

✉ Tilkynning um kæru nr. 472024, stjórnvald.

Búið til	17.4.2024 09:34:00
Höfundur	Hera Elfarsdóttir
Móttekið dags.	17.4.2024 09:12:34
Tilheyrir	📁 USK24040176 - Kæra 47/2024 - Deiliskipulag á Skúlagötusvæði

Efni

Tilkynning um kæru nr. 472024, stjórnvald.

Upplýsingar

Móttekið dags.	17.4.2024 09:12:34	Staða	Innflutt
Eigandi		Tímamörk	
Málalýkill	00.15.02 Kæurur og dómsmál		
Lykilorð			

Vinnsla

Þátttakendur

Frá	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála - UUA (uua@uua.is)
Til	usk@reykjavik.is
Cc	<div style="background-color: black; width: 100%; height: 1em; margin-bottom: 2px;"></div> <div style="background-color: black; width: 100%; height: 1em; margin-bottom: 2px;"></div> <div style="background-color: black; width: 100%; height: 1em; margin-bottom: 2px;"></div> <div style="background-color: black; width: 100%; height: 1em; margin-bottom: 2px;"></div> <div style="background-color: black; width: 100%; height: 1em; margin-bottom: 2px;"></div>

Innihald

<p>Góðan dag.</p> <p>Meðfylgjandi er afrit stjórnslukæru, móttekin 16. apríl 2024 þar sem kærð er samþykkt breyting á deiliskipulagi á Skúlagötusvæði – Endastöð Strætó við Skúlagötu.</p> <p>Vegna framkominnar stöðvunarkröfu er farið fram á að úrskurðarnefndin fái í hendur gögn er málið varða fyrir <u>25. apríl</u> næstkomandi og er stjórnvaldi gefinn kostur á að tjá sig um kröfuna til sama tíma. Frestur til að skila umsögn í málinu er að öðru leyti 15 dagar 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.</p> <p>Þess er vinsamlegast óskað að gögn málsins verði afhent úrskurðarnefndinni með skipulegum hætti, eftir atvikum með fylgiskjalalista. Ekki er þörf á að afhenda gögn sem fylgdu með kæru.</p> <p>Óskast staðfest um móttöku.</p>

Með kveðju,
f.h. nefndarinnar

**Ólaf Harðardóttir, skrifstofumaður ; ; **
**sp; **

Úrskurðarnefnd umhverfis-og auðlindamála

Borgartúni 21, 105 Reykjavík, Iceland

Sími / Tel: (+354) 5758710



Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður og samgöngumáti er valinn.

Please consider the environment before printing and choosing transport.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
Höfðaborg
105 Reykjavík

REYKJAVÍK
LAWYERS

Netfang: uua@uua.is

Reykjavík, 16. apríl 2024

Efni: Kæra á samþykktri breytingu Reykjavíkurborgar á deiliskipulag á Skúlagötusvæði – Endastöð Strætó við Skúlagötu.

Til skrifstofu minnar hefur leitað húsfélagið Völundur, kt. 711290-2149, Klapparstíg nr. 1, 101 Reykjavík og hafa falið undirrituðum að gæta hagsmuna félagsins/eigenda og kæra samþykktu breytingu á deiliskipulagi á hinu svokallaða Skúlagötusvæði. Eftirfarandi „*umbjóðandi*“ eða „*umbjóðendur*“. Húsfélagið er sameiginlegt húsfélag eigenda íbúða að Klapparstíg 1, 1a, 3, 5, 5a og 7 auk Skúlagötu 10. Um er að ræða alls 121 íbúð. Hluti íbúðanna á Skúlagötu 10 og Klapparstíg nr. 1-3 snýr í norður og eru með svefnherbergi í norðurhluta íbúðarinnar. Einnig eru stærstu gluggar þessara íbúða einnig í norður. Vegna aukins álags á svæðinu sem mun fylgja starfsemi endastöðvar Strætó við Skúlagötu munu aðrir íbúar óneitanlega verða varir við starfsemina, einkum vegna aukinnar loftmengunar, aukins hávaða, aukinnar umferðar um Skúlagötu og aukinnar umferðar um lóðirnar Klapparstígur 1, 1a, 3, 5, 5a og 7, ásamt Skúlagötu 10.

Þess er krafist að tilvitnuð breyting Reykjavíkurborgar á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis, endastöð Strætó við Skúlagötu sem samþykkt var af borgarráði Reykjavíkur 25. janúar 2024 og birtist í B-deild stjórnartíðinda 21. mars sl., sbr. auglýsingu nr. 364/2024 verði felld úr gildi.

Jafnframt er þess krafist að framkvæmdaleyfi, útgefið 22. mars 2024, verði felld úr gildi.

Þess er krafist að allar framkvæmdir verði tafarlaust stöðvaðar á meðan málið er til meðferðar hjá nefndinni.

Að lokum er úrskurðarnefndin hvött til þess að kynna sér aðstæður á vettvangi.

Meðferð málsins í grófum dráttum:

1. Þann 4. október 2023 var samþykkt á fundi umhverfis- og skipulagsráðs breyting á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis. Breyting var samþykkt á fundi Borgarráðs Reykjavíkur þann 12. október 2023 (**fskj.nr. 1**). Umbjóðendur mínir mótmæltu harðlega tillögunni og sendu nokkrir eigendur bréf með athugasemdum við breytinguna, þar með talið lögmaður fyrir hönd húsfélagsins (**fskj.nr. 2-5**).
2. Umrædd tillaga var samþykkt þann 17. janúar 2024 (**fskj.nr. 6**) þrátt fyrir athugasemdir með þeim breytingum sem koma fram í umsögn skipulagsfulltrúa dags. 14. desember

2023 (fskj.nr. 7). Borgarráð samþykkti breytinguna þann 25. janúar 2024 (fskj.nr. 8) ásamt umsögn skipulagsfulltrúa um framkomnar athugasemdir, dags. 11. janúar 2024 (fskj.nr. 9).

3. Reykjavíkurborg sendi Skipulagsstofnun 19. febrúar 2024 umrædda breytingu (fskj.nr. 10) til yfirferðar skv. 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og var málsmeðferð skv. 1. mgr. 43. gr. laganna.
4. Skipulagsstofnun fór yfir gögn málsins og sendi bréf dags. 15. mars 2024 (fskj.nr. 11) til umhverfis og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar, þar sem gerðar voru tvær mjög mikilvægar og alvarlegar athugasemdir við hina samþykktu deiliskipulagsbreytingu og birtingu hennar í B-deild Stjórnartíðinda vegna þessa. Athugasemdirnar voru annars vegar varðandi umhverfisáhrif og skilmála varðandi tímabindingu, en nánar verður vikið að þessu síðar í kæru þessari.
5. Þann 20. mars 2024 (fskj.nr. 12) sendir Skipulagsstofnun bréf aftur til umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar, þar sem þeir samþykkja birtingu í Stjórnartíðindum og falla frá áður gerðum athugasemdum án nokkurra skýringa.
6. Breytingin var síðan auglýst í stjórnartíðindum þann 21. mars 2024 (fskj.nr. 13), sbr. nánar auglýsingu í B-deild stjórnartíðinda nr. 364/2024.

Samþykkt deiliskipulagstillaga ekki í samræmi við aðalskipulag – athugasemdir við meðferð og samþykki deiliskipulagsbreytingar.

7. Byggt er á því að núverandi skipulag hafi verið gildandi í 40 ár skv. aðalskipulagi frá 1983 og síðan deiliskipulagi frá 1986, (fskj.nr. 14) en raunverulega hafi hið sama skipulag verið gildandi fyrir umræddan reit einhverja áratugi lengra aftur en þetta. Aðalskipulag og deiliskipulagið frá árinu 1986 kveður skýrt á um það að reiturinn sem er langsum meðfram Skúlagötu var allur skilgreindur sem miðbæjarsvæði, þar sem segir að á þessum reit „...*hefur ekki áður verið áætluð landnotkun. Lagt er til að landnotkun verði miðbæjarstarfsemi og bílastæði í samræmi við deiliskipulagstillögu frá sept 1985*“.
8. Samkvæmt skipulaginu sem var samþykkt 1986, er um að ræða minni hús sem eru lágreist, þar sem notkun væri þjónusta, en stærstur hluti Skúlagötusvæðisins væri bílastæði og hljóðtálmi eins og er í dag. Skilgreining á svæðinu var skv. skipulaginu frá 1986 að svæðið væri „opið svæði“ þar sem hljóðmön er í dag og svæði með grasi.
9. Umbjóðendur mínir byggja á því að í tengslum við Skúlagötusvæðið sé Reykjavíkurborg bundin af því að notkun á nefndum reit verði að vera í samræmi við gildandi deiliskipulag, sem felur jafnframt í sér að auglýst tillaga um breytingu á deiliskipulagi sé ekki heimil, enda rúmist hún ekki innan gildandi aðalskipulags.
10. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélags, m.a. varðandi landnotkun, sbr. 1. mgr. 28. gr. skipulagslaga, en við gerð deiliskipulags ber að byggja

á stefnu aðalskipulags auk þess sem deiliskipulag skal rúmast innan heimilda aðalskipulags, sbr. 2. mgr. 37. gr. og 7. mgr. 12. gr. nefndra laga. Við beiðingu skipulagsvalds ber enn fremur að fylgja markmiðum skipulagslaga, sem tíunduð eru í 1. gr. þeirra. Sveitarstjórn er einnig bundin af lögmætisreglu stjórnarsýsluréttarins, er felur m.a. í sér að með ákvörðun sé stefnt að lögmætum markmiðum.

11. Deiliskipulagsbreyting þessi felur í sér róttæka og alvarlega breytingu á landnotkun, þar sem heimilli notkun er breytt úr því að vera mjög takmarkaðri skv. nágildandi skipulagi í atvinnustarfsemi/þjónustu sem er sérstaklega umfangsmikil af stærð og með mikil áhrif á aðliggjandi fasteignir.
12. Í máli þessu er byggt á því að sú starfsemi sem deiliskipulagsbreytingin geri ráð fyrir á reitnum sé ekki samræmanleg Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Reiturinn er innan miðsvæðis M1b, sem er skilgreindur fyrir skrifstofur og þjónustu í blandaðri miðborgarbyggð. Alveg skýrt markmið um starfsemi á svæðinu kemur fram í aðalskipulagi um að það sé að efla fjölbreytta atvinnu- og þjónustustarfsemi sem fellur að íbúðarsvæðum. Vegna eðlis þeirrar starfsemi sem áætlað er að fari fram á skipulagssvæðinu, en um er að ræða mjög mengandi starfsemi, er fráleitt að hún falli að íbúðarsvæðum.
13. Í Aðalskipulagi Reykjavíkurborgar og sömuleiðis aðalskipulagi nágrannasveitarfélaga, eru svæði sem eru skipulögð fyrir almenningsamgöngur sérstaklega afmörkuð og þar sem þeim hefur verið fundin staðsetning, þar sem yfirgnæfandi rök mæla með staðsetningu og þar sem umhverfi bíður upp á nágrenni við slíka starfsemi. Sterk rök eru augljóslega að baki þeim staðsetningum sem eru fyrir almenningsamgöngur skv. aðalskipulagi. Sjá í þessu sambandi Hlemm, Mjóddina, BSÍ, Lækjartorg, Hörpuna, Hamraborg, Spöngina, Hestháls og Ásgarð í Garðabæ. Landnotkun fyrir slíka starfsemi þarf að vera sérstaklega vel rökstudd og staðsetning þarf að vera sérstök, enda er það svo í Aðalskipulagi Reykjavíkurborgar og er merkt M5b sem er þá í miðborgarkjarnanum M1a, þar sem slík starfsemi er heimiluð.
14. Skúlagötureiturinn hefur beinlínist verið skilgreindur með heimila starfsemi sem er einstaklega ólík þeirri starfsemi að vera með skipti- og endastöð strætó ! M1b gerir ekki ráð fyrir svo sérstakri starfsemi, vegna eðli starfseminnar og því einungis um að ræða sérstök svæði innan aðalskipulagsins sem heimila slíka starfsemi. Á grundvelli þessa er byggt á því að nefnd deiliskipulagsbreyting sé í ósamræmi við og brjóti gegn aðalskipulagi, sbr. 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.
15. Hagsmunaskerðing umbjóðenda minna er veruleg skv. þessu og andstæð markmiðum og meginreglum skipulagslaga. Yfirlýst markmið aðalskipulags Reykjavíkurborgar er að „vernda og styrkja íbúðarbyggða og hverfisanda á svæðum en um leið að efla atvinnu og þjónustustarfsemi sem fellur að íbúðarbyggð“. Deiliskipulagsbreyting þessi er ekki til þess fallandi að styrkja eða vernda íbúðarbyggðina, heldur þvert á móti og ljóst er einnig að umrædd þjónustustarfsemi strætó fellur ekki að íbúðarbyggðinni. Benda ber einnig á það að mjög ríkar ástæður eru fyrir því að í aðalskipulagi Reykjavíkurborgar er einungis að finna nokkur fá og sérstök svæði þar sem starfsemi af þessu tagi er heimiluð, þ.e.a.s., svæði þar sem skiptistöðvar eða samgöngustöðvar eru heimilaðar.

