

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Reykjavík, 17. janúar 2021

Efni: Kæra á deiliskipulag Dunhaga, Hjarðarhaga og Dunhag

Undirritaður lögmaður, Bjarki Már Baxter, Málþingi lögmannsstofu, fyrir hönd sjálfs síns og neðangreindra einstaklinga, kærir hér með deiliskipulag við Dunhaga, Hjarðarhaga og Tómasarhaga í Reykjavík sem samþykkt var á fundi borgarráðs Reykjavíkur þann 15. október 2020 og auglýst í B-deild stjórnartíðinda þann 17. desember 2020. Kærendur krefjast þess að deiliskipulagið verði felld úr gildi. Kæruheimild er í 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Með vísan til 5. gr. laga nr. 130/2011 er þess krafist að úrskurðarnefndin kveði upp úrskurð um stöðvun framkvæmda við Dunhaga 18-20 eða til vara, á grundvelli 3. mgr. 5. gr. laganna, fresti gildistöku hins umþrætta deiliskipulags, á meðan mál þetta er til meðferðar fyrir nefndinni.

Kærendur, sem búa í næsta húsi við Dunhaga 18-20 hafa orðið þess vör að framkvæmdir eru hafnar í húsinu á grundvelli byggingarleyfis sem samþykkt var þann 12. janúar sl.¹ Eins og nánar er rakið í kæru þessari telja kærendur deiliskipulagið ógilt og telja þær röksemdir og sjónarmið sem færð eru fram ekki geta leitt til annars en að kröfugerð kærenda verði tekin til greina. Af þeim sökum hafa kærendur brýna hagsmuni af því að framkvæmdir verði þegar stöðvaðar eða gildistöku deiliskipulagsins frestað á meðan mál þetta er til meðferðar fyrir nefndinni, enda felur deiliskipulagið í sér heimild til gífurlegrar uppbyggingar á lóðinni við Dunhaga 18-20.

1. Málsaðilar:

Undirrituð standa að kæru þessari:

- Einar Ólafsson og Gunnhildur Stefánsdóttir, Tómasarhaga 32
- Arnar Vilmundarson og Signý Sif Sigurðardóttir, Tómasarhaga 32
- Bjarki Már Baxter, Tómasarhaga 32

¹ https://reykjavik.is/sites/default/files/afgreidslufundur_12._januar_2021_-_an_kt._einstakl.pdf

2. Forsaga málsins

Kærendur vekja athygli á því með kæru þessari kemur í þriðja sinn til kasta Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála (*hér eftir* ÚUA) málefni tengd umræddum skipulagsreit.

Þann 20. júlí 2018 með úrskurði í máli nr. 69/2018 felld ÚUA úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík um útgáfu byggingarleyfis fyrir viðbyggingu og hækkun hússins að Dunhaga 18-20 í Reykjavík. Sú framkvæmd hafði áður verið grenndarkynnt en sú málsmeðferð var í andstöðu við lög samkvæmt úrskurði ÚUA.

Þann 20. mars 2020 með úrskurði í máli nr. 80/2019 felldi ÚUA úr gildi ákvörðun borgarráðs Reykjavíkurborgar frá 6. júní 2019 um að samþykkja nýtt deiliskipulag á skipulagsreitnum þar sem ekki hafi verið gerð lýsing á skipulagsverkefnisins í samræmi við meginreglu 1. mgr. 40. gr. skipulagslaga.

Nú, með þeirri deiliskipulagstillögu sem umsögn þessi snýr að, er í þriðja skipti gerð tilraun til þess að hálfu borgarinnar til að skjóta stoðum undir þá uppbyggingu sem eigendur Dunhaga 18-20 hafa greinilega mikinn áhuga á því að standa fyrir í andstöðu við vilja hagsmunaaðila og annarra sem eiga grenndarhagsmuna að gæta.

Að mati kæranda eru fjölmargir annmarkar á stjórnsýslulegri meðferð þeirrar deiliskipulagstillögu sem mál þetta varðar auk þess sem kærendur telja deiliskipulagið ekki í samræmi við aðalskipulag Reykjavíkur eins og nánar verður rakið.

Kærendur vísa að öðru leyti til framangreindra kærumála um forsögu málsins og helstu málsatvik.

