



RE_Leiðrétt_Tilkynning um stjórnslukæru nr_6_2025_Upplýsingar um leyfishafa_hagsmunaaðila!

Búið til	14.1.2025 13:06:07
Höfundur	[REDACTED]
Móttekið dags.	14.1.2025 11:27:37
Tilheyrir	USK25010114 - Stjórnslukæra 6/2025 - Álfabakki 2A

Efni

RE_Leiðrétt_Tilkynning um stjórnslukæru nr_6_2025_Upplýsingar um leyfishafa_hagsmunaaðila!

Upplýsingar

Vinnsla

Móttekið dags.	14.1.2025 11:27:37	Staða	Innflutt
Eigandi		Tímamörk	
Málalýkill	00.15.02 Kæzur og dómsmál		
Lykilorð			

Þátttakendur

Frá	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála - UUA (uua@uua.is)
Til	[REDACTED], usk@reykjavik.is
Cc	[REDACTED]

Innihald

Sæl aftur og afsakið þetta.

Kæran og umboð eru meðfylgjandi. Kæran er undirrituð annað eintakið en aðgangur að vefslóðum í hinu.

Kveðja,

Ólöf Harðardóttir, skrifstofumaður ; ; &
nbsp; nbsp; ; nbsp;
Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21, 105 Reykjavík, Iceland
Sími / Tel: (+354) 5758710
www.uua.is - [Fyrirvari/Disclaimer](#)



Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður og samgöngumáti er valinn.
Please consider the environment before printing and choosing transport.

Frá: [Redacted]
Sent: þriðjudagur, 14. janúar 2025 11:22
Til: Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála - UUA <uua@uua.is>; USK Þjónustu netfang <usk@reykjavik.is>
Afrit: [Redacted]

Efni: Re: Leiðrétt: Tilkynning um stjórnsýslukæru nr. 6/2025. Upplýsingar um leyfishafa/hagsmunaaðila!

Sæl Ólöf

Í viðhengi með póstinum virðist bara vera fylgigögn en ekki kærana sjálf, hefur þú tök á að senda kærana.

kv.



[REDACTED]
Lögfræðingur

Sími: +354 411 1111

Skrifstofa stjórnslu og gæða

Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar

Borgartúni 12–14

105 Reykjavík

Reglur um trúnað í tölvupóstsamskiptum: www.reykjavik.is/trunadur

Frá: Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála - UUA <uua@uua.is>

Sent: þriðjudagur, 14. janúar 2025 10:49

Til: USK Þjónustu netfang <usk@reykjavik.is>

Afrit: [REDACTED]

Efni: Leiðrétt: Tilkynning um stjórnslukæru nr. 6/2025. Upplýsingar um leyfishafa/hagsmunaaðila!

Góðan dag.

Meðfylgjandi er afrit stjórnslukæru, móttekin 13. janúar 2025 ásamt fylgigögnum, þar sem kærð er ákvörðun byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar, dagsett 20. desember 2024, þar sem kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda að Álfabakka 2A var synjað.

Vegna framkominnar stöðvunarkröfu/kröfu um frestun réttaráhrifa er farið fram á að úrskurðarnefndin fái í hendur gögn er málið varða fyrir 21. janúar næstkomandi og er stjórnvaldi gefinn kostur á að tjá sig um kröfuna til sama tíma. Frestur til að skila umsögn í málinu er að öðru leyti **15 dagar**

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Borgartúni 21
105 Reykjavík

Sent rafrænt á: uua@uua.is

Reykjavík, 13. janúar 2025

STJÓRNSÝSLUKÆRA**1. Kærandi**

Búseti húsnæðissamvinnufélag, kt. 561184-0709, Síðumúla 10, 108 Reykjavík (hér eftir nefndur „**kærandi**“) kærir hér með ákvörðun byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 20. desember 2024, þar sem kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda að Álfabakka 2A (Inr. 226443) var synjað (**fskj. 1**).

Kærandi er eigandi íbúða í Árskógum 5-7 sem er við hlið Álfabakka 2A og tilheyra lóðirnar sama deiliskipulagssvæði í Suður-Mjódd. Kærandi á sjö íbúðir af níu sem liggja að lóðarmörkum Álfabakka 2A. Framkvæmdir á lóðinni að Álfabakka 2A varða því hagsmuni kæranda hvað varðar m.a. útsýni og skuggavarp. Kærendur eiga því beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Breytingarnar varða einnig almannahagsmuni og hagsmuni íbúa Árskóga 5-7 almennt sem og íbúa á deiliskipulagssvæðinu þar sem það mannvirki sem nú rís að Álfabakka 2A og notkun þess varðar m.a. útsýni og skuggavarp sem og samgöngu- og umferðarmál á svæðinu.¹

2. Fyrirsvar

LOGOS lögmannsþjónusta, Efstaleiti 5, Reykjavík, fer með kæru þessa fyrir hönd kæranda fyrir úrskurðarnefndinni. Óskað er eftir að tilkynningar, ákvarðanir og úrskurðir berist á netfangið: [REDACTED]

3. Kæruheimild

Kæra þessi er lögð fram á grundvelli 59. gr. laga nr. 160/210 um mannvirki („**lög um mannvirki**“) og er lögð fram innan kærufrests, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, en hin kærða ákvörðun var birt 20. desember 2024.

4. Kröfur kæranda

Í *fyrsta lagi* er þess krafist að felld verði úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúa um að synja um stöðvun framkvæmda að Álfabakka 2A, dags. 20. desember 2024.

¹ Sjá til hliðsjónar frétt á vefsíðu RÚV, dags. 10. janúar 2025: „Umferðaröryggi barna á leið á íþróttæfingar ekki tryggt við Álfabakka“.

Í öðru lagi krefst kærandi úrskurðar nefndarinnar um stöðvun til bráðabirgða á framkvæmdum sem eru hafnar eða yfirvofandi að Álfabakka 2A, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

5. Málsatvik

5.1. Byggingarleyfi

Hin kærða ákvörðun lýtur að framkvæmdum við Álfabakka 2A sem byggja á byggingarleyfi byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar frá 23. október 2023 (USK23080010) („**byggingarleyfið**“) (fskj. 2).

Í fundargerð byggingarfulltrúa,² dags. 17. október 2023, vegna leyfisins segir:

„Sótt er um leyfi til að byggja stálgrindarhús, tveggja hæða að hluta, klætt steinullarsamlökueiningum og málmklæddu yfirborði á lóð nr. 2 við Álfabakka.

Stærð, A-rými: 10.764,2 ferm. 75.545,7 rúmm. B-rými: 357,2 ferm. Samtals: 11.121,4 ferm., 76.898,3 rúmm. Erindi fylgir brunahönnun dags. 20. júlí 2023, mæliblað dags. 23. mars 2023, hæðarblað dags. 8. júlí 2023 og greinargerð hönnunarstjóra um ábyrgðarsvið hönnuða dags. 2. ágúst 2023.

Gjald kr. 14.000.

Samþykkt. Samræmist ákvæðum laga nr. 160/2010. Með vísan til samþykktar borgarráðs frá 1. september 1998 skal utanhúss- og lóðarfrágangi vera lokið eigi síðar en innan tveggja ára frá útgáfu byggingarleyfis að viðlögðum dagsektum sbr. greinar nr. 2.4.5 og 2.9.2 í byggingarreglugerð nr. 112/2012. Frágangur á lóðamörkum verði gerður í samráði við lóðarhafa aðliggjandi lóða. Í samræmi við samþykkt umhverfis- og skipulagsráðs dags. 9. október 2013 skal vélknúinn þvottabúnaður vera til staðar á byggingarlóð sem tryggir að vörubílar og aðrar þungavinnuvélar verði þrífarnar áður en þær yfirgefa byggingarstað. Samráð skal haft við byggingarfulltrúa um staðsetningu búnaðarins. Áskilið samþykki heilbrigðiseftirlits. Áskilin lokaúttekt byggingarfulltrúa.“

Í byggingarleyfinu kemur fram að umsóknin hafi verið samþykkt af byggingarfulltrúa 17. október 2023 og staðfest í borgarráði. Eiganda væri veitt byggingarleyfi að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Þar eru tilgreind skilyrði um utanhúss- og lóðarfrágang og áskilin lokaúttekt byggingarfulltrúa. Síðan segir:

„Öll framkvæmd skal unnin eftir samþykktum aðal- og séruppdráttum, byggingar- og verklýsingum og gildandi lögum og reglugerðum um skipulags- og byggingarmál.

Byggingarleyfi er veitt með þeim skilyrðum að allir viðeigandi séruppdrættir skulu liggja fyrir staðfestir áður en vinna við viðkomandi verkþátt hefst.“

Kærandi kallaði eftir þeim gögnum sem hefðu legið fyrir við útgáfu byggingarleyfis hjá Reykjavíkurborg og fékk senda möppu með eftirfarandi gögnum. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg eru eftirfarandi teikningar þær sem hafa verið samþykktar og stimplaðar (fskj. 3 og 4):

- Aðaluppdrættir, 12 skjöl, samþykktir 17. október 2023.
- Séruppdrættir, 52 skjöl, samþykktir 29. október 2024.
- Burðarþolsteikningar, 41 skjal, samþykktar 13. nóvember 2024.
- Burðarþolsteikningar, 34 skjöl, samþykktar 13. nóvember 2024.
- Raflagnateikningar, 20 skjöl, samþykktar 4. nóvember 2024.

² Sjá hlekk.

Þær teikningar sem liggja fyrir í borgarvefsjá³ eru auk þess eftirfarandi:

- Aðaluppdrættir, 16 skjöl, samþykktir 24. september 2024.
- Aðaluppdrættir, 17 skjöl, samþykktir 9. júlí 2024.
- Lóðauppráttur, samþykktur 23. janúar 2018.
- Skráningartafla, samþykkt 17. október 2023.
- Mæliblað, dags. 7. mars 2023.
- Hæðarblað, dags. 8. júlí 2023.
- Mæliblað, dags. 12. mars 2024.

Í aðaluppdráttum samþykktum 17. október 2023 er ekki vikið að notkun byggingarinnar eða einstakra rýma mannvirkisins. Engir séruppdrættir lágu fyrir við útgáfu byggingarleyfis samkvæmt framangreindu. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg bárust þeir eftir að byggingarleyfi var gefið út, á tímabilinu 3. október 2024 til 12. nóvember 2024 (**fskj. 3**).

Nýjustu aðaluppdrættirnir á borgarvefsjá eru stimplaðir 24. september 2024. Eins og fram kemur á þeim teikningum óskaði lóðarhafi eftir „smávægilegum breytingum“ á áður samþykktu máli 9. janúar 2024 og 2. september 2024 þar sem segir:

- Byggingarlýsing 9. janúar 2024: „Lóðarhafi að Álfabakka 2A óskar eftir smávægilegum breytingum á áður samþykktu máli. Bætt er við bílajakjallara og inntaksrými í kjallara. Á fyrstu hæð var vöruhús en nú verður tveimur rýmum breytt, annars vegar er um að ræða óráðstafað rými fyrir léttan iðnað og hins vegar óráðstafað verslunarrými ásamt fylgirýmum. Bætt er við sorpi á tveimur stöðum á 1. hæð svo hvert rými er með sitt sorp. Á 2. hæð eru ennþá skrifstofur en svalir 0111 detta út og þar er bætt við starfsmannarými. Smávægilegar breytingar á innra skipulagi og útliti. Bætt er við bílastæðum vegna breyttrar notkunar byggingar.“
- Byggingarlýsing 2. september 2024: „Lóðarhafi að Álfabakka 2A óskar eftir smávægilegum breytingum á áður samþykktu máli. Smávægilegar tilfærslur eru á gluggum byggingar og útliti glugga. Þá er komin kjötvinnsla í rými 0101 og þá er fyrirtæki í rými 0102 sem setur saman matarpakka til verslana og einstaklinga og það rými hefur verið stækkað á kostnað vöruskemmu 0103 og með breytingum á innra skipulagi sem því fylgir [...]“

Af framangreindu má ráða að ekki lágu fyrir séruppdrættir fyrr en í október og nóvember 2024. Þá var framkvæmdin langt komin. Upplýsingar um endanlegt útlit og notkun mannvirkisins lágu því ekki fyrir fyrr en um ári eftir að byggingarleyfi var gefið út og eftir að framkvæmdir hófust.

Af hálfu framkvæmdaraðila hefur komið fram á opinberum vettvangi að forsenda leigusamnings við leigutaka í húsinu hafi verið starfsemi kjötvinnslu.⁴ Ekki verður því annað ráðið en að það hafi legið fyrir snemma árið 2023 án þess að það væri hluti af upplýsingum sem lágu fyrir í gögnum þegar byggingarleyfi var samþykkt.

Sama á við um Reykjavíkurborg sem hafði vitneskju um fyrirhugaða starfsemi. Fyrir liggur umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 10. janúar 2023, við fyrirspurn, dags. 19. desember 2022, um hvort heimilt væri að starfrækja kjötvinnslu á lóðinni Álfabakka 2A. Ekki voru gerðar skipulagslegar athugasemdir við að kjötvinnsla yrði starfrækt á lóðinni (**fskj. 5**), þrátt fyrir að ekki verði séð að heimild sé fyrir slíkri landnotkun í aðal- eða deiliskipulagi eða lagt hafi verið fullnægjandi mat á það. Þannig voru upplýsingar um notkun mannvirkisins ekki hluti af

³ Sjá [hlekk](#) og [hlekk](#).

⁴ Sjá [frétt](#) á [mbl.is](#), dags. 18. desember 2024: „Á ekki að koma fulltrúum á óvart“.

skipulagsgögnum en sett fram í fyrirspurn sem ekki er hluti af ákvörðun um byggingarleyfi og þar með ákvörðunum sem hagsmunaaðilar höfðu vitneskju um og eru kærانlegar.

