

**Innanríkisráðherra
Ögmundur Jónasson
Sölvhólsgötu 7
150 Reykjavík**

28. júlí 2011

Efni: Kæra til innanríkisráðuneytisins á grundvelli 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.

Kærendur:

Sigurbjörn Hjaltason
Kiðafelli, Kjós
276 Mosfellsbær
S. 5667051 / 8966984
Netfang kidafell@emax.is

Ragnheiður Þorgrímsdóttir
Kúludalsá, Hvalfjarðarsveit
301 Akranes
S. 4312150 / 8979070
Netfang namshestar@namshestar.is

Kæruefni:

Kærð er ákvörðun sveitarstjórnar Hvalfjarðarsveitar á 109. fundi þann 14. júní 2011 um breytingu á aðalskipulagi. Breytingin varðar stækkun iðnaðarsvæðis á Grundartanga. Kæran byggir á 103. gr. sveitarstjórnarlaga (svstjl.).

Kæruefni er þríþætt.

- Í fyrsta lagi ákvörðun sveitarstjórnarmannsins Sævars Ara Finnbogasonar (SAF) um að víkja af fundi vegna meints vanhæfis síns til að fjalla um breytingu á aðalskipulagi. Kæran byggir á því að SAF hafi ekki verið vanhæfur.
- Í öðru lagi annmarkar á málsmeðferð sveitarstjórnar varðandi hið meinta vanhæfi SAF, sbr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga.
- Í þriðja lagi þátttaka sveitarstjórnarmannsins og oddvitans Sigurðar Sverris Jónssonar (SSJ) í undirbúningi málsins, meðferð og afgreiðslu. Byggt er á því að SSJ hafi verið vanhæfur til að koma að ákvörðuninni.

Kröfur kærenda:

Óskað er staðfestingar á því að málsmeðferð sveitarstjórnar Hvalfjarðarsveitar á meintu vanhæfi SAF hafi brotið í bága við ákvæði 19. gr. svstjl., að brotthvarf hans af sveitarstjórnarfundum og innköllun varamanns hafi ekki byggt á lögmætri ákvörðun sveitarstjórnar og að þessir annmarkar leiði til þess að taka þurfi málið upp að nýju.

Þá er þess krafist að viðurkennt verði að ekki séu til staðar þær aðstæður sem geri sveitarstjórnarmanninn SAF vanhæfan að lögum til að taka ákvörðun um breytingu á aðalskipulagi Hvalfjarðarsveitar. Er þá einkum vísað til 19. gr. svstjl., auk 27. og 28. gr. sömu laga.

Að lokum er þess krafist að viðurkennt verði að fulltrúinn SSJ hafi verið vanhæfur til að taka þátt í afgreiðslu ofangreinds máls skv. 19. gr. svstjl.

Með vísan til ofanritaðs er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði ógilt og að málinu í heild sinni verði vísað til nýrrar og löglegrar meðferðar hjá sveitarstjórn.

Rökstuðningur fyrir kæru:

Aðdragandi máls þessa er sá að fyrirtækið Faxaflóahafnir sf. óskaði eftir því við Hvalfjarðarsveit að nýgerðu aðalskipulagi sveitarfélagsins yrði breytt þannig að tilteknu athafnasvæði á Grundartanga (vestursvæði) yrði breytt í iðnaðarsvæði. Ósk um breytingu á aðalskipulagi fól í sér að heimilað yrði að setja upp starfsemi sem hefði í för með sér meiri umhverfisáhrif en gert hafði verið ráð fyrir á þessu svæði.

Tillaga að breytingu á aðalskipulagi var auglýst af hálfu Hvalfjarðarsveitar. Ríflega fimmtíu athugasemdir bárust við tillöguna. Meirihluti skipulagsnefndar sveitarfélagsins mat að engin þeirra gæfi tilefni til breytinga á tillögunni. Minnihlutinn greiddi atkvæði gegn tillögunni og benti m.a. á aðrar lausnir til handa Faxaflóahöfnum vegna nýrra stóriðjufyrirtækja. Tillagan gekk óbreytt til sveitarstjórnar þar sem hún var tekin til umfjöllunar á 109. fundi þann 14. júní sl. og samþykkt.

Faxaflóahafnir sf. lögðu einnig fram tillögu að deiliskipulagi vegna Grundartanga, vestursvæðis. Deiliskipulagstillagan byggði á fyrrnefndri tillögu að breytingu á aðalskipulagi og hefur verið fjallað um hana í skipulags- og bygginganefnd og sveitarstjórn Hvalfjarðarsveitar.

