



Borgarráð
Ráðhúsi Reykjavíkur
101 Reykjavík

Frá fundi endurskoðunarnefndar 21. maí 2026

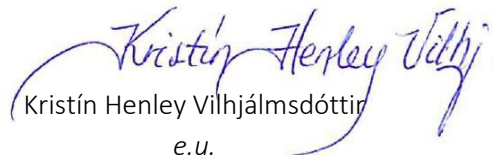
Á fundi endurskoðunarnefndar þann 21. maí 2026 fór fram kynning á stjórnsluúttekt Innri endurskoðunar og ráðgjafar á skipulagsferli við Álfabakka 2A í Suður-Mjódd. IER25010004

Ingunn Ólafsdóttir tekur sæti á fundinum undir þessum lið og Pétur Ingi Haraldsson tekur sæti með rafrænum hætti.

Lögð fram svohljóðandi bókun endurskoðunarnefndar:

Endurskoðunarnefnd þakkar fyrir greinargóða kynningu á stjórnsluúttekt Innri endurskoðunar og ráðgjafar á skipulagsferli við Álfabakka 2A. Ljóst er að mikil vinna hefur verið lögð í gagnaöflun, úrvinnslu og skýrslugerð. Að mati nefndarinnar sýnir skýrslan fram á verulega ágalla í stjórnslu Reykjavíkurborgar. Nefndin telur að ábendingar og tillögur Innri endurskoðunar og ráðgjafar séu afar gagnlegar og muni nýtast vel til úrbóta. Mikilvægt er að brugðist verði við framsettum úrbótatillögum Innri endurskoðunar og ráðgjafar.

Endurskoðunarnefnd samþykkir að vísa skýrslunni til borgarráðs.


Kristín Henley Vilhjálmsdóttir
e.u.



Reykjavík, 22. maí 2026
IER25010004
IÓ/AEI/KHV

Borgarráð
Ráðhúsi Reykjavíkur
101 Reykjavík

Niðurstöður úttektar IER á skipulagsferli Álfabakka

Innri endurskoðun og ráðgjöf (IER) hefur lokið úttekt á skipulagsferli Álfabakka, en IER var falið það verkefni af borgarstjórn þann 7. janúar 2025. Meðal þess sem átti að kanna var:

- Ákvarðanatökuférlisins í málinu,
- Tímalínu málsins, frá upphafi til loka,
- Regluverkið og framkvæmd þess, með áherslu á hvort farið hafi verið eftir gildandi lögum og reglum,
- Eftirlitsferla, með sérstakri áherslu á hvernig staðið var að eftirliti við byggingu skemmunnar og
- Athugasemdir íbúa og hvernig var unnið úr þeim.

Á grundvelli greiningar á verklagi og framkvæmdum í tengslum við þetta mál setur IER fram 13 umbótaþætti, sem flokkaðir eru í tillögur og tækifæri, sem miða að því að bæta starfsemi og stjórnslu borgarinnar. Verða þær grundvöllur eftirfylgnikönnunar sem IER mun framkvæma á næsta ári.

Niðurstöður úttektarinnar voru kynntar fyrir endurskoðunarnefnd í gær og eru hér með sendar borgarráði.

Virðingarfyllst,

Ingunn Ólafsdóttir
innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar

Hjálagt:

Skýrsla IER; Skipulagsferli Álfabakka 2A, dags. 21. maí 2026



Skipulagsferli Álfabakka 2A



Innri endurskoðun og ráðgjöf Reykjavíkurborgar

21. maí 2026
IER25010004

Efnisyfirlit

1. Inngangur	5
1.1. Innri endurskoðun og ráðgjöf Reykjavíkurborgar	5
1.2. Tilefni og markmið úttektar	5
1.3. Afmörkun og aðferðafræði úttektar	5
1.4. Verkferill úttektar	6
2. Niðurstöður og úrbótatillögur	7
2.1. Helstu niðurstöður úttektarinnar	7
Stefna og þróun skipulagsheimilda	7
Deiliskipulag og kynning skipulagsbreytinga	7
Stjórnsýsluleg meðferð á athugasemd íbúa.....	8
Skilmálar, skýringarmyndir og túlkun heimilda	8
Byggingarleyfi og samgöngumat.....	9
Stjórnsýsla umhverfis- og skipulagssviðs, fagráð og heildarmat IER	10
2.2. Úrbótatillögur Innri endurskoðunar og ráðgjafar	11
Úrbótatillögur um yfirferð deiliskipulags og samskipti	11
Úrbótatillaga um afgreiðslu byggingarleyfa.....	12
Úrbótatillögur um skipulag USK, fundargerðir og starf fagráða	12
Tækifæri til umbóta um heimildir skoðunarmanna	12
3. Stjórnskipulag skipulagsmála hjá Reykjavíkurborg.....	13
3.1. Umhverfis- og skipulagssvið	13
3.2. Hlutverk og ábyrgð skipulagsfulltrúa.....	15
3.3. Hlutverk og ábyrgð embættis byggingarfulltrúa	15
3.4. Umhverfis- og skipulagsráð	16
3.6. Hlutverk og ábyrgð skrifstofu samgangna og borgarhönnunar	18
3.7. Hlutverk og ábyrgð skrifstofu stjórnsýslu og gæða.....	18
3.8. Úrbótatillögur	18
4. Forsendur leyfisveitinga	19
4.1. Reglumhverfi skipulags	19
4.2. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins og Suður-Mjódd	19
4.3. Aðalskipulag Reykjavíkurborgar – Suður-Mjódd.....	19
5. Deiliskipulag fyrir Suður-Mjódd	21
5.1. Deiliskipulag fyrir Suður-Mjódd með gildistöku 23. janúar 2009	21
5.1.1 Skilmálar er varða lóð Álfabakka 2 og Árskóga 5-7	21
5.1.2 Um ákvæði deiliskipulags fyrir Álfabakka 2 og Árskóga	24
5.2. Deiliskipulagsbreyting með gildistöku 17.12.2015.....	25

5.2.1 Ferli deiliskipulagsbreytingarinnar	27
5.2.2 Um deiliskipulagsbreytinguna	28
5.3. Deiliskipulagsbreyting með gildistöku 12.1.2018	28
5.3.1 Ferli deiliskipulagsbreytingarinnar	29
5.3.2 Um deiliskipulagsbreytinguna	31
5.4. Deiliskipulagsbreyting með gildistöku 23.7.2019	31
5.4.1 Ferli deiliskipulagsbreytingarinnar	32
5.4.2 Um deiliskipulagsbreytinguna	32
5.5. Deiliskipulagsbreyting með gildistöku 7.12.2022	32
5.5.1 Ferli deiliskipulagsbreytingarinnar	33
5.5.2 Um deiliskipulagsbreytinguna	35
Auglýsing deiliskipulagsbreytingarinnar	35
Samskipti við íbúa	36
Heimild aðila til að skila inn deiliskipulagi	36
Útfærsla gagna í deiliskipulagsbreytingum	36
5.6. Úrbótatillögur	37
6. Úthlutun lóðanna Árskógar 5-7 og Álfabakki 2A	39
6.1. Árskógar 5-7	39
6.2. Álfabakki 2A	39
7. Byggingarleyfi Árskóga 5-7 og Álfabakka 2A	41
7.1. Regluhverfi byggingarleyfa	41
7.2. Byggingarleyfi Árskóga 5-7	42
7.3. Byggingarleyfi Álfabakka 2A	42
7.3.1 Breytingar á byggingarleyfinu	43
7.3.2 Kæra byggingarleyfis, ferli matsskyldu og endursamþykkt byggingarleyfis	46
7.3.3 Um útgáfu byggingarleyfisins	49
Gögn umsókna um byggingarleyfi og samræmi við skipulag	49
Breytingar á bílastæðafjölda	49
Stjórnsýsla við afgreiðslu byggingarleyfis	50
7.4. Úrbótatillögur	51
8. Eftirlit með framkvæmdum á lóðinni Álfabakka 2A	52
Viðauki I – Myndir af framkvæmdum við Álfabakka 2A	53

Myndir

Mynd 1 Skipurit umhverfis- og skipulagssviðs 2022-2024.....	13
Mynd 2 Nýtt skipurit umhverfis- og skipulagssviðs í október 2025.....	14
Mynd 3 Deiliskipulagsuppráttur 2009 fyrir Suður-Mjódd.....	22
Mynd 4 Úrklippa úr deiliskipulagsupprætti 2009 sem sýnir stækkað svæði Álfabakka 2A og Árskóga.....	22
Mynd 5 Hluti skýringaruppráttar 2009 sem fylgir deiliskipulagi fyrir Suður-Mjódd.	24
Mynd 6 Hluti sniðmyndar 2009 sem fylgir deiliskipulagi fyrir Suður-Mjódd.	24
Mynd 7 Úrklippa 2009 úr deiliskipulagsupprætti fyrir Suður-Mjódd t.v. og meðfylgjandi skýringarupprætti t.h. .	25
Mynd 8 Breyting á deiliskipulagi 2015, gildandi t.v. og breytt t.h.....	26
Mynd 9 Hluti skýringaruppráttar 2015 t.v. og uppráttar sem sýnir snið mannvirkja t.h.....	27
Mynd 10 Breyting á deiliskipulagi 2018, gildandi t.v. og breytt t.h.....	29
Mynd 11 Hluti skýringaruppráttar 2018 sem sýnir mannvirki í þrívídd og skuggavarp.....	29
Mynd 12 Breyting á deiliskipulagi 2019 sem nær til lóða við Álfabakka 2A-2D.....	32
Mynd 13 Úrklippa úr breytingu á deiliskipulagi 2022 sem sýnir lóð Álfabakka 2A, gildandi skipulag t.v. og nýtt skipulag t.h.	33
Mynd 14 Skýringarmynd 2022 af hæðarlegu við Álfabakka 2A.	33
Mynd 15 Afrit af auglýsingu sem birtist í Fréttablaðinu 2022. Auglýsingin fyrir Álfabakkalóðirnar er afmörkuð með svörtum lit.	34
Mynd 16 Úrklippa úr bréfi sem sent var Fréttablaðinu 14. júlí 2022 með ósk um birtingu.....	34
Mynd 17 Úrklippa úr breytingu á deiliskipulagi sem tók gildi 12. janúar 2018.	39
Mynd 18 Úrklippa 2019 úr afstöðumynd aðaluppráttar fyrir Árskóga 5-7.	42
Mynd 19 Úrklippa frá afgreiðslufundi embættis byggingarfulltrúa 4.11.2025	48

1. Inngangur

1.1. Innri endurskoðun og ráðgjöf Reykjavíkurborgar

Samkvæmt samþykkt fyrir Innri endurskoðun og ráðgjöf Reykjavíkurborgar (hér eftir IER) og innri endurskoðanda, sem borgarstjórn samþykkti þann 15. júní 2021, annast IER innri endurskoðun fyrir Reykjavíkurborg og veitir þannig óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf sem ætlað er að vera virðisaukandi og bæta starfsemi borgarinnar, meðal annars með því að setja fram viðeigandi tillögur að úrbótum og stuðla þannig að stöðugum umbótum í starfsemi borgarinnar. Við vinnslu verkefna er fylgt alþjóðlegum stöðlum um innri endurskoðun sem Alþjóðasamtök innri endurskoðenda gefa út.

Endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar starfar á vegum borgarstjórnar skv. lögum nr. 3/2006 um ársreikninga og í samræmi við samþykkt fyrir stjórn Reykjavíkurborgar og fundarskög borgarstjórnar nr. 1020/2019. Verkefni nefndarinnar er meðal annars að hafa eftirlit með starfsemi IER og setja fram tillögu um ráðningu innri endurskoðanda en með þessu fyrirkomulagi er stuðlað að því að hann njóti faglegs sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart allri stjórnarsýslu Reykjavíkurborgar.

Samkvæmt fyrrgreindri samþykkt borgarstjórnar skal innri endurskoðandi vera laus við afskipti varðandi ákvörðun á umfangi innri endurskoðunar, framkvæmd verkefna og miðlun niðurstaðna. Hann hefur í störfum sínum aðgang að öllum gögnum, starfsstöðum og eignum sem snerta þau verkefni sem unnið er að hverju sinni. Borgarráð, fagráð og starfsfólk Reykjavíkurborgar eiga að veita alla aðstoð og upplýsingar sem óskað er eftir og á því formi sem þarf til þess að innri endurskoðandi geti uppfyllt starfsskyldur sínar. Innri endurskoðandi staðfestir árlega við endurskoðunarnefnd stjórnskipulegt óhæði sitt og upplýsir um hvort óeðlileg afskipti hafi átt sér stað við framkvæmd innri endurskoðunar.

1.2. Tilefni og markmið úttektar

Á fundi borgarstjórnar þann 7. janúar 2025 var samþykkt tillaga um að fela IER að gera ítarlega stjórnarsýsluúttekt á skipulagsferlinu er varðar Álfabakka 2A, Suður-Mjódd. Í samþykktinni kom fram að úttektin skyldi meðal annars taka til eftirfarandi atriða:

- ákvarðanatökuferlisins í málinu,
- tímalínu málsins, frá upphafi til loka,
- regluverksins og framkvæmdar þess, með áherslu á hvort farið hafi verið eftir gildandi lögum og reglum,
- eftirlitsferla, með sérstakri áherslu á hvernig staðið var að eftirliti við byggingu skemmunnar og
- athugasemda íbúa og hvernig var unnið úr þeim.

Í samþykkt borgarstjórnar kemur jafnframt fram að hafin verði vinna við að endurskoða ferli skipulagsmála innan borgarinnar og styrkja gæði skipulagsgerðar og borgarhönnunar, en þeir þættir falla utan afmörkunar þessarar úttektar IER.

1.3. Afmörkun og aðferðafræði úttektar

Afmörkun úttektarinnar miðast við tímabilið frá því að gildandi deiliskipulag fyrir Suður-Mjódd tók gildi árið 2009 og fram til loka árs 2025. Í úttektinni er farið yfir helstu breytingar sem gerðar hafa verið á deiliskipulaginu og varða umfjöllunarefnið, auk ferlis leyfisveitinga, útgáfu byggingarleyfa og eftirlits með framkvæmdum. Í úttektinni eru tekin til skoðunar þau atriði sem fram komu í samþykkt borgarstjórnar.

Skoðun IER tekur til tveggja meginþátta. Annars vegar voru tekin viðtöl við núverandi og fyrrverandi starfsfólk Reykjavíkurborgar og helstu hagsmunaaðila og hins vegar er farið yfir gögn og upplýsingar sem liggja til grundvallar skipulags- og leyfisferlinu, svo sem úthlutun lóða, breytingar á deiliskipulagi, útgáfu byggingarleyfa, eftirlitsskýrslur og samskipti. Við framkvæmd úttektarinnar var lögð áhersla á að

niðurstöður byggðust á rekjanlegum gögnum, staðfestum upplýsingum og faglegu mati IER. Viðmið úttektarinnar tóku meðal annars mið af gildandi regluverki, samþykktum Reykjavíkurborgar, góðum stjórnsýsluháttum og viðeigandi faglegum viðmiðum innri endurskoðunar.

Úttektin er ekki unnin sem lagaleg álitserð og felur ekki í sér bindandi eða endanlega niðurstöðu um lögmæti einstakra stjórnvaldsákvæðana. IER er ekki úrskurðaraðili og fer ekki með vald til að skera endanlega úr um lögmæti ákvæðana með sama hætti og úrskurðarnefndir eða dómstólar. Hlutverk IER er fyrst og fremst að greina kerfislæga veikleika, draga fram áhættu og annmarka í ferlum og benda á úrbætur til framtíðar með hliðsjón af góðum stjórnsýsluháttum og viðeigandi regluverki. Með hliðsjón af framangreindu er nálgun IER í skýrslunni að verulegu leyti greinandi og áhættumiðuð, en ekki sett fram sem formleg lagaleg niðurstaða um brot á tilteknum lagaákvæðum.

1.4. Verkferill úttektar

IER tilkynnti borgarráði þann 29. janúar 2025 að seinkun yrði á upphafi úttektar vegna anna á skrifstofunni. Tilkynning um upphaf úttektar var send sviðsstjóra umhverfis- og skipulagssviðs (USK) þann 2. júní 2025. Í framhaldi fór fram forathugun með það að markmiði að greina viðfangsefni úttektarinnar með viðtölum og öflun gagna. Verkætlan fyrir úttektina var svo gefin út þann 9. júlí 2025 og send borgarritara, sviðsstjóra USK, ritara borgarráðs og skipulags- og byggingarfulltrúa, bæði fyrrverandi og núverandi. Eftir sumarfrí hófst framkvæmd úttektarinnar en til ráðgjafar var fenginn Pétur Ingi Haraldsson, skipulagsfræðingur, sem hefur starfað sem skipulagsfulltrúi frá árinu 2006, fyrst fyrir sex sveitarfélög í Árnessýslu og frá árinu 2018 hjá Akureyrarbæ.

Skýrsludrög voru send borgarritara, sviðsstjóra USK, formanni umhverfis- og skipulagsráðs og ráðsmanni úr ráðinu til umsagnar þann 28. janúar 2026. Aðilum var veittur frestur til 16. febrúar 2026 til að skila inn ábendingum við skýrsludrögin. Niðurstöður úttektarinnar voru kynntar á fundi með borgarritara og fulltrúum USK þann 2. mars 2026. USK óskaði í tvígang eftir framlengdum fresti og skilaði umsögn sinni þann 11. mars 2026 en framangreindur ráðsmaður í ráðinu kaus að skila ekki umsögn. Skýrsludrögin voru í framhaldi af því send til umsagnar til fyrrverandi skipulagsfulltrúa, fyrrverandi deildarstjóra skipulagsmála, Álfabakka 2 ehf. og Búseta hsf. þann 24. mars 2026. Aðilum var veittur frestur til 10. apríl 2026 til að skila inn ábendingum við skýrsludrögin. Óskað var í tvígang eftir framlengdum fresti og umsagnir bárust þann 26. apríl 2026, að undanskildum Álfabakka 2 ehf. sem kaus að skila ekki umsögn.

Niðurstöður úttektarinnar voru kynntar fyrir endurskoðunarnefnd þann 21. maí 2026 og síðar í borgarráði. Lokaskýrsla er birt á heimasíðu IER og send hlutaðeigandi stjórnendum Reykjavíkurborgar.

2. Niðurstöður og úrbótatillögur

2.1. Helstu niðurstöður úttektarinnar

Stefna og þróun skipulagsheimilda

Sala lóðarinnar að Álfabakka 2A var hluti af sölu lóða undir verkefninu *Athafnaborgin Reykjavík*, sem byggt er á sambærilegri framtíðarsýn og fram kemur í atvinnu- og nýsköpunarstefnu Reykjavíkurborgar og Græna planinu. Á tímabilinu 2015–2022 samþykkti borgarráð, að undangenginni afgreiðslu umhverfis- og skipulagsráðs, nokkrar breytingar á deiliskipulagi sem fólu meðal annars í sér heimild til að byggja stærri íbúðarhús með fleiri íbúðum á lóð Árskóga 5-7 en upphaflegt deiliskipulag gerði ráð fyrir og færa byggð nær lóðamörkum við Álfabakka 2A. Á sama tíma voru gerðar ýmsar breytingar á deiliskipulagi við Álfabakka 2A sem smám saman urðu til þess að skilmálar um útlit, útfærslu og umfang mannvirkja urðu með tímanum óskýrari.

Niðurstaða þessara breytinga varð sú að deiliskipulagið heimilaði að byggð yrðu nokkurra hæða hús á lóðunum, með um 14 metrum á milli bygginga. Byggingarframkvæmdir hófust á lóð Árskóga 5-7 árið 2019 og haustið 2024 á lóð Álfabakka 2A. Húsin við Árskóga sem standa næst Álfabakka 2A eru fjögurra hæða fjölbýlishús, samtals um 8.000 fermetrar að flatarmáli með 72 íbúðum. Byggingin sem risin er við Álfabakka 2A er 11.000 fermetra, 13 metra hátt stálgrindarhús á tveimur hæðum sem er sambærilegt að hæð og fjögurra hæða íbúðarhús. Nokkrar íbúðir í húsinu að Árskógum 7 eru eingöngu með glugga til norðurs. Til móts við þær er austurhluti húss Álfabakka 2A þar sem hvorki eru gluggar né uppbot í byggingunni.

Deiliskipulag og kynning skipulagsbreytinga

Borgarráð samþykkti þann 18. febrúar 2021 að gefa út lóðarvilyrði vegna Álfabakka 2A-D, með fyrirvara um breytingu á deiliskipulagi, eftir að borginni hafði ekki tekist að koma svæðinu í uppbyggingu, hvort sem það var útfært sem ein stór lóð eða fjórar minni lóðir. Endanleg lóðarúthlutun var samþykkt í borgarráði þann 15. júní 2023. Í kjölfar lóðarvilyrðis, þann 1. mars 2021, sendi lóðarhafi inn fyrirspurn um breytingu á deiliskipulagi sem fólst í því að lóðirnar yrðu sameinaðar í eina lóð og jafnframt að byggingarreitur yrði stækkaður til norðurs í átt að stofnbraut. Lóðin yrði áfram verslunar- og þjónustulóð en einnig yrði heimilt að starfrækja þar vöruskemmu. Embætti skipulagsfulltrúa tók jákvætt í umsóknina en lagði áherslu á að unnar yrðu ásýndarmyndir af fyrirhugaðri uppbyggingu og áfangaskiptingu, auk þess sem tekið var fram að við hönnun þyrfti að huga að aðkomu, byggingarmagni, hæð húsa, hljóðvist o.fl.

Umhverfis- og skipulagsráð samþykkti þann 29. júní 2022 að auglýsa deiliskipulagsbreytinguna þar sem gert var ráð fyrir að sameina lóðirnar Álfabakka 2A-2D í eina lóð. Ásýndarmyndir og önnur gögn, sem óskað hafði verið eftir í umsögn embættis skipulagsfulltrúa þann 9. mars 2021, höfðu þó ekki borist. Auk auglýsinga í blöðum voru kynningarbréf send í pósti til hagsmunaaðila á svæðinu. Ein athugasemd barst frá íbúum við Árskóga 7 þar sem lýst var áhyggjum af fyrirhugaðri byggingu, vegna hæðar hennar. Umsögn embættis skipulagsfulltrúa vegna athugasemdarinnar er á þá leið að nánast megi fullyrða að ekki verði byggt fimm hæða hús á lóð Álfabakka 2A. Umhverfis- og skipulagsráð samþykkti breytinguna í kjölfar kynningarferlis þann 5. október 2022 og hið sama gerði borgarráð þann 13. október 2022.

Auglýsingin vegna kynningar á deiliskipulagsbreytingunni, sem birt var í dagblöðum, birtist ekki með fullnægjandi hætti þar sem hluti textans kom ekki fram. Þá komu fram upplýsingar frá hagsmunaaðilum um að þeir hefðu ekki mótttekið kynningarbréf í pósti, þrátt fyrir að afrit bréfanna væru vistuð í skjalakerfi borgarinnar. Að mati IER hefði verið í betra samræmi við góða stjórnslu og markmið skipulagslaga og skipulagsreglugerðar að endurtaka birtingu auglýsingarinnar eða tryggja með öðrum sannanlegum hætti að kynningin hefði náð til viðeigandi hagsmunaaðila. Jafnframt telur IER mikilvægt að tryggja, þegar

Ákveðið er að senda hagsmunaaðilum bréf, að gögn og upplýsingar berist þeim einnig með rafrænum hætti til að tryggja rekjanleika og stuðla að auknu trausti á framkvæmd skipulagsmála.

Stjórnsýsluleg meðferð á athugasemd íbúa

Skipulagsferli Reykjavíkurborgar byggist á samspili hlutverka fleiri en eins aðila samkvæmt skipulagslögum, stjórnsýslulögum og samþykktum borgarinnar. Embætti skipulagsfulltrúa ber ábyrgð á faglegum undirbúningi og framlagningu skipulagstillagna, en umhverfis- og skipulagsráð fer með meðferð og afgreiðslu skipulagsmála í umboði borgarráðs. Umhverfis- og skipulagsráð ber stjórnsýslulega ábyrgð á vandaðri málsmeðferð, rýni gagna og upplýstri ákvörðunartöku á grundvelli þeirra gagna og faglegu forsendna sem lagðar eru fram. Ráðið hefur einnig heimild til að kalla eftir frekari gögnum eða fresta afgreiðslu mála eftir því sem tilefni gefur.

Þegar athugasemd barst frá íbúum um hæð og útfærslu mannvirkja við lóðarmörk hafði lóðinni við Álfabakka 2A ekki verið úthlutað, heldur einungis verið veitt lóðarvilyrði. Það er mat IER að umhverfis- og skipulagsráð hafi því haft tækifæri til að kalla eftir ítarlegri upplýsingum eða meta hvort tilefni væri til breytinga á auglýstri tillögu með hliðsjón af framkomnum athugasemdum íbúa, til dæmis með því að setja skilyrði um hæð húsa á svæðinu eða gera kröfur um uppbot við austurhluta hússins við Álfabakka 2A. IER telur jafnframt að mikilvægt hefði verið að útbúa ásýndarmyndir af fyrirhugaðri uppbyggingu, líkt og upphaflega var óskað eftir í umsögn embættis skipulagsfulltrúa.

Umsögn embættis skipulagsfulltrúa frá 15. september 2022, þar sem áhyggjur íbúa eru raktar og jafnframt dregið fram hversu opnir skilmálar lóðarinnar eru, bendir, að mati IER, til þess að þörf sé á að umhverfis- og skipulagsráð móti skýr og samræmd viðmið um fullnægjandi svör við ábendingum og áhyggjum íbúa í skipulagsmálum. Að mati IER voru skilmálar fyrir uppbyggingu á lóð Álfabakka mjög opnir og frekar óskýrir en slíkt torveldar hagsmunaaðilum að gera sér grein fyrir hvers megi vænta.

Að mati IER voru stjórnsýslulegir veikleikar til staðar í undirbúningi og meðferð málsins. Gögn málsins benda til þess að ekki hafi legið fyrir nægilega skýr og fullnægjandi gögn um áhrif og umfang breytingarinnar við afgreiðslu málsins í umhverfis- og skipulagsráði. Það bendir til annmarka, bæði í undirbúningi máls hjá stjórnsýslunni og í þeirri yfirferð sem fram fór hjá ráðinu áður en ákvörðun var tekin.