3. Meðferð deiliskipulagsins er ekki í samræmi við lög

Þann 24. apríl 2020 var birt lýsing skipulagsverkefnisins á heimasíðu Reykjavíkurborgar. Þrátt fyrir að borginni hafi verið fullkunnugt um forsögu málsins og ítrekuð mótmæli kæranda og annarra var hagsmunaaðilum hvorki gefinn kostur á að taka þátt í undirbúningi að gerð lýsingarinnar né var hagsmunaaðilum tilkynnt þegar hún var birt á heimasíðu borgarinnar í andstöðu við áskilnað 5.2.4 gr. skipulagsreglugerðar.

Undirritaður gerði af því tilefni athugasemdir þann 12. maí 2020, sama dag og undirritaður fékk þær upplýsingar að lýsingin hefði verið birt, og óskaði eftir tveggja vikna framlengdum fresti til athugasemda, en upphaflega átti athugasemdafresturinn að renna út föstudaginn 15. maí 2020. Klukkan 15.20 þann 15. maí veitti skipulagssvið borgarinnar frest til kl. 12 mánudaginn 18. maí, sem jafngildir hálfum vinnudegi. Undirritaður skilaði athugasemdum innan tímamarka þann 18. maí og fylgja tölvupóstsamskipti og afrit athugasemdanna með kæru þessari, sbr. fylgiskjöl 1 og 2.

Eftir að hinn framlengdi athugasemdafrestur var liðinn tilkynnti skipulagssvið borgarinnar svo að „ákveðið hefði verið að gera breytingu á fundargerð embættisafgreiðslufundar skipulagsfulltrúa frá 15. maí sl.“ og framlengja frestinn til 25. maí og að hagsmunaaðilum yrði sent bréf sem ætti að berast um miðja viku. Bréfið barst 2 dögum fyrir lok frestsins. Kærendur telja bréfið einstaklega villandi og innihalda beinlínis blekkjandi upplýsingar um lýsingu skipulagsverkefnisins. Í bréfinu segir m.a., sbr. fylgiskjal 3: „Í tillögunni felst að festa í sessi leiksvæði á borgarlandi og hverfisvernd á byggð Hjarðarhaga og Tómasarhaga með minniháttar heimildum til breytinga þ.á.m. bílskúrsheimilda á tveimur lóðum, niðurrifi bílskúra og uppbyggingu á lóð nr. 18-20 við Dunhaga ..."

Það er fullljóst að megintilgangur hins kærða deiliskipulags er að heimila stórkostlega uppbyggingu á lóðinni Dunhaga 18-20. Deiliskipulagið hefur lítið sem ekkert með það að gera að festa í sessi leiksvæði, sem hefur verið á svæðinu í áratugi eða tryggja hverfisvernd.

Athugasemdum kæranda við skipulagslýsinguna var ekki svarað af hálfu borgarinnar og er ekki að sjá að tekið hafi verið tillit til athugasemda kæranda nema að mjög litlu leyti.

Þann 17. júlí 2020 var auglýst tillaga að hinu umþrætta deiliskipulagi með athugasemdafresti til 31. ágúst 2020. Kærendur, auk fjölmargra annarra hagsmunaaðila, skiluðu athugasemdum sem var ekki svarað frekar en athugasemdum við lýsinguna. Deiliskipulagið var samþykkt af borgarráði þann 15. október 2020. Það var svo fyrst með bréfi, dags. 29. október 2020, sbr. fylgiskjal 6, sem kærendum var tilkynnt um afgreiðslu borgarráðs og sendur hlekkur á umsögn skipulagsfulltrúa sem er dagsett 18. september 2020.

Að mati kæranda er framangreint ferli ekki í samræmi við skipulagslög nr. 123/2010, skipulagsreglugerð nr. 90/2013 eða stjórnarsýslulög nr. 37/1993, sbr. meðal annars eftirfarandi:

- Kærendur vísa til þess að þau teljast til **aðila þess stjórnasýslumáls** sem deiliskipulagið varðar enda varðar deiliskipulagið fasteignir sem kærendur eru eigendur að, auk þess sem það varðar mikilsverða grenndarhagsmuni kæranda. Því bar Reykjavíkurborg samkvæmt 14. gr. stjórnarsýslulaga að **tilkynna kærendum** að skipulagslýsingin væri til meðferðar og **veita eðlilegan frest til andmæla**, sbr. 13. gr. laganna.
- Framangreint leiðir einnig af **tilgangi og markmiðum skipulagslaga**. Skipulagslög gera ráð fyrir **viðtæku samráði** við hagsmunaaðila við gerð skipulagsáætlana. Vísast um það m.a. til markmiðsákvæða c. og d. liðar 1. gr. og 4. mgr. 12. gr. laganna. Minnt er á að eitt meginmarkmið skipulagslaga frá 2010 var að tryggja samráð við íbúa og hagsmunaaðila þeirra að gerð skipulagsáætlana og að **tekið sé tillit til sjónarmiða þeirra**. Kærendur telja í þessu sambandi að lítið sem ekkert tillit hafi verið tekið til sjónarmiða kæranda og að samráðsferlið í heild sinni hafi verið til málamynda og niðurstaða þess fyrir fram ákveðin. Forsaga málsins ber þess vott.