5.2. Hin kærða ákvörðun – stöðvun framkvæmda

Kærandi hefur verið í samskiptum við byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar vegna framkvæmda við Álfabakka 2A frá 12. nóvember 2024 þar sem farið var fram á að hann stöðvaði tafarlaust yfirstandandi framkvæmdir og kannaði hvort brotið væri á forsendum samþykkrar deiliskipulagsbreytingar fyrir Suður-Mjódd, dags. 5. október 2022 og 13. október 2022, byggingarleyfis dags. 17. október 2023 og/eða réttindum Búseta og íbúa við Árskóga 5-7, 109 Reykjavík (**fskj. 6**).

Byggingarfulltrúi svaraði í tölvupósti 2. desember (**fskj. 7**) þar sem ekki var talið tilefni til að bregðast frekar við erindinu. Kærandi svaraði því með öðru bréfi, dags. 17. desember 2024 (**fskj. 8**) þar sem færð voru fram frekari rök fyrir að stöðva ætti framkvæmdir. Í kjölfarið tók byggingarfulltrúi hina kærðu ákvörðun 20. desember 2024 þar sem beiðni kæranda var synjað (**fskj. 1**).

Í hinni kærðu ákvörðun er fyrst vikið að stöðuúttekt byggingarfulltrúa á svæðinu þar sem fram kemur að hafi verið án athugasemda. Jafnframt að hámarks hæðarkótum sem séu innan gildandi deiliskipulags. Þá segir:

„Í deiliskipulagsbreytingu sem var samþykkt í borgarráði þann 13. október 2022 og tók gildi 7. desember 2022 með birtingu í B-deild stjórnartíðinda kemur fram að heimilt byggingarmagn sé 15.000 m² fyrir Álfabakka 2A-2D og samtals með bílageymslu 18.000 m² og nýtingarhlutfall sé 1.24 samkvæmt skilmálatöflu. Þar kemur jafnframt fram að gert sé ráð fyrir atvinnuhúsnæði uppá 5 hæðir auk kjallara.

Í 6.8.3. gr. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 kemur fram að í atvinnuhúsnæði skuli lofthæð vera a.m.k. 2,50 m að innanmál frá fullfrágegnum gólfi að fullfrágengnu lofti nema að starfsemi sé þess eðlis að þörf sé á meiri lofthæð. Samkvæmt skráningartöflu frá 22. september 2024 er salarhæð hússins á billinu 2,50 m til 11,85 m og efsta hæð byggingarinnar 13 m frá yfirborði lóðar.

Af öllu framansögðu má sjá að útgefið byggingarleyfi fyrir Álfabakka 2A-2D er í samræmi við byggingarreglugerð nr. 112/2012 og gildandi deiliskipulag á svæðinu. Jafnframt hefur ekkert komið fram sem leiðir líkur að því að skilyrði fyrri stöðvun framkvæmda séu til staðar.

Með hliðsjón af framangreindu telur byggingarfulltrúi ekki tilefni til að stöðva framkvæmdir að Álfabakka 2A-2D, sbr. 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010.“

Eftir að hin kærða ákvörðun var tekin hefur málið verið til umfjöllunar hjá umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkurborgar og í borgarstjórn en ekki teknar frekari ákvarðanir af hálfu Reykjavíkurborgar sem kæranda er kunnugt um og hafa áhrif á kæru þessa.

6. Málsástæður og lagarök

Kærandi telur hina kærðu ákvörðun byggingarfulltrúa ekki í samræmi við lög.

Kærandi byggir á að hin kærða ákvörðun sé ekki í samræmi við 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki þar sem segir:

„Ef byggingarleyfisskyld framkvæmd skv. 9. gr. er hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni, ekki sótt um leyfi fyrir breyttri notkun mannvirkis, það byggt á annan hátt en leyfi stendur til, mannvirkið eða notkun þess brýtur í bága við skipulag, mannvirki er tekið í notkun án þess að öryggisúttekt hafi farið fram eða ef mannvirki er tekið til annarra nota en heimilt er samkvæmt

útgefnu byggingarleyfi getur byggingarfulltrúi stöðvað slíkar framkvæmdir eða notkun tafarlaust og fyrirskipað lokun mannvirkisins. Sama gildir ef ekki er að öðru leyti fylgt ákvæðum laganna eða reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim við byggingarframkvæmdina. Ef mannvirkid fellur undir 3. mgr. 9. gr. skal stöðvun framkvæmda og lokun mannvirkis vera í höndum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar." [Undirstrikun hér]

Kærandi byggir í fyrsta lagi á að notkun mannvirkisins brjóti í bága við skipulag, sbr. 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki, sbr. einnig 1. mgr. 2.9.1 gr. byggingarreglugerðar nr. 112/2012 („byggingarreglugerð“).

Kærandi gerði sérstakar athugasemdir við það að mannvirkid samræmdist ekki skipulagi í bréfum sínum til byggingarfulltrúa 12. nóvember og 17. desember 2024. Í hinni kærðu ákvörðun er ekki vikið að því eða tekin fullnægjandi afstaða til þess hvort og þá með hvaða hætti byggingarfulltrúi lagði mat á hvort mannvirkid og notkun þess teldist í samræmi við skipulag, fyrir utan að skoða heimilt byggingarmagn og nýtingarhlutfall.

Kærandi bendir á að samkvæmt byggingarreglugerð eru skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis skilgreind í sex tölulíðum í 2.4.4. gr. Í 1. tölul. 1. mgr. greinarinnar segir:

„Skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis eru eftirfarandi:

1. Mannvirkid og notkun þess samræmast skipulagsáætlunum á svæðinu eða fyrir liggur samþykkt sveitarstjórnar vegna leyfisumsóknar skv. ákvæðum skipulagslaga.“

Eins og áður er rakið tilheyrir Álfabakki 2A borgarhluta 6 Breiðholti samkvæmt aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 sem er á skilgreindu miðsvæði (M). Þá er umrætt svæði í Suður-Mjódd skilgreint sem M12 og tilheyrir borgarhlutakjarnanum í Mjódd, sbr.:

„Fjölbreytt verslun, m.a. sérvöruverslun og þjónusta og starfsemi sem þjónar heilum borgarhluta. Verslun og þjónusta, skrifstofur og 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.“

Fyrirhugað notkun mannvirkisins, sem einkum er kjötvinnsla og vöruskemma, samræmist samkvæmt framangreindu ekki aðalskipulagi og á slík starfsemi að mati kærandi heima á skilgreindu athafnasvæði (AT), sbr. e-liður 2. mgr. 6.2. gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 („skipulagsreglugerð“).

Óháð því að sérstök heimild hafi verið sett til að starfrækja bílasölu í Suður-Mjódd breytir það ekki almennri notkun svæðisins og því að atvinnustarfsemi sem þarfnast mikils rýmis, t.d. starfsemi sem hefur í för með sér þungaflutninga, svo sem vörugeymslur og matvælaíðnaður, skal vera á skilgreindu athafnasvæði samkvæmt framangreindu ákvæði. Deiliskipulag gerði ekki ráð fyrir slíkri starfsemi og fór ekki fram fullnægjandi mat á umhverfisáhrifum slíkrar starfsemi sem hluta af setningu og breytingu á deiliskipulagi svæðisins.

Lóðin að Álfabakka ekki skilgreind sem athafna- eða iðnaðarsvæði í deiliskipulagi. Með deiliskipulagsbreytingunni árið 2022⁵ er gert ráð fyrir að starfsemin sé innan marka sem „verslunar og þjónustulóð, en á lóðinni verður vöruskemma, verslanir og skrifstofuhúsnæði“.

⁵ Sjá [hlekk](#).

Í þessu sambandi er rétt að nefna að kærandi átti fund með Óla Erni Eiríkssyni, teymisstjóra athafnaborgarinnar, frá skrifstofu borgarstjóra og borgarritara 13. september 2023 þar sem ræða átti hugsanleg lóðarvilyrði og samstarf. Á fundum benti kærandi á að orðrómur væri um mögulega kjötvinnslu við Álfabakka 2A og að félagið teldi slíka starfsemi ekki eiga heima á lóðinni og við hlið íbúðarhússins. Búseti kom því sínum athugasemdum á framfæri við Reykjavíkurborg í aðdraganda leyfisveitinga.

Þegar byggingarleyfið var síðan gefið út verður ekki séð að meðal gagna málsins væru upplýsingar um notkun mannvirkisins og þeirrar stálgrindarskemmu sem fékkst leyfi til að reisa.

Í aðaluppdráttum, samþykktum 17. október 2023, kemur ekkert fram um notkun mannvirkisins og þar með þegar byggingarleyfi var gefið út þrátt fyrir að það hafði það legið fyrir frá árinu 2023 að nota ætti stóran hluta mannvirkis í kjötvinnslu. Þær upplýsingar lágu ekki fyrir formlega í gögnum sem tengjast leyfisveitingum fyrr en í september 2024 þar sem fram kemur í samþykktum aðaluppdráttum, dags. 24. september 2024, að notkun þess væri einkum ætluð fyrir rúmlega 3.000 m² kjötvinnslu.

Í aðaluppdráttum sem samþykktir voru 24. september 2024 kemur fyrst fram að „kjötvinnsla“ sé í rými 0101 og fyrirtæki sem setur saman matarþakka til verslana og einstaklinga í rými 0102 sem hafi verið stækkað á kostnað vöruskemmu 0103 og með breytingum á innra skipulagi sem því fylgir. Samkvæmt skráningartöflu er mælt fyrir um að kjötvinnsla verði í 3.222,8 m².

Eins og formaður umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkurborgar hefur upplýst stóð til að fá atvinnustarfsemi inn í hverfið og jafnvel blómlega þjónustu og verslun⁶ í samræmi við skipulag svæðisins. Aftur á móti voru engar athugasemdir gerðar við breytingar á aðaluppdráttum árið 2024 vegna útgefins byggingarleyfis sem heimila að mannvirkið sé notað undir rúmlega 3.200 m² kjötvinnslu með tilheyrandi umhverfisáhrifum og virðist sú breyting hafa verið samþykkt án frekari mats eða skoðunar á áhrifum þess af hálfu Reykjavíkurborgar.

Ekki verður séð að með byggingarleyfisumsókn árið 2023 hafi fylgt fullnægjandi upplýsingar til að hægt væri að meta hvort mannvirkið og notkun þess samræmdust skipulagsáætlunum þegar byggingarleyfi var gefið út árið 2023. Þá lá hvorki fyrir lýsing á notkun einstakra rýma né séruppdrættir sem hefðu getað varpað ljósi á notkun mannvirkisins. Þá verður ekki séð að byggingarfulltrúi hafi kallað eftir slíkum upplýsingum til að upplýsa málið í samræmi við framangreindar kröfur og skyldur sem leiða af leiðbeiningarskyldu 7. gr. og rannsóknarreglu 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Hvorki þegar leyfið var gefið út né síðar þegar breytingar voru gerðar á notkun mannvirkisins skv. staðfestum aðaluppdráttum árið 2024.

Af framangreindu leiðir að kærandi telur notkun mannvirkisins að Álfabakka 2A, þar sem gert er ráð fyrir um 3.200 m² kjötvinnslu og vöruskemmu með skrifstofum sem aukarými brjóta í bága við gildandi aðal- og deiliskipulag.

Kærandi byggir í öðru lagi á að útgefið byggingarleyfi sé ekki í samræmi við byggingarreglugerð.

Sú niðurstaða byggingarfulltrúa í hinni kærðu ákvörðun að byggingarleyfi samræmist byggingarreglugerð stenst ekki nánari skoðun. Kærandi byggir á að skilyrði hafi ekki verið uppfyllt til að gefa út byggingarleyfið árið 2023.

⁶ Sjá frétt á visi.is, dags. 13. desember 2024: „Mér finnst þetta bara ömurlegt“.

a) Ekki lágu fyrir upplýsingar um notkun mannvirkisins við útgáfu byggingarleyfis

Eins og að framan er rakið lágu ekki fyrir upplýsingar í gögnum málsins um notkun mannvirkisins við útgáfu byggingarleyfis í október 2023, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 2.4.4. gr. byggingarreglugerðar, og vísast til umfjöllunar hér að framan í þeim efnum.

b) Staðfestir sérupprættir lágu ekki fyrir fyrr en í október og nóvember 2024

Skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis að leyfisveitandi yfirfari og staðfesti sérupprætti og tilheyrandi greinargerðir áður en vinna við viðkomandi verkþátt hefst, sbr. 2. mgr. 2.4.4. gr. byggingarreglugerðar.

Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg lágu ekki fyrir neinir staðfestir sérupprættir fyrr en í október og nóvember 2024, um ári eftir að byggingarleyfi var gefið út og þegar mannvirkið var langt komið í byggingu.

Kærandi hefur óskað eftir upplýsingum um byggingarsögu hússins til að hægt sé að skoða tímasetningu verkþátta og úttekta en hefur ekki fengið svör við þeim fyrirspurnum og byggingarfulltrúi tekur ekki á þessum atriðum í hinni kærði ákvörðun.

Kærandi telur samkvæmt framangreindu að ekki hafa verið sýnt fram á að viðeigandi sérupprættir hafi legið fyrir áður en vinna hófst við verkið í samræmi við kröfur 2. mgr. 2.4.4 gr. byggingarreglugerðar.

c) Afstöðumyndir uppfylltu ekki kröfur byggingarreglugerðar

Þá er ljóst að afstöðumyndir sem liggja fyrir uppfylla ekki kröfur byggingarreglugerðar, sbr. 4.3.1 gr. en þar segir í 3. mgr.:

„Afstöðumynd í mælikvarða 1:500 skal sýna áttir og afstöðu til aðliggjandi mannvirkja, gatna, nágrannalóða og útivistarsvæða í 30 m fjarlægð frá mannvirki. Á afstöðumynd skal skrá númer lóða og götuheiti. Þá skal og sýna byggingarreit innan lóðar samkvæmt deiliskipulagi, bílastæði á lóð og aðkomu að mannvirkinu. Sérstaklega skal gera grein fyrir bílastæðum hreyfihamlaðra, þegar við á.“

Sé tekið mið af aðaluppdráttum, samþykktum 17. október 2023, var þar ekki gerð grein fyrir afstöðu til aðliggjandi mannvirkja, gatna, nágrannalóða og útivistarsvæða í 30 m fjarlægð frá mannvirki. Að sama skapi eru heldur ekki slíkar afstöðumyndir með aðaluppdráttum, dags. 24. september 2024, um ári eftir að byggingarleyfi var gefið út og framkvæmdir hafist.

