



Tilkynning um kærúmál nr_ 114_2024

Búið til	7.10.2024 15:19:02
Höfundur	Hera Elfarsdóttir
Móttekið dags.	7.10.2024 13:41:52
Tilheyrir	USK24100073 - Stigahlíð 86 - Háteigshverfi - Hlíðahverfi - Öskjuhlíðarhverfi - Kærúmál nr. 114/2024

Efni

Tilkynning um kærúmál nr_ 114_2024

Upplýsingar

Vinnsla

Móttekið dags.	7.10.2024 13:41:52	Staða	Innflutt
Eigandi		Tímamörk	
Málalykill	00.15.02 Kæfur og dómsmál		
Lykilorð			

Þátttakendur

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

Innihald

Góðan daginn.

Meðfylgjandi er afrit stjórnslukæru Ragnars Ármannssonar og Sigríðar Kristínar Axelsdóttur, móttekin af úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála 5. október 2024, á ákvörðun Reykjavíkurborgar um að samþykkja nýtt hverfisskipulag fyrir

Háteigshverfi, Hlíðahverfi og Öskjuhlíðarhverfi, sem og ákvörðun borgarinnar um útgáfu byggingarleyfis fyrir Stigahlíð 86. Hefur kærán hefur hlotið málsnúmerið 114/2024.

Í kærinni er farið fram á stöðvun framkvæmda á grundvelli 1. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011. Af því tilefni er farið fram á að úrskurðarnefndin fái í hendur gögn er málið varða fyrir 14. október næstkomandi og er Reykjavíkurborg gefin kostur á að tjá sig um kröfuna til sama tíma. Frestur til að skila umsögn í málinu er að öðru leyti 15 dagar frá dagsetningu þessarar tilkynningar, en hægt er að óska eftir 15 daga viðbótarfresti, sbr. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Þá er óskað eftir upplýsingum um leyfishafa hins kærða byggingarleyfis, þ. á m. netfang og/eða símanúmer, sem allra fyrst.

Óskast staðfest um móttöku.

Ps. ef taka á einhver netföng út eða bæta við á CC listanum má endilega upplýsa okkur um það.

Með kveðju,

Unnþór Jónsson lögfræðingur
Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21, 105 Reykjavík, Iceland
Sími / Tel: (+354) 575 8710
www.uua.is - [Fyrirvari/Disclaimer](#)



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Borgartúni 21

105 Reykjavík

Reykjavík, 5. október 2024

STJÓRNSÝSLUKÆRA

1. Kærendur

Ragnar Ármannsson, [REDACTED] og Sigríður Kristín Axelsdóttir, [REDACTED], bæði til heimilis að Stigahlíð 88, 105 Reykjavík (hér eftir sameiginlega nefnd „**kærendur**“) kæra hér með ákvörðun Reykjavíkurborgar um að samþykkja nýtt hverfisskipulag í Reykjavíkurborg, sbr. auglýsingu nr. 1010/2024, fyrir Háteigshverfi, Hlíðahverfi og Öskjuhlíðarhverfi og ákvörðun Reykjavíkurborgar um útgáfu byggingarleyfis sem gefið var út á grundvelli hverfisskipulagsins fyrir Stigahlíð 86.

Kærendur eru eigendur fasteignarinnar Stigahlíðar 88 sem fellur undir hið kærða hverfisskipulag og er við hlið Stigahlíðar 86. Breytingarnar varða hagsmuni kæranda og næstu nágretta hvað varðar 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 („**lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála**“). Breytingarnar varða einnig almannahagsmuni og hagsmuni íbúa almennt þar sem svæðið í kring er mikið útivistarsvæði, þar sem lóðin er hornlóð og staðsett við vinsælan göngustíg.

2. Fyrirsvar

Maren Albertsdóttir lögmaður, 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 1. mgr. 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 („**skipulagslög**“) og 59. gr. laga nr. 160/210 um mannvirki og er lögð fram innan kærufrests, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Hið kærða hverfisskipulag var birt í Stjórnartíðindum 6. september 2024 og hið kærða byggingarleyfi veitt 24. sama mánaðar.

4. Kröfur kæranda

Í fyrsta lagi er þess krafist að felld verði úr gildi hverfisskipulag fyrir Stigahlíð austur og vestur, sbr. skilmála 3.2.4. í skipulagsskilmálum Hlíðahverfis sem er hluti af nýju hverfisskipulagi í Reykjavíkurborg fyrir Háteigshverfi, Hlíðahverfi og Öskjuhlíðarhverfi sem birt var 6. september 2024, sbr. auglýsing nr. 1010/2024.

Í öðru lagi er þess krafist að felld verði úr gildi byggingarleyfi, dags. 24. september 2024, sem heimilar að byggt verði hús á lóðinni Stigahlíð 86 sem er hluti af hverfisskipulagi fyrir Stigahlíð austur og vestur.

Í þriðja lagi krefjast kærendur úrskurðar nefndarinnar um stöðvun framkvæmda til bráða- birgða sem eru hafnar eða yfirvofandi, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

5. Málsvik

5.1. Útgáfa byggingarleyfis fyrir Stigahlíð 86

Þann 24. september 2024 var samþykkt á fundi skipulagsfulltrúa Reykjavíkur að veitt yrði byggingarleyfi á lóð Stigahlíðar 86 (USK23090210)¹ og var það gert í kjölfar jákvæðrar umsagnar skipulagsfulltrúa, dags. 12. september 2024, þar að lútandi.

Umsögn skipulagsfulltrúa er eftirfarandi:

Á embættisafgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 12. október 2023 var lagt fram erindi frá afgreiðslufundi byggingarfulltrúa frá 10. október 2023 þar sem sótt er um leyfi til að byggja steinsteypt, 2ja hæða einbýlishús með innbyggðri bílageymslu, að hluta einangrað að utan og klætt læstri málmklæðningu á lóð nr. 86 við Stigahlíð. Erindinu var vísað til meðferðar hjá verkefnastjóra og er nú lagt fram að nýju ásamt umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 12. september 2024.

Skipulag í gildi

Aðalskipulag: Í gildi er Aðalskipulag Reykjavíkur 2040, samþykkt í borgarstjórn Reykjavíkur þann 19. október 2021 og birt í B-deild Stjórnartíðinda þann 18. janúar 2022. Skv. aðalskipulaginu er Stigahlíð 86 íbúðarbyggð. Deiliskipulag: Í gildi er hverfisskipulag fyrir Hlíðahverfi, samþykkt í borgarráði 11. júlí 2024 og birt í B-deild Stjórnartíðinda 6. september 2024. Stigahlíð 86 er innan skilmálaeiningar 3.2.4 í hverfisskipulagi Hlíðahverfis.

Umsögn

Óskað er eftir afstöðu skipulagsfulltrúa til þess hvort heimilt sé að byggja tveggja hæða steinsteypt einbýlishús með innbyggðri bílageymslu og aukaíbúð á 1 hæð á lóð nr. 86 við Stigahlíð, í samræmi við uppdrætti sem fylgja byggingarleyfisumsókn.

Í skilmálum nýsamþykktar hverfisskipulags fyrir skilmálaeininguna kemur fram að heimilt sé að byggja einbýlishús innan skilgreinds byggingarreits á lóðinni nr. 86 og útbúa í því eina aukaíbúð. Hámarksbyggingarmagn lóðarinnar er 385 m², hámarkshæð útveggja 7 m og hámarks mænishæð 8,5 m. Húsagerð og þakgerð er að öðru leyti frjálts. Heimild er fyrir tveimur bílastæðum innan lóðarinnar.

Samkvæmt innsendum uppdráttum er gert ráð fyrir að grunnflötur fyrstu hæðar nýs húss á lóðinni verði 141,2 m² og annarrar hæðar 233,9 m², samtals 375,1 m². Mesta hæð hússins er u.þ.b. 8,1 m skv. uppdráttum. Það er því ljóst að byggingarmagn og form er í samræmi við gildandi skilmála og innan byggingarreits eins og hann er afmarkaður í hverfisskipulagi. Því eru ekki gerðar athugasemdir við að gefið sé út byggingarleyfi.

Niðurstaða

Ekki eru gerðar skipulagslegar athugasemdir við byggingarleyfisumsóknina.

¹ Sjá [hlekk](#).

Skipulagsfulltrúi hafði áður gefið umsögn vegna umsóknar um byggingarleyfi á sömu lóð. Sú umsögn er dags. 25. maí 2023² og er svohljóðandi:

Á embættisafgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 17. maí 2023 var lagt fram erindi frá afgreiðslufundi byggingarfulltrúa frá 16. maí þar sem sótt er um leyfi til að byggja tveggja hæða steinsteypt einbýlishús með innbyggðri bílageymslu og aukaíbúð á 1 hæð, klætt að hluta með læstri málmklæðningu, á lóð nr. 86 við Stigahlíð. Erindinu var vísað til umsagnar verkefnisstjóra og er nú lagt fram að nýju ásamt umsögn skipulagsfulltrúa dags. 25.5 2023.

Skipulag í gildi

Aðalskipulag: Í gildi er Aðalskipulag Reykjavíkur 2040, samþykkt í borgarstjórn Reykjavíkur þann 19. október 2021 og birt í B-deild stjórnartíðinda þann 18. janúar 2022. Skv. aðalskipulaginu er Stigahlíð 86 íbúðarbyggð.

Deiliskipulag: Í gildi er deiliskipulag fyrir Stigahlíð vestan (þ.e. einbýlishúsabyggð vestan Stigahlíðar), samþykkt í borgarráði 19. júlí 1983. Tekið skal fram að vinna við hverfisSKIPULAG fyrir Hlíðahverfi er í gangi og gert ráð fyrir að skipulagið verði auglýst á árinu 2023.

Umsögn

Óskað er eftir afstöðu skipulagsfulltrúa til þess hvort heimilt sé að byggja tveggja hæða steinsteypt einbýlishús með innbyggðri bílageymslu og aukaíbúð á 1 hæð á lóð nr. 86 við Stigahlíð, í samræmi við uppdrætti sem fylgja byggingarleyfisumsókninni.

Í skilmálum gildandi deiliskipulags fyrir svæðið kemur eftirfarandi fram um byggingarheimildir:

- *Hús skal vera ein hæð með lágu risi en leyfilegt er að hluti þess sé tvær hæðir.*
- *Grunnflötur húss að bílageymslu meðtalinni má vera allt að 200,0 m² + 80,0 m²*
- *á annarri hæð eða allt að 240,0 m² ef húsið er einnar hæðar.*
- *Hámarkshæð húsa frá uppgefnum hæðarkóta aðalgólfs má vera 6.0 m.*
- *Húsagerð er að öðru leyti frjálts, en áriðandi er að hús falli vel að landi.*

Samkvæmt innsendum uppdráttum er gert ráð fyrir að grunnflötur fyrstu hæðar nýs húss á lóðinni verði 174 m² og annarrar hæðar tæplega 240 m², samtals 414 m². Mesta hæð hússins er 8,1 m skv. uppdráttum. Það er því ljóst að byggingarmagn og form er ekki í samræmi við gildandi skilmála og því ekki hægt að fallast á umsóknina að svo stöddu.

Bent er á að vinna við hverfisSKIPULAG fyrir Hlíðahverfi er langt komin og verður skipulagið auglýst á árinu 2023. Í hverfisSKIPULAGI verða byggingarheimildir fyrir svæðið endurskoðaðar og gert ráð fyrir að sama nýtingarhlutfall verði skilgreint fyrir allar lóðir á svæðinu sem taki m.a. mið af eðlilegum og hóflegum viðbyggingarmöguleikum við núverandi hús.

Niðurstaða

- *Neikvætt er tekið í umsóknina þar sem byggingarmagn og form byggingar er umfram heimildir í skipulagi.*
- *Bent er á að hverfisSKIPULAGI Hlíðahverfis verður auglýst á næstu misserum og líklegt að byggingarheimildum fyrir lóðina verði breytt og þær auknar að einhverju marki.*

Það sem breytist á milli þessara tveggja umsagna skipulagsfulltrúa er að nýtt hverfisSKIPULAG fyrir hverfið hefur tekið gildi.

² Sjá [hlekk](#).

5.2. HverfisSKIPULAG

Samkvæmt auglýsingu nr. 1010/2024 sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda 6. september 2024 tók gildi þann dag nýtt hverfisSKIPULAG í Reykjavíkurborg.³ Auglýsingin hljóðar svo:

HverfisSKIPULAG fyrir Háteigshverfi, Hlíðahverfi og Öskjuhlíðarhverfi.

Í samræmi við skipulagslög nr. 123/2010 samþykkti umhverfis- og skipulagsráð Reykjavíkur, 26. júní 2024, og borgarráð Reykjavíkur, 11. júlí 2024, tillögu að hverfisSKIPULAGI Hlíða, hverfi 3.1 Háteigshverfi, 3.2 Hlíðahverfi og 3.3 Öskjuhlíðarhverfi. HverfisSKIPULAG er ný skipulagsáætlun fyrir gróin hverfi og kemur í stað eldri deiliskipulagsáætlana sem verða felldar úr gildi við samþykkt hverfisSKIPULAGSINS, sbr. heimildaskrá yfir deiliskipulag sem fellt er úr gildi.

Helstu markmið hverfisSKIPULAGSINS eru að stuðla að sjálfbærum og vistvænum hverfum, bæta þjónustu, fjölga íbúðum og auðvelda íbúum að sækja um breytingar á fasteignum sínum. Uppdrættir og greinargerð (skilmálar) hafa hlotið meðferð samkvæmt 5. mgr. 37. gr., sbr. 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. SKIPULAGIÐ ÖÐLAST ÞEGAR GILDI.

Meðal þeirra gagna sem fylgdu skipulagsgögnum⁴ er skjalið: *Hlíðarhverfi Skipulagsskilmálar*. Neðst á forsiðu skjalsins koma eftirfarandi upplýsingar fram:

- Útgáfa 1/31. október 2023 (hér eftir „frumútgáfa“).
- Breytt 14. júní 2024 (hér eftir „önnur útgáfa“).⁵
- Breytt 30. ágúst 2024 (hér eftir „lokaútgáfa“).

Í frumútgáfu skipulagsskilmála sem kynnt var til athugasemda í nóvember 2023 er fjallað um byggingarreitinn Stigahlíð austur og vestur í skilmálaeiningu 3.2.4.⁶

Þar er fjallað um viðbótarbyggingarheimildir⁷ og auk þess tafla með upplýsingum um heimilað hámarks byggingarmagn á hverri lóð sbr. eldra skipulag og tillaga að breytingu.⁸

Af töflunni verður ráðið varðandi byggingarmagn:

- Á lóðinni Stigahlíð 86 hafi það verið 280 m² samkvæmt deiliskipulagi en til standi að það verði 385 m² í nýju hverfisSKIPULAGI.
- Stigahlíð 90 sé 325 m² en til standi að heimilað hámarks byggingarmagn verði aukið um 105 m² og verði því samtals 430 m²
- Hámarks byggingarmagn Stigahlíðar 88 sem er 300 m² hús verði einnig aukið um 105 m² þannig að verði 405 m².
- Einnig er þarna lagt til að hámarksbyggingarmagn Stigahlíðar 92 verði aukið um 105 m² og Stigahlíðar 94 um 103 m².

Sjá má af ofangreindu að til stóð að auka byggingarmagn á öllum þeim lóðum sem standa fyrir ofan götu í botnlanganum Stigahlíð 78-94, þ.e. Stigahlíð 86-94 um svipaðan fermetrafjölda, þ.e. 105 m².

³ Sjá [hlekk](#).

⁴ HverfisSKIPULAGI í Háteigshverfi, Hlíðahverfi og Öskjuhlíðarhverfi, mál nr. 873/2023. Sjá skipulagsgögn [hér](#).

⁵ Sjá [hlekk](#).

⁶ Bls. 102-137.

⁷ Bls. 115.

⁸ Bls. 116-120.

Að sama skapi var í töflunni lögð til heimiluð hækkun hámarksbyggingarmagns á lóðunum Stigahlíð 78-84 um 122 m² fyrir hverja lóð en 116 m² á lóðinni Stigahlíð 76.

Önnur útgáfa skipulagsskilmálanna finnst ekki meðal þeirra gagna sem fylgdu fundargerð umhverfis- og skipulagsráðs 26. júní 2024 þar sem hverfisskipulag fyrir Hlíðahverfi 3.2 var samþykkt. Því er ekki ljóst hvort og þá hverju var breytt í annarri útgáfu hvað varðar Stigahlíð 76-94.

Í lokaútgáfunni af skipulagsskilmálunum má hins vegar sjá að ýmsu verið breytt frá frumútgáfu án þess að það sé útskýrt sérstaklega. Talsverðar breytingar urðu á kaflanum um viðbótarbyggingarheimildir og var viðbótarmagn lækkað varðandi flestar eignir nema Stigahlíð 86. Þannig er hámarksbyggingarmagn, skv. töflunni í lokaútgáfu, það sama fyrir allar lóðirnar Stigahlíð 86-92 eða samtals 385 m² en Stigahlíð 94 má mest vera 383 m². Einnig eru gerðar breytingar í töflunni varðandi Stigahlíð 78-84 sem ekki er tilefni til að rekja hér nánar.

Sérstaklega er fjallað um Stigahlíð 86 í frumútgáfu skipulagsskilmálanna.⁹ Þar segir orðrétt:

Lóðin ÁI - Stigahlíð 86

Heimilt er að byggja nýbyggingu á lóðinni Stigahlíð 86

Innan aðalbyggingarreits á lóðinni má byggja einbýlishús á einni til tveimur hæðum.

Hámarksbyggingarmagn fyrir lóðina kemur fram í töflu í skilmálalið um viðbótarbyggingarheimildir.

Hámarkshæð útveggja allt að 7 m og hámarks mænishæð 8,5 m

Ekki er að finna sérstaka umfjöllun um hámarkshæð annarra húsa á næstu lóðum fyrr en í lokaútgáfu skipulagsskilmála frá 30. ágúst 2024 þar sem breytingar eru gerðar á kafla sem ber heitið: Þakgerð og frágangur þaks.¹⁰

ÞAKGERÐ OG FRÁGANGUR ÞAKS

Lóðirnar ÁB, ÁL, AL, AN, ÁN, AJ, AG, AÖ, ÁÉ, AI, AÐ, ÁJ, AP, AV, AY, ÁÓ, AÓ, ÁG, AÉ, ÁÐ - Stigahlíð 50-64, 70-84, 88-94

Hámarkshæð húsa frá uppgefnum hæðarkóta aðalgólfs má vera 6.0 m.

Lóðin ÁI - Stigahlíð 86

Hámarkshæð útveggja allt að 7 m og hámarks mænishæð 8,5 m.

Á bls. 124-125 í frumútgáfu skipulagsskilmála var kaflinn hins vegar svohljóðandi:

ÞAKGERÐ OG FRÁGANGUR ÞAKS

Lóðin ÁI - Stigahlíð 86

Þakgerð er frjálís.

Lóðirnar AÐ, AL, AN, AG, AD, AE, AX, AÝ, ÁJ, ÁN, AÆ, ÁD, ÁK, ÁP, AÁ, AK, AM, ÁA, AY, ÁO, AH, AO, AP, ÁÐ, AÖ, ÁÓ, ÁÉ, ÁB, ÁÍ, ÁR, AJ, ÁM, AU, AF, AB, AV, AÍ, AU, ÁH, ÁF, AS, AÉ, AT, AÓ, ÁG, ÁL, ÁE, AI, AP, AR - Stigahlíð 45, 49-97, 50-84, 88-94 (BL)

Þakefni og tæknilegur frágangur þaks er frjálís. Heimilt er að tæknibúnaður fari 1,5 metra upp fyrir gefnar hámarkshæðir á þakfletji, sbr. skilmálalið um tæknibúnað.

Þar sem heimilt er að byggja við hús skal þakgerð viðbyggingar taka mið af þaki núverandi húss.

Sjá leiðbeiningar

Þakbreytingar

⁹ Bls. 121.

¹⁰ Bls. 112

Enga umfjöllun um hámarkshæð á þeim húsum sem fyrir eru í sama botnlanga er að finna í frumútgáfu skjalsins/skipulagsskilmála frá 31. október 2023.

Hins vegar má finna eftirfarandi texta í frumútgáfu skipulagsskilmálanna¹¹ sem virðist eiga að vera hluti af kafla sem ber heitið *MANNVIRKI YFIRFÆRÐAR BYGGINGARHEIMILDIR*:

*Lóðirnar ÁB, ÁL, AL, AN, ÁN, AJ, AG, AÖ, ÁÉ, AI, AÐ, ÁJ, AP, AV, AY, ÁÓ, AÓ, ÁG, AÉ, ÁÐ - Stigahlíð 50-64, 70-84, 88-94
Byggingareiturinn BJ - Stigahlíð 68
Grunnflötur húss að bílageymslu meðtalinni má vera allt að 200 m² + 80 m² á annarri hæð eða allt að 240 m² ef húsið er einnar hæðar.
Hámarkshæð húsa frá uppgefnum hæðarkóta aðalgólfs má vera 6.0 m.*

Framangreindur texti sem varðar Stigahlíð 68 hefur verið felldur brott í lokaútgáfu skjalsins frá 30. ágúst 2024.