- Í 5.2. gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 er ítarlega fjallað um kynningu og samráð við gerð deiliskipulags. Kærendur telja að **málsmeðferðin sé ekki í samræmi við þær reglur sem koma fram í 5.2 gr. reglugerðarinnar**, sbr. m.a.:

- Ekki hefur með raunverulegum hætti verið kallað „eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa“ á skipulagsreitnum við gerð deiliskipulagsins og þar áður skipulagslýsingarinnar eða haft „virkt samráð við íbúa og aðra hagsmuna aðila í gegnum allt skipulagsferlið“, sbr. 1. málslíð 1. mgr. 5.2.1 gr. skipulagsreglugerðar
- Reykjavíkurborg er vel kunnugt um sjónarmið íbúa sem hafa ítarlega verið reifuð í skriflegum athugasemdum og kærum. Kærendur og fleiri hafa **ítrekað mótmælt þeirri miklu uppbyggingu sem er fyrirhuguð á Dunhaga 18-20**. Þrátt fyrir það birtist nú, í þriðja sinn, tillaga þar sem sjónarmið og mótmæli kæranda eru virt að vettugi, og er það í beinni andstöðu við markmið og tilgang skipulagslaga. Það er alveg ljóst að **tilgangur skipulagslaga** og skipulagsreglugerðar um samráð **er að komið sé til móts við sjónarmið íbúa**.
- Þá er bent á hið augljósa **ójafnræði** sem er með aðilum. Skipulagslýsingin og deiliskipulagið er unnin af þeim aðila sem í andstöðu við vilja kæranda vill ráðast í stórkostlega uppbyggingu á einni lóð á skipulagsreitnum. **Deiliskipulagstillagan er því ekki unnin af óháðum aðila** eða Reykjavíkurborg heldur THG arkitektum sem er sama arkitektastofa og hefur teiknað miklar viðbyggingar og viðbætur við Dunhaga 18-20 á vegum eiganda húsnæðisins. **Það er í andstöðu við góða og vandaða stjórnsýsluhætti** að Reykjavíkurborg feli einum hagsmunaaðila að vinna deiliskipulag þegar borginni er vel kunnugt um andstöðu hagsmunaaðila við tillögur viðkomandi um uppbyggingu.
- Í 3. málslíð 1. mgr. 5.2.1 gr. skipulagsreglugerðar segir: „Séð skal til þess að upplýsingar um skipulagsferlið og gögn sem varða skipulagsgerðina séu aðgengileg á vinnslutímanum.“ Kærendur telja þessum áskilnaði ekki heldur fullnægt, eins og áður er rakið.

- Af framangreindu leiðir að **andmælaréttur kæranda hefur ekki verið virtur**. Eins og rakið hefur verið var umsögn og athugasemdum kæranda ekki svarað og umsögn skipulagsfulltrúa fyrst kynnt eftir að borgarráð hafði samþykkt deiliskipulagið. Brot gegn andmælarétti telst til sterkra ógildingarástæðna í stjórnsýslurétti og leiðir til þess að fallast ber á kröfu kæranda um ógildingu deiliskipulagsins.

4. Borgarráð samþykkti ekki endanlegt deiliskipulag

Kærendur vísa einnig til þess að svo virðist sem hvorki skipulags- og samgönguráð né borgarráð hafi samþykkt endanlegt deiliskipulag og því hafi málsmeðferð, samþykkt og afgreiðsla deiliskipulagsins verið andstæð lögum.

