstur eða umfang auðlindanýtingar. Einnig er þar tekið fram að ekki sé skylt að taka saman lýsingu vegna breytinga á deiliskipulagi.

Í athugasemdum frá eigendum Hrauns er því haldið fram að undantekning 3. mgr. 40. gr. skipulagslaga eigi ekki við þegar skipulagstillaga sé unnin af hálfu einkaaðila. Vísa þeir til þess að í ákvæði 2. mgr. 38. gr. sé notað orðalagið að landeigandi eða framkvæmdaraðili „skuli“ taka saman lýsingu og leggja fyrir sveitarstjórn. Því sé um fortakslausa skyldu að ræða og ákvæði 3. mgr. 40. gr. um undanþágu frá lýsingu deiliskipulags eigi því ekki við. Þannig beri ávallt að gera lýsingu þegar einkaaðili vinnur að deiliskipulagi.

Ekki verður séð að þessi túlkun eigi sér stoð í ákvæðum skipulagslaga um þessi efni. Í 1. mgr. 40. gr. er kveðið á um að sveitarfélagið „skuli“ taka saman lýsingu á skipulagverkefninu. Ef orðalagið „skuli“ ætti að skýra sem fortakslausa skyldu sem ávallt beri að uppfylla og ekki sé hægt að gera undantekningar á með ákvæðum laganna þá væri undanþáguákvæði 3. mgr. með öllu tilgangslaut, þar sem það gæti hvorki átt við um þau tilvik þegar einkaaðili stendur að skipulag né þegar sveitarfélagið á að taka saman lýsingu, enda er viðhaft sama orðalag í lögnum í báðum tilvikum. Sé litið til athugasemda með ákvæðinu í frumvarpi með lögnum, er ljóst að heimildin í 2. mgr. er ekki einskorðuð við skipulag unnið af sveitarstjórn.

**Það verður því ekki séð að óheimilt hafi verið að beita undanþáguákvæði 2. mgr. 40. gr. á þeim grunni einum að einkaaðili standi að skipulaginu.**

Ekki voru gerðar athugasemdir af hálfu landeigenda Hrauns á þeim grunni að skilyrðum ákvæði 3. mgr. 40. gr. hafi ekki verði fullnægt að öðru leyti. Þar sem svæðið er skipulagt sem frístundabyggð í aðalskipulagi og deiliskipulagið miðar við að svæðið verði nýtt sem slíkt verður ekki séð að unnt sé að fallast á að skylda hefði verið til að taka saman skipulagslýsingu.

**2. Hvort leita hefði átt samráðs við nærliggjandi lóðarhafa, sbr. 3. mgr. 5.2.1. gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013.**

Í ákvæði 3. mgr. 5.2.1 gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 er kveðið á um að ef tillaga að deiliskipulagi eða tillaga að breytingu á því tekur til svæðis sem liggur að

lóðamörkum, landamörkum eða sveitarfélagamörkum þá skuli haft samráð við eiganda þess lands, lóðarhafa eða viðkomandi sveitarfélag áður en tillagan er samþykkt til auglýsingar. Kostnaður sem hlýst af kynningu í aðliggjandi sveitarfélagi greiðist af því sveitarfélagi sem ber ábyrgð á tillögunni.

Fallast verður á það með landeigendum Hrauns, sem eiga fasteign sem er aðliggjandi fasteiga Urða, að þetta ákvæði í skipulagsreglugerð eigi við í málinu og að sveitarfélaginu hafi borið að hafa samráð við viðkomandi aðila áður en tillagan var samþykkt til auglýsingar. **Hafi þannig borið að gefa viðkomandi aðilum færi á að koma að athugasemdum sínum vegna tillögu að deiliskipulaginu áður en hún var samþykkt til auglýsingar.**

Skiptir um þetta atriði mestu máli að tillagan að deiliskipulagi fyrir Urðir tekur til alls landsvæðis umræddrar fasteignar, alveg upp að lóðarmörkum aðliggjandi fasteigna. Í ljósi þess að landeigendur aðliggjandi fasteigna hafa þrátt fyrir þessa vankanta á meðferð málsins komið á framfæri athugasemdum sínum þá verður ekki talið að þetta atriði eigi að hafa áhrif á framvindu málsins. Ef öðrum landeigendum er að skipta sem geta hafa átt sambærilegan samráðsrétt vegna málsins verður þó að telja þörf á að inna eftir athugasemdum þeirra áður en lengra er haldið ef þær hafa ekki komið fram nú þegar.

