

Kópavogsbraut 12. Kynning á byggingarleyfisumsókn

Á fundi skipulagsráðs þann 5. júní 2023 var lagt fram erindi Ellerts Hreinssonar arkitekts f.h. lóðarhafa Kópavogsbrautar 12 sem vísað var á fundi byggingarfulltrúa til skipulagsráðs.

Sótt er um leyfi fyrir byggingu annars einbýlishúss með bílageymslu á lóðinni, norðan núverandi húss.

Gert er ráð fyrir að aðkoma að nýbyggingunni verði á norðurhluta lóðarinnar frá Meðalbraut.

Bílastæðum er fjölgað úr tveimur í fjögur. Nýtingarhlutfall er hækkað úr 0,18 í 0,35.

Yfirlit yfir ábendingar og athugasemdir

Byggingarleyfi eða deiliskipulag

Samkvæmt skipulagslögum 2010 nr. 123. í I. kafla í umfjöllun um almenn ákvæði kemur fram í 7. gr að deiliskipulag er skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reiti innan sveitarfélags sem byggð er á aðalskipulagi og kveður nánar á um útfærslu þess. Túlka má að hér sé verið að hvetja sveitarfélögin til að setja sér stefnumótun og leiðarljós og vinna skipulagsáætlanir fyrir svæði og reiti í heild sinni út frá þeirri stefnumótun og leiðarljósi til að ná fram heildarmarkmiðum og gæðum sem sveitarfélagið vill standa fyrir. Ætla má að einstaka byggingarleyfisumsókn grundvallist ekki á heildarmarkmiðum fyrir svæðið eða reitinn né taki tilliti til stefnumótunar og leiðarljóss sveitarfélagsins fyrir hverfið, hverfisreitinn eða ásynd bæjarfélagsins.

Í kafla 1.9 í Aðalskipulagi Kópavogsbæjar 2019-2040 kemur fram í skilgreiningu á hugtökum aðalskipulagsins að deiliskipulag sé skilgreint sem skipulagsáætlun fyrir afmarkaða reiti innan sveitarfélagsins sem byggð er á aðalskipulagi og kveður nánar á um útfærslu þess. Hér er gengið lengra en í skipulagslögum og ekki er svæði með í skilgreiningu heldur er aðeins fjallað um að skuli vinna með reiti í heild sinni. Ýtir þetta frekar undir að nálgast þurfi reitinn þar sem húsin Kópavogsbraut 2-22 og Meðalbraut 2-26 eru sem eina heild í reit sem vinna ætti deiliskipulag en ekki samþykkja einstaka byggingarleyfisumsóknir.

Deiliskipulag skal 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. Við gerð deiliskipulags skal byggt á stefnu aðalskipulags og hún útfærð fyrir viðkomandi svæði eða reit. Ætla má að umsókn um byggingarleyfi sé ekki að taka mið af heilstæðri einingu svæðis eða reitar. Umsókn um byggingarleyfi byggir ekki á stefnum eða með tilvísun í stefnu aðalskipulags og útfærslu hennar fyrir viðkomandi svæði eða reit, því væri nær að vinna eftir þeim gildum og vinna deiliskipulag fyrir reitinn sem byggir á ofangreindum gildum.

Í 37. gr. er fjallað um deiliskipulag þar sem það er skilgreint sem skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reit innan sveitarfélags. Í deiliskipulagi eru teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa. Ætla má að eintaka byggingarleyfi taki ekki til þeirra þátta að miða víð núverandi lóðanotkun, byggðamynstur og nýtingarhlutfall.

Ofangreindir þættir eru þeir sem væri miðað við og teknir til umfjöllunar ef unnið væri deiliskipulag fyrir reitinn. Því liggur næst við að skoða hvernig umsókn um byggingarleyfi Kópavogsbrautar 12 er í samræmi við þær forsendur.