16. Bent er á það sérstaklega að hið eina eðlilega fyrir starfsemi Strætó, er að flytja umrædda starfsemi tímabundið á svæði þar sem deiliskipulag leyfir slíka starfsemi, sem er mjög sérhæfð starfsemi. Að öðrum kosti væri eðlilegt að finna svæði sem uppfyllir þau skilyrði að hægt sé að breyta skipulagi þannig að ekki valdi nágrönnum og eignum þeirra beinu og óbeinu tjóni. Spyrja má í þessu sambandi af hverju BSÍ svæðið er ekki notað í þessu skyni eða jafnvel svæðið fyrir framan Hörpuna, en bæði svæði myndu henta vel fyrir starfsemina. Varðandi Hörpusvæðið þá myndu hins vegar ákveðin sjónarmið líklega mæla gegn því, sem í raun eru að sumu leyti hin sömu og hafa verið reifuð í bréfi þessu sem rétt er að hafa í huga til aukins skilnings á sjónarmiðum umbjóðanda minna. Munurinn væri þó sá að starfsemin myndi falla þar auðveldlega undir deiliskipulag svæðisins og ekki væri um það að ræða að eigendur fasteigna í nágrenni yrðu fyrir tjóni. Með hliðsjón af meðalhófsreglunni eru þannig báðir fyrrgreindir valkostir réttara val og sem Reykjavíkurborg er í raun skylt að velja framfar breytingum á Skúlagötusvæðinu.
17. Árið 2012 var yfirlýst stefna Reykjavíkurborgar að færa aðalskiptistöð Strætó á Umferðarmiðstöðina (BSÍ) og hófst þá skoðun á framtíðaráætlunum varðandi svæðið við Hlemm. Ljóst er þannig í máli þessu að tíminn hefur verið nægur til að vanda til meðferðar á þessu máli, sem hins vegar hefur ekki verið gert.
18. Byggt er á því að ekki hafi átt sér stað rökstutt og fullnægjandi valkostarmat í þessu máli og að rökstuðningur fyrir umræddu vali sé ófullnægjandi með öllu. Í rökstuðningi er vísað ítrekað til þess að „mat“ hafi átt sér stað á umhverfi, valkostum og mengun, en ljóst er skv. gögnum málsins að um innihaldslaus orð er að ræða, enda fór ekkert slíkt mat fram í þessu máli. Þrátt fyrir þetta og á grundvelli þessa var umrædd deiliskipulagsbreyting samþykkt, eða með öðrum orðum á grundvelli ófullnægjandi og innihaldslausra raka.
19. Spyrja má af hverju hafi reiturinn við Skúlagötu 4 ekki verið valinn frekar, en þar er um að ræða stórt svæði sem er óbyggt og í eigu ríkisins. Staðsetning á þessari stöð á þeim reit væri skárri valkostur út frá öllum sjónarmiðum, þrátt fyrir að vera nágrannalód umbjóðenda minna. Valkostarmat sem sveitarfélagi er skylt að gera, virðist einfaldlega ekki hafa átt sér stað í þessu máli, sem er alvarlegt brot á málsmeðferðarreglum og stjórnsýslulögum, ásamt meginreglum stjórnsýsluréttarins. Skorað er vegna þessa á Reykjavíkurborg að leggja fram gögn um að valkostarmat hafi átt sér stað í þessu máli en annars láta slíkt mat fara fram ásamt umhverfismati.
20. Með vísan til þeirrar röksemdar að deiliskipulagsbreyting þessi samræmist ekki aðalskipulagi, er mjög mikilvægt í því sambandi að túlkun á bæði aðalskipulagi og deiliskipulagi sé skv. venju, eða þannig að áhrif af breytingunni hafa þar gríðarlega mikil áhrif á túlkun. Byggt er þannig á því að í máli þessu sé óhjákvæmilegt að líta svo á að þau gríðarlega neikvæðu áhrif sem deiliskipulagsbreytingin hefur á umhverfi hafi þau áhrif að túlkun á samræmanleika skipulagsins við aðalskipulag sé óhjákvæmilega á þann veg að breytingin sé ósamrýmanleg aðalskipulagi. Meðalhófsreglan styður enn fremur þessa túlkun og annars tilgangur skipulagslaga og stjórnsýslulaga.
21. Hafnað er í þessu sambandi með öllu þeim svörum sem skipulagsfulltrúi gefur í bréfi dags. 11. janúar 2024 í tengslum við ofangreint þar sem ítrekað er notast við orðskráð og almennar yfirlýsingar án málefnalegs rökstuðnings. Í svörunum er ítrekað vísað til

Þess að starfsemi samræmist vel skipulaginu, mengun sé innan marka, hávaði sé innan marka, áhrif á nágrannalóðir innan marka án þess að þetta sé rökstutt á neinn hátt, né er til grundvallar það lögskylda mat sem sveitarfélaginu er skylt að láta fara fram á þessum þáttum.

Eignarrétturinn friðhelgur

22. Byggt er á því að með samþykki umræddrar deiliskipulagsbreytingar er gróflega verið að brjóta gegn eignarrétti umbjóðenda minna. Ennfremur myndi slík staðfesting og annars meðferðar málsins fela í sér brot á skipulagslögum og stjórnáskilum sem ekki verður unað við af hálfu umbjóðenda minna og annars annarra íbúa á Klapparstíg nr. 3. Að þessu leyti vísast einnig til bréfs sem húsfélagið Völundur hefur hafa sent til Reykjavíkurborgar með athugasemdum við nefnda deiliskipulagstillögu.
23. Í 72. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um friðhelgi eignarréttarins. Stjórnarskrárákvæði þetta felur í sér að ekki má skerða eignarrétt vegna almannahagsmuna án fullra bóta. Byggt er á því að umrædd breyting á deiliskipulagi raski verulega hagsmunum umbjóðenda minna og þannig sé brotið gegn reglum nábýlisréttarins og friðhelgi eignarréttarins.
24. Reykjavíkurborg er eigandi að nefndri lóð, en á eignarráðum Reykjavíkurborgar eru lögbundnar takmarkanir sem leiða af skráðum og óskráðum lagareglum. Í þessu máli er þar um að ræða takmarkanir á eignarráðum fasteignareiganda sem er að rekja til grenndarsjónarmiða/nábýlisréttar, en einnig eðli máls skv. skipulagslögum og gildandi aðal- og deiliskipulagi. Breytingar á skipulagi sæta einnig takmörkunum af fyrrgreindum lögum og óskráðum reglum.
25. Deiliskipulagsbreyting þessi mun hafa þær afleiðingar í för með sér að skerðing verður á verðmæti íbúða í húsunum við Klapparstíg nr. 3. Byggt er á því að þar sem að nefnd deiliskipulagsbreyting muni hafa slíka verðmætisskerðingu í för með sér, feli það í sér mjög veigamikla málsástæðu fyrir því að umrædd tillaga verði felld úr gildi. Eðli máls skv. munu umbjóðendur mínir sækja skaðabætur vegna þess tjóns á hendur Reykjavíkurborg ef af verður, sbr. 51. gr. skipulagslaga. Sjá þessu til frekari rökstuðnings bréf Óskars Sigurðssonar lögg.fasteignasala hjá Fjárfestingu fasteignasölu (**fskj.nr.13**).
26. Gildandi skipulag á svæðinu var eðli máls samkvæmt ákvörðunarástæða umbjóðenda minna fyrir kaupum þeirra á sínum tíma. Ljóst má vera að ef það hefði verið fyrirbyggjandi á þeim tíma þegar kaup áttu sér stað að á svæðinu yrði strætó endastöð/skiptistöð skv. deiliskipulagi, hefðu margir umbjóðenda minna hugsanlega ekki keypt eða a.m.k. hefði kaupverð þeirra verið lægra. Byggt er á því að umbjóðendur mínir hafi mátt ganga að því vísu að samkvæmt gildandi aðalskipulagi og deiliskipulagi fyrir Skúlagötusvæðið væri útilokað að breyta deiliskipulagi á þann hátt að heimila starfsemi skiptistöðvar strætó.
27. Til rökstuðnings bótaskyldu í samsvarandi málum vísast t.d. til **Hæstaréttardóms nr. 461/1998**, þar sem Sorpstöð í eigu nokkurra sveitarfélaga var dæmd bótaskyld vegna þess að deiliskipulagi hafði verið breytt á svæði til að nota undir sorpstöð, sem var við hliðina á sumarbústaðarsvæði. Eignum sumarbústaðarsvæðisins voru dæmdar bætur vegna þess tjóns sem varð í samræmi við matsgerð dómkvaddra matsmanna.

28. Í máli þessu var einmitt um að ræða „sérhæfða starfsemi“ í líkingu við starfsemi Strætó í þessu máli og óumdeilanlegt í þessu máli að um tjón væri að ræða og að umdeild skipulagsbreyting hafi verið ólögmæt.
29. Ennfremur vísast til **Hæstaréttardóms 260/2006** en þar samþykkti skipulags- og bygginganefnd að eignarhluta í fasteign Þingholtsbraut n 5 yrði breytt í skemmtistað. Hæstiréttur féllst á að slík starfsemi myndi hafa í för með sér aukna umferð, umgang fólks þannig að hlotist gæti af því verulegur hávaði og óþrif. Ákvörðun nefndarinnar var felld úr gildi. Í niðurlagi dómsins var vísað til þess að Reykjavíkurborg hefði ekki lagt á það mat hvaða áhrif yrðu af starfseminni og hvort þau væru innan þeirra marka sem að eigendur húseigna í grennd yrðu að hlíta.
30. Niðurstaða í þessu máli byggði að miklu leyti á því að sveitarfélagið hafði ekki látið fara fram lögsbundið mat á umhverfisáhrifum á nákvæmlega sama hátt og er um að ræða í þessu máli, þ.e.a.s Reykjavíkurborg vanrækir með öllu að láta slíkt mat fara fram.
31. Að lokum vísast til **Hæstaréttardóms 222/2012** þar sem viðurkennd var riftun á kaupsamningum um sumarbústaðarlódir við Grímsnes- og Grafningshrepp á þeim grundvelli að sveitarfélagið hafði síðar veitt tilteknum lóðareigendum atvinnuleyfi sem var í ósamræmi við gildandi deiliskipulag. Niðurstaðan var þannig að útgefið atvinnuleyfi væri ólögmætt þar sem starfsemin væri ósamrýmanleg gildandi deiliskipulagi, enda fyrirbyggjandi ákvörðunarástæða kaupenda að lóðunum að um sumarbústaðarsvæði væri að ræða en ekki blandað atvinnustarfsemi af þessu tagi.
32. Í máli þessu var um að ræða líkt og í þessu máli, sveitarfélag sem taldi sig hafa lítið takmarkaðan eða jafnvel ótakmarkaðan rétt til að breyta skipulagi að vild og skeyta ekki um réttindi og hagsmuni nágranna og umhverfis. Við túlkun á því hvort deiliskipulagsbreytingin væri í samræmi við aðalskipulag, var tekið mið af þeim neikvæðu áhrifum sem voru á nágranna og umhverfi.
33. Bótaregla 51.gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er hlutlæg bótaregla og er grundvöllur ákvæðisins að ef fyrirbyggjandi er að breyting á skipulagi leiði til þess að verðmæti fasteignar skerðist umfram það sem á við um sambærilegar eignir í næsta nágrenni, geti verið um bótaskylda að ræða frá sveitarfélaginu. Í þessu sambandi hafa reglur náþýlisréttarins verulega þýðingu, einkum þegar skipulagsbreyting hefur í för með sér aukinn hávaða, umferð, sjón eða lyktarmengun. Byggt er á því að slíkt eigi við í þessu máli. Sjá nánar í þessu sambandi **hrd. 523/2011, en einnig Hæstaréttardóm nr. 542/2015**.
34. **Hæstaréttardómur nr. 523/2011** fjallaði um skipulag í Mosfellsbæ, þar sem að breyting varð á skipulagi við fjöleignarhús og í stað leikskóla átti að reisa leik- og grunnskóla. Lóð var stækkuð og aðkoma breyttist auk þess sem bílastæðum var fjölgað. Í niðurlagi dómsins var vísað til þess að um sjónmengun væri að ræða umfram það sem hafði verið skv. gildandi skipulagi og einnig væri óhjákvæmilega um aukna umferð að ræða og hávaða sem væri umfram það sem væri gert ráð fyrir í gildandi skipulagi. Talið var að hinn aukni hávaði gæti orðið íbúum til ama og var staðfest í niðurstöðu yfirmatsgerðar að breytingin á skipulaginu hefði haft í för með sér verðmætisrýrnun fasteignarinnar og var sveitarfélaginu gert að greiða skaðabætur vegna þessa.