6. Málsástæður og lagarök kæranda

Kjarni þessa máls snýst um þá sérskilmála sem mælt er fyrir um fyrir Stigahlíð 86 í hinu kærða hverfisskipulagi.

Kærendur telja ákvörðun Reykjavíkurborgar um nýtt hverfisskipulag í Reykjavíkurborg, sbr. auglýsingu nr. 1010/2024, fyrir Háteigshverfi, Hlíðahverfi og Öskjuhlíðarhverfi, sem varðar hverfisskipulag fyrir Stigahlíð austur og vestur ekki í samræmi við lög. Þannig séu bæði verulegir form- og efnisannmarkar á ákvörðuninni sem eigi að leiða til ógildingar hennar. Af því leiði einnig að byggingarleyfi sem hefur verið gefið út fyrir Stigahlíð 86 á grundvelli hverfisskipulagsins byggji ekki á fullnægjandi lagaheimild og beri því að fella úr gildi.

Í 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga er mælt fyrir um heimild sveitarfélaga til þess að setja nýja tegund deiliskipulags í þegar byggðum hverfum, svokallað hverfisskipulag. Ekki eru ítarleg ákvæði um slíkt skipulag í lögnum en mælt fyrir um það í skipulagsreglugerð, sbr. 5. mgr. 45. gr. skipulagslaga.

Í gr. 1.3 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 („**skipulagsreglugerð**“) er hverfisskipulag skilgreint sem tegund deiliskipulags fyrir þegar byggð hverfi þar sem vikið er frá kröfum sem gerðar eru um framsetningu deiliskipulags fyrir nýja byggð. Þá er nánar fjallað um viðfangs-efni slíks skipulags í gr. 5.3.3 þar sem segir í grein 5.3.3.3:

Í hverfisskipulagi skal setja almennar reglur eða skilmála um yfirbragð, þróun og varðveislu byggðarinnar m.a. með hliðsjón af húsakönnun. Taka skal afstöðu til ónýtttra byggingarheimilda ef fyrir liggja. Heimilt er að setja fram almennar reglur, leiðbeiningar og fyrirmæli um umfang og yfirbragð mannvirkja, breytingar og viðhald húseigna í stað byggingarreita og skilmála um nýtingarhlutfall eða byggingarmagn, að því tilskyldu að framkvæmdaheimildir séu skýrðar með fullnægjandi hætti.

Í fyrsta lagi byggja kærendur á að hverfisskipulag fyrir Stigahlíð austur og vestur sé ekki í samræmi við gr. 5.3.3.3 skipulagsreglugerðar.

Sú sérstaka heimild sem fengin er Stigahlíð 86 gengur þvert á skilyrði sem sett eru um að í hverfisskipulagi skuli settar almennar reglur eða skilmála um yfirbragð og þróun byggðarinnar, sbr. gr. 5.3.3.3 í skipulagsreglugerð. Þá hefur það ekki verið rökstutt eða má

¹¹ Bls. 110.

ráða af birtum gögnum af hverju vikið er frá almennum viðmiðum í götunni þar sem Stigahlíð 86 sker sig eitt úr öllu hverfinu með sérstaka skilmála.

Eins og fyrr greinir eru talsverðar breytingar gerðar á kaflanum um viðbótarbyggingarheimildir frá því að skipulagsskilmálar eru samþykktir, þ.e. önnur útgáfa þeirra, og er viðbótarmagn lækkað varðandi flestar lóðir nema Stigahlíð 86.

Samkvæmt yfirfærðum byggingarheimildum er:

- Einbýlishúsið Stigahlíð 94 369 m²,
- Einbýlishúsið Stigahlíð 92 er 329 m²,
- Einbýlishúsið Stigahlíð 90 er 325 m²,
- Einbýlishúsið Stigahlíð 88 er 300 m² sbr. yfirfærðar byggingarheimildir og
- Samkvæmt yfirfærðum byggingarheimildum virðist hafa mátt reisa 280 m² hús á lóðinni Stigahlíð 86.

Upphaflega hefur því verið gert ráð fyrir því þegar hverfið var skipulagt árið 1983 að húsin í þessari húsaröð yrðu minni að flatarmáli eftir því sem nær drægi opnu svæði við vesturenda götunnar/botnlangans.

Það sem gildi skv. eldra skipulagi, um að hámarksstærð húsa færi lækkandi eftir því sem vestar dregur í húsalengjunni, virðist hafa átt að gilda áfram sbr. töflu um viðbótarbyggingarheimildir í frumútgáfu skipulagsskilmála en því er breytt án sýnilegrar ástæðu í lokaútgáfu skipulagsskilmálanna.

Það var ekki ljóst af frumútgáfu skipulagsskilmála að veita ætti einni lóð rétt umfram aðrar en það blasir við í lokaútgáfu skipulagsskilmálanna þar sem tekið er skýrt fram hver hámarkshæð húsa má vera, eins og rakið hefur verið.

Engar skýringar er að finna á framangreindum breytingum.

Af lestri lokaútgáfu skjalsins *Hlíðarhverfi Skipulagsskilmálar*, frá 30. ágúst 2024, verður ráðið að skjalið hafi verið sent Skipulagsstofnun til yfirferðar og athugasemda sbr. 42. gr. skipulagslaga. Fram kemur að þær breytingar sem orðið hafi á skjalinu eftir yfirferð Skipulagsstofnunar séu þessar:

Skilmálaliður um götur, stíga og gangstéttir - lítilsháttar orðalagsbreyting um heimildir til breytinga og endurhönnun á götum, stígum og gangstéttum í skilmálaeiningum 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4, 3.2.5, 3.2.6, 3.2.7, 3.2.10, 3.2.11, 3.2.13, 3.2.16, 3.2.17 og 3.2.18.

Röð skilmálaeininga breytt svo einingar utan hverfisskipulags birtist aftast í bókinni.

Ekki verður ráðið af þeim upplýsingum sem fram koma í skjalinu frá 30. ágúst 2024 að því hafi verið breytt hvað varðar byggingarmagn og hámarkshæð húsa í kjölfar athugasemda Skipulagsstofnunar þar að lútandi.

Áréttað er, eins og að framan er rakið, að önnur útgáfa skipulagsskilmála fyrir Hlíðar 3.2 sem var breytt 14. júní 2024 er ekki, líkt og ætla mætti, á meðal þeirra gagna sem eru í hlekk við fundargerð umhverfis- og skipulagsráðs frá þeim degi er hverfisskipulag Hlíðahverfis 3.2 var samþykkt. Það liggur því ekki fyrir hvaða breytingar voru gerðar þeirra á kaflanum um Stigahlíð austur og vestur í annarri útgáfu. Þær breytingar sem gerð hefur verið grein fyrir hér að ofan eru því mögulega allar gerðar eftir að hverfisskipulagið var samþykkt í umhverfis- og skipulagsráði Reykjavíkur og Borgarráði Reykjavíkur.

Ekki er ljóst hverjar eru ástæður þessara breytinga.

Kærendur telja því að hverfisskipulagið fari gegn gr. 5.3.3.3 í skipulagsreglugerð auk þess sem borið hafi að auglýsa þessa breyttu tillögu á nýjan leik skv. 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga eins og áskilið er í 4. mgr. sömu greinar þegar auglýstri tillögu er breytt í grundvallaratriðum.

Í öðru lagi byggja kærendur á að með þeim sérskilmálum sem gilda um Stigahlíð 86 í hverfisskipulagi sé brotið gegn réttmætisreglunni.

Við setningu stjórnvaldsfyrirmæla eins og hverfisskipulags er Reykjavíkurborg m.a. bundin af réttmætisreglunni sem felur í sér að allar athafnir stjórnvalda skuli reistar á málefnalegum sjónarmiðum. Reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli verða því hverju sinni að vera reistar á sjónarmiðum sem eru í beinum og málefnalegum tengslum við þá lagaheimild sem um ræðir.

Við mat á því hvaða sjónarmið geta talist málefnaleg verður að líta til þeirra markmiða sem Reykjavíkurborg ber að vinna að lögum samkvæmt með ákvörðun um nýtt hverfisskipulag. Í samræmi við fræði og framkvæmd er ekki heimilt að stefna að öðrum markmiðum, þar á meðal að vernda persónulega hagsmuni með slíkum ákvörðunum.¹²

Með hliðsjón af því sem áður er rakið er ljóst að sérstök sjónarmið eru látin gilda um eina lóð umfram aðra án röksemda sem hefur veruleg áhrif á hagsmuni nágranna og heildarmynd götunnar. Með því að gera slíkan greinarmun milli íbúa án þess að fyrir liggja málefnaleg rök telst slíkt brot á réttmætisreglu. Brot á slíkri efnisreglu stjórnsluréttar telst verulegur annmarki sem á að leiða til ógildingar hverfisskipulagsins.

Í þriðja lagi byggja kærendur á að með því að hafa sérskilmála um Stigahlíð 86 sé brotið gegn jafnræðisreglum, sbr. 65. gr. Stjórnarskrárinnar lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 („**stjórnarskráin**“) og óskráðri jafnræðisreglu stjórnsluréttar.

Óháð sjálfstjórn sveitarfélaga og skipulagsvaldi er þeim ekki heimilt að mismuna íbúum með setningu reglna eða stjórnvaldsfyrirmæla, þar á meðal skipulagsáætlana, nema sá munur byggji á málefnalegum sjónarmiðum. Í framkvæmd hér á landi, hvort sem er dómaframkvæmd og framkvæmd umboðsmanns Alþingis, hefur margoft reynt á slíkar jafnræðisreglur sem taldar eru gilda m.a. við setningu stjórnvaldsfyrirmæla. Reykjavíkurborg er því ekki heimilt að gera slíkan mun á íbúum sveitarfélagsins sem hér hefur verið fjallað um og hafa áhrif á hagsmuni þeirra og réttindi nema slíkt byggji á málefnalegum sjónarmiðum.¹³

Ekkert liggur fyrir í málinu um hvað geti stutt þá niðurstöðu að gera slíkan greinarmun sem gerður er gagnvart Stigahlíð 86 í hverfisskipulagi gagnvart öðrum húsum eða að málefnaleg sjónarmið búi þar að baki.

Ljóst er að með því að leyfi verði veitt fyrir hærri byggingu á óbyggðri lóð Stigahlíðar 86 en upphaflegt deiliskipulag hverfisins frá árinu 1983 gerði ráð fyrir má búast við auknu skuggavarpi á lóðina Stigahlíð 88 og aðrar nærliggjandi lóðir og opin svæði. Enn fremur má búast við að birta og útsýni skerðist talsvert. Kærendur fá ekki séð hvernig slíkt samrýmist hagsmunum íbúa í þessum hverfishluta og annarra borgara sem leið eiga fram hjá lóðinni við

¹² Sjá til hliðsjónar t.d. grein Páls Hreinssonar: „Lagaheimild reglugerða“. Tímarit lögfræðinga, 2. tbl. 2015, bls. 269-270.

¹³ Sjá t.d. umfjöllun í riti Páls Hreinssonar: *Almennar efnisreglur stjórnsluréttarins*. Reykjavík 2022 þar sem m.a. er fjallað um samspil sjálfstjórnar sveitarfélaga og jafnræðisreglna, bls. 209.

Stigahlíð 86 sem er við vinsælan göngustíg eða hugmyndum um að sem flestir skuli geta notið birtu í húsagörðum og göturýmum.

Af framangreindu leiðir að verulegir efnislegir annmarkar eru á hverfisskipulaginu sem brýtur gegn skipulagsreglugerð og grundvallarreglum sem ber að fylgja við slíka ákvörðunartöku, bæði réttmætisreglu og jafnræðisreglum og skerðir verulega hagsmuni kærenda. Krefjast kærendur þess að það verði fellt úr gildi.

Í ljósi þess að byggingarleyfi, dags. 24. september 2024, hefur verið samþykkt um að byggt verði hús á lóðinni Stigahlíð 86 sem byggist á hverfisskipulag fyrir Stigahlíð austur og vestur skortir þá ákvörðun fullnægjandi lagastoð og ber þegar af þeirri ástæðu að fella úr gildi.

7. Málsmeðferð

Kærendur byggja einnig á að það séu verulegir formannmarkar á ákvörðun um hið kærða hverfisskipulag sem ber þess allt merki að ekki hafi verið vandað til verka í ljósi þess hversu umfangsmikið málið er.

Reglur um deiliskipulag eiga við um hverfisskipulag eftir því sem við á, sbr. 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga. Samkvæmt 43. gr. skipulagslaga skal sveitarstjórn fara með deiliskipulag eins og um nýtt deiliskipulag sé að ræða telja hún að gera þurfi breytingar á samþykktu skipulagi. Málsmeðferð við slíkar breytingar er nánar útfærð í gr. 5.8 í skipulagsreglugerð.

Í 2. mgr. gr. 5.8.1. segir að þegar um heildarendurskoðun á deiliskipulagi sé að ræða, sem fellir eldri áætlanir úr gildi, þá skuli framsetning og málsmeðferð vera sem um nýtt deiliskipulag sé að ræða. Slíkri áætlun skulu fylgja skýringargögn sem lýsa hvaða áætlanir falla úr gildi og helstu breytingum sem gerðar eru frá fyrri áætlunum. Sama eigi við þegar eldri deiliskipulagsáætlunum er breytt í hverfisskipulagi.

Jafnframt er nánar fjallað um framsetningu breytinga á deiliskipulagi í gr. 5.8.5. Þar segir í gr. 5.8.5.1:

Þegar deiliskipulagi er breytt skal gera skýra grein fyrir í hverju breytingin felst, í greinargerð og á uppdraetti. Vísa skal til heitis gildandi deiliskipulags, auk tilvísunar í þá lóð eða svæði sem breytingum tekur.

Í 1. mgr. gr. 5.8.5.2 segir:

Í greinargerð skal lýsa breytingunni, forsendum hennar, rökstuðningi fyrir henni, samráði við hagsmunaaðila og samræmi við aðalskipulag. Við breytingar á skilmálum skal bæði birta gildandi skilmála og tillögu að breytingum. Að öðru leyti er heimilt að vísa til greinargerðar gildandi deiliskipulags fyrir þau atriði sem ekki taka breytingum.

Kærendur byggja á að verulega skorti á að skilyrðum þessara ákvæða hafi verið fylgt með fullnægjandi hætti við málsmeðferð hins kærða hverfisskipulags.

Skjalið *Hlíðarhverfi skipulagsskilmálar* er víða óljóst og skortir á skýrleika í ljósi umfangs málsins og þeirra hagsmuna sem eru undir, eins og hér hefur verið rakið. Þegar um jafnmikilvæga hagsmuni er að ræða og hér, þ.e. hagsmuni sem varða fasteignir fólks, eignarrétt og lífsgæði til framtíðar, verður að gera þá kröfu að hinn almenni borgari geti skilið hvaða áhrif tillögur og endanlegir skilmálar hverfisskipulags hafa fyrir hans nærumhverfi. Er það einnig í samræmi við þá þróun sem hefur orðið á þessu réttarsviði á undanförunum árum. Ómögulegt er að sjá hvernig hinn almenni borgari fær með góðu móti gætt hagsmuna sinna

Í tengslum við breytingar á skipulagi þegar málsmeðferð er með þeim hætti sem hér hefur verið lýst og þar með að réttaröryggi sé tryggt.

Mikilvægt er að vandað sé til verka þegar umtalsverðar breytingar eru gerðar á deiliskipulagi sem gilt hefur í rúm 40 ár þannig að hinn almenni borgari geti áttað sig á því hvaða afleiðingar fyrirhugaðar breytingar kunna að hafa á hagsmuni hans og lífsgæði. Einnig er mikilvægt að endanleg útgáfa skipulagsskilmála sé þannig úr garði gerð að ljóst sé hvaða heimildir og skorður felist í þeim.

Samandregið má benda á að tillögu að skilmálaeiningu 3.2.4 var breytt verulega frá auglýsingu og hefði því borið að auglýsa þessa breyttu tillögu á nýjan leik skv. 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga eins og áskilið er í 4. mgr. sömu greinar þegar auglýstri tillögu er breytt í grundvallaratriðum.

Hverfisskipulag felur í sér grundvallarbreytingu þar sem allt gildandi deiliskipulag er fellt úr gildi án þess að skýrt komi fram hvaða breytingar eru gerðar frá fyrri áætlunum. Verulega skorti á að framsetning breytinga væri í samræmi við kröfur sem leiða af skipulagsreglugerð, sbr. einkum þau ákvæði skipulagsreglugerðar sem rakin eru hér að framan.

Því til stuðnings má benda á að samkvæmt skilmálum deiliskipulags frá árinu 1983 fyrir svæðið kom eftirfarandi fram um byggingarheimildir á lóðinni Stigahlíð 86:

Hús skal vera ein hæð með lágu risi en leyfilegt er að hluti þess sé tvær hæðir. • Grunnflötur húss að bílageymslu meðtalinni má vera allt að 200,0 m² + 80,0 m² á annarri hæð eða allt að 240,0 m² ef húsið er einnar hæðar. • Hámarkshæð húsa frá uppgefnum hæðarkóta aðalgólfs má vera 6.0 m. • Húsagerð er að öðru leyti frjálts, en áriðandi er að hús falli vel að landi. (Lýsing skv. umsögn skipulagsfulltrúa 25.5.2023).

Þarna kemur með skýrum hætti fram hvaða heimildir voru veittar. Framkvæmdaheimildir eru aftur á móti alls ekki skýrðar með fullnægjandi hætti í nýja hverfisskipulaginu.

Mikilvægt er að íbúar sem eiga hagsmuna að gæta þurfi ekki að leggjast sjálfir í mikla rannsóknarvinnu og bera saman eldra/gildandi deiliskipulag og nýja tillögu til að átta sig á grundvallarbreytingum á skipulagi sem varða hagsmuni þeirra heldur þarf slík málsmeðferð að samræmast kröfum sem gerðar eru um framsetningu breytinga í slíku skipulagi.

Verður að telja þá annmarka sem eru á framsetningu hins kærða hverfisskipulags fyrir Stigahlíð austur og vestur, sbr. skilmála 3.2.4 í skipulagsskilmálum Hlíðahverfis sem er hluti af nýju hverfisskipulagi í Reykjavíkurborg fyrir Háteigshverfi, Hlíðahverfi og Öskjuhlíðarhverfi sem birt var 6. september 2024, sbr. auglýsing nr. 1010/2024, auk efnisannmarka sem áður hefur verið fjallað um, það verulega að það beri að fella úr gildi.

8. Krafa um úrskurð um stöðvun framkvæmda

Kærendur krefjast einnig úrskurðar nefndarinnar um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða sem eru hafnar eða yfirvofandi, 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 hverfisskipulagið sé í samræmi við lög. Slík ákvörðun hefur þýðingu á þessu stigi málsins og samrýmist hagsmunum eigenda allra þeirra lóða sem mál þetta varðar, jafnt þeirrar óbyggðu að Stigahlíð 86 og hinna sem eiga einbýlishús sem standa á næstu lóðum í ljósi þess vafa sem er uppi um lögmæti þeirrar skipulagsáætlunar sem býr að baki.

Kærendur telja brýnt að ekki verði hafnar framkvæmdir á lóðinni Stigahlíð 86 fyrr en fyrir liggur hvort hverfisskipulagið fyrir Stigahlíð austur og vestur, sbr. skilmálaeiningu 3.2.4., verður fellt út gildi.