Á fundi skipulagsráðs nr. 83, 7. október 2020 var málið tekið fyrir, sbr. mál nr. SN200207.² Þar var deiliskipulagið samþykkt með þeim breytingum sem skipulagsfulltrúi lagði til í umsögn sinni, dags. 18. september 2020. Eins og áður er rakið var kærendum ekki kynnt umsögn skipulagsfulltrúa eða breytingartillögur fyrr en eftir afgreiðslu í borgarráði. Í fundargerð fundarins, undir fyrirsögninni „fylgigögn“ er að finna skjal með heitinu „Dunhagi, Hjarðarhagi og Tómasarhagi“. Skjalið, sem telur 83 blaðsíður, er fylgiskjal 5 með kæru þessari. Í umræddu skjali er hið „samþykkt“ deiliskipulag ekki að finna heldur eru þar aðeins eftirfarandi gögn: Skuggavarsupprætti, fornleifaskrá og húsakönnun og áður nefnda umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 18. september 2020. Deiliskipulagið sjálf var því ekki meðal fylgigagna fundarins sem á þó, skv. fundargerð, að hafa samþykkt deiliskipulagið.

Í kjölfarið var málið sent til afgreiðslu borgarráðs með bréfi umhverfis- og skipulagssviðs, dags. 12. október 2020. Á vef borgarinnar, þar sem nálgast má fundargerð fundar borgarráðs nr. 5603 þann 15. október 2020, er að finna hlekk í þau gögn sem lágu fyrir fundinum.³ Á þeim fundi lá fyrir framangreint bréf og sömu gögn og lágu fyrir skipulags- og samgönguráði. Borgarráð samþykkti deiliskipulagið á fundinum án þess að deiliskipulagstillagan sjálf hafi legið fyrir á fundinum; hvorki upphafleg og auglýst deiliskipulagstillaga né deiliskipulagstillagan með þeim breytingum sem komu fram í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 18. september 2020.

Kærendum hefur ekki enn verið kynnt deiliskipulagstillagan með umræddum breytingum og blasir við að sú tillaga lá ekki fyrir borgarráði þann 15. október 2020. Þá hefur endanlegt deiliskipulag svæðisins hvorki verið birt á heimasíðu Reykjavíkurborgar né skipulagssjá Skipulagsstofnunar. Í því sambandi vekja kærendur athygli á því að eftir skoðun á fundargerðum borgarráðs frá september 2020 og til ársloka 2020 þá er þetta í eina tilvikið þar sem deiliskipulag er samþykkt í borgarráði án þess að deiliskipulagstillaga sé meðal fundargagna fundarins.

Kærendur telja samþykkt skipulags- og samgöngusráðs og borgarráðs andstæða lögum og raunar marklausa, enda samþykkti hvorki skipulags- og samgönguráð né borgarráð endanlegt deiliskipulag svæðisins. Samþykkt deiliskipulags er lögákveðin og varðar auk þess mikilsverð réttindi þeirra sem eiga hagsmuni af deiliskipulaginu. Samþykkt á deiliskipulagi sem er ekki lögð fyrir stjórnvald er marklaus og ólögmæt, hvað þá ef deiliskipulagið er ekki í sinni endanlegu mynd. Það er grundvallarregla í stjórnsýslurétti að þegar samþykkja á stjórnvaldsfyrirmæli, reglur, reglugerðir eða skipulagsáætlanir að umrædd gögn liggi fyrir í endanlegri mynd fyrir því stjórnvaldi sem fer með það lögákveðna hlutverk að samþykkja slík skjöl sem teljast til réttarheimilda í íslenskum rétti. Vísast hér til lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins.

² Fundargerð skipulagsráðs: <https://reykjavik.is/fundargerdir/fundur-nr-83>

³ Fundargögn fyrir borgarráði: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/3a_dunhagi_hjardarhagi_og_tomasarhagi.pdf

Samkvæmt 2. mgr. 41. gr. skipulagslaga er það hlutverk sveitarstjórnar að samþykkja og afgreiða deiliskipulag. Samkvæmt 42. gr. laganna skal birta auglýsingu um samþykkt deiliskipulag í B-deild stjórnartíðinda og vísar lagaákvæðið augljóslega til þess að um sé að ræða samþykkt deiliskipulag sem hefur verið lagt fyrir í endanlegri mynd og samþykkt þannig af sveitarstjórn. Samkvæmt 42. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 getur sveitarstjórn ákveðið að fela fastanefnd fullnaðarafgreiðslu mála og er heimildin til að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð. Lagaheimildin felur í sér framsal valds innan stjórnsýslunnar og ber þess vegna að túlka þröngt í ljósi meginreglunnar um að fullnaðarafgreiðsla mála skuli gerð af sveitarstjórn.