Skilmálar, skýringarmyndir og túlkun heimilda

Í tengslum við ferli deiliskipulagsbreytingar árið 2017 gerði Skipulagsstofnun athugasemd við að skilmálar lóðarinnar við Álfabakka væru ófullnægjandi, meðal annars þar sem ekki lá nægilega skýrt fyrir hvernig túlka bæri heimildir um umfang, hæð og útfærslu mannvirkja. Lítið tillit er tekið til þeirrar athugasemdar. IER telur mikilvægt að endurskoða deiliskipulagsskilmála þegar vart verður við að þeir tryggi ekki skýra túlkun. Skýringarmyndin sem fylgdi auglýstri breytingu, er kynnt var 21. júlí 2022, sýnir fimm hæðir án þess að gerð sé grein fyrir áætlaðri hæð í metrum. Að mati IER getur það torvelað skýra túlkun skipulagsheimilda, sérstaklega þar sem fyrirhugað var að reisa 1-2 hæða hús með mikilli lofthæð. Samkvæmt skipulagsreglugerð nr. 90/2013 ber að skilgreina skýrt fjölda hæða og hámarkshæð bygginga í deiliskipulagi.

Deiliskipulagsbreytingar á tímabilinu 2015-2024 voru alls 12. Slíkur fjöldi breytinga getur torvelað yfirferð, samanburð og túlkun á gildandi skipulagi. Til að koma í veg fyrir það er það mat IER að við gerð deiliskipulagsbreytinga sé æskilegt að gerð sé grein fyrir öllum þeim ákvæðum í skipulagsgögnum sem gilda um viðkomandi svæði, þótt ekki sé verið að breyta öllum ákvæðum sem varða svæðið. IER telur einnig að tilgreina eigi gildi skýringarmynda sem sýndar eru í deiliskipulagi og tryggja að gögn sem fylgja óskum um deiliskipulagsbreytingar séu ávallt í samræmi við skipulagsreglugerð. Þrátt fyrir að slíkt fari umfram

lágmarkskröfur laga er það í samræmi við vandaða stjórnsluhætti og stuðlar að auknu gagnsæi, skýrleika og réttaröryggi.

Fyrir liggur að þeir aðilar sem unnu síðustu deiliskipulagsbreytinguna fyrir Álfabakka 2A árið 2022 eru ekki skráðir á lista Skipulagsstofnunar yfir aðila sem hafa heimild til að gera skipulagsáætlanir samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010. IER telur rétt að Reykjavíkurborg geri kröfu um að þeir sem skila inn deiliskipulagsbreytingum hjá Reykjavíkurborg séu skráðir á þennan lista Skipulagsstofnunar til að tryggja gæði og öryggi við gerð deiliskipulags. Með hliðsjón af aðkomu hönnuða Árskóga 5–7 að fyrri skipulagsvinnu á svæðinu má ætla að þeir hafi haft betri forsendur en almennir hagsmunaaðilar til að greina það svigrúm til uppbyggingar sem skipulagsskilmálar svæðisins fólu í sér. Þær byggingarheimildir sem skilmálarnir fela í sér voru hins vegar ekki skýrar íbúum eða almenningi, sem undirstrikar mikilvægi skýrari og aðgengilegri framsetningar skipulagsákvæða.

IER telur mikilvægt að við gerð deiliskipulags eða deiliskipulagsbreytingar sé tryggt að gerð sé skýr grein fyrir mögulegum áhrifum breytinganna á aðliggjandi svæði og lóðir í samræmi við gr. 5.4.1 í skipulagsreglugerð, sérstaklega á svæðum þar sem uppbygging er þegar hafin. Slíkt mat ætti meðal annars að taka mið af áætlunum um þéttingu byggðar og þeim svæðum þar sem atvinnustarfsemi er í næsta nágrenni við íbúðarbyggð. Með þessu yrði tryggður aukinn sýnileiki fyrirhugaðra framkvæmda á þeim svæðum og lóðum sem krefjast sérstakrar varfærni og athygli, einkum með tilliti til umhverfisáhrifa og áhrifa á íbúðarbyggð.

Byggingarleyfi og samgöngumat

Ferlið við útgáfu byggingarleyfis á lóð Álfabakka 2A var margþætt og nokkuð langt. Byggingarleyfið var fyrst samþykkt þann 23. október 2023 og síðar breytt tvisvar á árinu 2024 að beiðni lóðarhafa. Í byrjun árs 2025 voru framkvæmdir við hluta byggingarinnar stöðvaðar vegna mats á þörf fyrir umhverfismat, samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021, í tengslum við fyrirhugaða kjötvinnslu í húsinu. Í ljós kom að vinnslan reyndist ekki matsskyld. Byggingarleyfið var því samþykkt að nýju með breytingum í maí 2025, en sú afgreiðsla var felld úr gildi og afgreidd að nýju í nóvember 2025, þegar lóðarhafi óskaði eftir frekari breytingum.

Byggingarleyfisferlið spannar þannig um tvö ár og er orðið það umfangsmikið að erfitt er að ná utan um alla þætti þess og greina skýrt samhengi í afgreiðslu mála. Gögn og upplýsingar sem IER hefur farið yfir benda til þess að rekjanleiki breytinga á skjölum hafi ekki ávallt verið nægilega skýr, auk þess sem fundargerðir eru ekki alltaf nægilega greinargóðar um efni samþykka og hvaða gögn liggja þeim að baki. Jafnframt er til skoðunar hjá Umboðsmanni Alþingis hvort breytingar á fundargerðum eftir á kunni að fara út fyrir heimildir samkvæmt lögum og reglum.

IER bendir á mikilvægi þess að ferlið við mat á hvort framkvæmd teljist matsskyld fari fram áður en byggingarleyfi er samþykkt og gefið út, byggt á fullnægjandi gögnum. Jafnframt ber stjórnvaldi að tryggja að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin samkvæmt stjórnslulögum nr. 37/1993. Skýr og aðgengileg fundargerð er mikilvægur þáttur í þessu ferli. Það er mat IER að leita þurfi leiða til að styrkja verklag við gerð fundargerða í því skyni að stuðla að gagnsærri málsmeðferð og auknum skýrleika.

Lóðarhafi vildi fjölga bílastæðum eftir að byggingarleyfi var samþykkt. Samgöngumat vegna Álfabakka 2A var því unnið í kjölfar deiliskipulagsferlisins í stað þess að vera unnið samhliða því, eins og reglur bíla- og hjólastæðastefnu Reykjavíkurborgar kveða á um. Ekki lágu fyrir nægilega skýrir verkferlar um ábyrgð, afgreiðslu eða tengsl samgöngumats við deiliskipulagsferlið. Að mati IER skapaði það óvissu um forsendur uppbyggingar og hafði áhrif á framgang byggingarleyfisferlisins.

Samskipti áttu sér stað milli lóðarhafa og æðstu stjórnenda borgarinnar um forsendur uppbyggingarinnar og bílastæðamál. IER telur að slík samskipti kalli á skýrari ramma, skjalfestingu og ábyrgðarkeðju, sérstaklega í ljósi þess að síðar í ferlinu var tekin stefnumótandi ákvörðun í umhverfis- og skipulagsráði og borgarráði um breytingu á bílastæðaviðmiðum fyrir svæðið. Það er jafnframt mat IER að tryggja þurfi að lóðarvilyrðishafar fái skýrar leiðbeiningar strax í upphafi ferlisins og að upplýsingagjöf og samskipti séu markviss og rekjanleg til að stuðla að skilvirku ferli og skýrum væntingum beggja aðila.

Stjórnsýsla umhverfis- og skipulagssviðs, fagráð og heildarmat IER

Við yfirferð IER kom í ljós að skipurit og verkferlar USK endurspegluðu ekki nægjanlega raunverulega ábyrgð og boðleiðir. Verkefnastjórar störfuðu innan stjórnskipulags þar sem ábyrgð og boðleiðir voru ekki nægilega skýrar, mönnun var á viðkvæmu stigi og innleiðing gæðakerfis hafði dregist. Þrátt fyrir að markmið og stefna USK hafi lagt grunn að bættri þjónustu, styttri afgreiðslutímum og vottuðu gæðastjórnunarkerfi, skorti heildarsýn á meginferli sviðsins, í þessu tilfelli ferlið *sala–skipulag–hönnun–uppbygging*. Farið var í umfangsmiklar skipulagsbreytingar á sviðinu árið 2025, sem einnig tóku til fleiri sviða, og fyrir liggja áætlanir um breytt verklag. Það er mat IER að ljúka þurfi þeim breytingum þannig að innleiðing þeirra geti leitt til skilgreindra umbóta. Jafnframt er mikilvægt að áhættumat verði samþætt ferlinu. Að auki þarf að meta mönnun með tilliti til umfangs verkefna og tryggja að boðleiðir séu skýrar og að gagnsæi ríki í ákvarðanatöku.

Umhverfis- og skipulagsráð fer með skipulagsmál í umboði borgarráðs og ber ábyrgð á að ákvarðanir byggist á fullnægjandi gögnum, lögmætri málsmeðferð og málefnalegu mati í samræmi við lög og reglur. Upplýsingar sem aflað var við framkvæmd úttektarinnar benda til þess að umfang og fjöldi mála, ásamt takmörkuðum tíma til undirbúnings funda og setu ráðsmanna í fleiri en einu fagráði, leiði til þess að ráðsmenn reiði sig í miklum mæli á samantektir og umsagnir stjórnsýslu við meðferð mála í stað frumgagna. Jafnframt starfar ráðið án starfsáætlunar. Þá benda upplýsingar einnig til þess að mismunandi skilningur geti verið á því hvernig ábyrgð og verkaskiptingu stjórnsýslu og fagráðs í skipulagsferlinu sé háttað. Að mati IER getur slíkt haft áhrif á yfirsýn ráðsins yfir einstök flókin eða áhættusöm mál og aukið hættu á að álitaefni fái ekki úrlausn á skipulagsstigi áður en þau fara áfram í leyfisferla.

Heildarmat IER bendir til þess að stjórnsýsla og framkvæmd skipulags- og leyfisferla hefðu að ýmsu leyti mátt vera markvissari, skýrari og betur skjalfest. Einkum á þetta við um skipulagsskilmála, framsetningu skipulagsgagna, upplýsingagjöf, rekjanleika ákvarðana og yfirsýn yfir leyfisferli. Veikleikar komu fram á fleiri en einu stigi ferlisins og höfðu í sumum tilvikum áhrif á skýrleika, gagnsæi og fyrirsjáanleika málsmeðferðar. Að mati IER gátu þessir veikleikar skapað óvissu um túlkun skipulagsheimilda og torveldað hagsmunaaðilum að átta sig á forsendum ákvarðana og mögulegum áhrifum þeirra. Frá árinu 2025 hefur verið unnið markvisst að endurskoðun á skipulagi og ferlum umhverfis- og skipulagssviðs. Að mati IER er mikilvægt að þær breytingar verði að fullu innleiddar, enda miða þær að eflingu þjónustu við borgarbúa, til að tryggja að ferlið frá sölu til framkvæmda verði skilvirkt, faglegt og traust.

2.2. Úrbótatillögur Innri endurskoðunar og ráðgjafar

Í úttektinni var farið yfir skipulagsferli Reykjavíkurborgar vegna Álfabakka 2A. Á grundvelli greiningar á verklagi og framkvæmdum í tengslum við þetta mál eru settar fram 12 úrbótatillögur sem miða að því að bæta starfsemi og stjórnábyrgð Reykjavíkurborgar. Tillögurnar eru teknar saman hér að neðan og verða grundvöllur eftirfylgnikönnunar IER með innleiðingu umbóta. Niðurstöður eftirfölginnar verða kynntar í endurskoðunarnefnd þegar þær liggja fyrir og í kjölfarið sendar borgarráði.

Úrbótatillögur um yfirferð deiliskipulags og samskipti

- (5) Í verklagsreglum embættis skipulags- og byggingarfulltrúa um yfirferð deiliskipulags verði skýrar kröfur um skil og framsetningu gagna til samræmis við kröfur skipulagsreglugerðar nr. 90/2013. Þar þurfa að vera:
 - a) greinargóðar upplýsingar um umhverfismat deiliskipulagsáætlunarinnar skv. gr. 5.4.1 í skipulagsreglugerð, þó svo að áætlunin falli ekki undir ákvæði laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021, þar sem farið er yfir möguleg áhrif breytingar á aðliggjandi svæði/lóðir. Þetta ætti að skoða sérstaklega þegar um er að ræða breytingar á skipulagi á svæði sem þegar hefur verið byggt upp eða er í byggingu. Nýta má þær upplýsingar til að áhættumeta breytingu deiliskipulags.
 - b) skýrir deiliskipulagsskilmálar um umfang mannvirkja, þar á meðal fjölda hæða og hámarkshæð í metrum í samræmi við b-lið 2. mgr. gr. 5.5.3 og 3. mgr. b-liðar gr. 5.3.2.1 í skipulagsreglugerð.
 - c) skýrar upplýsingar um gildi skýringarmynda sem sýndar eru í deiliskipulagi. Ef eingöngu er um eina mögulega útfærslu að ræða þarf það að koma skýrt fram.
 - d) afstöðumyndir, þrívíddarteikningar og myndir af skuggavarpri skv. gr. 5.5.4 í skipulagsreglugerð.
- (6) Umhverfis- og skipulagsráð móti skýr viðmið um hvernig svara eigi ábendingum og áhyggjum íbúa í skipulagsmálum. Ef athugasemdir eru þess eðlis að ekki er hægt að svara með skýrum hætti um áhrif skipulagsákvæða skal endurskoða viðkomandi ákvæði eða skýra þau frekar.
- (7) Í anda góðrar stjórnábyrgð, með skilvirkni, gagnsæi og traust að leiðarljósi, tryggi embætti skipulags- og byggingarfulltrúi að þegar deiliskipulagi er breytt komi fram í skipulagsgögnum öll helstu deiliskipulagsákvæði sem gilda um svæðið en ekki aðeins þau sem breytt er. Tilvísun í gildandi skipulag án samantektar getur verið ófullnægjandi, sérstaklega þar sem margar breytingar hafa verið gerðar og erfitt getur verið að greina hvaða ákvæði eru í gildi.
- (8) Embætti skipulags- og byggingarfulltrúa tryggi með skýru verklagi og gæðaeftirliti að:
 - auglýsingar um deiliskipulag séu settar fram á skýran hátt og birtist rétt þannig að hagsmunaaðilar geti auðveldlega áttað sig á efni þeirra og mögulegum áhrifum.
 - hagsmunaaðilar fái áreiðanlegar upplýsingar um breytingar á deiliskipulagi sem geta haft áhrif á hagsmuni þeirra. Ekki er nægjanlegt að senda eingöngu tilkynningar með bréfi, nema sem ábyrgðarbréf. Tilkynningar skulu einnig sendar rafrænt til að tryggja skilvirka og örugga miðlun upplýsinga.
- (9) Embætti skipulags- og byggingarfulltrúa tryggi að staðfest sé að þeir aðilar sem vinna að gerð deiliskipulags fyrir Reykjavíkurborg uppfylli hæfisskilyrði samkvæmt 8. mgr. 7. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og séu skráðir á lista Skipulagsstofnunar yfir aðila sem uppfylla þau skilyrði.

- (10) USK tryggi að lóðarvilyrðishöfum verði frá upphafi veittar skýrar leiðbeiningar um stefnumörkun borgarinnar sem gildir um viðkomandi lóð, sbr. 7. gr. stjórnsýslulaga, og að viðhaldið sé virku samtali við kaupendur til að samræma væntingar í skipulagsferlinu. Jafnframt formfesti USK stjórnsýsluferli samgöngumats með skýrum verkferlum og ábyrgðarkeðju í samræmi við deiliskipulagsferli.

Úrbótatillaga um afgreiðslu byggingarleyfa

- (11) Embætti skipulags- og byggingarfulltrúa tryggi eftirfarandi við afgreiðslu byggingarleyfa:
 - a) Fram fari formlegt, skjalfest og rekjanlegt mat á því hvort framkvæmd teljist matsskyld áður en byggingarleyfi er samþykkt og gefið út, í samræmi við 8.–12. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana.
 - b) Fyrir liggja fullnægjandi og tæknilega rétt gögn samkvæmt byggingarreglugerð nr. 112/2012. Afstöðumyndir skulu sýna mannvirki á aðliggjandi lóðum og sérupprættir skulu liggja fyrir áður en framkvæmdir hefjast, þannig að hægt sé að leggja mat á grenndaráhrif, hönnun og samræmi við skipulag.

Úrbótatillögur um skipulag USK, fundargerðir og starf fagráða

- (1) USK ljúki við innleiðingu þeirra breytinga sem ákveðnar hafa verið, á skipulagi og vinnulagi, á markvissan og heildstæðan hátt og fái í framhaldinu stuðning ráðgjafa til að meta hvort markmiðum með breytingunum hafi verið náð.
- (2) USK uppfæri verkferla og verklagsreglur fyrir meginferlið *sala-skipulag-hönnun-uppbygging* fyrir lok 2026 og ljúki við innleiðingu gæðakerfis m.t.t. nýs skipulags og breytts vinnulags. Samhliða ætti að framkvæma áhættumat og greina helstu flöskuhálsa í verkferlum til að tryggja skilvirkni og samræmi við markmið stefnu sviðsins.
- (3) Jafnframt meti USK mönnun og tryggi að hún sé í samræmi við umfang verkefna og að þau séu unnin skilvirkt, með stöðugri eftirfylgni og að samskiptin í tengslum við þau séu markviss og samræmd.
- (4) Reykjavíkurborg innleiði verklag fyrir fagráð sem sé byggt á árlegri starfsáætlun, áhættumati verkefna og reglubundnum samantektum um stöðu og umfang mála. Efla þarf sameiginlegan skilning á ábyrgð og verkaskiptingu stjórnsýslu og fagráða í skipulagsferlinu í samræmi við samþykktir borgarinnar. Þá verði metið hvort umfang verkefna, undirbúningstími funda og seta ráðsmanna í fleiri en einu fagráði styðji við fullnægjandi yfirferð mála.
- (12) Skrifstofa stjórnsýslu og gæða leiti leiða til að styrkja verklag við gerð fundargerða. Mikilvægt er að hafa fundargerðir skýrar, áreiðanlegar og aðgengilegar enda þjónar það grundvallarþáttum vandaðrar stjórnsýslu.

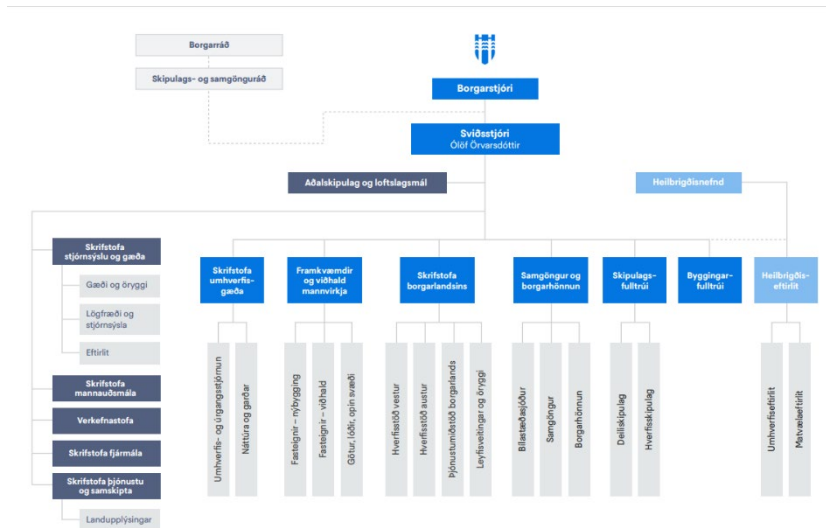
Tækifæri til umbóta um heimildir skoðunarmanna

- Vel færi á því að Reykjavíkurborg héldi utan um heimildir skoðunarmanna sinna ásamt flokkun bygginga í skoðunarflokka til að tryggja að þær hljóti skoðun hjá skoðunarmanni með réttar heimildir.

3. Stjórnskipulag skipulagsmála hjá Reykjavíkurborg

3.1. Umhverfis- og skipulagssvið

Umhverfis- og skipulagssvið er eitt af fjórum fagsviðum Reykjavíkurborgar.¹ Hlutverk þess hefur verið m.a. að stýra framkvæmdum við nýbyggingar og viðhald fasteigna og sinna almennum rekstri í borgarlandinu, auk þess sem lögbundin verkefni embætta skipulags- og byggingarfulltrúa og Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur hafa tilheyrt sviðinu. Á mynd 1 er skipurit sviðsins 2022-2024 en það samanstóð þá af sjö skrifstofum sem skiptu með sér kjarnaverkefnum sviðsins, auk fimm stoðskrifstofa sem studdu við starfsemi þeirra á ýmsum sviðum.



Mynd 1. Skipurit umhverfis- og skipulagssviðs 2022-2024.

Á þessum tíma var skrifstofa embættis skipulagsfulltrúa aðskilin frá skrifstofu embættis byggingarfulltrúa. Verkefni lóðaúthlutunar og samskipti við atvinnulífið um þróun atvinnulóða voru á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara (SBB) og verkefni eignaskrifstofu voru á fjármála- og áhættustýringarsviði (FAS). Þá vildi umhverfis- og skipulagssvið vera í fararbroddi með því að innleiða m.a. stefnumiðaða stjórnun, skilgreindar aðferðir verkefnastjórnunar, nýja þjónustuferla, stafræna umbreytingu og aukna teymisvinnu. Sviðið hefur starfað eftir stefnu sinni fyrir árin 2020-2025. Markmið stefnunnar beinast m.a. að því að tryggja að þjónusta USK sé í takt við stefnu borgarinnar, stytta afgreiðslutíma erinda, einfalda og skýra alla þjónustuferla og tryggja að ímynd USK endurspegli framúrskarandi þjónustu. Þá átti jafnframt að efla samstarf starfseininga og skýra flæði og ábyrgð verkefna, koma á vottuðu gæðastjórnunarkerfi og vinna að stöðugum umbótum. Vinnsla var hafin fyrir allnokkru á uppfærslu á gæðahandbók og innleiðingu á nýju gæðastjórnunarkerfi, eða áður en stefnan var gefin út. Til staðar var vottað ferli á skrifstofu embættis byggingarfulltrúa og verið var að vinna að vottun ferla á skrifstofu embættis skipulagsfulltrúa. Breytingar á skipulagi á sviðinu hafa verið gerðar reglulega undanfarin ár og hefur það ferli haft áhrif á framvindu gæðavinnunnar.

Á síðustu árum hefur í borgarstjórn og fjölmiðlum ítrekað verið bent á þörf fyrir einfaldari ferla til að tryggja gæði, hraða og hagkvæmni við framkvæmdir. Árið 2022 óskaði borgarstjóri eftir því að gerð yrði áhættu- og flöskuhálsagreining á ferlinu frá skipulagi til uppbyggingar en upp á vantar að niðurstöður hennar og

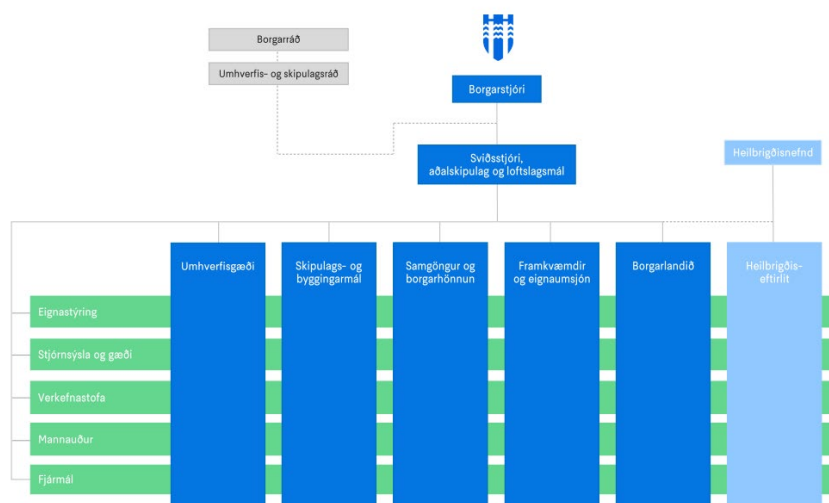
¹ USK hefur þróast töluvert á því tímabili sem úttektin nær yfir, þ.e. tímabilinu 2009-2025. Er því fyrst fjallað um sviðið eins og skipulag þess var árin 2022-2024, þegar stærsti hluti skipulagsferlisins við Álfabakka 2A átti sér stað, og svo hvernig það breyttist 2025.

tillögur hafi verið nýttar eða þeim fylgt eftir. Einnig hefur komið fram í greiningum sviðsins að úrbóta var þörf varðandi þjónustuna.

Skipurit skrifstofu embættis skipulagsfulltrúa sýndi tvær deildir; deild deiliskipulags og deild hverfisskipulags. Starfslýsing skipulagsfulltrúa sýnir að hann bar ábyrgð á skipulagsgerð og útgáfu framkvæmdaleyfa og eftirliti með þeim í Reykjavík. Þá bar hann m.a. ábyrgð á starfsmannamálum skrifstofunnar og því að fagleg vinnubrögð, árangursríkur starfsbragur og sterk liðsheild væru tryggð. Samkvæmt starfslýsingu deildarstjóra deiliskipulags var hann staðgengill skipulagsfulltrúa og bar m.a. stjórnunarlega ábyrgð á verkefnastjórum deiliskipulags og vinnu þeirra, eftirfylgni mála og samhæfingu verkefna.

Þrátt fyrir þetta skipulag samkvæmt skipuriti og starfslýsingu voru verkefnastjórar deiliskipulags ekki endilega staðsettir á þeirri deild í reynd. Ákveðnir verkefnastjórar störfuðu beint undir skipulagsfulltrúa og aðrir á deild deiliskipulags. Gat þetta valdið óvissu og ógagnsæi í starfi verkefnastjórnanna þar sem ábyrgð var ekki endilega skýr og boðleiðir voru óljósar. Slíkt eykur hættu á óhagræði og óskilvirkni fyrir skrifstofuna og jafnvel sviðið. Þá var einnig umræða um mikið verkefnaálag á skrifstofunni og nokkrir starfsmenn voru komnir í leyfi með einkenni kulnunar. Jafnframt komu mismunandi verkefnastjórar að deiliskipulagsbreytingunum sem gerðar voru á Álfabakka 2 á tímabilinu. Í október 2024 samþykkti umhverfis- og skipulagsráð að bæta við tveimur stöðugildum á árinu 2025, samkvæmt upplýsingum frá þáverandi skipulagsfulltrúa.

