



Reykjavíkurborg
Umhverfis- og skipulagssvið
b.t. byggingarfulltrúa
Borgartúni 12-14
105 Reykjavík

Kópavogi, 27. október 2020

Efni: Mótæli vegna fyrirhugaðra breytinga á aðalskipulagi og deiliskipulagi.

Til AX lögmansþjónustu hefur leitað fyrirsvarsmaður Þingvangs ehf., kt. 671106-0750, Bergstaðastræti 73, 101 Reykjavík, vegna aðal- og deiliskipulagsbreytinga sem Reykjavíkurborg setti nýverið í kynningu. Veittur var frestur til að koma á framfæri athugasemdum til 28. október 2020.

Meðal þess sem kynntar breytingar aðalskipulags lúta að, er að sértæk búsetuúrræði geti verið heimil innan ýmissa landnotkunarsvæða, m.a. íbúðarbyggðar, samfélagsþjónustu, verslunar- og þjónustusvæða, iðnaðarsvæða, opinna svæða og landbúnaðarsvæða. Vísað er til þess að innan atvinnusvæða verði mögulegt að setja niður búsetuúrræði án undangenginnar breytingar deiliskipulags, enda séu byggingar einkum innan skilgreinds byggingarreits eða lóðar samkvæmt fyrirbyggjandi deiliskipulagi og áform kynnt öðrum lóðarhöfum.

Reykjavíkurborg hefur samtímis framangreindu kynnt deiliskipulagsbreytingar fyrir Klettasvæði vegna smáhýsa. Í greinargerð segir að í aðalskipulagi komi fram að um sé að ræða reit á svæði sem merktur er miðsvæði (M18). Miðsvæði sé: „Svæði fyrir verslunar- og þjónustustarfsemi og stjórnarsýslu 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 (gr. 6.2.b í skipulagsreglugerð).“

Síðan segir um aðalskipulag: „Miðsvæði merkt M18. Köllunarklettur er skilgreint: Einkum skrifstofur, ýmis þjónusta og léttur iðnaður auk íbúða“.



Um deiliskipulagsbreytinguna sérstaklega segir: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar leitast eftir að koma fyrir smáhýsum á völdum stöðum í borginni. Áætlað er að koma fyrir þremur smáhýsum á lóðinni. Búseta á lóðinni er víkjandi.“

Umbj. okkar mótmælir þeim skipulagsmáformum sem um ræðir.

I. Nánar um atvik

Umbj. okkar hafði keypt lóðirnar Héðinsgötu 1, Héðinsgötu 2 og Köllunarklettsveg 3 með kaupsamningi dags. 31. mars 2016 og ásamt Reykjavíkurborg og Faxaflóahöfnum unnið að deiliskipulagi á reitnum M18 í samræmi vði aðalskipulag eins og því var breytt með auglýsingu 760, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda, þann 30. ágúst 2017, en breytingin felldi niður heimildir til byggingar íbúðarhúsnæðis á reitnum.

Tilurð þeirra skipulagsáforma sem að framan er á minnst, verður rakin til áforma sem Reykjavíkurborg hafði um að koma umræddum smáhýsum fyrir innan miðsvæðis, reits M18, sbr. deiliskipulagsbreytingu þar að lútandi sem umbj. okkar kærði til Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, ekki síst vegna þess að í henni fólst að koma fyrir íbúðarhúsnæði innan reits þar sem slíkt var ekki heimilt skv. aðalskipulagi. Með úrskurði í máli nr. 79/2019 var hrundið áformum Reykjavíkurborgar sem að þessu lutu og fallist á rök umbj. okkar, en það athugast að fleiri mótmæltu áformunum.

Í stað þess að una við úrskurð og haga seglum eftir vindi hefur Reykjavíkurborg nú, í kjölfar þess að hafa verið gerð afturreka með ólögmetar skipulagsáætlanir, af óbilgirni gripið til þess ráðs að freista þess að koma til leiðar grundvallarbreytingum á aðalskipulagi sem tekur til reitsins. Þær breytingar eru í ósamræmi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 og eru því miður settar fram þrátt fyrir að umbj. okkar hafi boðið borginni að reisa umrædd smáhýsi tímabundið á annarri lóð sem félagið hefur til umráða. Um leið og það boð er ítrekað er bent á eftirfarandi röksemdir til stuðnings því að falla beri frá framangreindum skipulagsáformum.

