



Árið 2019, fimmtudaginn 14. febrúar, kom árskurðarnefnd 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. 149/2018, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 18. október 2018 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Bæjargarðs vegna uppsetningar á ljósamöstrum við íþróttavöll.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til árskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 23. desember 2018, er barst nefndinni 24 s.m., kærir Björgvin Skúli Sigurðsson, Túnfit 1, Garðabæ, þá ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 18. október 2018 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi. Bæjargarðs vegna uppsetningar á lýsingu fyrir íþróttavöll. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Jafnframt er þess krafist að sveitarfélaginu verði gert að stöðva allar framkvæmdir á Bæjargarðssvæðinu þar til fullunnin og samþykkt hönnunargögn liggi fyrir. Þá er þess krafist að árskurðarnefndin geri alvarlegar athugasemdir við vinnubrögð bæjarritara Garðabæjar og áminni hann fyrir rangfærslur.

Með bréfi til árskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 24. desember 2018, er barst nefndinni sama dag, kærir sami aðili ákvörðun byggingarfulltrúans í Garðabæ frá 30. nóvember s.á. um að samþykkja umsókn um byggingarleyfi fyrir ljósamöstrum við íþróttavöll í Bæjargarði. Er þess krafist að hið kærða byggingarleyfi verði felld úr gildi og jafnframt að framkvæmdir verði stöðvaðar til bráðabirgða. Með hliðsjón af því að sami aðili stendur að báðum kærumálunum, og að hinar kærðu ákvarðanir eru samofnar, verður síðara kærumálið, sem er nr. 150/2018, sameinað máli þessu.

Með tölvupósti til árskurðarnefndarinnar frá 8. febrúar 2019 fóru Styrmir Guðmundsson og Bryndís Alfreðsdóttir, Túnfit 2, Garðabæ, fram á að þeim verði heimilað að gerast meðkærendur í fyrrgreindu máli vegna breytingar á deiliskipulagi Bæjargarðs.

Þykir málið nægilega upplýst til að það verði tekið til endanlegs úrskurðar og verður því ekki tekin afstaða til framkominnar stöðvunarkröfu.

Gögn málsins bárust árskurðarnefndinni frá Garðabæ 10. og 24. janúar 2019.

Málavextir: Deiliskipulag Bæjargarðs er frá árinu 2007 og samkvæmt greinargerð þess var gert ráð fyrir opnu svæði með stígum, trjá- og runnagróðri, sem og fjölbreytilegri leikja- og útivistaraðstöðu. Hinn 3. mars 2017 tók gildi breyting á deiliskipulaginu, sem fól í sér að gert var ráð fyrir „sérútbúnum boltaflötum“. Í kjölfarið samþykkti bæjarstjórn Garðabæjar 18. maí 2017 umsókn bæraverkfræðings, sem fól m.a. í sér gerð gervigrasvallar í Bæjargarði.

Á fundi bæjarráðs Garðabæjar 3. júlí 2018 var samþykkt tillaga skipulagsnefndar um að auglýsa breytingu á deiliskipulagi Bæjargarðs. Í breytingunni fólst að gert yrði ráð fyrir sex 9,15 m háum ljósamöstrum við völinn. Tillagan var auglýst til kynningar 26. s.m. með fresti til athugasemda til 6. september s.á. Alls bárust níu athugasemdir, m.a. frá kæranda. Að kynningu lokinni var tillagan lögð að nýju fram á fundi skipulagsnefndar 17. september s.á. ásamt innsendum athugasemdum. Var málinu vísað til tækni- og umhverfissviðs til nánar úrvinnslu. Hinn 5. október s.á. tók tækni- og umhverfissvið saman umsögn með svörum við nefndum athugasemdum og var skipulagstillagan samþykkt á fundi bæjarstjórnar 18. s.m. Tók deiliskipulagsbreytingin gildi með auglýsingu þar um sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda 23. nóvember 2018.

Hinn 30. nóvember 2018 samþykkti byggingarfulltrúinn í Garðabæ umsókn tækni- og umhverfissviðs bæjarins um byggingarleyfi fyrir ljósamöstrum við gervigrasvöll í Bæjargarði. Á fundi bæjarráðs 4. desember s.á. var afgreiðsla byggingarfulltrúans samþykkt og mun byggingarleyfi hafa verið gefið út sama dag.

