



Til skipulagsráðs

Kópavogi, 11. apríl 2023
2201276/510.03 ÁAK

Efni: Greinargerð bæjarlögmanns Kópavogs vegna tillögu að breytingu á deiliskipulagi fyrir Nónsmára 1-7 og 9-15. Unnin að beiðni skipulagsráðs.

1. Inngangur

Skipulagsráð samþykkti þann 4. desember 2017 breytingar á Aðalskipulagi Kópavogs 2012–2024 þar sem landnotkun fyrir svæðið efst á Nónhæð var breytt úr samfélagsþjónustu og opnu svæði í íbúðarbyggð og opið svæði. Samhliða var deiliskipulagi Nónhæðar breytt og heimilað að byggja á ofangreindu svæði efst á hæðinni allt að 140 nýjar íbúðir í þremur 2–4 hæða fjölbýlishúsum á þremur nýjum lóðum; Nónsmára 1-7, Nónsmára 9-15 og Arnarsmára 36-40. Tók breytt deiliskipulag gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 4. maí 2018. Í skipulagsvinnunni, sem leiddi til fyrrgreindra breytinga, lagði skipulagsráð áherslu á að gefa almenningi tækifæri til að láta skoðanir sínar í ljós. Breytingarnar voru því samþykktar eftir viðtækt samráð við almenning og hagsmunaaðila þar sem horft var til sjónarmiða þeirra í öllu ferlinu. Allt samráðsferlið hafði því raunveruleg áhrif á endanlega ákvörðun skipulagsráðs og bæjarstjórnar.

Nýtt Aðalskipulag Kópavogs 2019-2040 tók síðan gildi þann 30. desember 2021. Samkvæmt aðalskipulaginu er heildaríbúðafjöldi á Nónhæð áætlaður um 150. Umsókn lóðarhafa um breytingu á deiliskipulagi fyrir Nónsmára 1–7 og 9–15 felur í sér að á lóðinni Nónsmára 1–7 fjölga íbúðum úr 55 í 60 og á lóðinni Nónsmára 9–15 úr 45 í 50 eða samtals um 10 íbúðir, úr 140 í 150. Leyfilegur fjöldi hæða húsa nr. 1 og 9 myndu aukast úr tveimur hæðum í þrjár og hæðum húsa númer 5, 7, 13 og 15 myndi fjölga úr fjórum í fimm. Byggingarmagn á lóðunum færi úr 15.600 m² í 17.300 m² og nýtingarhlutfall úr 0,5 í 0,6. Bílastæðum neðanjarðar myndi fjölga úr 82 í 104, en ofanjarðar fækka úr 125 í 122.

2. Samráð við hagsmunaaðila

Í skipulagslögum eru víða ítarleg ákvæði um samráð og samvinnu við hagsmunaaðila. Eitt markmiðið í 1. gr. skipulagslaga er til að mynda „að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana.“

Í skipulagsreglugerð gr. 3.2.1 er kveðið á um virka samvinnu við íbúa og aðra hagsmunaaðila um gerð skipulagsáætlana gegnum allt skipulagsferlið. Núgildandi deiliskipulag fyrir Nónasmára 1-7, 9-15 og Arnarsmára 36-40 er niðurstaða samráðsferils bæði við almenning,

Skjal sótt af '0000000000' dags: 19.08.2026



einkum íbúa á svæðinu, og aðra hagsmunaaðila, þ.m.t. lóðarhafann, forsvarsmenn leikskóla á svæðinu og þá sem gæta hagsmuna notenda opinna svæða. Sérstakt tilefni þótti til ítarlegs samráðs þar sem verið var að skipuleggja þetta íbúðabyggð á viðkvæmum reit, sem samkvæmt þágildandi skipulagi var opið svæði með einnar hæðar samkomuhúsi trúfélags. Af hálfu Kópavogsbæjar var lögð áhersla á að leikskóli þyrfti eðlilegt athafnarými og að varðveita opið svæði sem hluta af grænni göngutengingu innan bæjarins. Það var eftir að hafa kynnt afstöðu sína, átt samráð, ekki síst við lóðarhafa, hlustað á sjónarmið og tekið afstöðu til þeirra, sem bæjaryfirvöld samþykktu það deiliskipulag sem er í gildi og nú er óskað breytinga á.

Umsókn lóðarhafa um að breyta deiliskipulaginu og fyrirspurn var tekin fyrir á fundi skipulagsráðs í janúar 2022 og samþykkt að auglýsa tillöguna á grundvelli 1. mgr. 43.gr. skipulagslaga. Í því fólst engin afstaða til tillögunnar, hvað þá samþykkt bæjaryfirvalda á henni. Markmiðið var að gefa íbúum og öðrum hagsmunaaðilum, sem samráð var við á fyrri stigum, færi á að koma á framfæri afstöðu til tillögu lóðarhafans, sem tekið hafði þátt í samráðinu, um að auka byggingarmagn og fjölga íbúðum.