Þess ber að geta að umræðan um umhverfismál og mengandi starfsemi á Grundartanga hefur farið vaxandi í sveitarfélögunum við Hvalfjörð undanfarin misseri. Afleiðingar af stækkun iðnaðarsvæðisins varða íbúa við Hvalfjörð, en ákvarðanir sem teknar eru norðan fjarðarins geta haft víðtæk áhrif og snert hagsmuni íbúa í Kjós og víðar. Í grennd við Grundartanga er stundaður landbúnaður, bæði í Hvalfjarðarsveit og Kjós. Skammt er í vatnsból Akurnesinga. Mengun frá núverandi starfsemi á Grundartanga hefur mælst beggja vegna Hvalfjarðar. Þessa er getið hér bæði til að styðja aðild Sigurbjörns Hjaltasonar að kærumálinu og til skýringar á þeim mikilvægu hagsmunum sem í húfi eru fyrir náttúru, íbúa og lífríki.

1. Málsmeðferð vegna meints vanhæfis Sævars A. Finnbogasonar

Á 109. fundi sveitarstjórnar Hvalfjarðarsveitar þann 14. júní 2011 voru allir aðalmenn mættir. Þegar kom að afgreiðslu á málum frá skipulags- og byggingarnefnd lýsti SAF sig einhliða vanhæfan og vék af fundi að eigin frumkvæði. Varamaður var til taks, tók sæti hans á fundinum og tók þátt í umfjöllun og atkvæðagreiðslu um skipulagsbreytingarnar. Engar formlegar umræður um hæfi SAF eru bókaðar í fundargerð. Atkvæðagreiðsla skv. 5. mgr. 19. gr. svstjl. fór ekki heldur fram. Á næsta fundi sveitarstjórnar kom það fram í máli minnihlutans að þau drægju vanhæfi SAF í efa og kölluðu eftir skýrum svörum um það hvort heimilt hefði verið að kalla eftir atkvæðagreiðslu um það. Þetta er þó ekki bókað í fundargerð, né kveður oddviti (fundarstjóri) upp úr um málið.

Þessi málsmeðferð stenst ekki skoðun og hana hlýtur að þurfa að endurtaka svo lögleg sé. Það á ekki síst við í ljósi þess að verulegur vafi leikur á forsendum og réttmæti ákvörðunar SAF.

2. Hæfi Sævars A. Finnbogasonar

Á 110. fundi sveitarstjórnar þann 5. júlí s.l. var tekið fyrir erindi Sigurbjörns Hjaltasonar varðandi meint vanhæfi SAF. Af því tilefni var eftirfarandi bókað eftir SAF:

„... Í þessu tilfelli var fjallað um athugasemdir vegna skipulagsbreytinga og meðal þeirra er persónuleg athugasemd frá foreldrum mínum. Ég tel því augljóst að ég hafi verið vanhæfur til að fjalla um þá athugasemd í það minnsta, bæði í skilningi samþykka sveitarfélagsins, sveitarstjórnar- og stjórnarsýslulaga. Ég tel ennfremur að það væri í það minnsta óverjandi í siðferðilegu tilliti, ef ekki lagalegu, að ég fjallaði um hinar athugasemdir þar sem þær fjalla að stórum hluta um sömu efnisatriði. Sævar Ari Finnbogason“

Alls bárust 53 athugasemdir við tillögu til skipulagsbreytinga á Grundartanga og voru þær frá ýmsum aðilum innan og utan sveitarfélagsins. Það er afar langsótt að líta svo á að almenn athugasemd af þessu tagi geti stuðlað að vanhæfi sveitarstjórnarmanns í skilningi 19. gr. svstjl. Hvorki SAF sjálfur né foreldrar hans voru beinir aðilar að því máli sem til meðferðar var. Allir íbúar Hvalfjarðarsveitar og margir aðrir hafa hagsmuni af þeim ákvörðunum sem teknar eru um mengunarvaldandi atvinnustarfsemi á Grundartanga. Ákvarðanir um aðalskipulag eru oft mjög almenns eðlis og þarf því nokkuð til að koma svo einstakir sveitarstjórnarmenn séu vanhæfir í tengslum við þær. Ef svo strangar kröfur væru almennt gerðar til hæfis sveitarstjórnarmanna sem SAF virðist gera, væri mjög erfitt fyrir stjórnarsýslustofnanir á sveitarstjórnarstigi að starfa eðlilega, einkum í fámennum sveitarfélögum. Lítið þyrfti til að koma til að sveitarstjórnarmenn væru sviptir lögmæltum hlutverkum sínum og eins gæti sú staða komið upp að margir sveitarstjórnarmenn yrðu vanhæfir vegna sama málefnis. M.a. af þessari ástæðu eru hæfisreglur svstjl. rýmri en hæfisreglur stjórnarsýslulaga.

