



Árið 2025, mánudaginn 24. febrúar, tók Arnór Snæbjörnsson, formaður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, með heimild í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 130/2011, fyrir:

**Fyrir var tekið mál nr. 26/2025, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Ölfuss frá 30. janúar 2025 um að samþykkja framkvæmdaleyfi fyrir gerð landfyllingar við Suðurvararbryggju í Þorlákshöfn.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 10. febrúar 2025, er barst nefndinni sama dag, kærir Brimbrettafélag Íslands þá ákvörðun bæjarstjórnar Ölfuss frá 30. janúar s.á. að samþykkja umsókn um framkvæmdaleyfi fyrir gerð landfyllingar við Suðurvararbryggju í Þorlákshöfn. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá sveitarfélaginu Ölfusi 14. febrúar 2025.

**Málavextir:** Á fundi skipulags- og umhverfisnefndar Ölfuss 22. janúar var tekin fyrir umsókn um framkvæmdaleyfi til að gera tæplega 1 ha landfyllingu við Suðurvararbryggju. Fól umsóknin í sér gerð landfyllingar milli Suðurvarargarðs og útsýnispalls á norðanverðu hafnarsvæði Þorlákshafnar. Stærð landfyllingar yrði um 9.000 m<sup>2</sup> sem ætlað væri að ná frá núverandi sjóvörn að stórstraumsfjöruborði og tengjast núverandi athafnasvæði syðst á hafnarsvæðinu. Heildar efnismagn landfyllingar var áætlað um 27.000 m<sup>3</sup> og í grjótkápu um 10.000 m<sup>3</sup> til viðbótar. Var umsóknin samþykkt á fundinum með fyrirvara um birtingu deiliskipulags hafnarsvæðis í B-deild Stjórnartíðinda og að framkvæmdin yrði ekki metin umhverfismatsskyld af Skipulagsstofnun. Á fundi bæjarstjórnar Ölfuss 30. janúar 2025 var afgreiðsla skipulags- og umhverfisnefndar samþykkt. Hinn 3. febrúar 2025 tók greint deiliskipulag gildi með birtingu í B-deild Stjórnartíðinda. Lá ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu fyrir 4. s.m. og var framkvæmdaleyfi gefið út sama dag. Í leyfinu kemur fram að framkvæmdatími er áætlaður þrjú mánuðir.

Með bráðabirgðaúrskurði úrskurðarnefndarinnar, uppkveðnum 12. febrúar 2025, voru framkvæmdir á grundvelli hinnar kærðu ákvörðunar stöðvaðar að kröfu kæranda á meðan mál þetta væri til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni. Þótti rétt að stöðva framkvæmdir samkvæmt leyfinu þar sem talin voru ýmiss álitaefni í málinu sem þarfnast mundu nánari rannsóknar, svo sem þar var nánar rakið. Var í því sambandi m.a. horft til þess að deilt var um ákvörðun sem tekin hafði verið á fundi bæjarstjórnar með fyrirvara um ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar, sem þá lá ekki fyrir. Fer slík málsmeðferð gegn markmiðum laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlaða, þar sem gert er ráð fyrir því að í niðurstöðum matsskylduákvörðunar séu settar fram ábendingar um tilhögun framkvæmdar í því skyni að koma í veg fyrir umtalsverð umhverfisáhrif, byggt á þeim upplýsingum sem fram hafa komið við umfjöllun um tilkynningu framkvæmdaraðila, sbr. 2. mgr. 20. gr.

Í téðum úrskurði nefndarinnar kom jafnhliða þessu fram að meðal álítaefna í kærumálinu væri hvort kærandi uppfyllti skilyrði kæruaðildar fyrir nefndinni. Var til nánari skýringar greint frá ákvæðum laga sem verið gætu af þýðingu. Var af því tilefni skorað á kæranda að gera grein fyrir þeim einstaklingsbundnu og lögvörðu hagsmunum sem hann hefði af úrlausn kærumálsins, sbr. 1. málsl. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Veittur var frestur til þessa til 18. febrúar 2025. Umsögn kæranda barst þann sama dag. Framkvæmdaraðili hefur og tjáð sig um skilyrði kæruaðildar að máli þessu, svo sem gerð er grein fyrir hér á eftir, jafnhliða því að hann óskaði eftir því að málið sæti flýtimeðferð sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011.