Borgarstjórn samþykkti í mars 2025 stjórnskipulagsbreytingar á umhverfis- og skipulagssviði. Samkvæmt minnisblaði sviðsstjóra USK til borgarstjóra, dags. 12.5.2025, er breytingunum ætlað að einfalda og styrkja skipulags- og byggingarferla með styttri boðleiðum, aukinni skilvirkni, betri þjónustu og aukinni framlegð. Skipulag breytinganna var unnið af sviðsstjóra USK, FAS og borgarritara með aðstoð ráðgjafa. Helstu breytingar fólust m.a. í sameiningu embætta skipulags- og byggingarfulltrúa, tilfærslu verkefna frá FAS og SBB til USK og endurskipulagningu skrifstofu framkvæmda- og viðhalds. Markmiðið með breytingunum er að stuðla að hagræði til lengri tíma, auka skilvirkni og sveigjanleika, bæta þjónustu, leggja áherslu á áhættustýringu og auka kostnaðareftirlit. Ávinningurinn er talinn verða styttri boðleiðir, betri þjónusta og aukin framlegð. Sviðið gegnir áfram fjölþættu hlutverki og vinnur með kjörnum fulltrúum að stefnumótun í umhverfis-, skipulags- og samgöngumálum og borgarhönnun.



Mynd 2. Nýtt skipurit umhverfis- og skipulagssviðs í október 2025.

Verkefni embætta skipulags- og byggingarfulltrúa og landupplýsinga tilheyra nú nýrri skrifstofu skipulags- og byggingarmála. Á skrifstofunni starfa þrjár deildir; deild byggingarmála, deild skipulagsmála og deild umbóta- og upplýsingamála.

Væntur ávinningur skipulagsbreytinganna 2025 er áþekkur þeim sem talinn er upp í markmiðum stefnu USK. Á sviðinu hafði verið ákveðið ósamræmi í stefnu og framkvæmd, skortur á skilvirkni og í einhverjum tilvikum óskýr ábyrgð og óljósar boðleiðir. Það sem hefur kallað á nýja nálgun í verklagsferlum er að nálgast vinnu sviðsins út frá meginferlum og koma í veg fyrir að verkefnin séu unnin í sílómum og einhverjir verkþættir falli þannig á milli skips og bryggju. Litið er til heildarsamhengis verkefna frá upphafi til enda og í þessu tilviki er meginferlið *sala-skipulag-hönnun-framkvæmd* en til stendur að fara í þá vinnu árið 2026.

IER telur mikilvægt að tryggja að skipurit USK endurspegli raunverulega ábyrgð og boðleiðir til að tryggja gagnsæi við ákvarðanatöku og skilvirk samskipti og draga úr áhættu á óljósum hlutverkum og ábyrgð. IER bendir á mikilvægi þess að innleiða samþykktar breytingar á skipulagi og vinnulagi á markvissan hátt og tryggja áframhaldandi stuðning ráðgjafa til að meta hvort markmiðum breytinganna hafi verið náð.

Til að ná fram markmiðunum er mikilvægt að USK ljúki við innleiðingu gæðakerfis þannig að uppfærðir verkferlar og verklagsreglur liggi fyrir í samræmi við nýtt skipulag og breytt vinnulag. Samhliða ætti að framkvæma áhættumat og greina helstu flöskuhálsa í verkferlum til að tryggja skilvirkni og samræmi við markmið. Jafnframt þarf að meta viðeigandi mönnun til að tryggja skilvirka framkvæmd verkefna og að eftirfylgni sé viðhöfð frá upphafi til enda, þannig að samskipti verði markviss og samræmd. Ofangreind atriði eru lykilþættir til að draga úr áhættu og tryggja að markmið breytinganna nái fram að ganga í reynd.

3.2. Hlutverk og ábyrgð skipulagsfulltrúa

Hlutverk skipulagsfulltrúa er lögbundið en sá aðili ber faglega og stjórnsýslulega ábyrgð á framkvæmd skipulagsmála í borginni. Hann starfar á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010, skipulagsreglugerðar nr. 30/2013 og samkvæmt samþykktum borgarinnar og annast daglega framkvæmd skipulagsmála og sér til þess að skipulagsákvæðanir séu í samræmi við samþykkt skipulag. Enn fremur undirbýr skipulagsfulltrúi og leggur fram skipulagstillögur og breytingar til umfjöllunar í umhverfis- og skipulagsráði, hefur eftirlit með framkvæmdaleyfisskyldum framkvæmdum og afgreiðir umsóknir um skiptingu lóða og breytingar á landamerkjum. Þá tryggir hann að málsmeðferð fari fram í samræmi við stjórnsýslulög og skipulagslög. Skipulagsfulltrúi hefur jafnframt heimild til að taka formlegar ákvarðanir um tiltekin mál án staðfestingar borgarráðs, t.d. afgreiðslu deiliskipulags ef engar athugasemdir berast á auglýsingatíma, sbr. viðauka 1.1 við samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar.

3.3. Hlutverk og ábyrgð embættis byggingarfulltrúa

Byggingarfulltrúi Reykjavíkurborgar gegnir lögbundnu hlutverki og fer hann með stjórnsýslu byggingarmála samkvæmt mannvirkjalögum nr. 160/2010, byggingarreglugerð nr. 112/2012 og samþykktum borgarinnar. Byggingarfulltrúi annast stjórnsýslu byggingarleyfa, framkvæmda og mannvirkja í Reykjavík og tryggir að öll byggingarleyfisskyld mannvirki séu reist, þeim breytt og þau rekin í samræmi við lög, reglugerðir og samþykktir borgarinnar. Hlutverk embættis byggingarfulltrúa felur m.a. í sér að taka við og meta umsóknir um byggingarleyfi, breytingar á byggingum og niðurrif. Einnig ber honum að meta að framkvæmdir séu í samræmi við skipulagsáætlanir, byggingarreglugerðir og brunavarnir og gefa út byggingarleyfi að fengnum fullnægjandi gögnum og samþykktum umsagnaraðila, hafa eftirlit með framkvæmdum og framkvæma vettvangsferðir eftir þörfum. Þá er það hlutverk embættis byggingarfulltrúa að stöðva framkvæmdir ef þær eru í ósamræmi við skipulag eða reglur og leggja fram skýrslur eða fundargerðir um afgreiðslu mála til kynningar í umhverfis- og skipulagsráði.

3.4. Umhverfis- og skipulagsráð

Umhverfis- og skipulagsráð Reykjavíkurborgar starfar í umboði borgarráðs og fer með stefnumótun, ákvarðanir og eftirlit á sviði umhverfis-, skipulags-, samgöngu- og mannvirkjamála í Reykjavík. Ráðið er eitt af fagráðum borgarinnar og hefur það meginhlutverk að móta heildarstefnu borgarinnar í þessum málaflokkum og fylgja eftir framkvæmd samþykktar borgarstjórnar og borgarráðs.

Ráðið starfar samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010, lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs og samþykkt nr. 1020/2019 um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar ásamt viðaukum, auk sérstakrar samþykktar fyrir ráðið sem staðfest var í borgarstjórn árið 2022. Verksvið ráðsins er víðtækt og tekur til skipulagsmála, samgangna, mannvirkjagerðar, umhverfismála og loftslagsstefnu borgarinnar. Ráðið hefur eftirlit með rekstri umhverfis- og skipulagssviðs og tryggir að framkvæmd stefnu og samþykktar borgarinnar sé í samræmi við lög og markmið borgarstjórnar. Umhverfis- og skipulagsráð tekur ekki ákvarðanir um málefni byggingarfulltrúa.

Verksvið umhverfis- og skipulagsráðs felur m.a. í sér að:

- móta stefnu í skipulags-, samgöngu-, umhverfis- og loftslagsmálum,
- leggja fram tillögur að aðalskipulagi, hverfis- og deiliskipulagi og breytingum á þeim,
- fylgjast með framkvæmd stefnumörkunar og tryggja samræmi við samþykktir borgarstjórnar,
- fara með verkefni skipulagsnefndar, samkvæmt skipulagslögum, og náttúruverndarnefndar, samkvæmt lögum um náttúruvernd,
- fara með málefni Bílastæðasjóðs Reykjavíkur og Vinnuskóla Reykjavíkur, og
- tryggja samráð við borgarbúa, hagsmunaaðila og aðrar stofnanir borgarinnar.

Skipulagsfulltrúi vinnur formlega og faglega með umhverfis- og skipulagsráði. Hann situr fundi ráðsins með málfrelsi og tillögurétt þegar dagskrá varðar skipulagsmál eða önnur mál sem heyra undir hans verksvið. Hann leggur fram skipulagsgögn, umsagnir og tillögur sem ráðið byggir ákvarðanir sínar á og tryggir að málefnalegur og lagalegur grundvöllur liggja að baki afgreiðslum ráðsins. Ráðið ber ábyrgð á að ákvarðanir séu byggðar á fullnægjandi gögnum, lögmætri málsmeðferð og málefnalegu mati í samræmi við lög og reglur. Samstarfið tryggir samspil milli faglegrar vinnu USK og stefnumótunarvalds ráðsins, þar sem skipulagsfulltrúi ber ábyrgð á framkvæmd ákvarðana ráðsins í skipulagsmálum og eftirfylgni með samþykktum málum. Umhverfis- og skipulagsráð fer þannig með meðferð og afgreiðslu skipulagsmála í umboði borgarráðs og ber stjórnarsýslulega ábyrgð á vandaðri málsmeðferð, rýni gagna og upplýstri ákvörðunartöku, á grundvelli þeirra gagna og faglegru forsendna sem lagðar eru fyrir ráðið, og hefur heimildir til að kalla eftir frekari gögnum eða fresta afgreiðslu mála eftir því sem tilefni gefur til. Kjörnir fulltrúar hafa þannig tækifæri til að bera upp frestunartillögur á fundum og fá þær samþykktar ef þeir telja tímafresti ekki nægilega í einstaka málum. Þeir hafa einnig rétt til að bóka mótmæli og/eða greiða atkvæði á móti tillögum.

Samkvæmt upplýsingum frá viðmælendum IER krefst vinna í ráðinu yfirferðar á tölverðum gögnum fyrir hvern fund. Viðmiðið til ársins 2025 var að ráðsmenn fengju gögn a.m.k. einum og hálfum sólarhring fyrir fund til að kynna sér málefni til hlítar. Borgarfulltrúar ákveða að vera jafnvel í fleiri en einu ráði í störfum sínum hjá borginni, sem eykur undirbúningsálagið. Því treysta ráðsmenn oft á samantektir starfsmanna sviðsins til að kynna sér efni málanna fyrir fundi í stað þess að lesa frumgögnin. Búið er að endurskoða fyrirkomulagið og frá haustinu 2025 fær ráðið a.m.k. tveggja sólarhringa undirbúningstíma líkt og önnur ráð borgarinnar.

Þeir fundir sem eru til úrvinnslu á skipulagsmálum eru annars vegar afgreiðslufundir embættis skipulagsfulltrúa. Þann fund sitja eingöngu starfsmenn. Hins vegar eru fundir umhverfis- og skipulagsráðs. Til að undirbúa fundi ráðsins eru haldnir óformlegir undirbúningsfundir þar sem að jafnaði hafa setið formaður ráðsins, skipulagsfulltrúi, sviðsstjóri, samgöngustjóri, verkefnastjóri og skrifstofustjórn umhverfisgæða og stjórnáslu og gæða. Á þeim fundum er ákveðið hvað skuli borið undir ráðið, sem fundar vikulega. Ekki fer fram áhættumat á stærri verkefnum hjá ráðinu til að forgangsraða þeim eða skipuleggja nánar. Skrifstofa stjórnáslu og gæða sér um skrifstofuhald fyrir ráðið og leggur til fundarritara.

IER óskaði eftir upplýsingum um starfsáætlanir og árssamantektir á starfsemi umhverfis- og skipulagsráðs undanfarin ár en fékk þær upplýsingar að slíkar upplýsingar væru ekki teknar saman. Segir í 2. mgr. 7. gr. í samþykkt Reykjavíkurborgar um umhverfis- og skipulagsráð dags. 30. september 2022 að setja eigi fram fundadagatal í upphafi árs. Áætlanir á grundvelli áhættumats og árssamantektir nýtast borgarfulltrúum við að meta umfang vinnu ráðsins, forgangsraða verkefnum og þeim tíma sem fer í að kynna sér þau og hvort borgarfulltrúar sjái sér fært að taka ábyrgð á vinnuframlagi í fleiri en einu fagráði í einu. Núverandi skipulag ráðsins getur skapað ýmis konar áhættu, s.s. að ákvarðanir ráðsins séu byggðar á veikari grunni en ella þegar ekki er til staðar áætlun á grunni áhættumats til forgangsroðunar og þegar kjörnir fulltrúar treysta á samantektir starfsmanna í stað þess að nýta frumgögn. Hætta er á að yfirsýn tapist, raunverulegt inntak og viðfangsefni gagnanna glatist að hluta og mál fari óleyst inn í leyfisferla í stað þess að þau fái úrlausn á skipulagsstigi.

3.5. Atvinnu- og borgarþróun og lóðaúthlutun og samningagerð

Á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara (SBB) var starfrækt atvinnu- og borgarþróunarteymi og teymi lóðaúthlutunar og samningagerðar frá því að skrifstofa eigna og atvinnuþróunar var leyst upp árið 2019 þar til 2025 þegar hluti verkefna teymanna voru færð til USK, í fyrrgreindum breytingum.

Á þeim tíma sem vilyrði fyrir lóðinni við Álfabakka 2A voru gefin og sala á henni, ásamt uppbyggingu á henni, átti sér stað voru þessi teymi að störfum. Það fyrra hafði það hlutverk að hafa umsjón með atvinnu- og nýsköpunarstefnu borgarinnar, Græna planinu, og samstarfi við ýmis nýsköpunarverkefni en einnig verkefninu Athafnaborgin Reykjavík.² Markmiðin voru meðal annars að efla atvinnulíf borgarinnar, byggja upp innviði og húsnæði fyrir atvinnustarfsemi með áherslu á sjálfbærni og græna framtíð og fjölga atvinnutækifærum nálægt samgöngum. Hlutverk teymisins var skilgreint sem þróun atvinnusvæða og eitt meginmarkmiða þess var þróun og sala lóða til að styðja við þróun atvinnulífs í Reykjavík með viðmið um sölu 2-4 lóða á ári. Teymið hafði það hlutverk að ýta á eftir framkvæmdum eftir að lóðir voru seldar og eftir sölu á lóðunum við Álfabakka var það í milligönguhlutverki um upplýsingagjöf.

Seinna teymið hafði það skilgreinda hlutverk að vinna að hagkvæmri nýtingu borgarlandsins og innviða þess, auk tekjuöflunar fyrir Reykjavíkurborg. Teymið bar þannig ábyrgð á tillögugerð til borgarráðs um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar, ábyrgð á framkvæmd sölufelís lóða og ábyrgð á tillögugerð til borgarráðs um samningsgerð við uppbyggingaraðila á grundvelli Aðalskipulags Reykjavíkur og samningsmarkmiða Reykjavíkurborgar. Eitt af meginmarkmiðunum var að Reykjavíkurborg afli tekna af úthlutun lóða, sölu byggingarréttar og uppbyggingarsamningum til að fjárfesta í stofnkostnaði innviða. Lykiltölur teymisins voru m.a. fjöldi uppbyggingarsamninga og lóðarvilyrða.

Teymin sem unnu á grundvelli atvinnu- og nýsköpunarstefnu 2022-2030, þar sem forgangsáherslan er virkara samtal og aukin upplýsingamiðlum á milli Reykjavíkurborgar og atvinnulífsins, höfðu unnið saman

² Reykjavíkurborg hefur haldið árlega fundi um *Athafnaborgina*, þar sem borgarstjóri og sérfræðingar útskýra hvernig atvinnulíf, nýsköpun, verslun, þjónusta og innviðir eru þróaðir. Fundirnir innihalda kynningar og sýnd eru þau verkefni sem eru í gangi. Jafnframt er gefið út fréttabréf: <https://reykjavik.is/athafnaborgin>.

að lóðasölu um margra ára skeið en ekki var um formlega ferla að ræða í samvinnunni. Yfirleitt komu lóðir í söluferli hjá teymunum þegar þær höfðu farið í gegnum deiliskipulag og þá er gerð tillaga til borgarráðs um sölu. Í kjölfar samþykktar borgarráðs voru lóðir auglýstar og samskipti hófust eftir atvikum við áhugasama aðila. Þegar deiliskipulagsferli fór svo í gang á viðkomandi lóð tóku skrifstofur á umhverfis- og skipulagssviði við með ýmsum hætti. Hver skrifstofa sem kom að málinu hjá Reykjavíkurborg var þannig með ákveðna verkþætti hjá sér án þess að nokkur tiltekinn aðili væri með heildaryfirsýn eða heildarverkstjórn. Samkvæmt upplýsingum frá þáverandi skipulagsfulltrúa eru mörg dæmi um að gerðir voru samningar við lóðarhafa eða uppbyggingaraðila án aðkomu embættis skipulagsfulltrúa eða umhverfis- og skipulagsráðs um byggingarmagn og annað slíkt.

IER leggur áherslu á að tryggja þurfi að ferlar við sölu lóða borgarinnar séu vel skilgreindir. Sérstaklega þurfi að huga að samþættingu skipulagsferla við ákvörðunartöku um lóðarúthlutun.

3.6. Hlutverk og ábyrgð skrifstofu samgangna og borgarhönnunar

Hlutverk skrifstofu samgangna og borgarhönnunar er að vinna að borgarhönnun og þróun samgangna út frá samþykktri stefnumörkun Reykjavíkurborgar og sameiginlegri stefnu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og ríkisins. Skrifstofan m.a. leiðir og heldur utan um stefnumörkun í samgöngumálum í samvinnu við umhverfis- og skipulagsráð og sviðsstjóra, svo sem vegna hjólreiðaáætlunar, umferðaröryggisáætlunar, bíla- og hjólastæðastefnu og vegna atvinnuumferðar. Þá ber skrifstofan ábyrgð á að fylgja eftir innleiðingu stefnumörkunar sem deildin leiðir vinnu við og að annast miðlun upplýsinga um hana og notkun hennar t.a.m. við samgöngumat. Skrifstofustjóri samgangna og borgarhönnunar nefnist samgöngustjóri og fjallað er um embættisafgreiðslur samgöngustjóra í viðauka I við samþykktir borgarinnar.

3.7. Hlutverk og ábyrgð skrifstofu stjórnsýslu og gæða

Hlutverk skrifstofu stjórnsýslu og gæða er að halda utan um miðlæga þjónustu, almenna rekstrarþjónustu og stoðþjónustu fyrir umhverfis- og skipulagssvið. Skrifstofan ber ábyrgð á þjónustu við skipulags- og samgönguráð og umhverfis- og heilbrigðisráð, stjórnsýslulegum málum, lögfræðiþjónustu, gæða- og öryggismálum og eftirliti með byggingar-, afnota- og framkvæmdaleyfum. Jafnframt sér hún um umsýslu og samskipti við B-hluta fyrirtæki, nefndir og stjórnir.

3.8. Úrbótatillögur

Úrbótatillögur Innri endurskoðunar og ráðgjafar Reykjavíkurborgar:

- (1) USK ljúki við innleiðingu þeirra breytinga sem ákveðnar hafa verið, á skipulagi og vinnulagi, á markvissan og heildstæðan hátt og fái í framhaldinu stuðning ráðgjafa til að meta hvort markmið breytinganna hafi náðst.
- (2) USK uppfæri verkferla og verklagsreglur fyrir meginferlið *sala-skipulag-hönnun-uppbygging* fyrir lok ársins 2026 og ljúki við innleiðingu gæðakerfis m.t.t. nýs skipulags og breytts vinnulags. Samhliða því ætti að framkvæma áhættumat og greina helstu flöskuhálsa í verkferlum til að tryggja skilvirkni og samræmi við markmið stefnu sviðsins.
- (3) Jafnframt meti USK mönnun og tryggi að hún sé í samræmi við umfang verkefna og að þau séu unnin skilvirkt, með stöðugri eftirfylgni og að samskiptin í tengslum við þau séu markviss og samræmd.
- (4) Reykjavíkurborg innleiði verklag fyrir fagråd sem sé byggt á árlegri starfsáætlun, áhættumati verkefna og reglubundnum samantektum um stöðu og umfang mála. Efla þarf sameiginlegan skilning á ábyrgð og verkaskiptingu stjórnsýslu og fagraða í skipulagsferlinu í samræmi við samþykktir borgarinnar. Þá verði metið hvort umfang verkefna, undirbúningstími funda og seta ráðsmanna í fleiri en einu fagráði styðji við fullnægjandi yfirferð mála.

4. Forsendur leyfisveitinga

4.1. Regluumhverfi skipulags

Grunnforsenda leyfisveitinga er að þær framkvæmdir sem sótt er um séu í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir á hverjum tíma eins og þær eru skilgreindar í lögum og reglugerðum. Reykjavíkurborg ber að fylgja í sinni starfsemi eftirfarandi lögum og reglum sem gilda um gerð skipulags:

- Skipulagslög nr. 123/2010.
- Skipulagsreglugerð nr. 90/2013.
- Reglugerð um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012
- Lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021.
- Reglugerð um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 1381/2021.

Að auki eru ýmis lög og reglugerðir sem hafa áhrif og taka þarf tillit til við gerð skipulags en eru ekki nefnd hér sérstaklega.

Skipulagsstigin eru fjögur:

Landsskipulag er samræmd stefna ríkisins um skipulagsmál til fimmtán ára sem ráðherra lætur vinna og leggur fyrir Alþingi.

Svæðisskipulag er skipulagsáætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga þar sem sett er fram sameiginleg stefna um byggðapróun og þá þætti landnotkunar sem talin er þörf á að samræma vegna sameiginlegra hagsmuna hlutaðeigandi sveitarfélaga.

Aðalskipulag er skipulagsáætlun fyrir tiltekið sveitarfélag þar sem fram kemur stefna sveitarstjórnar um landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál í sveitarfélaginu.

Deiliskipulag er skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reiti innan sveitarfélags sem byggð er á aðalskipulagi og kveður nánar á um útfærslu þess. Ákvæði um deiliskipulag eiga jafnt við um þéttbýli og dreifbýli.

Gildandi skipulagsáætlanir eiga að vera í innbyrðis samræmi. Svæðisskipulag gengur framur aðalskipulagi og aðalskipulag framur deiliskipulagi. Við gerð skipulags skal taka mið af landsskipulagsstefnu.

4.2. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins og Suður-Mjódd

Í gildi er svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins sem samþykkt var í júní 2015 og er sameiginleg stefna sveitarfélaganna Garðabæjar, Hafnarfjarðarkaupstaðar, Kjósarhrepps, Kópavogsbæjar, Mosfellsbæjar, Reykjavíkurborgar og Seltjarnarnesbæjar.

Í svæðisskipulaginu er svæðið við Mjódd ásamt Smáranum skilgreint sem svæðiskjarni sem þjónar öllu höfuðborgarsvæðinu en einnig bæjarhlutum, hverfum og nánasta umhverfi. Þá er Mjóddin einnig skilgreind sem bæjarkjarni sem er miðstöð opinberrar þjónustu, verslunar, almennrar þjónustu, atvinnu, menningar og afþreyingar sem þjónar bæjarfélaginu/borgarhluta sérstaklega.

4.3. Aðalskipulag Reykjavíkurborgar – Suður-Mjódd

Í gildi er Aðalskipulag Reykjavíkur 2040 sem samþykkt var í janúar 2022. Það byggir á þeirri sýn og stefnumörkun sem samþykkt var með Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 og tók gildi í febrúar 2014. Í aðalskipulaginu eru miðsvæði borgarinnar flokkuð niður eftir stefnu um meginstarfsemi. Um hvert svæði

gildir ákveðin stefnumörkun og grundvallast hún á mismunandi hlutverki þeirra og staðsetningu í borginni. Samkvæmt gr. 6.2 í skipulagsreglugerð er miðsvæði (M) skilgreint með eftirfarandi hætti:

Svæði fyrir verslunar- og þjónustustarfsemi og stjórnáslu sem þjónar heilu landsvæði, þéttbýlisstað eða fleiri en einu bæjarhverfi, svo sem verslanir, skrifstofur, þjónustustofnanir, hótél, veitinga- og gistihús, menningarstofnanir og önnur hreinleg atvinnustarfsemi sem talin er samræmast yfirbragði og eðli starfsemi miðsvæðis.

Í aðalskipulaginu er svæðið við Álfabakka skilgreint sem miðsvæði merkt M12. Miðsvæði M12 er flokkað sem borgarhlutakjarni ásamt sjö öðrum svæðum:

Fjölbreytt verslun, m.a. sérvöruverslun og þjónusta og starfsemi sem þjónar heilum borgarhluta. Verslun og þjónusta, skrifstofur, stofnanir, afþreying og íbúðir, einkum á efri hæðum bygginga. Matvöruverslanir heimilar. Veitingastaðir í flokki I og II eru heimilir og veitingastaðir í flokki III geta verið heimilir, þó með takmörkuðum opnunartíma til kl. 1 um helgar og 23 á virkum dögum. Gististaðir í flokki I–III eru heimilir og eftir atvikum gististaðir í flokki IV, sjá töflu 19.3. Í Suður-Mjódd er heimilt að vera með bílasölu samkvæmt ákvörðun í deiliskipulagi.

Þá er í aðalskipulaginu kaflinn *Viðmið um fjölda íbúða, þéttleika, hæðir húsa og gæði húsnaðs og nærumhverfis* þess þar sem fjallað er um yfirbragð byggðar og gæði íbúðarhúsnaðs og nærumhverfis og þar kemur meðal annars fram að:

[...] í deiliskipulagi þarf ávallt að taka mið af fjölmörgum atriðum sem snerta umhverfisgæði; svo sem dagsbirtu inni sem úti, skuggavarpi, útsýni, loftræstingu, loftgæðum, hljóðvist og sólríkum og skjólgóðum garðsvæðum og öðrum útisvæðum.

Aðalskipulaginu fylgir einnig viðauki 3 þar sem fjallað er um markmið um gæði byggðar. Þar er farið yfir hvernig tryggja megi gæði m.t.t. dagsbirtu og sólarljóss með því að huga að fjarlægð milli húsa, hæð þeirra, yfirbragði byggðar og þéttleika. Samkvæmt skipulagslögum skal deiliskipulag byggjast á aðalskipulagi og samræmast settum viðmiðum þess.