Í samráðsferli fellst bæði rannsóknar og upplýsingaskylda sveitarstjórnar gagnvart hagsmunaaðilum. Í raun má segja að ekki skipti máli hve margar athugasemdir berast við tiltekna tillögu heldur hvert efni þeirraer. Að því sögðu verður þó ekki framhjá því litið að fjöldi athugasemda er ekki þýðingarlaus enda lýsir mikill fjöldi athugasemda mögulega almennri afstöðu hagsmunaaðila eða a.m.k. tiltekins hóps.

Á auglýsingatíma bárust 31 athugasemd frá íbúum eins og fjallað er um í umsögn skipulagdeildar. Af þeim má sjá að afstaða þeirra sem skiluði inn athugasemdur er neikvæð í garð breytingatillögunnar.

Þó víðtækar heimildir séu í lögum til breytinga á skipulagi, verður að telja að hagsmunaaðilar eigi rétt á að búa við ákveðinn stöðugleika í skipulagsmálum og að nýlegu skipulagi sé ekki breytt nema veikamiklar ástæður eða skipulagsrök mæli með því. Í úrskurði Úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 18. maí 2007 í máli nr. 31/2007 segir:

“Er deiliskipulag sem tekið hefur gildi bindandi fyrir stjórnvöld og borgara, sbr. 2. mgr. greinar 6.2 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998. Við úthlutun lóða á slíkum svæðum liggur þegar fyrir í deiliskipulagi hvaða heimildir eru fyrir hendi til nýtingar einstakra lóða og geta lóðarhafar ekki vænst þess að fyrri bragði að skipulagi verði breytt varðandi nýtingu og fyrirkomulag bygginga á einstökum lóðum. Verða borgarar að geta treyst því að ekki sé ráðist í breytingar á skipulagi nema að veigamiklar ástæður eða skipulagsrök mæli með því. Verður að gjalda varhug við því, m.a. með tilliti til fordæmisgildis, að ráðist sé í breytingar á nýlegu deiliskipulagi eftir óskum einstakra lóðarhafa, enda geta slíkar breytingar raskað hagsmunum annarra lóðarhafa og dregið úr þeirri festu er deiliskipulagi er ætlað að skapa. Eiga þessi sjónarmið við þótt breyting á skipulagi hafi ekki mikil grenndaráhrif.

Skipulagsyfirvöld Kópavogsbæjar hafa ekki bent á nauðsyn umdeildrar skipulagsbreytingar eða fært fram málefnaleg rök fyrir henni ...”

Þetta sama sjónarmið þ.e. að almenningur verði geta treyst á gildi skipulagsáætlana er einnig að finna í álitum Umboðsmanns Alþingis.

3. Tillaga að breytingu á deiliskipulagi Nónhæðar



Umsókn lóðarhafa um breytingu á deiliskipulagi fyrir Nónsmára 1-7 og 9-15 felur í sér umtalsverða breytingu frá gildandi skipulagi sem samþykkt var 4. desember 2017.

Samþykkt deiliskipulag var, sem áður segir, afrakstur samráðs við hagsmunaaðila á svæðinu þar sem komist var að niðurstöðu, m.a. um byggingarmagn og hæðir bygginga. Þrátt fyrir víðtækar heimildis til breytinga á skipulagu er jafnframt viðurkennt sjónarmið í skipulagsrétti að hagsmunaaðilar eigi rétt til að búa við stöðugleika í skipulagsmálum og að tiltölulega nýju skipulagi sé ekki breytt nema veigamiklar ástæður kalli á breytingar. Í þessu tilviki eru ekki að sjá veigamiklar ástæður eða málefnaleg sjónarmið sem standi til slíkrar breytingar á deiliskipulaginu. Sérstaklega þegar markmiðum umsækjanda um fjölgun íbúða er hægt að ná með öðrum hætti. Í þessu samhengi má benda á að mögulegt væri t.d. að fjölga íbúðum innan núverandi byggingarreita og byggingarmagns og samþykkja þannig eingöngu breytingu á deiliskipulaginu um fjölgun íbúða en ekki aðrar breytingar. Umsækjandi hafi ekki getað vænst þess að eiga fortakslausan rétt sem lóðarhafi á því að auka byggingarmagn, fjölga íbúðum eða hækka byggingar þar sem aðalskipulagið er skipulagsáætlun sveitarfélagsins þar sem fram kemur stefna bæjarstjórnar, m.a. um byggðapróun og byggðamynstur.