**Málsrök kæranda:** Í stjórnslukæru kæranda er aðild rökstudd svo að hann teljist til umhverfisverndar-, útivistar eða hagsmunasamtaka. Kemur fram að kærandi uppfylli áskilnað b-liðs 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sem hagsmunasamtök. Um sé að ræða samtök brimbrettafólks á Íslandi sem hafi m.a. að lýstu markmiði að vernda brimbrettastaði landsins, en fyrirhuguð framkvæmd muni að mati kæranda hafa verulega neikvæð áhrif á helstu brimbrettaöldu landsins. Með tölvubréfi 18. febrúar 2025 kom kærandi á framfæri nánari upplýsingum um starfsemi sína og lagði m.a. fram félagatal og fundargerð stjórnarfundar. Í umsögn kæranda við sama tilefni voru áréttað sjónarmið um að kæruaðild að máli þessu geti grundvallast á kærurétti samtaka skv. 4. gr. laga nr. 130/2011. Vísað var til þess að kærandi hafi borið ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu landfyllingar við Suðurvararbryggju undir úrskurðarnefndina. Aðeins að gengnum úrskurði um þá ákvörðun, sem sé forsenda hins kærða framkvæmdaleyfis, liggi endanlega fyrir hvort kærueimild sé til að dreifa.

Um kæruaðild samkvæmt almennum meginreglum stjórnsluréttar vísar kærandi til þess að félag geti notið kæruaðildar eigi umtalsverður hluti félagsmanna þess einstakra og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls. Þorlákshafnaraldan sé besta og áreiðanlegasta brimbrettaalda landsins og hafi verið notuð til brimbrettaiðkunar af félagsmönnum Brimbrettafélags Íslands í um 25 ára skeið. Stærsti hluti brimbrettaiðkunar landsins fari þar fram, bæði vegna þessara eiginleika og staðsetningar. Ráðgerðar framkvæmdir geti haft óafturkræf og neikvæð áhrif á „Aðalbrotið“ og með því veruleg neikvæð áhrif á möguleika til brimbrettaiðkunar. Séu hagsmunirnir félagsmanna kæranda þannig verulegir. Jafnframt þessu séu hagsmunirnir einstaklegir og umfram þá sem aðrir hafi að gæta. Félagsmenn séu helstu notendur svæðisins sem sé miðpunktur brimbrettaiðkunar hér á landi. Hafi þeir því ríka hagsmuni og umfram aðra. Hafi tilteknir félagsmenn auk þess atvinnu sína að einhverju leyti af brimbrettaiðkun.

Að lokum er af kæranda vísað til þess að kærurétti sé ætlað að tryggja réttaröryggi í stjórnslurétti, m.a. að óafturkræft tjón verði ekki vegna athafna sem séu í andstöðu við lög. Vegna þessara sjónarmiða séu ekki settar þröngar skorður við kæruaðild, enda hafi kærandi tengsl við efni hlutaðeigandi ákvörðunar.

**Málsrök sveitarfélagsins Ölfuss:** Af hálfu sveitarfélagsins eru bornar brigður á að kærandi uppfylli skilyrði kæruaðilar að máli þessu og er um það vísað til þeirra skilyrða fyrir kæruaðild félagasamtaka sem sett eru í 3. og 4. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Með kærinni hafi ekki verið upplýsingar um fjölda félagsmanna né heldur um það hvort gefnar hafi verið út ársskýrslur um starfsemi kæranda eða hvort hann hafi endurskoðað bókhald. Þá virðist kærandi sem félag ekki hafa neina virka starfsemi og samkvæmt gögnum Skattsins sé stjórn félagsins óbreytt frá stofnun þess. Þetta bendi til þess að félagið sé lokuð samtök örfárra einstaklinga með takmarkaða starfsemi. Lögheimili þess sé í

heimahúsi þar sem einn stjórnarmanna hafi eitt sinn átt heima en sú skráning hafi ekki verið uppfærð. Engin merki séu um að félagið hafi nokkra hefðbundna virkni sem félag og geti það því vart uppfyllt þær lágmarkskröfur sem lög nr. 130/2011 geri til félaga sem byggi kærueðild sína á lögnum. Þá hafi kærandi engra einstaklingsbundinna lögvarinna hagsmuna að gæta. Kærandi hafi ekki byggt upp neina aðstöðu í Þorlákshöfn og þrátt fyrir að tilteknir einstaklingar hafi farið á brimbretti inni á skilgreindu hafnarsvæði Þorlákshafnarhafnar skapi það eigi lögvarða hagsmuni. Sé þess því krafist að kærinni verði vísað frá.