Athugasemdir við stjórnýslulega meðferð málsins

35. Umbjóðendur mínir benda á að ekki hafi verið fylgt skipulagslögum í tengslum við vinnslu nefndrar tillögu, þar sem í engu hefur verið haft samráð við eigendur íbúða á Klapparstíg nr. 1-7, en slíkt er skylt skv. ákvæðum skipulagslaga. Telja verður þetta verulegan annmarka á málsmeðferð, en í þessu sambandi og varðandi málið í heild er Reykjavíkurborg skylt að hlýta skipulags og stjórnýslulögum við meðferð málsins eins og um þriðja aðila væri að ræða.
36. Athugasemd er ennfremur gerð við það að Reykjavíkurborg hafi ekki látið fara fram mat á því hvaða áhrif verði af starfseminni, sem óhjákvæmilega eru verulega neikvæð. Vísast í þessu sambandi til 10. gr. stjórnýslulaga sem kveður á um rannsóknarskyldu stjórnvalda og annars eðlilegt umhverfismat þannig að samræmist yfirlýstri stefnu samkvæmt gildandi aðalskipulagi Reykjavíkurborgar.
37. Reykjavíkurborg/Strætó sem eru í raun aðili þessa máls, er skylt að sæta sömu meðferð í þessu máli líkt og um þriðja aðila væri að ræða. Ljóst má vera að tiltekinn hagsmunaaðrekskur er óhjákvæmilega til staðar og því enn mikilvægara að meðferð málsins sé vönduð og lögum fylgt í hvívetna. Samkvæmt stjórnýslulögum og annars skv. skipulagslögum er Reykjavíkurborg í einu og öllu í tengslum við meðferð málsins skylt að gæta að meðalhófi og gæta að grenndarrétti, lögbundnum reglum og ólögbundnum í hvívetna.

Mengun – hljóð-, sjón- og umhverfismengun

38. Fyrirliggjandi er að deiliskipulagsbreyting þessi mun valda **umtalsverðum og verulegum umhverfisáhrifum**, þar sem að umrædd starfsemi og tilheyrandi aðstaða mun breyta allri ásýnd svæðisins og húsanna og einnig hafa áhrif á útsýni úr íbúðum, þó mismunandi eftir staðsetningu. Einnig eru svefnherbergi allra íbúðanna á Klapparstíg nr. 3 í norðurhluta hússins og á Skúlagötu 10 eru stórir gluggar sem snúa að Skúlagötusvæðinu.
39. Byggt er á því að tillaga þessi samræmist á engan hátt því gildandi sjónarmiði í skipulagsmálum miðbæjar Reykjavíkur að nýtt skipulag í grónum hverfum verði aðeins heimilað þegar sýnt væri fram á að það væri til bóta fyrir heildarsvip byggðar. Ljóst er í þessu máli að umrædd deiliskipulagstillaga mun einungis hafa neikvæð áhrif fyrir heildarsvip húsanna á Klapparstíg. Einnig er vert að benda á í þessu sambandi að ein fallegasta sýn á miðbæ Reykjavík er einmitt af borginni með þessar strandlengju og Hörpunni, en þessi breyting mun afskræma þá mynd með fjölda strætóa sem verða þar í stæðum eða á ferðinni.
40. Gámahús eru þær byggingar sem eru heimilaðar þarna, sem eru ekki heldur til að fegra ásýndina eða útsýni íbúa. Það að heimila slíkar byggingar fer einnig þvert á stefnu skv. aðalskipulagi og annars kröfur almennt af hálfu skipulagsyfirvalda um útlit bygginga í miðbæ Reykjavíkur. Í þessu sambandi er ennfremur gerð athugasemd við það að svo virðist sem að byggingarreiturinn hafi verið fluttur til á lóðinni einnig og án þess að sæta hefðbundinni meðferð á þeirri breytingu.

41. Í tillöggunni til breytingarinnar er vísað til þess að „umhverfismat“ hafi átt sér stað, en það er einfaldlega rangt. Ekkert slíkt mat fór fram í þessu máli. Vísað er svo til þess að mælingar hafi átt sér stað, en ljóst er skv. gögnum málsins að engar slíkar mælingar áttu sér stað. Algjör meginregla er í málum og skylda, að verkfræðistofur séu fengnar til að gera matsgerðir um þessi atriði, en ekkert slíkt var gert í þessu máli og er ekki byggt á neinum mælilíkönum í málinu, einungis orðunum tómunum.
42. Deiliskipulagsbreytingin var samþykkt og send til Skipulagsstofnunar til athugasemda, sem gerði tvær alvarlegar athugasemdir og var ein þeirra eftirfarandi:
- a. Gera þarf grein fyrir umhverfisáhrifum breytingarinnar, en Skipulagsstofnun bendir á að allar skipulagsáætlanir falla undir 1.mgr. 2.gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 og því þarf að gera grein fyrir umhverfisáhrifum áætlanna sbr. 6.gr. reglugerðar um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 1381/2021.*
43. Byggt er á því í máli þessu að ef Reykjavíkurborg hefði máli þessu fylgt fyrrgreindum ákvæðum laga um umhverfismat, að niðurstaðan væri óhjákvæmilega að ekki væri hægt að samþykkja umrædda deiliskipulagsbreytingu. Í niðurlagi bréfs Skipulagsstofnunar kemur svo fram eftirfarandi:
- a. „Skipulagsstofnun minnir á að sveitarstjórn skal taka athugasemdir Skipulagsstofnunar til umræðu skv. 1.mgr. 42.gr. skipulagslaga.“*
44. Samkvæmt gögnum málsins uppfyllti Reykjavíkurborg ekki þetta skilyrði og tók þessa athugasemd ekki til skoðunar eða umræðu.
45. Í þessu sambandi vísast svo til bréfs Skipulagsstofnunar (**fskj.nr. 12**) dags. 20. mars 2020 þar sem að stofnunin sendir nýtt bréf og fellir niður umrædda athugasemd án skýringa eða rökstuðnings. Ekki er hægt að líta öðruvísi á þessa skyndilegu breytingu hjá stofnuninni á annan hátt, en að þarna hafi stofnunin látið undan ómálefnalegum þrýstingi Reykjavíkurborgar um að taka þessar athugasemdir út. Meðferð þessi er þannig skýr lögleysa og felur þannig í sér skýr brot gegn skipulagslögum og stjórnsýslulögum, þar sem Reykjavíkurborg fer þannig fram að ekki er hægt að lýsa á annan hátt en að um valdniðslu sé að ræða.
46. Skipulagslög eru alveg skýr um það að mat þetta skal eiga sér stað og öðruvísi er ekki hægt að rökstyðja og samþykkja breytingartillöguna.
47. Fyrirliggjandi er að veruleg loft- og hljóðmengun verður af starfsemi strætó á lóðinni og einnig ónæði af þeim fjölda fólks sem mun sækja þjónustuna. Þrátt fyrir það að skv. gildandi skipulagi sé gert ráð fyrir þjónustu á reitnum, þá er alveg ljóst að það felur ekki í sér hvers kyns þjónustu í líkingu við starfsemi strætó. Umferðaröryggi á Skúlagötu mun einnig versna, en töluverður umferðarpungi er þar á hefðbundnum vinnutíma.
48. Stærstur hluti strætisvagna í dag eru mengandi díselbílar sem heyrir mun meira frá í akstri en almennum bílum eða jafnvel vörubílum. Þegar strætóbifreið er í hægagangi eða stöðvuð gefur hún frá sér hávær hljóð og einnig þegar bifreiðarnar eru opnaðar. Ljóst er að þessi hljóð munu berast inn í íbúðir umbjóðenda minna. Alkunna er að t.d. í tengslum við þá reiti innan miðbæjarins þar sem strætóstöðvar eru skv. skipulagi að

metin hefur verið sérstaklega staðsetning með tilliti til þessa og umhverfisáhrif metin, en svo er ekki í þessu máli.

49. Það er óumdeilanlegt að starfsemi strætó sem er fyrirhuguð á reitnum er umfangsmikil, þar sem mikill akstur verður til og frá reitnum. Ráðgert er skv. tillögunni að þessi endastöð Strætó eigi að þjóna 5 leiðum Strætó. Felur þetta í sér að áhrif starfseminnar á nágrannaíbúðir eru mun meiri en flestar aðrar tegundir þjónustu. Óhjákvæmilega mun þessi starfsemi einnig hafa töluverða mengun í för með sér sem umbjóðendur mínir og íbúar á reitnum Klapparstíg munu finna verulega fyrir og þá sérstaklega á Klapparstíg nr. 3. Hávaða- loft- og sjónmengun verður því veruleg, ekki bara á daginn heldur allan sólahringinn, alla daga vikunnar.
50. Í umsögn skipulagsfulltrúa í bréfi dags. 11. janúar 2024 er haldið fram þeim rökum að þar sem að umferð um Sæbraut sé um 20 þúsund ökutæki, verði viðbótarumferð í tengslum við endastöðina, sem verði um 300-350 strætisvagnaferðir verði innan „skekkmjarkna“ þegar kemr að mati á loftmengun á þessum stað. Vísað er til þess að „sérfræðingar á sviðið hljóðvistar telji ljóst að breytingar á jafngildishljóðstigi (dBA) við byggingar á Skúlagötu verði innan skekkjumarkna“. Þessu er mótmælt sem rökleysu. Enn og aftur er um að ræða vísan til „mats“ skipulagsfulltrúa sem í raun átt sér ekki stað og er lögskylda. Vísað er til sérfræðinga, en engin gögn liggja þessu til grundvallar og er alvarlega dregið í efa að slíkir sérfræðingar hafi verið fengnir til að meta mengun eins og skyld er lögum skv. Skorað er á Reykjavíkurborg að leggja fram gögn þessu til stuðnings.
51. Vísað er einnig í bréfi skipulagsfulltrúa til þess að breytingin sé ekki umfram það sem búast má við. Hafnað er með öllu þeirri röksemdarfærslu að þar sem að mikil umferð sé á Sæbraut og mengun því fylgjandi, að þá sé þetta lítil viðbót. Um er að ræða algjöra rökleysu, en þar sem umferð og loftmengun frá Sæbraut er mikil er ekki forsvaranlegt að auka mengun með því að auka umferð um Skúlagötu.. Sú meginregla er reifuð í aðalskipulagi og er skýr tilgangur laga og reglugerða sem varða málefnið, þ.e.a.s. að draga úr mengun en ekki auka.
52. Við mat á áhrifum af starfsemi Strætó ef af yrði, verður einnig að hafa í huga nálægð við Klapparstíg nr. 3 og einkum íbúða umbjóðenda minna. Fjarlægð starfseminnar frá stofu- og svefnherbergisgluggum umbjóðenda minna er innan við 20 metrar.
53. Klapparstígur 1-7, auk Skúlagötu 10 eru íbúðarblokkir sem alls eru með 121 íbúð og fjöldi annarra íbúðarhús er við Skúlagötu ásamt því að skv. skipulagi munu bætast við íbúðarhús á óskipulagða reiti við Skúlagötu. Núgildandi skipulag tók mið af þessu skipulagi og fjölda íbúða með því að skipuleggja Skúlagötusvæðið sem bílastæði fyrir þessi nálægu íbúðarhús. Ef af því verður að skipulagi á þessum umrædda reit verði breytt og öll 62 bílastæðin fjarlægð mun það þýða alvarlega skerðingu á bílastæðum og í raun þar með alvarlegt bílastæðavandamál fyrir nálæg íbúðarhús.
54. Ennfremur er ljóst að umrædd tillaga mun þýða að veruleg umferð verður af fótgangandi fólki á sjálfu Skúlagötusvæðinu, en einnig að og frá reitnum sem þá þýðir umferð um og við lóðina á milli húsanna. Kvöð er um umferð á lóðinni. Húsið Klapparstígur nr. 3 er byggt þannig að þar undir norðurhlið hússins er að finna yfirbyggðan göngustíg, þannig að fyrirséð er að farþegar strætó munu sækja þar í skjól

ef þannig er veður, eða annars einnig nýta sér það svæði til að bíða eftir strætisvögnum. Ljóst má vera að hljóðmengun verður af þeim fjölda fólks sem mun bíða upp við húsið og vera þarna á ferðinni.

