



Árið 2022, fimmtudaginn 30. júní, kom árskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mættir voru Ómar Stefánsson, starfandi formaður, Unnþór Jónsson, settur varaformaður, og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur. Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Hildigunnur Haraldsdóttir arkitekt tóku þátt í gegnum fjarfundabúnað.

Fyrir var tekið mál nr. 5/2022, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Kópavogs frá 14. desember 2021 um að samþykkja deiliskipulag reita B1-1, B1-3, B2 og B4 í miðbæ Kópavogs.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til árskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 9. janúar 2022, er barst nefndinni sama dag, kærir Jón Gestur Sveinbjörnsson, Fannborg 9, Kópavogi þá ákvörðun bæjarstjórnar Kópavogs frá 14. desember 2021 að samþykkja deiliskipulag reita B1-1, B1-3, B2 og B4 í miðbæ Kópavogs. Af málalíbúnaði kæranda má ráða að þess sé krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Með sjö bréfum til árskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 16., 18. og 20. janúar 2022, er bærust nefndinni 16., 18., 19. og 20. s.m., kæra 36 aðilar með lögheimili í Kópavogi og samtökin Vinir Kópavogs sömu ákvörðun bæjarstjórnar Kópavogsbæjar með kröfu um ógildingu hennar. Verða þau kærumál, sem eru nr. 8, 9, 10, 11, 12, 13 og 14/2022, sameinuð kærumáli þessu, enda standa hagsmunir kæranda því ekki í vegi.

Með fjórum bréfum, dags. 16. og 18. janúar 2022, var þess jafnframt krafist að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar yrði frestað til bráðabirgða á meðan málið væri til meðferðar hjá árskurðarnefndinni. Þeirri kröfu var hafnað með úrskurði nefndarinnar uppkveðnum 1. febrúar 2022.

Gögn málsins bærust árskurðarnefndinni frá Kópavogsbæ 21. febrúar 2022.

Málavextir: Árið 2018 samþykkti skipulagsráð Kópavogs á fundi sínum 17. september að kynna í samræmi við 3. mgr. 40. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 deiliskipulagslýsingu fyrir miðbæ Kópavogs í Hamraborg. Sú afgreiðsla var staðfest á fundi bæjarstjórnar 25. s.m. Var lýsingin send til Skipulagsstofnunar sem kom athugasemdum sínum á framfæri með bréfi, dags. 21. nóvember 2018. Árið 2019 samþykkti skipulagsráð á fundi sínum 18. nóvember að kynna lýsingu á skipulagsverkefni vegna áformaðra breytinga á Aðalskipulagi Kópavogs 2012-2024 og fyrirhugaðrar vinnu við gerð deiliskipulags á miðbæjarsvæði Hamraborgar. Sú afgreiðsla var staðfest á fundi bæjarstjórnar 26. s.m. Var skipulagslýsingin auglýst í Fréttablaðinu 14. desember 2019 og veittur frestur til 23. janúar 2020 til að koma að athugasemdum. Einnig var lýsingin aðgengileg á vefsíðu Kópavogsbæjar og í þjónustuveri bæjarins. Á fundi skipulagsráðs 2. mars 2020 var lögð fram vinnslutillaga að deiliskipulagi fyrir fyrrgreint svæði.

Kynningarfundur vegna tillögunnar var haldinn 19. s.m. í beinu streymi frá vefsíðu bæjarins. Sú kynning var aðgengileg í kjölfarið á sömu vefsíðu og var hægt að beina athugasemdum til skipulags- og byggingardeildar á tiltekið netfang til 29. apríl s.á. Á fundi skipulagsráðs 4. maí s.á. var lögð fram breytt vinnslutillaga að deiliskipulagi fyrir svæðið. Bókað var að framkomnar athugasemdir og ábendingar við áður kynnta vinnslutillögu hefðu verið hafðar til hliðsjónar við breytta tillögu. Var afgreiðslu málsins frestað en samþykkt að tillagan yrði unnin áfram. Á fundi skipulagsráðs 7. júlí 2020 var samþykkt að vinna tillögu að deiliskipulagi á grundvelli framlagðrar vinnslutillögu ásamt athugasemdum og ábendingum sem fram hefðu komið við kynningu á henni. Jafnframt var bókað að farið yrði í frekara samráð við íbúa og aðra hagsmunaaðila vegna málsins.