Í 59. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar segir að borgarstjórn geti ákveðið með viðauka við samþykktirnar að fela nefnd eða ráði á vegum borgarinnar fullnaðarafgreiðslu mála.⁴ Í viðauka 1.1 við samþykktirnar, dags. 8. nóvember 2019, eru tæmandi taldar heimildir skipulags- og samgönguráðs um fullnaðarafgreiðslu mála án staðfestingar borgarráðs. Þar segir í a. lið 1. gr.:

Skipulags- og samgönguráð afgreiðir, án staðfestingar borgarráðs, eftirtalin verkefni, samkvæmt heimild í 1. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og 1. mgr. 58. gr. samþykktar þessarar:

- a. Öll mál sem skulu hljóta afgreiðslu sveitarstjórnar samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010, sbr. 6. gr. laganna, samkvæmt heimild í 1. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, svo sem afgreiðsla skipulagslýsinga, deiliskipulagsáætlana samkvæmt 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga. **Undanskildar eru ákvarðanir um auglýsingu og afgreiðslu á svæðis-, aðal-, deili- og hverfisskipulagi en þær ákvarðanir eru ávallt háðar samþykki borgarráðs.** Hið sama gildir um auglýsingu og afgreiðslu á tillögum að breytingum á slíkum áætlunum.

Með vísan til framangreinds fara kærendur fram á það að deiliskipulagið verði fellt úr gildi þar sem samþykkt þess í borgarráði var andstæð lögum eins og að framan er rakið. Það er óheimilt að samþykkja deiliskipulag sem ekki er á meðal fundargagna. Þá er einnig óheimilt að samþykkja deiliskipulag, með breytingartillögum skipulagsfulltrúa, sem ekki hafa verið færðar inn í hið endanlega deiliskipulag. Þá er einnig ólögmætt að fela skipulags- og samgönguráði eða skipulagsfulltrúa fullnaðarafgreiðslu deiliskipulags í slíkum tilvikum. Vísast um það jafnframt til viðauka 2.3 í samþykktum Reykjavíkurborgar um embættisafgreiðslur skipulagsfulltrúa og samþykktar Reykjavíkurborgar fyrir skipulags- og samgönguráðs⁵ en í þessum heimildum er hvergi mælt fyrir um heimild þessara nefnda innan stjórnkerfis Reykjavíkur til að annast fullnaðarafgreiðslu deiliskipulags.

⁴ Samþykktir Reykjavíkurborgar: https://reykjavik.is/sites/default/files/b_nr_1020_2019.pdf

⁵ Samþykkt fyrir skipulags- og samgönguráð Reykjavíkurborgar: https://reykjavik.is/sites/default/files/samthykkt_fyrir_skipulags-_og_samgongurad_18._juni_2019.pdf

5. Stefnumörkun um þéttingu byggðar á að setja fram í hverfisSKIPULAGI

Verði ekki fallist á ógildi deiliskipulagsins á grundvelli þeirra sjónarmiða sem þegar hafa verið reifuð vísa kærendur jafnframt til þess að deiliskipulagið gerir ráð fyrir gríðarmikilli uppbyggingu á Dunhaga 18-20. Gert er ráð fyrir fjölgun íbúða í húsinu úr 8 í 23 (eða 21 m.v. umsögn skipulagsfulltrúa), byggingarmagn er aukið um 950 fm² eða um 57%, nýtingarhlutfall hækkar úr 0,86 í 1,38 eða um ríflega 60% og verður nýtingarhlutfall lóðarinnar miklu meira en á öllum öðrum lóðum á skipulagsreitnum. Þá verður heimilað að byggja hæð ofan á húsið sem leiðir til þess að húsið verður það hæsta í hæðum talið í hverfinu. Íbúðum á skipulagsreitnum fjölgar úr 48 í 61 eða um 27%.

Þar sem um verulega aukningu íbúða, byggingarmagns og verulega stækkun á einu húsi á skipulagsreitnum er að ræða telja kærendur nauðsynlegt að gert verði hverfisSKIPULAG fyrir Vesturbæinn eins og mælt er fyrir um í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 þar sem sett verði fram heildstæð stefnumörkun um þéttingu byggðar í Vesturbænum.