Afstöðumyndir sem liggja fyrir eru ekki fullnægjandi með hliðsjón af þessum skilyrðum byggingarreglugerðar. Telja verður verulegan annmarka að a.m.k. íbúðarhúsnæðið að Árskógum 7 sé ekki sýnt á teikningunni en um 14 m eru á milli þess og mannvirkisins að Álfabakka 2A. Afstöðumyndir sem liggja fyrir eru því óljósar og verulega villandi um það mannvirki sem fyrirhugað var að reisa og sýna í reynd ekki umfang þess og afstöðu til nærliggjandi byggðar og fara gegn skýrum kröfum byggingarreglugerðar.

d) Ekki fór fram mat á hvort framkvæmdin væri umhverfismatsskyld

Óheimilt er að gefa út byggingarleyfi fyrir mannvirki sem fellur undir lög um mat á umhverfisáhrifum fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun stofnunarinnar um framkvæmd sé ekki matsskyld, sbr. 5. mgr. 2.4.4 gr. byggingarreglugerðar.

Lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana gera ráð fyrir að framkvæmdir vegna matvælaíðnaðar falli almennt undir flokk B, þar sem meta þarf hvort hún sé háð umhverfismati, ef gólfhlötur byggingar er a.m.k. 1.000 m². Á það t.d. við um pökkun og niðursuðu á jurta- og dýraafurðum, sbr. 7. tölul. 1. viðauka við lögin.

Ekki liggja fyrir upplýsingar um að metið hafi verið hvort framkvæmdin væri háð umhverfismati í samræmi við framangreint. Þá liggja ekki fyrir upplýsingar um að Reykjavíkurborg hafi kallað eftir slíkum upplýsingum áður en aðaluppdrættir voru samþykktir sem gera ráð fyrir yfir 3.200 m² kjötvinnslu í húsnæðinu. Því liggur fyrir að ekki voru skilyrði til að gefa út byggingarleyfi 2023 eða gera „smávægilegar breytingar“ á skipulagslýsingu í aðaluppdráttum árið 2024 sem heimiluðu léttan iðnað og síðan kjötvinnslu.

Af öllu framangreindu leiðir að ekki voru skilyrði fyrir því að gefa út byggingarleyfið árið 2023 eða samþykkja aðaluppdrætti árið 2024 þar sem fyrirbyggjandi gögn voru ekki í samræmi við kröfur byggingarreglugerðar.

Kærandi byggir í þriðja lagi á að framkvæmdir á Álfabakka 2A séu ekki í samræmi við byggingarleyfi.

Byggingarleyfið heimilar að „byggja stálgrindarhús, tveggja hæða að hluta, klætt steinullarsamlökueiningum og málmklæddu yfirborði á lóð nr. 2 við Álfabakka“. Þá segir þar:

„Öll framkvæmd skal unnin eftir samþykktum aðal- og séruppdráttum, byggingar- og verklýsingum og gildandi lögum og reglugerðum um skipulags- og byggingarmál.

Byggingarleyfi er veitt með þeim skilyrðum að allir viðeigandi séruppdrættir skulu liggja fyrir staðfestir áður en vinna við viðkomandi verkþátt hefst.“

Óljóst er eftir hvaða teikningum framkvæmdin hefur verið unnin en samþykktir séruppdrættir lágu ekki fyrir fyrr en í október og nóvember 2024. Ekki hafa fengist upplýsingar um byggingarsögu mannvirkisins. Í ljósi þess hversu langt byggingin var komin í október og nóvember 2024 er vandséð að framkvæmdin hafi verið í samræmi við framangreind skilyrði byggingarleyfis.

Samkvæmt framangreindu telur kærandi að framkvæmdir á Álfabakka 2A ekki í samræmi við skilyrði byggingarleyfis.

Kærandi byggir í fjórða lagi á að mannvirkið brjóti í bága við skipulag.

Kærandi hefur áður byggt á að notkun mannvirkis brjóti í bága við skipulag en telur auk þess að mannvirkið brjóti í bága við skipulag, sbr. 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki.

Til að varpa ljósi á þetta atriði telur kærandi samhengisins vegna rétt að rekja stuttlega breytingar á deiliskipulagi í Suður-Mjódd sem byggingarleyfið grundvallast á.

Í því sambandi er rétt að benda á að verulegir annmarkar voru á auglýsingu vegna lokabreytinga á deiliskipulaginu á sínum tíma árið 2022. Breytingarnar voru vissulega auglýstar 21. júlí 2022 Lögbirtingarblaði. Aftur á móti er ljóst að slíkt eitt og sér getur ekki talist uppfylla skilyrði að hafa verið auglýst með áberandi hætti, svo sem í fréttamiðli og/eða með dreifibréfi, sbr. 3. mgr. 40. gr. skipulagslaga og gr. 5.6.1 skipulagsreglugerðar.

Birt var auglýsing í Fréttablaðinu sama dag. Sú auglýsing⁷ getur þó ekki talist fullnægjandi auglýsing að þessu leyti. Sú auglýsing var villandi og ekki til þess fallin að vekja athygli á

⁷ Sjá [hlekk](#).

breytingunum. Þær breytingar sem um ræðir voru auglýstar með öðrum tillögum að breyttu deiliskipulagi og hverfisskipulagi í Reykjavík undir millifyrirsögninni „Bryggjuhverfi dælustöð“. Þar er aðallega vikið að breytingu á deiliskipulagi Bryggjuhverfis en aftast í þeirri umfjöllun, án aðgreiningar eða fyrirsagnar, er í beinu framhaldi í textanum vikið að breytingum á Álfabakka þar sem segir að lóðirnar við Álfabakka 2A, 2B, 2C og 2D væru sameinaðar í eina lóð og byggingarreitur lengdur til norðurs. Nánar um tillöguna var vísað til kynningargagna.

Kynning á deiliskipulagsbreytingunum árið 2022 var því ekki í samræmi við lög sem takmarkaði verulega möguleika íbúa á svæðinu að fylgjast með og hagsmunaaðila að gera athugasemdir við skipulagsferlið.

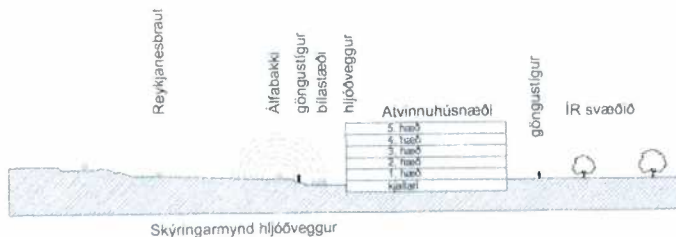
Íbúar á svæðinu gerðu athugasemdir við Reykjavíkurborg árið 2022 og höfðu áhyggjur af fyrirhuguðum framkvæmdum, m.a. hvað varðaði mögulegt umfang byggingar, takmörkun á útsýni og áhrif á birtu í nærliggjandi íbúðarhúsnæði. Þeim áhyggjum var vísað á bug af hálfu Reykjavíkurborgar.

Í svörum skipulagsfulltrúa f.h. umhverfis- og skipulagssviðs, dags. 15. september 2022, (**fskj. 9**) var t.d. lítið lagt upp úr áhrifum fyrirhugaðra framkvæmda við Álfabakka 2A. Í þessu samhengi er rétt að vitna í orð skipulagsfulltrúa varðandi áhyggjur íbúa af fimm hæða byggingu á allri lóðinni og fullyrta skipulagsfulltrúi að slíkt gæti ekki gerst þar sem byggingarmagn væri ekki nægjanlegt fyrir slíku. Þá tók hann fram að „nýtingarhlutfall [væri] um 1,0 en heimilaður byggingareitur [væri] um 10.500 fm, þannig að ef byggingarmagnið yrði jafndreift á lóð innan byggingareits þá myndi byggingarmagnið ná upp í 1,5h fyrir heimilt byggingarmagn“. Skipulagsfulltrúi gerði því ráð fyrir einni og hálfri hæð að hámarki ef byggingarreiturinn yrði fullnýttur.

Með þetta í huga gáfu samskipti við Reykjavíkurborg í skipulagsferlinu mjög óljósa og villandi mynd af því ferli og ákvörðunum sem síðar voru teknar. Þá voru ekki fullnægjandi upplýsingar um hvers konar mannvirki var um að ræða þegar byggingarleyfi var gefið út árið 2023.

Þessi svör Reykjavíkurborgar árið 2022 þarf að skoða í samhengi við að á lóðinni var gert ráð fyrir verslunar- og þjónustulóð samkvæmt skipulagi á miðsvæði borgarinnar. Ljóst er að ef byggt hefði verið mannvirki með blandaðri starfsemi og slíkri þjónustu í samræmi við aðal- og deiliskipulag hefði byggingarmagn ekki leyft slíkt umfang mannvirkis sem nú er risið.

Í greinargerð⁸ með deiliskipulagsbreytingunni árið 2022 kemur fram að með breytingunni sé gert ráð fyrir að starfsemin sé innan marka sem verslunar- og þjónustulóð en á lóðinni verði vöruskemma, verslanir og skrifstofuhúsnæði. Um verði að ræða eina samfellda byggingarheild. Þá er sýnd skýringarmynd sem sýnir fimm hæða atvinnuhúsnæði sem lítur út fyrir að vera almennt atvinnuhúsnæði með almenna salarhæð eins og sjá má á eftirfarandi mynd:



⁸ Sjá [hlekk](#).

Með hliðsjón af þessum skipulagsgögnum var ljóst að töluvert umfang gæti orðið á byggingu á lóðinni. Það lá aftur á móti fyrir við gerð skipulagsins, og þegar kærandi hóf hönnunurvinnu fyrir Árskóga 5-7, að slík bygging yrði með miklu uppbroti. Þessar upplýsingar gáfu því ekki heildstæða mynd af byggingunni sem nú hefur risið, m.a. með tilliti til umfangs hennar og með hliðsjón af afstöðu hennar til nærliggjandi byggðar og því byggingarleyfi sem síðan var gefið út.

Mannvirkið sem nú hefur risið er að mati kæranda ekki í samræmi við þær fyrirætlanir og markmið sem lýst er í aðal- og deiliskipulagi sem er hluti af miðsvæði og lagt var upp með þegar deiliskipulagi var breytt árið 2022. Svör Reykjavíkurborgar í aðdraganda skipulagsbreytinga og svör fulltrúa Reykjavíkurborgar á opinberum vettvangi á síðustu vikum eru auk þess til vitnis um það að gert hafi verið ráð fyrir annars konar mannvirki og starfsemi á lóðinni.

Til nánari skýringa má benda á að samkvæmt skráningartöflu er flatarmál 1. hæðar 7.153,4 m². Ef þetta er umreiknað í 12-13 m háa byggingu með eðlilega salarhæð, sem er um 3,0 metrar, þá má sjá að byggingin er í raun fjórar til fimm hæðir. Ef gengið er út frá því að hún sé fjórar hæðir og hún margfölduð með fermetrafjöldanum, 7.153,4 m², væri um að ræða 28.613,6 m² byggingu auk bílakjallara sem væri langt umfram leyfilegt byggingarmagn.

Ef lagt er mat á aðal- og deiliskipulag Suður-Mjóddar og Álfabakka 2A er ljóst að það mannvirki sem nú er risið getur ekki talist í samræmi við skipulag sé litið heildstætt til umfangs þess og notkunar. Af því leiðir að kærandi telur að mannvirkið og notkun þess brjóti í bága við skipulag.

Til viðbótar má benda á að í 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga kemur fram að við gerð skipulagsáætlana skuli gera grein fyrir umhverfisáhrifum áætlunar og einstakra stefnumiða hennar, m.a. með samanburði þeirra valkosta sem til greina koma, og umhverfismati áætlunarinnar.

Í umhverfismati deiliskipulags skal áætla áhrif af m.a. umferð, hávaða, umfangsmiklum mannvirkjum, svo sem háhýsum og hafnar- og samgöngumannvirkjum, lýsingu t.d. frá gróðurhúsum og ljóskösturum á íþróttasvæðum, mengun og lykt t.d. frá iðnaði og þaueldi, o.fl. eftir atvikum, sbr. 3. mgr. gr. 5.4.1 í skipulagsreglugerð.

Til að uppfylla þær kröfur sem framangreind ákvæði kveða á um er mikilvægt að gera ítarlegar greiningar á umferð allra ferðamáta, bera saman mismunandi valkosti hvað varðar samgöngumáta og -stefnu í skipulagi og sýna fram á að gerðar hafi verið breytingar á deiliskipulagstillögunni til að draga úr neikvæðum áhrifum eins og þörf er á.

Ekki verður séð að slíkt mat hafi farið fram vegna umræddrar starfsemi að Álfabakka 2A. Þegar mögulegar akstursleiðir eru skoðaðar liggur fyrir að þótt stofnbraut liggja meðfram lóðinni segir það aðeins hálfu söguna. Allar vörubifreiðar sem koma að vöruskemmuni þurfa annað hvort að aka í gegnum hverfið til að komast út á stofnbraut eða í gegnum svæði sem fyrirhugað er að byggja íbúðarhúsnæði. Ýmis viðkvæm starfsemi á þessu skipulagssvæði eins og starfsemi fyrir börn, ungmenni og aldraða.

Skipulagsáætlanir gera því ekki ráð fyrir starfsemi sem hefur í för með sér þungaflutninga, svo sem vörugeymslur og matvælaíðnað, enda svæðið skilgreint sem miðsvæði en ekki athafnasvæði.

Með hliðsjón af þeim framkvæmdum sem nú standa yfir við byggingu mannvirkisins á Álfabakka 2A og fyrirhugaðrar notkunar þess er ljóst að fullnægjandi mat fór ekki fram á

umhverfisáhrifum byggingarinnar, m.a. umferð í íbúðarbyggð eða starfsemi sem þar á að fara fram, vegna nálægðar við íbúðarbyggð, áður en byggingarleyfi var gefið út enda samræmist það ekki skipulagi. Slík notkun hefði því kallað á breytingar á aðal- og deiliskipulagi með tilheyrandi málsmeðferð.