Þessu til viðbótar bendir sveitarfélagið á að sú kærueðild sem kærandi byggi kærurétt sinn á varði ákvarðanir um að veita leyfi vegna framkvæmda sem falli undir lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Í lögnum komi fram að undir lögnum falli landfyllingar þar sem áætluð uppfylling sé 5 ha eða stærri, sbr. liður 10.18 í við viðauka 1 við lögnum. Landfyllingin sem um ræði sé 0,9 ha og því fjarri því að vera af því umfangi að lögnum eigi við. Þá verði ekki séð að 13. tl. í viðauka 1 í lögum nr. 111/2021 breyti nokkru um þetta enda mundi slík skýring fela í sér að allar viðbætur við hafnir, án tillits til umfangs, mundu falla undir lögnum.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er deilt um lögmati ákvörðunar bæjarstjórnar Ölfuss um að samþykkja framkvæmdaleyfi fyrir gerð landfyllingar við Suðurvararbryggju í Þorlákshöfn. Með bráðabirgðaúrskurði, uppkveðnum 12. febrúar 2025, voru framkvæmdir á grundvelli hinnar kærðu ákvörðunar stöðvaðar að kröfu kæranda á meðan mál þetta væri til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni. Kærueðild til úrskurðarnefndarinnar er í 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Samkvæmt 30. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana sæta m.a. ákvarðanir Skipulagsstofnunar um hvort framkvæmd skuli háð umhverfismati skv. 20. gr. laganna, og ákvarðanir leyfisveitanda um veitingu leyfis til framkvæmda kærueðildar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varði kærana er vísað til laga um úrskurðarnefndina, nr. 130/2011. Í 3. mgr. 4. gr. þeirra laga er fjallað um skilyrði kærueðildar að málum fyrir nefndinni. Kemur fram að kærandi verði að eiga lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun. Er það í samræmi við þá meginreglu stjórnsýsluréttar að kærueðild sé bundin við þá sem eiga einstaklingsbundna og verulega hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun. Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök teljast þó eiga lögvarinna hagsmuna að gæta að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, m.a. þegar um er að ræða ákvarðanir um að veita leyfi til framkvæmda sem falla undir lög um nr. 111/2021, sbr. b-lið 3. mgr. 4. gr. sömu laga.

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 130/2011 var rakið í skýringum við ákvæði b-liðs 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 að ákvörðun um matsskyldu ráði því hvort almenningur fái rétt til frekari þátttöku í gegnum matsferlið og hvort hann njóti kærueðildar vegna ákvarðana stjórnvalda um að veita leyfi vegna framkvæmda. Hér undir falli m.a. framkvæmdir sem ákveðið hafi verið að skuli háðar mati á umhverfisáhrifum og var um það vísað til þágildandi laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Þau leyfi sem um sé að ræða séu öll leyfi stjórnvalda sem sæti kærueðild til nefndarinnar og nauðsynleg séu svo ráðast megi í framkvæmd sem háð sé mati á umhverfisáhrifum. Hjá því verður ekki litið í máli þessu að með álit Skipulagsstofnunar, dags. 4. febrúar 2025, var hin kærða framkvæmd ekki talin líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skyldi því ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Þrátt fyrir að ákvörðun Skipulagsstofnunar hafi verið kærð til úrskurðarnefndarinnar raskar það því ekki að sökum þeirrar ákvörðunar er ekki til að dreifa kærurétti umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtaka yfir hinni kærðu ákvörðun. Getur aðild kæranda að máli þessu einungis grundvallast á almennum skilyrðum kærueðildar.

Félög geta átt aðild að málum fyrir úrskurðarnefndinni á grundvelli almennra skilyrða kærudildar sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Til þess verða þau að sýna fram á að þau eigi lögvarinna hagsmuna að gæta. Verður við nánari afmörkun að líta til almennra meginreglna stjórnisýsluréttarins um aðild í kærumálum, en af þeim leiðir að kærandi verður að eiga beina einstaklingsbundna hagsmuni tengda þeirri ákvörðun sem er kærð. Samkvæmt samþykktum kæranda er tilgangur hans að gæta hagsmuna allra brimbrettamanna á Íslandi og er því nánar lýst í samþykktunum að markmið í starfsemi sé m.a. að fá helstu brimbrettastaði skráða sem útivistarsvæði á aðalskipulagi sveitarfélaga. Með þessu lýtur tilgangur kæranda, sem félags, að gæslu almannahagsmuna og er í kæru hans fyrst og fremst höfðað til slíkra hagsmuna.

Fyrir liggur að í aðalskipulagi og deiliskipulagi þess svæðis sem um ræðir hefur verið tekin afstaða til landnotkunar. Þá hafa við meðferð þessa máls ekki komið fram neinar upplýsingar um að kærandi hafi yfir að ráða aðstöðu eða réttindum til brimbrettaiðkunar í grennd við ráðgert framkvæmdasvæði. Verður ekki ráðið að kærandi eigi einstaklega og lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun umfram aðra. Verður ekki heldur séð að félagsmenn í kæranda eða umtalsverður hluti þeirra, eigi slíka beinna, sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn þessa máls, þannig þeim verði játuð kærudild. Loks getur hvorki þátttaka kæranda eða félagsmanna hans við málsmeðferð Skipulagsstofnunar né við meðferð breytingar á deiliskipulagi svæðisins leitt til kærudildar að máli þessu.

Með vísan til alls framanrakins verður að vísa máli þessu frá úrskurðarnefndinni.

#### **Úrskurðarorð:**

Kærumáli þessu er vísað frá úrskurðarnefndinni.

---

Arnór Snæbjörnsson (sign)