### 3. Umferðarréttur eiganda Urða á aðkomuvegi

Samkvæmt afsali frá 27. maí 2007 þar sem eigendur Leirubakka 3 afsala lóðinni til núverandi eiganda er kveðið á um að eigandi Urða eigi umferðarrétt um hina seldu eign um núverandi vegstæði og um sama vegstæði um land Hrauns. Afsalsgjafar voru annars vegar eigandi Urða og eigendur Hrauns, en þeir áttu Leirubakka 3 í óskiptri sameign.

Eigendur Hrauns hafa vísað til þess að með því að hinar nýju lóðir innan Urða komi til með að verða sjálfstæðar fasteignir í skilningi laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna muni umferðarrétturinn ekki taka til þeirra. Undirritaður bendir á að eiganda Urða er heimilt að framselja umferðarrétt sinn að þessu landsvæði líkt og annan eignarrétt sinn að fasteigninni Urðum, og þá verður ekki ráðið af fyrirliggjandi gögnum að umferðarrétturinn sé takmarkaður þannig að hann taki aðeins til umferðarréttar að einum bústað, heldur skv. orðanna hljóðan í þeirri yfirlýsingu sem um hann var gerð tekur hann til aðgangs að landi Urða í heild sinni. Almennt fellur umferðarréttur ekki niður að því er tekur til tiltekinna hluta lands við það eitt að landsvæðinu sé skipt upp í lóðir með þeim hætti sem fyrirhugað er samkvæmt umræddri deiliskipulags tillögu, heldur er litið svo á að hann geti verið framseldur til nýrra eigenda umræddra lóða.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Er þetta í samræmi við skoðanir norræna fræðimanna um efnið. Sjá Páll Sigurðsson: Ítök og ítaksréttur, 1987, bls. 42.

Í því tilviki sem hér um ræðir skiptir veigamiklu máli hvert inntak umrædds umferðarréttar er, því almennt geta eigendur umferðarréttar ekki framselt víðtækari umferðarrétt en þeir hafa á hendi samkvæmt fyrirbyggjandi heimildum.

Með framkominni athugasemd eiganda Hrauns er ljóst að uppi er ágreiningur milli eiganda Urða og Hrauns um inntak umrædds umferðarréttar. Undirritaður hefur yfirfarið þau gögn sem fylgja umræddri tillögu að deiliskipulagi sem og innsenda athugasemd eiganda Hrauns og svar eiganda Urða við þeim athugasemdum. Ljóst er að báðir málsaðilar hafa eitthvað til síns máls og í reynd er ekki hlutverk sveitarfélagsins að leysa úr þessum ágreiningi. Eðlilegt er að leyst sé úr ágreiningi sem þessum ýmist með samkomulagi milli aðila eða þá eftir atvikum með atbeina dómstóla.

Undirritaður bendir á að ef að sveitarfélagið staðfestir skipulagið án fullvissu um að inntak umferðarréttarins nái til nauðsynlegrar umferðar skv. deiliskipulagstillögunni og þá án þess að farið hafi verið í sérstakar aðgerðir af hálfu sveitarfélagsins ss. eignarnám, þá gæti sú ákvörðun stofnað til skaðabótaskyldu sveitarfélagsins.

#### **4. Niðurstöður:**

##### **4.1. Hvort taka hefði átt saman lýsingu samkvæmt 1. mgr. 40. gr., sbr. 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010**

Ekki verður séð að óheimilt hafi verið að beita undanþáguákvæði 2. mgr. 40. gr. á þeim grunni einum að einkaaðili standi að skipulaginu.

