

Bæjarstjórn Hornafjarðar
Hafnarbraut 27
780 Höfn

Sent í tölvupósti til Sigurjóns Andréssonar, bæjarstjóra

Horn, 10. nóvember 2024

Efni: Áskorun um að fella niður skilyrði um deiliskipulag fyrir uppbyggingu gistirýma á einstaka jörðum samkvæmt Aðalskipulagi Hornafjarðar

Tilgangur þessara bréfaskrifa er fyrst og fremst að vekja athygli bæjarstjórnar á breytingu á Aðalskipulagi Hornafjarðar 2012-2030, sem samþykkt var í bæjarstjórn 14. desember 2017. Breytingin tók gildi 28. febrúar 2018 með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda.

Ákvörðun bæjarstjórnar um breytingu á aðalskipulaginu fór gegn jafnræðissjónarmiðum að baki 11. gr. stjórnarsýslulaga og meðalhófsreglu 12. gr. laganna þegar höfð er hliðsjón af stefnu aðalskipulagsins um uppbyggingu í ferðapjónustunni, almennri framkvæmd skipulagsmála hjá sveitarfélaginu og aðstæðum á viðkomandi jörðum. Ég tel að mismununin gagnvart einstaka landeigendum sem skipulagsbreytingin nær til styðjist ekki við lögmætar forsendur.

Að mínu mati ber bæjarstjórn að breyta aðalskipulaginu, annað hvort að heimila öllum landeigendum í dreifbýlinu að halda áfram uppbyggingu í ferðapjónustunni án deiliskipulagsgerðar eða þá að öllum landeigendum verði gert skylt að vinna deiliskipulag fyrir frekari uppbyggingu í ferðapjónustunni. Óháð því hvor leiðin verður fyrir valinu ber bæjarstjórn skylda til að leiðrétta þá mismunun sem ákvörðunin frá 14. desember 2017 hefur í för með sér fyrir einstaka landeigendur. Ég hvet bæjarstjórn til að endurskoða ákvörðunina m.t.t. meðalhófs og jafnræðissjónarmiða.

Til upprifjunar þá fól breytingin í sér að landnotkunarflokkur 11 jarða í dreifbýlinu var breytt að hluta úr landbúnaðarsvæði í verslunar- og þjónustusvæði. Breytingin fól í sér að 11 jarðir fengu auknar heimildir til uppbyggingar gistirýma innan nýrra skilgreindra svæða. Breytingin var í samræmi við stefnu Aðalskipulags Hornafjarðar 2012-2030 að styðja við frekari uppbyggingu ferðapjónustu í sveitarfélaginu og fjölga gistirýmum í dreifbýlinu. Breytingin fól m.a. í sér heimildir viðkomandi jarða til að byggja áfram upp fjölbreytta gistimöguleika og styrkja þannig tekjugrundvöll íbúa í sveitunum og atvinnumöguleika í sveitarfélaginu. Breytingin náði m.a. til Horns þar sem 10 ha. landbúnaðarsvæði var breytt í verslunar- og þjónustusvæði. Innan verslunar- og þjónustusvæðisins er nú heimild fyrir gistirými fyrir allt að 120 gesti, tjaldstæði og þjónustuhús með veitingar.

Sá hluti ákvörðunarinnar að breyta landnotkunarflokki viðkomandi jarða er í samræmi við markmið aðalskipulagsins en ekki sá hluti breytingarinnar sem er íþyngjandi fyrir einstaka jarðir og felur í sér skilyrði um deiliskipulag fyrir uppbyggingu ferðaþjónustunnar. Ég geri athugasemd við þennan hluta ákvörðunarinnar, þ.e.a.s. að setja íþyngjandi skilyrði á einstaka jarðir þannig að uppbygging gistirýma geti einungis átt sér stað á grundvelli deiliskipulags, á meðan uppbygging á öðrum jörðum er heimil án deiliskipulags. Líkt og fyrr segir leiðir breytingin til mismununar milli jarða, þannig að einum landeiganda er heimilt að byggja gistirými án deiliskipulags en öðrum er það ekki, þrátt fyrir að aðstæður séu sambærilegar á jörðunum.

Í þessu samhengi vek ég athygli á því að á jörðinni **Flatey** er heimilt að byggja gistirými fyrir allt að 120 gesti án deiliskipulags en á jörðinni **Horni** er heimilt að byggja gistirými fyrir allt að 120 gesti á grundvelli deiliskipulags. Í mínum huga er ekkert sem réttlætir að á jörðinni Flatey sé **heimilt** að veita byggingarleyfi fyrir gistiheimili eða hóteli fyrir 120 gesti án deiliskipulags en á jörðinni Horni sé **óheimilt** að veita byggingarleyfi fyrir gistiheimili eða hóteli fyrir 120 gesti nema að deiliskipulag sé í gildi.

