



Árið 2019, fimmtudaginn 10. janúar, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mættir voru Ómar Stefánsson varaformaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 132/2017, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 16. mars 2017 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 8. nóvember 2017, er barst nefndinni 9. s.m., kæra Anna Sveinsdóttir og Magnús Bjarnason, Heiðvangi 8, Hafnafirði, þá ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 16. mars 2017 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi hvað varðar lokun á vegtengingu á milli Herjólfsbrautar og Garðahraunsvegar.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Garðabæ 1. mars 2018.

Málavextir: Á fundi skipulagsnefndar Garðabæjar 30. júní 2016 var samþykkt að auglýsa tillögu að breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns. Varðaði tillagan aðallega breytingar á gatnakerfi, þ. á m. að loka Garðahraunsvegi til vesturs þannig að ekki verði vegtenging við Herjólfsbraut. Afgreiðsla nefndarinnar var samþykkt á fundi bæjarráðs 5. júlí s.á. Athugasemdir bárust á kynningartíma tillögunnar varðandi umrædda lokun á vegtengingu, m.a. frá kærendum. Deiliskipulagstillagan var lögð fram að nýju á fundi skipulagsnefndar Garðabæjar 9. mars 2017 ásamt minnisblaði skipulagsstjóra um svör við athugasemdum. Samþykkti nefndin tillöguna með breytingum sem gerðar voru til að koma til móts við athugasemdir. Í breytingunum fólst m.a. að neyðarakstur og akstur strætisvagna yrði heimilaður frá Garðahraunsvegi að Herjólfsbraut í báðar áttir. Var sú afgreiðsla nefndarinnar samþykkt í bæjarráði 14. mars s.á. og í bæjarstjórn 16. s.m. Skipulagsbreytingin tók gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 10. október s.á.

Málsrök kæranda: Kærendur telja að deiliskipulagsbreytingin sé verulega íþyngjandi fyrir þau og aðra íbúa í nágrenninu. Ástæða þess að loka þurfi umræddri vegtengingu sé óljós og ekki hafi verið færð fram nein rök fyrir lokuninni. Breytingin feli í sér að vegur, sem hafi verið notaður áratugum saman og lagður fyrir opinbert fé, sé ekki lengur í boði fyrir verulegan hluta þeirra sem noti hann daglega. Umferð um hverfi kæranda verði þyngri og erfiðari þar sem lokað sé á mikilvæga tengingu á milli sveitarfélaga. Einnig feli breytingin í sér veruleg óþægindi fyrir íbúa hverfisins þar sem kærendur búa með tilheyrandi afleiðingum, svo sem lækkuðu verði fasteignar kæranda og annarra fasteigna í nágrenninu. Að mati kæranda sé verið að opna á þróun sem ekki geti talist heppileg þar sem eitt sveitarfélag fari þá leið að loka vegtengingu við annað bæjarfélag án þess að þurfa að taka á nokkurn hátt tillit til hagsmuna íbúa þess sveitarfélags. Þá sé ekki að sjá að samráð hafi verið haft við Vegagerðina í samræmi

við áskilnað 4. mgr. 2. gr. vegalaga nr. 80/2007. Verulegar líkur séu á því að umferð um Reykjavíkurveg, sem sé þjóðvegur í skilningi fyrrgreindra laga, muni stórauðkast vegna þessara breytinga.

Málsrök Garðabæjar: Af hálfu Garðabæjar er bent á að kærendur séu íbúar í öðru sveitarfélagi. Kærendur vísi til almennra hagsmuna íbúa sem tengist því að umferð geti farið um götur tiltekins svæðis eins og vegfarendum þyki best henta hverju sinni. Slíkir hagsmunir séu almenns eðlis en vandséð sé að kærendur eigi þá einstaklegu og lögvörðu hagsmuni sem séu skilyrði aðildar að kærumálum fyrir úrskurðarnefndinni. Af þessum ástæðum sé krafist frávísunar málsins.