Málsrök kæranda: Kærandi vísar til þess að í áraraðir hafi staðið til að byggja bæjargarð á svæði sunnan Hraunholts og hafi svæðið síðan gengið undir nafninu Bæjargarður. Á árinu 2016 hafi Garðabær kynnt breytingar á deiliskipulagi svæðisins þar sem tvær boltaflatir hafi verið afmarkaðar á aðaluppdrætti, en önnur boltaflötin hefði þá verið notuð af börnum um margra ára skeið. Sveitarfélagið hafi fullyrt að hin boltaflötin yrði til almenningsnota og í skriflegum svörum sveitarfélagsins til íbúa hafi komið fram að hvorki væri gert ráð fyrir lýsingu né girðingu umhverfis flötina. Hvorki kærandi né aðrir hafi því séð ástæðu til að gera athugasemdir við deiliskipulagsbreytinguna.

Vorið 2017 hafi Garðabær borið út einblöðung í hús í nágrenninu til þess að vara við ónæði vegna framkvæmda við nýjan „minni knattspyrnuvöll“ í Bæjargarði. Sveitarfélagið hafi hafið framkvæmdir samdægurs. Við eftirgrennslan hafi íbúar komist að því að sveitarfélagið hafi staðið fyrir útboði þremur mánuðum fyrr á „nýjum æfingavelli“ við „[í]þróttasvæði í Ásgarði“. Samkvæmt gögnum útboðsins hafi verið áætlað að reisa upphitaðan gervigrasvöll sem yrði lýstur upp með sex 15 metra háum ljósamöstrum. Völlurinn hafi verið kyrfilega skilgreindur sem „æfingavöllur“ fyrir „íþróttasvæði Stjörnnar í Ásgarði“ og átt að „uppfylla sameiginlegar kröfur FIFA [Alþjóða knattspyrnusambandsins] og UEFA [Knattspyrnusambands Evrópu] um knattspyrnugrasvelli“. Sveitarfélagið hafi því ætlað sér að reisa alþjóðlegan knattspyrnuvöll í Bæjargarðinum.

Framkvæmdir hafi hafist áður en hönnun lýsingar og girðingar hafi legið fyrir. Sé það brot á 11. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi, en þar segi: „Heimilt er að samþykkja og gefa út framkvæmdaleyfi fyrir matsskyldri framkvæmd þótt nákvæm hönnunargögn liggi ekki fyrir varðandi alla áfanga framkvæmdarinnar. Í framkvæmdaleyfinu skal þá koma fram að fullunnin og samþykkt hönnunargögn skuli liggja fyrir áður en hefja megi framkvæmdir við einstaka áfanga framkvæmdarinnar.“ Íbúar hafi kært framkvæmdaleyfið til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála þar sem farið hafi verið fram á stöðvun framkvæmda til bráðabirgða. Úrskurðarnefndin hafi hafnað stöðvunarkröfunni á þeim forsendum að um jarðvegs- og yfirborðsframkvæmdir væri að ræða og hægt væri að „koma umræddu svæði í fyrra horf án mikillar fyrirhafnar“. Þetta hafi reynst rangar forsendur. Í greinargerð Garðabæjar í málinu hafi því verið haldið fram að í hugtakinu „boltaflöt“ felist „augljóslega heimild fyrir upphituðum, afgirtum og upplýstum gervigrasvelli eins og hér um ræðir“. Þá hafi því verið haldið fram að boltaflötin sé í „almenningsgarði og verði opin fyrir almenningi á sama tíma og

hann verði einnig notaður fyrir skipulagðar æfingar barna og ungmenna í bæjarfélaginu.“ Rangfærsla sveitarfélagsins sé endanlega ljós í samningi bæjarins við Ungmennafélagið Stjörmunu, en þar sé félaginu veitt full yfirráð yfir vellinum, hann verði aflæstur og félaginu verði heimilt að leigja hann út til þriðja aðila sér til tekjusköpunar. Allt verði það á kostnað aðgangs almennings að boltaflötinni.

Hinn 17. október 2017 hafi Garðabær gefið út framkvæmdaleyfi fyrir ljósabúnaði við boltaflötina. Kærandi hafi kært framkvæmdaleyfið til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Tæpu ári síðar hafi úrskurðarnefndin kveðið upp frávísunarúrskurð þar sem sveitarfélagið hafi breytt áætlunum sínum í millitíðinni. Allan þann tíma hafi Garðabær fengið að halda áfram óáreittur við framkvæmdir í Bæjargarði án þess að íbúar fengju rönd við reist því dráttur úrskurðarnefndarinnar hafi haldið málinu í gíslingu. Hinn 8. janúar 2018 hafi fengist staðfesting frá Skipulagsstofnun á því að ljósamöstrin krefðust breytingar á deiliskipulagi, en Garðabær hafi hunsað þá niðurstöðu. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi sveitarfélaginu borið að afhenda gögn til úrskurðarnefndarinnar innan 30 daga frá því að kæra var lögð fram, en sveitarfélagið hafi tekið rúmlega fjóra mánuði til þess.