Í þessu sambandi verður að hafa í huga að lagaskyldur sveitarstjórnarmanns til að sækja alla sveitarstjórnarfundi eru skýrar. Hann er einungis bundinn af lögum og sannfæringu sinni til einstakra mála og honum ber lögum samkvæmt að gegna störfum af alúð og samviskusemi. Eðli málsins samkvæmt hafa sveitarstjórnarmenn skyldum að gegna gagnvart kjósendum sínum og ber að gæta hagsmuna íbúa í sveitarfélagi. Þeir geta ekki beitt frjálsræði gagnvart þessum skyldum þó að einstaka mál geti verið þeim erfið og leitt til þess að mál meirihlutans verði undir í atkvæðagreiðslu. Nú háttar svo til að SAF tilheyrir starfandi meirihluta sveitarstjórnar Hvalfjarðarsveitar og hefur talað fyrir umhverfismálum bæði áður og eftir að hann var kjörinn og haft þau mál á stefnuskrá sinni. Þá er það haft eftir honum í umræðunni að hann ætlaði ekki að greiða atkvæði með umræddri breytingu á aðalskipulagi, jafnvel þótt það kostaði slit á núverandi meirihlutasamstarfi í sveitarstjórn. Það má því ljóst vera að atkvæði hans hefði getað ráðið úrslitum um niðurstöðu þessa umdeilda máls, hefði hann fylgt sannfæringu sinni.

Jafnvel þótt lítið sé til strangari hæfisskilyrða í stjórnarsýslulögum en gilda skv. svstjl. er erfitt að finna því stað að um vanhæfi SAF sé að ræða. Lögin gera ráð fyrir að venlamenn starfsmanns þurfi að eiga *einstaklegra og verulegra* hagsmuna að gæta til að það valdi vanhæfi hans, eða þá að fyrir hendi séu aðstæður sem almennt teljist til

Þess fallnar að draga úr trú á óhlutdrægni hvers venjulegs manns. Því fer fjarri að svo sé í þessu tilviki.

Þá er vakin athygli á því að ákvörðun um aðalskipulag er ein ákvörðun. Vanhæfi til að fjalla um einn þátt þess veldur vanhæfi til að koma að skipulaginu í heild. SAF telur sig hæfan til að taka þátt í umræðum og atkvæðagreiðslu um deiliskipulag vestursvæðis Grundartanga, líkt og sést af fundargerð 111. sveitarstjórnarfundar Hvalfjarðarsveitar þann 12. júlí s.l. Aðrir sveitarstjórnarmenn, þ.á.m. oddviti, gera ekki athugasemd við þetta og umræða um hæfi SAF virðst ekki eiga sér stað. Deiliskipulag byggir á aðalskipulagi og kveður nánar á um útfærslu þess. Þessar tvær ákvarðanir eru því nátengdar og sömu hæfissjónarmið ættu að gilda um þær.

3. Hæfi Sigurðar Sverris Jónssonar

Sigurður Sverrir Jónsson er oddviti sveitarstjórnar Hvalfjarðarsveitar. Hann situr í stjórn Faxaflóahafna sf. sem kjörinn fulltrúi frá sveitarfélaginu sem á 9,24 % hlut í Faxaflóahöfnum. Félagið er eigandi og umráðaaðili þess svæðis sem breyting aðalskipulags snýst um.