55. Tillaga þessi felur á þennan hátt í sér stórauðna umferð stærri díeselbíla og fótgangandi á svæðinu, sem þannig takmarkar óhjákvæmilega aðgengi íbúa á Völundarreitnum að bílageymslum og íbúðum í húsinu. Sama á við um aðgengi viðbragðsaðila.
56. Umbjóðendur mínir byggja á því að fyrrgreind umhverfisatriði feli í sér brot á réttindum og hagsmunum þeirra og ennfremur gangi þvert gegn yfirlýstum markmiðum Reykjavíkurborgar í skipulagsmálum og umhverfismálum.
57. Fyrirliggjandi tillaga felur ennfremur í sér að veruleg breyting á sér stað á þeirri umferð sem er á Skúlagötu, þar sem fyrir er 30 km hámarkshraði og um íbúðargötu að ræða, sem verður breytt í aðalbraut fyrir stærri bíla og einnig stórauðna umferð stærri díelsbíla. Með þessu er verið að færa mengun og aukna umferð nær íbúðarbyggð, þvert á yfirlýsta stefnu sveitarfélagsins og þannig brotið á réttindum umbjóðenda minna.
58. Umbjóðendur mínir gera alvarlega athugasemd við þá „tímabindingu“ sem er tilgreind í auglýsingunni sem marklausri í raun. Lagalega hefur slík „tímabinding“ bókstaflega enga þýðingu ef á annað borð deiliskipulagi verður breytt, þar sem tímabindingin er auk þess án tímaramma og felur þar af leiðandi í sér ótímabundna heimild til að hafa starfsemi strætó á Skúlagötusvæðinu.
59. Í bréfi Skipulagsstofnunar dags. 15. mars 2024 kemur fram alvarleg athugasemd við samþykkt deiliskipulagsbreytingu sem var eftirfarandi :
 - a. *Æskilegt er að fram komi í skilmálum skýrari viðmið um tímabundna nýtingu lóðar með tilliti til áætlaðra loka framkvæmda við aðalskiptistöð við Hlemm og þá eftir atvikum settir skilmálar um frágang svæðis að lokinni tímabundinni notkun.*
60. Vísast í þessu sambandi aftur til skyldu sveitarfélagsins skv. 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga til að athugasemd þessa til umræðu, en slíkt var ekki gert í þessu máli skv. gögnum málsins. Í bréfi Skipulagsstofnunar dags. 20. mars 2024 eða fimm dögum síðar var síðan þessi athugasemd felld út og engar athugasemdir gerðar. Byggt er á því að um sé að ræða algjörlega fordæmalaust að samþykkt sé slík tímabundin breyting á skipulagi, en algjörlega án tímaramma. Fullyrt er að slíkt hafi aldrei átt sér stað áður og hafi einungis verið samþykkt í þessu máli fyrir það að um hagsmuni Reykjavíkurborgar er að ræða og sem er í raun aðili máls. Byggt er á því að svo óskýrir skilmálar um svo veigamikil atriðið, sé með öllu óheimilt að samþykkja á þennan hátt, enda gerði Skipulagsstofnun alvarlega athugasemd við þetta í bréfi sínu þann 15. mars 2024.
61. Umbjóðendur mínir telja að ekki geti komið til greina að deiliskipulagi verði breytt með þessum hætti og ítreka að fyrir liggur samþykkt deiliskipulag frá 1986 og allar breytingar á því skipulagi séu háðar þeim takmörkunum sem hafa verið reifaðar í erindi þessu. Umbjóðendur mínir byggja á því að umræddar breytingar á deiliskipulagi séu ólögmæt á grundvelli þess að málsmeðferð hafi verið ólögmæt í þessu máli með vísna til fyrrgreindra málsástæðna.

62. Byggt er á því að í máli þessu sé um að ræða ólögmæta meðferð máls að fjölmörgu leyti en afgreiðsla og samþykki hafi hins vegar fengist fyrir það að Reykjavíkurborg hafi í raun verið aðili máls og því hafi málsmeðferð verið ómálefnaleg og þar sem brotið er gróflega gegn hagsmunum umbjóðenda minna. Þar sem Reykjavíkurborg er í raun aðili máls hafi borið að gæta þess sérstaklega að gæta að því að við meðferð málsins væri farið eftir skyldum skv. skipulagslögum og stjórnsýslulögum. Felur það enn fremur í sér að við túlkun á lögum/reglum beri þá fremur að túlka umbjóðendum mínum í hag við hagsmunamat.
63. Tillagan til deiliskipulagsbreytingarinnar hafi enn fremur með vísan til ofanritaðs, verið ófullnægjandi og ekki í samræmi við skipulagslög.
64. Byggt er á því þannig að samþykki umhverfis,- og skipulagsráðs, ásamt samþykki Borgarráðs hafi verið ólögmætt. Afgreiðsla Skipulagsstofunar hafi enn fremur verið ólögmæt. Krafa umbjóðenda minna er að umrædd deiliskipulagsbreyting verði felld úr gildi og að Reykjavíkurborg verði skylt að taka málið aftur til meðferðar þar sem fylgt verið í hvívetna skyldum skv. skipulagslögum og annars stjórnsýslulögum fylgt. Mikilvægast er þá að sveitarfélagið sinni lögbundinni skyldu sinni til þess að láta fara fram lögbundið mat á mengun og áhrifum á nágrenni, sem byggt er á að muni án efa fela í sér niðurstöðu sem þýði að deiliskipulagsbreyting þessi geti aldrei orðið.
65. Jafnframt er þess krafist að framkvæmdaleyfi, útgefið 22. mars 2024, verði felld úr gildi. Þess er enn fremur krafist að allar framkvæmdir verði tafarlaust stöðvaðar á meðan málið er til meðferðar hjá nefndinni. Byggir þessi krafa á þeim forsendum að umrætt byggingarleyfi byggir á röngum/ólögmætum forsendum, sbr. þær málsástæður sem hafa verið reifaðar í kærú þessari og annars umsögn skipulagsfulltrúa sem er stórgölluð. Þar sem augljóslega er um mikið hagsmunamál að ræða fyrir umbjóðendum mína og þar deiliskipulagsbreyting þessi er hér með kærð, er gerð krafa um að framkvæmdir verði stöðvaðar þar til niðurstaða færst a.m.k. hjá nefndinni.
66. Að öðru leyti eru ítrekaðar kröfur umbjóðenda minna í þessu máli sem eru í upphafi bréfs þessa.
67. Með vísan til ofanritaðs líta umbjóðendur mínir svo á að um gróf brot sé að ræða á hagsmunum þeirra og hafa lýst yfir að þeir fara með mál þetta alla leið ef reynist óhákvæmilegt.

Virðingarfyllst,
f.h. Völundar


Jónas Örn Jónasson lögmaður



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Reykjavík 19. apríl 2024.

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar í málinu nr. 47/2024, kæra húsfélagsins Völundar, Klapparstíg 1, Reykjavík, þar sem kærð er ákvörðun umhverfis- og skipulagráðs Reykjavíkurborgar frá 4. október 2023 um breytingar á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis vegna endastöðvar Strætó. Í kæru er einnig kært framkvæmdaleyfi gefið út 22. mars 2024. Þess er jafnframt krafist að allar framkvæmdir verði tafarlaust stöðvaðar á meðan málið er til meðferðar.

Með tölvupósti dags. 17. apríl sl. sendi úrskurðarnefndin Reykjavíkurborg ofangreinda kæru. Í umsögn þessari er viðhorfum Reykjavíkurborgar lýst til kærunnar.

Málavextir

Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs þann 17. janúar 2024 var að lokinni auglýsing samþykkt, með vísan til til þeirra breytinga sem fram komu í umsögn skipulagsfulltrúa, umsókn VSÓ ráðgjafar, dags. 4. september 2023, um breytingu á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis fyrir tímabundna skiptistöð Strætó. Í breytingunni sem lögð var til felst að byggingarreitir fyrir þjónustu eru felldir út og afmarkað er svæði fyrir skiptistöð Strætó þar sem komið verði fyrir biðstöðvum ásamt strætóskýlum. Auk þess er afmarkaður byggingareitur fyrir aðstöðuhús starfsmanna Strætó, samkvæmt uppdr. VSÓ ráðgjafar, dags. 28. september 2023, br. 11. janúar 2024. Einnig er lögð fram fornleifaskrá Borgarsögusafns Reykjavíkur, skýrsla nr. 229 frá árinu 2023. Tillagan var auglýst frá 2. nóvember 2023 til og með 14. desember 2023. Eftirtaldir sendu athugasemdir: Hólmfríður Guðmundsdóttir, dags. 30. nóvember 2023, Þorbjörg Guðmundsdóttir, dags. 4. desember 2023, Ingi B. Poulsen hjá POULSEN lögmannsstofu f.h. Húsfélagsins Völundur, dags. 11. desember 2023, Jónas Örn Jónasson hjá Reykjavík Lawyers f.h. Kristínar Hjartardóttur og Eylendar ehf., dags. 13. desember 2023 og Helgi Axel Svavarsson og Eunsun Lee, dags. 13. desember 2023. Einnig var lögð fram ábending Veitna, dags. 29. nóvember 2023, umsögn Minjastofnunar Íslands, dags. 11. desember 2023 og umsögn íbúaráðs Miðborgar og Hlíða, dags. 14. desember 2023. Einnig var lögð fram umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 11. janúar 2024.

Borgarráð samþykkti afgreiðslu ráðsins á fundi sínum þann 25. janúar 2024 og tók breytingin gildi með birtingu í B-deild stjórnartíðinda þann 21. mars 2024 eftir yfirferð Skipulagsstofnunar.

Framkvæmdaleyfi vegna tímabundinnar skiptistöðvar strætó og lóðafrágangs var svo gefið út af hálfu skipulagsfulltrúa þann 22. mars 2024.

Kröfugerð





Kærandi krefst þess framangreindar ofangreind deiliskipulagsbreyting svo og framkvæmdaleyfið verði fellt úr gildi, auk stöðvunar framkvæmda.

Reykjavíkurborg krefst þess að kröfum kæranda verði hafnað.

Málsástæður og lagarök

Varðandi málsástæður og lagarök vísast til kæru. En kærandi byggir einna helst á því að hin samþykkt deiliskipulagsbreyting sé ekki í samræmi við aðalskipulag, brotið hafi verið á eignarrétti kæranda, auk þess sem athugasemdir eru gerðar við stjórnsýslulega meðferð málsins og umhverfimenngun.

Álit Reykjavíkurborgar

Ekki er fallist á málsástæður og lagarök kæranda í málinu.

Í aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 er umrætt svæði skilgreint sem M1b. Blönduð miðborgarbyggð, þar m.a. er gert ráð fyrir stofnunum, skrifstofum og sérhæfðri þjónustu, auk almennrar miðbæjarstarfsemi samkvæmt skilgreiningu miðsvæða (AR2040, 94-95) . Eðli málsins samkvæmt er þungamiðja almenningssamgangna og lykil skiptistöðvar í hverju þéttbýli jafnan á miðbæjarsvæðum og svo hefur ávallt verið í skipulagi Reykjavíkur. Núverandi skiptistöð við Hlemm, sem nú fær stað við Skúlagötu tímabundið, er innan miðborgarsvæðisins (M1a) samkvæmt gildandi aðalskipulag og þar gilda í öllum megin atriðum sömu landnotkunarákvæðin. Umrædd þjónustustarfsemi, þ.e. skiptistöðin, er þannig að flytja tímabundið innan sama landnotkunarflokks og telst sú tímabundna ráðstöfun og breyting á deiliskipulagi í fullu samræmi við gildandi aðalskipulag.

Umrætt svæði er bílastæði og byggingarreitur fyrir þjónustu skv. gildandi deiliskipulagi, og er svæðið nýtt sem bílastæði í dag, með rými fyrir 62 bíla. Breytingartillagan hefur því ekki neikvæðari áhrif en það sem getur talist eðlilegt innan bæði núverandi nýtingar á landi og heimilda sem getið er um í gildandi deiliskipulagi. Akstur almenningssamgangna og stöðvar þeirra er hluti af því sem búast má við á og við götur eða vegi, og þá sérstaklega innan þéttbýlis. Líkt og vísað er til gerir gildandi deiliskipulag ráð fyrir þjónustubyggingar á reitnum. Skipulag lands innan marka sveitarfélags er í höndum sveitarstjórna skv. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga og geta þær með því haft áhrif á og þróað byggð og umhverfi með bindandi hætti. Hafa sveitarstjórnir þannig mat um það hvernig deiliskipulagi skuli háttað.