Ljóst sé að auglýsing deiliskipulagstillögunnar uppfylli ekki kröfur laga. Garðabær hafi auglýst fyrirhugaða breytingu á deiliskipulagi 26. júlí 2018, en hinn 5. september s.á. hafi sveitarfélagið bætt við sérstökum skýringaruppdrætti þar sem fram komi mikilvæg atriði sem ekki hafi áður komið fram. Meðal annars hafi loftmynd verið breytt, lögun á mönum verið bætt við uppdrátt ásamt nákvæmum sniðmyndum af áhrifum ljósamastra á nágrennið. Frestur hafi verið óbreyttur eða til næsta dags. Auglýsingin brjóti því í bága við skipulagslög, sem geri kröfur um að auglýsing sé birt með nauðsynlegum gögnum og sex vikur veittar til að gera athugasemdir.

Í athugasemdum Skipulagsstofnunar frá 20. janúar 2017 sé fjallað um breytingar Garðabæjar á deiliskipulagi Ásgarðs. Athugasemdirnar nái m.a. til ljósamastra, en þar segi: „Skipulagsstofnun hefur farið yfir framlögð gögn og gerir athugasemd við að sveitarstjórn birti auglýsingu um samþykkt deiliskipulagsbreytingarinnar í B-deild Stjórnartíðinda sbr. eftirfarandi atriði: [...] Skilmála vantar fyrir ljóskastara á möstrum, um skermum og takmarkanir sem við geta átt (s.s. á hvaða tímum sólarhrings notkun er heimil).“ Í hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu sé ekkert fjallað um takmarkanir notkunar á ljósamöstrum og íþróttavellinum, s.s. á hvaða tímum sólarhrings notkun sé óheimil. Þá hafi Garðabær ekki sent öll nauðsynleg gögn til Skipulagsstofnunar þegar stofnunin hafi fjallað um auglýsinguna vegna deiliskipulagsbreytinganna. Sveitarfélagið hafi þannig hvorki sent þangað athugasemdir kæranda né annarra íbúa og því hafi stofnunin ekki getað vitað af efni þeirra. Þetta sé brot á kröfum laga um meðferð deiliskipulagsbreytinga.

Í Aðalskipulagi Garðabæjar 1995-2015 hafi verið kynntar hugmyndir um svokallaðan Bæjargarð. Í gildandi aðalskipulagi séu áform um Bæjargarð staðfest. Í greinargerð deiliskipulags Bæjargarðs frá 2007 segi m.a. að gert sé ráð fyrir stígum, trjá- og runnagróðri, sem og fjölbreytilegri leikja- og útivistarstöðu. Þá sé gert ráð fyrir mótun lands, svo sem útsýnishæð, áhorfenda- og sleðabrekku og frágangi á lækjarbökkum, sérstaklega í námunda við félagsheimili Stjörnnunnar. Ljóst sé að áform um að reisa upphitaðan, upplýstan knattspyrnuvöll með gervigrasi, sex 9,15 m ljósamöstrum og 2 m hárrí læstri stálvirsgríðingu, sem uppfylli kröfur Alþjóða knattspyrnusambandsins FIFA og Knattspyrnusambands Evrópu, samræmist ekki aðalskipulaginu, en þar sé svæðið skilgreint sem opið svæði. Slíka velli sé eingöngu heimilt að reisa á skilgreindum íþróttasvæðum. Þá falli Bæjargarður innan svokallaðra „Grænna geira“ samkvæmt Aðalskipulagi Garðabæjar 2004-2016, sem tengi byggð við upplands- og

strandsvæði í Gálghaumi, en þar komi fram að samkvæmt svæðisskipulagi skuli ekki reisa neinar byggingar eða mannvirki sem dragi úr tengslum upplandsins við ströndina. Ljósamöstrin og girðingin séu mannvirki samkvæmt skilgreiningu laga, enda þurfi að gefa út byggingarleyfi fyrir þeim. Bæði ljósamöstrin og knattspyrnuvöllurinn dragi úr tengslum upplandsins við ströndina, enda sé mikill farartálmi af slíkum velli þar sem girðingar hindri umferð og ljósamöstrin verði áberandi hluti af ferðlagi hvers þess sem ferðist um svæðið.

Við gerð deiliskipulags sé skylt lögum samkvæmt að fjalla um áhrif deiliskipulagsbreytinga á umferð og öryggi. Með breytingu á boltaflöt í íþróttaföt verði aukin umferð um Bæjargarðssvæðið og þörf á aðgengi fyrir fatlaða o.þ.h. Engin umfjöllun sé um þetta í auglýsingu Garðabæjar eða öðrum gögnum. Gera verði kröfu um að sveitarfélagið fjalli um slíkt.