Faxaflóahafnir sf. eru, eins og nafnið gefur til kynna, sameignarfélag. Slíkt rekstrarform á höfnum og hafnarmannvirkjum er heimilað í hafnarlögum. Í 19. og 20. gr. laganna er beinlínis gert ráð fyrir arðgreiðslum til eigenda þegar svo á í hlut og að gjaldtaka hafnar taki tillit til arðsemi á eigið fé félagsins. Samkvæmt ársskýrslu félagsins fyrir rekstrarárið 2010 var hagnaður félagsins tæpar 270 mkr. það ár. Arðgreiðslur til eigenda 2010 námu 173 mkr. Af þessu má ljóst vera að rekstur Faxaflóahafna er í beinu ágóðaskyni, ólíkt t.d. byggðasamlögum sem sveitarfélög geta stofnað um samvinnuverkefni sín í þágu íbúa. Rekstur sveitarfélags snýr að því að vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna, auk annarra lögbundinna verkefna. Sameiginleg velferðarmál geta verið af margvíslegum toga og snúa að fleiru en tekjumyndun og arðsemi. Það er því ekki sjálfgefið að rekstur og framkvæmdir hjá Faxaflóahöfnum samræmist hagsmunum íbúa í Hvalfjarðarsveit. Í því tilviki sem hér er til umfjöllunar var ríkjandi sátt um fyrirliggjandi og nýsamþykkt aðalskipulag. Stjórn Faxaflóahafna, sem SSJ á sæti í, komst að raun um að til að koma fyrir fleiri mengandi iðnfyrirtækjum á athafnasvæði félagsins á Grundartanga þyrfti að breyta aðalskipulagi. Í ljósi þeirra fjölmörgu athugasemda sem bárust við breytingatillöguna má draga þá ályktun að hagsmunir Faxaflóahafna gangi þvert á hagsmuni íbúa við Hvalfjörð. SSJ er sveitarstjórnarfulltrúi allmarga þeirra, sem sendu inn athugasemdir.

Oddviti sveitarfélags hefur meira vægi í stjórn sveitarfélags en aðrir sveitarstjórnarmenn. Hann stýrir m.a. umræðum á sveitarstjórnarfundum og sér til þess að fundargerðir séu skráðar og ályktanir og samþykktir rétt bókaðar. Hæfi hans í málinu verður að skoða í ljósi þessarar stöðu og ábyrgðar sem á honum hvílir.

Auk ofanritaðs verður ekki litið fram hjá því að seta í stjórn fyrirtækisins Faxaflóahafna sf. er trúnaðarstarf sem SSJ hefur tekið að sér. Greidd eru laun fyrir setu í stjórn fyrirtækisins. Almennt verður að gera ráð fyrir því að stjórnarmaður í félagi hljóti að telja sér skylt að sýna félaginu hollustu þegar um er að ræða mál sem varða hagsmuni félagsins. Óumdeilt er að það varðar hagsmuni Faxaflóahafna miklu að skipulagsbreytingar á Grundartanga eigi sér stað. Þá skal bent á að stjórnarmaður í sameignarfélagi getur bakað sér skaðabótaábyrgð gagnvart félaginu ef hann veldur félaginu tjóni, hvort sem er af ásetningi eða gáleysi.

Þóknun fyrir stjórnarsetu í Faxaflóahöfnum nemur allnokkurri fjárhæð. Af þeirri ástæðu einni getur verið tilefni til að ætla að til hagsmunaárekstra geti komið, sitji sami maður í stjórn fyrirtækisins og í sveitarstjórn sem svo tekur ákvarðanir um umsóknir fyrirtækisins.

Allt ofangreint hlýtur að vera þess valdandi að SSJ hafi verið vanhæfur til að koma að umsókn Faxaflóahafna um skipulagsbreytingar á öllum stigum málsins. Af þeirri ástæðu er þess krafist að ákvörðun sveitarstjórnar verði ógilt.

Hæfisreglur stjórnsýsluréttar hafa það höfuðmarkmið að stuðla að málefnalegri stjórnsýslu. Almennungur verður að geta treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt og skorist ekki undan skyldum sínum. Því er mikilvægt að fá skorið úr ofangreindum álitafnum sem fyrst.

Fundargerðir og hljóðupptökur af fundum sveitarstjórnar Hvalfjarðarsveitar má nálgast á slóðinni <http://www.hvalfjardarsveit.is/stjornsysla/fundargerdir/sveitarstjorn/>

Hjálagt:

1. Afrit af erindi Sigurbjörns Hjaltasonar til sveitarstjórnar Hvalfjarðarsveitar, dags. 20. júní 2011, er varðar hæfi Sævars Ara Finnbogasonar.
2. Afrit af athugasemdum Sigurbjörns Hjaltasonar við tillögu um breytingu á aðalskipulagi Hvalfjarðarsveitar 2008-2020. Stækkun iðnaðarsvæðis á Grundartanga.
3. Afrit af athugasemdum Ragnheiðar Þorgrímsdóttur, dags. 17. maí 2011, við tillögu um breytingu á aðalskipulagi Hvalfjarðarsveitar 2008-2020. Stækkun iðnaðarsvæðis á Grundartanga.

Virðingarfyllst,

Sigurbjörn Hjaltason

Ragnheiður Þorgrímsdóttir