Markmið breytinganna er að færa leiðarkerfið nær því sem verður í Nýju Leiðaneti Strætó sem hægt er að kynna sér á vef Strætó. BSÍ hjálpar ekki að ná þeim markmiðum breytinganna. Til upplýsinga hefur tímabundin endastöð einnig verið gerð á bílastæði HÍ við Hringbraut til að taka við hluta leiðanna sem áður notuðu Hlemm sem endastöð. Við Hörpu er í dag eitt af mest notaðu safnstæðunum hópbíla í Reykjavík, sem samræmist ágætlega hlutverki Hörpu. Útbúa þyrfti aðstöðu fyrir vagnstjóra í eða við Hörpu, sem erfitt er að útfæra, og finna safnstæðinu nýja staðsetningu, ef það yrði fært frá Hörpu, og erfitt að sjá hvaða svæði þjónustaði jafn vel notenda safnstæðanna. Skoðaðir voru mismunandi kostir, m.a. Faxagata, en niðurstaðan var að Skúlagatan hentar betur upp á leiðarkerfi og til að koma fyrir aðstöðu vagnstjóra.



Ekki er heldur fallist á að eignarréttur kæranda sé skertur, en ekki um neinar breytingar á þeirri lóð. Íbúar í þéttbýli geta hinsvegar ávallt vænst þess að breytingar verði gerðar á skipulagi sem hafi í för með sér einhver áhrif á nánast umhverfi, s.s. aukningu á umferð, ekki verður þó talið að íbúar verði fyrir neinum auknum áhrif af aukinni umferð umfram það sem nú er við Sæbrautina. Telji eigendur fasteigna í nágrenninu sig hafa orðið fyrir skerðingu á verðmæti fasteigna sinna vegna breytingarinnar er bent á skv. 51. gr. skipulagslaga þar sem fram komi að leiði skipulag eða breyting á skipulagi til þess að verðmæti fasteignar skerðist verulega, umfram það sem við á um sambærilegar eignir í næsta nágrenni, á sá er getur sýnt fram á tjón af þeim sökum rétt á bótum frá viðkomandi sveitarfélagi.

Ekki er heldur fallist á þær málsástæður að meðferð málsins hafi verið ólögsmæt. Skipulagslög gera ráð fyrir því að skipulagsáætlanir geti tekið breytingum. Málsmeðferð tillögunar er í fullu samræmi við ákvæði skipulagslaga. Tillagan var auglýst á lögformlegan hátt og var íbúum í næsta nágrenni sent bréf þar sem vakin var athygli á auglýsingu hennar. Var hagsmunaðilum þannig gefinn kostur á að koma að athugasemdum. Ekki hefur verið sýnt fram á með hvaða hætti málsmeðferð tillögunnar hafi verið ólögsmæt.

Hvað varðar málsástæður kæranda varðandi umhverfismengun þá er umrætt svæði bílastæði og byggingarreitur fyrir þjónustu skv. gildandi deiliskipulagi og er svæðið nýtt sem bílastæði í dag, með rými fyrir 62 bíla. Breytingartillagan hefur því ekki neikvæðari áhrif en það sem getur talist eðlilegt innan bæði núverandi nýtingar á landi og heimilda sem getið er um í gildandi deiliskipulagi. Akstur almenningsgangna og stöðvar þeirra er hluti af því sem búast má við á og við götur eða vegi, og þá sérstaklega innan þéttbýlis. Líkt og vísað er til gerir gildandi deiliskipulag ráð fyrir þjónustubyggingar á reitnum. Viðbótarhljóðmengun vegna endastöðvar ætti að vera hverfandi þar sem slökkt er á vögnum sem eru ekki í notkun en einnig er viðbótarumferð lítil samanborið við aðra umferð í nágrenninu, þrátt fyrir að um stærra ökutæki sé að ræða. Árdagsumferð um Sæbraut, nokkrum metrum utar, er um 20 þús. ökutæki. Ætla má að viðbótarumferð vegna endastöðvarinnar, um 300-350 strætisvagnaferðir (samtals fram og tilbaka) á dag, sé innan skekkjumarka þegar kemur að mati á loftmengun á þessum stað. Þá er einnig ljóst að bílaumferð sem er í dag, í tengslum við umrætt bílastæði, mun fara annað. Sérfræðingar á sviði hljóðvistar telja ljóst að breytingar á jafngildishljóðstigi (dBA) við byggingar á Skúlagötu verði innan skekkjumarka. Vegfarendur og íbúar við Skúlagötu munu að sjálfsögðu verða varir við breytinguna en hún er ekki umfram það sem búast má við í þéttbýli. Hámarks hljóðstyrkur við akstursmælingu er skilgreindur í reglugerð um gerð og útbúnað ökutækja. Allir strætisvagnar eiga að uppfylla kröfur um m.a. hávaðamengun í samræmi við áður nefnda reglugerð. Strætó vinnur af því að rafvæða vagnaflotann, og eftir því sem nýir vagnar bætast í flotann verður hann hljóðlátari. Akstur Strætó er skv. tímatöflu og samkvæmt núgildandi áætlun er þjónustutími Strætó u.þ.b. milli klukkan hálf sjö á morgnanna og hálf eitt eftir miðnætti. Um sjónmengun má deila, en þar sem umrætt svæði er í dag bílastæði verður ekki séð að neikvæð breyting verði þar á. Mörg fordæmi er að finna í borginni um strætóstöðvar innan eða í um 20 metra fjarlægð frá íbúahúsnæði. Akstur strætisvagna er hluti af samgöngum í borg og biðstöðvar og endastöðvar óhjákvæmilegur hluti þeirra.

Reykjavíkurborg vill jafnframt minna á að eigendur fasteigna í þéttbýli geta ávallt vænst þess að einhverjar breytingar verði gerðar á skipulagi sem haft í geta för með sér einhverjar skerðingar, s.s. skerðingu á útsýni, umferðaraukningu eða aðrar breytingar. Verða menn



almennt að sæta því að með almennum takmörkunum geti hagsmunir þeirra að einhverju leyti verið skertir með slíkum breytingum.

Hvað varðar kröfu um ógildingu hins kærða framkvæmdaleyfis þá hefur kærandi ekki fært nein rök fyrir því í hvaða atriðum framkvæmdaleyfið sé í ósamræmi við gildandi deiliskipulag og ber því að hafna kröfu um ógildingu þess.

Í ljósi framangreinds og á grundvelli meginreglu 1. mgr. 29. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, um að kæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar, telur Reykjavíkurborg að hafna beri kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda og fer fram á það við úrskurðarnefndina að kveðinn verði upp fullnaðarúrskurður í málinu. Jafnframt er ljóst að kjósi leyfishafi að halda framkvæmdum áfram áður en efnisúrskurður liggur fyrir, gerir hann það á eigin ábyrgð og áhættu.

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

F.h. umhverfis- og skipulagssviðs,

Harri Ormarsson, lögfræðingur



Árið 2024, mánudaginn 6. maí tók Ómar Stefánsson, varaformaður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála fyrir með heimild í 3. mgr. 3. gr., sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 130/2011:

Mál nr. 47/2024, kæra á ákvörðun borgarráðs Reykjavíkur frá 25. janúar 2024 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis vegna skiptistöðvar strætó við Skúlagötu og framkvæmdaleyfi, dags. 22. mars s.á. á grundvelli nefndrar skipulagsbreytingar.

Í málinu er nú kveðinn upp til bráðabirgða svofelldur

**úrskurður
um kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda:**

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 16 apríl 2024, er barst nefndinni 17. s.m., kærir húsfélagið Völundur, Klapparstíg, þá ákvörðun borgarráðs Reykjavíkur frá 25. janúar 2024 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis, vegna skiptistöðvar strætó við Skúlagötu og framkvæmdaleyfi, dags. 22. mars s.á. á grundvelli hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar. Er þess krafist að hinar kærðu ákvarðanir verði felldar úr gildi og að framkvæmdir samkvæmt fyrrgreindu framkvæmdaleyfi verði stöðvaðar á meðan málið er til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni. Verður nú tekin afstaða til framkominnar stöðvunarkröfu kæranda.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 19. apríl 2024.

Málsatvik: Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkurborgar 17. janúar 2024 var að lokinni auglýsing um sókn VSÓ ráðgjafa, dags. 4. september 2023, um breytingu á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis fyrir tímabundna skiptistöð strætó. Í breytingunni felst að byggingarreitir fyrir þjónustu eru felldir út og afmarkað er svæði fyrir skiptistöð strætó þar sem komið verði fyrir biðstöðvum ásamt strætóskýlum. Auk þess er afmarkaður byggingarreitur fyrir aðstöðuhús starfsmanna strætó. Borgarráð samþykkti afgreiðslu ráðsins á fundi 25. janúar 2024 og tók breytingin gildi með birtingu í B-deild Stjórnartíðinda 21. mars s.á. Framkvæmdaleyfi vegna tímabundinnar skiptistöðvar strætó og lóðafrágangs var svo gefið út af hálfu skipulagsfulltrúa 22. s.m.

Af hálfu kæranda er talið að sú starfsemi sem deiliskipulagsbreytingin geri ráð fyrir að verði á reitnum sé ekki samræmanleg Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Reiturinn sé innan miðsvæðis, M1b, sem skilgreindur sé sem skrifstofur og þjónusta í blandaðri miðborgarbyggð. Vegna eðlis fyrirhugaðrar starfsemi á skipulagssvæðinu sé um að ræða mjög mengandi starfsemi sem fráleitt sé að falli að íbúðarsvæðum.

Bent sé á að kærandi sé sameiginlegt húsfélag eigenda íbúða á Klapparstíg 1, 1a, 3, 5, 5a og 7 auk Skúlagötu 10. Um sé að ræða 121 íbúð. Hluti íbúðanna á Skúlagötu 10 og Klapparstíg 1-3 snúi í norður. Stærstu gluggar þessara íbúða snúi einnig í norður ásamt því að svefnherbergi séu staðsett í norðurhluta íbúðanna. Vegna aukins álags á svæðinu sem muni fylgja starfsemi

skiptistöðvar strætó við Skúlagötu muni aðrir íbúar óneitanlega einnig verða varir við starfsemina. Eigi það einkum við vegna aukinnar loftmengunar, hávaða, umferðar um Skúlagötu og aukinnar umferðar um lóðir kæranda.

Af hálfu Reykjavíkurborgar er vísað til þess hvað felist í skilgreiningu svæðisins M1b í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Í blandaðri miðborgarbyggð sé meðal annars gert ráð fyrir stofnunum, skrifstofum og sérhæfðri þjónustu auk almennrar miðbæjarstarfsemi samkvæmt skilgreiningu miðsvæða. Eðli málsins samkvæmt sé þungamiðja almenningssamgangna og lykil skiptistöðvar í hverju þéttbýli jafnan á miðsvæðum og svo hafi ávallt verið í skipulagi Reykjavíkur. Núverandi skiptistöð við Hlemm, sé innan miðborgarsvæðisins M1a samkvæmt gildandi aðalskipulagi og þar gildi í öllum megin atriðum sömu landnotkunarákvæðin og um svæði M1b. Sú tímabundna ráðstöfun sem gert sé ráð fyrir með breytingu á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis sé í fullu samræmi við gildandi aðalskipulag.

Niðurstaða: Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er tekið fram að kæra til úrskurðarnefndarinnar fresti ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar en jafnframt er kæranda þar heimilað að krefjast stöðvunar framkvæmda séu þær hafnar eða yfirvofandi, sbr. 2. mgr. sömu lagagreinar. Með sama hætti er kveðið á um það í 29. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 að kæra til æðra stjórnvalds fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar en þó sé heimilt að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar til bráðabirgða meðan málið er til meðferðar hjá kærustjórnvaldi þar sem ástæður mæli með því. Tilvitnuð lagaákvæði bera með sér að meginreglan er sú að kæra til æðra stjórnvalds frestar ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar og eru heimildarákvæði fyrir stöðvun framkvæmda eða frestun réttaráhrifa kærðrar ákvörðunar undantekning frá nefndri meginreglu sem skýra ber þröngt. Verða því að vera ríkar ástæður eða veigamikil rök fyrir ákvörðun um stöðvun framkvæmda.