5. Deiliskipulag fyrir Suður-Mjódd

Lóðirnar Álfabakki 2A og Árskógar 5-7 eru báðar innan deiliskipulags Suður-Mjóddar sem tók gildi 23. janúar 2009. Gerðar hafa verið tólf breytingar á deiliskipulaginu frá því að það tók gildi og varða sjö þeirra lóðirnar tvær að einhverju leyti. Fjórar breytingar eru taldar hafa áhrif á þá stöðu sem uppi er í dag en þær breytingar tóku gildi:

- 17. desember 2015 — varðar bæði Álfabakka 2 og Árskóga 5-7
- 12. janúar 2018 – varðar bæði Álfabakka 2 og Árskóga 5-7
- 23. júlí 2019 — varðar eingöngu Álfabakka 2
- 7. desember 2022 — varðar eingöngu Álfabakka 2

Í eftirfarandi undirköflum er farið yfir helstu ákvæði upphaflegs deiliskipulags fyrir Suður-Mjódd sem varða Álfabakka 2A og Árskóga 5-7, auk þess sem farið er yfir efni og ferli ofangreindra breytinga. Greining IER á gögnum málsins sýnir að við endurteknar breytingar á skipulaginu hafa komið fram frávík sem varða skýrleika skipulagsforsendna, gæði og framsetningu skipulagsgagna og stjórnsýslulega meðferð málsins. Þessi frávík eru rakin í samhengi við ferli málsins og þær ákvarðanir sem teknar voru á hverju stigi. Þau frávík lúta einkum að kröfum skipulagslaga nr. 123/2010 og skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 um skýrleika, fyrirsjáanleika og efni deiliskipulags, þar á meðal að ákvæðum um skilmála, framsetningu gagna og mat á áhrifum á aðliggjandi byggð. Í lok kaflans er samantekt IER þar sem helstu niðurstöður eru dregnar saman og úrbótatillögur.

5.1. Deiliskipulag fyrir Suður-Mjódd með gildistöku 23. janúar 2009

Deiliskipulag fyrir Suður-Mjódd afmarkast af Reykjanesbraut til vestur, Breiðholtsbraut til norðurs, Skógarseli til austurs og jaðri íbúðarbyggðar við Þverársel og bæjarmörkum að Kópavogi til suðurs. Fram kemur í greinargerð deiliskipulagsins:

[...] gert er ráð fyrir að á reitnum verði íþróttamannvirki, knattspyrnuvelli og æfingasvæði ÍR en á jöðrum svæðisins, næst Reykjanesbraut og Árskógum verði annars vegar miðsvæði/stofnanir með aðkomu um nýja húsagötu, frá Álfabakka og hins vegar íbúðir aldraðra með aðkomu frá Árskógum. Leitast er við að staðsetja atvinnusvæði þannig að byggingar myndi samfelldan vegg meðfram Reykjanesbraut og dragi þannig úr umferðarhávaða á íþróttasvæðunum fyrir sunnan. Byggingar eru 4-7 hæðir. Áhersla er lögð á að sá hluti ÍR svæðisins sem ekki er afgirtur, hafi opið yfirbragð og geti nýst til almennrar útivistar.

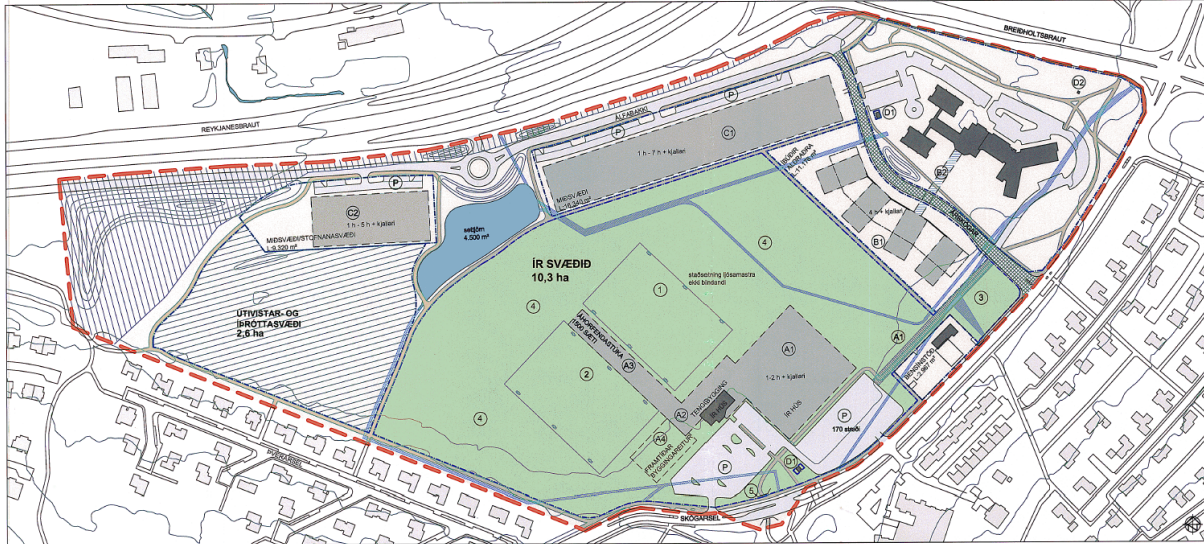
Fram kemur að byggingar á miðsvæði við Reykjanesbraut verði mjög sýnilegar í borgarmyndinni og því sé mikilvægt að vel sé vandað til hönnunar og samræmis gætt í lita- og efnisvali. Hámarkshæðafjöldi bygginga er gefinn upp á deiliskipulagsuppdraetti. Þök mega vera flöt eða einhalla, innan gefinna hæðarmarka, nema annað sé tekið fram í sérákvæðum einstakra lóða.

5.1.1 Skilmálar er varða lóð Álfabakka 2 og Árskóga 5-7

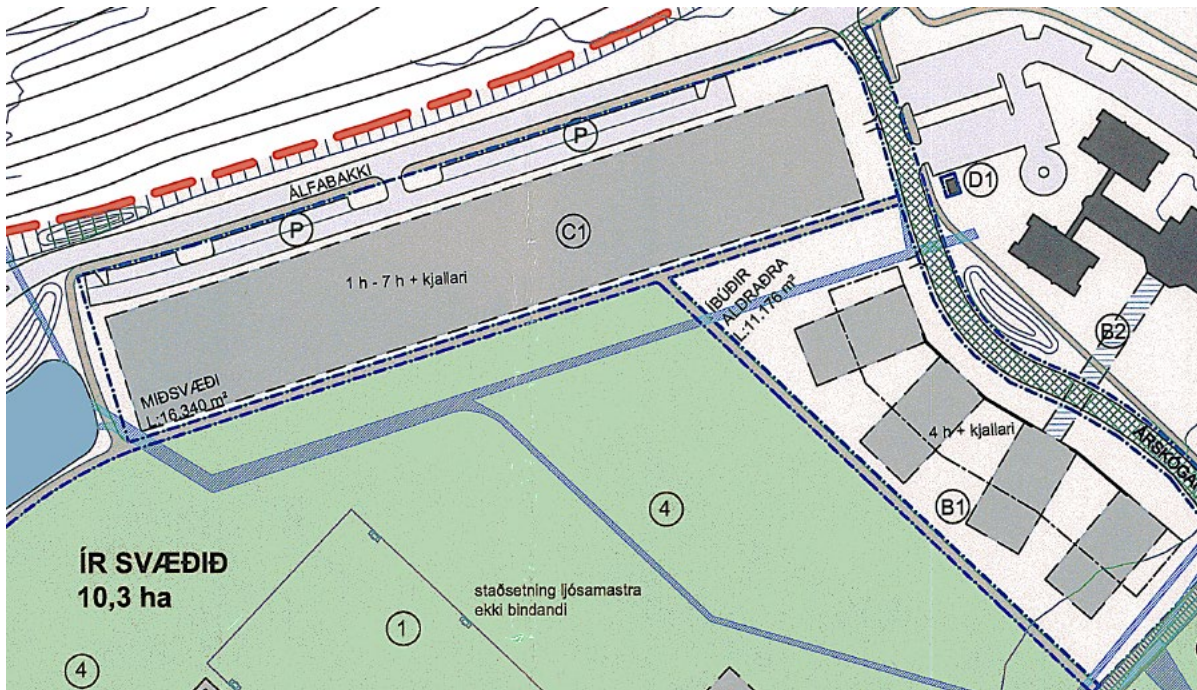
Svæðið sem nær til lóðarinnar Álfabakki 2 er merkt sem svæði C1 og íbúðarhús við Árskóga 5-7 eru á svæði merkt B1, sbr. eftirfarandi úrklippu úr skipulagsuppdraetti:

SUÐUR MJÓDD: DEILISKIPULAG

STGR. 491



Mynd 3. Deiliskipulagsuppráttur 2009 fyrir Suður-Mjódd.



Mynd 4. Úrklippa úr deiliskipulagsupprætti 2009 sem sýnir stækkað svæði Álfabakka 2A og Árskóga.

Eftirfarandi eru skilmálar sem gilda sérstaklega fyrir svæðið sem lóðin Álfabakki 2 tilheyrir:

C1. SVÆÐI IV, Miðsvæði

Heimilt er að gera ráð fyrir verslunar- og þjónustustarfsemi og stjórnarsýslu en ekki íbúðum.

Á svæðinu er heimilt að byggja á 5–7 hæðum allt að 22.500 m² með bílastæðahúsi/kjallara. Bílastæðahús er tvær hæðir og er neðri hæð kjallari.

Byggingarreitir eru skilgreindir þannig að byggingarlína er bindandi að hluta að Reykjanesbraut og er markmiðið að byggingar myndi stallaðan en órofa vegg að Reykjanesbraut, en til suðurs opni byggingar sig að innigörðum ofan á efri hæð bílageymslu.

Húshæðir eru bundnar og eru lágmarks/hámarks húshæðir sýndar á deiliskipulagsupprætti.

Á skýringarmynd eru sýnd hús sem liggja frá norðri til suðurs frá Reykjanesbraut en þannig er hægt að skapa viðunandi hljóðvist í stærstum hluta bygginga án sérstakra tæknilegra úrræða. Til þess að uppfylla ákvæði reglugerða um hljóðvist innanhúss skal gera byggingartæknilegar ráðstafanir fyrir rými sem snúa að Reykjanesbraut.

Lóð:

Stærð lóðar: 16.340 m²

Hámarks byggingarmagn: 22.500 m²

Húshæðir: 5-7

Nýtingarhlutfall: 1,4

Bílastæði:

Gerð er krafa um 1 stæði pr. 35 m² atvinnuhúsnæðis. Öll bílastæði, að undanskildu gestastæðum, verði í bílakjallara/húsi.

Bílastæði á lóð: 72

Bílageymslur:

Bílageymsla er á tveimur hæðum og er neðri hæð í kjallara. Byggingarmagn er ekki reiknað með í nýtingartölum.

Byggingarmagn: 16.500 m²

Fjöldi bílastæða: allt að 660

Eftirfarandi eru skilmálar sem gilda sérstaklega fyrir íbúðarsvæði við Árskóga, merkt B1:

B1. SVÆÐI II ÍBÚÐIR ALDRAÐRA VIÐ ÁRSKÓGA.

Stærð lóða: 11.176 m²

Hámarks byggingarmagn: 9.200 m²

Fjöldi íbúa: 100

Húshæðir: 4

Nýtingarhlutfall: 0,8

Byggingarreitir eru afmarkaðir fyrir íbúðarhús sem liggja út frá Árskógsseli. Kvöð er um að húsin verði tengd með girðingu eða vegg (hæð 2,0 – 2,5 m) næst götu sem afmarkar garða milli húsa frá götu. Aðkoma að íbúðum skal vera um stiga/lyftuhús, svalagangar eru ekki heimilaðir.

Bílastæði í kjallara

1 stæði pr. íbúð. Alls 100 stæði auk 20 gestastaða á lóð

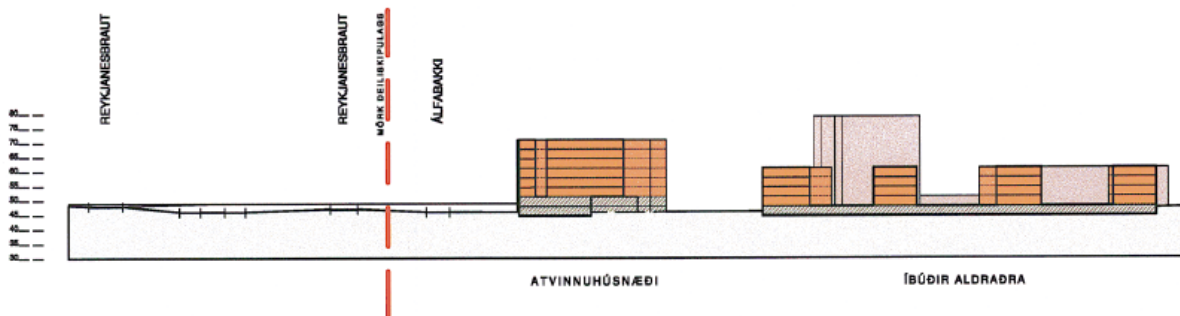
Hámarksstærð bílakjallara: 3.370 m²

Deiliskipulaginu fylgja skýringaruppdættir sem sýna mögulega útfærslu mannvirkja á lóðunum.



Mynd 5. Hluti skýringaruppdráttar 2009 sem fylgir deiliskipulagi fyrir Suður-Mjódd.

Á mynd 6, þar sem sýnt er snið mannvirkja, er hæðarmælikvarði í m.y.s. en erfitt er að sjá nákvæmlega hversu háar byggingarnar mega vera.



Mynd 6. Hluti sniðmyndar 2009 sem fylgir deiliskipulagi fyrir Suður-Mjódd.

5.1.2 Um ákvæði deiliskipulags fyrir Álfabakka 2 og Árskóga

Í greinargerð deiliskipulags fyrir Suður-Mjódd kemur skýrt fram að gera eigi ráð fyrir hárri samfelldri byggingu á því svæði sem lóðin Álfabakki 2A nær til með það að markmiði að bæta hljóðvist á íþróttasvæði ÍR. Byggingarmagn ofanjarðar er allt að 22.500 m² og miðað er við 5-7 hæða byggingar með inngörðum sunnan megin lóðar.

IER telur að sú framsetning, þar sem eingöngu er kveðið á um fjölda hæða án þess að skilgreina hámarkshæð í metrum eða hámarksrúmmál, samræmist ekki að fullu kröfum b-liðar 2. mgr. gr. 5.5.3 og 3. mgr. b-liðar gr. 5.3.2.1 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 um að skilmálar deiliskipulags skuli vera skýrir, greinargóðir og nægjanlegir til að afmarka heimildir til uppbyggingar.

Þá eru ákvæði um uppbrot bygginga ekki skýr sem gerir það að verkum að erfitt er segja nákvæmlega til um mögulega útfærslu mannvirkisins. Fram kemur í skilmálum að „byggingarlína sé bindandi að hluta að Reykjanesbraut og markmið að byggingar myndi stallaðan en órofa vegg að Reykjanesbraut, en til suðurs opni byggingar sig að inngörðum ofan á efri hæð bílgeymslu.“

Á skýringaruppdrætti er sýnd möguleg útfærsla bygginga og á sniðmynd má sjá, með ónákvæmum hætti þó, hversu há húsin geta verið. Það verður þó að hafa í huga að þessir skýringaruppdrættir deiliskipulags eru ekki bindandi, sbr. gr. 5.4.3. í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 (brottfallin 2013):

Á skýringaruppdráttum er unnt að sýna dæmi um útfærslu deiliskipulags með sneiðmyndum, fjarviddarmyndum eða með öðrum hætti eftir því sem ástæða þykir til.

Skýringaruppdrættir eru ekki bindandi.



Mynd 7. Úrklippa 2009 úr deiliskipulagsuppdrætti fyrir Suður-Mjódd t.v. og meðfylgjandi skýringaruppdrætti t.h.

Útfærsla bygginga á lóðinni getur því verið með allt öðrum hætti en sýnt er á skýringaruppdrætti.

Í texta greinargerðar um mannvirki á svæði ÍR eru ákvæði um hámarkspakhæð en ekki fjölda hæða. Það er því ekki samræmi í ákvæðum deiliskipulagsins um mannvirki á sama svæðis. Þrátt fyrir þennan óskýrleika skilmála deiliskipulagsins varðandi hámarkshæð mannvirkja á lóð Álfabakka 2 er ljóst að Reykjavíkurborg hefur miðað við þessa skilmála allt fram til dagsins í dag, sbr. eftirfarandi texta úr svarbréfi embættis byggingarfulltrúa dags. 20. desember 2024 vegna kröfu um stöðvun framkvæmda að Álfabakka 2A-2D:

Í gildi er deiliskipulag frá 22. janúar 2009 með síðari breytingum. Þar kemur fram að leyfilegur hámarkskóti atvinnuhúsnæðis sé á bilinu 60 til 65 samkvæmt hæðarkerfi Reykjavíkur. Í aðaluppdráttum kemur fram að hæsti kóti mannvirkisins að Álfabakka 2A-2D sé stigahús sem snúi að Reykjanesbraut og er hæðarkóti þess 60.2 en hæðarkóti þaksins er hæstur 59.2. Ekki hafa verið gerðar breytingar á leyfilegum hámarks hæðarkótum eftir gildistöku deiliskipulagsins frá 22. janúar 2009.

Sveigjanleiki upp á 5 metra fyrir hæð mannvirkja er mjög óvenjulegur í deiliskipulagi, sérstaklega innan þéttbýlis. Þrátt fyrir að áhrif sveigjanlegra skilmála um hæð og umfang mannvirkja kunni ekki að hafa komið skýrt fram á fyrstu stigum skipulagsins, er það mat IER að slíkur sveigjanleiki hafi haft þýðingu fyrir síðari ákvarðanir og túlkun heimilda, þegar byggð færðist nær lóðarmörkum

5.2. Deiliskipulagsbreyting með gildistöku 17.12.2015

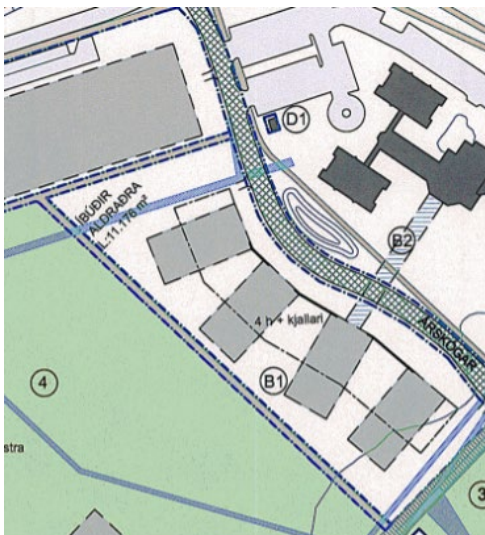
Fyrsta breytingin sem gerð var á deiliskipulagi Suður-Mjóddar tók gildi 17. desember 2015. Breytingin er heildarendurskoðun á skipulaginu sem tók gildi árið 2009 og fól í sér breytingar á ýmsum stöðum innan deiliskipulagssvæðisins. Í greinargerð deiliskipulagsins kemur fram að ástæða breytinga séu erindi frá sviðsstjóra velferðarsviðs varðandi stækkun hjúkrunarheimila, erindi íþrótt- og tólmundastöðvar varðandi nýjan samstarfssamning við ÍR um uppbyggingu íþróttamannvirkja og samráð við lóðarhafa Árskóga 1-7. Teiknistofan Stórð sá um vinnslu deiliskipulagsins í samráði við embætti skipulagsfulltrúa.

Ekki eru gerðar aðrar breytingar á því svæði sem Álfabakki 2 nær til að öðru leyti en að svæðið er nú merkt á annan hátt en áður, V1 í stað C1, auk þess sem fram kemur að byggingarmagn er yfirfarið, aðkoma að bílageymslu endurskoðuð og lóðarmörkum breytt.

Byggingarmagn ofanjarðar eykst úr 22.500 m² í 28.850 m² og byggingarmagn bílakjallara fer úr 16.500 m² í 22.500 m². Áfram er gert ráð fyrir uppbroti á mannvirkinu, þ.a. að það geti verið 5-7 hæðir að hluta og að hluta til á einni hæð og er möguleg útfærsla slíks mannvirkis sýnd á skýringaruppdrætti.

Í greinargerðinni er áfram áhersla á að byggingar á lóðinni næst Reykjanesbraut verði áberandi hluti af ásýnd svæðisins og því sé mikilvægt að vandað verði til hönnunar, uppbyggingar og efnisvals og samræmis gætt í útliti bygginga. Til viðbótar við fyrri kröfur kemur nú fram að leggja skuli fram séruppdrætti lóða með aðaluppdráttum og að þeir skuli unnir af landslagsarkitektum sem hafa réttindi til að leggja inn séruppdrætti lóðar samkvæmt gildandi lögum um mannvirki og byggingarreglugerð. Landnotkun er áfram skilgreind fyrir miðsvæði og stofnanasvæði, sem er ætlað fyrir verslun, þjónustu og stjórnsýslu, en ekki íbúðir.

Meiri breytingar verða á íbúðarhúsaloð við Árskóga þar sem lóðinni er skipt í tvær aðskildar lóðir, 1-3 og 5-7, íbúðum er fjölgað og byggingarmagn aukið, hæðum fjölgað um eina, auk þess sem byggingarreitur færir nær lóðarmörkum við Álfabakka 2.



Mynd 8. Breyting á deiliskipulagi 2015, gildandi t.v. og breytt t.h.

Á skýringaruppdrætti er sýnd sniðmynd af húsi á lóðinni Árskógum 5-7 þar sem sjá má fjölda hæða og hæð mannvirkisins í metrum. Engin sambærileg sniðmynd er af mannvirki á lóðinni Álfabakka 2.



Mynd 9. Hluti skýringaruppdráttar 2015 t.v. og uppdráttar sem sýnir snið mannvirkja t.h.

5.2.1 Ferli deiliskipulagsbreytingarinnar

29. maí 2015 er deiliskipulagsbreytingin auglýst. Hagsmunaaðilum sem eiga húsnæði næst svæðinu var send tilkynning um auglýsinguna og hvar hægt væri að nálgast kynningargögn.

Í athugasemdum sem bárust á kynningartíma er helst verið að mótmæla að verið sé að skerða íþróttasvæði ÍR með fyrirhugaðri uppbyggingu á lóð við Álfabakka og Árskóga. Í einni athugasemd, frá húsfélaginu Árskógum 6 og 8, er gerð athugasemd við að verið sé að leyfa 5-7 hæða byggingar á lóð Álfabakka 2 og að verið sé að fjölga hæðum um eina (upp í 5 hæðir) á lóð Árskóga 1-7.

2. september 2015 er deiliskipulagsbreytingin, ásamt athugasemdum og umsögnum, auk umsagnar embættis skipulagsfulltrúa dags. 28. ágúst, tekin fyrir á fundi umhverfis- og skipulagsráðs. Deiliskipulagsbreytingin er samþykkt með vísun til umsagnar skipulagsfulltrúa og málinu vísað til borgarráðs.

Í umsögn embættis skipulagsfulltrúa kemur fram að uppbyggingin sé í samræmi við samning milli Reykjavíkurborgar og ÍR frá 2014 og einnig að ekki sé verið að breyta skipulagi Álfabakka 2 nema með smávægilegum lagfæringum á skilmálum og að hæðir húsa og byggingarmagn sé í samræmi við skipulagið frá 2009. Varðandi Árskóga að þá kemur fram að 5. hæðin sé inndregin og hafi því óveruleg áhrif. Er lagt til í umsögninni að breytingin verði samþykkt óbreytt frá auglýstri tillögu.

17. september 2015 samþykkir borgarráð breytinguna og í kjölfarið er deiliskipulagsbreytingin ásamt fylgigögnum send Skipulagsstofnun til afgreiðslu.

12. október 2015 gerir Skipulagsstofnun athugasemd við gildistöku breytingarinnar með vísun í nokkur atriði sem þurfi að lagfæra.

Til að koma til móts við athugasemdir Skipulagsstofnunar voru gerðar nokkrar minni háttar breytingar á deiliskipulaginu. Engin þeirra varðaði lóðina Álfabakka 2 en skilmálum varðandi inndregnar hæðir á húsum við Árskóga 1-3 og 5-7 var breytt lítillega.

2. nóvember 2015 eru bréf Skipulagsstofnunar og uppfærð gögn, auk umsagnar skipulagsfulltrúa dags. 2. nóvember 2015, lögð fram á fundi umhverfis- og skipulagsráðs. Málið er samþykkt og því vísað til borgarráðs.

12. nóvember 2015 samþykkir borgarráð breytinguna að nýju.

26. nóvember 2015 gerir Skipulagsstofnun ekki athugasemd við að auglýsing um gildistöku deiliskipulagsbreytingarinnar verði birt í B-deild Stjórnartíðinda.

5.2.2 Um deiliskipulagsbreytinguna

Það kemur áfram fram í skilmálum deiliskipulagsins að mannvirki á lóðinni Álfabakka 2 næst Reykjanesbraut eigi að vera samfelld, á 5-7 hæðum og að hluta til á einni hæð ásamt bílakjallara og að til suðurs opni byggingar sig að inngörðum ofan á 1. hæð og/eða bílageymslu. Það er þó ekki skýrt frekar hvernig þessi skipting eigi nákvæmlega að vera og áfram er byggingarreitur afmarkaður nánast upp að lóðarmörkum að sunnanverðu eins og í fyrra skipulagi.

Í gr. 5.5.4 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 kemur fram að skýringargögn séu ekki bindandi nema það sé sérstaklega tekið fram. Í greinargerð deiliskipulagsins kemur ekki sérstaklega fram að skýringaruppdrættir séu bindandi og er því í raun eingöngu verið að sýna mögulega útfærslu. IER telur að það hefði verið til bóta að auka upplýsingagiöfina, umfram lagaskyldu, þannig að í greinargerð deiliskipulagsins væri skýrt tekið fram hvert gildi skýringarmynda væri til að auðvelda almenningi og hagsmunaaðilum að átta sig á raunverulegum heimildum til uppbyggingar. Slíkt myndi stuðla að auknu gagnsæi, skýrleika og réttaröryggi.

Þessi óskýra framsetning á skilmálum lóðarinnar Álfabakka 2 (V1) er óheppileg í ljósi þess að með deiliskipulagsbreytingunni er verið að færa byggingarreit á íbúðarhúsaloð við Árskóga nánast alveg upp að lóðarmörkum til norðurs. Með þessari breytingu hefði átt að vera ljóst að heimilt yrði að reisa allt að 6 hæða hús rétt við suðurlóðarmörk Álfabakka 2 og allt að 5 hæða hús rétt við norðurlóðarmörk Árskóga 5-7, hvort á móts við annað. Skýringarmyndin sýnir ekki þennan möguleika, en hann er samt fyrir hendi í ljósi afmörkunar byggingarreita og þeirra skilmála sem gilda um lóðirnar.