II. Helstu röksemdir

Fyrirliggjandi tillögur Reykjavíkurborgar um breytingu á aðalskipulagi eru andstæðar skipulagslögum nr. 123/2010. Tillögurnar ganga út á að sk. sértæk búsetuúrræði (á sumum stöðum í gögnum Reykjavíkurborgar vísað til sem sérstök búsetuúrræði), geti verið heimil innan ýmissa landnotkunarsvæða, m.a. innan íbúðarbyggðar, verslunar- og þjónustusvæða, miðsvæða, athafnasvæða, hafnarsvæða, iðnaðarsvæða, opinna svæða og landbúnaðarsvæða. Hugtakið

sértæk búsetuúrræði eru skilgreind þannig að í sér feli húsnæðislausnir fyrir félagshópa með sérstakar húsnæðis- og/eða þjónustuparfir, til lengri eða skemmri dvalar. Slík úrræði nái til fjölbreyttra hópa og geti húsnæðislausnir því falist í því að ráðist sé í nýbyggingu eða endurbætur á húsnæði sem þegar er til staðar.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hefur bent á að þetta búsetuúrræði feli í sér íbúðarnot, sbr. úrskurð í máli nr. 79/2019. Þannig gerir aðalskipulagstillagan ráð fyrir að innan allra landnotkunarflokka rúmist líka íbúðarnot, þ.e. íbúðarbyggð. Breytir þar engu þótt Reykjavíkurborg vísi til sérstaks búsetuúrræðis í þessu sambandi.

Samkvæmt framangreindu eru skipulagstillögurnar í fyrsta lagi beinlínis í andstöðu við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010. Í 11. tl. 2. gr., kemur fram að landnotkun merki ráðstöfun lands til mismunandi nota, svo sem undir íbúðir, frístundahús, iðnað, verslun, útivist og landbúnað. Í VII. kafla, sem fjallar um aðalskipulagsáætlanir, er beinlínis gert ráð fyrir því að svæði séu hlutuð niður með tilliti til mismunandi landnotkunar. Sveitarfélaginu er því ekki heimilt að búa þannig um hnútana að íbúðarbyggð sé áformuð innan allra mögulegra svæða. Með því eru öll svæði skipulögð að einhverju leyti undir íbúðarbyggð. Það gengur gegn tilgangi og markmiðum skipulagslaga og hindrar þann fyrirsjáanleika og það gagnsæi sem skipulag borgarinnar á að endurspegla skipulagslögum samkvæmt, þannig að unnt sé að standa að áætlunum í tengslum við uppbyggingu einstakra svæða og haga fjárfestingum og framkvæmdum í samræmi við áætlanir.

Í öðru lagi er á það bent að tilvísanir til sértækra búsetuúrræði eru almenns eðlis og geta, eins og hér stendur á, ekki vikið sértækum skilmálum þar sem beinlínis er búið að taka ákvörðun um að íbúðarbyggð verði ekki.

Í þriðja lagi er vakin athygli á því að ef ekki yrði fallist á framangreint myndi af því leiða sú grundvallarbreyting að skipulögð verður íbúðarbyggð þar sem rökstudd afstaða hefur áður verið tekin um að hafa hana ekki. Var það gert með vísan til þess að reiturinn er aðskilinn frá nærliggjandi íbúðarbyggð með stofnbrautum og stendur nálægt lóðum þar sem iðnaðarstarfsemi er heimil. Reiturinn var því felldur út sem byggingarreitur fyrir íbúðarbyggð í heild sinni. Engin rök hafa verið færð fram sem hnekkja þessari ákvörðun. Eru fyrirliggjandi tillögur þannig í andstöðu við rökstuðning Reykjavíkurborgar sem telja verður að hafi m.a. byggt á hagkvæmnis- og öryggissjónarmiðum.

Í fjórða lagi verður ekki hjá því komist að benda á að í greinargerð með breytingu á deiliskipulagi er vísað til þess að á miðsvæði merktu M18 séu „einkum skrifstofur, ýmis þjónusta og léttur iðnaður auk íbúða.“ Ekki verður annað séð en að með þessu móti sé með villandi hætti látið í veðri vaka að gildandi aðalskipulag sé með þessum hætti þrátt fyrir að raunin sé allt önnur, sbr. fyrri umfjöllun og þá staðreynd að ekki er gert ráð fyrir íbúðarbyggð á reitnum. Er þarna um að ræða alvarlegan annmarka, enda eru atriði sem lúta að landnotkun þau sem hvað mestu varða.