Ekki voru gerðar athugasemdir af hálfu landeigenda aðliggjandi lands við ákvörðun sveitarfélagsins á þeim grunni að skilyrðum ákvæði 3. mgr. 40. gr. hafi ekki verið fullnægt að öðru leyti. Þar sem svæðið er skipulagt sem frístundabyggð í aðalskipulagi og deiliskipulagið miðar við að svæðið verði nýtt sem slíkt verður ekki séð að unnt sé að fallast á að skylda hefði verið til að taka saman skipulagslýsingu

##### **4.2 Hvort leita hefði átt samráðs við nærliggjandi lóðarhafa, sbr. 3. mgr. 5.2.1. gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013.**

Fallast verður á það með landeigendum Hrauns að sveitarfélaginu hafi borið að hafa samráð við viðkomandi aðila áður en tillagan var samþykkt til auglýsingar. Hafi þannig borið að gefa viðkomandi aðilum færi á að koma að athugasemdum sínum vegna tillögu að deiliskipulaginu áður en hún var samþykkt til auglýsingar.

Í ljósi þess að landeigendur aðliggjandi fasteigna hafa þrátt fyrir þessa vankanta á meðferð málsins komið á framfæri athugasemdum sínum þá verður ekki talið að þetta atriði eigi að hafa áhrif á framvindu málsins. Ef öðrum landeigendum er að skipta sem geta hafa átt sambærilegan samráðsrétt vegna málsins verður þó að telja þörf á að inna

eftir athugasemdum þeirra áður en lengra er haldið ef þær hafa ekki komið fram nú þegar.

#### 4.3 Umferðarréttur eiganda Urða á aðkomuvegi

Með framkominni athugasemd eiganda Hrauns má sveitarfélaginu vera ljóst að uppi er ágreiningur milli eiganda Urða og Hrauns um inntak umrædds umferðarréttar. Undirritaður hefur yfirfarið þau gögn sem fylgja umræddri tillögu að deiliskipulagi sem og innsenda athugasemd eiganda Hrauns og svar eiganda Urða við þeim athugasemdum. Ljóst er að báðir málsaðilar hafa eitthvað til síns máls og í reynd er ekki hlutverk sveitarfélagsins að leysa úr þessum ágreiningi. Eðlilegt er að leyst sé úr ágreiningi sem þessum ýmist með samkomulagi milli aðila eða þá eftir atvikum með atbeina dómstóla.

Undirritaður bendir á að ef að sveitarfélagið staðfestir skipulagið án fullvissu um að inntak umferðarréttarins nái yfir nauðsynlega umferð skv. deiliskipulagstillögunni og þá án þess að farið hafi verið í sérstakar aðgerðir af hálfu sveitarfélagsins ss. eignarnám, þá gæti sú ákvörðun stofnað til skaðabótaskyldu sveitarfélagsins

#### 4.4. Næstu skref

Undirritaður bendir á að næsta skref í skipulagsferlinu er að taka framkomnar athugasemdir til umfjöllunar í skipulagsnefnd í samræmi við 3. mgr. 41 gr. skipulagslaga. Sé tekið tillit til framkominnar athugasemdar um inntak umferðarréttar eiganda Urða á aðkomuvegi leggur undirritaður til að skipulagsnefnd óski eftir því við landeiganda þann sem stendur að skipulagstillögunni að hann leiði til lykta ágreining þann sem uppi er eða eftir atvikum geri breytingar á skipulagstillögunni vegna athugasemdarinnar.

Séu aðrir landeigendur sem hafa ekki komið að athugasemdum vegna skipulagstillögunnar og átt hafa rétt til samráðs skv. 3. mgr. 5.2.1. gr. skipulagsreglugerðar verður að telja þörf á að inna þá eftir athugasemdum áður en lengra er haldið.

Undirritaður tekur fram að af gögnum má ráða að einnig hafi borist athugasemd við skipulags tillöguna frá Umhverfisstofnun. Athugasemd þessi fylgdi ekki erindi til undirritaðs um beiðni um álit og því kom hún ekki til skoðunar í minnisblaði þessu.

Virðingarfyllst,



Torfi Ragnar Sigurðsson hrl.