

Árið 2021, fimmtudaginn 28. janúar, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Ómar Stefánsson varaformaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Ásgeir Magnússon dómstjóri.

Fyrir var tekið mál nr. 94/2020, kæra á ákvörðun borgarráðs Reykjavíkur frá 25. júní 2020 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Ártúnshöfða - Eystri.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 6. október 2020, er barst nefndinni sama dag, kæra EG. heild ehf., Stórhöfða 17, og Flísabúðin hf., Stórhöfða 21, þá ákvörðun borgarráðs Reykjavíkur frá 25. júní 2020 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Ártúnshöfða - Eystri. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 10. nóvember 2020.

Málavextir: Á fundi skipulags- og samgönguráðs Reykjavíkur 4. mars 2020 var samþykkt að auglýsa tillögu að breytingu á deiliskipulagi Ártúnshöfða - Eystri vegna afmörkunar nýrrar lóðar fyrir smáhýsi. Kom fram í bókuninni að velferðarsvið borgarinnar hafi leitað eftir því að koma fyrir smáhýsum á völdum stöðum í borginni sem búsetuúrræði fyrir skjólstæðinga þeirra. Í breytingunni fólst að koma fyrir allt að þremur smáhýsum á nýrri lóð. Var samþykkt að auglýsa framlagða tillögu skv. 1. mgr. 41. gr., sbr. 1. mgr. 43. gr., skipulagslaga nr. 123/2010. Staðfesti borgarráð þá afgreiðslu á fundi sínum 12. mars 2020 og var tillagan auglýst til kynningar frá 31. s.m. til og með 12. maí s.á. Á fundi skipulags- og samgönguráðs 10. júní s.á. var tillagan tekin fyrir að nýju ásamt athugasemdum sem bárust á kynningartíma tillögunnar auk þess sem umsögn skipulagsfulltrúa frá 5. s.m. var lögð fram. Var tillagan samþykkt og staðfesti borgarráð þá afgreiðslu á fundi sínum 25. maí 2020. Auglýsing um samþykkt deiliskipulagsbreytingarinnar var birt í B-deild Stjórnartíðinda 7. september 2020.

Málsrök kærenda: Kærendur byggja kröfu sína um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar annars vegar á því að skipulagsbreytingin samrýmist ekki Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 og hins vegar að málsmeðferð tillögunnar hafi ekki verið í samræmi við ákvæði og markmið skipulagslaga nr. 123/2010. Umdeild lóð sé á miðsvæði, Höfðar - Keldur (M4), nánar tiltekið M4b. Í skilmálum aðalskipulags segi: „Fyrst og fremst gert ráð fyrir rýmisfrekum verslunum, heildsölum og skrifstofum. Léttur iðnaður og verkstæði eru leyfð. Að öllu jöfnu er ekki gert ráð fyrir íbúðarhúsnæði, gistiheimilum og hótélum, nema það sé sérstaklega tilgreint í deiliskipulagi.“ Sambærilegan texta sé að finna í umfjöllun um hverfisskipulag Grafarvogs, en þar sé sérstaklega gert ráð fyrir uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á reit 4c. Sambærileg heimild sé ekki fyrir hendi vegna reits 4b.

Í gr. 6.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 sé miðsvæði skilgreint sem „svæði fyrir verslunar- og þjónustustarfsemi og stjórnsýslu 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“, sbr. b-lið greinarinnar. Í gr. 4.3.1. sé fjallað um viðfangsefni og efnistöð aðalskipulags. Meginviðfangsefni þess sé stefnumörkun sveitarstjórnar um landnotkun og þróun byggðar og skuli í skipulagsgögnum gera grein fyrir og marka stefnu um tilgreind málefni og setja þau fram með ákvörðunum um landnotkun, eftir því sem við eigi. Meðal þeirra málefna sé blöndun byggðar og íbúabróun, sbr. b- og d-liði greinarinnar, og sé þar m.a. átt við blöndun íbúða við aðra landnotkun, t.d. þar sem blanda eigi íbúðum og verslunar-, menningar- og þjónustustarfsemi í þéttbýli. Gæta skuli sérstaklega að búsetuhagsmunum íbúa, svo sem með því að blanda ekki íbúðum við starfsemi sem ætla megi að valdi nágrönnum óþægindum, t.d. vegna lykta, hávaða eða óþrifnaðar. Staðsetning nýrra íbúða eða starfsemi hamli ekki starfsemi sem fyrir sé á svæðinu. Af þessu megi sjá að samkvæmt gildandi aðalskipulagi sé einungis gert ráð fyrir atvinnustarfsemi á svæðinu.