9. Almennur áskilnaður

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

Virðingarfyllst,

LOGOS lögmannsþjónusta

Maren Albertsdóttir lögmaður

Samantekt yfir helstu gögn málsins og hlekk:

- Gögn vegna hverfisskipulags:
 - o [1. Skipulagsskilmálar breyttir 30. ágúst 2024.](#)
 - o [2. Fundargerð borgarráðs frá 11. júlí 2024](#)
 - o 3. Gögn er varða afgreiðslu hverfisskipulags Hlíðahverfis 3.2 eru í [hlekk](#) við fundargerð umhverfis og skipulagsráðs frá 26. júní 2024. Vakin er athygli á því að útgáfa skipulagsskilmála fyrir Hlíðar 3.2 breytt 14. júní 2024 er ekki á meðal þessara gagna, heldur er þar einungis að finna breytta útgáfu skipulagsskilmála fyrir Háteigshverfi 3.1
- Gögn vegna byggingarleyfis:
 - o 1. [Fundargerð byggingarfulltrúa 24. september 2024:](#)
 - o 2. [Umsögn skipulagsfulltrúa 12. september 2024.](#)
 - o 3. [Umsögn skipulagsfulltrúa frá 25. maí 2023.](#)



USK24100075
USK23090210
og
SN150531

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Reykjavík, 6. nóvember 2024

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar í málum:

- **kæra nr. 114/2024 dags. 5. október 2024**114/2024, kærendur Ragnar Ármannsson og Sigríður Kristín Axelsdóttir, eigendur einbýlishúss á lóðinni Stigahlíð 88,
- **kæra nr. 115/2024 dags. 5. október 2024**115, kærendur Böðvar Þórisson og Hrefna Sigfinnsdóttir, eigendur einbýlishúss á lóðinni Stigahlíð 84.
- **kæra nr. 116/2024 dags. 6. október 2024.**, kærendur Eydís B. Hilmarsdóttir og Jón Sigurðsson, eigendur einbýlishúss á lóðinni Stigahlíð 82,

Í framangreindum kærum er kærð ákvörðun Reykjavíkurborgar um að samþykkja nýtt hverfisskipulag fyrir borgarhluta 3; Háteigshverfi, Hlíðarhverfi og Öskjuhlíðarhverfi. Að auki er kærð ákvörðun borgarinnar um útgáfu byggingarleyfis fyrir Stigahlíð 86, og er farið fram á stöðvun framkvæmda á grundvelli 1. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011.

Mun Reykjavíkurborg í umsögn sinni lýsa afstöðu borgarinnar til allra þriggja kæranna.

1. Málavextir

1.1. Gildandi hverfisskipulag – Tilvísun í málsnúmer SN150531

Deiliskipulag frá 18. júlí 1983 var í gildi fyrir Stigahlíð vestur (Fylgiskjal 1), ásamt skilmálum (Fylgiskjal 2), allt þar til gildandi hverfisskipulag tók formlega gildi, þann 6. september 2024 með birtingu auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda. Allar upplýsingar um nýsamþykkt hverfisskipulag Hlíðarhverfis má nálgast á vefsvæði Reykjavíkurborgar,¹ t.d. almenn greinargerð, samráðsskýrsla, byggðakönnun Hlíða, I. og II. hluti, skipulagsskilmálar og að lokum skipulagsuppdrættir. Verður vikið nánar að málsmeðferð hverfisskipulagsins og athugasemdum í kafla 5 hér að neðan, en um er að ræða gerð nýs deiliskipulags fyrir borgarhlutann sem hefur verið í vinnslu í að verða 10 ár.

Flest einbýlishús syðst í Stigahlíð vestur eru byggð á árunum 1985 – 1987. Lóðin Stigahlíð 86 er þó ennþá óbyggð, en um er að ræða 856fm lóð í enda botnlanga við Stigahlíð.

Innan yfirfærðs byggingarreits samkvæmt eldri deiliskipulagi (Fylgiskjal 2) var heimilt að byggja 280fm. Í gildandi nýju hverfisskipulagi er heimilað hámarks byggingarmagn 385fm, og heimil bygging einbýlishúss með hámarks mænishæð 8,5m. Yfirfært nýtingarhlutfall á lóð er 33%, en

¹ Hlekkur inn á öll gögn hverfisskipulags borgarhluta 3 - Hlíðar (sótt 21. október 2024):
<https://reykjavik.is/hverfisskipulag/hlidar>



með skipulaginu verður nýtt hámarks nýtingarhlutfall á lóð 45%. Með skipulaginu breytist einnig nýtingarhlutfalla annarra einbýlishúslóða í hverfinu, sem er hækkað fyrir flestar lóðir upp í 45%, en getur hæst orðið 50%.²

1.2. Byggingarleyfisumsókn lóðarhafa að Stigahlíð 86 – Tilvísun í málsnúmer USK23090210

Þann 18. apríl 2023 sækir umsækjandi Ólafur Óskar Axelsson hjá VA Arkitektum, f.h. lóðarhafa, um byggingarleyfi til þess að byggja 2ja hæða einbýlishús á lóðinni (Fylgiskjal 3). Lóðarhafi og skráð eigandi lóðarinnar er Ingibjörg Kristjánsdóttir.

Skipulagsfulltrúi skilaði inn umsögn dags. 25. maí 2023. Var umsögn skipulagsfulltrúa neikvæð, þar sem byggingarmagn og form byggingar var umfram heimildir í gildandi deiliskipulagi frá 1983.

Með tölvupósti dags. 13. júní 2023 sendi umsækjandi erindi til skipulagsfulltrúa, þar sem hann óskar eftir endurskoðun á umsögn skipulagsfulltrúa. Var slíkri endurskoðun hafnað.

Umsækjandi dró þá umsókn sína til baka og tilkynnti slíkt með tölvupósti dags. 19. september 2023. Daginn eftir, eða 20. september 2023 lagði umsækjandi, Ólafur Óskar Axelsson, aftur inn umsókn um byggingarleyfi, f.h. skráðs eiganda lóðarinnar. Aftur var sótt var um leyfi til þess að byggja 2ja hæða einbýlishús á lóðinni (Fylgiskjal 4)

Málið var tekið fyrir á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 10.10.2023. Þar var málinu „frestað og vísað til umsagnar og/eða til grenndarkynningar hjá skipulagsfulltrúa.“ Var málinu vísað til verkefnastjóra skipulagsfulltrúa. (Fylgiskjal 5)

Á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa, dags. 12. september 2024 var málið svo tekið fyrir. Er þar bókað undir lið nr. 29:³

Stigahlíð 86 - USK23090210

Á embættisafgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 12. október 2023 var lagt fram erindi frá afgreiðslufundi byggingarfulltrúa frá 10. október 2023 þar sem sótt er um leyfi til að byggja steinsteypt, 2ja hæða einbýlishús með innbyggðri bílgeymslu, að hluta einangrað að utan og klætt læstri málmklæðningu á lóð nr. 86 við Stigahlíð. Erindinu var vísað til meðferðar hjá verkefnastjóra og er nú lagt fram að nýju ásamt umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 12. september 2024.

Umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 12. september 2024, samþykkt.

Málið var aftur tekið fyrir á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa þann 17. september 2024 undir lið nr. 42.⁴ Var málinu frestað og umsækjanda bent á að lagfæra þyrfti skráningu og var umsækjanda jafnframt sent viðhengi með athugasemdarblaði (Fylgiskjal 6 og 7).

² Hlekkur inn á gildandi skipulagsskilmála fyrir hverfisskipulag Hlíðar 3.2. (sótt október 2024):

https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-09/3.2-skilmalaeiningar_30-08-2024_1.pdf

³ Fundargerð skipulagsfulltrúa 12. september 2024 má nálgast hér (sótt 9. október 2024):

<https://reykjavik.is/fundargerdir/afgreiðslufundur-skipulagsfulltrua-fundur-nr-980>

⁴ Fundargerð byggingarfulltrúa má 17. september 2024 nálgast hér (sótt 9. október 2024):

<https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-09/afgreiðslufundur-byggingarfulltrua-17.-september-2024.pdf>



Málið var aftur tekið fyrir á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa þann 24. september 2024 undir lið nr. 62.⁵ Þar voru byggingaráform samþykkt þar sem umsóknin samræmdist ákvæðum laga um mannvirki nr. 160/2010.

Í fundargerð kemur fram:

Sótt er um leyfi til að byggja steinsteypt, 2ja hæða einbýlishús með innbyggðri bílgeymslu, að hluta einangrað að utan og klætt læstri málmklæðningu á lóð nr. 86 við Stigahlíð. Erindi fylgir bréf hönnuðar dags. 9. september 2023. Umsögn skipulagsfulltrúa dags. 12. september sl., fylgir erindi. Stærð 385,1 ferm., 1.305,5 rúmm. Gjald kr. 14.500. Samþykkt. Samræmist ákvæðum laga nr. 160 / 2010.

Í tilkynningu um afgreiðslu byggingarfulltrúa þann 24. september 2024, send til umsækjanda 7. október 2024 (Fylgiskjal 8) kemur eftirfarandi fram:

„Frágangur á lóðamörkum verði gerður í samráði við lóðarhafa aðliggjandi lóða. 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. Áskilin lokaúttekt byggingarfulltrúa.

Ef gátlisti byggjanda fylgir með þessari tilkynningu eru næstu skref að fá formlega útgefið byggingarleyfi og greiða öll gjöld. Athugaðu að samþykkt umsókn er ekki jafngildi byggingarleyfis. Það má ekki hefja framkvæmdir fyrr en formlegt byggingarleyfi hefur verið gefið út.“

2. Kröfugerð

Kærendur krefjast þess að ákvörðun Reykjavíkurborgar að samþykkja nýtt hverfisSKIPULAG fyrir Hlíðahverfi verði felld úr gildi. Að auki krefjast kærendur þess að felld verði úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúa um að samþykkja byggingarleyfi fyrir Stigahlíð 86. Einnig að nefndin útskurði um stöðvun framkvæmda á meðan málið er til úrlausnar. Kæran er lögð fram á grundvelli 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 59. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki.

Reykjavíkurborg krefst þess að kröfum kæranda verði hafnað og að kröfu um að fella úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúa um að samþykkja byggingarleyfi, og stöðvunarkröfu kæranda, verði báðum vísað frá.

3. Málsástæður og lagarök kæranda

Kærendur telja að nýtt hverfisSKIPULAG fyrir Hlíðahverfi hafi í för með sér verulegar breytingar á deiliskipulagi fyrir hverfið Stigahlíð vestur, en þar hafi gilt deiliskipulag frá árinu 1983. Að mati kæranda voru þessar breytingar ekki kynntar með fullnægjandi hætti.

Af kærugögnum má ráða að helstu málsástæður kæranda séu þessar:

- Annmarkar hafi verið á málsmeðferð við gerð hverfisSKIPULAGS Hlíðar, 3.2., einkum skilmálaeiningar 3.2.4., og hún ekki í samræmi við lög,

⁵ Fundargerð byggingarfulltrúa 24. september 2024 má nálgast hér (sótt 9. október 2024):

<https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-09/afgreidslufundur-byggingarfulltrua-24.-september-2024.pdf>



- Byggingarleyfi byggi því ekki á fullnægjandi heimild og því beri að fella það úr gildi,
- Beita þurfi stöðvunarkröfu á meðan málið er til úrlausnar,
- Ekki nægilega fram komið hvers vegna verið er að breyta deiliskipulaginu að þessu leyti og ekki sé ljóst hvers vegna sérstakar breytingar voru gerðar varðandi þessa einu lóð, sbr. mögulegt brot á réttmætisreglu og jafnræðisreglu,
- HverfisSKIPulagið varða hagsmuni kæranda, t.d. hvað varðar birtu, útsýni og skuggavarp.
- HverfisSKIPulagið veiti heimild til að byggja á lóðinni Stigahlíð 86 umtalsvert hærra og stærra hús en heimilað var skv. því deiliskipulagi sem gilt hafði frá árinu 1983.
- HverfisSKIPulagið varði einnig almannahagsmuni og hagsmuni íbúa í hverfinu almennt, þar sem svæðið í kring er mikið útivistarsvæði, þar sem lóðin er hornlóð og staðsett við vinsælan göngustíg.

Málsástæðum og lagarökum kæranda er nánar útlistað í kæru.

4. Afstaða Reykjavíkurborgar – Afstaða vegna byggingarleyfisumsóknar

4.1. Stöðvunarkrafa - Samþykkt byggingaráform

Varðandi kröfu kæranda um úrskurð um stöðvun framkvæmda, þá hefur ekki verið gefið út byggingarleyfi fyrir Stigahlíð 86, heldur hafa byggingaráform verið samþykkt, sbr. fundargerð byggingarfulltrúa dags. 24. september s.l.⁶

Umsækjanda var tilkynnt um samþykkt byggingaráforma með tilkynningu þess efnis dags. 7. október s.l. (Fylgiskjal 8). Þessi tilkynning veitti umsækjanda ekki heimild til að hefja byggingarframkvæmdir, sbr. 3. mgr. 2.4.2. gr. byggingareglugerðar, og eins og kemur fram í tilkynningunni:

„Ef gátlisti byggjanda fylgir með þessari tilkynningu eru næstu skref að fá formlega útgefið byggingarleyfi og greiða öll gjöld. Athugaðu að samþykkt umsókn er ekki jafngildi byggingarleyfis. Það má ekki hefja framkvæmdir fyrr en formlegt byggingarleyfi hefur verið gefið út.“

Krafa um stöðvun framkvæmda á því ekki við á þessum tímapunkti og byggir ekki á kæránlegri ákvörðun, sbr. 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hafnar Reykjavíkurborg því að úrskurðað verði um stöðvunarkröfu, og krefst þess að kröfu um slíkt verði vísað frá.

Undirrituð sendi tölvupóst þess efnis á Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála þann 8. október s.l. (Fylgiskjal 9)

4.2. Umsókn umsækjanda um byggingarleyfi og umsögn skipulagsfulltrúa dags. 25. maí 2023

Í umsögn skipulagsfulltrúa dags. 25. maí 2023 (Fylgiskjal 10) vegna byggingarleyfisumsóknar umsækjanda, kemur fram að hverfisSKIPulag Hlíðahverfis verði auglýst á næstu misserum og líklegt að byggingarheimildum fyrir lóðina verði breytt og þær auknar að einhverju marki. Var

⁶ Fundargerð byggingarfulltrúa 24. september 2024 má nálgast hér (sótt 9. október 2024):

<https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-09/afgreidslufundur-byggingarfulltrua-24.-september-2024.pdf>



umsögnin neikvæð, eins og áður er rakið, á þeim grundvelli að þágildandi deiliskipulag (frá 1983) heimili ekki það byggingarmagn sem umsóknin og fylgigögn tiltók.

Hönnuður og umsækjandi að byggingarleyfi fyrir Stigahlíð 86 lagði inn greinargerð til borgarinnar í kjölfar neikvæðrar umsagnar skipulagsfulltrúa. Greinargerðin er dags. 19. september 2023 (Fylgiskjal 11). Þar óskaði umsækjandi eftir endurskoðun á ofangreindri umsögn. Voru helstu rök hönnuðar sú að landhalli væri slíkur á lóðinni að aðalrymi hússins væri flest á efri hæð þess. Því væri raunhæð hússins 5,11m, samkvæmt aðaluppdrætti sem fylgdi með umsókninni, þar sem neðri hæð væri að einhverju leiti niðurgrafin. Þannig hefðu lóðir þessara efri húsa í Stigahlíð nokkra sérstöðu. Að auki benti hönnuður á að stærðartakmörkun sú sem væri í þágildandi skilmálum (280fm) ættu ekki við í raun, þar sem flestar aðliggjandi lóðir, og ef ekki allar, hefðu mun stærri fermetratölu, eða allt upp í 482fm (t.d. Stigahlíð 80). Því óskaði umsækjandi eftir endurskoðun á umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 25. maí 2023. Vísaði umsækjandi einkum til jafnræðisreglunnar í þessum efnunum.

Neikvæð umsögn skipulagsfulltrúa var þó ekki afturkölluð né endurskoðuð, þrátt fyrir ofangreind andmæli og greinargerð hönnuðar. Stóð því sú umsögn þar til nýtt hverfisSKIPULAG tók gildi, nánar tiltekið þann 6. september 2024. Endurvakti umsækjandi þá byggingarleyfisumsókn sína, sem fékk jákvæða umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 12. september 2024 (Fylgiskjal 12). Í umsögn skipulagsfulltrúa voru ekki gerðar athugasemdir við að gefið yrði út byggingarleyfi, þar sem það þótti „ljóst að byggingarmagn og form er í samræmi við gildandi skilmála og innan byggingarreits eins og hann er afmarkaður í hverfisSKIPULAGI.“

Í kjölfar jákvæðrar umsagnar skipulagsfulltrúa, dags. 12. september 2024, var veitt samþykki til byggingaráforma, eins og áður er rakið, á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa þann 24. september 2024 (Fylgiskjal 8). Umsóknin samræmdist ákvæðum laga um mannvirki nr. 160/2010, en samkvæmt 11. gr. þeirra laga verða byggingaráform aðeins samþykkt ef fyrirhuguð mannvirkjagerð er í samræmi við skipulagsáætlanir viðkomandi svæðis.

Hefur ekkert komið fram sem hnekk getur ákvörðun byggingarfulltrúa um samþykki byggingaráforma, enda byggja fyrirhugaðar framkvæmdir á gildandi skipulagsskilmálum. Ber að vísa frá kröfu um ógildingu byggingarleyfis á grundvelli 2. mgr. 26. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, þar sem ekki hefur verið gefið út byggingarleyfi.

Áskilur Reykjavíkurborg sér rétt til að koma frekari sjónarmiðum á framfæri ef frekari ábendingar berast við útgáfu byggingarleyfis, þegar og ef að því kemur.

5. Afstaða Reykjavíkurborgar - HverfisSKIPULAG

Reykjavíkurborg hafnar þeim málsástæðum og þar með kröfu kæranda að fella úr gildi hverfisSKIPULAG Hlíðanna, enda hefur að mati Reykjavíkurborgar ekkert komið fram sem hnekk getur málsmeðferð eða efni þeirrar ákvörðunar. Verða sjónarmið og afstöðu borgarinnar hvað þetta varðar gerð skil í þessum kafla.

Reykjavíkurborg telur rétt að gera grein fyrir því sérstaklega í þessari umsögn hvað sé hverfisSKIPULAG, og hvaða reglur gildi þar um framsetningu og málsmeðferð, sérstaklega í ljósi þess að kærendur vísa til þess í kæru og byggja hana á því að verulegir annmarkar hafi verið á ákvörðun hins gildandi hverfisSKIPULAGS. Verða hér rakin þau lagaákvæði sem við eiga, sem og farið yfir nærri áratugatímabil málsmeðferðar, samráð og aðra þætti í málsmeðferð við gerð og samþykki hverfisSKIPULAGSINS hjá borginni.



5.1. Aðalskipulag og deiliskipulag

Eins og er greint frá í málavöxtum, hefur nýtt hverfisskipulag fyrir Hlíðarhverfið verið í meðferð frá árinu 2015. Var tillagan unnin í samræmi við ákvæði skipulags- og byggingarlaga þar sem um nýtt deiliskipulag væri að ræða. Ítarlegt samráð var haft við íbúa og hagaðila, eins og útlistað verður í kaflanum hér að neðan. Þar kemur fram að kærendur hafi haft margvísleg tækifæri á að koma athugasemdum sínum á framfæri meðan skipulagið var í kynningu, sem þau nýttu sér ekki.

Í aðalskipulagi skal byggja á markmiðum skipulagslaga nr. 123/2010. Þar er lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags er varðandi landnotkun, takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstur, þ.m.t. þéttleika byggðar, á meðan deiliskipulag er skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reit innan sveitarfélags, sbr. 37. gr. skipulagslaga.

Í VIII. kafli skipulagslaga er fjallað um deiliskipulagsáætlanir, stefnu, gerð, kynningu og samráð, og afgreiðslu. Skipulagsskilmálar í deiliskipulagi, eða í þessu tilviki hverfisskipulagi, eru bindandi ákvæði um útfærslu skipulags, svo sem um byggðamynstur, byggingarlínur, útlit mannvirkja og form, fjölda bílastæða, hæðarlegu, götur, stíga, gróður og girðingar, sbr. 25. liður 2. gr. skipulagslaga. Samkvæmt 37. gr. skipulagslaga er **deiliskipulag skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reit innan sveitarfélags**, og þar eru teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa.

Borgarhluti 3 Hlíðar er eitt slíkt afmarkað skipulagssvæði, en innan þess eru þrjú hverfi sem hvert um sig fær sitt hverfisskipulag. Þau eru hverfisskipulag fyrir Háteigshverfi, Hlíðarhverfi og Öskjuhlíðarhverfi. Ofangreindar hverfisskipulagsáætlanir eiga sér því fullnægjandi stoð í aðalskipulagi Reykjavíkurborgar, enda er í áætlununum byggt á stefnu aðalskipulags og stefnan útfærð fyrir viðkomandi borgarhluta og hverfi innan hans.

5.2. Hverfisskipulag – framsetning

Í 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er fjallað um deiliskipulag, eins og fyrr greinir. Í 5. mgr. 37. gr. er fjallað sérstaklega um hugtakið **hverfisskipulag**, og er þá vísað í það þegar deiliskipulag er unnið í þegar byggðu hverfi. Geti þá almennar reglur um varðveislu og húsakönnun átt við, en þó er meginreglan sú að um málsmeðferð gilda reglur deiliskipulags.