Í fimmta lagi byggir kærandi á að með hinni kærðu ákvörðun sé brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 („stjórnsýslulög“) og 22. gr. sömu laga um kröfur til rökstuðnings fyrir ákvörðun.

Í hinni kærðu ákvörðun er eins og áður er rakið ekkert vikið að röksemdum fyrir því að mannvirkið sé í samræmi við skipulag, sbr. 1. mgr. 55. gr. skipulagslaga. Eingöngu er vísað til þeirrar niðurstöðu að byggingarleyfið sé „í samræmi við [...] gildandi deiliskipulag á svæðinu.“ Með öllu er óljóst á hverju sú niðurstaða byggist.

Þannig ber rökstuðningur hinnar kærðu ákvörðunar ekki með sér að málið hafi verið upplýst og lagt hafi verið fullnægjandi mat á hvort framkvæmdin sé í samræmi við skipulagsáætlanir og hvort hún sé umhverfismatsskyld, eins og áður er rakið.

Þá verður ekki séð að fullnægjandi mat hafi farið fram eða t.d. kallað eftir nánari upplýsingum um starfsemina eða umsögn heilbrigðiseftirlits vegna málsins, hvorki þegar byggingarleyfi var gefið út árið 2023 né síðar þegar heimilar voru breytingar á aðaluppdráttum í janúar og september 2024.

Sú bygging sem nú er risin að Álfabakka 2A er kjötvinnsla og vöruhús með skrifstofum sem aukarými. Slík starfsemi á að vera á svæði sem er skilgreint sem athafnasvæði (AT). Því liggur fyrir að fyrirhugað er að nýta byggingarreitinn á grundvelli annarra forsendna en deiliskipulag og aðalskipulag gerir ráð fyrir og notkunin því ekki í samræmi við skipulagsáætlanir. Þá er ekki nánar vikið að því hvaða rök búa að baki því að byggingarleyfið samræmist byggingarreglugerð með hliðsjón af þeim atriðum sem áður hafa verið rakin.

Af hinni kærðu ákvörðun verður ekki ráðið hvernig byggingarfulltrúi kannaði þessi skilyrði og ljóst að verulega skorti á bæði rannsókn málsins, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, og rökstuðning fyrir hinni kærðu ákvörðun, sbr. 22. gr. sömu laga.

7. Krafa um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið leggur kærandi áherslu á að ákvörðun byggingarfulltrúa, um hvort skilyrði séu til að stöðva framkvæmdir á grundvelli 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki, verður að byggja á heildstæðu mati á því hvort útgefið byggingarleyfi og framkvæmdir á þeim grundvelli sé í samræmi við lög og skipulagsáætlanir. Komi við nánari athugun í ljós að byggingarleyfi uppfylli ekki skilyrði viðeigandi laga og reglna hvílir sú skylda á byggingarfulltrúa að bregðast við og stöðva framkvæmdir. Þannig getur stjórnvald sem er upplýst um annmarka á ákvörðunum þess ekki vikið sér frá þeirri skyldu að koma málum í lögmætt horf.

Þannig telur kærandi að sú skylda hvíli einnig á byggingarfulltrúa að meta hvort útgefið byggingarleyfi sé afturkallanlegt, sbr. 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, á þeim grundvelli að það sé ógildanlegt í ljósi þess að verulegir annmarkar voru á útgáfu þess og skilyrði ekki uppfyllt fyrir útgáfu þess.

Málið ber þess allt merki að ekki hafi verið vandað til verka í ljósi þess hversu umfangsmikið það er og hversu miklir hagsmunir eru undir. Málsmeðferðin var með þeim hætti að ekki var gætt að mikilvægum reglum sem eiga að tryggja vandaða málsmeðferð og er hluti af því að

tryggja aðkomu borgaranna að slíkum ákvörðunum og réttaröryggi þeirra og um leið almannahagsmuni.

Í þessu samhengi má benda á frumkvæðisathugun setts umboðsmanns Alþingis frá 22. desember 2020 í máli nr. F96/2020⁹. Í bréfi til Skipulagsstofnunar kynnti hann þá athugun sína og benti á að málsmeðferð, þ.m.t. kynning, við leyfi til framkvæmda og bygginga sem veitt eru á grundvelli skipulags þurfi að taka mið af því að þeir sem málið kunnir að varða geti í heild áttað sig á því hvað felst í umræddri framkvæmd eða byggingu. Ljóst er að málsmeðferð Reykjavíkurborgar vegna Álfabakka 2A var ekki í samræmi við þau atriði sem þarna eru rakin af hálfu umboðsmanns. Þvert á móti voru breytingar á skipulagi sem voru gerðar þess eðlis að ekki var hægt að átta sig á að veitt yrði byggingarleyfi fyrir því mannvirki sem síðar reis miðað við gildandi skipulagsáætlanir. Er það m.a. afleiðing þess að ekki lágu fyrir fullnægjandi gögn um framkvæmdina þegar byggingarleyfi var gefið út, m.a. afstöðuteikningar. Þá voru þar ekki upplýsingar um fyrirhugaða notkun mannvirkisins heldur breytingar gerðar í smáum skrefum og á aðaluppdráttum án heildstæðs mats, og eftir að leyfi voru gefin út, sem girti fyrir að íbúar gætu áttað sig heildstætt á áhrifum breytinganna eða kært þær breytingar.

Með vísan til alls framangreinds telur kærandi að mannvirkið að Álfabakka 2A og notkun þess sé ekki í samræmi við skipulag, byggingarleyfi sé ekki í samræmi við lög og reglur sem gilda um skilyrði fyrir útgáfu slíks leyfis og framkvæmdin ekki í samræmi við útgefið byggingarleyfi. Er þess því krafist að hin kærða ákvörðun byggingarfulltrúa verði felld úr gildi.

8. Krafa um úrskurð um stöðvun framkvæmda

Kærandi krefst einnig úrskurðar nefndarinnar um stöðvun framkvæmda að Álfabakka 2A, til bráðabirgða, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Verður að telja slíka stöðvun nauðsynlega þar sem byggingarleyfi liggur fyrir á meðan skorið er úr um hvort framkvæmdir séu í samræmi við gildandi leyfi og skipulag í samræmi við þau atriði sem byggt er á í kæru þessari.

Slík ákvörðun hefur þýðingu á þessu stigi málsins þrátt fyrir að framkvæmdir séu langt komnar enda hefur hönnuður byggingarinnar lýst því yfir opinberlega að hægt sé að breyta byggingunni¹⁰ og Reykjavíkurborg lýst því yfir opinberlega að mistök hafi verið gerð, íbúar við Árskóga hafi fengið villandi svör við athugasemdum og í skoðun sé að breyta mannvirkinu og hvaða leiðir séu færar í þeim efnum.¹¹

Kærendur telja brýnt að framkvæmdum á lóðinni Álfabakka 2A verði ekki fram haldið fyrr en fyrir liggur hvort framkvæmdin sé í samræmi við gildandi leyfi og skipulag.

9. Almennur áskilnaður

Kærandi áskilur sér rétt til að leggja fram ný gögn og hafa uppi frekari rökstuðning fyrir kærinni eftir því sem tilefni verður til.

⁹ Sjá [hlekk](#).

¹⁰ Sjá frétt á RÚV, dags. 17. desember 2024: „Ætla að reyna að bæta það sem hægt er að bæta en lofar engu“. Sjá [hlekk](#).

¹¹ Sjá t.d. umfjöllun um borgarstjórnarfund í frétt vef RÚV, dags. 7. janúar 2024: „Gera stjórnýsluúttekt á byggingu vöruhússins í Breiðholti.“ Sjá [hlekk](#).

Rétt er að nefna að kærandi óskaði eftir gögnum frá Reykjavíkurborg eftir að hin kærða ákvörðun lá fyrir og fékk þau svör að stefnt væri að því að afhenda þau fyrir 17. janúar nk. Gögnin hafa ekki borist og kann því að koma til þess að kærandi telji tilefni til að leggja fram frekari gögn eða skýringar þegar þau berast.

Virðingarfyllst,

LOGOS lögmannsþjónusta



Erlendur Gíslason lögmaður



Maren Albertsdóttir lögmaður

Samantekt yfir fylgiskjöl:

1. Ákvörðun byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 20. desember 2024.
2. Byggingarleyfi Álfabakka 2A, dags. 17. október 2023.
3. Tölvupóstur frá Reykjavíkurborg vegna gagnabeiðni, dags. 6. janúar 2024.
4. Gagnapakki frá Reykjavíkurborg með samþykktum teikningum, barst 6. janúar 2024.
5. Svar skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 19. desember 2023, við fyrirspurn um kjötvinnslu.
6. Bréf Búseta til byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 12. nóvember 2024.
7. Tölvupóstur frá byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar til Búseta, dags. 2. desember 2024.
8. Bréf Búseta til byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 17. desember 2024.
9. Svar skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 15. september 2022.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Borgartúni 21
105 Reykjavík

Sent rafrænt á: uua@uua.is

Reykjavík, 13. janúar 2025

STJÓRNSÝSLUKÆRA**1. Kærandi**

Búseti húsnæðissamvinnufélag, kt. 561184-0709, Síðumúla 10, 108 Reykjavík (hér eftir nefndur „**kærandi**“) kærir hér með ákvörðun byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 20. desember 2024, þar sem kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda að Álfabakka 2A (Inr. 226443) var synjað (**fskj. 1**).

Kærandi er eigandi íbúða í Árskógum 5-7 sem er við hlið Álfabakka 2A og tilheyra lóðirnar sama deiliskipulagssvæði í Suður-Mjódd. Kærandi á sjö íbúðir af níu sem liggja að lóðar-mörkum Álfabakka 2A. Framkvæmdir á lóðinni að Álfabakka 2A varða því hagsmuni kæranda hvað varðar m.a. útsýni og skuggavarp. Kærendur eiga því beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Breytingarnar varða einnig almannahagsmuni og hagsmuni íbúa Árskóga 5-7 almennt sem og íbúa á deiliskipulagssvæðinu þar sem það mannvirki sem nú rís að Álfabakka 2A og notkun þess varðar m.a. útsýni og skuggavarp sem og samgöngu- og umferðarmál á svæðinu.¹

2. Fyrirsvar

LOGOS lögmannsþjónusta, Efstaleiti 5, Reykjavík, fer með kæru þessa fyrir hönd kæranda fyrir úrskurðarnefndinni. Óskað er eftir að tilkynningar, ákvarðanir og úrskurðir berist á netfangið: erlendur@logos.is.

3. Kæruheimild

Kæra þessi er lögð fram á grundvelli 59. gr. laga nr. 160/210 um mannvirki („**lög um mannvirki**“) og er lögð fram innan kærufrests, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, en hin kærða ákvörðun var birt 20. desember 2024.

4. Kröfur kæranda

Í *fyrsta lagi* er þess krafist að felld verði úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúa um að synja um stöðvun framkvæmda að Álfabakka 2A, dags. 20. desember 2024.

¹ Sjá til hliðsjónar [frétt](#) á vefsíðu RÚV, dags. 10. janúar 2025: „Umferðaröryggi barna á leið á íþróttæfingar ekki tryggt við Álfabakka“.

Í öðru lagi krefst kærandi úrskurðar nefndarinnar um stöðvun til bráðabirgða á framkvæmdum sem eru hafnar eða yfirvofandi að Álfabakka 2A, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

5. Málsatvik

5.1. Byggingarleyfi

Hin kærða ákvörðun lýtur að framkvæmdum við Álfabakka 2A sem byggja á byggingarleyfi byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar frá 23. október 2023 (USK23080010) („**byggingarleyfið**“) (fskj. 2).

Í fundargerð byggingarfulltrúa,² dags. 17. október 2023, vegna leyfisins segir:

„Sótt er um leyfi til að byggja stálgrindarhús, tveggja hæða að hluta, klætt steinullarsamlökueiningum og málmklæddu yfirborði á lóð nr. 2 við Álfabakka.

Stærð, A-rými: 10.764,2 ferm. 75.545,7 rúmm. B-rými: 357,2 ferm. Samtals: 11.121,4 ferm., 76.898,3 rúmm. Erindi fylgir brunahönnun dags. 20. júlí 2023, mæliblað dags. 23. mars 2023, hæðarblað dags. 8. júlí 2023 og greinargerð hönnunarstjóra um ábyrgðarsvið hönnuða dags. 2. ágúst 2023.

Gjald kr. 14.000.

Samþykkt. Samræmist ákvæðum laga nr. 160/2010. Með vísan til samþykktar borgarráðs frá 1. september 1998 skal utanhúss- og lóðarfrágangi vera lokið eigi síðar en innan tveggja ára frá útgáfu byggingarleyfis að viðlögðum dagsektum sbr. greinar nr. 2.4.5 og 2.9.2 í byggingarreglugerð nr. 112/2012. Frágangur á lóðamörkum verði gerður í samráði við lóðarhafa aðliggjandi lóða. Í samræmi við samþykkt umhverfis- og skipulagsráðs dags. 9. október 2013 skal vélknúinn þvottabúnaður vera til staðar á byggingarlóð sem tryggir að vörubílar og aðrar þungavinnuvélar verði þrífnaðar en þær yfirgefa byggingarstað. Samráð skal haft við byggingarfulltrúa um staðsetningu búnaðarins. Áskilið samþykki heilbrigðiseftirlits. Áskilin lokaúttekt byggingarfulltrúa.“

Í byggingarleyfinu kemur fram að umsóknin hafi verið samþykkt af byggingarfulltrúa 17. október 2023 og staðfest í borgarráði. Eiganda væri veitt byggingarleyfi að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Þar eru tilgreind skilyrði um utanhúss- og lóðarfrágang og áskilin lokaúttekt byggingarfulltrúa. Síðan segir:

„Öll framkvæmd skal unnin eftir samþykktum aðal- og séruppdráttum, byggingar- og verklýsingum og gildandi lögum og reglugerðum um skipulags- og byggingarmál.