Með núverandi áformum um deiliskipulagsbreytingar sé Garðabær að viðurkenna að bærinn hafi brotið gegn gildandi deiliskipulagi og sé að reyna að bjarga málum eftir á. Slíkt sé brot á stjórnsýslulögum og efni mögulegrar stjórnsýslukæru. Í fyrri greinargerðum sveitarfélagsins til úrskurðarnefndarinnar hafi verið færð ítarleg rök fyrir því að hinn alþjóðlegi knattspyrnuvöllur falli innan þágildandi deiliskipulags. Í svari sveitarfélagsins við fyrirspurnum kæranda segi að það sé skoðun þess að ekki þurfi í deiliskipulagi að gera sérstaka grein fyrir lýsingu vallarins. Sveitarfélagið hafi ekki fært nein rök fyrir því að breyta þurfi deiliskipulaginu og því beri að hafna henni.

Samkvæmt 11. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi sé gerð krafa um að fullunnin og samþykkt hönnunargögn liggi fyrir áður en hefja megji framkvæmdir. Kærandi fari fram á að allar framkvæmdir við Bæjargarðssvæðið verði stöðvaðar þar til ákvæði nefnds reglugerðarákvæðis sé uppfyllt. Þá hafi Garðabær orðið uppvís að því að afvegaleiða úrskurðarnefndina í tveimur greinargerðum bæjarins frá 19. júní 2017 og 22. mars 2018. Sé þessi málatalbúnaður þess eðlis að úrskurðarnefndin geti ekki látið hann óátalinn. Sé því farið fram á að úrskurðarnefndin geri alvarlegar athugasemdir við vinnubrögð bæjarritara Garðabæjar og áminni hann fyrir rangfærslurnar.

Að því er varði kröfu kæranda um að fella byggingarleyfi fyrir ljósamöstrunum úr gildi vísar kærandi til þess að í athugasemdum Skipulagsstofnunar komi fram að í skilmálum þurfi að koma fram takmarkanir sem eigi við um notkun ljósamastara. Byggingarleyfið hafi ekki að geyma þá skilmála sem Skipulagsstofnun geri ráð fyrir. Ekki sé að sjá á gögnum frá byggingarfulltrúa að fjallað hafi verið um þessar kröfur. Einnig komi fram í nefndum athugasemdum stofnunarinnar að gera þurfi grein fyrir áhrifum ljósamastara á umhverfið, þ. á m. gagnvart íbúum í nágrenninu. Í gögnunum sé að finna myndir af „blanket spill“, sem sýni áhrif á allra næsta nágrenni vallarins en nái ekki til næstu íbúðarhúsa við Túnfit. Þá sé birtumagn samkvæmt gögnum frá byggingarfulltrúa langt umfram heimildir í deiliskipulagi. Samkvæmt deiliskipulaginu verði birtumagn lýsingar 200 lúx en í gögnum frá byggingarfulltrúa komi fram að birtustig sé miklu meira, eða allt að 354 lúx. Vegna þessa atriðis hafi kærandi sent fyrirspurn til Skipulagsstofnunar og svar hennar, dags. 14. janúar 2019, hafi verið á þann veg að „líta beri til 200 lux sem hámarkslýsingar.“ Byggingarleyfið uppfylli því ekki skilyrði laga og beri að fella úr gildi.

Varðandi fullyrðingu Garðabæjar um að 200 lúx lýsing sé „sambærileg við götulýsingu“ þá hafi bæði Veitur og HS Veitur hafnað því. Götulýsing á Íslandi sé byggð á ÍST EN 13201 staðlinum um veglýsingu, sem gefinn sé út af Staðlaraði Íslands. Ljóstæknifélag Íslands hafi staðfest að

samkvæmt staðlinum sé lýsing við götustíga að jafnaði 5-10 lúx. Sú lýsing sem Garðabær áformi sé því 20-40 sinnum meiri en götulýsing.

Engin dæmi finnst frá öðrum sveitarfélögum um að sambærilegt íþróttamannvirki sé reist á skilgreindu opnu svæði samkvæmt aðalskipulagi. Til samanburðar sé bent á deiliskipulagsbreytingu Reykjavíkurborgar á útivistarsvæði í Úlfarsárdal frá júní 2008. Í greinargerð deiliskipulags þess svæðis komi fram að íþróttavöllur sem þar um ræði sé á skipulögðu íþróttasvæði en ekki opnu svæði. Lýsing á vellinum sé frá 200 lúx og skilgreind sem flóðlýsing. Þá sé skýrt kveðið á um það hvenær lýsing verði á svæðinu, þ.m.t. á hvaða tímum ársins og klukkan hvað.