Smáhýsin séu ótvírætt ætluð til íbúðar og ekki skipti máli þótt um tímabundið úrræði sé að ræða. Vissulega kunni búseta hvers og eins skjólstæðings að vera tímabundin en búseta í smáhýsunum og úrræðið sem slíkt sé varanlegt, sbr. úrskurð úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 79/2019. Hin kærða deiliskipulagsbreyting sé því ekki í samræmi við gildandi aðalskipulag, svo sem áskilið sé í 3. mgr. 37. gr. skipulagslaga.

Samráðsferli við gerð skipulags sé lögmælt. Ákvæði 41. gr. skipulagslaga um auglýsingu skipulags endurspeglar markmiðsákvæði d-liðar 1. gr. laganna um að tryggja að samráð sé haft við almenning og hagsmunaaðila við gerð og breytingu deiliskipulags, þannig að almenningi gefist kostur á að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalds. Í þessu tilviki hafi alls 19 athugasemdir borist einkum frá eigendum og rekstraraðilum í nágrenninu og af þeim hafi 18 verið neikvæðar og ein hlutlaus. Af hálfu fyrirtækja á svæðinu hafi m.a. verið bent á að breytingin geti rýrt verðgildi eigna og haft neikvæð áhrif á rekstur. Íbúðarbyggð í umhverfi þeirrar þjónustu sem veitt sé á svæðinu henti svæðinu illa. Reynsla af sambærilegum smáhýsum við Grandagarð gefi ekki fögur fyrirheit um snyrtilega umgengi og þrifnað. Eigendur og rekstraraðilar á reit 4b hafi byggt upp starfsemi sína og fjárfest í fasteignum á svæðinu með hliðsjón af gildandi deiliskipulagsskilmálum frá árinu 2002 um „að á nýjum lóðum sé gert ráð fyrir verslunar-, skrifstofu- og þjónustustarfsemi. Ekki er gert ráð fyrir nýrri íbúðarbyggð.“

Samkvæmt 41. gr. skipulagslaga skuli sveitarstjórn, þegar frestur til athugasemda sé liðinn, taka tillöguna til umræðu þar sem afstaða sé tekin til athugasemda sem borist hafi. Í umfjöllun skipulagsfulltrúa hafi einungis að litlu leyti verið tekin afstaða til framkominna athugasemda. Umfjöllunin beri þess skýr merki að ekki sé um að ræða raunverulegt samráðsferli heldur liggja niðurstaðan fyrir. Svör við athugasemdum byrji á að vísa til þess að ekki sé gert ráð fyrir íbúðarbyggð á svæðinu og síðar tekið fram að ef heimila eigi uppbyggingu íbúðarbyggðar til frambúðar þurfi að skoða það heildstætt. Þessar staðreyndir séu síðan hunsaðar til að komast að niðurstöðu sem virðist fyrirfram ákveðin um að heimila íbúðarbyggð.

Málsrök Reykjavíkurborgar: Af hálfu borgaryfirvalda er bent á að samkvæmt gildandi Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 sé reiturinn sem um ræði á skilgreindu miðsvæði, M4, en um svæðið segi m.a. að öllu jöfnu sé ekki gert ráð fyrir íbúðarhúsnæði, gistiheimilum eða hótélum nema það sé sérstaklega tilgreint í deiliskipulagi. Skilgreining þessi samræmist þeirri landnotkun sem sé á svæðinu í dag, en þar sé blönduð starfsemi verslana, léttis iðnaðar o.fl. Í gildandi deiliskipulagi sé ekki gert ráð fyrir nýrri íbúðarbyggð á reitnum, en ljóst sé að heimild sé í aðalskipulagi til að skilgreina sérstakar heimildir fyrir íbúðarhúsnæði í deiliskipulagi og

hafi það verið gert með tillögu þessari. Sé því deiliskipulagsbreytingin í fullu samræmi við skilmála aðalskipulags á svæðinu.