Byggingarleyfi er veitt með þeim skilyrðum að allir viðeigandi séruppdrættir skulu liggja fyrir staðfestir áður en vinna við viðkomandi verkþátt hefst.“

Kærandi kallaði eftir þeim gögnum sem hefðu legið fyrir við útgáfu byggingarleyfis hjá Reykjavíkurborg og fékk senda möppu með eftirfarandi gögnum. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg eru eftirfarandi teikningar þær sem hafa verið samþykktar og stimplaðar (fskj. 3 og 4):

- Aðaluppdrættir, 12 skjöl, samþykktir 17. október 2023.
- Séruppdrættir, 52 skjöl, samþykktir 29. október 2024.
- Burðarþolsteikningar, 41 skjal, samþykktar 13. nóvember 2024.
- Burðarþolsteikningar, 34 skjöl, samþykktar 13. nóvember 2024.
- Raflagnateikningar, 20 skjöl, samþykktar 4. nóvember 2024.

² Sjá [hlekk](#).

Þær teikningar sem liggja fyrir í borgarvefsjá³ eru auk þess eftirfarandi:

- Aðaluppdrættir, 16 skjöl, samþykktir 24. september 2024.
- Aðaluppdrættir, 17 skjöl, samþykktir 9. júlí 2024.
- Lóðauppdráttur, samþykktur 23. janúar 2018.
- Skráningartafla, samþykkt 17. október 2023.
- Mæliblað, dags. 7. mars 2023.
- Hæðarblað, dags. 8. júlí 2023.
- Mæliblað, dags. 12. mars 2024.

Í aðaluppdráttum samþykktum 17. október 2023 er ekki vikið að notkun byggingarinnar eða einstakra rýma mannvirkisins. Engir séruppdrættir lágu fyrir við útgáfu byggingarleyfis samkvæmt framangreindu. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg bárust þeir eftir að byggingarleyfi var gefið út, á tímabilinu 3. október 2024 til 12. nóvember 2024 (**fskj. 3**).

Nýjstu aðaluppdrættirnir á borgarvefsjá eru stimplaðir 24. september 2024. Eins og fram kemur á þeim teikningum óskaði lóðarhafi eftir „smávægilegum breytingum“ á áður samþykktu máli 9. janúar 2024 og 2. september 2024 þar sem segir:

- Byggingarlýsing 9. janúar 2024: „Lóðarhafi að Álfabakka 2A óskar eftir smávægilegum breytingum á áður samþykktu máli. Bætt er við bílakjallara og inntaksrými í kjallara. Á fyrstu hæð var vöruhús en nú verður tveimur rýmum breytt, annars vegar er um að ræða óráðstafað rými fyrir léttan iðnað og hins vegar óráðstafað verslunarrými ásamt fylgirýmum. Bætt er við sorpi á tveimur stöðum á 1. hæð svo hvert rými er með sitt sorp. Á 2. hæð eru ennþá skrifstofur en svalir 0111 detta út og þar er bætt við starfsmannarými. Smávægilegar breytingar á innra skipulagi og útliti. Bætt er við bílastæðum vegna breyttrar notkunar byggingar.“
- Byggingarlýsing 2. september 2024: „Lóðarhafi að Álfabakka 2A óskar eftir smávægilegum breytingum á áður samþykktu máli. Smávægilegar tilfærslur eru á gluggum byggingar og útliti glugga. Þá er komin kjötvinnsla í rými 0101 og þá er fyrirtæki í rými 0102 sem setur saman matarþakka til verslana og einstaklinga og það rými hefur verið stækkað á kostnað vöruskemmu 0103 og með breytingum á innra skipulagi sem því fylgir [...]“

Af framangreindu má ráða að ekki lágu fyrir séruppdrættir fyrir en í október og nóvember 2024. Þá var framkvæmdin langt komin. Upplýsingar um endanlegt útlit og notkun mannvirkisins lágu því ekki fyrir fyrir en um ári eftir að byggingarleyfi var gefið út og eftir að framkvæmdir hófust.

Af hálfu framkvæmdaraðila hefur komið fram á opinberum vettvangi að forsenda leigusamnings við leigutaka í húsinu hafi verið starfsemi kjötvinnslu.⁴ Ekki verður því annað ráðið en að það hafi legið fyrir snemma árið 2023 án þess að það væri hluti af upplýsingum sem lágu fyrir í gögnum þegar byggingarleyfi var samþykkt.

Sama á við um Reykjavíkurborg sem hafði vitneskju um fyrirhugaða starfsemi. Fyrir liggur umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 10. janúar 2023, við fyrirsöfnun, dags. 19. desember 2022, um hvort heimilt væri að starfrækja kjötvinnslu á lóðinni Álfabakka 2A. Ekki voru gerðar skipulagslegar athugasemdir við að kjötvinnsla yrði starfrækt á lóðinni (**fskj. 5**), þrátt fyrir að ekki verði séð að heimild sé fyrir slíkri landnotkun í aðal- eða deiliskipulagi eða lagt hafi verið fullnægjandi mat á það. Þannig voru upplýsingar um notkun mannvirkisins ekki hluti af

³ Sjá [hlekk](#) og [hlekk](#).

⁴ Sjá [frétt](#) á mbl.is, dags. 18. desember 2024: „Á ekki að koma fulltrúum á óvart“.

skipulagsgögnum en sett fram í fyrirspurn sem ekki er hluti af ákvörðun um byggingarleyfi og þar með ákvörðunum sem hagsmunaaðilar höfðu vitneskju um og eru kærarlegar.

5.2. Hin kærða ákvörðun – stöðvun framkvæmda

Kærandi hefur verið í samskiptum við byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar vegna framkvæmda við Álfabakka 2A frá 12. nóvember 2024 þar sem farið var fram á að hann stöðvaði tafarlaust yfirstandandi framkvæmdir og kannaði hvort brotið væri á forsendum samþykkrar deiliskipulagsbreytingar fyrir Suður-Mjódd, dags. 5. október 2022 og 13. október 2022, byggingarleyfis dags. 17. október 2023 og/eða réttindum Búseta og íbúa við Árskóga 5-7, 109 Reykjavík (**fskj. 6**).

Byggingarfulltrúi svaraði í tölvupósti 2. desember (**fskj. 7**) þar sem ekki var talið tilefni til að bregðast frekar við erindinu. Kærandi svaraði því með öðru bréfi, dags. 17. desember 2024 (**fskj. 8**) þar sem færð voru fram frekari rök fyrir að stöðva ætti framkvæmdir. Í kjölfarið tók byggingarfulltrúi hina kærðu ákvörðun 20. desember 2024 þar sem beiðni kæranda var synjað (**fskj. 1**).

Í hinni kærðu ákvörðun er fyrst vikið að stöðuúttekt byggingarfulltrúa á svæðinu þar sem fram kemur að hafi verið án athugasemda. Jafnframt að hámarks hæðarkótum sem séu innan gildandi deiliskipulags. Þá segir:

„Í deiliskipulagsbreytingu sem var samþykkt í borgarráði þann 13. október 2022 og tók gildi 7. desember 2022 með birtingu í B-deild stjórnartíðinda kemur fram að heimilt byggingarmagn sé 15.000 m² fyrir Álfabakka 2A-2D og samtals með bílageymslu 18.000 m² og nýtingarhlutfall sé 1.24 samkvæmt skilmálatöflu. Þar kemur jafnframt fram að gert sé ráð fyrir atvinnuhúsnæði uppá 5 hæðir auk kjallara.

Í 6.8.3. gr. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 kemur fram að í atvinnuhúsnæði skuli lofthæð vera a.m.k. 2,50 m að innanmál frá fullfrágegnum gólfi að fullfrágengnum lofti nema að starfsemi sé þess eðlis að þörf sé á meiri lofthæð. Samkvæmt skráningartöflu frá 22. september 2024 er salarhæð hússins á billinu 2,50 m til 11,85 m og efsta hæð byggingarinnar 13 m frá yfirborði lóðar.

Af öllu framansögðu má sjá að útgefið byggingarleyfi fyrir Álfabakka 2A-2D er í samræmi við byggingarreglugerð nr. 112/2012 og gildandi deiliskipulag á svæðinu. Jafnframt hefur ekkert komið fram sem leiðir líkur að því að skilyrði fyrri stöðvun framkvæmda séu til staðar.

Með hliðsjón af framangreindu telur byggingarfulltrúi ekki tilefni til að stöðva framkvæmdir að Álfabakka 2A-2D, sbr. 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010.“

Eftir að hin kærða ákvörðun var tekin hefur málið verið til umfjöllunar hjá umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkurborgar og í borgarstjórn en ekki tekur frekari ákvarðanir af hálfu Reykjavíkurborgar sem kæranda er kunnugt um og hafa áhrif á kærðu þessa.

6. Málsástæður og lagarök

Kærandi telur hina kærðu ákvörðun byggingarfulltrúa ekki í samræmi við lög.

Kærandi byggir á að hin kærða ákvörðun sé ekki í samræmi við 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki þar sem segir:

„Ef byggingarleyfisskyld framkvæmd skv. 9. gr. er hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni, ekki sótt um leyfi fyrir breyttri notkun mannvirkis, það byggt á annan hátt en leyfi stendur til, mannvirkið eða notkun þess brýtur í bága við skipulag, mannvirki er tekið í notkun án þess að öryggisúttekt hafi farið fram eða ef mannvirki er tekið til annarra nota en heimilt er samkvæmt

útgefnu byggingarleyfi getur byggingarfulltrúi stöðvað slíkar framkvæmdir eða notkun tafarlaust og fyrirskipað lokun mannvirkisins. Sama gildir ef ekki er að öðru leyti fylgt ákvæðum laganna eða reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim við byggingarframkvæmdina. Ef mannvirkið fellur undir 3. mgr. 9. gr. skal stöðvun framkvæmda og lokun mannvirkis vera í höndum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.“ [Undirstrikun hér]

Kærandi byggir í fyrsta lagi á að notkun mannvirkisins brjóti í bága við skipulag, sbr. 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki, sbr. einnig 1. mgr. 2.9.1 gr. byggingarreglugerðar nr. 112/2012 („byggingarreglugerð“).

Kærandi gerði sérstakar athugasemdir við það að mannvirkið samræmdest ekki skipulagi í bréfum sínum til byggingarfulltrúa 12. nóvember og 17. desember 2024. Í hinni kærðu ákvörðun er ekki vikið að því eða tekin fullnægjandi afstaða til þess hvort og þá með hvaða hætti byggingarfulltrúi lagði mat á hvort mannvirkið og notkun þess teldist í samræmi við skipulag, fyrir utan að skoða heimilt byggingarmagn og nýtingarhlutfall.

Kærandi bendir á að samkvæmt byggingarreglugerð eru skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis skilgreind í sex töluliðum í 2.4.4. gr. Í 1. tölul. 1. mgr. greinarinnar segir:

„Skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis eru eftirfarandi:

1. Mannvirkið og notkun þess samræmast skipulagsáætlunum á svæðinu eða fyrir liggur samþykkt sveitarstjórnar vegna leyfisumsóknar skv. ákvæðum skipulagslaga.“

Eins og áður er rakið tilheyrir Álfabakki 2A borgarhluta 6 Breiðholti samkvæmt aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 sem er á skilgreindu miðsvæði (M). Þá er umrætt svæði í Suður-Mjódd skilgreint sem M12 og tilheyrir borgarhlutakjarnanum í Mjódd, sbr.:

„Fjölbreytt verslun, m.a. sérvöruverslun og þjónusta og starfsemi sem þjónar heilum borgarhluta. Verslun og þjónusta, skrifstofur og 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.“

Fyrirhugað notkun mannvirkisins, sem einkum er kjötvinnsla og vöruskemma, samræmist samkvæmt framangreindu ekki aðalskipulagi og á slík starfsemi að mati kærandi heima á skilgreindu athafnasvæði (AT), sbr. e-liður 2. mgr. 6.2. gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 („skipulagsreglugerð“).

Óháð því að sérstök heimild hafi verið sett til að starfrækja bílasölu í Suður-Mjódd breytir það ekki almennri notkun svæðisins og því að atvinnustarfsemi sem þarfnast mikils rýmis, t.d. starfsemi sem hefur í för með sér þungaflutninga, svo sem vörugeymslur og matvælaíðnaður, skal vera á skilgreindu athafnasvæði samkvæmt framangreindu ákvæði. Deiliskipulag gerði ekki ráð fyrir slíkri starfsemi og fór ekki fram fullnægjandi mat á umhverfisáhrifum slíkrar starfsemi sem hluta af setningu og breytingu á deiliskipulagi svæðisins.

Lóðin að Álfabakka ekki skilgreind sem athafna- eða iðnaðarsvæði í deiliskipulagi. Með deiliskipulagsbreytingunni árið 2022⁵ er gert ráð fyrir að starfsemin sé innan marka sem „verslunar og þjónustulóð, en á lóðinni verður vöruskemma, verslanir og skrifstofuhúsnæði“.

⁵ Sjá [hlekk](#).

Í þessu sambandi er rétt að nefna að kærandi átti fund með Óla Erni Eiríkssyni, teymisstjóra athafnaborgarinnar, frá skrifstofu borgarstjóra og borgarritara 13. september 2023 þar sem ræða átti hugsanleg lóðarvilyrði og samstarf. Á fundum benti kærandi á að orðrómur væri um mögulega kjötvinnslu við Álfabakka 2A og að félagið teldi slíka starfsemi ekki eiga heima á lóðinni og við hlið íbúðarhússins. Búseti kom því sínum athugasemdum á framfæri við Reykjavíkurborg í aðdraganda leyfisveitinga.

Þegar byggingarleyfið var síðan gefið út verður ekki séð að meðal gagna málsins væru upplýsingar um notkun mannvirkisins og þeirrar stálgrindarskemmu sem fékkst leyfi til að reisa.