Um hugtakið hverfisskipulag vísast einnig til skipulagreglugerðar nr. 90/2013. Þar er að finna skilgreiningu á hverfisskipulagi, sbr. gr. 13 skipulagsreglugerðar:

Hverfisskipulag: Tegund deiliskipulags fyrir þegar byggð hverfi þar sem vikið er frá kröfum sem gerðar eru um framsetningu deiliskipulags fyrir nýja byggð.

Við nánari skoðun á 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga, sem og þá 6. mgr. sömu greinar, er ljóst að hverfisskipulag er í raun deiliskipulagsgerð í **þegar byggðu hverfi**.

5. mgr. ☐ Þegar unnið er deiliskipulag í þegar byggðu hverfi skal lagt mat á varðveislugildi svipmóts byggðar og einstakra bygginga sem fyrir eru, með gerð húsakönnunar. Þegar unnið er að slíku hverfisskipulagi er heimilt að víkja frá kröfum um framsetningu sem gerðar eru til deiliskipulagsáætlana í nýrri byggð og leggja frekar áherslu á almennar reglur um yfirbragð ... ¹⁾ byggðarinnar auk almennra rammaskilmála.



Reglur um málsmeðferð deiliskipulags gilda um hverfisSKIPULAG eftir því sem við á (feitletrað).

6. mgr. ☐ **Við deiliskipulagsgerð í þegar byggðu hverfi** getur sveitarfélag ákveðið að skilgreina afmarkað svæði sem þróunarsvæði þar sem vinna skal hefðbundið deiliskipulag. Í slíkri áætlun skal tilgreina framkvæmdatíma áætlunarinnar sem skal vera a.m.k. fimm ár en ekki lengri en fimmtán ár. Framkvæmdatími áætlunarinnar hefst við gildistöku áætlunarinnar en ef hann er ekki tilgreindur skal miða við fimmtán ár.

Þess skal sérstaklega geta að í frumvarpi því sem varð að gildandi skipulagslögum nr. 123/2010 var ekki að finna ákvæði um hverfisSKIPULAG, heldur kom það inn í löginn í meðförum Alþingis sem hugtak yfir skipulagsskilmála í þegar byggðu hverfi, eða eins og segir í nefndarálitum umhverfisnefndar, þskj. 1464:⁷

Nefndin ræddi nokkuð ítarlega deiliskipulag í þegar byggðu hverfi. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið þess efnis að slíkt skipulag reyndist illa í grónum hverfum og nauðsynlegt væri að koma á hverfisSKIPULAGI sem gerði sveitarstjórn kleift að víkja frá kröfum um framsetningu sem gerðar eru til deiliskipulagsáætlana í nýrri byggð og leggja frekar áherslu á almennar reglur um yfirbragð og varðveislugildi byggðarinnar auk almennra rammaskilmála. Þessar reglur væri hægt að setja í sameiningu og samvinnu við íbúa auk þess sem unnt yrði að skilgreina afmörkuð þróunarsvæði. Telur nefndin um mjög athyglisverða hugmynd að ræða sem geti flýtt skipulagsferli og henti mun betur fyrir eldri hverfahluta sveitarfélaga. Í slíku hverfisSKIPULAGI þyrfti ekki að uppfylla sömu kröfur og í áætlunum um nýja byggð varðandi byggingarreiti, byggingarlínur, kótasetningu, nýtingarhlutfall og byggingarmagn heldur yrði unnt að setja almennar reglur um yfirbragð byggðar með aukinni áherslu á að kortleggja sérkenni hennar og setja almenna rammaskilmála um breytingu á eldra húsnæði. Nefndin leggur til breytingu á 37. gr. þessu til samræmis og að frekari reglur um hverfisSKIPULAG verða settar í reglugerð.

Í framhaldsnefndarálitum eftir 2. umræðu, þskj. 1488,⁸ tekur nefndin frekar á útfærslum hverfisSKIPULAGS, þannig að skýrt yrði hvaða reglur gilda um gerð slíks skipulags, kynningu þess, samráð, o.s.fr.v. Þar áréttar nefndin að slíkt skipulag skuli vera hliðstætt deiliskipulagi og gilda þá í grónum hverfum í stað þess, sbr.:

...áréttar [nefndin] jafnframt að skipulaginu er ætlað að vera hliðstætt deiliskipulagi og gilda þá í grónum hverfum í stað þess. Almennar málsmeðferðarreglur sem gilda um deiliskipulag varðandi kynningu, samráð, auglýsingu, samþykkt o.fl. eiga því við um gerð hverfisSKIPULAGS. Til að taka af allan vafa hvað þetta varðar leggur nefndin til breytingu á ákvæðinu.

Til að taka af allan vafa hér um, var nýjum málslið bætt við 5. mgr. í breytingartillögum:

Við. 37. gr. Við 5. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: *Reglur um málsmeðferð deiliskipulags gilda um hverfisSKIPULAG eftir því sem við á.*

Þannig var áréttað enn frekar að hverfisSKIPULAG er deiliskipulag, sem heimilt er að gera í þegar byggðum hverfum, sbr. 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga. Ofangreint styður minnisblað ritað af Hjalta Steinþórssyni hrl., dags. 28. september 2016 (Fylgiskjal 13).

⁷ Nefndarálit um frv. til skipulagslaga, þskj. 1464 (2010) <https://www.althingi.is/altext/138/s/1464.html>

⁸ Framhaldsnefndarálit um frv. til skipulagslaga, þskj. 1488 (2010) <https://www.althingi.is/altext/138/s/1488.html>



Þá veitir 5. mgr. 37. gr. heimild til frávíks frá almennum reglum um framsetningu deiliskipulags. Við slíkar forsendur þarf strangt til tekið ekki að fullnægja þeim kröfum um framsetningu sem gerðar eru til deiliskipulagsáætlana í nýrri byggð. Áréttar Reykjavíkurborg að hér sé um að ræða **heimild** sem er þá eingöngu bundin við framsetningu, sbr. kafla 5.5. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013.

Þar sem um heimildarákvæði ræðir, er það skipulagsfulltrúi sem hefur val um það hvenær og þá hvort embættið kjósi að nýta sér heimildina til frávíks frá þeim reglum sem annars gilda um framsetningu deiliskipulags.

5.3. HverfisSKIPULAG Hlíðarhverfis, hluti 3.2. – málsmeðferð

Við gerð hverfisSKIPULAGS vegna Hlíðarhverfis, hluti 3.2., var farið að öllu leiti eftir þeim kröfum sem sem gilda um gerð á nýju deiliskipulagi. Í því sambandi má benda á að skipulagsfulltrúi kaus í reynd að ganga lengra en lög gera ráð fyrir við gerð nýs deiliskipulags, t.a.m. er varðar tímafresti auglýsinga og samráðs, sbr. 41. gr. skipulagslaga. Deiliskipulag skal auglýsa með 6 vikna fresti, sbr. 41. gr. skipulagslaga og gr. 5.6.2. skipulagsreglugerðar. HverfisSKIPULAG Hlíðanna var hins vegar auglýst frá 16. nóvember 2023 til og með 1. febrúar 2024, eða nánar tiltekið í 11 vikur.

HverfisSKIPULAGIÐ fellur jafnframt vel að ramma viðfangsefnis í gr. 5.3.3. skipulagsreglugerðar, og á sér stoð í 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga, eins og fyrr greinir. Í ákvæðum þeim sem eiga undir gr. 5.3.3. skipulagsreglugerðar er tekið á almennum reglum og skipulagsskilmálum, leiðbeiningum og fyrirmælum um umfang og viðhald, og skilmála um nýtingarmagn og byggingarmagn. Jafnframt eru framkvæmdaheimildir skilgreindar í gildandi hverfisSKIPULAGI með skýrum hætti, sem byggir á því nýtingarmagni og byggingarmagni sem heimilt er, skv. skilmálum skipulagsins.

Í þessum efnum vísast einnig til gr. 5.3.3.3., en þar segir:

Í hverfisSKIPULAGI skal setja almennar reglur eða skilmála um yfirbragð, þróun og varðveislu byggðarinnar m.a. með hliðsjón af húsakönnun. Taka skal afstöðu til ónýttar byggingarheimilda ef fyrir liggja. Heimilt er að setja fram almennar reglur, leiðbeiningar og fyrirmæli um umfang og yfirbragð mannvirkja, breytingar og viðhald húseigna í stað byggingarreita og skilmála um nýtingarhlutfall eða byggingarmagn, að því tilskyldu að framkvæmdaheimildir séu skýrðar með fullnægjandi hætti.

Grein 5.3. – gr. 5.7. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 fjallar að öðru leiti um gerð deiliskipulags, og þá málsmeðferð sem er við afmörkun og efnistöð, framsetningu, kynningu og auglýsingu deiliskipulagstillögu og afgreiðslu. Í gr. 5.8. sömu reglugerðar er svo tekið á breytingum á deiliskipulagi, t.a.m. hvað varðar framsetningu gagna, greinargerð og málsmeðferð og framkvæmd við grenndarkynningu, og vísast nánar í þau ákvæði.

5.4. HverfisSKIPULAG í borgarhlutum Reykjavíkurborgar – almennt

Málsmeðferð við gerð á deiliskipulagi fer fram á grundvelli skipulagslaga, sbr. ákvæði 1. mgr. 41 gr. sbr. 4. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr.123 / 2010. Var því farið með skipulagstillöguna um nýtt hverfisSKIPULAG sem nýtt deiliskipulag, enda ber hverfisSKIPULAG að fylgja sömu reglum og við gerð nýs deiliskipulags, eins og rakið hefur verið hér í kaflanum að ofan.



Fljótlega eftir gildistöku gildandi skipulagslaga nr. 123/2010 hófst undirbúningur að gerð hverfisSKIPULAGS í Reykjavík í 10 borgarhlutum: Árbæ, Breiðholt, Hlíðar, Háaleiti og Bústaðarhverfi, Laugardal, Grafarvog, Grafarholt, Kjalarnes, Vesturbær og Miðbær. Stefnan er að leggja fram nýtt hverfisSKIPULAG fyrir alla ofangreinda borgarhluta, og í ríku samráði við íbúa og hagaðila í borgarhlutunum og hverfunum innan þeirra. HverfisSKIPULAG í Reykjavík mun leysa af hólmi eldri deiliskipulagsáætlanir í hverju hverfi, sem verða jafnframt felldar úr gildi við samþykkt hverfisSKIPULAGS. Er hverfisSKIPULAG fyrir þrjú hverfin í borgarhluta 3 Hlíðum sú þriðja skipulagsáætlun sem hlotið hefur formlega afgreiðslu og tekið gildi. Hinar hverfisSKIPULAGSáætlanirnar sem hafa tekið gildi eru hverfisSKIPULAG fyrir þrjú hverfi í borgarhluta 7 Árbæ, sem tók gildi í nóvember 2019, og hverfisSKIPULAG fyrir þrjú hverfi í borgarhluta 6 Breiðholt, sem tók gildi í maí 2022. Vinna og málsmeðferð við hverfisSKIPULAG í borgarhluta 3 Hlíðum hefur í öllum aðalatriðum verið eins og við þessar tvær fyrrnefndu hverfisSKIPULAGSáætlanir.

Þann 15. september 2015 var lögð fram tillaga skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar að skipulags- og matslýsingu fyrir Hlíðar hverfi 3.1. Háteigshverfi, 3.2. Hlíðarhverfi og 3.3. Óskjuhlíðarhverfi. Því hefur hverfisSKIPULAG fyrir hverfi hverfishlutann Hlíðar, 3.2., verið í vinnslu í nærri 10 ár, sbr. tilvísun í mál: SN150531.

Skipulagsfulltrúi tók saman ítarlega greinargerð með skipulagstillögunni, gefin út 31. október 2023, breytt 14. júní 2024 og aftur 30 ágúst 2024.⁹ Er þar útlistað almennt hvað hverfisSKIPULAG sé, sem og markmið þess og stefna.

HverfisSKIPULAG byggir á þeim markmiðum sem koma fram í gildandi aðalskipulagi og ætlað er að stuðla að jákvæðri þróun Reykjavíkur með því að gera hverfi borgarinnar vistvænni, sjálfbærari og meira heilsueflandi og þróa byggðina í takt við breyttar áherslur í samfélaginu, eins og segir í greinargerðinni. Tilgangur hverfisSKIPULAGSINS er að bæta samfélagið, auka gæði byggðarinnar og innleiða vistvænar og sjálfbærar lausnir. Með því að sameina eldri deiliskipulagsáætlanir í eitt hverfisSKIPULAG er verið að einfalda til muna gerð og eftirfylgni áætlana. Í forvinnu hverfisSKIPULAGSINS kom í ljós að helstu breytingarnar í eldri hverfum borgarinnar voru minni háttar breytingar, svo sem hóflegar viðbyggingar, óskir um aukaíbúðir, smágerð atvinnustarfsemi og óskir um kvisti og svalir, en málsmeðferð slíkra atriða getur verið mjög íþyngjandi ef ekki er gert ráð fyrir þeim í gildandi skipulagi. Að auki þjónar hverfisSKIPULAG því mikilvæga hlutverki að innleiða vistvænar áherslur gildandi aðalskipulags. Þessi innleiðing fer fram í gegnum gátlista um vistvæna byggð sem er eitt af grundvallarskipulagstækjum hverfisSKIPULAGSINS.

Verið er að vinna að sambærilegu skipulagi fyrir aðra borgarhluta í Reykjavík, eins og fyrr greinir. Í þeirri vinnu er mótuð stefna um breytingar á húsnæði, fjölgun íbúa, samgöngur, græn svæði og styrkingu verslunar og þjónustu í hverfunum. Er ofangreind vinna í fullu samræmi við stefnu borgarinnar í umhverfis- og samgöngumálum, með tilliti til þéttingu byggðar og áherslum á blandaða byggð, aðgengi að grænum svæðum og náttúru, og aðgengi að þjónustu til að bæta félagsauð og lýðheilsu, nálægð við helstu samgönguæðar, skóla, tómsundur, heilsurækt, heilbrigðiskerfi og annað sem stuðlar að bættri lýðheilsu og gæði búsetu í hinu byggða umhverfi.

⁹ Hlíðarhverfi, almenn greinargerð og stefna (2024): https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-09/bh3_samradskyrsla_20-06-2024_mini.pdf



Í greinargerð skipulagsfulltrúa er nánar fjallað um stefnu á áherslu hverfisskipulagsins og stefnu aðalskipulags Reykjavíkur, og meðal annars þá sjö málaflokka sem stefnan er byggð á, og vísast hér nánar í þá greinargerð.¹⁰

5.5. Hverfisskipulag Borgarhluti 3 - Hlíðar – kynning, íbúapátttaka og samráð¹¹

Skipulagsfulltrúi tók einnig saman ítarlega skýrslu vegna íbúapátttöku og samráðs vegna vinnu við gerð hverfisskipulags í borgarhluta 3 Hlíðum. Í þeirri skýrslu kemur fram hvernig íbúapátttöku og samráði fór fram vegna hverfisskipulagstillögunnar.¹² Samráð við gerð hverfisskipulags er lögbundið og byggir á skipulagslögum nr. 123/2010.

Samráðið var víðtækt og náði til margra aðila, og var sérstaklega leitast við að ná til íbúa og hagaðila í borgarhlutanum. Auk þessa var mikilvægur hluti af samráðinu í gegnum upplýsingamiðlun á vefnum <https://reykjavik.is/hverfisskipulag> og á sérstakri undirsíðu um borgarhlutann 3 Hlíðar, sem og á samfélagsmiðlum, í fjölmiðlum og með fræðsluerindum starfsmanna hverfisskipulagsins á fundum og ráðstefnum.

Samráð hverfisskipulagsins er skipt í þrjá fasa, þar sem markmiðið er að ná til sem flestra íbúa og hagaðila í viðkomandi hverfum. Byggir samráðið á lýðræðisstefnu Reykjavíkurborgar.¹³

Í fyrsta fasa í vinnu við hverfisskipulag í Hlíðum, sem stóð frá á september 2015 til apríl 2016, fóru fram fundir með hverfisráði (nú íbúaráði), viðvera í hverfinu, og rýnihópar stofnaðir í gegnum Gallup. Stuðst var við „planning for real“ aðferðarfræðina og haldnir íbúafundir.

Í öðrum fasa samráðsins, sem hófst 19. nóvember 2021 og stóð til 21. janúar 2022, var beitt fjölbreyttum aðferðum. Haldin var sýning á vinnutillögum, m.a á Kjarvalstöðum, íbúum gefin kostur á að taka þátt í viðhorfskönnunum og haldnir íbúafundur sem borgarstjóri stóð fyrir.

Í þriðja fasa samráðsins voru tillögur að hverfisskipulagi lagðar formlega fram og hófst þá lögbundin auglýsing á þremur tillögum innan borgarhlutans, Háteigshverfi, Hlíðahverfi og Öskjuhlíðarhverfi. Tillögurnar voru kynntar opinberlega 16. nóvember 2023 í skipulagsgátt Skipulagsstofnunnar í 11 vikur, eða til 1. febrúar 2024. Þá var opnaður sérstakur kynningarvefur og sýning í þjónustuveri Reykjavíkurborgar í Borgartúni 12–14 með öllum helstu tillögum. Hluti af þessari kynningu var íbúafundur borgarstjóra á Kjarvalsstöðum 21. nóvember og hverfisganga með íbúum 26. nóvember 2023. Boðið var upp á leiðsögn um sýningu hverfisskipulags í þjónustuverinu í Borgartúni miðvikudaginn 10. janúar 2024.

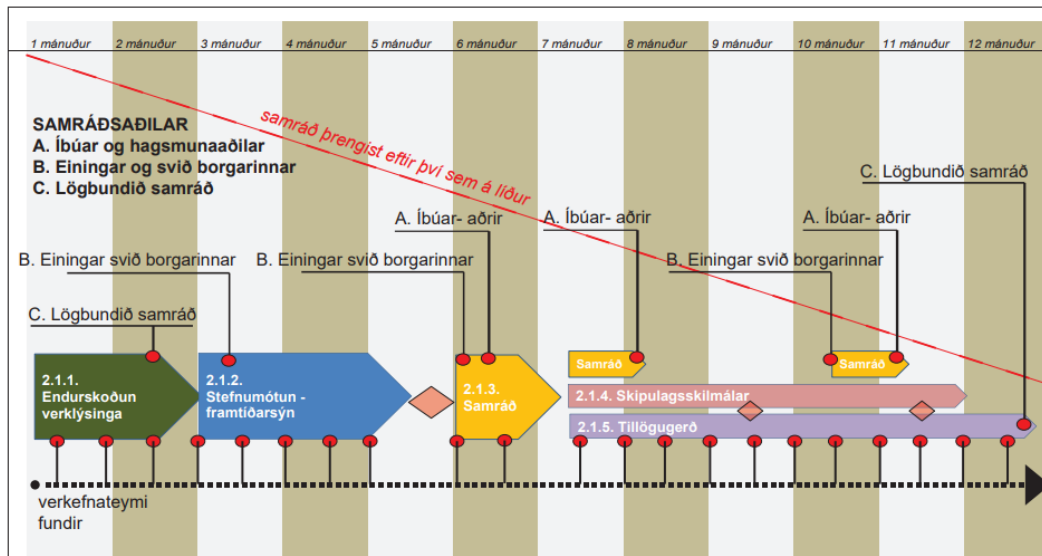
Neðangreind skýringarmynd tekur saman tímafresti er varðar samráðið:

¹⁰ Hlíðarhverfi, almenn greinargerð og stefna, bls. 23: https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-09/bh3_samradskyrsla_20-06-2024_mini.pdf

¹¹ Sjá til hliðsjónar t.d. grein Páls Hreinssonar: „Lagaheimild reglugerða“. Tímarit lögfræðinga, 2. tbl. 2015, bls. 269-270.

¹² Hlekkur inn á samráðsskýrsluna (sótt 29. október 2024): https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-09/bh3_samradskyrsla_20-06-2024_mini.pdf

¹³ Hlekkur inn á gildandi Lýðsræðisstefnu Reykjavíkurborgar 2021-2030 má nálgast hér (sótt október 2024): <https://reykjavik.is/lydraedisstefna>



Mynd 3.1
Skýringarmynd sem sýnir hvernig samráðið var skipulagt og raðað í tímarað. Í upphafi var samráðið opið en þrengdist eftir því sem leið á ferlið. Leitast var við að tengja samráðið við þá verkþætti sem voru í gangi hverju sinni.