Frekari rök og sjónarmið kæranda liggja fyrir í málinu sem ekki verða rakin hér nánar, en úrskurðarnefndin hefur haft þau öll til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Málsrök Garðabæjar: Af hálfu sveitarfélagsins er vísað til þess að krafa kæranda um stöðvun allra framkvæmda á Bæjargarðssvæðinu, þar til fullunnin og samþykkt hönnunargögn liggi fyrir, feli ekki í sér kröfu um stöðvun framkvæmda á grundvelli 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, þar sem krafan sé ekki bundin við framkvæmdir á grundvelli hinnar kærðu ákvörðunar. Krafist sé miklu víðtækari stöðvun, auk þess sem henni sé ætlað að vara þar til fullunnin og samþykkt hönnunargögn liggi fyrir, en ekki aðeins þar til úrskurður gengur í málinu. Hvergi sé að finna heimild í lögum til þess að úrskurðarnefndin stöðvi framkvæmdir með þeim hætti sem hér sé krafist. Þá sé krafa kæranda um að úrskurðarnefndin geri athugasemdir við vinnubrögð bæjarritara og áminni hann ekki studd neinum haldbærum rökum. Úrskurðarnefndin hafi engar slíkir heimildir og valdsvið hennar sé afmarkað með skýrum hætti í 1. gr. laga nr. 130/2011. Fyrirnefndum kröfum beri að vísa frá.

Með hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu sé einungis veitt heimild til að setja upp lýsingu við íþróttavöll sem eigi sér stoð í gildandi deiliskipulagi fyrir umrætt svæði. Kærandi reyni að koma að ýmsum málsástæðum sem lúti að gildi deiliskipulags svæðisins frá 2007, með þeirri breytingu sem gerð hafi verið haustið 2016, þegar samþykkt hafi verið ákvæði í deiliskipulagi svæðisins um íþróttavöll þann sem hér um ræði. Megi raunar segja að flestar málsástæður kæranda varði ekki hina kærðu ákvörðun heldur lúti að gildi þess deiliskipulags sem fyrir hafi gilt á svæðinu. Geti þær því ekki komið til álita við úrlausn málsins.

Framsetning umræddrar skipulagstillögu í auglýsingu hafi verið fullnægjandi og breyti engi þótt skýringarmynd hafi verið sett fram síðar, umfram skyldu. Samkvæmt 4. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 skuli skipulagstillaga sett fram á uppdrætti og í greinargerð. Í hinni kærðu skipulagsbreytingu sé á uppdrætti gerð grein fyrir staðsetningu fyrirhugaðra ljósamastra og í greinargerð á uppdrættinum komi fram hæð mastranna, hámarksbirtumagn lýsingar og áskilið að lampar séu með stefnuvirkri LED-lýsingu, þannig að auðveldara sé að stýra birtu og minnka þannig áhrif lýsingarinnar á nærliggjandi byggð. Tillagan varði aðeins umrædda lýsingu en ekki önnur atriði, svo sem frágang vallarins eða landmótun, og hafi ekki verið gerð athugasemd við hana við yfirferð Skipulagsstofnunar, sbr. bréf hennar frá 14. nóvember 2018. Af því megi ráða að stofnunin hafi ekki talið að í skilmálum þyrfti að greina takmarkanir á notkun ljósamastranna, svo sem um notkunartíma ljósanna. Fáí því ekki staðist sú málsástæða kæranda að skipulaginu sé áfátt að þessu leyti. Sé ekki heldur hægt að leggja að jöfnu þær kröfur sem gera verði til skilmála um lýsingu þá sem hér um ræði annars vegar og um lýsingu á íþróttasvæðinu við Ásgarð hins vegar, þar sem á Ásgarðssvæðinu sé um að ræða allt að 22 m há möstur með lömpum sem séu 500 lux á móti 9,15 m háum möstrum með lömpum allt að 200 lúx. Augljóst megi vera að mannvirki þessi séu langt frá því að vera sambærileg, eins og berlega

megi ráða af mismunandi afstöðu Skipulagsstofnunar til þeirra. Þá sé einnig vísað til þess að fyrir liggi reglur um notkun umrædds vallar þar sem fram komi takmarkanir á notkun hans og eins tímatakmarkanir á notkun lýsingar.

Að því er varði þá málsástæðu kæranda að Garðabær hafi ekki sent Skipulagsstofnun tilskilin gögn, svo sem athugasemdir kæranda og annarra íbúa, þá sé ljóst að flestar athugasemdirnar hafi ekki átt við um tillöguna. Í umsögn sveitarfélagsins hafi skilmerkilega verið greint frá því að hverju athugasemdirnar hafi lotið. Síðan sé hverjum lið svarað fyrir sig og hafi engin athugasemd verið gerð af hálfu Skipulagsstofnunar við þetta verkleg. Ekki verði séð að skort hafi á fullnægjandi gögn að þessu leyti.