Í gildandi deiliskipulagi fyrir Nónsmára 1-7 og 9-15 kemur m.a. fram að til að koma á mótis við framkomnar athugasemdir, en fjöldi mótmæla barst við auglýsingu skipulagstillögunnar, hafi deiliskipulaginu verið breytt eftir auglýsingu þess á eftirfarandi hátt:

1.
Aðkomuhæð (GK) á húsi A er lækkuð úr 52,0 miðað við auglýsta tillögu í 51,0 m.h.y.s
2.
Fyrirhuguð fimmtahæð húsa A, B og C er felld út þannig að hús A verður 3 og 4 hæðir auk kjallara; hús B og C verða 2 og 4 hæðir auk kjallara.
3.
Salarhæð íbúða í fyrirhuguðum húsum A, B og C er lækkuð úr 3,0 m í 2,8 m nema efsta hæð í hverju húsi sem verður áfram 4,0 m. Salarhæð kjallar og í bílgeymslum verður jafnframt óbreytt þ.e. 3,0 m
4.
Áætluð hámarkshæð fyrirhugaðra húsa mun því lækka sbr. eftirfarandi:
hús A. úr 68,0 m í 63,4 m h.y.s þ.e. lækkar um 4,6 m
hús B. úr 69,3 m í 65,7 m h.y.s þ.e. lækkar um 3,6 m
hús C. úr 70,5 m í 66,9 m h.y.s þ.e. lækkar um 3,6 m

Með umræddri tillögu lóðarhafa að breytingu á deiliskipulagi fyrir Nónsmára 1-7 og 9-15 er því a.m.k. að nokkru leyti verið að breyta deiliskipulaginu til baka, þ.e. í það horf sem upphafleg tillaga að deiliskipulagi fyrir Nónsmára 1-7 og 9-15 gerði ráð fyrir og breytt var til að koma til móts við athugasemdir og sjónarmið íbúa á sínum tíma.

Tillagan gerði ráð fyrir að á lóð B væri hæðum að hluta fjölgað úr 2 í 3 og að hluta úr 4 í 5, íbúðum fjölgað um fimm og byggingarmagn aukið um 940 fermetra. Á lóð C var gert ráð fyrir að hæðum væri að hluta fjölgað úr 2 í 3 og að hluta úr 4 í 5, íbúðum fjölgað um fimm og byggingarmagn aukið um 760 fermetra. Ekki kemur nákvæmlega fram hvernig hæð húsanna



breytist í m.y.s. á skipulagsuppdraetti. Hæð viðbótar fimmtu hæðanna er þó sýnd 4m á skýringarteikningu. Svo virðist að hæð húsanna hefði eftir breytinguna orðið hærri en upphafleg tillaga að núgildandi deiliskipulagi gerði ráð fyrir.

4. Aðalskipulag

Þrátt fyrir að deiliskipulag byggji á stefnu aðalskipulags er deiliskipulagið sú skipulagsáætlun þar sem tekin er endanleg ákvörðun um nánari útfærslu byggðar. Hvernig hin endanlega útfærsla deiliskipulags verður veltur á mörgum þáttum þ.m.t. samráði við íbúa og hagsmunaaðila sbr. ítarleg ákvæði þar um í skipulagslögum. Stefna aðalskipulags s.s. um tiltekin atriði fjölda íbúða á tilteknu svæði er því alltaf háð óvissu um endanlega útfærslu í deiliskipulagi. Almennt má því segja stefnumörkun í aðalskipulagi bindi ekki hendur sveitarfélaga um nákvæma útfærslu deiliskipulags nema um sé að ræða ákvæði sem með skýrum hætti er bindandi, annað hvort vegna þess að það sé tekið fram eða megi ráða af efni þess, s.s. ákvæði þar sem kveðið væri á um lágmarks- eða hámarksfjölda íbúða svo dæmi sé tekið. Í því tilviki sem hér um ræðir er ekki svo.

Í þeim hluta greingerðar aðalskipulagsins sem vísað er til segir: „Heildaríbúðarfjöldi í Smáranum (201 Smári og Nónhæð) er áætlaður um 700 í Smára og um 150 á Nónhæð (Nónhæð er utan þróunarsvæðisins).“ Þennan texta er að finna í greinargerð Aðalskipulagsins sem er í umfjöllun um þróunarsvæði sem ekki nær til svæðisins þar sem umræddar lóðir eru þ.e. Nónhæðar. Það er því ekki skýr stefnumörkun sem birtist í greinargerð aðalskipulagsins að fjölga íbúðum á lóðum lóðarhafa nr. 1-7 við Nónsmára. Markmið endurkoðunar Aðalskipulagsins var fyrst og fremst að greiða fyrir einu markmiði rammahluta aðalskipulagsins um fjölgun íbúða í þegar byggðum hverfum sem skilgreind verði nánar í hverfisáætlunum fyrir hvert hverfi fyrir sig.