5.3. Deiliskipulagsbreyting með gildistöku 12.1.2018

Í byrjun árs 2018 gengur í gildi ný breyting á deiliskipulagi sem varðar bæði Álfabakka 2 og Árskóga 5-7 en hún var unnin af Teiknistofunni Storð í samvinnu við Reykjavíkurborg. Í greinargerð deiliskipulagsbreytingarinnar kemur fram að Reykjavíkurborg og aðrir hagsmunaaðilar á svæðinu hafi óskað eftir breytingunni.

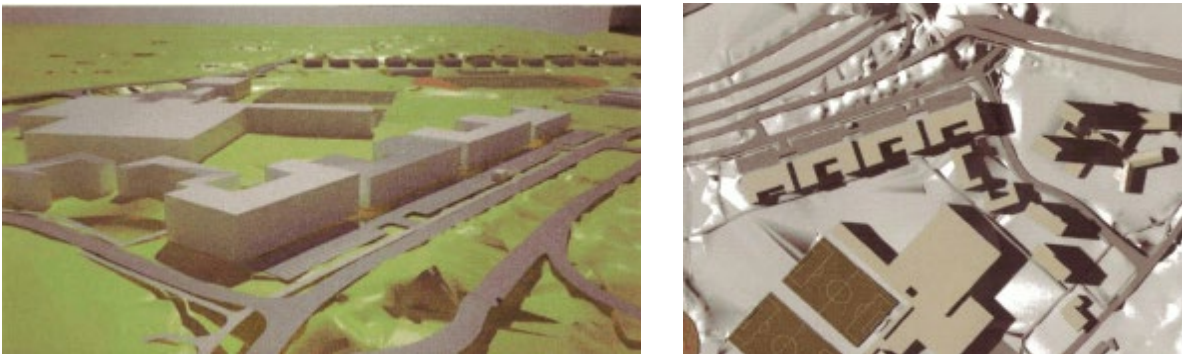
Breytingin felur m.a. í sér að lóðinni Álfabakka 2 er skipt í fjórar minni lóðir sem fá heitið Álfabakki 2A, 2B, 2C og 2D. Á hverri lóð er gert ráð fyrir að byggja megi einnar til fimm hæða mannvirki, auk kjallara á einni hæð. Byggingarmagn lækkar verulega miðað við fyrra deiliskipulag þar sem nú er gert ráð fyrir samtals allt að 17.000 m² ofanjarðar í stað 28.850 m² og 12.700 m² neðanjarðar í stað 22.500 m². Samtals minnkar byggingarmagn um í kringum 20.000 m².

Á lóð Árskóga 5-7 er byggingarreitur stækkaður þannig að hann nær nánast að lóðarmörkum alls staðar, auk þess sem gert er ráð fyrir fjölgun íbúða um 20 þannig að fjöldi þeirra geti verið allt að 72. Að neðan má sjá myndir af samþykktri deiliskipulagsbreytingu sem sýnir breytingar sem verða á lóðunum Álfabakka 2 og Árskógum 5-7.



Mynd 10. Breyting á deiliskipulagi 2018, gildandi t.v. og breytt t.h.

Að neðan má sjá úrklippu úr skipulagsgögnum (skýringaruppdráttur) sem sýnir ásýndarmynd og áætlað skuggavarp.



Mynd 11. Hluti skýringaruppdráttar 2018 sem sýnir mannvirki í þrívídd og skuggavarp.

Ekki er fjallað sérstaklega um áætlað uppbot í greinargerð deiliskipulagsbreytingarinnar að öðru leyti en að mannvirki á 1-5 hæðum sé heimilt á hverri lóð. Þá fylgir ekki með uppdráttur sem sýnir uppbot bygginga eins og í upphaflegu deiliskipulagi og fyrri deiliskipulagsbreytingum. Á þrívíddaruppdrætti er vissulega sýnt ákveðið uppbot fyrirhugaðra bygginga en þar sem engin ákvæði er um hvernig uppbotið skuli útfæra er ekki hægt að líta á myndirnar nema sem mögulega útfærslu. Á myndi 11 má þó sjá að fyrirhugað íbúðarhús á lóð Árskóga er ansi nálægt fyrirhuguðu mannvirki á lóðinni Álfabakka 2A.

5.3.1 Ferli deiliskipulagsbreytingarinnar

21. júní 2017 samþykkir umhverfis- og skipulagsráðs að auglýsa breytinguna og vísar málinu til borgarráðs.

29. júní 2017 samþykkir borgarráð málið.

6. til 17. ágúst 2017 er deiliskipulagsbreytingin í auglýsingu og barst fjöldi athugasemda m.a. í formi undirskriftarlista.

Af þeim athugasemdum sem bárust eru þrjár sem varða Álfabakka 2 að einhverju leyti, þ.e.

- athugasemd við landnotkun (Álfabakki), að starfsemin muni fela í sér aukna umferð;
- athugasemd við landnotkun, verið sé að þrengja að íþrótt- og útivistarsvæði og að starfsemin eigi ekki heima á íþróttasvæði;

- athugasemd við fækkun bílastæða og að það vanti upplýsingar um hversu há hver hæð megi vera og að það vanti skilmála um hámarkshæð bygginga. Einnig er gerð almenn athugasemd við aukningu byggingarmagns, bæði við Álfabakka og Árskóga.

11. október 2017 er málið tekið fyrir á fundi umhverfis- og skipulagsráðs og voru þá lagðar fram innkomnar athugasemdir frá íbúum, auk umsagnar skipulagsfulltrúa dags. 28. september 2017. Í umsögn embættis skipulagsfulltrúa eru athugasemdir teknar saman og þeim svarað með þeim hætti að breytingin sé unnin í samræmi við samkomulag Reykjavíkurborgar og ÍR og að ekki sé verið að skerða lóð félagsins. Jafnframt kemur fram varðandi reitinn við Álfabakka 2 að ekki sé um neina stefnubreytingu að ræða heldur sé eingöngu verið að skipta lóðinni í fjórar minni lóðir, minnka byggingarmagn og lækka byggingar. Þá er bent á að svæðið sé skilgreint í aðalskipulagi sem miðsvæði og borgarhlutakjarni og því megi gera ráð fyrir fjölbreyttri starfsemi. Einhverjum athugasemdum er ekki talin ástæða til að svara efnislega þar sem aðili er ekki talinn eiga hagsmuni af skipulagsbreytingum vegna búsetu fjarri skipulagssvæðinu. Deiliskipulagsbreytingin var samþykkt.

7. nóvember 2017 samþykkir meirihluti borgarstjórnar breytinguna.

23. nóvember 2017 gerir Skipulagsstofnun athugasemd við gildistöku breytingarinnar með vísun í nokkur atriði sem þurfi að lagfæra, m.a. sem varðar Álfabakka 2A-2D, sbr.:

Á lóðum 2A – 2D við Álfabakka mega byggingar vera allt frá 1 hæð upp í 5 hæðir. Ljóst er að hæð þessarar húsaraðar hefur bæði áhrif á yfirbragð og hljóðvist innan svæðisins og er að mati stofnunarinnar ófullnægjandi að hafa skilmála jafn sveigjanlega og þarna er gert ráð fyrir. Þá vaknar spurning um hvernig beri að túlka skýr ákvæði um byggingarmagn og fjölda bílastæða fyrir þessar lóðir í samhengi við þennan sveigjanleika í húshæðum.

13. desember 2017 er málið er tekið fyrir að nýju og samþykkt á fundi umhverfis- og skipulagsráðs og lá þá fyrir bréf Skipulagsstofnunar dags. 23. nóvember 2017 ásamt umsögn embættis skipulagsfulltrúa dags. 8. desember 2017 og uppfærðum deiliskipulagsgögnum.

Í umsögn embættis skipulagsfulltrúa, sem lögð er fram við afgreiðslu, er lítið tekið tillit til athugasemdar Skipulagsstofnunar varðandi ákvæði fyrir Álfabakka 2 og engar breytingar gerðar á skilmálum til að bæta úr, sbr. eftirfarandi svar:

Í tillögu er skilgreint hámarks byggingarmagn og fjöldi bílastæði, en hins vegar þá er ákveðinn sveigjanleiki (eins og annars staðar) og ekkert sem kemur í veg fyrir að byggt verði minna. Bætt er inn eftirfarandi texta í greinargerð: „við úthlutun lóðanna verður lögð áhersla á að byggja 2-5 hæðir á þessum lóðum næst Álfabakka til að bæta hljóðvist á skipulagssvæðinu.“

Þá er athugasemd frá íbúa svarað í 20 liðum og kemur þar m.a. fram:

19. Hámarkshæðarkvótar eru skilgreindir í skipulagi.
20. Lofthæð í húsum þarf að uppfylla ákvæði í byggingarreglugerð og eru hámarkshæðarkvótar skilgreindir í skipulagi og þurfa hæðir að vera innan þeirra.

21. desember 2017 samþykkir borgarráð breytinguna. Í kjölfar samþykktar borgarráðs eru lagfærð gögn og upplýsingar um afgreiðslu send Skipulagsstofnun og jafnframt tilkynnt að auglýsing um gildistöku deiliskipulagsbreytingarinnar verði birt í B-deild Stjórnartíðinda. Ekki er að sjá að Skipulagsstofnun hafi farið yfir málið að nýju, þ.e. sent staðfestingu um að stofnunin geri ekki athugasemd við gildistöku deiliskipulagsbreytingarinnar.

5.3.2 Um deiliskipulagsbreytinguna

Í þessari deiliskipulagsbreytingu er lóðinni Álfabakka 2 skipt upp í fjórar minni lóðir og byggingarreitir afmarkaðir þannig að þeir ná nánast alveg að lóðarmörkum að sunnanverðu. Ekkert er fjallað um uppbot á lóðunum og áfram er eingöngu fjallað um fjölda hæða mannvirkja en ekki hversu há þau mega vera í metrum talið. Á skýringaruppráttum er þó enn gert ráð fyrir einhvers konar uppboti með inngarði til suðurs en engir skilmálar eru um hvernig því skuli háttað. Í greinargerð með breytingunni kemur fram að aðrir skilmálar en tilgreindar breytingar eru óbreyttir. Að mati IER er ekki hægt að líta svo á að eldri skilmálar um uppbot og útfærslu mannvirkja geti átt við þar sem forsendur eru allt aðrir en áður þegar búið er að skipta lóðinni í fjórar minni lóðir.

Miðað við leyfilegt byggingarmagn hvernar lóðar er ljóst að ekki er hægt að fylla út í byggingarreit með fimm hæða húsi og því ætti einhvers konar uppbot að vera forsenda uppbyggingar. Það er þó spurning hvernig megi túlka skilmála þegar ekki liggur fyrir hversu há mannvirki mega vera í metrum. Eins til tveggja hæða hús með háa lofthæð (t.d. vöruhús/skemma) getur verið jafnhátt og fimm hæða hús, auk þess sem stærð þess í fermetrum er mun minna (einnar hæðar hús sem er jafnhátt tveggja hæða húsi er helmingi minna í fermetrum talið). Í gr. 5.3.2.1 í skipulagsreglugerð kemur jafnframt fram að þegar um er að ræða byggingar þar sem salarhæð er mikil skuli setja frekari skilmála um hámarksrúmmál ef við á. Þar sem ekki var búið að úthluta lóðunum á þessum tíma liggur ekki fyrir hvort þörf hafi verið á ítarlegri skilmálum um hámarksrúmmál, þ.e. ekki lá fyrir að húsin yrðu 1-2 hæðir með mikilli lofthæð.

Í ferli deiliskipulagsbreytingarinnar kemur inn athugasemd frá íbúa þar sem bent er á að óheppilegt sé að ekki séu ákvæði um hæð húsa og eingöngu notast við ákvæði um fjölda hæða.

Með samþykktu breytingu á deiliskipulaginu er enn gert ráð fyrir að heimilt sé að reisa nokkuð há hús alveg upp við suðurlóðarmörk Álfabakka 2 og norðurlóðarmörk Árskóga 5-7 og engir nákvæmir skilmálar eru um útfærslu mannvirkja þó svo að almennt sé vísað til þess að vanda skuli til hönnunar. Er deiliskipulagsbreytingin samþykkt með þessum hætti þó svo að fram hafi komið framangreindar athugasemdir um ófullnægjandi skilmála. Á þessum tímamarki hefði bæði skipulagsfulltrúa og fulltrúum í umhverfis- og skipulagsráði átt að vera ljóst að útfærsla skipulags á mörkum Álfabakka 2 og Árskóga 5-7 væri óheppileg og gæti haft neikvæð áhrif í för með sér.

Ekki verður séð af fyrirbyggjandi gögnum að hámarkshæð húsa við Álfabakka 2A-2D hafi verið skilgreind ítarlega, heldur einungis miðað við fjölda hæða, líkt og áður. Að mati IER hefði verið rétt að skilgreina hámarkshæðina í metrum talið, sbr. 3. mgr. tölulíðar b í gr. 5.3.2.1 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013.

Á fundi borgarráðs þann 8. mars 2018 er lóðinni Árskógar 5-7 formlega úthlutað til Búseta hsf. og er í úthlutunarbréfi skrifstofu eigna og atvinnuþróunar, dags. 5. mars 2018, vísað í þessa skipulagsbreytingu sem forsendu uppbyggingar. Að mati IER hefði lóðarhafa Árskóga 5-7 mátt vera ljóst að vænta mætti uppbyggingar á háu mannvirki rétt við suðurlóðarmörk Álfabakka 2, á móts við lóðina Árskóga 5-7.

5.4. Deiliskipulagsbreyting með gildistöku 23.7.2019

Gerð er breyting sem varðar eingöngu bílageymslur á lóðum við Álfabakka 2A-2D. Afmörkun á bílageymslu er breytt þannig að byggja megi fjórar eða tvær aðskildar bílageymslur og innkeyrslum er hliðrað, auk minniháttar breytingar á byggingarreitum. Breytingin var unnin af Teiknistofunni Storð og í greinargerð deiliskipulagsbreytingar kemur fram að hún hafi verið unnin að ósk Reykjavíkurborgar. Þar sem deiliskipulagsbreytingin hefur ekki áhrif á aðra en lóðarhafa fékk hún meðferð sem óveruleg breyting án grenndarkynningar. Á mynd 10 má sjá skipulagsbreytinguna í heild.

Á mynd 13 hér að neðan má sjá skipulagsbreytinguna.

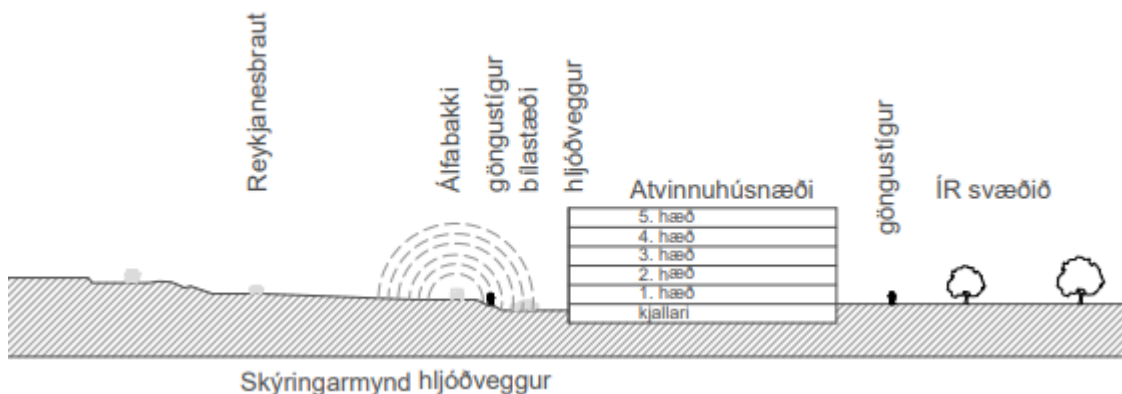


Mynd 13. Úrklippa úr breytingu á deiliskipulagi 2022 sem sýnir lóð Álfabakka 2A, gildandi skipulag t.v. og nýtt skipulag t.h.

Í greinargerð deiliskipulagsbreytingarinnar kemur fram að:

[...] með deiliskipulagsbreytingunni er gert ráð fyrir að starfsemin sé innan marka sem verslunar og þjónustulóð, en á lóðinni verði vöruskemmu, verslanir og skrifstofuhúsnæði. Um verður að ræða eina samfellda byggingar heild.

Ekkert er fjallað um uppbrot fyrirhugaðs mannvirkis en sýnd er skýringarmynd (mynd 14) sem er sambærileg skýringarmynd sem fylgdi upphaflegu deiliskipulagi sem tók gildi árið 2009. Í texta greinargerðar deiliskipulagsbreytingarinnar kemur fram að „*hæðarlega bygginga mun taka mið af bætttri hljóðvist meðfram Reykjanesbrautinni*“. Engin frekari ákvæði eru um útfærslu fyrirhugaðs mannvirkis.



Mynd 14. Skýringarmynd 2022 af hæðarlegu við Álfabakka 2A.

5.5.1 Ferli deiliskipulagsbreytingarinnar

1. mars 2021 sendir lóðarhafi inn fyrirspurn um breytingu á deiliskipulagi Suður-Mjóddar vegna lóða við Álfabakka 2A-2D sem felst í að lóðirnar verði sameinaðar í eina lóð, Álfabakka 2A, ásamt því að byggingarreitur verði lengdur til norðurs. Lóðin er verslunar- og þjónustulóð en verður einnig með vöruskemmu. Á þessum tíma var borgarráð nýlega búið að samþykkja að veita vilyrði fyrir úthlutun lóðanna (sjá kafla 6.2).

5. mars 2021 er erindið tekið fyrir á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa og er þá vísað til umsagnarvinnu hjá verkefnisstjóra.

12. mars 2021 er fyrirspurnin lögð fyrir að nýju á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa ásamt umsögn embættis skipulagsfulltrúa dags. 9. mars 2021 þar sem tekið er jákvætt í að vinna deiliskipulagsbreytingu til samræmis við umsóknina. Í umsögninni kemur jafnframt fram að vinna þurfi ásýndarmyndir sem sýna

fyrirhugaða uppbyggingu og áfangaskiptingu hennar ef slíkt stendur til. Hafa þurfi í huga atriði varðandi aðkomu, byggingarmagn, hæðir húsa, hljóðvist o.fl.

6. apríl 2022 sækir lóðarhafi formlega um breytingu á deiliskipulagi lóða Álfabakka 2A–2D, en eins og fram kemur í kafla 6.2 var borgarráð þá búið að samþykka aðilaskipti lóðarvilyrðis.

29. apríl 2022 er málið tekið fyrir á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa og er vísað til meðferðar hjá verkefnisstjóra.

20. júní 2022 er málið tekið fyrir að nýju á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa og samþykkt að vísa málinu til umhverfis- og skipulagsráðs.

29. júní 2022 samþykkir umhverfis- og skipulagsráð að auglýsa breytinguna og borgarráð samþykkir þá afgreiðslu á fundi 7. júlí 2022.

Engar ásýndarmyndir höfðu enn borist á þessum tímapunkti sbr. efni umsagnar skipulagsfulltrúa þann 12. mars 2022.

21. júlí 2022 er deiliskipulagsbreytingin auglýst með fresti til að gera athugasemdir til 2. september. Auk auglýsingar voru, samkvæmt skráningum í skjalakerfi Reykjavíkurborgar, send út bréf til hagsmunaaðila, þ.e. til Búseta hsf., ÍR, íbúa Skógarsels 12 og Árskóga 5 og 7, og bent á að deiliskipulagsbreytingin væri í auglýsingu og hvar væri hægt væri að nálgast gögn um hana.

Íbúar í Árskógum 7 gera athugasemd á kynningartímanum, auk þess sem þeir leituðu upplýsinga hjá Reykjavíkurborg um málið. Í athugasemd koma fram áhyggjur um að heimilt verði að byggja allt að 5 hæða hús á lóðinni Álfabakka 2 alveg upp við íbúðir þeirra að Árskógum 7.

Bryggjuhverfi, dælustöð

Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs þann 29. júní 2022 og borgarráðs Reykjavíkur þann 7. júlí 2022 var samþykkt að auglýsa tillögu að breytingu á deiliskipulagi Bryggjuhverfis. Í breytingunni felst að skipulagssvæðið er stækkað til suðurs að mörkum Ártúnshöfða og til austurs að veginum Gullinbrú. Ástæða þess að skipulagssvæðið stækkar er fyrirhuguð dælustöð Veitna, en afmörkuð er lóð ásamt því að gerður er byggingarreitir fyrir dælustöð sem staðsett verður sunnan Sævarhöfða og vestan Gullinbrúar. Lagnabeltin verða tvö, annars vegar frá Ártúnshöfða og til norðurs að lóð dælustöðvar og hins vegar frá lóð dælustöðvar til vesturs. Aðkoma þjónustuumferðar að lóðinni verður frá núverandi einstefnu fráreið frá Gullinbrú að Sævarhöfða. Nánar um tillöguna vísast til kynningargagna. Álfabakki 2A, 2B, 2C og 2D

Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs þann 29. júní 2022 og borgarráðs Reykjavíkur þann 7. júlí 2022 var samþykkt að auglýsa tillögu að breytingu á deiliskipulagi Suður-Mjóddar vegna lóðanna nr. 2A, 2B, 2C og 2D við Álfabakka. Í breytingunni felst að lóðirnar eru sameinaðar í eina lóð og byggingarreitir er lengdur til norðurs. Nánar um tillöguna vísast til kynningargagna.

Mynd 15. Afrit af auglýsingu sem birtist í Fréttablaðinu 2022. Auglýsingin fyrir Álfabakkalóðirnar er afmörkuð með svörtum lit.

Hér að neðan má sjá úrklippu af bréfi með beiðni Reykjavíkurborgar um birtingu á auglýsingu.

Bryggjuhverfi, dælustöð

Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs þann 29. júní 2022 og borgarráðs Reykjavíkur þann 7. júlí 2022 var samþykkt að auglýsa tillögu að breytingu á deiliskipulagi Bryggjuhverfis. Í breytingunni felst að skipulagssvæðið er stækkað til suðurs að mörkum Ártúnshöfða og til austurs að veginum Gullinbrú. Ástæða þess að skipulagssvæðið stækkar er fyrirhuguð dælustöð Veitna, en afmörkuð er lóð ásamt því að gerður er byggingarreitir fyrir dælustöð sem staðsett verður sunnan Sævarhöfða og vestan Gullinbrúar. Lagnabeltin verða tvö, annars vegar frá Ártúnshöfða og til norðurs að lóð dælustöðvar og hins vegar frá lóð dælustöðvar til vesturs. Aðkoma þjónustuumferðar að lóðinni verður frá núverandi einstefnu fráreið frá Gullinbrú að Sævarhöfða. Nánar um tillöguna vísast til kynningargagna.

Álfabakki 2A, 2B, 2C og 2D

Auglýsing þessi óskast birt í Fréttablaðinu fimmtudaginn 21. júlí 2022



Reykjavíkurborg
Umhverfis- og skipulagssvið

Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs þann 29. júní 2022 og borgarráðs Reykjavíkur þann 7. júlí 2022 var samþykkt að auglýsa tillögu að breytingu á deiliskipulagi Suður-Mjóddar vegna lóðanna nr. 2A, 2B, 2C og 2D við Álfabakka. Í breytingunni felst að lóðirnar eru sameinaðar í eina lóð og byggingarreitir er lengdur til norðurs. Nánar um tillöguna vísast til kynningargagna.

Mynd 16. Úrklippa úr bréfi sem sent var Fréttablaðinu 14. júlí 2022 með ósk um birtingu.

5. október er málið tekið fyrir í umhverfis- og skipulagsráði að undangenginni umfjöllun á afgreiðslufundi embættis skipulagsfulltrúa og er deiliskipulagsbreytingin þá lögð fram ásamt athugasemdum íbúa, ábendingu frá Veitum um lagnakvaðir og umsögn embættis skipulagsfulltrúa dags. 15. september 2022.

Í umsögn embættis skipulagsfulltrúa kemur fram að nánast sé hægt að fullyrða að ekki verði byggt 5 hæða hús á allri lóð Álfabakka 2A þar sem byggingarmagn [lóðarinnar] er ekki nægjanlegt fyrir slíkt. Jafnframt segir í umsögninni: *Ekki er hægt að svara hvort lóðarhafi hyggist nýta meira byggingarmagn á horni lóðar nálægt Álfabakka 7, [innskot IER; örugglega ritvilla í umsögn — á væntanlega að vera Árskógum 7] enda liggur engin hönnun fyrir – verður það hins vegar að teljast ólíklegt [...]*

Umhverfis- og skipulagsráð samþykkir breytinguna og vísar til borgarráðs sem samþykkir þá afgreiðslu 13. október 2022.

21. nóvember 2022 gerir Skipulagsstofnun ekki athugasemd við að auglýsing um gildistöku breytingarinnar sé birt í B-deild Stjórnartíðinda og birtist sú auglýsing 7. desember.

5.5.2 Um deiliskipulagsbreytinguna

Með breytingunni má segja að verið sé að fara til baka í átt til upphaflegs deiliskipulags fyrir Suður-Mjódd varðandi lóðina við Álfabakka 2A, þ.e. gert er ráð fyrir einni samfelldri byggingu í stað fjögurra. Það sem hefur þó breyst er að upphaflegar hugmyndir og ákvæði í deiliskipulagi um uppbrot mannvirkja hafa smám saman fallið niður samhliða breytingum sem gerðar hafa verið frá því að skipulagið var upphaflega samþykkt (sjá kafla 5.1 – 5.5).

Deiliskipulagsbreytingin var sú níunda frá árinu 2009 og eitt megineinkenni skipulagsferlisins hefur verið að ítrekaðar breytingar á einstökum lóðum hafa verið gerðar án þess að farið væri í heildstætt endurmat á skipulagi svæðisins þegar forsendur þess breyttust. Slík nálgun getur leitt til ósamræmis, óvissu og veikrar stefnumótunar. Við slíkar aðstæður er mikilvægt að umhverfis- og skipulagsráð meti hvort það eigi að nýta valdheimildir sínar til stefnumarkandi endurmats á skipulagi.