Lóðanotkun

Ef skoðað er núverandi lóðanotkun má sjá að á reitnum standa húsin aftarlega á lóðunum Kópavogsbraut 2-22 og fremri hluti lóðar er með græna ásynd þar sem gróður og gras er ríkjandi sjá mynd 1. Tillaga að byggingarleyfis fyrir Kópavogsbraut 12 staðsetur mannvirki út fyrir núverandi lóðarnotkun og myndi brjóta upp núverandi lóðanotkun sem hefur verið á reitnum. Kópavogsbraut 78-108 eru með sömu lóðarnotkun og á lóðunum Kópavogsbraut 2-22 og því hefur gatan í heild sinni

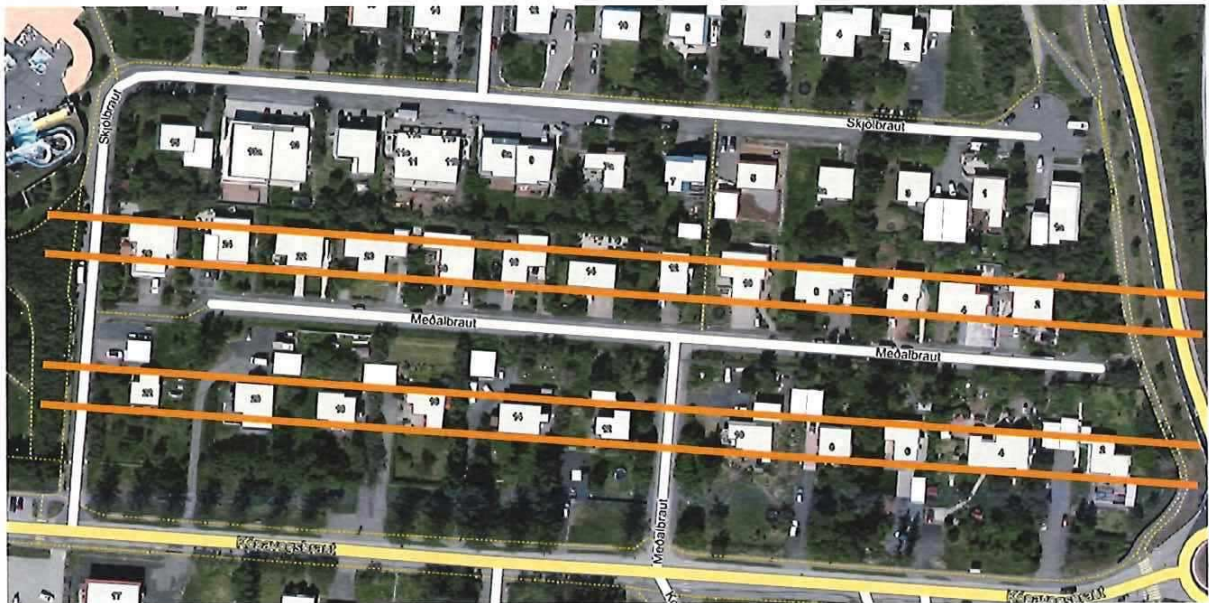
ákveðna lóðarnotkun sem nær út fyrir umræddan reit Kópavogsbrautar 2-22 og myndi ákvörðun um breytingu á reitnum því líklega hafa víðtækari áhrif og fordæmi.



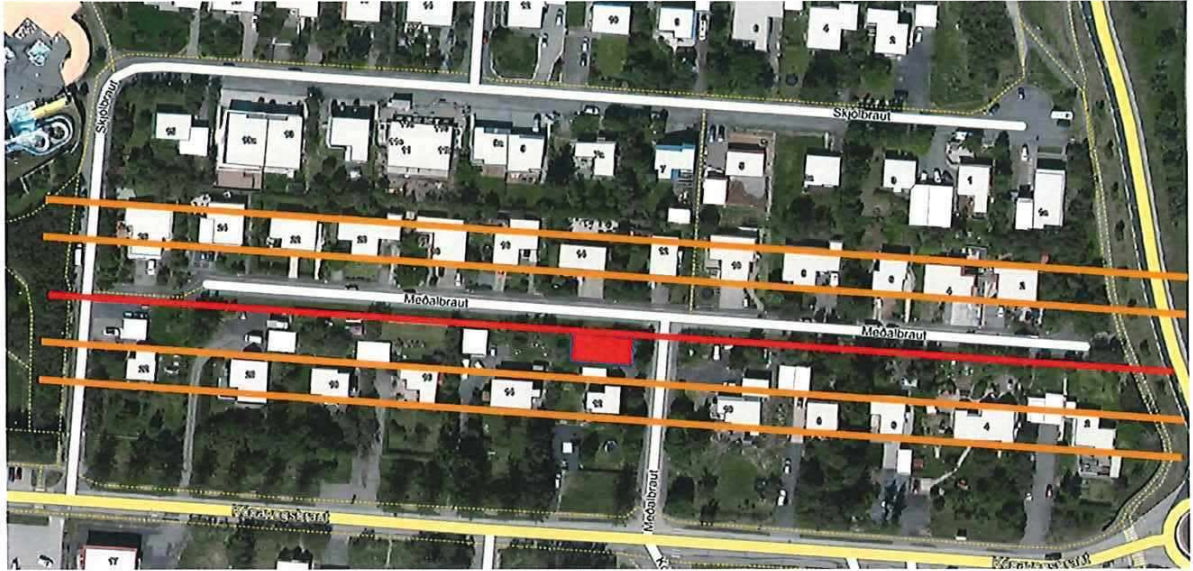
Mynd 1 Yfirlitsmynd af lóðunum Kópavogsbraut 2-22. (map.is).