Ákvörðun þáverandi bæjarstjórnar að heimila eiganda Flateyjar að nýta uppbyggingarheimildir án deiliskipulags en ekki eiganda Horns er skýrt brot á meginreglum stjórnslýsluréttar og hefur leitt til grófrar mismununar á réttindum jarðanna. Hér er um ólögmæta mismunun að ræða og brot á jafnræðisreglu stjórnslýslulaga. Ég tel einsýnt að fyrrverandi bæjarstjórn hafi ekki horft til jafnræðis landeigenda þegar breyting á aðalskipulaginu var samþykkt 14. desember 2017. Fól staðfesting og gildistaka breytingar á aðalskipulaginu því í sér ólögmæta stjórnvaldsákvörðun.

Til viðbótar framangreindri mismunun milli jarðanna Flateyjar og Horns þá tók breytingin frá 14. desember 2017 jafnframt til jarðarinnar **Suðurhús** en þar er heimilt að byggja gistirými fyrir allt að **100 gesti án deiliskipulags**. Á jörðinni **Skjólshólum** er heimilt að byggja gistirými fyrir allt að 60 gesti án deiliskipulags. Þá má nefna **Sauðanes** en þar er ekki skilyrði um gerð deiliskipulags en heimildin nær til uppbyggingar gistirýma fyrir allt að 30 gesti. Hins vegar er jörðunum **Hvammi** (40 gestir), **Þorgeirsstöðum** (60 gestir), **Hafnarnesi** (60 gestir), **Birkifelli** (20 gestir), **Nýpugörðum** (60 gestir) og **Leiti** (60 gestir) óheimilt að nýta sínar uppbyggingarheimildir án deiliskipulags.

Ennfremur vek ég athygli bæjarstjórnar á breytingu á Aðalskipulagi Hornafjarðar 2012-2030, sem samþykkt var í bæjarstjórn 10. febrúar 2022, og gildir um lögbýlið Borgarhöfn **Neðribæ**. Fyrir breytinguna var einbýlishús, fjós, fjárhús og hlöður á jörðinni. Með breytingunni var landnotkun á hluta jarðarinnar breytt úr landbúnaðarsvæði í verslunar- og þjónustusvæði (VÞ45). Eftir breytinguna er heimilt að byggja allt að **75 gistirými eða 150 gesti**, frístundahús, 4 hús og tjaldsvæði fyrir allt að 300 gesti á þriggja hektara svæði **án deiliskipulags**. Þrátt fyrir að uppbyggingarheimildir á jörðinni séu umtalsvert meiri en á Horni þá er **deiliskipulag ekki skilyrði uppbyggingar**.

Með hliðsjón af framangreindri umfjöllun vekur nýleg breyting á Aðalskipulagi Hornafjarðar 2012-2030 sérstaka athygli en eins og bæjarstjórn er kunnugt um samþykkti hún nýlega breytingu á aðalskipulaginu fyrir **Rauðaberg 2**. Breytingin tók gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 5. september sl. Breytingin fól í sér að landbúnaðarsvæði var breytt í verslunar- og þjónustusvæði (VP48). Í töflu 16.2 segir orðrétt: „Rauðaberg 2 Lóð1 – Ferðapjónusta, gisting/hótel. Heimilt að reisa hótél/gistihús með allt að 50 gistirýmum og nýta núverandi hús fyrir starfsmannabústað. Stærð 10,3 ha.“ Eftir ákvörðun bæjarstjórnar er heimilt að byggja allt að **50 gistirými** eða gistingu fyrir allt að **100 gesti án deiliskipulags**.

Þó svo ég telji umrædda breytingu fyrir Rauðaberg 2 vera skynsamlega, sanngjarna og eðlilega í ljósi staðsetningar jarðarinnar, umfangs mögulegrar uppbyggingar og stefnu aðalskipulagsins þá sviður að sjá hvernig bæjarstjórn mismunar landeigendum með ólögmætum hætti. Það er eðlilegt og nauðsynlegt að uppbygging í dreifbýlinu sé í samræmi við Aðalskipulag Hornafjarðar og fylgi stefnu aðalskipulagsins. Í mínum huga þarf ekki að vinna deiliskipulag fyrir eina lóð þar sem engin grenndaráhrif eru af uppbyggingunni og engar aðrar lóðir sem taka þarf tillit til. Íbúar sveitarfélagsins geta sjaldnast átt sértæka hagsmuni af uppbyggingu á einstaka jörðum í dreifbýlinu sem teljast lögvarðir, svo sem er varðar hæð og útlit húsa. Almennt skerðir uppbygging á einstaka jörðum í engu hagsmuni nágranna hvað varðar landnotkun, útskýni, skuggavarp eða innsýn. Því er ljóst að krafa um deiliskipulag á alls ekki við í dreifbýlinu nema að innan sömu jarðar séu margir lóðarhafar. Í þeim tilvikum getur verið réttlætanagerlegt að fara fram á að lóðarhafar láti vinna deiliskipulag fyrir jörðina.