Málsmeðferð tillögunnar hafi verið í fullu samræmi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010, en tillagan hafi verið kynnt með lögboðnum hætti og athugasemdum svarað. Þó ekki hafi verið fallist á athugasemdir þýði það ekki að kröfum skipulagslaga um samráð hafi ekki verið fylgt.

Niðurstaða: Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er vald til að skipuleggja land innan marka sveitarfélags í höndum sveitarstjórnar, sem annast og ber ábyrgð á gerð aðal- og deiliskipulags í sínu umdæmi, sbr. 29. og 38. gr. laganna. Við gerð deiliskipulags ber að byggja á stefnu aðalskipulags. Við beitingu skipulagsvalds ber enn fremur að fylgja markmiðum skipulagslaga sem tíunduð eru í 1. gr. þeirra. Sveitarstjórn er einnig bundin af lögmatísreglu stjórnsýsluréttarins er felur m.a. í sér að með ákvörðun sé stefnt að lögmatímum markmiðum. Að gættum þessum grundvallarreglum og markmiðum hefur sveitarstjórn mat um það hvernig deiliskipulagi skuli háttað.

Samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 er umrætt deiliskipulagssvæði á miðsvæði merktu M4b. Kemur fram í kaflanum Landnotkun-skilgreiningar (bindandi stefna) að á svæðinu sé fyrst og fremst gert ráð fyrir rýmifrekum verslunum, heildsölum og skrifstofum. Léttur iðnaður og verkstæði séu leyfð. Að öllu jöfnu sé þar ekki gert ráð fyrir íbúðarhúsnæði, gistiheimilum eða hótélum nema það sé sérstaklega tilgreint í deiliskipulagi. Með hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu er afmörkuð lóð við Stórhöfða þar sem heimilað er að byggja allt að þrjú smáhýsi. Af gögnum málsins liggur fyrir að smáhýsin eru ætluð sem búsetuúrræði. Rúmast því umrædd deiliskipulagsbreyting innan heimilda aðalskipulags.

Deiliskipulagsbreytingin var auglýst til kynningar í samræmi við reglur skipulagslaga um almenna meðferð breytinga á deiliskipulagi skv. 1. mgr. 43. gr. laganna. Afstaða var tekin til athugasemda sem borist höfðu í samræmi við 3. mgr. 41. gr. sömu laga og skipulagstillagan ásamt svörum við athugasemdum samþykkt í borgarráði. Deiliskipulagsbreytingin öðlaðist gildi með birtingu auglýsingar þar um í B-deild Stjórnartíðinda að undangenginni lögmatítri yfirferð Skipulagsstofnunar. Liggur því ekki annað fyrir en að málsmeðferð hennar hafi verið lögum samkvæmt.

Kærendur hafa m.a. vísað til þess að breytingin geti rýrt verðgildi eigna á svæðinu og haft mjög neikvæð áhrif á rekstur. Íbúðarbyggð í umhverfi þeirrar þjónustu sem veitt sé henti svæðinu mjög illa. Í umsögn skipulagsfulltrúa var bent á ástæður að baki breytingunni, m.a. að smáhýsin séu hluti af hugmyndafræðinni „Húsnæði fyrst“ fyrir heimilislausa einstaklinga með miklar og flóknar þjónustufarir. Með því sé verið að mæta óskum íbúa varðandi staðsetningu húsnæðis og stuðla að öruggu húsnæði fyrir einstaklinga með fjölpættan vanda. Liggja því málefnaleg rök að baki umdeildri breytingu. Þá verður að gera ráð fyrir að borgaryfirvöld grípi til viðeigandi ráðstafana valdi notkun smáhýsanna ónæði eða vandamálum gagnvart nærliggjandi starfsemi. Jafnframt var í umsögn skipulagsfulltrúa vakin athygli á að skv. 51. gr. skipulagslaga eigi fasteignareigandi rétt á bótum frá viðkomandi sveitarfélagi geti hann sýnt fram á tjón vegna breytinga á skipulagi. Úrlausn um það álitaefni er hins vegar ekki á valdsviði úrskurðarnefndarinnar.

Með vísan til þess sem að framan er rakið verður kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar borgarráðs Reykjavíkur frá 25. júní 2020 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Ártúnshöfða - Eystri.

Ómar Stefánsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)