

Samantekt um réttarstöðu Nónhæðar ehf. og um stöðu byggingarmála á Nónhæð í Kópavogi í kjölfar úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 20. janúar 2023 í máli nr. 92/2022

Árið 2020 óskaði Nónhæð ehf. eftir að deiliskipulagi Nónhæðar yrði breytt þannig að byggingarmagni og íbúðafjölda svæðisins yrði breytt og þar yrði heimilt að byggja 150 íbúðir í stað 140, líkt og gildandi deiliskipulag kvað á um. Var erindinu þá hafnað að svo stöddu þar sem breytingin samræmdist ekki gildandi aðalskipulagi.

Í nýju aðalskipulagi Kópavogs, sem staðfest var 28. desember 2021, er hins vegar að finna heimild fyrir þessari fjölgun og stóð aðalskiplag því ekki í veginum fyrir breytingunni eftir það. Þar er jafnframt kveðið á um að heimildin til byggingu íbúða á Nónhæð verði fullnýtt um eða fyrir árið 2030. Þrátt fyrir þetta hafnaði Kópavogsbær tillögu Nónhæðar ehf. um breytingu á deiliskipulagi til samræmis við hið breytt aðalskipulag og segjast bæjaryfirvöld hafa byggt synjun sína á því að breytingin hefði neikvæð umhverfisáhrif. Um þetta er það að segja að umhverfisáhrif nýja aðalskipulagsins, þar á meðal fjölgunar íbúða á Nónhæð, hafa þegar verið metin ásættanleg í umhverfismatsskýrslu aðalskipulagsins og því fær það ekki staðist að umhverfisáhrif eigi að hindra framgang tillögunnar. Auk þess kemur fram í umsögn skipulagsdeildar að þessi áhrif séu óveruleg og að hvorki sé um að ræða aukið skuggavarþ né skert útsýni gagnvart byggingum í nágrenninu. Það var því ekkert tilefni til að hafna tillögunni með vísun til neikvæðra umhverfisáhrifa eins og bæjaryfirvöld héldu fram að gert hefði verið.

Raunar blasir við, ef gögn málsins eru skoðuð, að neikvæð afstaða a.m.k. sumra bæjarfulltrúa byggðist á því að tillagan væri í andstöðu við einhvers konar sátt eða samkomulag sem gert hefði verið við íbúa á aðliggjandi svæði þegar upphaflegt deiliskipulag var gert fyrir fjölbýlishúsin sem nú eru að rísa á Nónhæð. Bæjaryfirvöld hika hins vegar við að tefla þessari málsástæðu fram nú, enda væri ólögmætt að afsala skipulagsvaldinu til íbúa eins og umræddir bæjarfulltrúar virðast telja að gert hafi verið. Auk þess væru brostnar forsendur fyrir mögulegri sátt við íbúa eftir að nýtt aðalskipulag tók gildi með þeim breytingum sem þar eru gerða á byggingarheimildum á Nónhæð.

Furðu gegnir að þrátt fyrir kynningar virðist það hafa komið a.m.k. einum bæjarfulltrúa á óvart að auknar byggingarheimildir væru í nýju aðalskiplagi fyrir Nónhæðina eins og ráða má af bókun bæjarfulltrúa á fundi bæjarráðs 26. janúar 2023 þar sem segir: „Undirrituð óskar eftir upplýsingum frá umhverfissviði um hvaðan ósk um 10 auka íbúðir hafi komið inn í aðalskipulag Kópavogs 2019-2040. Mikilvægt er að fá svör fyrir umræðu á næsta bæjarstjórnarfund.“ Kann það auðvitað ekki góðri lukku að stýra ef bæjarfulltrúar þekkja ekki þær heimildir aðalskipulags sem við eiga þegar deiliskipulags-tillögur eru teknar til afgreiðslu.

Nónhæð ehf. kærði synjun tillögunnar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og gekk úrskurður í málinu hinn 20. janúar sl. Felldi nefndin synjunina úr gildi og er ekki hægt að lesa neitt annað út úr úrskurði ÚUA en að nefndin telji að Nónhæð ehf. eigi rétt til að fjölga íbúðum á Nónhæð til samræmis við breyttar heimildir í aðalskipulagi, aðeins geti verið einhver meiningarmunur um útfærsluna.

Í niðurstöðukafla úrskurðarins koma fram þau sjónarmið sem hest ráða niðurstöðu nefndarinnar og mun ég hér á eftir árétta nokkur atriði sem þar koma fram.

1) Nefndin tekur fyrst fram að sveitarstjórnir séu bundnar af lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins er feli m.a. í sér að með ákvörðun sé stefnt að lögmætum markmiðum. Að gættum þessum grundvallarreglum og markmiðum hafi sveitarstjórn mat um það hvernig deiliskipulagi skuli háttað og heimild til að breyta deiliskipulagi, sbr. 43. gr. skipulagslaga. Af þessu orðalagi má draga þann lærdóm að með skipulagsákvörðun verði að vera stefnt að lögmætu markmiði. Ákvörðun sem miðar að því að koma í veg fyrir að stefna aðalskiplags nái fram að ganga stefnir augljóslega ekki að lögmætu markmiði og var því óheimilt að taka slíka ákvörðun.