Rýnihópar Gallup unnu að framtíðarsýn hverfanna á fyrsta fasa samráðsins. Var þar t.d. tekið mið af þéttingarsvæðum og skilmálum fyrir borgarhlutann. Athugasemdir bárust m.a. frá fasteignaeigendum við Stigahlíð 87, 89, 91, 93, 95 og 97 vegna afmörkun á skilmálaeinungum í tillögum. Var gerð athugasemd við afmörkun þróunarsvæðis á Veðurstofuhæð í tillögum að hverfisskipulagi fyrir Hlíðahverfi. Í svari segir að afmörkun skilmálaeiningarinnar 3.2.4, sem einbýlishúsin við Stigahlíð nr. 87–97 tilheyrar, hafi í tillögum hverfisskipulags verið látin fylgja lóðamörkum viðkomandi lóða eins og oft er í hverfisskipulagi. Skipulagsfulltrúi brást við athugasemdinni með þeim hætti að afmörkun eininganna var breytt til samræmis við landnotkunarafmörkun aðalskipulags.

Nokkrir aðrir aðilar sendu athugasemdir/umsögn: Kópavogsbær, dags. 21. nóvember 2023, Sveinn Orri Tryggvason, dags. 17. desember 2023, Tinna Gilbertsdóttir, dags. 21. og 28. desember 2023, Friðrik Örn Jörgensson, dags. 10. janúar 2024, Iðunn Svala Árnadóttir, dags. 10. janúar 2024, Kristinn Árnason, dags. 10. janúar 2024, Hallbjörn Reynir Hallbjörnsson f.h. Borgarlínu, dags. 11. janúar 2024, Kolbrún Jarlsdóttir, dags. 12. janúar 2024, Bryndís Loftsdóttir, dags. 12. janúar 2024, Veðurstofa Íslands, dags. 15. janúar 2024, Umhverfisstofnun, dags. 16. janúar 2024, Hafsteinn Snæland Grétarsson, dags. 18. janúar 2024, Strætó, dags. 23. janúar 2024, Jón Bjarni Friðriksson, dags. 25. janúar 2024, Harpa Stefánsdóttir, dags. 26. janúar 2024, Minjastofnun Íslands, dags. 30. janúar 2024, Jörgen Már Ágústsson hjá MAGNA lögmönnum f.h. eigendur fasteigna að Stigahlíð 87, 89, 91, 93, 95 og 97, dags. 30. janúar 2024, Dagný Guðmundsdóttir og Sigurður Jónsson, dags. 31. janúar 2024, Hilmar Ingólfsson, dags. 31. janúar 2024, Karl Jóhann Jóhannsson og Kristín Una Sigurðardóttir, dags. 31. janúar 2024, Vegagerðin, dags. 1. febrúar 2024, Guðjón Steinar Þorláksson og Dagbjört Elva Sigurðardóttir, dags. 1. febrúar 2024, Kristín Una Sigurðardóttir og Karl Jóhann Jóhannsson, dags. 1. febrúar 2024, Leó Alexander Guðmundsson og Sigríður V. Jónsdóttir, dags. 1. febrúar 2024, íbúaráð Miðborgar og Hlíða, dags. 1. febrúar 2024, íbúaráð Háaleitis og Bústaðahverfis, dags. 1. febrúar 2024 og Veitur, dags. 1. febrúar 2024.

Var brugðist við ofangreindum athugasemdum eins og kostur var.



Engar athugasemdir bárust frá kærendum.

Skipulagsfulltrúi skilaði jákvæðri umsögn um nýtt hverfisskipulag þann 14. júní 2024. Hverfisskipulag fyrir Háteigshverfi, Hlíðahverfi og Öskjuhlíðarhverfi, borgarhluta 3, ásamt leiðbeiningum, skýrslum og greinagerðum, var svo staðfest í umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkurborgar þann 26. júní s.l., sbr. liður 13 í fundargerð.¹⁴ Hverfisskipulagið var svo samþykkt á fundi borgarráðs þann 11. júlí s.l. og tók formlega gildi 6. september 2024 með birtingu auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda.

Er ljóst af gögnum málsins og þeirri reifun sem hér hefur farið fram, að víðtækt samráð átti sér stað um hverfisskipulagið, jafnvel umfram lögbundinn lágmarkstíma og framsetningu auglýsingar, sbr. 41. gr. skipulagslaga. Kærendur höfðu kost á því að koma að athugasemdum sínum að í öllum fösum samráðsins, sem þau nýttu sér ekki.

5.6. Sjónarmið í hverfisskipulaginu er varðar sérbýli

Í gildandi hverfisskipulagi er víða heimilað að útbúa aukaíbúð í sérbýlishúsum og í bílageymslum við sambýlishús, þar sem aðbúnaður og aðstæður leyfa. Gerð er nánari grein fyrir heimildinni í skilmálalið um íbúðir í viðkomandi skilmálaeiningum. Að auki eru heimilaðar minni viðbyggingar við sérbýlishús til að koma til móts við óskir íbúa um aukið notagildi, og að gera mannvirkin vistvænni, t.d. með því að veita þeim sérbýlum sem þegar eru í hverfinu aukaíbúð. Þetta er einnig í samræmi við þær heimildir sem sérbýli í Árbæ og Breiðholti fengu í nýju hverfisskipulagi árið 2022.

Í þessu samhengi ber að geta að við gerð hverfisskipulags skal taka afstöðu til ónýttra byggingarheimilda á svæðinu, sbr. skipulagsreglugerð gr. 5.3.3.3. Að mati Reykjavíkurborgar er tryggt í gildandi hverfisskipulagi að ekki var vegið að réttindum sem fyrir voru í fyrra deiliskipulagi, heldur síður en svo, þar sem ónýttar byggingarheimildir á svæðinu eru afmarkaðar miðað við nærliggjandi byggð og sjónarmið og markmið skipulagsins. Var t.d. aukið við byggingarmagn flestra einbýlishúsa við skilmálaeiningar 3.2.4. Stigahlíð austur og vestur af þessari ástæðu, nánar tiltekið þar sem stærð margra einbýlishúsa á lóðinni var hvort eð er komin umfram 280fm heimild deiliskipulagsins frá 1983, eins og nánar verður rakið hér í kafla 6.3. Var því flestum þessum lóðum úthlutað aukið byggingarmagn.

Til að gæta jafnræðis og samræmis var sett sama nýtingarhlutfall á þessar lóðir, þ.e.a.s. upp í 45% nýtingarhlutfall.¹⁵ Þær lóðir sem þegar voru komnar með það nýtingarhlutfalli eða þar fram úr, stóðu þó í stað. Er lóð eins kæranda, Stigahlíð 82, ein þeirra lóða sem var þegar komin upp í hærra nýtingarhlutfall en aðrar lóðir í hverfinu, eða 49%. Stigahlíð 82 var því ekki veitt meira byggingarmagn, en þar stendur í dag 435fm einbýlishús.

5.7. Réttmætisreglan

Kærendur byggja á því sjónarmiði að þau telji að ákveðnir sérskilmálar gildi um Stigahlíð 86, og ekki liggja þar að baki málefnaleg sjónarmið. Þannig sé brotið á réttmætisreglunni. Réttmætisreglan feli í sér að allar athafnir stjórnvalda skuli reistar á málefnalegum sjónarmiðum.

¹⁴ fundargerð Umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar frá 26. júní 2024 (sótt október 2024):

<https://reykjavik.is/fundargerdir/umhverfis-og-skipulagsrad-fundur-nr-314>

¹⁵ Hlekkur á skipulagsskilmála vegna Hlíðarhvfis 3.2. Á bls. 110 má sjá hvað yfirfært nýtingarhlutfall var á lóðum við Stigahlíð, og svo nýtt hámarksnýtingarhlutfall á lóðunum (Sótt í október 2024): https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-09/3.2-skilmálaeiningar_30-08-2024_1.pdf



Reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli verða því hverju sinni að vera reist á sjónarmiðum sem eru í beinum og málefnalegum tengslum við þá lagaheimild sem um ræðir.

Engin sérsjónarmið lágu að baki því að auka nýtingarhlutfall lóða við skilmálaeiningu 3.2.4. Stigahlíð austur og vestur, eins og hefur verið rakið hér að ofan. Enginn greinarmunur hefur verið gerður milli íbúa í þessum efnum, enda kemur sérstaklega fram í greinargerð með hverfisskipulaginu, bls. 14:

*Skilmálar hverfisskipulags eru almennir og samræmdir og hafa tekið mið af eldri skilmálum og algengum óskum lóðarhafa um breytingar á húsnæði sínu. **Það ætti að draga úr þörf á sérstökum breytingum á skipulagi fyrir einstaka lóðir.** Þess vegna má gera ráð fyrir að breytingar á hverfisskipulagi verði alla jafna almennar fyrir skilmálaeininguna eða hverfið allt og því umfangsmeiri en svo að grenndarkynning ætti við, sbr. 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Ætla má að meginreglan verði sú að breytingar á hverfisskipulagi verði auglýstar eins og um nýtt skipulag væri að ræða, sbr. 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010*

Því reynir ekki á réttmætisregluna að þessu leiti og hafnar Reykjavíkurborg því að brotið sé á þeirri reglu.

5.8. SAMANTEKT á 5. kafla

Af skipulagslögum og því sem rakið hefur verið hér að ofan telur Reykjavíkurborg ljóst að meðferð hverfisskipulagsins var í samræmi við 1. mgr. 41. gr., sbr. 4. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Málsmeðferð laut að öllu leiti reglum og sömu lögmálum var fylgt og við gerð nýs deiliskipulags, sbr. seinni málsliður 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga.

6. Afstaða Reykjavíkurborgar til einstakra ábendinga og sjónarmiða kæranda

Í þessum kafla skal fara yfir afstöðu borgarinnar til einstakra ábendinga og sjónarmiða er koma fram í kærugögnum kæranda. Verður hvert álitafni útlistað í sérstökum tölulið hér að neðan, eins og unnt er.

6.1. Skipulagsskilmálar hverfisskipulags Hlíðar 3.2. – Stigahlíð 86.

Skipulagsskilmála hverfisskipulagsins má nálgast á heimasíðu Reykjavíkurborgar, undir „Hverfisskipulag fyrir Hlíðar“¹⁶

Í skipulagsskilmálum um Stigahlíð 86, lóð Ál, kemur fram undir kaflanum og skilmálaeiningu 3.2.4. Stigahlíð austur og vestur (bls. 110):

Stigahlíð 86	EL	Y 280 m²	0 m²	
SAMTALS	856 m²	385 m²	0 m²	0.33 → 0.45

og (bls. 111):

Nýbyggingar:

¹⁶ Sjá hlekk inn á skipulagsskilmála vegna Hlíðarhverfis, 3.2.: https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-09/3.2-skilmálaeiningar_30-08-2024_1.pdf



Lóðin Ál - Stigahlíð 86

3.2.4 - Stigahlíð austur og vestur

Heimilt er að byggja nýbyggingu á lóðinni Stigahlíð 86.

Innan aðalbyggingarreits á lóðinni má byggja einbýlishús á einni til tveimur hæðum.

Hámarksbyggingarmagn fyrir lóðina kemur fram í töflu í skilmálalið um viðbótarbyggingarheimildir.

Hámarkshæð útveggja allt að 7 m og hámarks mænishæð 8,5 m.

Um útfærslu lóða segir í skipulagsskilmálum um 3.2.4. Stigahlíð austur og vestur (bls. 114):

„Almennt gildir um útfærslu lóða að gætt sé í hvívetna að því að skerða ekki nýtingu á næstu lóðum. Hér er þó ekki átt við lítils háttar skuggavarp eða útsýnisskerðingu.“

6.2. Nýtingarhlutfall á lóð – Breytingar á skipulagsskilmálum.

Eins og bent er á í kæru kæranda Stigahlíðar 88, telja þau að skipulagsskilmálum vegna Hlíðarhverfis hafi verið breytt án skýringa, frá auglýsingu þann 16. nóvember 2023.

Við upphaflega birtingu tillögunnar, dags. 16. nóvember 2023, hafði seinni dálkaröðin vegna Stigahlíðar austur og vestur verið reiknuð út á rangan hátt, sem gaf til kynna mismunandi nýtingarhlutfall, þó fyrirhugað væri að veita öllum lóðunum jafn mikið nýtingarhlutfall. Þannig var þeim lóðum sem ekki höfðu farið fram yfir 280fm byggingarmagnið reiknað ákveðið nýtingarhlutfall, og það nýtingarhlutfall aukið svo í samræmi við stærð lóðar og stærð þess sérbylis sem var fyrir á lóðinni. Öllum þessum lóðum átti að úthluta jafnt nýtingarhlutfall, nánar tiltekið 45%, sem myndi þá auka byggingarmagn þeirra lóða sem þá voru undir því hlutfalli. Þær lóðir sem þegar höfðu náð 45% nýtingarhlutfalli, eða fóru yfir það hlutfall, áttu að standa í stað.

Hins vegar urðu tæknileg mistök í töflureikni, og birtust rangar niðurstöður með einhverjum lóðum í kafla skilmálaeiningar 3.2.4. Stigahlíð austur og vestur. Þess ber að geta að þetta átti einungis við um fimmtán lóðir í allri tillögunni, og einungis um sléttar tölur og lóðir sem höfðu þegar farið umtalsvert fram yfir nýtingarhlutfall, þ.e.a.s. miðað við þágildandi 280fm byggingarmagn.

Þessar tölur voru réttfærðar, og ný skýrsla birt þann 14. júní 2024 þar sem jafnt 45% nýtingarhlutfall var tiltekið. Á vef skipulagsstofnunnar, sbr. á skipulagsgátt, má bera saman þessi tvö skjöl útreikninga.¹⁷

Þar sem einungis var um tæknileg mistök að ræða, en ekki efnisleg, var ekki tiltekið sérstaklega um þessar innsláttarleiðréttingar í uppfærðri skýrslu. Það ber að ítreka að um var að ræða óveruleg reiknimistök og engar breytingar á grundvallaratriðum deiliskipulagsins, sbr. 41. gr. skipulagslaga. Voru ofangreind mistök leiðrétt um leið og þau komust upp. Leiðréttar tölur voru svo birtar í athugunartillögu til skipulagsstofnunnar, þann 14. ágúst 2024, eða vel fyrir afgreiðslu tillögunnar og lokaútgáfu hennar þann 30. ágúst 2024, sem síðar öðlaðist gildi með birtingu í B-deild stjórnartíðinda þann 6. september 2024, skv. 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga.¹⁸

¹⁷ Á skipulagsgátt má sjá opinber gögn fyrir allt ferli deiliskipulagsins, sbr. mál nr. 873/2023. Þar er hlekkur á upphaflegu skipulagstillögunna, birt 16. nóvember 2024, og skipulagsskilmálarnir sem voru með villu í útreikningum eru þar birtir á bls. 116 – 120 (sótt október 2024): <https://skipulagsgatt.is/issues/2023/873>

¹⁸ Sjá hlekk á þau skipulagsgögn há skipulagsgátt: <https://skipulagsgatt.is/issues/2023/873>



Þessi reiknimistök hafa engin áhrif á Stigahlíð 86.

6.3. Nýtingarhlutfall á lóð – jafnræðisreglan

Lesi má af kærugögnum að kærundur mótmæla auknu byggingarmagni í Stigahlíð 86, nánar tiltekið úr 280fm í 385fm. Lóðin er 856fm að stærð. Þau benda jafnframt á að óeðlilegt sé að þessari **einu** lóð hafi verið breytt.

Samkvæmt eldri deiliskipulagsupprætti (Fylgiskjal 1) og skipulagsskilmálum meðfylgjandi var, eins og áður hefur komið fram, heimilt að byggja allt að 280fm einbýlishús á lóðunum, með hámarksæð húsa frá uppgefnum hæðarkvóta aðalgólfs 6m (Fylgiskjal 2). Heimilt var að byggja á einni hæð, en tvær hæðir að hluta. Hæðarblað fyrir Stigahlíð nr. 80, 82, 84, 86, 88 og 90, dags. í maí 1984, heimilaði hámarkshæð 6,7m frá gólfi.¹⁹

Þrátt fyrir 280fm hámarks stærð grunnflatar húss skv. deiliskipulaginu frá 1983 (Fylgiskjal 2), má sjá inn á Borgarvefsjá að flest einbýlishúsin við Stigahlíð eru í dag komin umfram þessar 280fm heimildir eldri skipulags, og eru flest þeirra mun stærri að flatarmáli en það.

Við útgáfu nýs hverfisskipulags var stefna borgarinnar m.a. sú að skoða heimildir til að auka byggingarmagn, þar sem því var viðkomandi. Eru slíkar áherslur í takt við Húsnæðisstefnu borgarinnar²⁰ og stefnu um þéttingu byggðar, m.t.t. samgöngustefnu borgarinnar, sem og umhverfisstefnu, eins og hefur verið rakið hér að ofan. Einnig hefur verið lögð áhersla á aukningu á búsetuúrræðum, þ.e.a.s. íbúðum til langsetubúsetu og heimilis, vinna hratt og vel við að deiliskipuleggja og úthluta byggingarhæfum íbúðalóðum.²¹ Þannig hefur almennt verið aukið við heimild að láta útbúa aukaíbúðir inn í einbýlishúsum, sem eigendur og lóðarhafar geta þá sett í útleigu á almennan húsnæðismarkað. Hefur t.d. almennt verið leitast við að auka við byggingarmagn einbýlishúsaloða, þó þannig að haldið verði í græn svæði og birtuskilyrði.

Ofangreind sjónarmið leiddu til þess að viðbótarbyggingarheimildir voru veittar fyrir umræddar lóðir innan skilmálaeiningar 3.2.4. Stigahlíðar austur og vestur, nánar tiltekið þar sem nýtingarhlutfall lóðar gaf tilefni til. Þannig var flestum húsanna úthlutað aukið byggingarmagn, í sömu hlutföllum, nema þær lóðir sem höfðu þegar nýtt sér byggingarmagn umfram 45%.

Má sem dæmi nefna að nýtingarhlutfall Stigahlíðar 86 var aukið úr 33% í 45%.

Á lóðinni Stigahlíð 82 er byggt 435fm einbýlishús á 892fm lóð, með 49% nýtingarhlutfalli. Á lóðinni Stigahlíð 84 er byggt 312fm einbýlishús, þar sem með nýju deiliskipulagi er heimil stækkun upp í 402fm. Nýtingarhlutfall fer þá úr 35% í 45%. Báðar þessara lóða eru stærri en lóð Stigahlíðar 86.

Á lóðinni Stigahlíð 88, sem er jafnstór að flatarmáli og lóðin Stigahlíð 86, er byggt 300fm einbýlishús, Með nýju deiliskipulagi er heimil stækkun upp í 385fm. Nýtingarhlutfall fer þá úr 35% í 45%.

¹⁹ Hæðarblað fyrir Stigahlíð 80 – 90: https://lukrskjol.reykjavik.is/haedarblod/pdf/1_1_3488.pdf

²⁰ Hlekkur inn á húsnæðisáttak Reykjavíkurborgar (sótt október 2024) : <https://reykjavik.is/husnaedi/husnaedisatak>

²¹ Skilmálaeiningar fyrir Hlíðarhverfi, hverfishluta 3.2., „3.2.4. Stigahlíð austur og vestur, helstu áherslur“, bls 102 (sótt 2. október 2024) https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-09/3.2-skilmalaeiningar_30-08-2024_1.pdf



Hér í fylgiskjali (Fylgiskjal 14) má sjá nánari upplýsingar og samantekt á stærð lóða kæranda og einbýlishúsa þeirra, sem og skjáskotum af fasteignum kæranda, tekin af Borgarvefsjá. Einnig er þar gerð grein fyrir þeirri aukningu sem þeim lóðum var úthlutað með nýju hverfisskipulagi.

Í ljósi framangreinds, og miðað við ofangreinda samantekt (Fylgiskjal 14), er að mati Reykjavíkurborgar í gildandi hverfisskipulagi verið að veita Stigahlíð 86 aukið byggingarmagn í samræmi við aðrar eignir í Stigahlíð austur og vestur. Í ljósi ofangreinds var við gerð gildandi hverfisskipulags í raun verið að miða við þær heimildir sem þegar voru til staðar. Lóðin Stigahlíð 86 og það byggingarmagn sem þar er heimilað, samræmist því fyllilega stærð þeirra einbýlishúsa sem eru þarna fyrir í hverfinu.

Í ljósi þessa hafnar Reykjavíkurborg því að brotið sé á jafnræðisreglunni.