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

Í máli þessu er gerð krafa um stöðvun framkvæmda samkvæmt hinu kærða framkvæmdaleyfi sem lýtur að framkvæmdum vegna fyrirhugaðrar skiptistöðvar strætó við Skúlagötu. Lúta framkvæmdirnar að vinnu við jarðvegsyfirborð.

Samkvæmt framangreindu eiga fleiri en einn aðili hagsmuna að gæta í máli þessu í skilningi stjórnarsýslulaga, ekki er um að ræða óafturkræfar framkvæmdir og að virtum þeim sjónarmiðum sem búa að baki framangreindum lagaákvæðum verður ekki talin knýgjandi þörf á að stöðva framkvæmdir á meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Verður kröfu kæranda af þeim sökum hafnað.

Rétt er að taka fram að framkvæmdaraðili ber áhættu af úrslitum kærúmálsins kjósi hann að halda framkvæmdum áfram áður en niðurstaða þessa máls liggur fyrir.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða á grundvelli ákvörðunar skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar frá 22. mars 2024 um að veita framkvæmdaleyfi vegna tímabundinnar skiptistöðvar strætó og lóðafrágangs.

Ómar Stefánsson (sign)



Árið 2024, þriðjudaginn 16. júlí, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Ómar Stefánsson varaformaður, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður, Halldóra Vífilsdóttir arkitekt og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 47/2024, kæra á ákvörðun borgarráðs Reykjavíkur frá 25. janúar 2024 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis vegna skiptistöðvar Strætó við Skúlagötu og framkvæmdaleyfi, dags. 22. mars s.á., sem gefið var út á grundvelli nefndrar skipulagsbreytingar.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 16. apríl 2024, er barst nefndinni 17. s.m., kærir húsfélag eigenda íbúða að Klapparstíg 1, 1a, 3, 5, 5a og 7 auk Skúlagötu 10, þá ákvörðun borgarráðs Reykjavíkur frá 25. janúar 2024 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis vegna skiptistöðvar Strætó við Skúlagötu og framkvæmdaleyfi, dags. 22. mars s.á., sem gefið var út á grundvelli hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar. Var þess krafist að hinar kærðu ákvarðanir yrðu felldar úr gildi og framkvæmdir yrðu stöðvaðar til bráðabirgða á meðan málið væri til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Var kröfunni um stöðvun framkvæmda hafnað með bráðabirgðaúrskurði nefndarinnar uppkveðnum 6. maí 2024.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 19. apríl 2024.

Málavextir: Vegna breytinga á skipulagi almenningsamgangna í Reykjavík og fyrirhugaðra framkvæmda umhverfis Hlemm þarf að flytja starfsemi Strætó þaðan. Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkurborgar 17. janúar 2024 var samþykkt umsókn, dags. 4. september 2023, um breytingu á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis vegna tímabundinna skipti- og/eða endastöðva fyrir Strætó. Svæðið sem deiliskipulagsbreytingin tekur til er á móts við Skúlagötu 10 og Klapparstíg 1-3. Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 er breytingasvæðið innan miðsvæðis, M1b - blönduð miðborgarbyggð. Í breytingunni felst að byggingarreitir fyrir þjónustu eru felldir út og afmarkað er svæði fyrir skiptistöð Strætó þar sem komið verður fyrir biðstöðvum vagna ásamt skýlum fyrir farþega. Auk þess er afmarkaður byggingarreitur fyrir aðstöðuhús starfsmanna Strætó. Borgarráð samþykkti afgreiðslu ráðsins á fundi 25. janúar 2024 og tók breytingin gildi með birtingu í B-deild Stjórnartíðinda 21. mars s.á. Framkvæmdaleyfi vegna tímabundinnar skiptistöðvar og lóðarfrágangs var svo gefið út af skipulagsfulltrúa 22. s.m.

Málsrök kæranda: Bent er á að um sé að ræða hagsmuni sem snerti íbúa í 121 íbúð. Hluti íbúðanna á Skúlagötu 10 og Klapparstíg 1-3 snúi að umræddri skiptistöð og eigi það við um stærstu glugga íbúðanna og þar á meðal svefnherbergisglugga. Vegna aukins álags á svæðinu sem muni fylgja starfsemi skiptistöðvar Strætó við Skúlagötu muni aðrir íbúar óneitanlega einnig verða varir við starfsemina. Eigi það einkum við vegna aukinnar loftmengunar, hávaða, umferðar um Skúlagötu og aukinnar umferðar um lóðir kæranda.

Sú starfsemi sem deiliskipulagsbreytingin geri ráð fyrir að verði á reitnum sé ekki samræmanleg Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Reiturinn sé innan miðsvæðis, M1b, sem skilgreindur sé sem skrifstofur og þjónusta í blandaðri miðborgarbyggð. Vegna eðlis fyrirhugaðrar starfsemi á skipulagssvæðinu sé um að ræða mjög mengandi starfsemi sem fráleitt sé að falli að íbúðarsvæðum.

Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs 4. október 2023 hafi verið lögð fram og samþykkt umsókn um breytingu á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis. Í kjölfarið hafi breytingin verið lögð fram á fundi Borgarráðs Reykjavíkur 12. s.m. þar sem samþykkt hafi verið að auglýsa tillöguna samkvæmt 1. mgr. 41. gr. sbr. 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Eigendur íbúða húsfélagsins sem nú kæri hafi mótmælt harðlega og sent bréf með athugasemdum við breytinguna, þar með talið lögmaður fyrir hönd húsfélagsins.

Þrátt fyrir athugasemdir sem fram hafi komið í umsögn skipulagsfulltrúa og eftir að athugasemdafrestur rann út hafi umrædd tillaga verið tekin fyrir að nýju á fundi umhverfis- og skipulagsráðs 17. janúar 2024 og samþykkt af borgarráði 25. janúar 2024, ásamt umsögn skipulagsfulltrúa um framkomnar athugasemdir, dags. 11. s.m. Í kjölfarið hafi breytingin verið send Skipulagsstofnun til yfirferðar og hafi stofnunin hinn 15. mars s.á. gert tvær alvarlegar athugasemdir við skipulagsbreytinguna og birtingu hennar í B-deild Stjórnartíðinda. Hafi þær annars vegar lotið að umhverfisáhrifum og hins vegar skilmálum varðandi tímabindingu. Hinn 20. s.m. hafi Skipulagsstofnun svo sent nýtt bréf til umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar, þar sem birting í Stjórnartíðindum var samþykkt og fallið frá áður gerðum athugasemdum án nokkurra skýringa. Breytingin hafi í kjölfarið verið auglýst í B-deild Stjórnartíðinda degi síðar.

Byggt sé á því að núverandi skipulag hafi verið gildandi í 40 ár samkvæmt aðalskipulagi frá 1983 og deiliskipulagi frá 1986. Hvoru tveggja þeirra skipulaga kveði skýrt á um að reiturinn sem er langsum meðfram Skúlagötu hafi allur verið skilgreindur sem miðbæjarsvæði og að á reitnum hafi ekki áður verið tilgreind landnotkun. Lagt sé til að landnotkun verði miðbæjarstarfsemi og bílastæði í samræmi við deiliskipulagstillögu frá september 1985. Samkvæmt skipulaginu sem samþykkt var árið 1986 sé um að ræða minni, lágrest hús, þar sem notkun væri þjónusta, en stærstur hluti Skúlagötusvæðisins væri bílastæði og hljóðtálmi eins og sé í dag. Skilgreining á svæðinu hafi verið samkvæmt skipulaginu frá 1986 að svæðið væri opið svæði þar sem hljóðmön er í dag og svæði með grasi. Sé Reykjavíkurborg bundin af því að notkun á nefndum reit verði í samræmi við gildandi deiliskipulag sem feli jafnframt í sér að auglýst tillaga um breytingu á deiliskipulagi sé ekki heimil enda rúmist ekki innan gildandi aðalskipulags.

Deiliskipulagsbreyting þessi feli í sér róttæka og alvarlega breytingu á landnotkun, þar sem heimilaðri notkun sé breytt úr því að vera mjög takmörkuð samkvæmt núgildandi skipulagi í atvinnustarfsemi/þjónustu sem sé sérstaklega umfangsmikil að stærð og með mikil áhrif á aðliggjandi fasteignir.

Komi skýrt fram í aðalskipulagi að markmið um starfsemi á svæðinu sé að efla fjölbreytta atvinnu- og þjónustustarfsemi sem falli að íbúðarsvæðum. Í aðalskipulagi Reykjavíkur og sömuleiðis aðalskipulagi nágrannasveitarfélaga skulu svæði sem skipulögð séu fyrir almenningsamgöngur sérstaklega afmörkuð og þeim fundin staðsetning þar sem umhverfið bjóði upp á nágrenni við slíka starfsemi. Sem dæmi megi þar nefna Hlemm, Mjóddina, BSÍ, Lækjartorg, Hörpuna, Hamraborg o.fl. Landnotkun fyrir slíka starfsemi þurfi að vera vel

rökstudd og staðsetning sérstök. Svo sé í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 og sé merkt M5b sem sé í miðborgarkjarnanum M1a, þar sem slík starfsemi er heimiluð.

Skúlagöturéiturinn hafi verið skilgreindur með heimila starfsemi sem sé einstaklega ólík þeirri starfsemi að vera með skipti- og endastöð fyrir Strætó. M1b geri ekki ráð fyrir svo sérstakri starfsemi vegna eðlis hennar og sé því einungis um að ræða sérstök svæði innan aðalskipulagsins sem heimili slíka starfsemi. Sé í þessu vísað til 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Þá hafi ekki átt sér stað rökstutt og fullnægjandi valkostamat og rökstuðningur fyrir umræddu vali ófullnægjandi með öllu. Í rökstuðningi sé vísað til þess að mat hafi átt sér stað á umhverfi, valkostum og mengun, en ljóst sé af gögnum málsins að um innihaldslaus orð hafi verið að ræða enda hafi ekkert slíkt mat farið fram.

Einnig beri að hafa til hliðsjónar að ekki sé einungis um að ræða stjórnvaldsákvörðun sem verði að uppfylla þær kröfur sem lög og reglur geri til slíkra ákvarðana, heldur sé einnig um að ræða stjórnarskrárvarin réttindi íbúðareigenda sbr. 1. mgr. 72. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Umþrætt breyting á deiliskipulaginu raski verulega hagmunum íbúa og sé þannig brotið gegn reglum nábýlisréttarins og friðhelgi eignaréttarins ásamt því að skerðing verður á verðmæti íbúða í húsunum við Klapparstíg 3. Muni breytingin hafa slíka verðmætaskerðingu í för með sér að það eitt feli í sér veigamikla ástæðu til að umþrætt tillaga verði felld úr gildi. Til rökstuðnings bótaskyldu og þess sem að framan greinir sé vísað til dómafordæma Hæstaréttar í málum nr. 461/1998, 260/2006, 222/2012, 523/2011 og 542/2015.

Þá hafi ekki verið fylgt eftir þeirri málsmeðferð sem kveðið sé á um í skipulagslögum við vinnslu nefndrar tillögu, þar sem í engu hafi verið haft samráð við eigendur íbúða á Klapparstíg 1-7, en slíkt sé skylt samkvæmt ákvæðum skipulagslaga. Telja verði það verulegan annmarka við meðferð málsins, en varðandi málið í heild sé Reykjavíkurborg skylt að fara að skipulags- og stjórnsýslulögum við meðferð málsins. Ennfremur sé athugasemd gerð við það að Reykjavíkurborg hafi ekki látið fara fram mat á því hvaða áhrif verði af starfseminni sem óhjákvæmilega séu verulega neikvæð. Vísast í því sambandi til 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sem kveði á um rannsóknarskyldu stjórnvalda og annars eðlilegs umhverfismats þannig að samræmist yfirlýstri stefnu samkvæmt gildandi Aðalskipulagi Reykjavíkur.

Mikilvægt sé að meðferð málsins sé vönduð og lögum fylgt í hvívetna. Samkvæmt stjórnsýslulögum og skipulagslögum sé Reykjavíkurborg skylt að gæta að meðalhófi, grenndarrétti og lögbundnum sem og ólögbundnum reglum í hvívetna. Fyrir liggir að deiliskipulagsbreytingin muni valda umtalsverðum og verulegum umhverfisáhrifum þar sem umrædd starfsemi og tilheyrandi aðstaða muni breyta ásýnd svæðisins. Samræmist tillagan því á engan hátt því gildandi sjónarmiði í skipulagsmálum miðbæjar Reykjavíkur að nýtt skipulag í grónum hverfum verði aðeins heimilað þegar sýnt væri fram á að það væri til bóta fyrir heildarsvip byggðar.