Auglýsing deiliskipulagsbreytingarinnar

Samkvæmt gögnum Reykjavíkurborgar var helstu hagsmunaaðilum tilkynnt um breytinguna með bréfi um auglýsingu tillögunnar, auk þess sem auglýsing birtist bæði í Fréttablaðinu og Lögbirtingablaðinu. Auglýsingin sem birtist í Fréttablaðinu var þó gölluð, eins og sjá má á mynd 15, þar sem auglýsingin um breytinguna fellur inn í aðra breytingu sem verið er að auglýsa á sama tíma. Fyrirsögn breytingarinnar átti að vera *Álfabakki 2A, 2B, 2C og 2D* sem verður að venjulegum texta aftan við fyrri auglýsingu og í beinu framhaldi kemur textinn um breytinguna á Álfabakka. Um mistök var að ræða í uppsetningu auglýsingarinnar hjá Fréttablaðinu þar sem í bréfi, dags. 14. júlí 2022, sem sent var blaðinu með ósk um birtingu, er uppsetningin öðruvísi en hún var birt í blaðinu, eins og sjá má á mynd 15.

Það er álit IER að í ljósi þess hvernig auglýsing breytingarinnar birtist í Fréttablaðinu hefði átt að auglýsa málið upp á nýtt til að gefa mögulegum hagsmunaaðilum tækifæri til að kynna sér efni skipulagstillögunnar. Samkvæmt málaskrárkerfi Reykjavíkurborgar var helstu hagsmunaaðilum send tilkynning bréfleiðis um að breytingin væri í auglýsingu en fyrir liggur að lóðarhafar aðliggjandi lóðar telja sig ekki hafa fengið bréfið sent. Afrit af bréfunum eru til staðar í málaskrárkerfinu en þar sem ekki var um ábyrgðarbréf að ræða liggur ekki fyrir staðfesting á að þau hafi borist til allra. IER telur að til að tryggja að hagsmunaaðilar fái upplýsingar um deiliskipulagsbreytingar þurfi bæði að fylgja eftir að auglýsingar í blöðum birtist rétt og að auglýsa eigi aftur ef galli kemur fram og jafnframt eigi, í þeim tilvikum sem ákveðið er að senda bréf á hagsmunaaðila, að nýta rafræna dreifingu, auk hefðbundinna bréfa til að stuðla að skilvirkni og öryggi

upplýsingamiðlunarinnar. Rétt er að geta þess að undirbúningur að sendingu á bréfum um skipulagsmál í gegnum island.is hefur verið í undirbúningi um allnokkurt skeið.

Samskipti við íbúa

Í kynningarferlinu sumarið 2022 barst athugasemd frá íbúum í Árskógum 7 þar sem áhyggjum er lýst af útfærslu mannvirkja á lóð Álfabakka 2A, sérstaklega af hæð mannvirkja alveg við lóðarmörk.

Í umsögn embættis skipulagsfulltrúa dags. 15. september 2022 sem lögð er fram í umhverfis- og skipulagsráði við afgreiðslu málsins kemur fram að það sé ólíklegt að fimm hæða hús muni rísa við suðurmörk lóðarinnar Álfabakka 2A, án þess þó að það sé útilokað. Umsögn embættis skipulagsfulltrúa sýnir glöggst hversu óskýrir skilmálar fyrir lóð Álfabakka 2 eru. Í raun eru þeir það opnir að skipulagsfulltrúi getur ekki sagt til um með skýrum hætti hversu hátt hús megi byggja á lóðarmörkum á móts við Árskóga 7. Í þessu samhengi má benda á að Skipulagsstofnun var, í tengslum við fyrri breytingu á deiliskipulagi, búin að gera athugasemd við að skilmálar lóðarinnar væru ófullnægjandi (sjá kafla 5.3.1) án þess að brugðist hafi verið þeirri athugasemd með fullnægjandi hætti að mati IER. Umsögn embættis skipulagsfulltrúa frá 15. september 2022, þar sem áhyggjur íbúa eru raktar og jafnframt dregið fram hversu opnir skilmálar lóðarinnar eru, bendir að mati IER til þess að þörf sé á að umhverfis- og skipulagsráð móti skýr og samræmd viðmið um fullnægjandi svör við ábendingum og áhyggjum íbúa í skipulagsmálum.

Athugasemdir íbúa, þar sem fram koma áhyggjur af uppbyggingu á lóð Álfabakka 2A, eru lagðar fram í umhverfis- og skipulagsráði ásamt umsögn embættis skipulagsfulltrúa. Á þessum tímapunkti hefði umhverfis- og skipulagsráð getað gripið inn í málið og óskað eftir ítarlegri upplýsingum, sérstaklega í ljósi þess hversu óskýr umsögn embættis skipulagsfulltrúa var um möguleg áhrif breytingarinnar. Það var þó ekki gert og deiliskipulagsbreytingin var samþykkt án athugasemda. Það er mat IER að ráðið ætti að móta sér viðmið um hvernig svara eigi ábendingum á fullnægjandi hátt.

Á þessum tíma lá lóðarvilyrði fyrir en lóðinni hafði ekki verið úthlutað með formlegum hætti. Í ljósi efnis athugasemdar frá íbúum er það mat IER að tilefni hafi verið til að skoða hvort gera mætti einhverjar breytingar á auglýstri tillögu til að koma til móts við áhyggjur íbúa, t.d. með því að setja skilyrði um hæð húsa á þessu svæði, gera kröfur um uppbot o.s.frv. Slíkar breytingar hefði verið hægt að vinna í samvinnu embættis skipulagsfulltrúa og lóðarvilyrðishafa. Að lágmarki hefði átt að útbúa ásýndarmyndir af fyrirhugaðri uppbyggingu, eins og upphaflega var óskað eftir í umsögn embættis skipulagsfulltrúa um málið frá 9. mars 2021.

Heimild aðila til að skila inn deiliskipulagi

Frá því að deiliskipulag fyrir Suður-Mjódd tók gildi hafa verið gerðar 12 breytingar á deiliskipulaginu. Allar breytingarnar voru unnar hjá Storð teiknistofu í samvinnu við Reykjavíkurborg og lóðarhafa, nema breytingin sem unnin var af K.J.Ark. Almennt er ekki óvenjulegt að lóðarhafar sjái um gerð breytinga á deiliskipulagi sem varða eingöngu þeirra lóð og þessi ákveðna breyting var unnin af sömu aðilum og sáu um hönnun mannvirkisins. Fyrir liggur að þeir aðilar sem unnu breytinguna 2022 eru ekki á lista Skipulagsstofnunar yfir aðila sem hafa heimild til að gera skipulagsáætlanir, sbr. ákvæði 8. mgr. 7. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. IER telur rétt að Reykjavíkurborg geri ótvíræða kröfu um að þeir sem skila inn breytingum á deiliskipulagi hjá Reykjavíkurborg séu með til þess heimild samkvæmt ákvæðum skipulagslaga.

Útfærsla gagna í deiliskipulagsbreytingum

IER telur að útfærsla gagna deiliskipulags hafi verið ófullnægjandi og að bæði skilmálar og skýringarmynd hefðu átt að sýna, með skýrari hætti en gert var, hvernig mannvirki var gert var ráð fyrir að reisa á lóðinni, þ.e. einnar til tveggja hæða hús með mjög hárrí lofthæð. Á þessum tíma var búið að byggja hús á lóðinni

Árskógum 5-7 og hefði því verið eðlilegt að uppfæra áður gerðar skýringarmyndir sem sýna bæði uppbyggingu á lóðinni við Álfabakka og Árskóga 5-7, sérstaklega í ljósi þess að á kynningartíma kom athugasemd þar sem lýst var áhyggjum um hæð og útfærslu fyrirhugaðrar byggingar. Á skýringarmynd er sýnt hefðbundið fimm hæða hús án þess þó að gerð sé grein fyrir áætlaðri hæð þess í metrum. Í umsögn embættis skipulagsfulltrúa, dags. 9. mars 2021, um upphaflega fyrirspurn um breytingu á deiliskipulagi lóðanna, kemur fram að lóðarhafi þurfi að vinna ásýndarmyndir sem sýni fyrirhugaða uppbyggingu og áfangaskiptingu ef slíkt stendur til og að hafa þurfi í huga atriði varðandi aðkomu, byggingarmagn, hæðir húsa, hljóðvist o.fl. Miðað við útfærslu deiliskipulagsbreytingarinnar telur IER að ekki hafi verið tekið tillit til þessarar athugasemdar með fullnægjandi hætti. Í gögnum um skipulagsbreytingarnar hefðu átt að fylgja ítarlegri ásýndarmyndir sem sýna útfærslu mannvirkisins, umfang þess og hæð, í samhengi við aðliggjandi byggð. Í ljósi útfærslu þess mannvirkis sem veitt var byggingarleyfi fyrir á lóðinni hefði einnig átt að setja skilmála um hámarksrúmmál í samræmi við kröfur í 2. mgr., gr. 5.3.2.1 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013.

Eins og fram kemur í kafla 4.3 var endurskoðað aðalskipulag fyrir Reykjavíkurborg samþykkt í byrjun árs 2022 þar sem m.a. er fjallað um gæði byggðar m.t.t. birtuskilyrða í íbúðum, fjarlægð milli húsa o.fl. Þegar vinna við breytingu á deiliskipulagi hófst var þegar búið að reisa íbúðarhús á lóðinni Árskógum 5-7. IER telur að í samræmi við ákvæði Aðalskipulags Reykjavíkur 2040 um gæði byggðar og vernd umhverfisgæða í íbúðarbyggð, hafi þurft að leggja mat á áhrif deiliskipulagsbreytingarinnar á aðliggjandi íbúðarbyggð, þar á meðal m.t.t. birtuskilyrða, skuggavarps og fjarlægðar milli bygginga. Slíkt mat liggur ekki fyrir með nægilega skýrum hætti í gögnum skipulagsbreytingarinnar.

Fyrir lá að hluti íbúða í húsinu Árskógum 7 var eingöngu með útsýni til norðurs í átt að lóðinni Álfabakka 2 og því hefði átt að vera ljóst að há bygging, rétt norðan við það hús, hefði veruleg áhrif á þessar íbúðir.

Það er mat IER að skoða þurfi, í umhverfismati deiliskipulagsáætlunar skv. gr. 5.4.1 í skipulagsreglugerð, möguleg áhrif breytingar á aðliggjandi svæði/lóðir þegar unnið er að breytingu á deiliskipulagi svæðis þar sem þegar hefur verið byggt eða þegar svæðið er í uppbyggingu. Slíkt mat ætti meðal annars að taka mið af áætlunum um þéttingu byggðar og þeim svæðum þar sem atvinnustarfsemi er í næsta nágrenni við íbúðarbyggð. Með þessu yrði tryggður aukinn sýnileiki þeirra svæða/lóða sem krefjast sérstakrar varfærni og athygli, einkum með tilliti til umhverfisáhrifa og áhrifa á íbúðarbyggð.

Samantekið má segja að í ljósi þess að verið var að breyta deiliskipulagi svæðisins til samræmis við ósk vilyrðishafa lóðarinnar, er það mat IER að eðlilegt hefði verið að deiliskipulagsbreytingin hefði verið mun nákvæmari en hún var hvað varðar fyrirhugað útlit mannvirkis og starfsemi. Þá fullnægðu skilmálar og framsetning deiliskipulagsbreytinga fyrir lóðina Álfabakka 2A, á tilteknum stigum ferlisins, ekki að öllu leyti þeim kröfum sem leiða af skipulagslögum nr. 123/2010 og skipulagsreglugerð nr. 90/2013 um skýrleika, fyrirsjáanleika og heildstætt mat á áhrifum skipulagsákvæðana. Þessir annmarkar höfðu áhrif á möguleika hagsmunaaðila til að átta sig á heimildum skipulagsins og á stjórnáslulega meðferð málsins í framhaldinu.

5.6. Úrbótatillögur

Úrbótatillögur Innri endurskoðunar og ráðgjafar Reykjavíkurborgar:

- (5) Í verklagsreglum embættis skipulags- og byggingarfulltrúa um yfirferð deiliskipulags verði skýrar kröfur um skil og framsetningu gagna til samræmis við kröfur skipulagsreglugerðar nr. 90/2013. Þar þurfa að vera:
 - e) greinargóðar upplýsingar um umhverfismat deiliskipulagsáætlunarinnar skv. gr. 5.4.1 í skipulagsreglugerð, þó svo að áætlun falli ekki undir ákvæði laga um umhverfismat framkvæmda og

áætlana nr. 111/2021, þar sem farið er yfir möguleg áhrif breytingar á aðliggjandi svæði/lóðir. Þetta ætti að skoða sérstaklega þegar um er að ræða breytingar á skipulagi á svæði sem þegar hefur verið byggt upp eða er í byggingu. Nýta má þær upplýsingar til að áhættumeta breytingu á deiliskipulaginu;

- f) skýrir deiliskipulagsskilmálar um umfang mannvirkja, þar á meðal fjölda hæða og hámarkshæð í metrum í samræmi við b-lið 2. mgr. gr. 5.5.3 og 3. mgr. b-liðar gr. 5.3.2.1 í skipulagsreglugerð;
 - g) skýrar upplýsingar um gildi skýringarmynda sem sýndar eru í deiliskipulagi. Ef eingöngu er um eina mögulega útfærslu að ræða þarf það að koma skýrt fram;
 - h) afstöðumyndir, þrívíddarteikningar og myndir af skuggavarpi skv. gr. 5.5.4 í skipulagsreglugerð.
- (6) Umhverfis- og skipulagsráð móti skýr viðmið um hvernig svara eigi ábendingum og áhyggjum íbúa í skipulagsmálum. Ef athugasemdir eru þess eðlis að ekki er hægt að svara með skýrum hætti um áhrif skipulagsákvæða skal endurskoða viðkomandi ákvæði eða skýra þau frekar.
 - (7) Í anda góðrar stjórnáslu, með skilvirkni, gagnsæi og traust að leiðarljósi, tryggi embætti skipulags- og byggingarfulltrúi að, þegar deiliskipulagi er breytt, komi fram í skipulagsgögnum öll helstu deiliskipulagsákvæði sem gilda um svæðið en ekki aðeins þau sem breytt er. Tilvísun í gildandi skipulag án samantektar getur verið ófullnægjandi, sérstaklega þar sem margar breytingar hafa verið gerðar og erfitt getur verið að greina hvaða ákvæði eru í gildi.
 - (8) Embætti skipulags- og byggingarfulltrúa tryggi með skýru verklagi og gæðaeftirliti að:
 - auglýsingar um deiliskipulag séu settar fram á skýran hátt og birtist rétt þannig að hagsmunaaðilar geti auðveldlega áttað sig á efni þeirra og mögulegum áhrifum;
 - hagsmunaaðilar fái áreiðanlegar upplýsingar um breytingar á deiliskipulagi sem geta haft áhrif á hagsmuni þeirra. Ekki er nægjanlegt að senda tilkynningar eingöngu með bréfi, nema sem ábyrgðarbréf. Tilkynningar skulu einnig sendar rafrænt til að tryggja skilvirka og örugga miðlun upplýsinga.
 - (9) Embætti skipulags- og byggingarfulltrúa tryggi að staðfest sé að þeir aðilar sem vinna að gerð deiliskipulags fyrir Reykjavíkurborg uppfylli hæfissskilyrði samkvæmt 8. mgr. 7. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og séu skráðir á lista Skipulagsstofnunar yfir aðila sem uppfylla þau skilyrði.

6. Úthlutun lóðanna Árskógar 5-7 og Álfabakki 2A

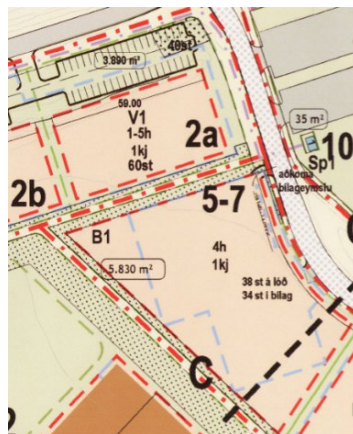
Í eftirfarandi undirköflum er farið yfir ferlið við úthlutun lóðanna Árskógar 5-7 og Álfabakki 2A.

6.1. Árskógar 5-7

Á fundi borgarráðs þann 4. desember 2014 var samþykkt viljayfirlýsing Reykjavíkurborgar og Búseta hsf. í samræmi við bréf frá skrifstofu borgarstjóra dags. 25. nóvember 2014. Er þar gert ráð fyrir byggingu 52 íbúða á lóðinni Árskógar 5-7.

8. mars 2018 var endanleg lóðarúthlutun samþykkt á fundi borgarráðs, byggt á bréfi skrifstofu eigna og atvinnuþróunar dags. 5. mars 2018. Á þessum tíma var búið að breyta deiliskipulagi lóðarinnar og gert ráð fyrir 72 íbúðum. Í úthlutunarbréfinu er jafnframt vísað í hvaða deiliskipulag er í gildi fyrir lóðina, þ.e. deiliskipulag sem tók gildi 12. janúar 2018.

Eins og fram kemur í kafla 5.3 var breyting gerð á lóðinni Árskógum 5-7 og Álfabakka 2A með deiliskipulagsbreytingunni sem tók gildi 12. janúar 2018. Heimilt er skv. henni að byggja einnar til fimm hæða hús á lóðinni Álfabakka 2A sem er rétt norðan við lóðina Árskóga 5-7 en ekki kemur fram nákvæm skilgreining á því hvar mannvirkið eigi að vera einnar hæðar hátt og hvar fimm hæða, að öðru leyti en því að lögð er áhersla á að það verði tvær til fimm hæðir næst Álfabakka til að bæta hljóðvist á svæðinu. Þá er byggingarreitur á lóðinni Árskógum 5-7 afmarkaður alla leið meðfram norðurmörkum lóðarinnar á mótis við lóðina Álfabakka 2A.



Mynd 17. Úrklippa úr breytingu á deiliskipulagi sem tók gildi 12. janúar 2018.

Að mati IER liggur fyrir að við úthlutun lóðarinnar til Búseta var tiltekið að gera mætti ráð fyrir háum húsum nálægt lóðarmörkum, bæði á lóðinni Árskógum 5-7 og Álfabakka 2A. Deiliskipulagsbreytingin var gerð að ósk Reykjavíkurborgar, lóðarhafa og annarra hagsmunaaðila, sbr. eftirfarandi texta úr greinargerðinni með deiliskipulaginu:

Forsenda breytinganna er sú að Reykjavíkurborg, lóðarhafar og aðrir hagsmunaaðilar á skipulagssvæðinu hafa óskað eftir ofangreindum breytingum A-I. Þessar deiliskipulagsbreytingar eru allar í samræmi við ákvæði aðalskipulags og er ekki talið að þessar breytingar hafi áhrif á umhverfið.

IER óskaði eftir upplýsingum frá umhverfis- og skipulagssviði um samráðsferlið en gögn bárust ekki.

Lóðarleigusamningur er samþykktur 27. maí 2020.

6.2. Álfabakki 2A

Álfabakki 2 var fyrst ein lóð sem ekki tókst að selja og samþykkti borgarráð að breyta henni í fjórar lóðir, Álfabakka 2A-D, þann 7. desember 2017 til að freista þess að gera hana söluvænlegri. Á hverri lóð var gert

ráð fyrir að byggja mætti allt að fimm hæða mannvirki, auk kjallara á einni hæð. Byggingarmagn lækkaði verulega miðað við fyrri deiliskipulag og gert ráð fyrir samtals allt að 17.000 m² ofanjarðar í stað 28.850 m² áður og 12.700 m² neðanjarðar í stað 22.500 m². Samtals minnkaði byggingarmagn um í kringum 20.000 m² við breytinguna. Byggingarréttur lóðanna var boðinn út árið 2019 án þess að gild tilboð bærust. Lóðirnar voru auglýstar áfram án árangurs á heimasíðu Reykjavíkurborgar á 29.500 kr. á fermetrann á þeim tíma og fram til 18. febrúar 2021 þegar áhugasamur aðili kom að borðinu, Eignabyggð ehf. Samkvæmt upplýsingum frá þáverandi skipulagsfulltrúa kom beiðni frá skrifstofu borgarstjóra og borgarritara, þar sem sala og umsýsla lóða fór fram, um að hafa opna og sveigjanlega skilmála þar sem lóðin væri betri söluvara með þeim hætti.

26. mars 2021 er gefið út tímabundinn lóðarvilyrði til Eignabyggðar ehf. með þeim skilyrðum að lóðarhafi greiddi 50.000.000 kr. á ári, bundnar byggingarvísitölu í febrúar 2021, og að komi til úthlutunar lóðar gangi greiðslan fyrir lóðarvilyrðið upp í greiðslu.

Borgarráð samþykkti á fundi 18. febrúar 2021 vilyrði fyrir lóðunum Álfabakka 2A-2D. Í bréfi skrifstofustjóra borgarstjóra og borgarritara dags. 12. febrúar 2021 sem lagt var fram við afgreiðslu málsins kemur fram að fyrirtækið hyggist reisa á lóðunum starfstöð tveggja öflugra og rótgróinna fyrirtækja. Kemur jafnframt fram að núverandi skipulag henti ekki starfseminni og að kanna þurfi möguleika á að breyta deiliskipulagi lóðanna í samræmi við þarfir félaganna. Er samningur um tímabundið lóðarvilyrði einnig lagður fram.

16. september 2021 eru samþykkt á fundi borgarráðs aðilaskipti að lóðarvilyrði lóðanna til nýs félags í sameiginlegri eigu Eignabyggðar ehf. og Klettáss ehf. Nýja félagið ber nafnið Álfabakki 2 ehf. Í samningnum kemur fram að endanleg stærð og lega lóðanna, byggingarmagn o.fl. verði ákvarðað í deiliskipulagi. Það lá því fyrir að stefnt væri að breytingu á deiliskipulagi lóðanna án þess þó að nákvæmlega komi fram í samningnum í hverju sú breyting fælist, þ.e. um hvernig mannvirki yrði að ræða, kvaðir um fjölda bílastæða o.s.frv.

Í kjölfarið er farið í vinnu við að breyta deiliskipulagi svæðisins og endar það ferli með gildistöku deiliskipulagsbreytingar 7. desember 2022, sbr. kafla 5.5.

Áður en til endanlegrar lóðarúthlutunar kemur, í kjölfar deiliskipulagsbreytingar, á sér stað samtal milli forsvarsmanns lóðarhafa og borgarinnar um gatnagerðar- og byggingarréttargjöldin. Fram kemur í tölvupóstssamskiptum milli lóðarhafa og skrifstofu borgarstjóra og borgarritara að stærð fyrirhugaðs mannvirkis sé 11.200 m² ofanjarðar en deiliskipulagið heimilar allt að 15.000 m² og miðast gjöldin við það. Í kjölfarið sendir lóðarhafi fyrirspurn dags. 29. mars 2023 um breytingu á deiliskipulagi sem felur í sér lækkun á nýtingarhlutfalli lóðarinnar.

25. maí 2023 á afgreiðslufundi embættis skipulagsfulltrúa er tekin fyrir fyrirspurn lóðarhafa um breytingu á deiliskipulagi er felur í sér lækkun byggingarmagns, sem fær neikvæða afgreiðslu með vísan til umsagnar embættis skipulagsfulltrúa dags. 25. maí 2023.

15. júní 2023 er endanleg lóðarúthlutun samþykkt á fundi borgarráðs með vísun í breytt deiliskipulag sem tók gildi 7. desember 2022, sjá kafla 5.5. Við úthlutun á lóðinni höfðu lóðarhafar þegar greitt 104.554.391 kr. sem kom til frádráttar greiðslu fyrir byggingarréttinn og var því voru eftirstöðvar við sölu 839.042.064 kr. Fyrir lóðina var því greitt í heild alls 943.596.455 kr. sem skiptist í sölu á byggingarrétti á 15.000 fermetrum ofanjarðar fyrir 531.521.953 kr. og gatnagerðargjöld 412.074.502 kr. með þeim fyrirvara að gatnagerðargjöldin gætu þó hækkað við innlögð byggingarnefndarteikninga. Greiðslufresturinn var 45 dagar frá samþykki borgarráðs á kauptilboði en lóðarhafi hafði ekki rétt til að skila umræddri lóð aftur til Reykjavíkurborgar gegn endurgreiðslu.

16. ágúst 2023 er lóðarleigusamningur undirritaður. Lóðin fær heitið Álfabakki 2A en ekki 2 eins og áður, þó svo að búið væri að sameina lóðirnar fjórar í eina.

7. Byggingarleyfi Árskóga 5-7 og Álfabakka 2A

Í eftirfarandi undirköflum er farið yfir útgáfu byggingarleyfa fyrir Árskóga og Álfabakka en ferlið við útgáfu byggingarleyfis á lóðinni Álfabakka 2A var margþætt og nokkuð langt. Fyrst var byggingarleyfi samþykkt þann 23. október 2023, síðan samþykkt tvisvar með breytingum árið 2024. Þá voru framkvæmdir stöðvaðar að hluta í byrjun árs 2025, samþykktar að nýju með breytingum í maí 2025, en sú afgreiðsla var felld úr gildi, og afgreidd að nýju í nóvember 2025. Greining IER sýnir að í ferlinu hafi komið fram frávik er varða afgreiðslu byggingarleyfa, upplýsingagjöf og stjórnsýslulega meðferð fundargerða. Frávik eru rakin í samhengi við ferli málsins og þær ákvarðanir sem teknar voru á hverju stigi. Í lok kaflans er samantekt IER þar sem helstu niðurstöður eru dregnar saman, sem og úrbótatillögur.

7.1. Regluumhverfi byggingarleyfa

Samkvæmt mannvirkjalögum nr. 160/2010 er byggingarleyfi skriflegt leyfi embættis byggingarfulltrúa að byggja hús eða önnur mannvirki, breyta þeim eða rífa, eða breyta notkun þeirra, útliti eða formi. Leyfið felur í sér samþykkt aðaluppdráttu og framkvæmdaáforma, og heimild til að hefja framkvæmdir að uppfylltum skilyrðum. Í byggingarreglugerð nr. 112/2012 er sett fram nánari útfærsla á ákvæðum laganna.

Byggingarfulltrúi sveitarfélags veitir byggingarleyfi vegna hvers konar mannvirkjagerðar sem háð er byggingarleyfi. Umsókn um byggingarleyfi skal vera skrifleg og skulu henni fylgja aðaluppdrættir ásamt byggingarlýsingu, gögn sem sýna fram á eignarheimildir og samþykki meðeigenda, þegar við á, og önnur gögn sem leyfisveitandi telur nauðsynleg vegna afgreiðslu umsóknar, skráningartafla vegna nýrra mannvirkja og breytinga á stærð eða eignarmörkum eldri mannvirkja.