Byggðamynstur og götumynd

Núverandi byggðamynstur er sýnt með appelsínugulum línunum á mynd 2 þar sem sést að núverandi staðsetning mannvirkja við Kópavogsbraut 2-22 myndi heildstæða götumynd og samfelli í byggðarmynstri reitar Kópavogsbrautar 2-22.



Mynd 2 Mynd 1 Yfirlitsmynd af lóðunum Kópavogsbraut 2-22 með núverandi götulínu. (map.is).



Mynd 3 Núverandi götulína sýnd með appelsínugulri línu og umsókn byggingarlínu byggingarleyfisumsóknar Kópavogsbrautar 12 sýnd með rauðri línu. Nýbygging sýnd með rauðum kassa.

Samkvæmt lið 1.c á bls. 166 í Aðalskipulagi Kópavogsbæjar 2019-2040 kemur fram í kafla 7.2.2. að Nýbygging á lóð skal að jafnaði liggja innan línu sem dregin er milli húsa sitt hvorum megin við, sjá mynd 2 sem sýnir með appelsínugulri línu þá línu. Sjá jafnframt mynd 3 þar sem sýnt er með rauðri línu götulína samkvæmt byggingarleyfisumsókn Kópavogsbrautar 12 og staðsetning nýbyggingar með rauðum kassa. Um er að ræða skylduákvæði í lið 1.c sem ekki er uppfyllt samkvæmt umsókn um byggingarleyfi fyrir Kópavogsbraut 12.

Rökstuðningur

Umfjöllun um byggingarleyfisumsókn sem vísað er frá byggingarfulltrúa til skipulagsráðs þar sem um svæði án deiliskipulags er að ræða virðist skorta rökstuðning umsóknar frá lóðarhafa eða fulltrúa hans. Ekki er að finna að sá rökstuðningur eða forsendur umsóknar séu til staðar eða að þær hafi ekki verið gerðar aðgengilegar. Líklega er erfitt að samþykkja verulega breytingu á byggðamynstri, breytingu á ásýnd hverfisins, breytingu á sérkenni hverfisins nema á góðum rökstuðningu þar sem líklegt sé að slík samþykkt hafi mikið fordæmisgildi fyrir hverfishlutann og önnur ódeiliskipulögð svæði.

Bílastæðaviðmið Kópavogsbæjar

Samkvæmt kafla 2.2.3 í Aðalskipulagi Kópavogsbæjar 2019-2040 er reitur Kópavogsbraut 2-22 á svæði II fyrir bíla- og hjólastæðaviðmið sem er flokkað sem önnur áhrifasvæði Borgarlínu á Kársnesi. Taflan sýnir að fyrir sérbylí á svæði II sem er Kársnes er miðað við 1 bílastæði en hámark sé 1,25 bílastæði og lágmarksviðmið um 2 reiðhjólasterði. Umsókn um byggingarleyfi á Kópavogsbraut 12 uppfyllir ekki þau viðmið um bíla- og hjólastæði sem sett eru fram fyrir svæðið í Aðalskipulagi Kópavogsbæjar 2019-2040 þar sem fram kemur í byggingarleyfisumsókn að bílastæðum sé fjölgað úr tveimur í fjögur.

Loftslag og umferðaröryggi.