Eins og rakið er í úrskurði ÚUA í máli nr. 80/2019 kemur víðsvegar fram í Aðalskipulagi Reykjavíkur að stefnumörkun um þéttleika byggðar skuli sett í hverfisSKIPULAGI (sjá t.d. bls. 205 í A-hluta, bls. 230 og 234 í B-hluta Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030). Á bls. 230 í Aðalskipulaginu kemur fram að þéttingarmöguleikar verði kannaðir frekar í hverfisSKIPULAGI heldur en aðalskipulagi. Á bls. 234 segir um almenn markmið aðalskipulagsins fyrir Vesturbæinn að tilgreindir nærþjónustukjarnar verði festir í sessi, þar á meðal er Dunhagi til móts við Fálkagötu. Nánari útfærsla á þessum áherslum, þ.e. almennum markmiðum aðalskipulagsins, verði sett fram í hverfisSKIPULAGI Vesturbæjar.

Ekki hefur enn verið unnið hverfisSKIPULAG Vesturbæjar.. Telja kærendur því að þar sem hverfisSKIPULAGIð hefur ekki enn verið gert gangi deiliskipulagið lengra en Aðalskipulagið heimilar, enda skortir samráð og þá málsmeðferð sem hverfisSKIPULAG gerir ráð fyrir skv. skipulagslögum. Er því nauðsynlegt samkvæmt lögum og ákvæðum aðalskipulagsins að vinna hverfisSKIPULAG þar sem stefnumörkun um þéttleika byggðar Vesturbæjarins er sett fram.

Í því sambandi vísast jafnframt til þess að reiturinn sem deiliskipulagið tekur til myndar aðeins til hluta *haganna* og er að mati kæranda ekki „heildstæð eining“ í skilningi 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga. Hagarnir í heild (eða gamla Grímsstaðaholtið) sé eini reiturinn sem geti myndað heildstæða einingu í þessu samhengi en hverfisSKIPULAG þyrfti að taka til Vesturbæjarins í heild, allavega sunnan Hringbrautar.

Í því sambandi er sérstaklega er bent á að deiliskipulagið gerir ráð fyrir verslunarrými á 1. hæð Dunhaga 18-20 sem eigi að sinna „nærþjónustu“ fyrir íbúa. Því er nauðsynlegt, og leiðir af 2. mgr. 37. gr., að skipulagsreiturinn verður að afmarkast af stærra svæði þar sem jafnframt eru teknir aðrir reitir sem eiga að sinna nærþjónustu fyrir íbúa alls hverfisins svo skipulag svæðisins verði heildstætt en ekki í formi bútasaums. Það væri ótæk niðurstaða, og myndi leiða til skipulagsvandamála síðar meir, ef Vesturbænum yrði skipt niður í svo

smáar og órókréttar einingar skipulagslega, eins og gert er í deiliskipulaginu, og hverjum þeirra fyrir sig ætlað að halda uppi nærþjónustu fyrir íbúa. Minnt er á í því sambandi að á skipulagsreitnum eru í dag 48 íbúðir í 13 sambýlishúsum. Augljóst er að ekki er nauðsynlegt, í einu þéttbýlasta hverfi borgar, að innan svo smárra reita sé „nærþjónusta“ fyrir svo fáa íbúa. Því fær reiturinn ekki samræmst stefnumörkun Aðalskipulags Reykjavíkurborgar að þessu leyti.

Í umfjöllun í Aðalskipulagi Reykjavíkur fyrir Vesturbæ kemur fram að stefnt sé að því að þéttleiki byggðar verði að meðaltali 35,7 íbúðir á hektara og nýtingarhlutfall að meðaltali 0,53 árið 2030 (*sjá* nánar bls. 231 í B-hluta Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030). Nýtingarhlutfall á lóðinni að Dunhaga 18-20 var 0,86 og fer upp í 1,38. Ljóst er því að nú þegar er nýtingarhlutfallið mjög hátt miðað við meðaltal og markmiða sem horft er til í Aðalskipulagi.

Samkvæmt deiliskipulaginu verður nýtingarhlutfall á lóðinni Dunhaga 18-20 um 160% hærra en æskilegt meðaltal samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur. Nýtingarhlutfallið yrði einnig gífurlega hátt í samanburði við allar aðrir lóðir á skipulagsreitnum þar sem nýtingarhlutfall er á bilinu 0,42 (Hjarðarhagi 31) til 0,83 (Tómasarhagi 38). Á vef Samtaka sveitarfélaga á Höfuðborgarsvæðinu má sjá að á þessum reit er þéttleiki nú þegar 0,5 og fjöldi íbúða á hektara er 35. Þetta er í samræmi við það meðaltal sem Aðalskipulagið gerir ráð fyrir árið 2030.