Þær gámabyggingar sem nú séu heimilaðar séu heldur ekki til að fegra ásýndina og útsýni íbúa. Slíkt fari einnig þvert á stefnu aðalskipulags og almennar kröfur skipulagsyfirvalda um útlit bygginga í miðbæ Reykjavíkur. Þá sé enn fremur gerð athugasemd við það að svo virðist sem byggingarreiturinn hafi einnig verið fluttur til á lóðinni án þess að sæta hefðbundinni meðferð á þeirri breytingu.

Í tillögunni að breytingunni sé vísað til þess að umhverfismat hafi átt sér stað, en það sé einfaldlega rangt. Ekkert slíkt mat hafi farið fram. Þá sé vísað til þess að mat á grenndaráhrifum hafi átt sér stað, en ljóst sé samkvæmt gögnum málsins að engar slíkar mælingar hafi átt sér

stað. Algjör meginregla sé og skylda að verkfræðistofur séu fengnar til þess að gera matsgerðir um þessi atriði, en ekkert slíkt hafi farið fram og ekki byggt á neinum mælilíkönunum í málinu. Eftir að deiliskipulagsbreytingin hafi verið samþykkt og send Skipulagsstofnun til athugasemda hafi verið gerðar tvær alvarlegar athugasemdir. Komið hafi fram að allar skipulagsáætlanir falli undir 1. mgr. 2. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 og því þurfi að gera grein fyrir umhverfisáhrifum áætlanna, sbr. 6. gr. reglugerðar um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 1380/2021.

Hefði Reykjavíkurborg fylgt eftir fyrrgreindum ákvæðum laga um umhverfismat sé ljóst að niðurstaðan hefði verið önnur. Þá sé einnig bent á að í niðurlagi bréfs Skipulagsstofnunar komi fram að „Skipulagsstofnun minnir á að sveitarstjórn skal taka athugasemdir Skipulagsstofnunar til umræðu samkvæmt 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga.“

Í þessu sambandi vísist til bréfs Skipulagsstofnunar, dags. 20. mars 2024, þar sem stofnunin sendi nýtt bréf þar sem felld er niður umrædd athugasemd án nokkurra skýringa eða rökstuðnings. Ekki sé hægt að líta öðruvísi á þessa skyndilegu breytingu en að þarna hafi stofnunin látið undan ómálefnalegum þrýstingi Reykjavíkurborgar um að taka þessar athugasemdir til baka.

Skipulagslög séu alveg skýr um það að umhverfismat skuli eiga sér stað og öðruvísi sé ekki hægt að rökstyðja og samþykkja breytingartillöguna. Við blasi að veruleg loft- og hljóðmengun verði af starfseminni ásamt ónæði af þeim fjölda fólks sem muni sækja þjónustuna. Þrátt fyrir að í gildandi skipulagi sé gert ráð fyrir þjónustu á reitnum sé alveg ljóst að það feli ekki í sér hvers kyns þjónustu í líkingu við starfsemi Strætó.

Í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 11. janúar 2024, sé haldið fram þeim rökum að þar sem umferð um Sæbraut sé um 20 þúsund ökutæki verði viðbótarumferð í tengslum við enda-stöðina, sem verði um 300-350 strætisvagnaferðir, innan skekkjumarka þegar komi að hljóðmengun á þessum stað. Vísað sé til þess að sérfræðingar á sviði hljóðvistar telji ljóst að breytingar á jafngildishljóðstigi dB(A) við byggingar á Skúlagötu séu innan skekkjumarka. Þessu sé mótmælt sem rökleysu. Um sé að ræða vísan til mats skipulagsfulltrúa sem í raun hafi ekki átt sér stað og sé lögskylda. Þá liggi engin gögn því til grundvallar og er alvarlega dregið í efa að slíkir sérfræðingar hafi verið fengnir til að meta mengun á staðnum. Í bréfi skipulagsfulltrúa sé einnig sagt að breytingin sé ekki umfram það sem búast megi við á svæðinu og vegna þess hversu mikil mengun sé á Sæbraut, sé þetta lítil viðbót. Þeirri röksemdarfærslu sé alfarið hafnað og þar sem umferð og loftmengun sé mikil á svæðinu sé ekki forsvaranlegt að auka mengun með því að auka á umferð um Skúlagötu.

Núgildandi skipulag hafi tekið mið af því að fjöldi íbúða sé á staðnum með því að skipuleggja Skúlagötusvæðið sem bílastæði fyrir þessi nálægu íbúðarhús. Ef af því verði að skipulagi á umræddum reit verði breytt og öll 62 bílastæðin fjarlægð muni það þýða alvarlega skerðingu á bílastæðum og í raun alvarlegt bílastæðavandamál fyrir nálæg íbúðarhús.

Þá séu gerðar alvarlegar athugasemdir við þá tímabindingu sem tilgreind sé í auglýsingunni sem marklausri í raun. Lagalega hafi slík tímabinding bókstaflega enga þýðingu ef deiliskipulagi verði breytt á annað borð, þar sem tímasetningin sé auk þess án tímaramma og feli þar af leiðandi í raun í sér ótímabundna heimild til að hafa starfsemi Strætó á Skúlagötusvæðinu. Í fyrrgreindu bréfi Skipulagsstofnunar dags. 15. mars 2024 komi fram alvarleg athugasemd við samþykktu deiliskipulagsbreytingu sem laut að því að koma þurfi fram skýrari viðmið um tímabundna nýtingu lóðar með tilliti til áætlaðra loka framkvæmda við

aðalskiptistöð við Hlemm og þá eftir atvikum settir skilmálar um frágang svæðis að lokinni tímabundinni notkun. Í bréfi Skipulagsstofnunar, dags. 20. mars 2024, eða fimm dögum síðar hafi þessi athugasemd verið dregin til baka. Bent sé á að óskýrir skilmálar um svo veigamikið atriði sé með öllu óheimilt að samþykkja á þennan hátt enda, eins og fram kom í bréfi stofnunarinnar 15. s.m. voru gerðar við þetta alvarlegar athugasemdir. Bent sé á að ekki komi til greina að deiliskipulagi verði breytt með þessum hætti og ítrekað að fyrir liggi samþykkt deiliskipulag frá 1986 og allar breytingar á því skipulagi séu háðar þeim takmörkunum sem fram hafi komið í kærnu þessari. Séu því umþrættar breytingar á deiliskipulagi ólögmæt á grundvelli þess að málsmeðferð hafi verið ólögmæt.

Þar sem Reykjavíkurborg sé í raun aðili máls hafi borið að gæta þess sérstaklega að við meðferð málsins væri farið eftir skipulagslögum og stjórnsýslulögum en samþykki umhverfis- og skipulagsráðs, ásamt samþykki borgarráðs hafi verið ólögmæt. Afgreiðsla Skipulagsstofnunar hafi ennfremur verið ólögmæt. Gerð sé því krafa um að deiliskipulagið verði fellt úr gildi og Reykjavíkurborg verði skylt að taka málið aftur til meðferðar þar sem fylgt verði í hvívetna skyldum samkvæmt skipulagslögum og stjórnsýslulögum. Framkvæmdaleyfi, útgefið 22. mars 2024, byggi því á röngum/ólögmætum forsendum samanber það sem að framan greini.

Málsrök Reykjavíkurborgar: Vísað er til þess hvað felist í skilgreiningu svæðisins M1b í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Í blandaðri miðborgarbyggð sé meðal annars gert ráð fyrir stofnunum, skrifstofum og sérhæfðri þjónustu auk almennrar miðbæjarstarfsemi samkvæmt skilgreiningu miðsvæða. Eðli málsins samkvæmt sé þungamiðja almenningssamgangna og lykilskiptistöðvar í hverju þéttbýli jafnan á miðsvæðum og svo hafi ávallt verið í skipulagi Reykjavíkur. Núverandi skiptistöð við Hlemm, sé innan miðborgarsvæðisins M1a samkvæmt gildandi aðalskipulagi og þar gildi í öllum meginatriðum sömu landnotkunarákvæðin og um svæði M1b. Sú tímabundna ráðstöfun sem gert sé ráð fyrir með breytingu á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis sé í fullu samræmi við gildandi aðalskipulag.

Við meðferð málsins óskaði úrskurðarnefndin eftir upplýsingum frá Reykjavíkurborg varðandi hvort áætluð hafi verið einhver tímamörk á því hversu lengi fyrirhugað sé að skiptistöð fyrir almenningssvagna verði á umræddu svæði, hvort mat hafi verið lagt á áhrif vegna aukinnar umferðar stórra ökutækja og áætlaðan fólksfjölda sem komi til með að nýta sér skiptistöðina ásamt mati á hljóðvist með tilliti til nálægðar starfseminnar við íbúðir kæranda. Í svörum Reykjavíkurborgar kom fram að erfitt væri að gefa nákvæmar dagsetningar. Á svæðinu þurfi að vera endastöð fyrir Strætó að lágmarki þar til hægt sé að breyta leiðakerfinu í samræmi við „Nýtt Leiðakerfi“, en það velti á uppbyggingu innviða fyrir Borgarlínuna. Varðandi mat á breytingu á magni og gerð bílaumferðar og áhrif þess á hljóðvist var bent á að ársdagsumferð um Sæbraut, nokkrum metrum utar, sé um 20 þúsund ökutæki. Ætla megi að viðbótarumferð vegna endastöðvarinnar, um 300-350 strætisvagnaferðir á sólarhring, sé innan skekkjumarka þegar kemur að mati á loftmengun á þessum stað. Þá sé einnig ljóst að bílaumferð sem í dag sé í tengslum við umrætt bílastæði muni fara annað. Sérfræðingar á sviði hljóðvistar telji ljóst að breytingar á jafngildishljóðstigi dB(A) við byggingar á Skúlagötu verði innan skekkjumarka. Vegfarendur og íbúar við Skúlagötu muni að sjálfsögðu verða varir við breytinguna en hún sé ekki umfram það sem búast megi við í þéttbýli. Hámarkshljóðstyrkur við akstursmælingu sé skilgreindur í reglugerð um gerð og útbúnað ökutækja. Allir strætisvagnar eigi meðal annars að uppfylla kröfur um hávaðamengun í samræmi við áður nefnda reglugerð. Strætó vinni að því að rafvæða vagnafлотann og eftir því sem nýir vagnar bætist í flotann verði hann hljóðlátari.

Akstur Strætó sé samkvæmt nágildandi áætlun á milli klukkan hálf sjö á morgnanna og hálf eitt eftir miðnætti.

Vettvangsskoðun: Úrskurðarnefndin kynnti sér aðstæður á vettvangi hinn 12. júlí 2024.

Niðurstaða: Í 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála segir að hlutverk nefndarinnar sé að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana og ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Í samræmi við þetta tekur úrskurðarnefndin lögmati kærðrar ákvörðunar til endurskoðunar en tekur ekki nýja ákvörðun í málinu eða breytir efni ákvörðunar. Þá brestur úrskurðarnefndina heimild til þess að leggja tilteknar athafnir fyrir stjórnvöld og borgara, en slík krafa er sett fram af kæranda.

Í máli þessu er deilt um lögmati breytingar á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis vegna tíma-bundinnar skiptistöðvar eða endastöðvar Strætó. Er einkum um það deilt hvort fullnægjandi valkostamat hafi átt sér stað og mat á áhrifum starfseminnar, einkum með tilliti til loft-mengunar, hávaða, umferðar um Skúlagötu og aukinnar umferðar um lóðir kæranda.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 bera sveitarstjórnir ábyrgð á og annast gerð aðalskipulags og deiliskipulags í sínu umdæmi. Í framangreindu felst m.a. heimild sveitarstjórna til breytinga á gildandi deiliskipulagi, sbr. 43. gr. laganna, en þess ber þó að gæta að breytingin rúmist innan heimilda aðalskipulags, sbr. 7. mgr. 12. gr. skipulags-laga. Í aðalskipulagi er lagður grundvöllur að gerð deiliskipulags varðandi landnotkun og takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstri, þ.m.t. þéttleika byggðar sbr. 2. mgr. 28. gr. laganna. Við skipulagsgerð ber enn fremur að fylgja markmiðum skipulagslaga sem tíunduð eru í 1. gr. þeirra. Meðal þeirra markmiða er að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi er haft að leiðar-ljósi, sbr. a-lið 1. mgr. lagagreinarinnar og að haga málsmeðferð þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þó svo að hagar heildarinnar sé hafður að leiðarljósi, sbr. c-lið 1. mgr. Að gættum framangreindum reglum hafa sveitarstjórnir mat um það hvernig deiliskipulagi og breytingu á því skuli háttað.