Í aðaluppdráttum, samþykktum 17. október 2023, kemur ekkert fram um notkun mannvirkisins og þar með þegar byggingarleyfi var gefið út þrátt fyrir að það hafði það legið fyrir frá árinu 2023 að nota ætti stóran hluta mannvirkis í kjötvinnslu. Þær upplýsingar lágu ekki fyrir formlega í gögnum sem tengjast leyfisveitingum fyrr en í september 2024 þar sem fram kemur í samþykktum aðaluppdráttum, dags. 24. september 2024, að notkun þess væri einkum ætluð fyrir rúmlega 3.000 m² kjötvinnslu.

Í aðaluppdráttum sem samþykktir voru 24. september 2024 kemur fyrst fram að „kjötvinnsla“ sé í rými 0101 og fyrirtæki sem setur saman matarpakka til verslana og einstaklinga í rými 0102 sem hafi verið stækkað á kostnað vöruskemmu 0103 og með breytingum á innra skipulagi sem því fylgir. Samkvæmt skráningartöflu er mælt fyrir um að kjötvinnsla verði í 3.222,8 m².

Eins og formaður umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkurborgar hefur upplýst stóð til að fá atvinnustarfsemi inn í hverfið og jafnvel blómlega þjónustu og verslun⁶ í samræmi við skipulag svæðisins. Aftur á móti voru engar athugasemdir gerðar við breytingar á aðaluppdráttum árið 2024 vegna útgefins byggingarleyfis sem heimila að mannvirkið sé notað undir rúmlega 3.200 m² kjötvinnslu með tilheyrandi umhverfisáhrifum og virðist sú breyting hafa verið samþykkt án frekari mats eða skoðunar á áhrifum þess af hálfu Reykjavíkurborgar.

Ekki verður séð að með byggingarleyfisumsókn árið 2023 hafi fylgt fullnægjandi upplýsingar til að hægt væri að meta hvort mannvirkið og notkun þess samræmdust skipulagsáætlunum þegar byggingarleyfi var gefið út árið 2023. Þá lá hvorki fyrir lýsing á notkun einstakra rýma né séruppdrættir sem hefðu getað varpað ljósi á notkun mannvirkisins. Þá verður ekki séð að byggingarfulltrúi hafi kallað eftir slíkum upplýsingum til að upplýsa málið í samræmi við framangreindar kröfur og skyldur sem leiða af leiðbeiningarskyldu 7. gr. og rannsóknarreglu 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Hvorki þegar leyfið var gefið út né síðar þegar breytingar voru gerðar á notkun mannvirkisins skv. staðfestum aðaluppdráttum árið 2024.

Af framangreindu leiðir að kærandi telur notkun mannvirkisins að Álfabakka 2A, þar sem gert er ráð fyrir um 3.200 m² kjötvinnslu og vöruskemmu með skrifstofum sem aukarými brjóta í bága við gildandi aðal- og deiliskipulag.

Kærandi byggir í öðru lagi á að útgefið byggingarleyfi sé ekki í samræmi við byggingarreglugerð.

Sú niðurstaða byggingarfulltrúa í hinni kærðu ákvörðun að byggingarleyfi samræmist byggingarreglugerð stenst ekki nánari skoðun. Kærandi byggir á að skilyrði hafi ekki verið uppfyllt til að gefa út byggingarleyfið árið 2023.

⁶ Sjá [frétt](#) á visi.is, dags. 13. desember 2024: „Mér finnst þetta bara ömurlegt“.

a) Ekki lágu fyrir upplýsingar um notkun mannvirkisins við útgáfu byggingarleyfis

Eins og að framan er rakið lágu ekki fyrir upplýsingar í gögnum málsins um notkun mannvirkisins við útgáfu byggingarleyfis í október 2023, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 2.4.4. gr. byggingarreglugerðar, og vísast til umfjöllunar hér að framan í þeim efnum.

b) Staðfestir sérupprættir lágu ekki fyrir fyrr en í október og nóvember 2024

Skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis að leyfisveitandi yfirfari og staðfesti sérupprætti og tilheyrandi greinargerðir áður en vinna við viðkomandi verkþátt hefst, sbr. 2. mgr. 2.4.4. gr. byggingarreglugerðar.

Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg lágu ekki fyrir neindir staðfestir sérupprættir fyrr en í október og nóvember 2024, um ári eftir að byggingarleyfi var gefið út og þegar mannvirkið var langt komið í byggingu.

Kærandi hefur óskað eftir upplýsingum um byggingarsögu hússins til að hægt sé að skoða tímasetningu verkþátta og úttekta en hefur ekki fengið svör við þeim fyrirspurnum og byggingarfulltrúi tekur ekki á þessum atriðum í hinni kærði ákvörðun.

Kærandi telur samkvæmt framangreindu að ekki hafa verið sýnt fram á að viðeigandi sérupprættir hafi legið fyrir áður en vinna hófst við verkið í samræmi við kröfur 2. mgr. 2.4.4 gr. byggingarreglugerðar.

c) Afstöðumyndir uppfylltu ekki kröfur byggingarreglugerðar

Þá er ljóst að afstöðumyndir sem liggja fyrir uppfylla ekki kröfur byggingarreglugerðar, sbr. 4.3.1 gr. en þar segir í 3. mgr.:

„Afstöðumynd í mælikvarða 1:500 skal sýna áttir og afstöðu til aðliggjandi mannvirkja, gatna, nágrannalóða og útivistarsvæða í 30 m fjarlægð frá mannvirki. Á afstöðumynd skal skrá númer lóða og götuheiti. Þá skal og sýna byggingarreit innan lóðar samkvæmt deiliskipulagi, bílastæði á lóð og aðkomu að mannvirkinu. Sérstaklega skal gera grein fyrir bílastæðum hreyfihamlaðra, þegar við á.“

Sé tekið mið af aðaluppráttum, samþykktum 17. október 2023, var þar ekki gerð grein fyrir afstöðu til aðliggjandi mannvirkja, gatna, nágrannalóða og útivistarsvæða í 30 m fjarlægð frá mannvirki. Að sama skapi eru heldur ekki slíkar afstöðumyndir með aðaluppráttum, dags. 24. september 2024, um ári eftir að byggingarleyfi var gefið út og framkvæmdir hafist.

Afstöðumyndir sem liggja fyrir eru ekki fullnægjandi með hliðsjón af þessum skilyrðum byggingarreglugerðar. Telja verður verulegan annmarka að a.m.k. íbúðarhúsnæðið að Árskógum 7 sé ekki sýnt á teikningunni en um 14 m eru á milli þess og mannvirkisins að Álfabakka 2A. Afstöðumyndir sem liggja fyrir eru því óljósar og verulega villandi um það mannvirki sem fyrirhugað var að reisa og sýna í reynd ekki umfang þess og afstöðu til nærliggjandi byggðar og fara gegn skýrum kröfum byggingarreglugerðar.

d) Ekki fór fram mat á hvort framkvæmdin væri umhverfismatsskyld

Óheimilt er að gefa út byggingarleyfi fyrir mannvirki sem fellur undir lög um mat á umhverfisáhrifum fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun stofnunarinnar um framkvæmd sé ekki matsskyld, sbr. 5. mgr. 2.4.4 gr. byggingarreglugerðar.

Lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana gera ráð fyrir að framkvæmdir vegna matvælaíðnaðar falli almennt undir flokk B, þar sem meta þarf hvort hún sé háð umhverfismati, ef gólfblötur byggingar er a.m.k. 1.000 m². Á það t.d. við um þökkun og niðursuðu á jurta- og dýraafurðum, sbr. 7. tölul. 1. viðauka við lögin.

Ekki liggja fyrir upplýsingar um að metið hafi verið hvort framkvæmdin væri háð umhverfismati í samræmi við framangreint. Þá liggja ekki fyrir upplýsingar um að Reykjavíkurborg hafi kallað eftir slíkum upplýsingum áður en aðaluppdrættir voru samþykktir sem gera ráð fyrir yfir 3.200 m² kjötvinnslu í húsnæðinu. Því liggur fyrir að ekki voru skilyrði til að gefa út byggingarleyfi 2023 eða gera „smávægilegar breytingar“ á skipulagslýsingu í aðaluppdráttum árið 2024 sem heimiluðu léttan iðnað og síðan kjötvinnslu.

Af öllu framangreindu leiðir að ekki voru skilyrði fyrir því að gefa út byggingarleyfið árið 2023 eða samþykkja aðaluppdrætti árið 2024 þar sem fyrirbyggjandi gögn voru ekki í samræmi við kröfur byggingarreglugerðar.

Kærandi byggir í þriðja lagi á að framkvæmdir á Álfabakka 2A séu ekki í samræmi við byggingarleyfi.

Byggingarleyfið heimilar að „byggja stálgrindarhús, tveggja hæða að hluta, klætt steinullarsamlökueiningum og málmklæddu yfirborði á lóð nr. 2 við Álfabakka“. Þá segir þar:

„Öll framkvæmd skal unnin eftir samþykktum aðal- og séruppdráttum, byggingar- og verklýsingum og gildandi lögum og reglugerðum um skipulags- og byggingarmál.

Byggingarleyfi er veitt með þeim skilyrðum að allir viðeigandi séruppdrættir skulu liggja fyrir staðfestir áður en vinna við viðkomandi verkþátt hefst.“

Óljóst er eftir hvaða teikningum framkvæmdin hefur verið unnin en samþykktir séruppdrættir lágu ekki fyrir fyrr en í október og nóvember 2024. Ekki hafa fengist upplýsingar um byggingarsögu mannvirkisins. Í ljósi þess hversu langt byggingin var komin í október og nóvember 2024 er vandséð að framkvæmdin hafi verið í samræmi við framangreind skilyrði byggingarleyfis.

Samkvæmt framangreindu telur kærandi að framkvæmdir á Álfabakka 2A ekki í samræmi við skilyrði byggingarleyfis.

Kærandi byggir í fjórða lagi á að mannvirkið brjóti í bága við skipulag.

Kærandi hefur áður byggt á að notkun mannvirkis brjóti í bága við skipulag en telur auk þess að mannvirkið brjóti í bága við skipulag, sbr. 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki.

Til að varpa ljósi á þetta atriði telur kærandi samhengisins vegna rétt að rekja stuttlega breytingar á deiliskipulagi í Suður-Mjódd sem byggingarleyfið grundvallast á.

Í því sambandi er rétt að benda á að verulegir annmarkar voru á auglýsingu vegna lokabreytinga á deiliskipulaginu á sínum tíma árið 2022. Breytingarnar voru vissulega auglýstar 21. júlí 2022 Lögbirtingarblaði. Aftur á móti er ljóst að slíkt eitt og sér getur ekki talist uppfylla skilyrði að hafa verið auglýst með áberandi hætti, svo sem í fréttamiðli og/eða með dreifibréfi, sbr. 3. mgr. 40. gr. skipulagslaga og gr. 5.6.1 skipulagsreglugerðar.

Birt var auglýsing í Fréttablaðinu sama dag. Sú auglýsing⁷ getur þó ekki talist fullnægjandi auglýsing að þessu leyti. Sú auglýsing var villandi og ekki til þess fallin að vekja athygli á

⁷ Sjá [hlekk](#).

breytingunum. Þær breytingar sem um ræðir voru auglýstar með öðrum tillögum að breyttu deiliskipulagi og hverfisskipulagi í Reykjavík undir millifyrirsögninni „Bryggjuhverfi dælustöð“. Þar er aðallega vikið að breytingu á deiliskipulagi Bryggjuhverfis en aftast í þeirri umfjöllun, án aðgreiningar eða fyrirsagnar, er í beinu framhaldi í textanum vikið að breytingum á Álfabakka þar sem segir að lóðirnar við Álfabakka 2A, 2B, 2C og 2D væru sameinaðar í eina lóð og byggingarreitur lengdur til norðurs. Nánar um tillöguna var vísað til kynningargagna.

Kynning á deiliskipulagsbreytingunum árið 2022 var því ekki í samræmi við lög sem takmarkaði verulega möguleika íbúa á svæðinu að fylgjast með og hagsmunaaðila að gera athugasemdir við skipulagsferlið.

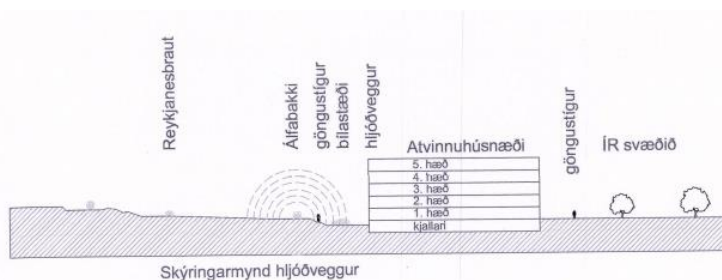
Íbúar á svæðinu gerðu athugasemdir við Reykjavíkurborg árið 2022 og höfðu áhyggjur af fyrirhuguðum framkvæmdum, m.a. hvað varðaði mögulegt umfang byggingar, takmörkun á útsýni og áhrif á birtu í nærliggjandi íbúðarhúsnæði. Þeim áhyggjum var vísað á bug af hálfu Reykjavíkurborgar.

Í svörum skipulagsfulltrúa f.h. umhverfis- og skipulagssviðs, dags. 15. september 2022, (**fskj. 9**) var t.d. lítið lagt upp úr áhrifum fyrirhugaðra framkvæmda við Álfabakka 2A. Í þessu samhengi er rétt að vitna í orð skipulagsfulltrúa varðandi áhyggjur íbúa af fimm hæða byggingu á allri lóðinni og fullyrti skipulagsfulltrúi að slíkt gæti ekki gerst þar sem byggingarmagn væri ekki nægjanlegt fyrir slíku. Þá tók hann fram að „nýtingarhlutfall [væri] um 1,0 en heimilaður byggingareitur [væri] um 10.500 fm, þannig að ef byggingarmagnið yrði jafndreift á lóð innan byggingareits þá myndi byggingarmagnið ná upp í 1,5h fyrir heimilt byggingarmagn“. Skipulagsfulltrúi gerði því ráð fyrir einni og hálfri hæð að hámarki ef byggingarreiturinn yrði fullnýttur.