Þá er tekið fram í Aðalskipulagi að um sé að ræða „... áætlun...“ og í öðru lagi er forskeytið „... um ...“ notað. Ekki er því um að ræða bindandi skilmála um fjölda íbúða. Þetta eitt leiðir því til ekki til þess að lóðarhafi að Nónsmára 1-7 eigi rétt á því að fá samþykktar fleiri íbúðir á sínum lóðum jafnvel þótt litið væri svo á að aðalskipulagið heimilaði ótvírætt slíka fjölgun. Því til viðbótar er breytingin ekki bundin við hans lóðir. Jafnvel þó svo væri fæli slík breyting, þ.e. um heimild til fjölgunar íbúða úr 140 í 150, ekki endilega í sér að breyta þyrfti deiliskipulagi á þann hátt sem lóðarhafi hefur óskað eftir. Mögulegt væri t.d. að fjölga íbúðum innan núverandi byggingarreita og byggingarmagns og samþykkja þannig eingöngu breytingu á deiliskipulaginu um fjölgun íbúða en ekki aðrar breytingar.

Að auki er ekki vikið orði að því að þetta sé breyting frá gildandi aðalskipulagi né er rökstutt af hverju slík breyting sé gerð eins og ætla mátti að gert væri m.t.t. forsögu málsins. Áréttað er að hvergi er heldur vikið að því að þessi fjölgun íbúða sé bundin við lóðirnar Nónsmára 1-7 eða kalli á breytingu á deiliskipulagi þeirra. Þvert á móti er þess getið á bls. 64 í greinargerð með aðalskipulagi Kópavogs, um uppbyggingu í Smáranum (201 Smári og Nónhæð), að



svæðið hafi verið deiliskipulagt. Verður því frekar ráðið af umfjölluninni að ekki sé gert ráð fyrir breytingu á deiliskipulagi.

5. Meintar væntingar lóðarhafa

Lóðarhafar eiga ekki skilyrðislausan rétt til að krefjast breytingar á deiliskipulagi sem heimilar hækkun húsa eða viðbótar byggingarmagns á lóðunum. Engu breytir þar um þó lóðarhafi kunni að vera handhafi einu óbyggðu lóðanna á skipulagssvæðinu eða að hann hafi áður sótt um slíka breytingu. Hvað sem má segja um væntingar lóðarhafa þá hlýtur hann, hvað sem öðru líður, einkum m.t.t. forsögu málsins, að hafa gert sér grein fyrir því að tillaga að breytingu á deiliskipulagi á svæðinu yrði líkleg mjög umdeild og alls ekki víst að hún næði fram að ganga.

Þá er vísað til umfjöllunar um Aðalskipulag hér að ofan um orðalag þess.

Jafnframt má benda á að í Aðalskipulaginu er ekki fjallað um hækkun byggingarreita og aukningu byggingarmagns við Nónsmára 1-7 og 9-15, né um fjölgun íbúða á þeim lóðum sérstaklega. Því er ekki rétt að halda því fram að lóðarhafi fyrrgreindra lóða hafi getað haft réttmætar væntingar til samþykktar skipulagsyfirvalda á þeirri tillögu að breytingum sem sótt var um í kjölfarið. Ekki á grundvelli þess að í aðalskipulaginu er áætlað að íbúðum geti fjölgað um u.þ.b. 10 á skipulagssvæðinu til ársins 2040.

6. Umsögn skipulagsfulltrúa

Við mat á tillögunni lítur skipulagsfulltrúi m.a. til þess að fyrirhuguð hækkun leiðir til aukins skuggavarps fyrir íbúðir á efri hæðum við Arnarsmára 38, útsýni breytist vegna hækkunar á byggingarreit á norðurhluta lóðarinnar Nónhæðar 9-15 og að hækkun byggingarreits úr 4 hæðum í 5 hæðir er ekki í samræmi við hæðir aðliggjandi íbúðarbyggðar og umhverfispátturinn borgarlandslag því metin neikvæður á hverfið í heild.

7. Niðurstaða:

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat undirritaðrar að ekki séu slíkar veigamiklar ástæður fyrir hendi sem leiða eigi til þess að samþykkja fyrirbyggjandi tillögu að breytingu á deiliskipulagi fyrir Nónsmára 1-7 og 9-15.

Virðingarfyllst,

Ása A. Kristjánsdóttir
Bæjarlögmaður