Kærandi virðist telja að með hinni kærðu ákvörðun hafi fyrst og fremst verið tekin ákvörðun um að gera umræddan íþróttavöll í Bæjargarði. Svo sé ekki heldur hafi völlurinn verið settur inn í deiliskipulag með breytingu á deiliskipulagi Bæjargarðs árið 2016. Engin breyting hafi verið gerð á stærð eða staðsetningu vallarins með hinni kærðu ákvörðun og ekki felist nokkur efnisbreyting í því þótt hann sé nefndur íþróttavöllur í stað boltaflatar. Einungis hafi verið um það að ræða að samþykka heimild fyrir lýsingu við völlinn til að taka af öll tvímæli um réttmæti þeirrar framkvæmdar. Garðabæ hafi verið heimilt að setja í skipulagið heimild fyrir lýsingu við völlinn óháð því hvort framkvæmdin væri háð skipulagi eða ekki. Málsástæður sem lúti að því að völlurinn rúmist ekki innan aðalskipulags hefði þurft að koma fram þegar heimild fyrir gerð vallarins hafi verið sett í skipulag á árinu 2016 og geti þau álitaefni ekki komið til umfjöllunar í þessu máli. Af þeim sökum beri að hafna þessari málsástæðu og þurfi því ekki að færa rök fyrir því að nefndur völlur falli innan heimilda aðalskipulags. Af sömu ástæðu verði að hafna því sem kærandi haldi fram að skort hafi á umfjöllun um umferð og öryggismál, enda eigi engin breyting sér stað varðandi þessa þætti þótt til komi lýsing við umræddan völl.

Hið kærða byggingarleyfi sé útgefið af byggingarfulltrúa 4. desember 2018 í samræmi við ákvæði 9. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki, en byggingaráform hafi verið samþykkt á fundi bæjarráðs sama dag, sbr. 2. gr. samþykktar um afgreiðslur byggingarnefndar Garðabæjar nr. 863/2011. Við útgáfu byggingarleyfis hafi þess verið gætt að umrædd framkvæmd væri í samræmi við deiliskipulag Bæjargarðs og séu engin efni til að fallast á kröfu kæranda um ógildingu leyfisins.

Nauðsynlegt sé að taka fram að ekki sé um að ræða keppnislýsingu eða flóðlýsingu við umræddan boltavöll í Bæjargarði heldur svokallaða punktlýsingu, eins og algengt sé á minni gervigrasvöllum til að auka notagildi þeirra í svartasta skammdeginu. Lýsingin sé þannig hönnuð að hún muni valda óverulegum grenndaráhrifum ef nokkrum. Styrkleiki lýsingarinnar sé stillanlegur, en samkvæmt skipulagi sé miðað við að birtumagn sé stillt á 200 lúx. Almennu séu slíkir vellir lýstir og geti það engan veginn hafa komið kæranda á óvart að til uppsetningar slíkrar lýsingar kæmi við völlinn. Gervigrasvöllurinn muni verða nýttur til skipulegs íþróttastarfs fyrir börn og ungmenni og einnig muni völlurinn nýtast almenningi. Telja verði að hagsmunir almennings til að fá upplýstan völl gangi framar meintum hagsmunum kæranda í málinu.

Garðabær hafi gert samkomulag við Ungmennafélagið Stjörnuna um afnot að gervigrasvælinum og þar komi fram að völlurinn skuli ekki nýttur til æfinga eftir kl. 21:00 á kvöldin. Með því sé verið að koma í veg fyrir hugsanlegt ónæði frá vellinum gagnvart næsta nágrenni. Rétt þygi að taka fram að samningur bæjarins við félagið hafi engin áhrif á að bæjaryfirvöld fari með fullt forræði yfir vellinum og muni ávallt tryggja að notkun hans valdi ekki ónæði fyrir næsta nágrenni umfram það sem eðlilegt geti talist. Ekki sé um keppnisvöll að ræða heldur

almennan íþróttavöll með takmarkaðri lýsingu. Þar sem ekki sé um keppnislýsingu eða flóðlýsingu að ræða sé ekki ástæða til að setja ákvæði um almennar notkunarreglur í deiliskipulagsskilmála frekar en almennt gerist um upplýst leiksvæði.