Með þetta í huga gáfu samskipti við Reykjavíkurborg í skipulagsferlinu mjög óljósa og villandi mynd af því ferli og ákvörðunum sem síðar voru teknar. Þá voru ekki fullnægjandi upplýsingar um hvers konar mannvirki var um að ræða þegar byggingarleyfi var gefið út árið 2023.

Þessi svör Reykjavíkurborgar árið 2022 þarf að skoða í samhengi við að á lóðinni var gert ráð fyrir verslunar- og þjónustulóð samkvæmt skipulagi á miðsvæði borgarinnar. Ljóst er að ef byggt hefði verið mannvirki með blandaðri starfsemi og slíkri þjónustu í samræmi við aðal- og deiliskipulag hefði byggingarmagn ekki leyft slíkt umfang mannvirkis sem nú er risið.

Í greinargerð⁸ með deiliskipulagsbreytingunni árið 2022 kemur fram að með breytingunni sé gert ráð fyrir að starfsemin sé innan marka sem verslunar- og þjónustulóð en á lóðinni verði vöruskemma, verslanir og skrifstofuhúsnæði. Um verði að ræða eina samfellda byggingarheild. Þá er sýnd skýringarmynd sem sýnir fimm hæða atvinnuhúsnæði sem lítur út fyrir að vera almennt atvinnuhúsnæði með almenna salarhæð eins og sjá má á eftirfarandi mynd:



⁸ Sjá [hlekk](#).

Með hliðsjón af þessum skipulagsgögnum var ljóst að töluvert umfang gæti orðið á byggingu á lóðinni. Það lá aftur á móti fyrir við gerð skipulagsins, og þegar kærandi hóf hönnunarvinnu fyrir Árskóga 5-7, að slík bygging yrði með miklu uppbroti. Þessar upplýsingar gáfu því ekki heildstæða mynd af byggingunni sem nú hefur risið, m.a. með tilliti til umfangs hennar og með hliðsjón af afstöðu hennar til nærliggjandi byggðar og því byggingarleyfi sem síðan var gefið út.

Mannvirkið sem nú hefur risið er að mati kæranda ekki í samræmi við þær fyrirætlanir og markmið sem lýst er í aðal- og deiliskipulagi sem er hluti af miðsvæði og lagt var upp með þegar deiliskipulagi var breytt árið 2022. Svör Reykjavíkurborgar í aðdraganda skipulagsbreytinga og svör fulltrúa Reykjavíkurborgar á opinberum vettvangi á síðustu vikum eru auk þess til vitnis um það að gert hafi verið ráð fyrir annars konar mannvirki og starfsemi á lóðinni.

Til nánari skýringa má benda á að samkvæmt skráningartöflu er flatarmál 1. hæðar 7.153,4 m². Ef þetta er umreiknað í 12-13 m háa byggingu með eðlilega salarhæð, sem er um 3,0 metrar, þá má sjá að byggingin er í raun fjórar til fimm hæðir. Ef gengið er út frá því að hún sé fjórar hæðir og hún margfölduð með fermetrafjöldanum, 7.153,4 m², væri um að ræða 28.613,6 m² byggingu auk bílakjallara sem væri langt umfram leyfilegt byggingarmagn.

Ef lagt er mat á aðal- og deiliskipulag Suður-Mjóddar og Álfabakka 2A er ljóst að það mannvirki sem nú er risið getur ekki talist í samræmi við skipulag sé litið heildstætt til umfangs þess og notkunar. Af því leiðir að kærandi telur að mannvirkið og notkun þess brjóti í bága við skipulag.

Til viðbótar má benda á að í 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga kemur fram að við gerð skipulagsáætlana skuli gera grein fyrir umhverfisáhrifum áætlunar og einstakra stefnumiða hennar, m.a. með samanburði þeirra valkosta sem til greina koma, og umhverfismati áætlunarinnar.

Í umhverfismati deiliskipulags skal áætla áhrif af m.a. umferð, hávaða, umfangsmiklum mannvirkjum, svo sem háhýsum og hafnar- og samgöngumannvirkjum, lýsingu t.d. frá gróðurhúsum og ljóskösturum á íþróttasvæðum, mengun og lykt t.d. frá iðnaði og þaueldi, o.fl. eftir atvikum, sbr. 3. mgr. gr. 5.4.1 í skipulagsreglugerð.

Til að uppfylla þær kröfur sem framangreind ákvæði kveða á um er mikilvægt að gera ítarlegar greiningar á umferð allra ferðamáta, bera saman mismunandi valkosti hvað varðar samgöngumáta og -stefnu í skipulagi og sýna fram á að gerðar hafi verið breytingar á deiliskipulagstillögunni til að draga úr neikvæðum áhrifum eins og þörf er á.

Ekki verður séð að slíkt mat hafi farið fram vegna umræddrar starfsemi að Álfabakka 2A. Þegar mögulegar akstursleiðir eru skoðaðar liggur fyrir að þótt stofnbraut liggja meðfram lóðinni segir það aðeins hálfra söguna. Allar vörubifreiðar sem koma að vöruskemmunni þurfa annað hvort að aka í gegnum hverfið til að komast út á stofnbraut eða í gegnum svæði sem fyrirhugað er að byggja íbúðarhúsnæði. Ýmis viðkvæm starfsemi á þessu skipulagssvæði eins og starfsemi fyrir börn, ungmenni og aldraða.

Skipulagsáætlanir gera því ekki ráð fyrir starfsemi sem hefur í för með sér þungaflutninga, svo sem vörugeymslur og matvælaíðnað, enda svæðið skilgreint sem miðsvæði en ekki athafnasvæði.

Með hliðsjón af þeim framkvæmdum sem nú standa yfir við byggingu mannvirkisins á Álfabakka 2A og fyrirhugaðrar notkunar þess er ljóst að fullnægjandi mat fór ekki fram á

umhverfisáhrifum byggingarinnar, m.a. umferð í íbúðarbyggð eða starfsemi sem þar á að fara fram, vegna nálægðar við íbúðarbyggð, áður en byggingarleyfi var gefið út enda samræmist það ekki skipulagi. Slík notkun hefði því kallað á breytingar á aðal- og deiliskipulagi með tilheyrandi málsmeðferð.

Í fimmta lagi byggir kærandi á að með hinni kærðu ákvörðun sé brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 („stjórnarsýslulög“) og 22. gr. sömu laga um kröfur til rökstuðnings fyrir ákvörðun.

Í hinni kærðu ákvörðun er eins og áður er rakið ekkert vikið að röksemdum fyrir því að mannvirkið sé í samræmi við skipulag, sbr. 1. mgr. 55. gr. skipulagslaga. Eingöngu er vísað til þeirrar niðurstöðu að byggingarleyfið sé „í samræmi við [...] gildandi deiliskipulag á svæðinu.“ Með öllu er óljóst á hverju sú niðurstaða byggist.

Þannig ber rökstuðningur hinnar kærðu ákvörðunar ekki með sér að málið hafi verið upplýst og lagt hafi verið fullnægjandi mat á hvort framkvæmdin sé í samræmi við skipulagsáætlanir og hvort hún sé umhverfismatsskyld, eins og áður er rakið.

Þá verður ekki séð að fullnægjandi mat hafi farið fram eða t.d. kallað eftir nánari upplýsingum um starfsemina eða umsögn heilbrigðiseftirlits vegna málsins, hvorki þegar byggingarleyfi var gefið út árið 2023 né síðar þegar heimilar voru breytingar á aðaluppdráttum í janúar og september 2024.

Sú bygging sem nú er risin að Álfabakka 2A er kjötvinnsla og vöruhús með skrifstofum sem aukarými. Slík starfsemi á að vera á svæði sem er skilgreint sem athafnasvæði (AT). Því liggur fyrir að fyrirhugað er að nýta byggingarreitinn á grundvelli annarra forsendna en deiliskipulag og aðalskipulag gerir ráð fyrir og notkunin því ekki í samræmi við skipulagsáætlanir. Þá er ekki nánar vikið að því hvaða rök búa að baki því að byggingarleyfið samræmist byggingarreglugerð með hliðsjón af þeim atriðum sem áður hafa verið rakin.

Af hinni kærðu ákvörðun verður ekki ráðið hvernig byggingarfulltrúi kannaði þessi skilyrði og ljóst að verulega skorti á bæði rannsókn málsins, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga, og rökstuðning fyrir hinni kærðu ákvörðun, sbr. 22. gr. sömu laga.

7. Krafa um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið leggur kærandi áherslu á að ákvörðun byggingarfulltrúa, um hvort skilyrði séu til að stöðva framkvæmdir á grundvelli 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki, verður að byggja á heildstæðu mati á því hvort útgefið byggingarleyfi og framkvæmdir á þeim grundvelli sé í samræmi við lög og skipulagsáætlanir. Komi við nánari athugun í ljós að byggingarleyfi uppfylli ekki skilyrði viðeigandi laga og reglna hvílir sú skylda á byggingarfulltrúa að bregðast við og stöðva framkvæmdir. Þannig getur stjórnvald sem er upplýst um annmarka á ákvörðunum þess ekki vikið sér frá þeirri skyldu að koma málið í lögmætt horf.

Þannig telur kærandi að sú skylda hvíli einnig á byggingarfulltrúa að meta hvort útgefið byggingarleyfi sé afturkallanlegt, sbr. 25. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, á þeim grundvelli að það sé ógildanlegt í ljósi þess að verulegir annmarkar voru á útgáfu þess og skilyrði ekki uppfyllt fyrir útgáfu þess.

Málið ber þess allt merki að ekki hafi verið vandað til verka í ljósi þess hversu umfangsmikið það er og hversu miklir hagsmunir eru undir. Málsmeðferðin var með þeim hætti að ekki var gætt að mikilvægum reglum sem eiga að tryggja vandaða málsmeðferð og er hluti af því að

tryggja aðkomu borgaranna að slíkum ákvörðunum og réttaröryggi þeirra og um leið almannahagsmuni.

Í þessu samhengi má benda á frumkvæðisathugun setts umboðsmanns Alþingis frá 22. desember 2020 í máli nr. F96/2020⁹. Í bréfi til Skipulagsstofnunar kynnti hann þá athugun sína og benti á að málsmeðferð, þ.m.t. kynning, við leyfi til framkvæmda og bygginga sem veitt eru á grundvelli skipulags þurfi að taka mið af því að þeir sem málið kunnir að varða geti í heild áttað sig á því hvað felst í umræddri framkvæmd eða byggingu. Ljóst er að málsmeðferð Reykjavíkurborgar vegna Álfabakka 2A var ekki í samræmi við þau atriði sem þarna eru rakin af hálfu umboðsmanns. Þvert á móti voru breytingar á skipulagi sem voru gerðar þess eðlis að ekki var hægt að átta sig á að veitt yrði byggingarleyfi fyrir því mannvirki sem síðar reis miðað við gildandi skipulagsáætlanir. Er það m.a. afleiðing þess að ekki lágu fyrir fullnægjandi gögn um framkvæmdina þegar byggingarleyfi var gefið út, m.a. afstöðuteikningar. Þá voru þar ekki upplýsingar um fyrirhugaða notkun mannvirkisins heldur breytingar gerðar í smáum skrefum og á aðaluppdráttum án heildstæðs mats, og eftir að leyfi voru gefin út, sem girti fyrir að íbúar gætu áttað sig heildstætt á áhrifum breytinganna eða kært þær breytingar.

Með vísan til alls framangreinds telur kærandi að mannvirkið að Álfabakka 2A og notkun þess sé ekki í samræmi við skipulag, byggingarleyfi sé ekki í samræmi við lög og reglur sem gilda um skilyrði fyrir útgáfu slíks leyfis og framkvæmdin ekki í samræmi við útgefið byggingarleyfi. Er þess því krafist að hin kærða ákvörðun byggingarfulltrúa verði felld úr gildi.

8. Krafa um úrskurð um stöðvun framkvæmda

Kærandi krefst einnig úrskurðar nefndarinnar um stöðvun framkvæmda að Álfabakka 2A, til bráðabirgða, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Verður að telja slíka stöðvun nauðsynlega þar sem byggingarleyfi liggur fyrir á meðan skorið er úr um hvort framkvæmdir séu í samræmi við gildandi leyfi og skipulag í samræmi við þau atriði sem byggt er á í kæru þessari.

Slík ákvörðun hefur þýðingu á þessu stigi málsins þrátt fyrir að framkvæmdir séu langt komnar enda hefur hönnuður byggingarinnar lýst því yfir opinberlega að hægt sé að breyta byggingunni¹⁰ og Reykjavíkurborg lýst því yfir opinberlega að mistök hafi verið gerð, íbúar við Árskóga hafi fengið villandi svör við athugasemdum og í skoðun sé að breyta mannvirkinu og hvaða leiðir séu færar í þeim efnum.¹¹

Kærendur telja brýnt að framkvæmdum á lóðinni Álfabakka 2A verði ekki fram haldið fyrr en fyrir liggur hvort framkvæmdin sé í samræmi við gildandi leyfi og skipulag.

9. Almennur áskilnaður

Kærandi áskilur sér rétt til að leggja fram ný gögn og hafa uppi frekari rökstuðning fyrir kærunni eftir því sem tilefni verður til.

⁹ Sjá [hlekk](#).

¹⁰ Sjá frétt á RÚV, dags. 17. desember 2024: „Ætla að reyna að bæta það sem hægt er að bæta en lofar engu“. Sjá [hlekk](#).

¹¹ Sjá t.d. umfjöllun um borgarstjórnarfund í frétt vef RÚV, dags. 7. janúar 2024: „Gera stjórnarsýsluúttekt á byggingu vöruhússins í Breiðholti.“ Sjá [hlekk](#).

Rétt er að nefna að kærandi óskaði eftir gögnum frá Reykjavíkurborg eftir að hin kærða ákvörðun lá fyrir og fékk þau svör að stefnt væri að því að afhenda þau fyrir 17. janúar nk. Gögnin hafa ekki borist og kann því að koma til þess að kærandi telji tilefni til að leggja fram frekari gögn eða skýringar þegar þau berast.