Ekki er talið að byggingarleyfisumsókn Kópavogsbrautar 12 sé í samræmi við áherslur kafla 4.1.1 í Aðalskipulagi Kópavogsbæjar 2019-2040 og ætti því að vera umhugsunarefni að slíkt væri samþykkt.

Líklegt er að umferð um Meðalbraut aukist ef byggingarleyfi Kópavogsbrautar 12 verði samþykkt sérstaklega ef horft er til þess fordæmis sem samþykkt gæti falið í sér með fleiri slíkum breytingum á öðrum lóðum á sama reit. Ætla má að slíkt fordæmi myndi breyta verulega eða alfarið sérkenni svæðisins og byggðamynstri. Ekki fylgir með hljóðkort með breytingu og hvaða áhrif það gæti haft á hljóðvist sökum aukinnar umferðar um hverfið, sérstaklega ef horft er til mögulegs fordæmis sem samþykki breytingarinnar fyrir Kópavogsbraut 12 gæti haft í för með sér og stórauðna umferð í kjölfarið. Sjá dæmi um hljóðkort á mynd 4.



Mynd 4 Hljóðkort úr Hverfisáætlun Kársnes 2015. (Kópavogsbær)

Sérkenni svæðis og byggðamynstur

Í 7. kafla Aðalskipulags Kópavogsbæjar 2019-2040 um rammahluta eru sett fram almenn rammaákvæði sem höfð eru til hliðsjónar þegar sótt er um breytingar og eða uppbyggingu á ódeiliskipulögðum svæðum jafnt sem deiliskipulögðum. Sett eru fram rammaákvæði fyrir Kársnes og Digranes á ódeiliskipulögðum svæðum.

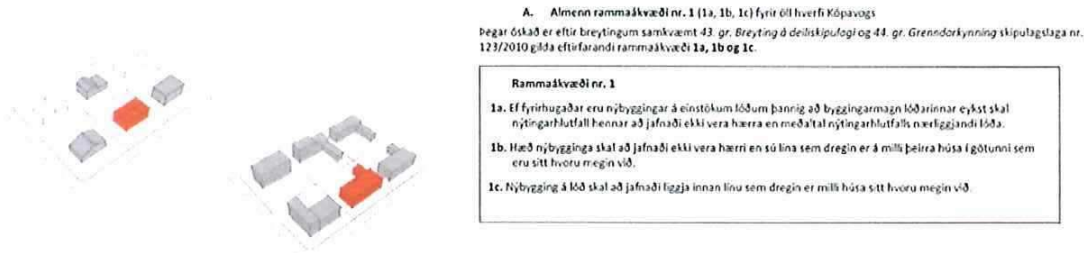
Tafla 1 Yfirlit yfir núverandi nýtingarhlutfall lóða og það sem sótt er um fyrir Kópavogsbraut 12.

Lóð	Núverandi nýtingarhlutfall
Kópavogsbraut 2	0.11
Kópavogsbraut 4	0.14
Kópavogsbraut 6	0.15
Kópavogsbraut 8	0.27
Kópavogsbraut 10	0.16
Kópavogsbraut 12	0.17
Kópavogsbraut 14	0.23
Kópavogsbraut 16	0.15
Kópavogsbraut 18	0.15
Kópavogsbraut 20	0.19
Kópavogsbraut 22	0.16
Kópavogsbraut 12 sem sótt er um	0.35
Meðaltal nýtingarhlutfalls nærliggjandi lóð	0.17

Þar kemur fram að það sé áhersla Kópavogsbæjar að styrkja sérkenni hvers hverfis og byggðamynstur ásamt því að auka gæði hins byggða umhverfis. Meginmarkmið rammaákvæða sé að viðhalda kostum og sérkennum hverfanna.

Í Aðalskipulagi Kópavogsbæjar 2019-2040 kemur fram á bls. 166 í lið 1.a að ef fyrirhugaðar eru nýbyggingar á einstökum lóðum þannig að byggingarmagn lóðarinnar eykst skal nýtingarhlutfall hennar að jafnaði ekki vera hærra en meðaltal nýtingarhlutfalls nærliggjandi lóða, sjá mynd 5. Í töflu

1 kemur fram nýtingarhlutfall aðliggjandi lóða við Kópavogsbraut 12 og að meðaltal nýtingarhlutfalls aðliggjandi lóða sé **0.17** en sótt er um **0.35**. Vekur athygli að um skylduákvæði er að ræða og ef til vill hefði út frá þessum forsendum átt að hafna umsókninni þegar hún var tekin fyrir hjá byggingarfulltrúa en ekki að vísa henni til skipulagsnefndar.