Heimilt er að samþykkja byggingaráform og gefa út byggingarleyfi samtímis hafi öllum gögnum verið skilað til leyfisveitanda. Skilyrði fyrir samþykkt byggingaráforma er að leyfisveitandi gangi úr skugga um að fyrirhuguð mannvirkjagerð sé í samræmi við skipulagsáætlanir, að aðaluppdrættir uppfylli öll viðeigandi ákvæði laga um mannvirki og byggingarreglugerðar og að viðeigandi gögn hafi verið lögð fram. Leiki vafi á því að framkvæmd samræmist skipulagsáætlun skal leita umsagnar embættis skipulagsfulltrúa. Leyfi til framkvæmda fylgir eingöngu útgáfu byggingarleyfis.

Í grein 2.4.4 eru tilgreind skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis og kemur þar m.a. fram að óheimilt er að veita byggingarleyfi fyrir mannvirki sem fellur undir lög um mat á umhverfisáhrifum fyrr en álit Skipulagsstofnunar um slíkt mat liggur fyrir eða ákvörðun stofnunarinnar um að framkvæmd sé ekki matsskyld. Einnig kemur fram að leyfisveitandi skal yfirfara og staðfesta séruppdrætti og tilheyrandi greinargerðir áður en vinna við viðkomandi verkþátt hefst, þ.e. samþykkt séruppdráttu er ekki forsenda útgáfu byggingarleyfis.

Eigandi mannvirkis ber ábyrgð á því að við hönnun, byggingu og rekstur mannvirkis sé farið eftir lögum um mannvirki og byggingarreglugerð. Jafnframt ber eigandi ábyrgð á að fram fari lögboðið eftirlit með byggingu mannvirkisins. Hönnunarstjóri annast innra eftirlit eiganda við hönnun mannvirkis og byggingarstjóri þess annast innra eftirlit eiganda frá því að byggingarleyfið er gefið út þar til lokaúttekt hefur farið fram. Ákvæði um ábyrgð og verksvið byggingarstjóra eru í 29. gr. í laga um mannvirki nr. 160/2010.

Leyfisveitandi hefur eftirlit með því að hönnun mannvirkis sé í samræmi við ákvæði laga um mannvirki og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim og að byggt sé í samræmi við samþykkt hönnunargögn, lög og reglugerðir sem um mannvirkjagerðina gilda. Leyfisveitandi annast öryggis- og lokaúttektir og eftir atvikum áfangaúttektir í samræmi við ákvæði skoðunarhandbóka. Leyfisveitandi skal gera stöðuskoðun á

mannvirkjagerð í umfangsflokkum 2 og 3 skv. gr. 3.7.3 og hefur þannig eftirlit með því að byggingarstjóri framkvæmi áfangaúttektir samkvæmt skoðunarhandbók.

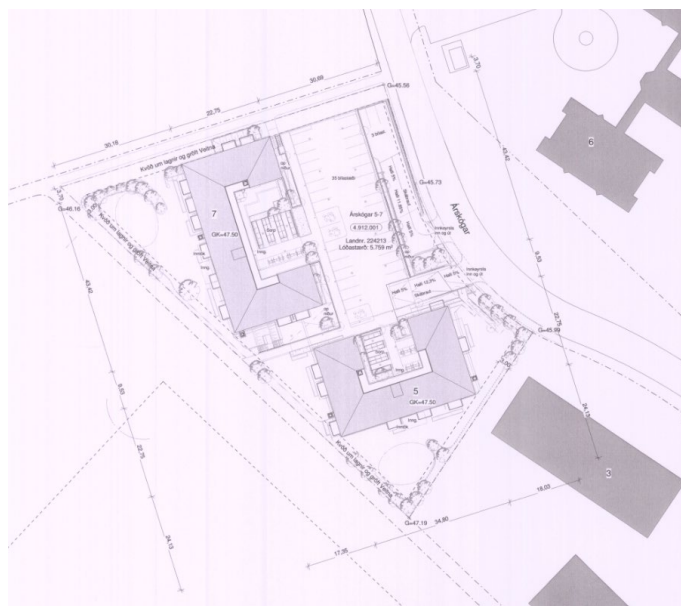
Leyfisveitandi skal sjá um að hönnunargögn, eftirlitsskýrslur, gátlistar, úttektarvottorð og öll önnur gögn sem ákvarðanir hans eru byggðar á séu færð í gagnasafn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

7.2. Byggingarleyfi Árskóga 5-7

Embætti byggingarfulltrúa samþykkir byggingaráform fyrir tvö íbúðarhús með samtals 72 íbúðum á lóðinni Árskógum 5-7 þann 21. maí 2019. Í samþykkt kemur m.a. fram að áskilin er lokaúttekt byggingarfulltrúa.

Framkvæmdir á lóðinni hefjast strax í júní 2019 og eru húsin skráð fullgerð (byggingarstig 7) 24. júní 2021 í kjölfar lokaúttektar embættis byggingarfulltrúa.

Eins og sjá má á afstöðumynd sem fylgdi aðaluppdráttum byggingarleyfisins að þá liggur hús nr. 7 alveg upp að byggingarreit nyrst á lóðinni á mótis við lóðarmörk Álfabakka 2A.



Mynd 18. Úrklippa 2019 úr afstöðumynd aðaluppdrátta fyrir Árskóga 5-7.

Í gögnum málsins má sjá að sami aðili sá um hönnun lóðarinnar fyrir Búseta hsf. og allar breytingar á deiliskipulagi sem gerðar hafa verið á skipulaginu vegna Álfabakka 2, að undanskilinni breytingunni 2022 sem gerð var þegar lóðirnar Álfabakka 2A-2D voru sameinaðar aftur í eina lóð, Álfabakka 2A. Það er mat IER að með hliðsjón af aðkomu hönnuða Árskóga 5-7 að fyrri skipulagsvinnu á svæðinu megi ætla að þeir hafi haft betri forsendur en almennir hagsmunaaðilar til að greina það svigrúm til uppbyggingar sem skipulagsskilmálar svæðisins fólu í sér.

7.3. Byggingarleyfi Álfabakka 2A

19. desember 2022 sendir lóðarhafi inn fyrirspurn um heimild til að starfrækja kjötvinnslu á lóð Álfabakka 2A. Fram kemur að kjötvinnslan muni fara fram í 3.000 m² af 11.000 m² stærð byggingarinnar.

12. janúar 2023 er umsögn embættis skipulagsfulltrúa dags. 10. janúar 2023 samþykkt á afgreiðslufundi embættis skipulagsfulltrúa. Í henni kemur fram að í Suður-Mjódd er heimilt að vera með fjölbreytta atvinnustarfsemi, m.a. landfreka starfsemi eins og bílasölur, og að í ljósi þessa og staðsetningar lóðarinnar við stofnbraut séu ekki gerðar skipulagslegar athugasemdir við kjötvinnslu og pökkunarstöð kjötafurða á lóðinni.

Með þessari afgreiðslu staðfestir skipulagsfulltrúi að byggingarleyfi þar sem gert sé ráð fyrir vöruskemmu og starfsemi kjötvinnslu sé í samræmi við bæði aðal- og deiliskipulag svæðisins.

25. maí 2023 er óskað eftir breytingu á deiliskipulagi sem felur í sér lækkað nýtingarhlutfall en því erindi er hafnað, eins og lýst er í kafla 6.2.

12. júní 2023 er send inn fyrirspurn f.h. lóðarhafa um hvort byggja megi bílageymslu við suðurhluta lóðarinnar, alveg upp að lóðarmörkum. Fær fyrirspurnin neikvæða afgreiðslu á afgreiðslufundi embættis skipulagsfulltrúa 29. júní 2023 með vísun í umsögn embættis skipulagsfulltrúa með sömu dagsetningu.

22. ágúst 2023 er tekin fyrir umsókn um byggingarleyfi á lóðinni Álfabakka 2 á afgreiðslufundi embættis byggingarfulltrúa og er málinu vísað til umsagnar embættis skipulagsfulltrúa.

31. ágúst 2023 á afgreiðslufundi embættis skipulagsfulltrúa fær umsókn um byggingarleyfi neikvæða afgreiðslu með vísan til umsagnar embættis skipulagsfulltrúa sama dag. Kemur þar fram að ekki sé hægt að fallast á erindið þar sem endurskoða þurfi fjölda bílastæða með vísun í gildandi deiliskipulag. Í umsókninni er gert ráð fyrir 123 stæðum en í umsögn embættis skipulagsfulltrúa kemur fram að þau megi eingöngu vera 25 skv. ákvæðum gildandi deiliskipulags sem byggist á reglum um fjölda bíla- og hjólastæða í Reykjavík sem samþykktar voru í byrjun árs 2019. Fram kemur að ekki eru gerðar athugasemdir við byggingu stálgrindarhúss með vöruhúsi og skrifstofum.

Í kjölfar afgreiðslu embættis skipulagsfulltrúa 31. ágúst 2023 hefst umfangsmikið samtal milli lóðarhafa og borgarinnar um hvernig leysa megi úr málinu þar sem kominn er leigjandi að mannvirkinu á þeim forsendum að um 200 bílastæði verði á lóðinni. Eru embætti skipulagsfulltrúa, skrifstofa borgarstjóra og borgarritara, borgarstjóri, sviðsstjóri umhverfis- og skipulagssviðs, formaður umhverfis- og skipulagsráðs og skrifstofa samgangna og borgarhönnunar hluti af því samtali.

30. september 2023 kemur teymi atvinnu- og borgarþróunar á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara því á framfæri til lóðarhafa að ef unnið er samgöngumat þar sem rökstutt er af hverju þörf er fyrir ákveðinn fjölda bílastæða fyrir starfsemina þá gildi það mat umfram upplýsingar sem fram koma í töflu í stefnu um bíla- og hjólastæði. Samskiptin snúast um möguleika á að heimila fjölgun bílastæða til samræmis við óskir fyrirhugaðs leigutaka, en ekkert er komið inn á fyrirhugað útlit byggingarinnar eða starfsemi hennar.

17. október 2023 samþykkir embætti byggingarfulltrúa byggingaráform fyrir húsi á lóð Álfabakka 2A og hefjast jarðvegsframkvæmdir í kjölfarið. Á þessum tíma er ekki búið að gera breytingar sem varða fjölda bílastæða á lóðinni og er því eingöngu gert ráð fyrir um 20 bílastæðum á samþykktum aðaluppdráttum. Fram kemur í tölvupóstssamskiptum milli aðila að mikil pressa er á að hefja framkvæmdir til að vinna niður jarðefnahauga sem eru á lóðinni, m.a. út af þrýstingi frá nærliggjandi íbúum og fulltrúum borgarinnar.

7.3.1 Breytingar á byggingarleyfinu

Þó svo að byggingarleyfi hafi verið samþykkt í október 2023 er ljóst af samskiptum milli lóðarhafa og Reykjavíkurborgar að lóðarhafi er ekki sáttur við heimilaðan fjölda bílastæða samkvæmt bílastæðareglum borgarinnar og halda samskipti áfram við Reykjavíkurborg um hvernig leysa megi málið. Samskipti lóðarhafa voru í upphafi mest við teymi atvinnu- og borgarþróunar á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara en einnig við fleiri, s.s. skrifstofu samgangna og borgarhönnunar, embætti byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa. Á næstu mánuðum unnu lóðarhafar samgöngumat í samráði við skrifstofu samgangna og borgarhönnunar, auk minnisblaðs þar sem bæði er fjallað um fjölda bílastæða og áhrif fyrirhugaðrar starfsemi í húsinu við Álfabakka 2A á umferð um svæðið og möguleg áhrif á íbúðargötur í nágrenninu.

14. nóvember 2023 eru drög að minnisblaði, dags. 8. nóvember 2023, send teymi atvinnu- og borgarþróunar á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara og embætti skipulagsfulltrúa þar sem athyglinni er

beint að ósamræmi bílastæðakrafna á lóðum við Álfabakka og bent á að á lóðum 4 og 6 sé miðað við 1 bílastæði á 40 m² húsnæðis og að gert hafi verið ráð fyrir meira en 300 stæðum þegar lóðirnar voru fjórar á lóð Álfabakka 2 (A-D).

27. nóvember 2023 er minnisblað dags. 24. nóvember 2023 um mat á bílastæðapörf við Álfabakka 2A sent deildarstjóra aðalskipulags. Er þar miðað við bílastæðakröfur fyrir svæði 2 skv. bílastæðareglum Reykjavíkurborgar en ekki svæði 1 eins og áður var miðað við með vísun í nýja stefnu um bíla- og hjólastæði.

Samskipti lóðarhafa við borgina um þetta mál halda áfram næstu mánuði og vinna lóðarhafar að gerð samgöngumats í samráði við skrifstofu samgangna og borgarhönnunar, auk minnisblaðs þar sem bæði er fjallað um þörf fyrir fjölda bílastæða og áhrif fyrirhugaðrar starfsemi á umferð um svæðið og möguleg áhrif á íbúðargötur í nágrenninu.

30. janúar 2024 er sótt um leyfi til að breyta áður samþykktu byggingarleyfi með því að gera bílakjallara og ýmsar innanhúsbreytingar. Er afgreiðslu frestað og umsókninni vísað til umsagnar embættis skipulagsfulltrúa.

22. febrúar 2024 á afgreiðslufundi embættis skipulagsfulltrúa er lögð fram umsókn um breytingu á byggingarleyfi Álfabakka 2A ásamt umsögn embættis skipulagsfulltrúa, dagsettri sama dag. Er í umsögn embættis skipulagsfulltrúa vísað í nýtt samgöngumat fyrir Álfabakka 2A, dags. 19. febrúar 2024, þar sem færð eru rök fyrir fjölgun bílastæða vegna fyrirhugaðrar starfsemi á lóðinni, þ.e. að þörf sé á 195 bílastæðum á lóðinni. Niðurstaða umsagnarinnar var sú að gera ekki athugasemd við þann fjölda bílastæða sem óskað var eftir en bent á nokkur önnur atriði, s.s. að fjölga þurfi hjólastæðum, lagfæra gögn og að hanna þurfi lóð og bílastæði með gróðri og grænu yfirbragði.

Fram kemur í tölvupóstssamskiptum milli lóðarhafa og teymis atvinnu- og borgarþróunar á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara mánuðina fyrir afgreiðslufund embættis skipulagsfulltrúa 22. febrúar 2024 að mikil pressa er frá lóðarhafa að fá leyfi fyrir að fjölga bílastæðum til samræmis við samgöngumatið. Fram kemur að þessi staðfesting hafi verið forsenda þess að leigusamningi milli leigutaka og lóðarhafa yrði ekki rift. Að lokum er það borgarstjóri sem ýtir af stað vinnu við endurskoðun á reglum um fjölda bíla- og hjólastæða í Reykjavík, sem er hluti af bíla- og hjólastæðastefnu aðalskipulags Reykjavíkurborgar. Engar stjórnarsýslulegar reglur gilda um samþykkt eða synjun samgöngumats á grundvelli reglna um bíla- og hjólastæði en skrifstofa samgangna og borgarhönnunar sér um samráð við lóðarhafa og yfirferð á útreikningum.

6. mars 2024 voru endurskoðaðar reglur um bíla- og hjólastæði samþykktar í umhverfis- og skipulagsráði og í kjölfarið í borgarráði þann 14. mars 2024. Í endurskoðuðum reglum breyttist skilgreining á Álfabakka 2-6 úr svæði 1 í svæði 2, sem felur í sér möguleika á fleiri bílastæðum.

Á þessum tíma var hafði embætti skipulagsfulltrúa afgreitt umsögn þar sem ekki voru gerðar athugasemdir við fjölda bílastæða við Álfabakka 2A til samræmis við óskir lóðarhafa á afgreiðslufundi sínum 22. febrúar 2024.

22. mars 2024 kemur fram ósk frá Reykjavíkurborg til lóðarhafa um samtal um notkun, útlit og hönnun byggingarinnar og lóðarinnar og ekki síst um þungaumferð á svæðinu. Er sérstaklega tekið fram að útlit hússins og fyrirhuguð notkun komi á óvart miðað við þær væntingar sem voru gerðar um starfsemi og hönnun bygginga á lóðinni.

Kemur þessi ábending nokkuð seint fram í ljósi þess að á þessum tímapunkti er búið að samþykkja byggingarleyfi á lóðinni, leyfi sem skipulagsfulltrúi gerði ekki athugasemd við og allar teikningar lágu fyrir

á vef Reykjavíkurborgar. Þá lá einnig fyrir að skipulagsfulltrúi gerði ekki athugasemd við starfsemi kjötvinnslu í húsinu og skýrt lá fyrir að þarna yrði byggð vöruskemma, sbr. umsögn embættis skipulagsfulltrúa dags. 10. janúar 2023.

Á næstu vikum áttu sér stað töluverð samskipti milli lóðarhafa og embættis skipulagsfulltrúa varðandi hönnun og frágang lóðarinnar, auk samskipta milli lóðarhafa og teymis atvinnu- og borgarþróunar á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara, ásamt samgöngustjóra um leiðir til að gera lóðarhafa kleift að fjölga stæðum.

28. maí 2024 er lögð fram umsókn á afgreiðslufundi embættis byggingarfulltrúa um breytingu á byggingarleyfi fyrir Álfabakka 2A. Er þar m.a. vísað í umsögn embættis skipulagsfulltrúa dags. 22. febrúar 2024 og tölvupóst skipulagsfulltrúa, dags. 27. maí 2024, þar sem ekki er gerð athugasemd við umsókn um byggingarleyfi með fyrirvara um uppfærslu á samgöngumati vegna þungaflutninga. Er málinu frestað og því vísað til umhverfis- og skipulagsráðs. Samkvæmt þáverandi formanni umhverfis- og skipulagsráðs fór málið ekki til umfjöllunar í ráðinu þar sem hún vildi freista þess að nota tímann til að vinna að því að bæta mannvirkni í samráði við lóðarhafa.

24. júní 2024 var haldinn sérstakur fundur með fulltrúum lóðarhafa sem meðal annars borgarstjóri, aðstoðarmaður borgarstjóra, formaður umhverfis- og skipulagsráðs, sviðsstjóri umhverfis- og skipulagssviðs, skipulagsfulltrúi og deildarstjóri samgangna sátu. Ekki liggur fyrir fundargerð en samkvæmt upplýsingu frá þáverandi skipulagsfulltrúa var farið yfir útlit og ásýndarmyndir af þáverandi tillögum lóðarhafa að útliti hússins, sem og samgöngu- og bílastæðamál. Niðurstaða fundarins var að lóðarhafar myndu gera almennar útlitsbreytingar á húsinu og umhverfi þess í samvinnu við embætti skipulagsfulltrúa. Ekki var rætt um áhyggjur íbúa af háum vegg á austurhluta Álfabakkahússins við norðurhlið Árskóga 7.

25. júní 2024 birtist auglýsing í B-deild Stjórnartíðinda um samþykkt samgöngustjóra um að akstur vörubifreiða sé bannaður í Árskógum. Undanþeginn slíku banni er akstur vörubifreiða að lóðum við Árskóga.

9. júlí 2024 er á afgreiðslufundi embættis byggingarfulltrúa samþykkt breyting á áður útgefnu byggingarleyfi, þannig að innra skipulagi er breytt auk þess sem bætt er við bílakjallara undir hús á lóð nr. 2 við Álfabakka. Stækkar húsið við það um 3.694,0 ferm. Erindinu fylgdi umsögn embættis skipulagsfulltrúa frá 22. febrúar 2024.

Það má segja að niðurstaða fundarins bendi til að á þessum fundi sé samgöngumat vegna Álfabakka 2A samþykkt eða staðfest. Það er þó ekki bókað staðfest eða samþykkt í opinberum fundargerðum.

24. september 2024 er á afgreiðslufundi embættis byggingarfulltrúa aftur samþykkt breyting á áður útgefnu byggingarleyfi sbr. eftirfarandi texta:

Sótt er um leyfi til að breyta erindi USK23080010 með því að breyta útliti glugga og handriða, bæta við fituskilju ásamt því að skipta hljóðmön út fyrir hljóðvegg og fjölga bílastæðum auk breytinga á innra fyrirkomulagi á 1. hæð og í bílakjallara húss á lóð nr. 2A við Álfabakka. Erindi fylgir greinargerð brunavarna dags. 2. júlí 2024 og umsögn skipulagsfulltrúa dags. 22. ágúst sl. Gjald kr. 15.400.

Samþykkt. Samræmist ákvæðum laga nr. 160 / 2010.

Afgreiðist með sömu stimplum og stofnerindi.

Hafði málinu þá verið frestað á afgreiðslufundi embættis byggingarfulltrúa 13. ágúst þar sem leita þurfti umsagnar embættis skipulagsfulltrúa og þann 27. ágúst var afgreiðslu frestað þar sem umsögn embættis skipulagsfulltrúa, sem þá lá fyrir, var að hluta til neikvæð varðandi frágang á lóðarmörkum við Árskóga. Í

gögnum sem lögð voru fram á fundinum 24. september var búið að taka tillit til umsagnar embættis skipulagsfulltrúa.

Samkvæmt byggingarlýsingu er gert ráð fyrir 189 bílastæðum, þar af 90 í bílakjallara. Einnig kemur fram að gert sé ráð fyrir kjötvinnslu í rými O101 auk ýmissa annarra breytinga.

7.3.2 Kæra byggingarleyfis, ferli matsskyldu og endursamþykkt byggingarleyfis

Framkvæmdir við að reisa mannvirki á lóð Álfabakka 2A hófust fyrir alvöru í kjölfar samþykktar á breyttu byggingarleyfi 24. september 2024.

12. nóvember 2024 óskar Búseti hsf. eftir tafarlausri stöðvun framkvæmda með vísun í að þær séu ekki í samræmi við útgefið byggingarleyfi og að óljóst sé á hvaða grundvelli þær byggjast. Kemur fram að umfang og umhverfisáhrif byggingarinnar og landnotkun sé umfram það sem lagt var upp með þannig að það brjóti gegn forsendum deiliskipulags, útgefnu byggingarleyfi og öðrum markmiðum borgarinnar um uppbyggingu.

20. desember 2024 synjaði embætti byggingarfulltrúa kröfu Búseta hsf. um stöðvun framkvæmda og var sú ákvörðun kærð til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála með bréfi dags. 13. janúar 2025.

Með bréfi embættis byggingarfulltrúa dags. 30. janúar 2025 til lóðarhafa Álfabakka 2 ehf., er tilkynnt um stöðvun framkvæmda við kjötvinnslu á 1. hæð í Álfabakka 2A. Í rökstuðningi kemur fram það mat embættis byggingarfulltrúa að álitamál sé hvort kjötvinnsla af því umfangi sem samþykktir aðaluppdrættir heimila samræmist skipulagsáætlunum fyrir lóðina. Einnig sé það mat embættis byggingarfulltrúa að álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat fyrirhugaðrar kjötvinnslu hefði átt að liggja fyrir, auk þess sem ósamræmi sé milli samþykktara aðaluppdráttar og skráningartöflu í gagnagrunni Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, sem er á ábyrgð byggingarstjóra lóðarhafa að skrá í.

11. febrúar 2025 vísaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála kæru Búseta hsf., dags. 13. janúar, frá með vísun í ákvörðun embættis byggingarfulltrúa um stöðvun framkvæmda við kjötvinnslu.

20. febrúar 2025 óskar Skipulagsstofnun eftir skýringum Reykjavíkurborgar á því hvernig starfsemi kjötvinnslu falli undir ákvæði aðalskipulags innan miðsvæðis M12, sem er Suður-Mjódd.

17. mars 2025 barst Skipulagsstofnun tilkynning frá Högum hf. og Álfabakka 2 ehf. um mögulega matsskyldu kjötvinnslu í vesturenda í húsnæðisins við Álfabakka 2A samkvæmt 19. gr. laga um umhverfismat áætlana. Var við ákvörðun um matsskyldu leitað umsagnar Reykjavíkurborgar, Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur og Matvælastofnunar en að auki bárust 16 umsagnir frá almenningi.

13. apríl 2025 svara skipulagsfulltrúi og deildarstjóri aðalskipulags bréfi Skipulagsstofnunar frá 20. febrúar 2025 með skýringum um hvernig kjötvinnsla falli undir þá starfsemi sem heimiluð er á miðsvæði M12. Kemur eftirfarandi fram í samantekt bréfsins:

Með hliðsjón af stefnu AR2040³ um landnotkun í Suður-Mjódd er ljóst að heimild er til staðar á lóðinni nr. 2A við Álfabakka fyrir fjölbreyttri verslunar- og þjónustustarfsemi og annarri hreinlegri atvinnustarfsemi sem talin er samræmast yfirbragði og eðli starfsemi viðkomandi miðsvæðis. Kjötvinnsla sem veldur óverulegum umhverfisáhrifum og annar sambærilegur þrífalegur iðnaður, á takmörkuðum hluta viðkomandi svæðis og/eða hluta viðkomandi byggingar, er talin geta samræmst gildandi heimildum AR2040, sbr. umfjöllun hér að framan, enda skrifstofur, verslun og þjónusta

³ Aðalskipulag Reykjavíkurborgar 2040.

klárlega ráðandi landnotkun og meginstarfsemi á umræddu svæði. Gæta skal vel að hönnun og útfærslu starfseminnar og umhverfisáhrifum vegna nálægðar við íbúðarbyggð.

15. apríl 2025 berst bréf til embættis byggingarfulltrúa þar sem Búseti hsf. ítrekar kröfu um afturköllun byggingarleyfis, stöðvun framkvæmda og að mannvirkni verði fjarlægð. Í bréfi umhverfis- og skipulagssviðs dags. 30. apríl 2025 kemur fram að ekki væri tilefni til að taka afstöðu til krafanna þar sem málið væri enn til rannsóknar hjá embættinu.

8. maí 2025 birtir Skipulagsstofnun niðurstöðu stofnunarinnar um að framkvæmdin við Álfabakka 2A skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

9. maí 2025 sendir Skipulagsstofnun Reykjavíkurborg bréf þar sem fram kemur það mat stofnunarinnar að rekstur kjötvinnslu á lóð Álfabakka 2A samræmist ekki ákvæðum Aðalskipulags Reykjavíkur 2040 og að fyrirhuguð starfsemi kalli á breytingu á aðalskipulagi og auk þess breytingu á deiliskipulagi svæðisins.

15. maí 2025 svarar Reykjavíkurborg bréfi Skipulagsstofnunar frá 9. maí 2025 þar sem rökstutt er það mat að fyrirhuguð kjötvinnsla samræmist gildandi ákvæðum aðal- og deiliskipulags svæðisins.