Í fimmta lagi skal á það bent að umbj. okkar hefur hagað sínum áætlunum í samræmi við gildandi aðalskipulag og kostað þar miklu til. Áform Reykjavíkurborgar um að víkja frá þessu munu óumflýjanlega leiða til tjóns fyrir umbj. okkar, algerlega að ófyrirsynju. Slíkt tjón er bótaskyldt skv. ákvæðum skipulagslaga, nr. 123/2010, sbr. ákvæði 51. gr. og 51. gr. a. Í þessu sambandi er á það bent að með því að minnka það hlutfall bygginga sem lýtur að verslun og þjónustu verða aðrar lóðir og byggingar, þ.m.t. þær sem tilheyra umbj. okkar rýrari að virði. Þegar við bætist það mark sem sértæk búsetuúrræði eru brennd, er enn augljósara að ef tillögur Reykjavíkurborgar yrðu að veruleika, yrði umbj. okkar fyrir verulegu tjóni.

Í sjötta lagi er vakin athygli á því að í 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga kemur fram að deiliskipulag skuli gera fyrir einstök svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar og skal jafnan miða við að það taki til svæða sem mynda heildstæða einingu. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því er varð að skipulagslögum kemur fram að með þessu hafi ætlunin verið að koma í veg fyrir að skipulagðar séu einstakar lóðir þó að slíkt geti þó stundum átt við. Hin umdeilda tillaga sækir því heimild til undantekningarreglu sem ber samkvæmt viðurkenndum skýringaraðferðum laga að túlka þröngt. Ekki verður séð að skilyrði séu til þess að beita þessu undantekningarákvæði skipulagslaga.

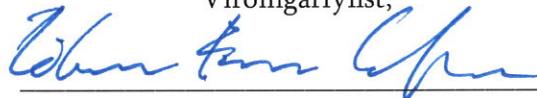
Í sjöunda lagi áréttar umbj. okkar að með deiliskipulagi er markmiðið m.a. að útfæra nánar ákvæði aðalskipulags, taka ákvarðanir um notkun lóða og stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands. Við skipulagsgerð skal og tryggja réttaröryggi einstaklinga og lögaðila þótt almannahagsmunir séu hafðir að leiðarljósi, sbr. 1. gr. skipulagslaga. Hvorki verður séð að hin umdeilda tillaga sé í samræmi við markmið deiliskipulags né að hún uppfylli þau skilyrði sem lög gera til slíkra tillagna.

Í áttunda lagi er vert að geta þess að á fyrri stigum, þegar Reykjavíkurborg reyndi, í andstöðu við aðalskipulag að breyta deiliskipulagi til að heimila byggingu þess íbúðarhúsnæðis sem um ræðir, var fullyrt að með sértækum

búsetuúrræðum væri ekki um hefðbundna búsetu að ræða, heldur tímabundið úrræði fyrir skjólstaðinga velferðarsviðs borgarinnar. Fyrirliggjandi röksemdir Reykjavíkurborgar, sem nú hafa verið settar fram í tillögu, m varpa ljósi á að þetta er alrangt og í reynd sett fram í því skyni að villa um fyrir þeim sem hagsmuna eiga að gæta. Í því sambandi nægir að vísa til sérskilmála í tillögum um breytingu á deiliskipulagi þar sem fjallað er um frágang við bygginganna sem ekkert á skylt við bráðabirgðaúrræði.

Með vísan til alls þess sem að framan greinir eru ítrekuð mótmæli umbj. okkar og ítrekað boð félagsins um að sértæku búsetuúrræði verði komið fyrir tímabundið á annarri lóð í umráðum umbj. okkar í samráði við hann. Slíkt ætti að samræmast upphaflegum áformum Reykjavíkurborgar sem að þessu líta. Verði ekki fallist á kröfur umbj. okkar og fallið frá þeim tillögum sem bréf þetta lýtur að, er áskilinn réttur til þess að kæra ákvarðanir sem að þessu líta til Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Virðingarfyllst,



Jóhann Fannar Guðjónsson hdl.,
f.h. Friðbjörns Garðarssonar hrl.