Mynd 5 Almenn rammaákvæði úr Aðalskipulagi Kópavogsbæjar 2019-2040.

Umsókn um byggingarleyfi Kópavogsbrautar 12 er talin vera að veikja/breyta sérkenni svæðisins þar sem hún sé þvert á ríkjandi byggðarmynstur og sérkenni svæðisins sjá mynd 2 og töflu 1.

Jafnframt skapar samþykkt byggingarleyfisumsóknar mögulega fordæmi á svæðinu og í Kópavogi í heild sinni hvað varðar nýtingarhlutfall lóða, byggðarmynstur, götulínu og borgarformfræði hverfisins. Það fordæmi myndi að öllum líkindum vinna gegn meginmarkmiðum rammaákvæða um að viðhalda kostum og sérkennum hverfanna sökum fordæmis og mögulegra byggingaleyfisumsókna sem gætu fylgt í kjölfarið.

Þéttleiki og byggðarmynstur

Bent er á að í samræmi við 44. gr. skipulagslaga 123/2010 skal sótt um framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem er í samræmi við byggðarmynstur og þéttleika byggðar í þegar byggðu hverfi og deiliskipulag liggur ekki fyrir. Ljóst er að byggðarmynstur sem lagt er fram í umsókn er ekki í samræmi við það byggðarmynstur sem er til staðar í dag. Sjá mynd 2 sem sýnir með rauðri línu það byggðarmynstur sem sótt er um en á mynd 1 er núverandi byggðarmynstur sýnt með appelsínugulri línu.

Yfirbragð byggðar

Á bls. 172 í Aðalskipulagi Kópavogsbæjar 2019-2020 kemur fram í markmiðum fyrir Kársnes að breytingar á einstökum lóðum eða hluta götureita á Kársnesi, skulu ekki raska yfirbragði aðliggjandi byggðar þar sem m.a. er gætt samræmis hvað varðar götumynd, hlutföll bygginga. Í þessu samhengi er vísað til myndar 3 og töflu 1 þar sem sýnt er fram á að byggingarleyfisumsókn fyrir Kópavogsbraut 12 raskar yfirbragði núverandi byggðar og fer út fyrir hlutföll bygginga og nýtingarhlutfalls sbr. ákvæði 1.c í rammahluta Aðalskipulags Kópavogsbæjar 2019-2020. Um er að ræða skylduákvæði varðandi kröfur um að ofangreint ákvæði sé uppfyllt.

Áhættumat og deiliskipulag reitar

Lagt er til að ef sveitarfélagið hafnar erindinu ekki og vill skoða málið frekar að farið verði í áhættumat á fordæmisgildi samþykktar með jafnræðisreglu og meðalhófsreglu að leiðarljós, sjá reglur hér að neðan, ásamt því að lagt verði mat á hvort vinna ætti ekki deiliskipulag fyrir reitinn í samræmi við það sem kemur fram í stefnu Aðalskipulags Kópavogsbæjar 2019-2040. Ef niðurstaða matsins sé að ekki verði farið í deiliskipulagsvinnu fyrir reitinn verði unnið mat á byggingarleyfisumsókn út frá sömu forsendum og væru ef unnið væri deiliskipulagstillaga fyrir reitinn.

Þar væri m.a. metin áhrif byggingarleyfisumsóknar Kópavogsbrautar 12 á byggðarmynstur, nýtingarhlutfall, sérkenni byggðar og áhrif á kosti svæðisins og mögulegs fordæmis.

Í stjórnslöð 1993 nr. 37 í kafla III. kafla sem ber heitið Almennar reglur er í 11. gr. fjallað um Jafnræðisreglu þar sem kemur fram að við úrlausn mála skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Óheimilt er að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða, byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmálaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum.

Í 12. gr. er fjallað um Meðalhófsreglu þar sem fram kemur að stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Er þetta sett fram það sem mögulega hefur það fordæmisgildi gangi umsókn byggingarleyfis Kópavogsbrautar 12 eftir.