2) Nefndin minnir einnig á að samkvæmt 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga skuli gildandi skipulagsáætlanir vera í innbyrðis samræmi og sé aðalskipulag rétt hærra en deiliskipulag. Eins og fram hafi komið hafi í eldra aðalskipulagi sem og gildandi deiliskipulagi Nónhæðar verið gert ráð fyrir uppbyggingu 140 íbúða á umræddum reit. Árið 2020 hafi Nónhæð ehf. óskað eftir að deiliskipulagi Nónhæðar yrði breytt þannig að byggingarmagni og íbúðafjölda svæðisins yrði breytt og þar yrði heimilt að byggja 150 íbúðir í stað 140, líkt og gildandi deiliskipulag kvað á um. Hafi erindinu þá verið hafnað með þeim rökum að breytingin samræmdist ekki gildandi aðalskipulagi.

3) Þá tekur nefndin fram að sú breyting sem gerð hafi verið á aðalskipulagi hvað varðar íbúðarfjölda á hinu umdeilda svæði Nónhæðar úr 140 í 150 hafi verið í samræmi við erindi kæranda frá 10. júní 2020 og eigi uppbyggingu samkvæmt breyttu aðalskipulagi að vera lokið um eða fyrir 2030. Í þessu felst að Nónhæð ehf. á rétt á að fjölga íbúðum í núverandi byggingarverkefni um 10, eða 12, sé litið til vikmarka í gildandi aðalskipulagi enda augljóst að fjölgun íbúða verður hvorki komið fyrir utan núverandi byggingarsvæðis né eftir að uppbyggingu þar er lokið og getur ákvörðun aðalskiplags um fjölgun íbúða því aðeins komið til framkvæmda að ákvörðun um hana verði tekin nú og í tengslum við þá uppbyggingu sem nú á sér stað á Nónhæð.

4) Nefndin sér ástæðu til að taka sérstaklega fram að í málsrökum Kópavogsbæjar í kærumálinu hafi verið vísað til þess að ákvörðunin hafi byggt á mati skipulagsdeildar þar sem meðal annars hafi komið fram að umhverfisáhrif af breytingartillögu fyrir Nónsmára 9–15 væru neikvæð. Í málsrökum bæjarins sé þó ekki fjallað um að í umsögn skipulagsdeildar hafi einnig komið fram að ekki væri um veruleg umhverfisáhrif að ræða á núverandi byggð af fyrirhuguðum breytingum að Nónsmára 1–7, þar sem hvorki félli skuggi á byggð né væri um útsýnisskerðingu að ræða. Verður helst af þessu ráðið að úrskurðarnefndin hafi ekki talið umhverfisáhrif tillögunnar svo veruleg að rétt hafi verið að hafna henni.

5) Úrskurðarnefndin taldi loks að rökstuðningur hinnar kærðu ákvörðunar væri haldinn slíkum ágöllum að fallast yrði á kröfu Nónhæðar ehf. um ógildingu hennar.

Við mat á réttaráhrifum úrskurðarins og réttarstöðu Nónhæðar ehf. í kjölfar hans verður auk þess sem að framan er rakið að líta til annarra þátta sem augljóslega hafa þýðingu þegar ný ákvörðun verður tekin í málinu. Eru það einkum eftirfarandi þættir:

A) Réttmætar væntingar. Viðurkennt er að á sviði stjórnsýsluréttarins geta réttmætar væntingar málsaðila haft áhrif á niðurstöðu máls aðilanum í hag. Augljóst er að sú ákvörðun Kópavogsbæjar að setja auknar byggingarheimildir fyrir Nónhæð inn í nýtt aðalskipulag bæjarins í árslok 2021 var til þess fallin að vekja réttmætar væntingar fyrirarsmanns Nónhæðar ehf. um að félaginu yrði gert kleyft að nýta þær heimildir við uppbyggingu Nónhæðar, ekki síst vegna þess að þessar auknu heimildir í

aðalskipulaginu voru í samræmi við óskir sem lóðarhafinn, Nónhæð ehf., hafði áður sett fram um auknar byggingarheimildir á svæðinu. Það styrkir líka þessar væntingar að aðalskipulag er rétthærra en deiliskipulag eins og úrskurðarnefndin tekur sérstaklega fram í úrskurði sínum.

B) Hagsmunir aðila og opinberir hagsmunir. Þegar ný ákvörðun er tekin í málinu verður m.a. að líta til hagsmuna aðila tengda niðurstöðu málsins. Er auljóst að hagsmunir byggingaraðilans af fjölgun íbúða eru verulegir. Aftur á mót eru hagsmunir nágranna ýmist engir eða óverulegir og kemur m.a. fram í umsögn skipulagsdeildar um umsókn Nónhæðar ehf. um breytingu á deiliskipulagi að ekki sé um veruleg umhverfisáhrif að ræða á núverandi byggð af fyrirhuguðum breytingum að Nónsmára 1–7, þar sem hvorki félli skuggi á byggð né væri um útsýnisskerðingu að ræða. Einnig verður að líta til hagsmuna bæjarfélagsins en aukið byggingarmagn á Nónhæð er í góðu samræmi við stefnu bæjaryfirvalda og færir bæjarsjóði umtalsverðan tekjuauka í formi fasteingaskatta og útsvars nýrra íbúa. Verður auðvitað að líta til þessara hagsmuna þegar ákvörðun verður tekin í málinu.

Ég tel að lokum rétt að taka fram að synjun á erindi Nónhæðar ehf. væri fullkomlega ólögmat og tel ég að vel kæmi til álita að sækja skaðabætur úr hendi bæjarins verð félagið svipt þeim rétti sem það augljóslega á til að hagnýta sér þær auknu heimildir sem í nýju aðalskipulagi felast.

Kópavogi 7. febrúar 2023



Hjalti Steinþórsson lögmaður.