Verði fallist á að um frávík frá skilmálum sé að ræða þá sé það svo óverulegt að falla myndi undir heimiluð frávík í 3. mgr. 43. gr. skipulagslaga, sbr. einnig gr. 5.8.4. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, og hefði því allt að einu verið heimilt að veita leyfið, svo sem gert hafi verið.

Vettvangsskoðun: Úrskurðarnefndin kynnti sér aðstæður á vettvangi 31. janúar 2019 að viðstöddum fulltrúum málsaðila og fulltrúum bæjaryfirvalda.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um breytingu á deiliskipulagi Bæjargarðs í Garðabæ, þar sem gert er ráð fyrir sex 9,15 m háum ljósamöstrum við íþróttavöll, og um veitingu byggingarleyfis fyrir þeim ljósamöstrum.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er kærufrestur til nefndarinnar einn mánuður frá því kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um ákvörðunina. Sé um að ræða ákvarðanir sem sæta opinberri birtingu telst kærufrestur frá birtingu ákvörðunar og samkvæmt 8. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 telst sá dagur sem fresturinn er talinn frá ekki með í frestinum. Hin kærða deiliskipulagsbreyting var samþykkt á fundi bæjarstjórnar Garðabæjar 18. október 2018 og tók hún gildi með auglýsingu þar um í B-deild Stjórnartíðinda 23. nóvember s.á. Var því lokadagur kærufrests vegna umræddrar ákvörðunar 24. desember 2018, en beiðni íbúa að Túnfit 2 um að gerast aðilar að fyrirbyggjandi kæru vegna deiliskipulagsbreytingarinnar barst úrskurðarnefndinni 8. febrúar 2019, eða um einum og hálfum mánuði eftir að kærufrestur rann út. Í 28. gr. stjórnsýslulaga er kveðið á um að vísa beri kæru frá, berist hún að liðnum kærufresti. Þar sem ekki verður séð að þær ástæður séu fyrir hendi sem heimila að taka mál til meðferðar að liðnum kærufresti samkvæmt nefndu lagaákvæði verður ekki fallist á að játa nefndum aðilum kæruaðild að kærumáli þessu vegna deiliskipulagsbreytingarinnar.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 130/2011 hefur úrskurðarnefndin það hlutverk að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvæðana og ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Fellur það utan valdheimilda úrskurðarnefndarinnar að hafa eftirlit með vinnubrögðum einstakra starfsmanna sveitarfélaga og þ. á m. að veita þeim áminningu. Að sama skapi fellur það utan valdheimilda nefndarinnar að taka ákvörðun um stöðvun allra framkvæmda á tilteknu svæði þar til fullunnin og samþykkt hönnunargögn liggi fyrir, enda einskorðast heimild úrskurðarnefndarinnar til stöðvunar framkvæmda til bráðabirgða við þann tíma sem kærumál er til meðferðar hjá nefndinni, sbr. 5. gr. fyrrgreindra laga. Verða þessar kröfur kæranda því ekki teknar til efnislegrar meðferðar.

Eins og fram kemur í málavaxtalýsingu tók gildi breyting á deiliskipulagi Bæjargarðs 3. mars 2017 þar sem gert er ráð fyrir „sérútbúnum boltaflötum“. Það skipulag sætir ekki lögmætisathugun í máli þessu, enda eins mánaðar kærufrestur skv. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 löngu liðinn. Málsástæður kæranda er varða lögmæti íþróttavallarins sjálfs, sem gerður var á grundvelli skipulagsbreytingarinnar frá árinu 2017, geta því ekki komið til skoðunar hér.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 fara sveitarfélög með vald til gerðar deiliskipulagsáætlana. Við beitingu þess valds ber m.a. að haga málsmeðferð

þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn, þó svo að hagur heildarinnar verði hafður að leiðarljósi, sbr. 1. mgr. 1. gr. skipulagslaga. Í skipulagsvaldi sveitarfélaga felst viðtæk heimild til breytinga á þegar gerðum deiliskipulagsáætlunum, sbr. 1. mgr. 43. gr. laganna. Þessu valdi eru aðallega settar skorður með kröfu um samræmi við aðalskipulagsáætlanir og lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins.