Finnst kærendum augljóst að ekki eru forsendur til að þetta byggð svo mikið á umræddri lóð og að slík þétting gangi lengri en heimilt sé skv. Aðalskipulagi Reykjavíkurborgar.

Er þá jafnframt minnt á að Vesturbærinn er eitt grónasta hverfi borgarinnar og því nauðsynlegt með tilliti til heildarbrags hverfisins að skipulagsreiturinn sé stærri svo innbyrðis samræmis verði sem best gætt og að hverfisskipulag verði unnið þar sem einnig komi fram nákvæmari stefnumörkun um „nærþjónustukjarna“ fyrir allt hverfið.

Kærendur vísa í því sambandi jafnframt til þess að nýlega voru kynntar tillögur að breytingum á Aðalskipulagi Reykjavíkurborgar. Tillögurnar hafa ekki enn verið samþykktar. Það sem vekur hins vegar athygli kærenda er að gerð er tillaga að nýjum nærþjónustukjarna við Ægisíðu 102 sem er í um 800 metra göngufjarlægð frá Dunhaga 18-20. Melabúðin, hverfisverslun Vesturbæjarins, er svo rétt hjá í um 400 metra göngufjarlægð frá Ægisíðu 102 og í um 850 metra göngufjarlægð frá Dunhaga 18-20. Þá er Krambúð á Hjarðarhaga 47 í um 400 metra göngufjarlægð frá Dunhaga 18-20. Þá eru veitingastaðir við Ægisíðu og Hofsvallagötu auk kaffihúss og bakarís. Með öðrum orðum er nærþjónusta víðsvegar til staðar í hverfinu og vegna þéttbýlis þá er hún í göngufjarlægð frá kærendum og öðrum íbúum á skipulagsreitnum. Hin nýja tillaga um skilgreiningu nærþjónustukjarna við Ægisíðu 102 sýnir hins vegar enn betur fram á nauðsyn þess að unnið verði hverfisskipulag fyrir Vesturbæinn í heild sinni þar sem málin verði skoðuð heildstætt fyrir hverfið allt, þ.m.t. stefnumörkun un þéttleika byggðar og hvar eigi að koma fyrir nærþjónustukjörnum.

6. Efni deiliskipulagsins er ófullnægjandi

Eins og áður er rakið telja kærendur að efni deiliskipulagsins sé ekki í samræmi við lagaáskilnað. Ófullnægjandi grein er gerð fyrir fyrirhugaðri uppbyggingu á Dunhaga 18-20 og þá sérstaklega varðandi hugmyndir um verslunarrekstur á jarðhæð hússins. Minnt er á að húsnæðið stendur í þéttbyggðu hverfi og varðar það hagsmuni nágranna miklu hvers konar rekstur verður í húsinu, hver opnunartími verður og hvort um verði að ræða stórverslun eða margar minni verslanir og þjónustustarfsemi. Þetta eru mikilvæg atriði fyrir hagsmunaaðila m.t.t. umferðar og öryggis, hávaðamengunar og fleiri þátta.

Skilgreind landnotkun Dunhaga 18-20 er samkvæmt aðalskipulagi *íbúðabyggð* (sjá nánar bls. 232-233 í B-hluta Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030). Í aðalskipulagi Reykjavíkur er reiturinn einnig skilgreindur sem *nærþjónusta* (sjá bls. 234 í B-hluta Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030). Nærþjónustukjarni er skilgreindur svo (sjá bls. 182 í A-hluta Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030). Þar segir m.a.:

„Nærþjónustukjarnar. Kaupmaðurinn á horninu. Minni matvöruverslanir, bakarí, fiskbúðir og annað til daglegra þarfa innan hverfa. Íbúðir geta verið á efri hæðum viðkomandi bygginga. Nærþjónustukjarnar eru að jafnaði ekki skilgreindir sérstaklega á uppdrætti aðalskipulags sem verslun og þjónusta (VP) og eru því skilgreindir sem íbúðarbyggð í aðalskipulagi.“

Minnt er á að hverfið er þéttbýlt og það gilda ekki sömu sjónarmið um þjónustustarfsemi og í strjálbýlli hverfum borgarinnar. Engin iðnaður eða verslun hefur verið í húsinu við Dunhaga 18-20 um langa hríð. Yrði því um verulega breytingu á notkun húsnæðisins að ræða ef það kæmi verslun og eða önnur þjónusta.