6.4. Nánar um aukið byggingarmagn og aukaíbúð í Stigahlíð 86 - jafnræðisreglan

Eins og sjá má af aðaluppdrætti þeim sem fylgdi með umsókn umsækjanda til byggingarfulltrúa (Fylgiskjal 20), er um að ræða einbýlishús með tveggja herbergja aukaíbúð á fyrstu hæð í Stigahlíð 86. Í skilmálum nýsamþykks hverfisskipulags fyrir skilmálaeininguna kemur fram að heimilt sé að byggja einbýlishús innan skilgreinds byggingarreits á lóðinni nr. 86 og útbúa í því eina aukaíbúð. Er það jafnframt eitt almennt markmið hverfisskipulags að rýmka heimildir fyrir aukaíbúðum, eins og áður hefur verið rakið, og þar sem aðstæður leyfa. Heimilt er að leigja út aukaíbúðir, en ekki má selja þær frá aðalíbúð.²²

Gildandi aðalskipulag Reykjavíkur (AR2040)²³ gerir ráð fyrir því að a.m.k. 90% allra nýrra íbúða á skipulagstímabilinu (til ársins 2040) risi innan núverandi þéttbýlismarka. Er þetta markmið til að bæta landnotkun og nýtingu ýmissa innviða. Þéttari byggð dregur almennt úr vegalengdum, samgöngukostnaði og umhverfisáhrifum samgangna. Stefna aðalskipulags gerir ráð fyrir fjölgun íbúða í borgarhlutanum og kveðið er á um að þéttingarmöguleikar verði kannaðir frekar í hverfisskipulagi.²⁴

Stefna Reykjavíkurborgar samkvæmt greinargerð hverfisskipulags Hlíðanna, einkum er varðar orku og auðlindir, er að bæta landnýtingu með fjölgun íbúða og þéttingu byggðar, sbr. einnig stefnu um samfélag.²⁵ Landnýting er bætt með því að heimila uppbyggingu á þróunarsvæðum. Þannig er líklegt að uppbygging á vannýttum og röskuðum svæðum hafi jákvæð áhrif á samfélag þar sem hærri þéttleiki á svæðinu skapar betri forsendur fyrir ýmiskonar þjónustu í hverfinu og hagkvæma nýtingu innviða, s.s. veitu- og gatnakerfis. Uppbygging hefur jákvæð áhrif á samgöngur þar sem hún styrkir stöðu almenningsgangna og skapar betri aðstæður fyrir gangandi og hjólandi vegfarendur.²⁶ Gert er ráð fyrir að íbúðum í hverfinu verði fjölgað, helst á þróunarsvæðum. Gert er ráð fyrir fjölgun lítilla og meðalstórra íbúða en einnig stærri fjölskylduíbúða. Þessar áherslur stuðla að betri rekstrargrundvelli fyrir nærþjónustu og hagkvæmri nýtingu innviða.

²² Sjá heimasíðu hverfisskipulags Reykjavíkur um aukaíbúðir: <https://reykjavik.is/hverfisskipulag/min-eign>

²³ Hlekkur inn á Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2040 https://reykjavik.is/sites/default/files/2022-05/AR2040_utgafa_screen_0.pdf

²⁴ Hlíðarhverfi, almenn greinargerð og stefna, bls. 25 https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-09/3.2-greinagerd_30-08-2024.pdf

²⁵ Hlíðarhverfi, almenn greinargerð og stefna, bls. 34 https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-09/3.2-greinagerd_30-08-2024.pdf

²⁶ Hlíðarhverfi, almenn greinargerð og stefna, bls. 48 og 49 https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-09/3.2-greinagerd_30-08-2024.pdf



Önnur einbýlishús í götunni, og einkum einbýlishús kæranda, eru ekki með aukaíbúðir, en hafa nú með nýju hverfisskipulagi fengið þær heimildir.

Hefur nýtt hverfisskipulag því samræmt þær heimildir sem þegar voru fyrir í Stigahlíð austur og vestur, ýtt undir að sömu heimildir væru þar veittar m.t.t. notagildis eigna og stefnu borgarinnar í skipulagsmálum, og er því öllum málsástæðum kæranda um að brotið hafi verið á jafnræðisreglunni hafnað.

6.5. Hæð Stigahlíðar 86

Kærendur halda því fram að nú þegar sé hæsta hús í götunni tæplega 7 metrar, og ekkert hús í götunni fari umfram þá hæð. Því sé í algjöru ósamræmi að leyfa þetta háa byggingu í götunni.

Samkvæmt umsögn skipulagsfulltrúa dags. 12. september 2024 (Fylgiskjal 12) segir:

Samkvæmt innsendum uppdráttum er gert ráð fyrir að grunnflötur fyrstu hæðar nýs húss á lóðinni verði 141,2 m² og annarrar hæðar 233,9 m², samtals 375,1 m². Mesta hæð hússins er u.þ.b. 8,1 m skv. uppdráttum.

Eins og fyrr segir eru flest húsanna syðst í Stigahlíð vestur byggð á árunum 1985 – 1987. Önnur hús norðar og austar í hverfinu eru eldri, eða mörg hver byggð á árunum 1930 – 1960.

Þó má sjá að eitt hús við götuna, Stigahlíð 68A, er byggt nýlega, eða skráð fullbyggt árið 2009 hjá HMS. Umsókn um byggingarleyfi var lagt inn til Reykjavíkurborgar árið 2007.

Þess ber að geta að síðustu áratugi hafa orðið ýmsar breytingar í byggingum húsa, útliti, hæð, öryggi, framboði og gæði byggingarefnis, og kröfum um algilda hönnun. Kalla þessar breytingar oft á tíðum á að byggingar breytast, t.d. aðkoma, hæð og flatarmál og annað útlit, en einnig lega og halli þaks. Þar sem Stigahlíð 68A er nýlega byggt einbýlishús, mætti líta til þess að byggingarmagn og nýtingahlutfall þar komist næst því máli sem hér er til umfjöllunar. Er því tilefni til að kanna hvaða stærðir og væntingar lágu til grundvallar við byggingarleyfisumsókn Stigahlíðar 68A, en umsækjandi og lóðarhafi á þeim tíma, Byggingafélagið Erus ehf., lagði inn umsókn til byggingafulltrúa dags. 12. júní 2007 (Tilvísun í mál BN036202 og Fylgiskjal 15).

Stigahlíð 68A er tveimur húsum norðar en Stigahlíð 86. Um er að ræða 1313fm lóð. Á lóðinni stendur 480fm einbýlishús ásamt bílskúr. Nýtingarhlutfall er 37%. Af uppdráttum af Stigahlíð 68A má ráða að hæð frá botnplötu er 7,18m, og er því hærra en 7m (Fylgiskjal 16).

Hið sama má segja um tvö hús kæranda, sbr.

Stigahlíð 82

Hæð = 7,2m frá aðalgólfi hússins og upp að mæni, samkvæmt aðaluppdráttum (Fylgiskjal 17).

Stigahlíð 84

Hæð = 7m frá aðalgólfi hússins og upp að mæni, samkvæmt aðaluppdráttum (Fylgiskjal 18).

Stigahlíð 88

Hæð = 7,45m frá aðalgólfi hússins og upp að mæni, samkvæmt aðaluppdráttum (Fylgiskjal 19).



Hámarsksmænishæð (H.M.) Stigahlíðar 86 var sett sem 8,5m inn í gildandi skipulagstillögu. Gildandi skipulag frá 1983 gerði þegar ráð fyrir að hámarkshæð húsa frá uppgefnum hæðarkóta aðalgólfs mætti vera 6m. Er þar miðað við mælingar frá frágengnu aðalgólfi og upp útvegg. Mænishæð miðar hins vegar við hæð frá botnplötu og upp að mæni, hæsta punkti þaks. Mænishæð getur þannig verið hærri en hæðarkóti frá aðalgólfi, eða allt eftir atvikum og hönnun þaksins. Um mænishæð er fjallað í gr. 5.3.2.1. skipulagreglugerðar, sem tekur á gerð deiliskipulags, en þar segir að ákvarða skal m.a. mænishæð, o.fl., eftir atvikum.

Samkvæmt ákvæðinu á hæð bygginga að vera gefin upp í metrum frá yfirborði botnplötu 1. hæðar og er gerð krafa um að tilgreind sé hámarksveggshæð, eða meðal veggshæð og hvað sé hámarkshæð á þaki og öðrum byggingarhlutum sem ná upp fyrir vegg. Með fyrstu hæð er átt við hæð þar sem gólfkóti er að lágmarki 20sm yfir jarðvegysfirborði á a.m.k. einni hlið húss.

Aðaluppdrættir vegna Stigahlíðar 86, dags. 18. september 2023 (Fylgiskjal 20) eru með mænishæð 8,105m. Ekki fer sú hæð yfir hámarks mænishæð gildandi skipulags, og ekki þykir sú hækkun vera í ósamræmi við hæð annarra einbýlishúsa í götunni, sbr. það sem að framan hefur verið rakið. Er málsástæðum þessum því hafnað.

6.6. Birtuskilyrði, skuggavarp og útsýni

Lóðin Stigahlíð 86 er 856fm stór, og eins og sjá má liggur byggingarreitur lóðarinnar suðvestur til norðausturs. Ekki verður séð að fyrirhuguð bygging muni hafa áhrif á birtuskilyrði, né skuggavarp, umfram það sem vænta má í þéttbýli, og sérstaklega þar sem eignir kæranda liggja flestar austan við Stigahlíð 86. Nýtur því óhindraðrar sólar úr suðri og vestri að mestu. Er því þessum málsástæðum kæranda hafnað.

Lóðin við Stigahlíð 86 liggur niður í móti í norður, og munu vistverur sérbýlis þess sem fyrirhugað er að byggja vera að mestu á annarri hæð hússins, enda sé landhalli töluverður, eins og sjá má á aðaluppdráttum sem fylgja með umsókn (Fylgiskjal 20). Að auki er byggingarreitur afmarkaður á aðaluppdráttum, og rúmast fyrirhugað sérbýli vel innan reitsins. Mun sérbýlið rísa rúmlega 9,1m frá lóðarmörkum vestan við lóðina, þar sem göngustígur liggur utan við lóð, sem gefur þá næg birtuskilyrði á göngustígnum. Göngustígur sem liggur sunnan megin við lóðina er það langt utan við lóðarmörk að ekki verður séð að fyrirhuguð bygging muni hafa áhrif á birtuskilyrði þar eða skugga.

6.7. Lóðin er hornlóð og staðsett við útivistarsvæði og vinsælan göngustíg

Kærendur benda á í kæru að skipulagsbreytingarnar varði almannahagsmuni og hagsmuni íbúa almennt, þar sem svæðið í kring sé mikið útivistarsvæði. Lóðin sé hornlóð og staðsett við vinsælan göngustíg.

Reykjavíkurborg tekur undir það sjónarmið að svæðið í kring sé dýrmætt útivistarsvæði íbúa og nýtur hverfið góðs af nálægð við Öskjuhlíð, sem er eitt helsta útivistarsvæði borgarinnar. Má segja að íbúar við Stigahlíð austur og vestur séu einstaklega vel staðsettir í þéttbýli, og svo nálægt miðborginni með allri sinni þjónustu.

Samkvæmt Borgarvefsjá eru helstu útivistarsvæði borgarinnar flest innan við 5km frá Stigahlíð austur og vestur. Má sem dæmi nefna að Perlan er í 12 mínútna göngufjarlægð frá Stigahlíð 86, og tekur einungis um 7 mínútur að komast að útivistarsvæði Öskjuhlíðar. Nauthólsvík er í 22 mínútna göngufjarlægð. Eins tekur 16 mínútur að ganga á Klambratún og 30 mín að ganga í



Hljómskálagarðinn og einnig er 30 mínútur ganga að Norræna Húsinu. Ef gengið er suður eftir er um 20 mínútna ganga í Fossvogsdalinn.

Lítið er um opin svæði innan hverfisins þrátt fyrir að í næsta nágrenni séu stór útivistarsvæði. Samkvæmt gildandi og nýlega samþykktu hverfisSKIPULAGI fyrir Hlíðarhverfið 3.2., er einn hverfisgarður þó skilgreindur sérstaklega á skipulagsupprætti,²⁷ sbr. svæði 3.2.13. á skipulagi. Er ofangreindur garður innan hverfis og er honum ætlað að þjóna íbúum hverfisins. Þar er gert ráð fyrir dvalarsvæði, með grænu yfirbragði, gróðri og íverusvæði (merkt D inn á skipulagsupprætti). Þessi garður liggur að Stigahlíð vestur og austur, nánar tiltekið beint fyrir aftan Stigahlíð 86 – 94. Eins er gert ráð fyrir leiksvæði (merkt L) á milli Stigahlíðar 87 og 94.

Um vistkerfi segir sérstaklega í greinargerð með hverfisSKIPULAGINU:

Stefnt er að því að takmarka uppbyggingu á svæðum með upprunalegum gróðri og landslagi og taka tillit til grágrýtisklappa sem eru eitt af jarðfræðilegum sérkennum Reykjavíkur. Einnig verður hlúið að vistkerfum hverfisins. Að auki er sérstök áhersla í nýju hverfisSKIPULAGI á kolefnisbindingu með skilmálum um aukinn trjágróður á lóðum og opnum svæðum, ásamt endurheimt votlendis þar sem það á við.

Er ljóst að nýtt hverfisSKIPULAG er ætlað að styrkja stoðum undir vistvæna byggð á svæðinu, og hefur varðveisla grænna svæða og náttúru verið eitt meginmarkmið skipulagsins. Mun uppbygging á lóðinni Stigahlíð 86 ekki hafa áhrif á þetta markmið, né hafa áhrif á notkun göngustígs eða útivistarsvæða að öðru leiti við Stigahlíðina.

7. Niðurstaða

Í ljósi framangreinds hefur ekkert komið fram sem getur hnekkð gerð hverfisSKIPULAGS vegna Hlíðar borgarluta 3, hverfishluta 3.2., skilmálaeiningar 3.2.4. - Stigahlíð austur og vestur, sem tók gildi við birtingu í B-deild stjórnartíðinda þann 6. september s.l.

Af skipulagslögum og reglugerð, og því sem rakið hefur verið hér að ofan, telur Reykjavíkurborg ljóst að meðferð hverfisSKIPULAGSINS var í samræmi við lög. Jafnræðis var gætt, þar sem lagt var rík og lögbundin áhersla á stefnu Reykjavíkurborgar á grundvelli lýðræðis, húsnæðismála, umhverfis og samgangna, sem bæði endurspeglast í samþykktu hverfisSKIPULAGI, og byggist á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Aukið var við byggingarmagn vegna skilmálaeiningar 3.2.4. Stigahlíð austur og vestur, í samræmi við þróun í hverfinu og þá aukningu sem þegar hafði átt sér stað á nýtingarhlutfalli lóðanna frá deiliskipulaginu 1983. Ríkt og langt samráð var jafnframt við íbúa og hagaðila, þar sem unnt var að koma athugasemdum á framfæri. Kærendur nýttu sér það ekki.

Ítrekar Reykjavíkurborg þá kröfu sína að úrskurðarnefndin hafni kröfum kærenda í málinu. Að auki ber að vísa frá kröfu um ógildingu byggingarleyfis og á stöðvunarkrafa því ekki við á þessum tímapunkti.

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

²⁷ Hlíðarhverfi, skipulagsuppráttur https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-09/3.2-upprattur_a0_30-08-2024.pdf



F.h. umhverfis- og skipulagssviðs,

Harpa Fönn Sigurjónsdóttir
lögfræðingur
Umhverfis- og skipulagssvið
Skrifstofa stjórnsýslu og gæða

Fylgiskjöl:

1. Stigahlíð - Deiliskipulag_19 júlí 1983
2. Stigahlíð 50-94 skilmálar_19 júlí 1983
3. Byggingarleyfisumsókn 18 apríl 2023
4. Byggingarleyfisumsókn - Stigahlíð 86_20.09.2023
5. Tilkygning um afgreiðslu byggingarfulltrúa 10_ október 2023
6. Tilkygning um afgreiðslu máls - 17_ september 2024 - Ólafur Óskar Axelsson
7. Athugasemdarblað byggingarfulltrúa_(Stigahlíð_86)_16.09.2024
8. Tilkygning_um_afgreiðslu_byggingarfulltrúa_24_september_2024_-_Ólafur_Óskar_Axelsson
9. Tölvupóstur USK til ÚUA, dags. 8. október 2024
10. Umsögn skipulagsfulltrúa Stigahlíð 86_25 maí 2023
11. Greinargerð hönnuðar _ Stigahlíð 86 19.9 2023
12. Umsögn_skipulagsfulltrúi _Stigahlíð 86 -12. september 2024
13. Minnisblað um hverfisskipulag- Hjalti Steinþórsson_28 sept 2016
14. samantekt á stærð einbýlishúsa kæranda og nýtingarhlutfall_6. nóvember 2024
15. Byggingarlýsing Stigahlíð 68A
16. Stigahlíð 68A uppdráttur
17. Stigahlíð 82 uppdráttur
18. Stigahlíð 84 uppdráttur
19. Stigahlíð 88 uppdráttur
20. Aðaluppdráttur _Stigahlíð 86 byggingarnefnd 18.09.2023



Árið 2025, þriðjudaginn 4. febrúar, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þráinn Hauksson landslagsarkitekt.

Fyrir var tekið mál nr. 114/2024, kæra á ákvörðun borgarráðs Reykjavíkur frá 11. júlí 2024 um að samþykkja hverfisskipulag fyrir Háteigshverfi, Hlíðahverfi og Öskjuhlíðarhverfi í Reykjavík að því varðar skilmálaeiningu 3.2.4, Stigahlíð austur og vestur í Hlíðahverfi. Jafnframt er kærð ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 3. desember s.á. um að samþykkja leyfi til byggingar húss á lóðinni nr. 86 við Stigahlíð.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 5. október 2024, er barst nefndinni sama dag, kæra Ragnar Ármannsson og Sigríður Kristín Axelsdóttir, Stigahlíð 88, Reykjavík, ákvörðun borgarráðs frá 11. júlí 2024 um að samþykkja tillögu að hverfisskipulagi fyrir Háteigshverfi, Hlíðahverfi og Öskjuhlíðarhverfi. Er þess krafist að fellt verði úr gildi hverfisskipulag fyrir Stigahlíð austur og vestur, sbr. skilmálaeiningu 3.2.4 í skipulagskilmálum Hlíðahverfis, sem er hluti hinnar kærðu ákvörðunar. Auk þess er gerð krafa um að ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 24. september s.á., um leyfi til byggingar húss á lóðinni nr. 86 við Stigahlíð í Reykjavík, verði felld úr gildi. Hinn 11. desember 2024 upplýsti leyfishafi byggingarleyfisins úrskurðarnefndina um að uppfærðum teikningum fyrir húsið hefði verið skilað til Reykjavíkurborgar. Samkvæmt upplýsingum frá borginni voru teikningarnar samþykktar á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 3. s.m.

Með bréfum til úrskurðarnefndarinnar, dags. 5. og 6. október 2024, kæra annars vegar Böðvar Þórisson og Hrefna Sigfinnsdóttir, Stigahlíð 84 og hins vegar Jón Sigurðsson og Eydís B. Hilmarsdóttir, Stigahlíð 82 einnig báðar fyrrnefndar ákvarðanir og krefjast ógildingar þeirra. Verða þau kærumál, sem eru nr. 115 og 116/2024, sameinuð máli þessu enda standa hagsmunir kæranda því ekki í vegi.

Af hálfu kæranda er jafnframt gerð krafa um að úrskurðað verði um stöðvun framkvæmda við húsið á lóðinni nr. 86 við Stigahlíð meðan málin séu til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg munu framkvæmdir við byggingu hússins ekki hafnar. Þá þykir málið nægilega upplýst til að það verði tekið til endanlegs úrskurðar og er því ekki tilefni til að taka afstöðu til stöðvunarkröfu kæranda.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 6. nóvember 2024 og í desember s.á.

Málavextir: Hinn 1. nóvember 2023 var á fundi umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkur lögð fram tillaga að hverfisskipulagi fyrir Hlíðahverfi, sem er innan borgarhluta 3, Hlíðar. Á

fundinum var jafnframt lögð fram almenn greinargerð og stefna sem og skipulagsskilmálar, dags. 31. október 2023, verklýsing frá árinu 2015, skýrsla um íbúapátttöku og samráð frá árinu 2023 og byggðakönnun Borgarsögusafns Reykjavíkur fyrir borgarhlutann, einnig frá árinu 2023. Var samþykkt að auglýsa framlagða tillögu skv. 1. mgr. 43. gr., sbr. 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Staðfesti borgarráð greinda afgreiðslu 9. s.m. og var tillagan auglýst til kynningar frá 16. nóvember 2023 til og með 1. febrúar 2024. Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs 19. júní 2024 voru kynntar athugasemdir er bárust á kynningartíma. Tillagan var síðan samþykkt á fundi ráðsins 26. s.m. með þeim breytingum sem fram komu í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 14. júní 2024. Samþykkti borgarráð nefnda afgreiðslu 11. júlí s.á. og í framhaldinu var hverfisSKIPULAGIÐ sent Skipulagsstofnun til lögboðinnar yfirferðar. Gerði stofnunin ekki athugasemd við að birt yrði auglýsing um samþykkt þess þegar nánar tilgreind atriði hefðu verið lagfærð eða skýrð. Tók hverfisSKIPULAG fyrir Hlíðahverfi gildi með birtingu auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda 6. september 2024 og féllu þá úr gildi eldri deiliskipulagsáætlanir fyrir skipulagssvæðið.

Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 24. september 2024 var tekin fyrir umsókn um leyfi til að reisa tveggja hæða steinsteypt einbýlishús með innbyggðri bílgeymslu og klætt læstri málmklæðningu á lóðinni nr. 86 við Stigahlíð. Var umsóknin samþykkt og talið að hún samræmdist ákvæðum laga nr. 160/2010 um mannvirki. Í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 12. s.m., er fylgdi erindinu, kom fram að byggingarmagn og form hússins væri í samræmi við gildandi skilmála og innan byggingarreits eins og hann væri afmarkaður í hverfisSKIPULAGinu. Var hér um að ræða nýja umsögn skipulagsfulltrúa vegna byggingaráforma á lóðinni Stigahlíð 86, en fyrir lá umsögn hans frá 25. maí 2023 þar sem talið var að áformað byggingarmagn og form samkvæmt þá framlagðri umsókn væri ekki í samræmi við þágildandi skipulagsskilmála deiliskipulags fyrir Stigahlíð vestan, samþykktu í borgarráði árið 1983.

Málsrök kæranda: Kærendur telja að bæði form- og efnisannmarkar séu á hinni kærðu ákvörðun um hverfisSKIPULAG og því byggi hið kærða byggingarleyfi ekki á fullnægjandi lagaheimild. Reglur um deiliskipulag eigi einnig við um hverfisSKIPULAG eftir því sem við eigi, sbr. 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Málsmeðferð við slíkar breytingar sé nánar útfærð í gr. 5.8. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, en verulega skorti á að skilyrðum greinarinnar hafi verið fylgt með fullnægjandi hætti við undirbúning skipulagsins. Í gr. 5.3.3.3. í reglugerðinni komi fram að í hverfisSKIPULAGI skuli setja almennar reglur eða skilmála um yfirbragð eða þróun byggðar og fari sú sérstaka heimild sem fengin sé lóðinni nr. 86 við Stigahlíð þvert gegn því skilyrði. Hvers vegna vikið sé frá almennum viðmiðum í götunni megi hvorki ráða af birtum gögnum né hafi það verið rökstutt. Þá hafi fyrirhuguð áform ekki verið kynnt með fullnægjandi hætti.

Samkvæmt skipulagsskilmálum sé heimilt að reisa nýbyggingu á lóðinni Stigahlíð 86 með hámarkshæð útveggja allt að 7 m og hámarks mænishæð 8,5 m, en á hinn bóginn sé gert ráð fyrir því að hámarkshæð húsa á öðrum lóðum í einingunni sé 6,0 m frá uppgefnum hæðarkóta aðalgólfs. Með þessu séu sérstök sjónarmið látin gilda um eina lóð umfram aðra sem hafi veruleg áhrif á hagsmuni nágranna og heildarmynd götunnar. Fyrir því séu ekki málefnaleg rök sé litið til þeirra markmiða sem Reykjavíkurborg beri að vinna að lögum samkvæmt með ákvörðun um nýtt hverfisSKIPULAG. Ekki sé heimilt að stefna að öðrum markmiðum með slíkum ákvörðunum, þ. á m. að vernda persónulega hagsmuni. Feli skilmálarnir í sér brot gegn réttmætisreglunni sem og jafnræðisreglum, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, og óskráðar jafnræðisreglur stjórnarsýsluréttar.

Skjalið „Hlíðarhverfi skipulagsskilmálar“ sé víða óljóst og skorti á skýrleika í ljósi umfangs málsins og þeirra hagsmuna sem undir séu. Þegar um jafn mikilvæga hagsmuni sé að ræða verði að gera kröfu um að almenningur geti skilið hvaða áhrif tillögur og endanlegir skilmálar hafi á nærumhverfið. Tillögu vegna skilmálaeiningar 3.2.4 hafi verið breytt verulega frá auglýsingu og því hafi borið að auglýsa tillöguna á nýjan leik, sbr. 4. mgr. 41. gr. skipulagslaga. Til að mynda hafi byggingarmagn á flestum lóðum verið minnkað nema á lóð Stigahlíðar 86. Einnig hafi litið út fyrir í frumútgáfu skipulagsskilmálanna að áfram skyldi gera ráð fyrir því að hámarksstærð húsa færi lækkandi eftir því sem vestar drægi í húsalengjunni að Stigahlíð, líkt og gilt hafi í eldra skipulagi. Því hafi verið breytt án sýnilegrar ástæðu í lokaútgáfu skipulagsskilmálanna. Þá hafi ekki verið ljóst af frumútgáfunni að veita ætti einni lóð rétt umfram aðrar. Gert sé ráð fyrir yfir átta metra háu húsi á lóðinni nr. 86 við Stigahlíð, en önnur hús í götunni séu mun lægri. Hæsta húsið í götunni sé tæplega sjö metrar og hús innst í Stigahlíð séu lægri en hús austar í götunni. Verði af framkvæmdum megi búast við auknu skuggavarpri á lóðina Stigahlíð 88 og aðrar nærliggjandi lóðir og opin svæði. Þá muni birta og útsýni skerðast talsvert. Verði ekki séð hvernig slíkt samræmist hagsmunum íbúa í þessum hverfishluta og annarra borgara sem leið eigi fram hjá lóðinni, en hún sé við vinsælan göngustíg. Þá samræmist slíkt ekki hugmyndum um að sem flestir skuli geta notið birtu í húsagörðum eða göturýmum.

Málsrök Reykjavíkurborgar: Af hálfu sveitarfélagsins er þess krafist að kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar um hið kærða hverfisskipulag verði hafnað, en öðrum kröfum verði vísað frá úrskurðarnefndinni.

Undirbúningur hins kærða hverfisskipulags hafi verið í samræmi við skipulagslög nr. 123/2010. Ítarlegt samráð hafi verið haft við íbúa og hagaðila við undirbúning þess og í raun verið gengið lengra en lög geri ráð fyrir, t.a.m. varðandi tímafresti auglýsingar. Auk þess hafi mikilvægur hluti samráðs verið í gegnum upplýsingamiðlun á vefnum. Hafi kærundur átt þess kost á að koma að athugasemdum sínum, sem þeir hafi ekki nýtt sér. Hverfisskipulagið eigi sér stoð í 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga og falli vel að ramma viðfangsefnis í gr. 5.3.3. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013. Með því séu heimildir til framkvæmda skilgreindar með skýrum hætti. Þá hafi verið farið með skipulagstillögunum sem nýtt deiliskipulag, líkt og skylt sé að lögum.

Hverfisskipulagið byggi á þeim markmiðum sem fram komi í gildandi aðalskipulagi og sé ætlað að stuðla að jákvæðri þróun Reykjavíkur með því að gera hverfi borgarinnar vistvænni, sjálfbærari, meira heilsueflandi og þróa byggðina í takt við breyttar áherslur í samfélaginu, eins og segi í greinargerð með skipulaginu. Í því sé tryggt að ekki sé vegið að þeim réttindum sem fyrir hafi verið í fyrra deiliskipulagi. Ónýttað byggingarheimildir séu afmarkaðar miðað við nærliggjandi byggð sem og sjónarmið og markmið skipulagsins. Hafi t.d. verið aukið við byggingarmagn flestra einbýlishúsa í skilmálaeiningu 3.2.4. Til að gæta jafnræðis og samræmis hafi verið settir skilmálar um sama nýtingarhlutfall á lóðunum, þ.e.a.s. upp í 0,45, en ekki hafi verið gert ráð fyrir auknu byggingarmagni á þeim lóðum þar sem nýtingarhlutfall hafi þegar verið orðið 0,45 eða meira. Nýtingarhlutfall lóðarinnar að Stigahlíð 82 hafi verið komið upp í 0,49 og því hafi ekki verið veitt heimild fyrir auknu byggingarmagni á lóðinni. Engin sérsjónarmið hafi legið að baki því að auka nýtingarhlutfall lóða í skilmálaeiningunni og engin greinarmunur hafi verið gerður milli íbúa í þessum efnunum. Því sé hafnað að brotið sé á réttmætisreglunni.

Við útgáfu nýs hverfisskipulags hafi stefna borgarinnar m.a. verið sú að skoða heimildir til að auka byggingarmagn þar sem því yrði við komið, en það sé í takt við húsnæðisstefnu borgarinnar og stefnu um þéttingu byggðar. Einnig hafi verið lögð áhersla á aukningu á

búsetuúrræðum. Hafi almennt verið leitast við að auka við byggingarmagn einbýlishúsalóða, þó þannig að haldið yrði í græn svæði og birtuskilyrði. Verið sé að veita lóðinni Stigahlíð 86 aukið byggingarmagn í samræmi við aðrar eignir í Stigahlíð austur og vestur og samræmist byggingarmagnið fyllilega stærð þeirra einbýlishúsa sem fyrir séu í hverfinu. Geri stefna aðalskipulags ráð fyrir fjölgun íbúða í borgarhlutanum og að þéttingarmöguleikar verði kannaðir frekar í hverfisSKIPULAGI. Hafi nýtt hverfisSKIPULAG samræmt þær heimildir sem fyrir hafi verið í Stigahlíð austur og vestur og ýtt undir að sömu heimildir væru þar veittar m.t.t. notagildis eigna og stefnu borgarinnar í skipulagsmálum.

Flest húsanna syðst í Stigahlíð vestur séu byggð á árunum 1985–1987. Síðustu áratugi hafi orðið ýmsar breytingar í byggingum húsa sem kalli á að t.d. hæð, flatarmál og útlit bygginga breytist, en einnig lega og halli þaks. Hámarks mænishæð Stigahlíðar 86 sé 8,5 m samkvæmt hverfisSKIPULAGI, en í eldra skipulagi hafi verið gert ráð fyrir því að hámarkshæð húsa frá uppgefnum hæðarkóta aðalgólfs mætti vera 6,0 m. Sé þar miðað við mælingar frá frágengnu aðalgólfi og upp útvegg. Mænishæð miði hins vegar við hæð botnplötu og upp að mæni, hæsta punkti þaks. Mænishæð geti þannig verið hærri en hæðarkóti frá aðalgólfi eða allt eftir atvikum og hönnun þaksins. Fari mænishæð hússins ekki yfir gildandi skilmála og þyki ekki vera í ósamræmi við hæð annarra einbýlishúsa í götunni, en hæð Stigahlíðar 82, 84 og 88 sé frá 7,0–7,45 m frá aðalgólfi húss og upp að mæni. Stigahlíð 68A sé tveimur húsum norðar en Stigahlíð 86. Nýtingarhlutfall lóðarinnar sé 37% og af uppdráttum megi ráða að hæð frá botnplötu sé 7,18 m.

Þegar tillaga að hverfisSKIPULAGINU hafi upphaflega verið birt í nóvember 2023 hafi fyrir mistök verið gefið upp rangt nýtingarhlutfall nokkurra lóða í skilmálaeiningu 3.2.4. Ný skýrsla hafi verið birt 14. júní 2024 þar sem þetta hafi verið leiðrétt og jafnt 0,45 nýtingarhlutfall tiltekið. Þetta hafi aðeins átt við um 15 lóðir í allri tillögunni og einungis um sléttar tölur og lóðir sem hafi þegar farið umtalsvert fram yfir áður heimilað nýtingarhlutfall. Þar sem aðeins hafi verið um tæknileg mistök að ræða en ekki efnisleg, hafi þessarar innsláttarleiðréttingar ekki verið getið sérstaklega. Engar breytingar hafi verið gerðar á grundvallaratriðum hverfisSKIPULAGSINS og hafi leiðréttar tölur verið í tillögunni sem send hafi verið SKIPULAGSSTOFNUN til yfirferðar.

Byggingarreitur lóðarinnar Stigahlíðar 86 liggi í stefnunni suðvestur til norðausturs. Ekki verði séð að fyrirhuguð bygging muni hafa áhrif á birtuskilyrði eða skuggavarp umfram það sem vænta megi í þéttbýli og sérstaklega þar sem eignir kæranda liggi flestar austan við lóðina. Njóti því óhindraðar sólar úr suðri og vestri að mestu. Lóðin liggi niður í móti í norður og muni vistarverur sérbýlis að mestu vera á annarri hæð enda sé landhalli töluverður. Göngustígur sem liggi sunnan megin við lóðina sé langt utan við lóðarmörk. Þá samræmist umsókn um byggingarleyfi ákvæðum laga nr. 160/2010 um mannvirki og byggi fyrirhugaðar framkvæmdir á gildandi skipulagsskilmálum.

Athugasemdir leyfishafa: Byggingarleyfishafi krefst þess að kærumálum vegna byggingaráforma Stigahlíðar 86 verði vísað frá úrskurðarnefndinni, en til vara að kröfum kæranda verði hafnað. Umrædd lóð hafi verið stofnuð snemma á níunda áratug síðustu aldar. Samkvæmt skipulagi frá 1983 hafi verið gert ráð fyrir byggingu einbýlishúss á lóðinni og hafi það legið fyrir þegar kærundur hafi keypt eignir sínar í Stigahlíð. Því sé ekki hægt að fallast á sjónarmið þeirra um ætlað skert útsýni, skuggavarp, áhrif á birtu eða önnur atriði sem séu augljósar og eðlilegar afleiðingar húsbyggingar. Hafi kærundur ekki lagt fram gögn eða nánari skýringar sem varpað geti ljósi á staðhæfingar þeirra um fyrrgreinda þætti. Eigi þeir engra lögvarinna hagsmuna að gæta, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, ekki síst vegna þess að kæruaðild til nefndarinnar grundvallist á

nábýlisréttarlegum hagsmunum sem megi leiða af grenndarreglum. Til að slík sjónarmið geti skapað aðilum kæruaðild fyrir úrskurðarnefndinni þurfi óþægindi sem nágrannar verði fyrir að vera meiri en þau sem búast megi við, en nágranni verði hins vegar að setta sig við óþægindi sem gera megi ráð fyrir. Ætluð óþægindi sem leiði af þróun í borgarskipulagi sé ótvírætt meðal þeirra sem gera megi ráð fyrir á þeim stað sem um ræði og aðilar verði að setta sig við.

Því sé hafnað að hið kærða hverfisSKIPULAG sé haldið annmörkum með þeim hætti sem kærundur vísi til eða að ætlaðir annmarkar geti valdið ógildingu hinna kærðu ákvarðana. Það sé rangt að sérskilmálar gildi fyrir lóðina Stigahlíð 86 að því er varði byggingarheimildir. Sé nýtingarhlutfall allra lóða í botnlanganum og raunar á svæðinu öllu nú 0,45 að frátöldum lóðum sem áður hafi haft herra nýtingarhlutfall. Virðist það í samræmi við áætlanir borgarinnar frá upphafi. Sé því hafnað að aukning byggingarmagns fari að einhverju leyti gegn réttmætisreglu eða jafnræðisreglu stjórnsluréttarins.

Þótt aðrir og ögn nákvæmari skilmálar teldust gilda um lóðina nr. 86 við Stigahlíð heldur en um lóðirnar nr. 50–64, 70–84 og 88–94 við Stigahlíð feli það eitt og sér ekki í sér ógildingarannmarka á hverfisSKIPULAGinu eða byggingarleyfinu. SKIPULAGSVALDIÐ sé í höndum sveitarfélagsins og hverfisSKIPULAGIÐ sé í samræmi við aðalskipulag. Lóðin að Stigahlíð 86 sé eina óbyggða lóðin á öllu svæðinu og engar ástæður hafi verið fyrir því að setja nýja og sérstaka skilmála um aðrar lóðir. Sé mænishæð hússins hæfileg og í samræmi við almenna byggðapróun borgarinnar. Hámarks mænishæð og hámarkshæð húsa frá uppgefnum hæðarkóta aðalgólfs sé ekki hið sama. Því sé ekki um það að ræða að húsið að Stigahlíð 86 megi samkvæmt skipulagi vera 2,5 m herra en önnur hús á svæðinu. Hámarks mænishæð hússins sé 8,1 m og sé það vel innan gildandi skilmála hverfisSKIPULAGSINS. Enn fremur sé vísað til erindis sem arkitekt leyfishafa hafi sent Reykjavíkurborg við meðferð fyrri umsóknar um byggingarleyfi. Þar komi fram að miðað við þær skýringar sem hann hafi fengið frá borginni sé húsið í raun 5,11 m á hæð, miðað við hæðarkóta aðalgólfs enda séu öll helstu íverurými hússins á efri hæð. Megi því fullyrða að húsið uppfylli einnig þá hæðarskilmála sem gildi um aðrar lóðir. Í öllu falli sé ljóst að fjöldi húsa á svæðinu og þar með í götunni sé með yfir 6,0 m mænishæð. Málalíbúnaður um brot á reglum um jafnræði eða réttmæti eigi því ekki við rök að styðjast.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærundur benda á að ef víkja eigi frá almennum reglum um gerð deiliskipulags verði slíkt að byggja á málefnalegum sjónarmiðum í samræmi við réttmætisregluna og að sýnt sé fram á að slíkar reglur eigi ekki við. Einnig breyti það ekki eða bæti úr þeim óskýrleika og skorti á gögnum sem einkennt hafi undirbúnings- og kynningarferlið þótt skipulagið hafi verið auglýst lengur en lögbundnir frestir kveði á um.

Peir annmarkar sem verið hafi á málsmeðferð hvað varði skipulagsskilmála hafi gert íbúum erfitt að átta sig á endanlegum áhrifum breytinganna á Stigahlíð austur og vestur fyrr en eftir að tillagan hafi verið auglýst. Við breytingar á skilmálum skuli birta bæði gildandi skilmála og tillögu að breytingum, sbr. 1. mgr. gr. 5.8.5.2 skipulagsreglugerðar nr. 90/2013, en deiliskipulag fyrir svæðið frá 1983 hafi ekki verið meðal þeirra gagna sem birt hafi verið í tengslum við gerð og samþykkt hverfisSKIPULAGSINS. Í undirbúningsgögnum þess sé hvorki fjallað sérstaklega um hvert hæfilegt nýtingarhlutfall lóða skuli vera né hvaða skilmálar skuli gilda um hæð húsa. Virðist sú hugmynd um að auka byggingarheimildir hafa komið til í kjölfar erindis arkitekts lóðarhafa Stigahlíðar 86 þar sem hann nefni m.a. stærð húsa á aðliggjandi lóðum til stuðnings heimild fyrir byggingu stærra húss á lóðinni.

Byggð í hverfinu sé fastmótuð og hlutföll, þakform og yfirborðsáferð húsa áþekkt og af svipaðri hæð og gerð. Fyrirhuguð bygging á lóðinni Stigahlíð 86 sé samkvæmt teikningum 8,1 m að

hæð og hæðarkóti sé frá 51,92 til 60,03. Byggingin sé 375 m² og 1305 m³ og komi því til með að verða talsvert meiri að umfangi en önnur aðliggjandi hús. Ekkert aðliggjandi húsa fari yfir hæðarkóta 60. Hús í hverfishlutanum séu og megi að hámarki vera tveggja hæða. Engin haldbær rök búi að baki því að heimila 8,5 m háa byggingu með 7 m útveggjum á lóðinni og engar haldbærar skýringar hafi verið settar fram af hálfu borgarinnar hvað þetta varði.

Þrátt fyrir að það samrýmist stefnu borgarinnar að leggja áherslu á þéttingu byggðar sé ekki þar með sagt að slíkt kalli jafnframt á aukna hæð óbyggðra húsa í rótgrónum hverfum enda komi t.d. fram í aðalskipulagi að hæðir húsa skuli m.a. ákvarðast af yfirbragði aðliggjandi byggðar. Að þessu leyti geti Reykjavíkurborg ekki borið saman aukið nýtingarhlutfall lóða almennt séð sem leiði almennt til viðbygginga eða stækkunar núverandi bygginga í grónu hverfi, við heimilaða hæð á nýbyggingum. Verið sé að bera saman ólík tilvik og leggja þau að jöfnu.

Ósamræmi sé í gögnum málsins um hvaða heimildir gildi varðandi hámarkshæð húsa í skilmálaeiningu 3.2.4. Vísi arkitekt hússins til þess efri hæðin teljist aðalgólf og því sé húsið einungis 5,11 m en augljóst sé af yfirbragði þeirrar byggðar sem þegar hafi risið að slík túlkun standist ekki. Þá sé vakin athygli á því að öll hús fyrir neðan götu, þ.e. Stigahlíð nr. 76–84 séu lægri en 7 metrar. Ekki sé hægt að líta svo á að byggingarleyfi fyrir Stigahlíð 68A sé fordæmisgefandi, en lóðin sé miklu stærri en aðrar lóðir í hverfinu og ekki hafi verið gert ráð fyrir henni í upprunalegu deiliskipulagi. Einungis tvö hús í botnlanganum séu skráð stærri en 400 m² og ekkert hús í botnlanganum sé stærra en 380 m² sé horft til þess hluta húsanna sem standi ofanjarðar. Þá séu fimm hús af níu undir 330 m² að flatarmáli. Langt hafi verið niður á fast á þessum lóðum og því hafi verið bætt við niðurgröfnum kjöllurnum undir hluta af húsunum.