Það er ástæða fyrir bæjarstjórn að meta hvort þörf sé á deiliskipulagi á einstaka jörðum í sveitarfélaginu þegar uppbyggingaráformin eru í samræmi við gildandi aðalskipulag hvað varðar landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Við mat á þörf fyrir deiliskipulagi skal horfa til þess að vinna við gerð deiliskipulags er tímafrek og kostnaðarsöm. Þá er rétt að benda á að deiliskipulag hefur meiri þýðingu í þéttbýli en í dreifbýli þar sem deiliskipulag er skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reiti innan sveitarfélags sem byggir á aðalskipulagi. Vissulega á deiliskipulag jafnt við um þéttbýli og dreifbýli en því er sérstaklega ætlað að setja bindandi skilmála um atriði sem eiga við í þéttbýli frekar en í dreifbýli, svo sem byggðamynstur, byggingarlínur, útlit mannvirkja og form, fjölda bílastæða, hæðarlegu, götur, stíga, gróður og girðingar.

Af ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010 má sjá að deiliskipulag er hugsað fyrir þéttbýlið miklu frekar en dreifbýlið, enda skal leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa, umsagnaraðila og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta við gerð deiliskipulags. Þessi sjónarmið eiga ekki við um gerð deiliskipulags fyrir eina lóð á einni einstakri jörð þar sem hagsmunir annarra eru ekki til staðar. Líkt og á Horni eru grenndaráhrif af uppbyggingunni engin enda langt í næstu íbúa.

Samkvæmt skipulagslögum skal vinna við deiliskipulag vera með virkri samvinnu við íbúa og aðra hagsmunaaðila gegnum allt skipulagsferlið. Erfitt er að sjá þessi sjónarmið eigi við um gerð

deiliskipulags þar sem aðeins er einn landeigandi og engin grenndaráhrif af uppbyggingu á jörðinni. Ennfremur segir í skipulagsreglugerð að deiliskipulag skuli að jafnaði ná til reits eða svæða sem mynda heildstæða einingu eins og svæði með sömu landnotkun, svæði afmarkað af götum, húsabyrpingu, svo sem á landbúnaðarsvæðum, eða annað sem gefur sameiginlegar forsendur fyrir viðkomandi deiliskipulag. Í greinargerð deiliskipulags skulu færð rök fyrir afmörkun skipulagssvæðisins. Deiliskipulagssvæði mega ekki skarast. Almennt eiga framangreind sjónarmið ekki við um uppbyggingu á stakri jörð þar sem engar húsabyrpingar eða götur er að finna á svæðinu.

Eins og ég hef fjallað um hér á undan þá er deiliskipulag skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði, reit eða hverfi og því miklu eðlilegra að bæjarstjórn geri kröfu um að öll uppbygging í þéttbýlinu á Höfn sé samkvæmt deiliskipulagi til að tryggja að ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa séu gagnsæjar og samræmdar. Það ætti að vera forgangsmál hjá bæjarstjórn að gera deiliskipulag fyrir einstök svæði eða hverfi í þéttbýlinu þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar og miða við að það taki til svæða og hverfa sem mynda heildstæða einingu. Í þessu samhengi minni ég bæjarstjórn á að hún hefur í fjöldamörg skipti veitt byggingarleyfi án deiliskipulags, bæði í dreifbýlinu og þéttbýlinu á Höfn. Eins og bæjarstjórn er kunnugt um þá er stór hluti þéttbýlisins á Höfn enn án deiliskipulags. Nýlegt dæmi um ákvörðun bæjarstjórnar að veita byggingarleyfi án deiliskipulags í þéttbýlinu á Höfn á grundvelli 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga er Miðtún 24 (apríl 2022) og Hagatún 16 (desember 2023). Þá veitti bæjarstjórn byggingarleyfi fyrir Haga 3 í landi Haga án deiliskipulags þrátt fyrir að innan jarðarinnar séu fleiri hús og fleiri en einn lóðarhafi. Ennfremur samþykkti bæjarstjórn þann 8. febrúar 2023 að veita byggingarleyfi fyrir 460 fermetra gistiheimili með 8 íbúðum á Vesturbraut 6 á Höfn án deiliskipulags. Á sama tíma stöðvar bæjarstjórnin alla uppbyggingu á fáum útvöldum jörðum og gerir kröfu um að viðkomandi landeigendur geri deiliskipulag, en málsmeðferðin tekur að jafnaði 8-12 mánuði og kostar á bilinu 3-6 milljónir. Er ekki sanngjarnt og eðlilegt að ætlast til þess að skipulagsyfirvöld á Höfn byrji á því að deiliskipuleggja þéttbýlið á Höfn áður en þau setja íþyngjandi skilyrði um deiliskipulag á fáa útvalda landeigendur í dreifbýlinu?

Það er von mín að bréfaskrif þessi leiði til þess að bæjarstjórn geri breytingar á Aðalskipulagi Hornafjarðar þannig að sömu skilmálar gildi um jarðir þar sem um er að ræða sambærilegar aðstæður og tryggi þannig jafnræði milli landeigenda. Vænti ég góðs samstarfs við bæjarstjórn um málið sem ég tel mikilvægt að fái sanngjarna og málefnalega umfjöllun hjá kjörnum fulltrúum og starfsfólki sveitarfélagsins.

Með virðingu og vinsemd,

Ómar Antonsson á Horni