15. maí 2025 er tekin fyrir á afgreiðslufundi embættis skipulagsfulltrúa umsókn um breytingu á byggingarleyfi fyrir Álfabakka 2A sem vísað hafði verið til umsagnar embættis skipulagsfulltrúa á afgreiðslufundi embættis byggingarfulltrúa 15. apríl 2025. Er jafnframt lögð fram umsögn embættis skipulagsfulltrúa, dags. 15. maí 2025, sem segir að fyrirhugaðar breytingar á húsnæðinu séu í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir á svæðinu. Ennfremur segir að kjötvinnsla sé óverulegur hluti af þeirri starfsemi sem verður á þessu miðsvæði (M12) og líttill hluti þeirrar starfsemi sem fyrirhuguð er í húsinu. Umsögnin er samþykkt.

16. maí 2025 embætti byggingarfulltrúa sendir bréf til lóðarhafa um að stöðvun framkvæmda í Álfabakka 2A frá 30. janúar 2025 sé aflétt. Byggingarleyfi fyrir allri byggingunni er því í gildi.

20. maí 2025 er á afgreiðslufundi embættis byggingarfulltrúa samþykkt breyting á byggingarleyfi sem felst í breytingum á rýmisnúmerum, kjötvinnsla er minnkuð og gerðar eru smávægilegar breytingar á innra skipulagi 1. hæðar í verslunar- og skrifstofuhúsnæði.

26. maí 2025 kærir Búseti hsf. ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 8. maí, um að framkvæmdin við Álfabakka 2A skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum, til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

4. ágúst 2025 kærir Búseti hsf. ákvörðun embættis byggingarfulltrúa frá 3. júlí 2025 til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála um að synja kröfu dags. 15. apríl 2025 um afturköllun byggingarleyfis og stöðvun framkvæmda á lóðinni Álfabakka 2A.

21. ágúst 2025 hafnar úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála kröfu Búseta hsf. um stöðvun framkvæmda.

11. september 2025 er eftirfarandi bókað á afgreiðslufundi embættis skipulagsfulltrúa:

Við birtingu fundargerðar afgreiðslufundar skipulagsfulltrúa 15. maí 2025 var fyrir mistök hengd við dagskrárlið 23 drög að umsögn skipulagsfulltrúa í stað hinnar endanlegu útgáfu umsagnarinnar sem afgreidd var á fundinum. Í framhaldinu, þ.e. er þetta varð ljóst, voru mistökin leiðrétt og sú umsögn sem afgreidd var á tilvitnuðum fundi í umræddu máli færð undir dagskrárliðinn í skjalakerfi Reykjavíkurborgar og birt á heimasíðu borgarinnar í stað fyrrnefndra draga að umsögn.

Er þarna verið að vísa í umsögn embættis skipulagsfulltrúa sem á að hafa legið til grundvallar afgreiðslu embættis byggingarfulltrúa 16. maí 2025, og var að sögn staðfest á afgreiðslufundi embættis byggingarfulltrúa 20. maí 2025.

17. september 2025 hafnar úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála kröfu Búseta hsf. um ógildingu ákvörðunar Skipulagsstofnunar.

27. október 2025 hafnar úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála kæru Búseta hsf. um ógildingu ákvörðunar embættis byggingarfulltrúa að synja kröfu um afturköllun byggingarleyfis og beitingu þvingunarúrræða. Í úrskurðinum kemur eftirfarandi fram varðandi samræmi byggingarleyfis við ákvæði deiliskipulags hvað varðar mannvirkið sjálft:

Ekkert hefur komið fram í máli þessu sem bendir til þess að byggingarleyfi fyrir mannvirkinu Álfabakka 2A sé í ósamræmi við byggingarheimildir samkvæmt gildandi aðal- og deiliskipulagi.

En varðandi samræmi fyrirhugaðrar notkunar við skipulag kemur eftirfarandi fram:

Úrskurðarnefndin hefur ekki tekið afstöðu til þess hvort ráðgerð starfsemi í hinu umdeilda mannvirki fái samrýmst skipulagsáætlunum, en vakin er athygli á því að allur atvinnurekstur sem sótt er um starfsleyfi fyrir skal vera í samræmi við skipulag, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998. Starfsemi kjötvinnslunnar getur ekki hafist fyrr en starfsleyfi liggur fyrir, en við vinnslu slíks leyfis gefst tækifæri til þess að skoða nánar hvort lýst áform um starfsemi samræmist landnotkun samkvæmt skipulagi. Þá getur einnig verið álitamál hvort sú starfsemi sem fyrirhuguð sé í öðrum hlutum hins umdeilda mannvirkis geti samrýmst skilmálum skipulags, einkum hvað varðar verslun og þjónustu.

28. október 2025 er á afgreiðslufundi embættis skipulagsfulltrúa lögð fram leiðrétt umsögn dags. 19. maí 2025 vegna Álfabakka 2A, sbr. 23. lið fundargerðar afgreiðslufundar embættis skipulagsfulltrúa þann 15. maí 2025, sbr. einnig 26. lið fundargerðar afgreiðslufundar embættis skipulagsfulltrúa þann 11. september 2025.

Þarna er verið að vísa til leiðréttingar á umsögn embættis skipulagsfulltrúa sem upphaflega var dagsett 15. maí 2025 en leiðréttingin er dagsett þann 19. maí 2025 og lögð fram 28. október 2025. Þegar umsagnirnar eru bornar saman er ekki að sjá á þeim mun og ekki fylgja skýringar á hverju er verið að breyta og það gerir þessar embættisfærslur óskýrar.

4. nóvember 2025 á afgreiðslufundi embættis byggingarfulltrúa er ákvörðun embættis byggingarfulltrúa frá 16. maí 2025 um að stöðvun framkvæmda í Álfabakka 2A frá 30. janúar 2025 sé aflétt, sem staðfest var á afgreiðslufundi 20. maí 2025, afturkölluð. Umsókn lóðarhafa um breytingu á byggingarleyfi er lögð fram og vísað í leiðréttu umsögn embættis skipulagsfulltrúa dags. 19. maí 2025. Breytingin sneri að minnkun á kjötvinnslu, innra skipulagi og rýmisnúmerum. Byggingarleyfisumsóknin er samþykkt.

Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 17. október 2023 var samþykkt umsókn um leyfi til að byggja stálgrindarhús, tveggja hæða að hluta á lóð nr. 2A við Álfabakka (USK23080010). Á afgreiðslufundi 20. maí sl. var staðfest ákvörðun byggingarfulltrúa um samþykki breytinga á byggingarleyfinu (USK25030304). Rýmisnúmerum var breytt, kjötvinnsla minnkuð og gerðar smávægilegar breytingar á innra skipulagi 1. hæðar. Ákvörðun um að samþykkja breytingar á byggingarleyfinu byggðu á jákvæðri umsögn skipulagsfulltrúa sem lá fyrir í málinu.

Mynd 19. Úrklippa frá afgreiðslufundi embættis byggingarfulltrúa 4.11.2025.

Ef litið er til bókonar embættis byggingarfulltrúa frá 20. maí 2025 sem vísað er í hér að ofan er ekki hægt að sjá að þar sé verið að staðfesta afgreiðslu embættis byggingarfulltrúa frá 16. maí á því að stöðvun framkvæmda í Álfabakka 2A frá 30. janúar 2025 sé aflétt og ekki er vísað í umsögn embættis

skipulagsfulltrúa frá 15. maí 2025 um að ósk lóðarhafa um breytingar samræmist skipulagi. Í bréfinu frá 16. maí 2025 er heldur ekki vísað í umsögn embættis skipulagsfulltrúa frá 15. maí 2025.

7.3.3 Um útgáfu byggingarleyfisins

Gögn umsókna um byggingarleyfi og samræmi við skipulag

Í gögnum umsóknar um byggingarleyfi er afstöðumynd sem fylgdi aðaluppdráttum með þeim ágalla að ekki eru sýnd mannvirki á aðliggjandi lóðum, eins og áskilið er í gr. 4.3.1 í byggingarreglugerð. Það hefði þó ekki átt að hafa áhrif á afgreiðslu embætta, hvorki hjá byggingar- né skipulagsfulltrúa, þar sem eðlilegt hefði verið, engu að síður, að fara yfir málið í samhengi við aðliggjandi byggð. Það má líka benda á að þó svo að þessi gögn hefðu legið fyrir að þá hefði hlutverk embættis byggingarfulltrúa eingöngu verið að sannreyna hvort umsóknin væri í samræmi við skipulag, ekki hvort að útfærslan væri talin góð eða falleg. Það er í deiliskipulagi sem ákvarðanir eru teknar um t.d. byggðamynstur, útlit mannvirkja og form, sbr. 1. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, en þar segir að í deiliskipulagi skuli taka ákvarðanir um m.a. byggðamynstur, útlit mannvirkja og form. Miðað við afmörkun byggingarreitsins í gildandi deiliskipulagi þá hefði mannvirkið við Álfabakka 2A í raun mátt vera nær lóðarmörkum — og þar með íbúðarbyggðinni — en það er.

Eins og fram kemur í 5. kafla eru skilmálar varðandi hæð og útfærslu mannvirkis á lóðinni Álfabakka 2A mjög opnir og sveigjanlegir. Ef umsókn um byggingarleyfi er í samræmi við skilmála deiliskipulagsins þá getur verið erfitt að fara fram á breytingar á því, þó svo að ljóst þyki að betur mætti fara með útfærslu mannvirkisins. Þegar búið er að úthluta lóð á grundvelli deiliskipulags hefur lóðarhafi ákveðnar væntingar um hvað heimilt er framkvæma á lóðinni. Í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 27. október 2025 kemur enn fremur fram að byggingarleyfið er ekki í ósamræmi við byggingarheimildir deiliskipulags, eins og sjá má í umfjöllun í kafla 7.3.2.

Breytingar á bílastæðafjölda

Miðað við samskipti sem áttu sér stað í tengslum við umsókn lóðarhafa um byggingarleyfi í ágúst 2023 tókst ekki að miðla upplýsingum um ákvæði í stefnu Reykjavíkurborgar um bíla- og hjólastæði til lóðarhafa Álfabakka 2A þegar unnið var að gerð breytingarinnar á deiliskipulagi svæðisins.

Í kafla 5 í bíla- og hjólastæðastefnu Reykjavíkurborgar frá 2019, sem var í gildi þegar umsögn embættis skipulagsfulltrúa, dags. 31. ágúst 2023, um umsókn um byggingarleyfi var samþykkt, kemur fram að mikilvægt sé að samgöngumat sé unnið samhliða skipulagsvinnu en ekki eftir á. Sama orðalag er í endurskoðaðri stefnu sem samþykkt var í mars 2024. Þá kemur fram í kafla aðalskipulags um bíla- og hjólastæðastefnu (kafla 17.2):

Í hverfis- og/eða deiliskipulagi og almennt vegna nýrrar uppbyggingar skal meta þörfina og ákvarða fjölda bíla- og hjólastæða í samræmi við samþykktu stefnumörkun borgarstjórnar og reglur henni tengdar.

Frá hausti 2023 hófst frekar ómarkvisst samtal lóðarhafa við ýmsa aðila innan borgarkerfisins um hvernig megi leysa mál er varða bílastæði innan lóðarinnar. Leitað var lausna víða, þar með talið hjá teymi atvinnu- og borgarþróunar á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara, borgarstjóra, formanni umhverfis- og skipulagsráðs, sviðsstjóra umhverfis- og skipulagssviðs, skipulagsfulltrúa og samgöngustjóra.

Eftir yfirferð IER yfir gögn málsins liggur fyrir að samhliða formlegu byggingarleyfisferli, í kjölfar skipulagsferlisins, áttu sér stað óformleg samskipti milli lóðarhafa og æðstu stjórnenda borgarinnar um

forsendur uppbyggingar og bílastæðamál. IER telur að slík samskipti, þótt þau falli ekki undir hefðbundið stjórnsýsluferli skipulags- og byggingarmála, kalli á skýrari ramma, skjalfestingu og ábyrgðarkeðju, sérstaklega í ljósi þess að síðar í ferlinu voru teknar stefnumótandi ákvarðanir í umhverfis- og skipulagsráði og borgarráði, m.a. samþykkt deiliskipulagsbreytinga sem höfðu áhrif á forsendur uppbyggingar og breytingu á bílastæðaviðmiðum fyrir svæðið.

Stjórnsýsla við afgreiðslu byggingarleyfis

Ef litið er til ferils málsins frá því í byrjun árs 2023 og þar til í nóvember 2025 má sjá að mikil óvissa hefur verið uppi varðandi samræmi umsókna um byggingarleyfi við skipulag svæðisins, bæði aðal- og deiliskipulag. Á þessum tíma er búið að fjalla um byggingarleyfi lóðarinnar á ótal afgreiðslufundum embætta skipulagsfulltrúa og byggingarfulltrúa og lagðar hafa verið fram margar umsagnir embættis skipulagsfulltrúa um ýmsa þætti málsins. Afgreiðsluferlið er orðið það umfangsmikið að mjög erfitt er að ná utan um alla þætti þess og sjá samhengi í afgreiðslu mála. Farið er að gæta þess að laga þarf bókanir eftir á og skjöl eru lögð fram í annað sinn eins og þau voru lögð fram í fyrsta sinn en þó talin vera með breytingum. Að mati IER eru bókanir á afgreiðslufundum embætta skipulagsfulltrúa og byggingarfulltrúa ekki alltaf nægjanlega lýsandi varðandi hvað verið er að samþykkja og hvaða gögn liggja fyrir, s.s. að einhverju á að hafa verið breytt en reynist svo eins og áður. Þá hefur komið fram í bréfi frá Umboðsmanni Alþingis til Reykjavíkurborgar dags. 13.2.2026 að verið sé að kanna hvort fundargerðum sé breytt eftir á umfram það sem leyfilegt er samkvæmt lögum og reglum. Þetta bendir til veikleika í framkvæmd.

Strax í kjölfar þess að búið var að leysa bílastæðamálin hófst aftur ferli í samskiptum milli aðila þegar embætti skipulagsfulltrúa lét lóðarhafa vita að það væru uppi efasemdir um notkun og hönnun byggingarinnar, sem og mögulega þungaumferð. Er þessum skilaboðum fyrst komið á framfæri fimm mánuðum eftir að byggingarleyfi mannvirkisins var fyrst samþykkt og mikil samskipti höfðu þegar átt sér stað milli lóðarhafa og margra innan borgarkerfisins, eins og áður hefur komið fram. Ákveðnar breytingar á mannvirkinu af almennum toga voru ákveðnar í kjölfarið, m.a. var bætt við gluggum og aukið við gróður á lóð. Það er þó ekki hægt að segja að gerðar hafi verið einhverjar grunnbreytingar á hönnuninni, a.m.k. ekki breytingar sem höfðu áhrif á ásjúnd frá íbúðum í Árskógum 7.

Að mati IER er ein helsta ástæða þessarar óvissu og þeirra álitaefna sem upp hafa komið sú að það skipulag sem framkvæmdin byggist á er ekki nægjanlega skýrt hvað varðar skilmála um útfærslu mannvirkisins, fjölda bílastæða og heimilaða starfsemi. Eins og fram kemur í umfjöllun í kafla 5.5, þá kom strax í ferli deiliskipulagsbreytingarinnar, með gildistöku 7.1.2022, upp óvissa um hvað er leyft samkvæmt skilmálum varðandi útfærslu mannvirkisins á lóðinni þegar svara átti áhyggjum íbúa á svæðinu og þegar farið var að sækja um byggingarleyfi komu fljótlega upp mál er vörðuðu ákvæði um fjölda bílastæða, fyrirhugaða starfsemi, frágang lóðar o.fl.

IER telur að tilefni hafi verið til að endurskoða deiliskipulag fyrir lóðina Álfabakka 2A strax árið 2023 þegar upp kom ósamræmi milli umsókna um byggingarleyfi og ákvæða deiliskipulagsins og jafnvel fyrr, þegar upp komu vandræði við að svara athugasemdum við breytinguna á deiliskipulaginu 2022. Ef tekin hefði verið ákvörðun á þeim tímapunkti um að skoða málið betur hefði verið fjallað um það í umhverfis- og skipulagsráði sem ber ábyrgð á stefnumörkun skipulagsmála fyrir Reykjavíkurborg. Það er mat IER að mikilvægt sé að lóðarvilyrðishafar fái leiðbeiningar og upplýsingar í upphafi ferlis um stefnu borgarinnar í skipulags-, samgöngu- og umhverfismálum og til staðar séu virk samskipti til að stýra megi væntingum beggja aðila og stuðla sem best að skilvirku ferli.

Eins og fram kemur í kafla 3.4 hefur umhverfis- og skipulagsráð það hlutverk að móta stefnu í skipulagsmálum og fylgjast með framkvæmd stefnumörkunar og tryggja samræmi við samþykktir borgarstjórnar. Í köflunum hér að ofan hefur verið rakið hvernig leyfismál varðandi uppbyggingu á lóðinni

Álfabakka 2A hafa ítrekað lent í óvissu hvað varðar samræmi við aðal- og deiliskipulag og stefnu um bíla- og hjólastæði. Þrátt fyrir það hafa málefni Álfabakka 2A ekki verið lögð fyrir umhverfis- og skipulagsráð frá því að breyting á deiliskipulagi sem nær til lóðarinnar var samþykkt í lok árs 2022. Á afgreiðslufundi embættis byggingarfulltrúa 28. maí 2024 var afgreiðsla á breytingu á umsókn um byggingarleyfi Álfabakka 2A vísað til umhverfis- og skipulagsráðs en málið var þó ekki lagt fyrir ráðið. Fram hefur komið að formaður umhverfis- og skipulagsráðs vildi freista þess að „kaupa tíma“ til að vinna með hagsmunaaðilum varðandi útlit hússins. Því var málið aldrei tekið fyrir á fundi ráðsins þrátt fyrir að því hafi verið vísað þangað. Á þessum fundi lá fyrir umsögn embættis skipulagsfulltrúa, dags. 22. febrúar 2024, þar sem tekin var afstaða til samgöngumats í samræmi við bíla- og hjólastæðastefnu Reykjavíkurborgar. Umhverfis- og skipulagsráð fer með stefnumótun, ákvarðanir og eftirlit á sviði skipulags- og mannvirkjamála og ber ábyrgð á að málsmeðferð og framkvæmd skipulags sé í samræmi við samþykktir borgarinnar. Um var að ræða mikla hagsmuni varðandi umrædda fjölgun á bílastæðum og þau áhrif sem hún hefur á umhverfið. Mat IER er að eðlilegt hefði verið að málið leiddi til deiliskipulagsbreytingar sem lögð yrði formlega fyrir ráðið.

Þá er, að mati IER, tækifæri til að bæta verklag varðandi framsetningu og innihald bókana fundargerða sem birtar eru á heimasíðu borgarinnar í því skyni að framfylgja reglum og samþykktum Reykjavíkurborgar, sem byggjast á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og vandaðri stjórnslu. Bæði var erfitt að finna bókanir um samþykkt samgöngumats og samþykkt byggingarleyfis í september 2025 og samkvæmt bréfi Umboðsmanns Alþingis til Reykjavíkurborgar dags. 13.2.2026 var þá verið að skoða hvort breytingar hefðu verið gerðar á fundargerðum eftir á umfram það sem leyfilegt er samkvæmt lögum og reglum. Fram kemur í 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Skýr og rétt fundargerð fellur undir þetta og eðlilegt er að umhverfis- og skipulagsráð og embætti skipulags- og byggingarfulltrúa setji viðmið um framsetningu og innihald til að málsmeðferðin og framkvæmdin öll verði gagnsæ og skilvirk í anda vandaðrar stjórnslu.

7.4. Úrbótatillögur

Úrbótatillögur Innri endurskoðunar og ráðgjafar Reykjavíkurborgar:

- (10) USK tryggi að lóðarvilyrðishöfum verði frá upphafi veittar skýrar leiðbeiningar um stefnumörkun borgarinnar sem gildir um viðkomandi lóð, sbr. 7. gr. stjórnslulaga, og að viðhaldið sé virku samtali við kaupendur til að samræma væntingar í skipulagsferlinu. Jafnframt formfesti USK stjórnsluferli samgöngumats með skýrum verkferlum og ábyrgðarkeðju í samræmi við deiliskipulagsferli.
- (11) Embætti skipulags- og byggingarfulltrúa tryggi eftirfarandi við afgreiðslu byggingarleyfa:
 - c) Fram fari formlegt, skjalfest og rekjanlegt mat á því hvort framkvæmd teljist matsskyld áður en byggingarleyfi er samþykkt og gefið út, í samræmi við 8.–12. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana.
 - d) Fyrir liggja fullnægjandi og tæknilega rétt gögn samkvæmt byggingarreglugerð nr. 112/2012. Afstöðumyndir skulu sýna mannvirki á aðliggjandi lóðum og sérupprættir skulu liggja fyrir áður en framkvæmdir hefjast, þannig að hægt sé að leggja mat á grenndaráhrif, hönnun og samræmi við skipulag.
- (12) Skrifstofa stjórnslu og gæða leiti leiða til að styrkja verklag við gerð fundargerða. Mikilvægt er að hafa fundargerðir skýrar, áreiðanlegar og aðgengilegar enda þjónar það grundvallarþáttum vandaðrar stjórnslu.

8. Eftirlit með framkvæmdum á lóðinni Álfabakka 2A

Samkvæmt byggingarreglugerð nr. 112/2012 annast byggingarstjóri í umboði eiganda innra eftirlit með framkvæmd frá því að byggingarheimild er veitt og þar til lokaúttekt hefur farið fram. Áfangaúttektir á einstökum verkþáttum á að framkvæmd sé í samræmi við ákvæði skoðunarhandbóka og skoðunarlista þegar verkþáttur er tilbúinn til úttektar. Leyfisveitandi framkvæmir öryggis- og lokaúttekt í samræmi við ákvæði skoðunarhandbókar og skoðunarlista byggingarreglugerðar og gefur út vottorð vegna þeirra. Leyfisveitanda er ekki skylt að framkvæma stöðuskoðun en getur framkvæmt úrtaksskoðun hvenær sem er meðan á framkvæmdum stendur.

Byggingarreglugerð gerir ráð fyrir að skoðunarmenn leyfisveitanda hafi formlegar og sannanlegar heimildir til að framkvæma þá tegund skoðunar sem um ræðir. Heimildirnar byggjast á viðurkenndri menntun og sérþekkingu á viðkomandi verkþætti og skulu vera í samræmi við skoðunarhandbækur Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Leyfisveitandi ber ábyrgð á að einungis þeir sem hafa slíkar heimildir framkvæmi áfanga-, öryggis- og lokaúttektir og að þeir séu skráðir í viðeigandi gagnasafn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

Hér á eftir er gerð grein fyrir þeim skoðunum og athugasemdum sem komu fram við eftirlit embættis byggingarfulltrúa með framkvæmdum á lóðinni Álfabakka 2A á árunum 2024–2025:

20. nóvember 2024 fóru skoðunarmenn embættis byggingarfulltrúa í stöðuskoðun og er þá gerð athugasemd við að áfangaúttektir eru ekki í samræmi við verkstöðu og verk sé komið lengra í byggingu en úttektir sýna. Höfðu þá engar áfangaúttektir verið skráðar af byggingarstjóra í gagnagrunn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Einnig er gerð athugasemd við að það vantar samþykka sérupprætti lagna en skv. gr. 2.4.4 í byggingarreglugerð skal leyfisveitandi vera búinn að yfirfara og staðfesta sérupprætti og tilheyrandi greinargerðir áður en vinna við viðkomandi verkþátt hefst.

19. desember 2024 var farið aftur í stöðuskoðun og er þá skráð að engin sjáanleg frávik eru frá aðaluppráttum, hreinlæti til fyrirmyndar og áfangaúttektir hafi verið skráðar í gagnagrunn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

31. október 2025 er farið í sjónskoðun og skráð að ekki sé mikil breyting frá skoðun 19. desember 2024.

Við skoðun IER kom í ljós að utanumhald utan um heimildir skoðunarmanna embættis byggingarfulltrúa til skoðunar og flokkunar bygginga í skoðunarflokka mætti vera með markvissari hætti. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun heldur skrá um skoðunarmenn en staðfesta í raun ekki forsendur heimilda skoðunarmanna, eins og gert er ráð fyrir í byggingarreglugerð. Þeir sem óska eftir að vera á lista stofnunarinnar senda beiðni þess efnis en að öðru leyti er ekki haldið utan um skoðunarmannalistann. Það er mat IER að tækifæri sé hjá Reykjavíkurborg til að halda utan um heimildir starfsmanna sinna og markvissa flokkun bygginga í skoðunarflokka.

Hvorki öryggis- né lokaúttekt hefur farið fram á mannvirkinu og er ábyrgð á eftirliti því enn hjá byggingarstjóra í umboði lóðarhafa.

Tækifæri til úrbóta um heimildir skoðunarmanna

- Vel færi á því að Reykjavíkurborg héldi utan um heimildir skoðunarmanna sinna ásamt flokkun bygginga í skoðunarflokka til tryggja að þær hljóti skoðun hjá skoðunarmanni með réttar heimildir.

Viðauki I – Myndir af framkvæmdum við Álfabakka 2A

Myndir frá framkvæmdum við Álfabakka 2A sem voru teknar við stöðuskoðanir skoðunarmanna hjá embætti byggingarfulltrúa.

Stöðuskoðun 20.11.2024

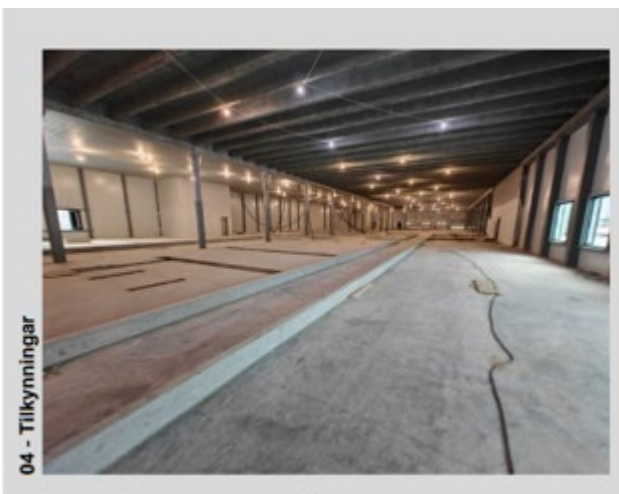


Stöðuskoðun 19.12.2024





Stöðuskoðun 31.10.2025



Númer staðunar: ÚT202510-11165