Um efnið máls sé á það bent að fyrirkomulag gatna og umferðarmannvirkja í þéttbýli sé á forræði sveitarfélaganna og falli undir skipulagsvald þeirra. Í skipulagslögum nr. 123/2010 og skipulagsreglugerð nr. 90/2013 sé gert ráð fyrir því að gerð sé grein fyrir samgöngum og samgöngumannvirkjum í skipulagsáætlunum og að ákvarðanir séu þar teknar um þessi mannvirki. Þá séu í vegalögum ákvæði um forræði á vegum og í umferðarlögum séu heimildir til takmörkunar á notkun slíkra mannvirkja, t.d. með ákvörðunum um einstefnuakstur, bann við tiltekinni umferð og um aðrar takmarkanir á umferð sem lögreglustjóri ákveði að fengnum tillögum sveitarstjórnar hverju sinni. Verði borgararnir að sæta slíkum takmörkunum jafnvel þótt þær kunni að hafa í för með sér óþægindi fyrir þá, sbr. 2. mgr. 81. gr. umferðarlaga nr. 50/1987.

Ákvörðun um lokun tengingar Garðahraunsvegar við Herjólfsbraut styðjist við umferðaröryggissjónarmið. Bent sé á að í Aðalskipulagi Garðabæjar 2004-2016 sé gert ráð fyrir lengingu Herjólfsbrautar til vesturs og nýrri tengingu þaðan við gatnakerfi Garðabæjar, sem að miklu leyti muni þjóna sama tilgangi og núverandi tenging við Garðahraunsveg. Þá eigi lokunin sér stoð í aðalskipulagi þar sem umrædd tenging sé ekki sýnd á uppdrætti aðalskipulagsins. Í skipulagsreglugerð nr. 400/1998, sem í gildi hafi verið við staðfestingu aðalskipulagsins, hafi verið kveðið á um að í aðalskipulagi skyldi gera grein fyrir þegar byggðum og fyrirhuguðum samgöngumannvirkjum, s.s. þjóðvegum og höfnum, svo og helstu umferðaræðum og tengingum við þær, sbr. gr. 4.16.2. Herjólfsbraut verði að teljast meðal helstu umferðaræða og hefði því átt að sýna umrædda tengingu á uppdrætti aðalskipulags ef hún hefði átt að vera til frambúðar. Samkvæmt skipulagslögum skuli gera deiliskipulag á grundvelli aðalskipulags þar sem stefna þess sé nánar útfærð. Verði deiliskipulag ávallt að vera í samræmi við aðalskipulag og leiði af því að ekki hafi í raun verið heimilt að gera ráð fyrir umræddri tengingu í endurskoðuðu deiliskipulagi svæðisins.

Úrskurðarnefndinni bárust athugasemdir Hafnarfjarðarbæjar vegna hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar. Þar er henni andmælt vegna áhrifa á umferð innan Hafnarfjarðar. Vakin er og athygli á að Garðahraunsvegur og Herjólfsbraut séu megin umferðaræðar að Hrafnistu við Hraunvang og að ljóst sé að innbyrðis ósamræmi milli nýsamþykks aðalskipulags Garðabæjar, deiliskipulags Garðahrauns og deiliskipulags Hleina að Langeyrmölum hins vegar. Bæjaryfirvöld Hafnarfjarðar hafa að öðru leyti ekki látið mál þetta til sín taka.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um lögmæti þeirrar ákvörðunar bæjarstjórnar Garðabæjar frá 16. mars 2017 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns þar sem gert er ráð fyrir lokun vegtengingar Garðahraunsvegar til vesturs fyrir almennri umferð við Herjólfsbraut.

Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála geta þeir einir átt aðild að kærumáli fyrir nefndinni sem eiga lögvarða hagsmuni tengda þeirri ákvörðun sem kæra á. Í samræmi við aðildarhugtak stjórnarsýsluréttarins hefur þetta skilyrði verið túlkað svo að þeir einir teljist eiga lögvarða hagsmuni sem eiga einstaklegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls umfram aðra og jafnframt að þeir hagsmunir séu verulegir. Hin kærða ákvörðun felur í sér breytingu á vegakerfi í nágrenni húss kærenda, en með breytingunni eru umferðarhömlur settar á umferðarleið að fjölförnum stofnvegi. Verða kærendur því taldir eiga einstaklegra og lögvarinna hagsmuni að gæta í kærumáli þessu og verður því ekki fallist á frávísunarkröfu Garðabæjar sökum aðildarskorts.

Vald til að skipuleggja land innan marka sveitarfélags er í höndum sveitarstjórna, sbr. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Annast þær jafnframt og bera ábyrgð á gerð aðal- og deiliskipulags skv. 29. og 38. gr. laganna. Í skipulagsvaldi sveitarstjórna felst m.a. heimild til breytinga á gildandi deiliskipulagi, eins og kveðið er á um í 43. gr. laganna, en þess ber að gæta að breytingin rúmist innan heimilda aðalskipulags, sbr. 7. mgr. 12. gr. sömu laga.

Samkvæmt gildandi Aðalskipulagi Garðabæjar 2016-2030 og Aðalskipulagi Garðabæjar 2004-2016, sem var í gildi þegar hin kærða ákvörðun var tekin, er Garðahraunsvegur skilgreindur sem „annar vegur“. Ekki er kveðið með beinum hætti á um veltengingu í nefndum skipulagsáætlunum en á skipulagsuppdráttum sést aftur á móti hvar vegirnir mætast. Hafa verður í huga að ekki er gerð krafa um að á aðalskipulagsuppdraetti eða í greinargerð þess sé gerð grein fyrir öllum atriðum gatnakerfis. Verður og að gera ráð fyrir nokkru svigrúmi við gerð deiliskipulags til nánari útfærslu gatnakerfis, sbr. a-lið gr. 5.3.2.5. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, þar sem kveðið er á um að í deiliskipulagi skuli gera grein fyrir frekari stefnumörkun varðandi útfærslu gatnakerfis. Að því virtu verður litið svo á að sveitarfélaginu hafi verið heimilt að taka ákvörðun í deiliskipulagi um lokun Garðahraunsvegar til vesturs fyrir almennri umferð, en til þess ber að líta að vegurinn er hvorki stofn- né tengibraut. Hin kærða deiliskipulagsbreyting fer samkvæmt því ekki gegn aðalskipulagi og er áskilnaði 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga um innbyrðis samræmi skipulagsáætlana því fullnægt.

Í greinargerð umrædds deiliskipulags kemur fram að með nýjum Álfanesvegi hafi Garðahraunsvegur breyst úr stofnbraut í safngötu. Þá hafi gefist tækifæri til að þétta byggðina og skipuleggja íbúðahverfi með opnum svæðum, leiksvæðum og stígum. Í svari bæjarstjórnar við innsendum athugasemdum vegna deiliskipulagsins kemur fram að Garðahraunsvegur hafi lengi borið meiri umferð en hann hafi burði til. Hin þunga umferð um veginn hafi dregið verulega úr búsetugæðum nærliggjandi svæðis. Þá er vísað til þess að gerð hafi verið breyting á tillögunni sem falist hafi í því að heimila gegnumakstur strætisvagna og neyðarbíla. Í greinargerð deiliskipulagsins og svari bæjarstjórnar við athugasemdum hafa því komið fram þau efnisrök sem bjuggu að baki hinni kærðu ákvörðun. Verður að telja að þau sjónarmið hafi bæði verið lögmæt og málefnaleg.

Með vísan til þess sem að framan er rakið verður hin kærða ákvörðun ekki talin haldin form- eða efnisgöllum sem valdið geta ógildingu hennar. Verður kröfu kærenda þar um því hafnað.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist sökum mikils fjölda og umfangs mála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar bæjarstjórnar Garðabæjar frá 16. mars 2017 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Garðahrauns.

Ómar Stefánsson (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)