Óljóst sé hvers vegna ákveðið hafi verið að auka nýtingarhlutfall lóða í Stigahlíð austur og vestur í 0,45, en þær breytingar séu þó í samræmi við áform um framkvæmdir á lóðinni nr. 86 við Stigahlíð. Ekki verði séð að breyta hafi þurft nýtingarhlutföllum lóðanna til að hægt yrði að bæta við allt að 50 m² aukaþúðum og mörg húsanna megi nú stækka um meira en 100 m². Hverfið sé gróið og eðlilegt að einungis sé bætt við afar hóflegum viðbótarbyggingarheimildum, ef þá einhverjum. Jafnframt sé brýnt að auknar byggingarheimildir fari ekki umfram það markmið sem stefnt sé að í aðalskipulagi varðandi þéttingu byggðar í gömlum og grónum hverfum borgarinnar. Einnig sé mikilvægt að áhrif nýrra bygginga og viðbótabygginga við aðliggjandi byggð verði lágörkuð, líkt og vikið sé að í aðalskipulagi. Hámarksnýtingarhlutfallið sé langt umfram það sem þörf sé á til að ná þeim þéttingarmarkmiðum sem stefnt sé að í aðalskipulagi. Þá liggi fyrir talsverð þétting byggðar í næsta nágrenni á Veðurstofuhæð sem íbúar hverfisins hafi lýst talsverðum áhyggjum yfir í skipulagsferlinu.

Niðurstaða: Í máli þessu er annars vegar deilt um lögmæti þeirrar ákvörðunar borgarráðs að samþykkja hverfisskipulag fyrir Hlíðahverfi að því er varðar Stigahlíð austur og vestur, skilmálaeiningu 3.2.4, og hins vegar ákvörðun byggingarfulltrúa um að samþykkja byggingaráform á lóðinni nr. 86 við Stigahlíð, en um óbyggða lóð er að ræða. Eftir að kærur bærust úrskurðarnefndinni var nefndin upplýst um að leyfishafi hefði skilað inn uppfærðum teikningum til byggingarfulltrúa sem samþykktar voru á fundi hans 3. desember 2024. Hefur hin kærða ákvörðun frá 24. september s.á. um samþykkt byggingaráforma vegna Stigahlíðar 86 því ekki lengur réttarverkan. Verður kröfu um ógildingu hennar því vísað frá úrskurðarnefndinni. Þess í stað verður tekin afstaða til lögmætis samþykktar byggingarfulltrúa frá 3. desember 2024 sem líta verður svo á, að virtum sjónarmiðum kæranda, að sé hin kærða

ákvörðun um samþykkt byggingaráforma vegna Stigahlíðar 86. Kæruheimild til nefndarinnar er í 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Kærendur eru eigendur fasteigna á lóðunum nr. 82, 84 og 88 við Stigahlíð. Verður í ljósi staðhátta að telja að ekki sé loku fyrir það skotið að samþykkt byggingaráform á lóðinni Stigahlíð 86 geti haft áhrif á grenndarhagsmuni þeirra með þeim hætti að skapi þeim kæruaðild fyrir úrskurðarnefndinni í skilningi 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Ræðst kæruaðild af atvikum hverju sinni og felur í sér heildstætt mat á því hvort skilyrðum laganna sé fullnægt. Þá liggur fyrir að með hinni kærðu ákvörðun um hverfisskipulag var nýtingarhlutfall lóðarinnar að Stigahlíð 86 aukið frá því sem gert hafði verið ráð fyrir í eldri skipulagsáætlun auk þess sem gerðar voru aðrar breytingar á skipulagsskilmálum. Teljast kærendur því eiga kæruaðild í máli þessu.

Með skipulagslögum er sveitarstjórnnum falinn víðtækur réttur til skipulagsgerðar og breytinga á gildandi skipulagi innan marka síns sveitarfélags sem þó sætir takmörkunum sem leiða af lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Samkvæmt 7. mgr. 12. gr. laganna skulu gildandi skipulagsáætlanir vera í innbyrðis samræmi og er aðalskipulag rétt hærra en deiliskipulag. Í kafla 3.1.2. í greinargerð Aðalskipulags Reykjavíkur 2040 kemur m.a. fram í umfjöllun um íbúðarhverfi og gæði byggðar að skapaður verði sveigjanleiki til að fjölga íbúðum innan gróinnar byggðar, samkvæmt ákvörðunum í hverfisskipulagi, með betri nýtingu þess húsnæðis sem fyrir er, viðbyggingum, ofanábyggingum, uppskiptingu eigna og breyttri notkun. Með því verði m.a. stuðlað að hagkvæmri og sjálfbærri borgarþróun og dregið úr nýbyggingarþörf. Þá er tekið fram í kafla 3.5.1. að álíta verði að ákvæði hverfisskipulags um „hægfara“ fjölgun íbúða innan einstakra hverfa, s.s. með einstaka nýbyggingum innan núverandi lóða samræmist almennum heimildum aðalskipulagsins um fjölgun íbúða, enda verði fjölgun íbúða innan einstakra reita eða lóða minni en 49 íbúðir.

Í kafla 3.6.2. í greinargerð aðalskipulagsins eru sett fram nánari markmið og leiðarljós um hæðir húsa og kemur m.a. fram að hæðir skuli almennt ákvarðast af t. a. m. yfirbragði aðliggjandi byggðar. Um gæði íbúðarhúsnæðis og nærumhverfis segir í kafla 3.6.3. að hönnun íbúðarhúsnæðis á einstökum reitum þurfi ávallt að skoða í samhengi við heildarskipulag viðkomandi hverfis, þau umhverfisgæði og þjónustu sem í boði eru í næsta nágrenni og þá byggð sem er fyrir eða áformuð á nærliggjandi svæðum. Einnig kemur fram í kafla 3.6. að stefna og viðmið aðalskipulags um þéttleika byggðar og byggingarmagn gefi einvörðungu til kynna mögulega hámarksnýtingu svæða, en að endanleg ákvörðun um magn bygginga, fjölda íbúða, hæðir húsa og þéttleika á einstökum svæðum sé ávallt tekin við gerð deiliskipulags, með tilliti til meginmarkmiða aðalskipulags um sjálfbæra þróun og gæði byggðar, að undangengnu kynningar- og samráðsferli og mati á umhverfisáhrifum og með sérstöku tilliti til þeirra viðmiða og ákvæða sem sett séu fram í köflum 3.6.1–3.6.4.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga annast sveitastjórnir t.a.m. gerð deiliskipulagsáætlana, en skv. 1. mgr. 37. gr. laganna eru þar teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa. Um hverfisskipulag er fjallað í 37. gr. skipulagslaga sem tegund deiliskipulags fyrir þegar byggð hverfi, sbr. gr. 1.3. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Samkvæmt 5. mgr. 37. gr. laganna gilda reglur um málsmeðferð deiliskipulags um hverfisskipulag eftir því sem við á, en tekið er fram að heimilt sé við vinnslu slíks skipulags að víkja frá kröfum um framsetningu sem gerðar séu til deiliskipulagsáætlana í nýrri byggð og leggja frekar áherslu á almennar reglur um yfirbragð byggðarinnar auk almennra rammaskilmála. Í gr. 5.3.3.3. í skipulagsreglugerð er mælt fyrir um

að í hverfisskipulagi skuli setja almennar reglur eða skilmála um yfirbragð, þróun og varðveislu byggðarinnar. Taka skuli afstöðu til ónýtttra byggingarheimilda ef fyrir liggir. Þá sé heimilt að setja fram almennar reglur, leiðbeiningar og fyrirmæli um umfang og yfirbragð mannvirkja, breytingar og viðhald húseigna í stað byggingarreita og skilmála um nýtingarhlutfall eða byggingarmagn, að því tilskildu að framkvæmdaheimildir séu skýrðar með fullnægjandi hætti.

Hlíðahverfi er samkvæmt almennri greinargerð og stefnu hverfisskipulagsins skipt upp í 18 skilmálaeiningar, en þar er um að ræða þyrpingu húsa, lóða og/borgarumhverfis á afmörkuðu landsvæði innan hverfis sem fá sameiginlega skipulagsskilmála. Samkvæmt skipulagsskilmálum telst Stigahlíð austur og vestur til skilmálaeiningar 3.2.4 sem afmarkast af Hamrahlíð til norðurs, Kringlumýrarbraut til austurs, lóð Menntaskólans við Hamrahlíð til vesturs og opnu svæði og Veðurstofulóð til suðurs. Er því lýst svo í skilmálunum að gatan Stigahlíð liggir frá norðri til suðurs í miðri einingunni. Austan við götuna sé einbýlishúsabyggð sem tekið hafi að rísa í upphafi sjöunda áratugar síðustu aldar en byggðin vestan megin við götuna hafi verið skipulögð og reist eftir 1980. Í báðum tilvikum sé um að ræða innbyrðis fastmótaða byggð sem sé dæmi um byggingarstíl síns tíma. Verður þrátt fyrir þessa lýsingu þó að benda á að húsagerðir og útlit húsa á þeirri skipulagseiningu sem hér um ræðir er fjölbreytt þótt stafi að mestu frá sama tímabili.

Í skipulagsskilmálum fyrir skilmálaeiningu 3.2.4 eru helstu áherslur m.a. tilgreindar þær að veita viðbótarbyggingarheimildir þar sem nýtingarhlutfall lóðar gefi tilefni til, byggingarreitir á lóðum eru stækkaðir og heimilað er að útbúa aukaíbúð að uppfylltum skilyrðum. Þá er vísað til þess að í leiðbeiningum hverfisskipulags sé að finna nánari útlistun á skipulags- og byggingarskilmálum fyrir svæðið. Ónýttar byggingarheimildir sem fram komi í þeim deiliskipulagsáætlunum sem falli úr gildi með gildistöku hverfisskipulagsins haldi sér í skilmálum hverfisskipulags.

Húsagerðir eru tilgreindar sem einbýlishús á einni til tveimur hæðum að Stigahlíð 68 undanskilinni. Nýting ónýtttra byggingarheimilda skuli vera í samræmi við eldri skilmála, þ.m.t. þakform, þakhalli og önnur takmarkandi atriði sem fram komi í viðeigandi skilmálaliðum. Jafnframt skuli nýting vera innan byggingarreits eins og hann sé afmarkaður í eldra deiliskipulagi. Með því er vísað til deiliskipulags fyrir Stigahlíð vestan sem samþykkt var í borgarráði árið 1983, en samkvæmt skipulagsskilmálum þess náði það yfir 20–21 einbýlishúsalóðir á svæðinu, þ. á m. lóðina Stigahlíð 86 og lóðir kæranda. Í skilmálunum var kveðið á um að hús skyldu vera ein hæð með lágu risi en leyfilegt væri að hluti þess væri tvær hæðir. Grunnflötur húss að bílageymslu meðtalinni mátti vera allt að 200 m² og 80 m² á annarri hæð, samtals 280 m², en 240 m² ef hús væri einnar hæðar. Hámarkshæð húsa frá uppgefnum hæðarkóta aðalgólfs mátti vera 6,0 m. Húsagerð var að öðru leyti frjálss en tekið var fram að áriðandi væri að hús félli vel að landi.

Varðandi viðbótarbyggingarheimildir er í almennum ákvæðum skilmálanna m.a. tilgreint að allar viðbætur og breytingar skuli taka mið af þaki núverandi húss en jafnframt er vísað í leiðbeiningar hverfisskipulags um viðeigandi húsagerð. Ef viðbótarbyggingarmagn er til nýtingar fyrir lóðina er heimilt að byggja viðbyggingu sem taki mið af hæðarfjölda núverandi húss. Ekki sé heimilt að fjölga hæðum. Um útlitsbreytingar og viðhald kemur fram að forðast skuli að raska að óþörfu frumgerð húss og sérkennum þess við viðhald og útlitsbreytingar. Taka skuli tillit til forma og hlutfalla, glugga og gluggasetningar, innganga, áferðar, efnisvals, mynstra og annarra sérkenna húss. Sækja má um að taka í notkun ósamþykkt rými í kjöllum húsa sem til hafa orðið s.s. vegna náttúrulegs landhalla enda muni umfang húss ekki aukast. Þá

er í umhverfismati hverfisSKIPULAGSINS tekið fram að í skilmálum þess sé lögð áhersla á varðveislu byggðamynsturs í fastmótaðri byggð og eflingu staðaranda.

Í skilmálum hverfisSKIPULAGSINS er gert ráð fyrir því að nýtingarhlutfall lóða í skilmálaeiningu 3.2.4 verði að hámarki 0,45, nema í þeim tilvikum þegar nýtingarhlutfall er þegar orðið það eða hærra. Kærendur gera athugasemdir við þetta þar sem um sé að ræða gróið hverfi og eðlilegt sé að einungis sé bætt við afar hóflegum viðbótarbyggingarheimildum ef þá einhverjum. Af þessu tilefni er til þess að líta sem tekið er fram í umsögn Reykjavíkurborgar í máli þessu að aukið var við byggingarmagn vegna skilmálaeiningar 3.2.4 í samræmi við þróun í hverfinu og þá aukningu sem þegar hafi átt sér stað á nýtingarhlutfalli lóðanna frá fyrra deiliskipulagi. Sama nýtingarhlutfall hafi verið sett á lóðir í skilmálaeiningunni til að gæta jafnræðis og samræmis. Telja verður þessi rök málefnaleg og ekki í bága við framanrakta stefnumótun aðalskipulags Reykjavíkur hvað varðar þróun byggðar innan gróinna hverfa.

Við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar um hverfisSKIPULAG fór fram margsháttar kynning á tillögunni sem var að auki auglýst til kynningar. Tekin var afstaða til framkominna athugasemda og gerðar breytingar á tillögunni í samræmi við umsögn skipulagsfulltrúa. Fyrir liggur í málinu að vegna mistaka við útreikning hafi birst rangar niðurstöður um nýtingarhlutfall 15 lóða í þeirri skipulagstillögu sem auglýst hafði verið til kynningar en leiðréttar tölur hafi verið birtar í tillögu er send hafi verið Skipulagsstofnun og í lokaútgáfu hennar. Telja verður að ekki felist í þessu að tillögunni hafi verið breytt í grundvallaratriðum og var því ekki tilefni til að auglýsa hana að nýju, sbr. 4. mgr. 41. gr. skipulagslaga.

Í skipulagsskilmálum fyrir Stigahlíð austur og vestur við umfjöllun um nýbyggingar segir að heimilt sé að reisa á lóðinni Stigahlíð 86 einbýlishús á einni til tveimur hæðum. Er lóðin sú eina sem óbyggð er á svæðinu og því ekki óeðlilegt að sérstök umfjöllun sé um hana. Hámarksbyggingarmagn er í skilmálatöflu tilgreint 385 m² og nýtingarhlutfall lóðarinnar 0,45 en gert var ráð fyrir að það væri 0,33 samkvæmt eldra deiliskipulagi. Fram kemur að hámarkshæð útveggja megi vera allt að 7 m og hámarks mænishæð 8,5 m. Skilmálar um hámarkshæð annarra húsa eru óbreyttir frá eldra deiliskipulagi. Að áliti kæranda er lóðarhafa Stigahlíðar 86 með þessu veitt mun rýmri heimild í skipulagi en aðrir njóta, en heimildir þeirra til breytinga á húsum sínum takmarkist við skilmála eldra deiliskipulags, sem tekin er upp í hverfisSKIPULAGIÐ, um að hámarkshæð húsa frá uppgefnum hæðarkóta aðalgólfs megi vera 6,0 metrar.

Af hálfu skipulagsyfirvalda hefur verið bent á að hámarks mænishæð og hámarkshæð húsa frá uppgefnum hæðarkóta aðalgólfs sé ekki hið sama og vísað til sjónarmiða sem færð hafa verið fram af arkitekt hússins sem ætlað er að rísi á lóðinni nr. 86 við Stigahlíð, um að það uppfylli einnig þá hæðarskilmála sem gildi um aðrar lóðir. Þá hefur verið vísað til þess að heimiluð hámarkshæð húss á lóðinni Stigahlíð 86 sé ekki í ósamræmi við hæð annarra einbýlishúsa í götunni. Samkvæmt aðaluppdráttum sé hæð Stigahlíðar 82 mælt frá aðalgólfi hússins og upp að mæni 7,2 m, hæð Stigahlíðar 84 sé 7,0 m frá aðalgólfi og upp að mæni og hæð Stigahlíðar 88 sé 7,45 m, mælt frá aðalgólfi upp að mæni. Þá sé hæð frá botnplötu Stigahlíðar 68A 7,18 m, en byggingu þess húss muni hafa verið lokið árið 2009. Virðist með þessu dæmi um að veittar hafi verið byggingarheimildir umfram heimildir deiliskipulags hverfisins, sem litið hafi verið til við ákvörðun hámarkshæðar byggingar fyrir lóðina Stigahlíð 86 í hverfisSKIPULAGINU. Líkt og að framan greinir er tekið fram í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 að hæðir skuli almennt ákvarðast af yfirbragði aðliggjandi byggðar og verður ekki horft hjá þessum aðstæðum við það mat. Verður ekki talið að skilmálar um hámarkshæð fyrirhugaðs húss á lóðinni nr. 86 við Stigahlíð feli í sér svo mikla breytingu á yfirbragði aðliggjandi byggðar að fari í bága við þessa

stefnu aðalskipulagsins. Má nefna sem dæmi að hús á næstu lóð, Stigahlíð 88, hefur mænishæð 7,45 m, sem er aðeins 0,66 m lægra en mænishæð áformaðs húss á lóðinni nr. 86 við Stigahlíð.

Að öllu framangreindu virtu þykir hin kærða ákvörðun um hverfisSKIPULAG ekki haldin þeim annmörkum að raskað geti gildi hennar. Verður ekki annað ráðið en að umdeilt hverfisSKIPULAG sé hvað skilmálaeiningu 3.2.4 varðar í samræmi við markmið og stefnu aðalskipulags um þéttingu byggðar í eldri hverfum og að öðru leyti í samræmi við gildandi aðalskipulag svo sem áskilið er í 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga. Verður því að hafna kröfu kæranda um ógildingu þess.

Í tilefni af sjónarmiðum kæranda sem varða sérstaklega samþykkt byggingaráforma verður að benda á að gert hefur verið ráð fyrir byggingu einbýlishúss á lóðinni Stigahlíð 86 allt frá því að eldra deiliskipulag tók gildi. Ljóst er að með hinni kærðu ákvörðun um hverfisSKIPULAG getur heimilúð bygging á lóðinni haft í för með sér aukin grenndaráhrif frá því sem áður mátti gera ráð fyrir enda byggingarmagn aukið. Til þess ber þó að líta að um nokkuð stóra lóð er að ræða og að hámarksnýtingarhlutfall hennar verður svipað og flestra annarra lóða á skipulagsreitnum. Geta grenndaráhrif ekki talist slík að raskað geti gildi hinar kærðu ákvörðunar, enda ekki umfram það sem íbúar í þéttbýli mega búast við.

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki verða byggingaráform aðeins samþykkt ef fyrirhuguð mannvirkjagerð er í samræmi við skipulagsáætlanir viðkomandi svæðis. Að sama skapi verður byggingarleyfi ekki gefið út nema mannvirki og notkun þess samræmist skipulagsáætlunum, sbr. 1. tl. 1. mgr. 13. gr. sömu laga. Að virtum gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að samþykkt byggingaráform séu í samræmi við ákvæði hverfisSKIPULAGSINS.

Með vísan til alls framangreinds er kröfu kæranda um ógildingu byggingaráforma fyrir lóðina nr. 86 við Stigahlíð hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun borgarráðs Reykjavíkur frá 11. júlí 2024 um að samþykkja hverfisSKIPULAG fyrir Háteigshverfi, Hlíðahverfi og Öskjuhlíðarverfi í Reykjavík að því varðar skilmálaeiningu 3.2.4, Stigahlíð austur og vestur í Hlíðahverfi.

Hafnað er kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 3. desember 2024 um að samþykkja byggingaráform vegna Stigahlíðar 86.

Vísað er frá kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 24. september 2024 um að samþykkja byggingaráform vegna Stigahlíðar 86.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Práinn Hauksson (sign)