Í kæru er vikið að því að við afgreiðslu og samþykki skipulagsins hafi Reykjavíkurborg í raun verið aðili máls og hafi málsmeðferð því verið ómálefnaleg. Sveitarstjórnir sækja umboð sitt til íbúa og ber að rækja skyldur sínar lögum samkvæmt, sbr. 8. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Þegar svo hagar til að sveitarfélag stendur sjálft að framkvæmdum er mikilvægt sem endranær að sveitarstjórnir vandi vel til við málsmeðferð og töku ákvarðana, en ekki er til að dreifa öðrum stjórnvöldum lögum samkvæmt sem falið er að taka skipulagsákvarðanir við nefndar aðstæður.

Tillaga að umræddri deiliskipulagsbreytingu var auglýst til kynningar í samræmi við 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga frá 2. nóvember til 14. desember 2023. Kærandi sendi á kynningartíma inn athugasemdir fyrir hönd íbúa þeirra húsa sem standa að húsfélaginu. Að lokinni kynningu og eftir samþykki borgarráðs hinn 25. janúar 2024 var skipulagsbreytingin send Skipulags-stofnun til yfirferðar, sbr. 2. málsl. 3. mgr. 41. gr. laganna. Með bréfi, dags. 15. mars 2024, gerði stofnunin athugasemdir, m.a. þess efnis að æskilegt væri að fram kæmu skýrari viðmið í skilmálum deiliskipulagsins varðandi tímabundna nýtingu lóðarinnar og að gera þyrfti grein fyrir umhverfisáhrifum áætlunarinnar. Þessar athugasemdir voru dregnar til baka með bréfi, dags. 20. s.m., þar sem stofnunin taldi ekki ástæðu til að gera athugasemdir við gildistöku

deiliskipulagstillögunnar, sbr. 3. máls. 1. mgr. 42. gr. laganna. Var formleg málsmeðferð um deildirar deiliskipulagsbreytingar því í samræmi við ákvæði skipulagslaga að þessu leyti.

Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 er Skúlagötusvæðið hluti miðborgarsvæðis M1b, sem í skipulaginu er skilgreint sem blönduð miðborgarbyggð, skrifstofur og þjónusta. Í kafla III. í greinargerð aðalskipulagsins sem ber heitið „Landnotkun og önnur ákvæði um uppbyggingu byggðar“, er fjallað um miðborg og miðsvæði á bls. 94-95. Þar kemur fram að miðborgin sé skilgreind í grunninn sem miðsvæði, sbr. skipulagsreglugerð nr. 90/2013, en vegna sérstöðu hennar fái hún sérstaka merkingu á þéttbýlisuppdrætti aðalskipulagsins og landnotkunarkorti borgarhlutans. Miðsvæði borgarinnar séu flokkuð niður eftir stefnu um meginstarfsemi. Um hvert svæði gildi ákveðin stefnumörkun og grundvallist hún á mismunandi hlutverki þeirra og staðsetningu í borginni. Miðsvæði er skilgreint í b. lið gr. 6.2 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Þar segir að miðsvæði séu „Svæði fyrir verslunar- og þjónustustarfsemi og stjórnslu sem þjónar heilu landsvæði, þéttbýlisstað eða fleiri en einu bæjarhverfi, svo sem verslanir, skrifstofur, þjónustustofnanir, hótél, veitinga- og gistihús, menningarstofnanir og önnur hreinleg atvinnustarfsemi sem talin er samræmast yfirbragði og eðli starfsemi miðsvæðis.“ Markmiðið á þeim svæðum sem merkt eru M1b í skipulaginu er að efla fjölbreytta atvinnu- og þjónustustarfsemi sem falli að íbúðarbyggð. Gert er ráð fyrir stofnunum og skrifstofum og sérhæfðri þjónustu, þ.m.t. gistipjónustu. Íbúðir eru heimilar, einkum á efri hæðum húsa. Við jarðhæðir með götuhliðastýringu er verslunar- og þjónustustarfsemi opin almenningi í forgangi. Almennar veitingaheimildir miðsvæða gilda á svæðinu. Eðli máls samkvæmt fara almenningssamgöngur þvert á landnotkunarflokka og fer því hin kærða deiliskipulagsbreyting ekki í bága við ákvæði í aðalskipulagi um landnotkun.

Í skipulagslögum er fjallað um þær kröfur sem verði gerðar til aðalskipulags er varðar stefnumótun um samgöngu- og þjónustukerfi. Skal í greinargerð skipulags þannig lýsa rökstuddri stefnu sveitarstjórnar þar að lútandi. Skal skipulagsuppdráttur auk þess sýna „staðbundnar ákvarðanir um landnotkun, vernd og aðrar takmarkanir á landnotkun og samgöngu- og þjónustukerfi“, sbr. 28. gr. laganna. Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 eru leiðir áformaðrar Borgarlínu sýndar með bindandi hætti á þéttbýlisuppdrætti og á þemakortum, í samræmi við svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins. Aðrar helstu leiðir almenningssamgangna, einkum með hárrí ferðatíðni, bæði stofnleiðir og almennar leiðir strætisvagna eru sýndar með þeim fyrirvara að þær séu aðeins leiðbeinandi og má af greinargerð skipulagsins ráða að með því þurfi ekki að ráðast í breytingu á aðalskipulagi þegar gerðar séu leiðakerfisbreytingar, t.d. varðandi ferðatíðni eða legu leiðar. Jafnframt þessu eru sýndar bæði kjarnastöðvar Borgarlínu og aðrar þungamiðjur almenningssamgangna, með þeim sama fyrirvara, um að þær séu ekki bindandi um nákvæma staðsetningu. Af þessu er ljóst að stefnumörkun aðalskipulagsins gerir ráð fyrir töluverðu svigrúmi til breytinga á leiðakerfi almenningssvagna.

Samkvæmt a. lið 2. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 gilda lögin meðal annars um skipulagsáætlanir og breytingar á þeim. Þó kemur fram í 4. mgr. nefndrar greinar að óverulegar breytingar á áætlunum séu ekki háðar ákvæðum laganna. Við mat ábyrgðaraðila viðkomandi áætlunar á því hvort breytingar teljist verulegar skuli taka mið af áhrifum á framkvæmdir og aðra áætlanagerð og áhrifum á umhverfið. Í athugasemdum með nefndri 4. mgr. í frumvarpi til laganna kemur einnig fram að óverulegar breytingar séu breytingar sem ekki eru taldar líklegar til að hafa í för með sér veruleg áhrif á umhverfið. Að áliti nefndarinnar verður að telja hina kærðu deiliskipulagsbreytingu óverulega í þessum skilningi.

Samkvæmt 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga skal við gerð skipulagsáætlana gera grein fyrir umhverfisáhrifum áætlunar og einstakra stefnumiða hennar á umhverfið, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma og umhverfismati áætlunarinnar. Fjallað er um umhverfismat deiliskipulags í gr. 5.4.1. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Þar segir í 1. mgr. að við gerð deiliskipulags skuli meta líkleg áhrif af fyrirhuguðum framkvæmdum og starfsemi á aðliggjandi svæði og einstaka þætti áætlunarinnar sjálfrar svo sem á ásýnd, útsýni, hljóðvist og loftgæði eftir því sem efni skipulagsins gefi tilefni til. Áætla skuli áhrif af t.d. umferð, hávaða og umfangsmiklum mannvirkjum, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Þá er kveðið á um í 3. mgr. að gera skuli grein fyrir matinu og niðurstöðu þess í greinargerð deiliskipulagsins. Sé um breytingu á deiliskipulagi að ræða beri að gera grein fyrir áhrifum hennar á umhverfið með nýju umhverfismati ef við eigi, sbr. gr. 5.8.5.2. í reglugerðinni. Í 1. mgr. sömu reglugerðargreinar kemur fram að í greinargerð skuli lýsa breytingunni, forsendum hennar, rökstuðningi fyrir henni, samráði við hagsmunaaðila og samræmi við aðalskipulag. Við breytingar á skilmálum skuli bæði birta gildandi skilmála og tillögu að breytingum. Að öðru leyti sé heimilt í breytingarferlinu að vísa til greinargerðar gildandi deiliskipulags fyrir þau atriði sem ekki taki breytingum.

Íbúðir félagsmanna kæranda eru á skilgreindu miðsvæði og er óhjákvæmilegt að þeirri landnotkun fylgi ónæði fyrir íbúa á svæðinu. Í 4. gr. reglugerðar nr. 724/2008 um hávaða er fjallað um viðmiðunarmörk fyrir leyfilegt hljóðstig frá umferð ökutækja, flugumferð og hvers konar atvinnustarfsemi og vísað til viðauka við reglugerðina. Í III. töflu í viðaukanum eru sett mörk fyrir hávaða frá atvinnustarfsemi, þar á meðal fyrir íbúðarhúsnæði á verslunar-, þjónustu- og miðsvæðum. Forráðamönnum fyrirtækja og stofnana er skylt að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að koma í veg fyrir heilsuspillandi hávaða og ónæði af völdum hávaða, sbr. 8. gr. reglugerðarinnar. Við hönnun samgöngumannvirkja skal miðað við að hljóðstig verði undir mörkum í töflum I og II í viðauka. Við breytingu á umferðaræð í byggð sem leitt geti til aukins hávaða, skuli grípa til mótvægisáðgerða til þess að koma í veg fyrir að hljóðstig hækki, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar.

Í greinargerð hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar er greint frá neikvæðum áhrifum á þann hátt að gera megi ráð fyrir tímabundnu ónæði meðan á uppbyggingu skiptistöðvarinnar standi. Umferðarmagn og hávaði á Skúlagötu aukist samhliða akstri strætisvagna, en þó ekki umfram það sem „eðlilegt getur talist í þéttbýli.“ Hafa borgaryfirvöld skírskotað til þess að aukin umhverfisáhrif breytingarinnar sem til komi vegna umferðar séu hverfandi miðað við aðstæður.

Ljóst er að andlag umhverfismats deiliskipulags er breytilegt eftir efni þess og umfangi. Í máli þessu eru aðstæður með þeim hætti að fyrir breytingu deiliskipulagsins er mikil umferð um Sæbraut, sem er rúma 40 metra frá íbúðum kæranda, eða um 20.000 bílar á sólarhring, með tilheyrandi hávaða og loftmengun. Með tilkomu skiptistöðvar Strætó er óhjákvæmilegt að þau umhverfisáhrif muni aukast frá því sem fyrir er, en á móti kemur að á svæðinu eru felld út um 60 almenn bílastæði með tilheyrandi minnkun bílaumferðar. Verður að telja að við aðstæður sem þessar hefði verið tilefni til að greina frá áhrifum breytingarinnar í skipulagsgreinargerð með hliðsjón af þeim athugasemdum sem fram komu á auglýsingartíma skipulagsbreytingarinnar og var sérstakt tilefni til þess að leggja mat á áhrif starfseminnar á hávaða á svæðinu. Verður sá annmarki þó ekki talinn ráða úrslitum um gildi hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar.

Hvað valkostamat varðar liggur fyrir að skipulagsyfirvöld völdu með umdeildri skipulagsbreytingu staðsetningu skiptistöðvar strætisvagna milli Skúlagötu og Sæbrautar. Staðsetning slíkrar starfsemi ræðst eðli máls samkvæmt af kerfi almenningssamgangna sem

fyrir er og tengist óhjákvæmilega akstursleiðum á því svæði sem skiptistöðinni er ætlað að þjóna. Staðsetningin, hver sem hún yrði á svæðinu, hefði áþekk grenndaráhrif.

Með vísan til þess sem að framan er rakið verður ekki fallist á kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar um breytingu deiliskipulags. Að þeirri niðurstöðu fenginni á hið kærða framkvæmdaleyfi stoð í gildandi deiliskipulagi umrædds svæðis og þar sem ekki liggja fyrir annmarkar á málsmeðferð leyfisveitingarinnar verður kröfu um ógildingu framkvæmdaleyfisins hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu um ógildingu ákvörðunar borgarráðs Reykjavíkur frá 25. janúar 2024 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Skúlagötusvæðis vegna skiptistöðvar Strætó við Skúlagötu og um ógildingu hins kærða framkvæmdaleyfis sem skipulagsfulltrúi gaf út hinn 22. mars sl.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Ómar Stefánsson (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Halldóra Vífilsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)