Kærendur telja að nauðsynlegt sé að fjalla um framangreind atriði með mun ítarlegri hætti í deiliskipulaginu en gert er. Undirrituð gera t.d. kröfu til þess að opnunartími verði afmarkaður og að ekki verði um „klukkubúðir“ að ræða með opnunartíma fram á kvöld. Þá verði að skipta rýminu niður í smærri einingar og skilgreina tegund starfsemi í húsinu.

Stækkun á húsnæði við Dunhaga 18-20 ekki í neinu samræmi við byggðamynstur deiliskipulagsreitsins, hæð annarra húsa á reitnum, húsaqerð eða stærð íbúða:

Ráðgert er að þrefalda fjölda íbúða í húsinu og ljóst að meirihluti þeirra verður tiltölulega lítill eða um 50 fm² sem er óalgeng stærð í hverfinu.

Einnig vísast til þess að í húsinu að Dunhaga 18-20 hefur ekki verið verslun í 20-30 ár og á þessu tímabili hefur verið mjög lítill rekstur í húsinu. Byggðamynstur á reitnum er ekki verslun í dag og hefur ekki verið í áratugi. Undirrituð eru sannfærð að hvergi í Reykjavík séu fordæmi fyrir því að verslun sé komið fyrir svo nálægt íbúðarhúsnæði. Nauðsynlegt er að skilgreina nánar hverskonar starfsemi verður heimil á fyrstu hæð hússins.

Byggingin við Dunhaga 18-20 er nú þegar hærri en önnur hús í kring. Aukahæð mun valda breytingum á núverandi skuggavarpi, sérstaklega fyrir íbúa við Hjarðarhaga og Dunhaga. Sólarstundir þó nokkurra íbúa munu skerðast verulega, bæði í húsnæði og görðum. Kærendur mótmæla hækkun hússins alfarið.

Áhrif á bílaumferð:

Samkvæmt 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga skal við gerð skipulagsáætlana gera grein fyrir áhrifum áætlunar og einstakra stefnumiða hennar á umhverfið, en ekki verður séð að svo hafi verið gert.

Á svæðinu í kringum Dunhaga 18-20 búa mjög mörg börn og hverfið er mikið barnahverfi. T.d. búa 6 börn undir 11 ára aldri á Tómasarhaga 32 sem er næsta hús við. Í nágrenninu eru margir leikvöllir og göngustígar svo börn eru mikið á ferli. Jafnframt ganga mörg börn fram hjá Dunhaga 18-20 á leið í og úr skóla. Þessi mikla fjölgun íbúða og tilheyrandi nærþjónusta mun auka umferð um Dunhaga og nærliggjandi götur verulega.

Stórt áhyggjuefni er jafnframt umferð vöruflutningabíla sem fylgir verslun í húsinu við Dunhaga 18-20. Þetta skapar verulega aukna hættu, óþægindi og hávaðamengun fyrir núverandi íbúa í grenndinni. Á fyrirliggjandi deiliskipulagstillögu verður ekki annað séð en gert sé ráð fyrir að bílar geti keyrt hringinn í kringum húsið. Þetta eykur enn frekar hættu og óþægindi af þessari umferð vegna nærliggjandi húsa.

Mikilvægt er að benda á að aðkoman að leikvöllinum sem liggur þétt upp við lóðarmörkin að Dunhaga 18-20 er af göngustíg sem liggur meðfram lóðinni og þar með bílastæðum. Kærendum finnst þetta fráleit samsetning, börn á leið á leikvöll, fjölbýli með 21 íbúðum og verslunar- og þjónustustarfsemi með tilheyrandi umferð og þar með hættu fyrir börnin.

7. Fylgigögn

Eftirfarandi gögn fylgja með kæru þessari:

1. Tölvupóstsamskipti við skipulagssvið Reykjavíkurborgar
2. Umsögn við skipulagslýsingu, dags. 18. maí 2020
3. Bréf frá Reykjavíkurborg, dags. 18. maí 2020
4. Umsögn við deiliskipulag, dags. 31. ágúst 2020
5. Fundargögn á fundi skipulags- og samgönguráðs, 7. október 2020
6. Bréf frá Reykjavíkurborg, 29. október 2020.

Virðingarfyllst,

Bjarki Már Baxter, lögmaður
bjarki@malthing.is