Virðingarfyllst,

LOGOS lögmannsþjónusta

Erlendur Gíslason lögmaður

Maren Albertsdóttir lögmaður

Samantekt yfir fylgiskjöl:

1. *Ákvörðun byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 20. desember 2024.*
2. *Byggingarleyfi Álfabakka 2A, dags. 17. október 2023.*
3. *Tölvupóstur frá Reykjavíkurborg vegna gagnabeiðni, dags. 6. janúar 2024.*
4. *Gagnapakki frá Reykjavíkurborg með samþykktum teikningum, barst 6. janúar 2024.*
5. *Svar skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 19. desember 2023, við fyrirspurn um kjötvinnslu.*
6. *Bréf Búseta til byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 12. nóvember 2024.*
7. *Tölvupóstur frá byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar til Búseta, dags. 2. desember 2024.*
8. *Bréf Búseta til byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 17. desember 2024.*
9. *Svar skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 15. september 2022.*

UMBOÐ

Búseti húsnæðissamvinnufélag, kt. 561184-0709, Síðumúla 10, 108 Reykjavík veitir hér með Erlendi Gíslasyni lögmanni, LOGOS lögmannsþjónustu, Efstaleiti 5, 103 Reykjavík, og þeim sem hann kann að setja í sinn stað innan stofunnar, fullt og ótakmarkað umboð til að kæra ákvörðun byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 20. desember 2024, þar sem kröfu félagsins um stöðvun framkvæmda að Álfabakka 2A var synjað, til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála svo og að fá og veita upplýsingar um málið hjá nefndinni og öðrum stjórnvöldum.

Umboð þetta nær einnig til að koma fram fyrir hönd félagsins og fá og veita upplýsingar vegna annarra mála hjá Reykjavíkurborg og öðrum aðilum sem tengjast framkvæmdum að Álfabakka 2A.

Reykjavík, 10. janúar 2025

f.h. Búseta húsnæðissamvinnufélags ehf.



BÚSETI hsf.
Kt. 561184-0709
e.u.

Bjarni Þór Þórólfsson framkvæmdastjóri



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Reykjavík, 21. janúar 2025
USK25010114

Efni: Umsögn í máli nr. 6/2025 – afstaða Reykjavíkurborgar til stöðvunarkröfu kæranda

Vísað er til tölvupósts úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindarmála, dags. 14. janúar 2025, þar sem tilkynnt er um kæru Búseta húsnæðissamvinnufélags, hvar kærð er ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík, dags. 20. desember 2024, að synja kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda að Álfabakka 2A. Jafnframt krefst kærandi stöðvun framkvæmda.

Vegna framkominnar stöðvunarkröfu fór úrskurðarnefndin fram á að fá í hendur gögn er málið varðar. Var Reykjavíkurborg jafnframt gefin kostur á að tjá sig um kröfuna.

Umsögn þessi tekur einungis til stöðvunarkröfu kæranda. Umsögn vegna kröfu kæranda um að ákvörðun byggingarfulltrúa frá 20. desember 2024 verði felld úr gildi, verður send úrskurðarnefndinni innan þess frests sem veittur hefur verið.

I. Kröfugerð

Reykjavíkurborg krefst þess að kröfu um stöðvun framkvæmda á grundvelli 1. mgr. 5. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála nr. 130/2011 verði hafnað.

II. Málavextir

Þann 12. nóvember 2024 barst byggingarfulltrúanum í Reykjavík bréf frá kæranda þar sem hann krafðist stöðvunar á framkvæmdum að Álfabakka 2A. Byggingarfulltrúi hafnaði beiðingu stöðvunar framkvæmda í bréfi til kæranda 3. desember 2024.

Þann 17. desember 2024 barst byggingarfulltrúanum í Reykjavík bréf frá kæranda þar sem hann krafðist aftur stöðvunar á framkvæmdum að Álfabakka 2A. Byggingarfulltrúi hafnaði beiðingu stöðvunar framkvæmda í bréfi til kæranda 20. desember og veitti honum kæruleiðbeiningar.

III. Afstaða Reykjavíkurborgar

Stöðvun framkvæmda sbr. 1. mgr. 5. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála nr. 130/2011

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála hefur áður tekið fyrir kröfu um stöðvun framkvæmda í úrskurðum sínum. Þau sjónarmið sem úrskurðarnefndin hefur almennt litið til eru meðal annars eftirfarandi:

Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála er tekið fram að kæra til úrskurðarnefndarinnar fresti ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar en jafnframt er kæranda þar heimilað að krefjast stöðvunar framkvæmda til bráðabirgða séu þær hafnar eða yfirvofandi. Með sama hætti er kveðið á um það í 29. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að kæra til æðra stjórnvalds fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar en þó sé heimilt að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar til bráðabirgða meðan málið sé til meðferðar hjá kærustjórnvaldi þar sem ástæður mæli með því. Tilvitnuð lagaákvæði bera með sér að meginreglan sé sú að kæra til æðra stjórnvalds fresti ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar og séu heimildar-ákvæði fyrir frestun framkvæmda kærðrar ákvörðunar undantekning frá nefndri meginreglu sem skýra beri þröngt. Verða því að vera ríkar ástæður eða veigamikil rök fyrir ákvörðun um stöðvun framkvæmda.

Tekið er fram í athugasemdum með 5. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 130/2011 að ákvæði greinarinnar byggist á almennum reglum stjórnsýsluréttar um réttaráhrif kæru og heimild úrskurðaraðila til að fresta réttaráhrifum ákvörðunar, sbr. 29. gr. stjórnsýslulaga. Í athugasemdum með þeirri grein í frumvarpi til stjórnsýslulaga er tiltekið að heimild til frestunar réttaráhrifa þyki nauðsynleg þar sem kæruheimild geti ella orðið þýðingarlaus. Þar kemur einnig fram að almennt mæli það á móti því að réttaráhrifum ákvörðunar sé frestað ef fleiri en einn aðili sé að máli og þeir eigi gagnstæðra hagsmuna að gæta. Það mæli hins vegar með því að fresta réttaráhrifum ákvörðunar ef aðili máls sé aðeins einn og ákvörðun sé íþyngjandi fyrir hann, valdi honum t.d. tjóni. Þetta sjónarmið vegi sérstaklega þungt í þeim tilvikum þar sem erfitt yrði að ráða bót á tjóninu enda þótt ákvörðunin yrði síðar felld úr gildi af æðra stjórnvaldi.

Af framansögðu er ljóst að stöðvun framkvæmda sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 er undantekning frá meginreglu stjórnsýsluréttar um að kæra fresti ekki réttaráhrifum og ber að túlka hana þröngt. Jafnframt er litið til þess hvort að stöðvun framkvæmda geti komið í veg fyrir óafturkræft tjón sem skapast getur vegna þeirrar ákvörðunar sem er til meðferðar hjá nefndinni. Í þessu máli sem hér er til umfjöllunar er það ákvörðun byggingarfulltrúa að hafna kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda.

Kærandi krefst þess fyrir nefndinni að hún beiti 1. mgr. 5. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála nr. 130/2011 og stöðvi framkvæmdir. Kærandi hefur hins vegar ekki bent á að hann verði fyrir óafturkræfu tjóni ef ekki verði fallist á stöðvunarkröfuna. Þar af leiðandi ber nefndinni að hafna kröfu um stöðvun framkvæmda þar sem ekki verður séð að hagsmunum kæranda verði raskað á meðan að nefndin tekur fyrir kæru um ógildingu ákvörðunar byggingarfulltrúa frá 20. desember 2024.

Varðandi efni kærunnar þá skal það áréttað að beiting þvingunarúrræða er heimild fyrir byggingarfulltrúa en ekki skylda eins og áréttað er í dómi Hæstaréttar í máli nr. 444/2008 þar sem Hæstiréttur fjallaði um þvingunarúrræði



byggingarfulltrúa samkvæmt eldri skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 sem eru sambærileg þvingunarúrræðum laga um mannvirki nr. 160/2010. Dómurinn komst að þeirri niðurstöðu að ekki væru efni til að endurskoða þá matskenndu ákvörðun sveitastjórnar að neyta ekki þvingunarúrræða þar sem um heimild væri að ræða.

Stöðvun framkvæmda sbr. 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010

Í 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010 er að finna heimild fyrir byggingarfulltrúa til þess að stöðva framkvæmdir. Í ákvæðinu er að finna tæmandi talningu tilvika þar sem heimilt er að beita úrræðinu, en við beitingu úrræðisins ber að líta til meðalhófs sbr. athugasemdir um 55. gr. í frumvarpi sem varð að lögum um mannvirki nr. 160/2010. Í ákvæðinu segir:

Ef byggingarleyfis skyld framkvæmd skv. 9. gr. er hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni, ekki sótt um leyfi fyrir breyttri notkun mannvirkis, það byggt á annan hátt en leyfi stendur til, mannvirkið eða notkun þess brýtur í bága við skipulag, mannvirki er tekið í notkun án þess að öryggisúttekt hafi farið fram eða ef mannvirki er tekið til annarra nota en heimilt er samkvæmt útgefnu byggingarleyfi getur byggingarfulltrúi stöðvað slíkar framkvæmdir eða notkun tafarlaust og fyrirskipað lokun mannvirkisins. Sama gildir ef ekki er að öðru leyti fylgt ákvæðum laganna eða reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim við byggingarframkvæmdina. Ef mannvirkið fellur undir 3. mgr. 9. gr. skal stöðvun framkvæmda og lokun mannvirkis vera í höndum [Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar].

1)

Af 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki verður ráðið að skoða verður hvort framkvæmdir hafi hafist a) án þess að leyfi sé fengið fyrir þeim, b) mannvirkið byggt á annan hátt en leyfi stendur til og c) hvort mannvirkið brjóti í bága við skipulag. Mannvirkið er enn í byggingu og þar sem ekki hefur farið fram öryggisúttekt eða veitt leyfi til notkunar á mannvirkinu þá koma þeir þættir er varða notkun mannvirkisins ekki til álita.

A. Útgefið byggingarleyfi

Ljóst er að byggingarleyfisumsókn var samþykkt af byggingarfulltrúa þann 17. október 2023 og byggingarleyfi gefið út. Rétt þykir að benda á að við kröfu um stöðvun framkvæmda sbr. 5. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála nr. 130/2011 kemur ekki til skoðunar hvort skilyrði niðurfellingar byggingarleyfis sbr. 2.4.6. gr. byggingarreglugerðar nr. 112/2012 sé fyrir hendi. Jafnframt er bent á að kærufrestur er liðinn varðandi útgáfu byggingarleyfisins sbr. 2. mgr. 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála nr. 130/2011 og samkvæmt VII. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

B. Framkvæmd í samræmi við útgefið byggingarleyfi

Við mat á því hvort að mannvirkið væri byggt í samræmi við útgefið byggingarleyfi ákvað byggingarfulltrúi að boða til stöðuúttektar á mannvirkinu þann 19. desember 2024, sbr. gr. 3.7.3. byggingarreglugerðar nr. 112/2012. Niðurstaða stöðuskoðunar var án athugasemda og að engin sjáanleg frávik væru frá aðalupphráttum.



C. Samræmi við skipulag

Í gildi er Aðalskipulag Reykjavíkur 2040, samþykkt í borgarstjórn Reykjavíkur 19. október 2021 og birt í B-deild stjórnartíðinda 18. janúar 2022. Samkvæmt aðalskipulagi tilheyrir lóðin og byggingin á Álfabakka 2A borgarhluta 6 Breiðholt og er í grunninn á skilgreindu miðsvæði, sbr. viðkomandi landnotkunarflott í skipulagsreglugerð. Miðsvæði er svæði fyrir verslunar- og þjónustustarfsemi og stjórnsýslu sem þjónar heilu landsvæði, þéttbýlisstað eða fleiri en einu bæjarhverfi svo sem verslunar þjónustustofnarnir, hótél veitinga- og gistihús, menningarstofnanir og önnur hreinleg atvinnustarfsemi sem talin er samræmast yfirbragði og eðli starfsemi miðsvæðis. Skilgreining á miðsvæði samkvæmt b- lið 6.2. gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 veitir skipulagsyfirvöldum ákveðið svigrúm til mats. Með hliðsjón af markmiðum skipulagslaga og lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins hefur sveitarstjórn mat um það hvernig skipulagsáætlunum skuli háttað og landnotkun innan marka sveitarfélagsins.

Í gildi er deiliskipulag frá 22. janúar 2009 með síðari breytingum. Þar kemur fram að leyfilegur hámarks kóti atvinnuhúsnæðis sé á billinu 60 til 65 samkvæmt hæðarkerfi Reykjavíkur. Í aðaluppdráttum kemur fram að hæsti kóti mannvirkisins að Álfabakka 2A 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.

Í deiliskipulagsbreytingu sem var samþykkt í borgarráði þann 13. október 2022 og tók gildi 7. desember 2022 með birtingu í B-deild stjórnartíðinda kemur fram að heimilt byggingarmagn sé 15.000 m² fyrir Álfabakka 2A og samtals með bílageymslu 18.000 m² og nýtingarhlutfall sé 1.24 samkvæmt skilmálatöflu. Þar kemur jafnframt fram að gert sé ráð fyrir atvinnuhúsnæði uppá 5 hæðir auk kjallara.

Ekkert hefur komið fram sem bendir til þess að mannvirki samræmist ekki skipulagi sbr. 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki.

IV. Niðurstaða

Í ljósi alls framangreinds er ljóst að skilyrði fyrir stöðvun framkvæmda á grundvelli 5. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011 eru ekki uppfyllt og ítrekar Reykjavíkurborg kröfu sína um að kröfu um stöðvun framkvæmda verði hafnað.

Taki nefndin til skoðunar aðrar málsástæður en fram koma í kæru og í umsögn þessari er þess óskað að borgaryfirvöldum verði gert kleift að tjá sig um þær áður en til úrskurðar í málinu kemur.

F.h. umhverfis- og skipulagssviðs,

Bjarki Freyr Arngrímsson,
Lögfræðingur
Skrifstofa stjórnsýslu og gæða
Umhverfis- og skipulagssvið