Samkvæmt Aðalskipulagi Garðabæjar 2016-2030, sem tók gildi 4. maí 2018, er svæðið Bæjargarður á skilgreindu opnu svæði, merkt 3.02 Op. Í 1. mgr. gr. 6.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 er tekið fram að sé gert ráð fyrir landnotkun á sama reit sem fellur undir fleiri en einn landnotkunarflokk skuli sá flokkur tiltekinn fyrir reitinn sem sé ríkjandi en umfang annarrar landnotkunar tilgreint í skilmálum. Í greinargerð gildandi aðalskipulags er fjallað um landnotkun opinna svæða í kafla 3.15 og kemur þar fram að Bæjargarður verði nýttur í tengslum við íþróttamiðstöðina í Ásgarði. Þá er rakið í kafla 6.2, um breytingar á landnotkun frá fyrra aðalskipulagi, að heimild fyrir íþróttavelli hafi verið sett í ákvæði um Bæjargarðinn. Með hliðsjón af framangreindu verður ekki talið að hin umdeilda deiliskipulagsbreyting, sem einungis heimilar áður nefnd ljósamöstur við boltavöllinn, gangi gegn fyrrgreindri stefnu aðalskipulags, sbr. 3. mgr. 37. gr. skipulagslaga, og er áskilnaði 7. mgr. 12. gr. laganna um innbyrðis samræmi gildandi skipulagsáætlana því fullnægt.

Deiliskipulagsbreytingin var auglýst til kynningar í samræmi við reglur skipulagslaga um almenna meðferð breytinga á deiliskipulagi skv. 1. mgr. 43. gr. laganna og átti kærandi kost á að koma á framfæri athugasemdum sínum vegna hennar, sem hann og gerði. Raskar það ekki gildi auglýsingarinnar að skýringaruppdráttur við tillöguna hafi bæst við í lok kynningartímans, enda telst hann ekki hluti hinnar kærðu ákvörðunar, sem sett er fram á skipulagsuppdrátti og í skipulagsgreinargerð, sbr. 4. mgr. 37. gr. skipulagslaga. Samþykkt tillaga, ásamt samantekt um málsmeðferð, athugasemdir og svör við athugasemdum, var send Skipulagsstofnun til lögboðinnar afgreiðslu í samræmi við 1. mgr. 42. skipulagslaga og gerði stofnunin ekki athugasemd við birtingu auglýsingar um samþykkt skipulagsins. Öðlaðist deiliskipulagið gildi með birtingu auglýsingar þar um í B-deild Stjórnartíðinda 23. nóvember 2018. Verður því ekki annað séð en að málsmeðferð tillögunnar hafi verið í samræmi við ákvæði skipulagslaga.

Þótt fallist sé á það með kæranda að lýsing umdeilds íþróttasvæðis geti haft töluverð grenndaráhrif gagnvart fasteignum í næsta nágrenni getur það ekki eitt og sér raskað gildi umdeildrar deiliskipulagsbreytingar, en í 51. gr. skipulagslaga er kveðið á um bótarétt þeirra sem sýna fram á fjártjón af völdum skipulags eða breytinga á skipulagi.

Að öllu framangreindu virtu þykir hin kærða deiliskipulagsbreyting ekki haldin þeim form- eða efnisannmörkum sem leitt geti til ógildingar hennar.

Í skipulagsskilmálum umræddrar deiliskipulagsbreytingar er tekið fram að birtumagn lýsingar frá ljósamöstrum við boltavöllinn í Bæjargarði verði 200 lúx og til að tryggja að lýsing trufli ekki íbúðarbyggð í nágrenni við völlinn skuli lampar vera með stefnuvirkri LED-lýsingu. Fram kemur í samþykkttri umsókn um byggingarleyfi að upplýsingar um ljósamöstur megi sjá í deiliskipulagi. Þá segir í útgefnu byggingarleyfi fyrir ljósamöstrunum frá 4. desember 2018 að öll framkvæmd skuli unnin eftir samþykktum aðal- og séruppdráttum, byggingar- og verklýsingum og gildandi lögum og reglugerðum um skipulags- og byggingarmál. Samkvæmt samþykktum uppdráttum byggingarleyfisins er staðsetning mastranna í samræmi við gildandi deiliskipulagsuppdrátt. Var hið kærða byggingarleyfi því í samræmi við gildandi deiliskipulag, svo sem áskilið er í 11. gr. og 1. tl. 1. mgr. 13. gr. mannvirkjalaga nr. 160/2010. Með vísan til

þess, og þar sem ekki liggur fyrir að annmarkar hafi verið á málsmeðferð við töku ákvörðunar um hið umdeilda byggingarleyfi, verður gildi leyfisins ekki raskað.

Að öllu framangreindu virtu er kröfu kæranda um ógildingu hinna kærðu ákvarðana hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar bæjarstjórnar Garðabæjar frá 18. október 2018 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Bæjargarðs vegna uppsetningar á ljósamöstrum við íþróttavöll.

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar byggingarfulltrúans í Garðabæ frá 30. nóvember 2018 að samþykkja umsókn um byggingarleyfi fyrir ljósamöstrum við íþróttavöll í Bæjargarði.

Að öðru leyti er kærumáli þessu vísað frá úrskurðarnefndinni.

Ómar Stefánsson (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)