Skipulagsráð samþykkti á fundi sínum 19. október 2020 að auglýsa framlagða deiliskipulagstillögu fyrir umrætt svæði í samræmi við 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Á fundi bæjarráðs 22. s.m. var erindinu vísað til afgreiðslu bæjarstjórnar sem staðfesti fyrrnefnda afgreiðslu málsins á fundi sínum 27. s.m. Deiliskipulagstillagan var auglýst 5. janúar 2021 með athugasemdafresti til og með 2. mars s.á. Jafnframt var haldinn kynningarfundur 14. janúar s.á. um fyrirhugaðar skipulagsbreytingar í beinu streymi frá vefsíðu Kópavogsbæjar. Leitað var umsagna ýmissa stofnana og hagsmunaaðila, m.a. Vegagerðarinnar, Samgöngustofu og Isavia. Á fundi skipulagsráðs 15. mars s.á. var deiliskipulagstillagan, athugasemdir sem bárust á kynningartíma og fleiri gögn lögð fram. Afgreiðslu málsins var frestað og því vísað til umsagnar skipulagsdeildar. Málið var tekið fyrir að nýju á fundi skipulagsráðs 17. maí s.á. og tillagan staðfest ásamt umsögn skipulagsdeildar. Á fundi bæjarráðs 20. s.m. var afgreiðslu málsins vísað til bæjarstjórnar sem staðfesti afgreiðslu skipulagsráðs á fundi sínum 25. s.m. Jafnframt var fært til bókar að bæjarstjórn áréttaði að aðgengi íbúa að bílastæðum, þar með töldum bílastæðum fyrir hreyfihamlaða, yrði tryggt á framkvæmdatíma.

Deiliskipulagstillagan var send Skipulagsstofnun til lögboðinnar meðferðar. Í svarbréfi stofnunarinnar, dags. 26. ágúst 2021, tiltók hún atriði sem bæjaryfirvöld þyrftu að yfirfara og bregðast við áður en samþykkt deiliskipulagsins yrði auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Á fundi skipulagsráðs 20. september s.á. var fyrrnefnt bréf Skipulagsstofnunar lagt fram ásamt erindi skipulagsfulltrúa, dags. 17. s.m., þar sem brugðist var við athugasemdum stofnunarinnar. Þá var deiliskipulagstillagan lögð fram með áorðnum breytingum og hún samþykkt. Staðfesti bæjarstjórn greinda afgreiðslu 23. s.m. að undangenginni umfjöllun bæjarráðs. Deiliskipulagstillagan var í framhaldinu send Skipulagsstofnun til yfirferðar að nýju. Með bréfi stofnunarinnar, dags. 9. nóvember 2021, voru tiltekin fleiri atriði sem hún taldi bæjaryfirvöld þurfa að yfirfara og bregðast við áður en samþykkt deiliskipulagsins yrði auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Á fundi skipulagsráðs 6. desember s.á. var framlögð deiliskipulagstillaga með áorðnum breytingum og lagfæringum samþykkt. Hinn 9. s.m. vísaði bæjarráð afgreiðslu málsins til bæjarstjórnar sem 14. desember s.á. staðfesti nefnda afgreiðslu. Tók deiliskipulagið gildi með auglýsingu þess efnis í B-deild Stjórnartíðinda 20. desember 2021.

Samhliða ofangreindri málsmeðferð var samþykkt breyting á Aðalskipulagi Kópavogs 2012-2024 fyrir umrætt svæði og tók sú breyting gildi með auglýsingu þess efnis í B-deild Stjórnartíðinda 28. september 2021. Í umræddri breytingu fólst helst að landnotkun svæðisins, sem yrði áfram skilgreint sem miðbæjarsvæði, yrði jafnframt skilgreint sem nýtt þróunarsvæði (þéttingarsvæði). Hinn 30. desember 2021 tók gildi nýtt Aðalskipulag Kópavogs 2019-2040 með auglýsingu þar um í B-deild Stjórnartíðinda. Í því skipulagi er svæðið áfram skilgreint sem miðbæjarsvæði og þróunarsvæði fyrir utan reit B-4 sem er skilgreindur sem íbúðarsvæði og þróunarsvæði.

Hið kærða deiliskipulag nær til svæðis sem er um 4,3 ha að stærð og markast af Vallartröð til austurs, Digranesvegi til suðurs, Fannborg 8 til vesturs og Hamraborg 10-38 til norðurs, en um er að ræða reiti sem merktir eru B1, B2, og B4 í rammahluta Aðalskipulags Kópavogs 2012-2024. Gert er ráð fyrir niðurrifi þriggja bygginga á Fannborgarreit B1-1 ásamt bílastæðamannvirkjum innan reitsins og að reist verði fjölbýlishúsabyggð á 1-7 hæðum með stöku byggingum sem verði 8 og 12 hæðir. Þar verði allt að 270 íbúðir ásamt verslunar- og þjónustuhúsnæði. Þá er gert ráð fyrir bílastæðum í bílgeymslu undir reitnum með einu stæði fyrir hverja íbúð og einu stæði fyrir hverja 100 m² verslunar- og þjónustuhúsnæðis. Áætlað heildarbyggingarmagn ofanjarðar verði um 18.000 m². Nýtingarhlutfall ofanjarðar verði 2,04, en að meðtöldum bílastæðakjallara verði nýtingarhlutfall 3,56. Jafnframt er ráðgert að hús á Traðarreit vestur B4 verði rifin og reist verði fjölbýlishúsabyggð á 1-7 hæðum fyrir allt að 280 íbúðir auk verslunar- og þjónustuhúsnæðis. Áætlað byggingarmagn ofanjarðar verði um 22.000 m². Nýtingarhlutfall ofanjarðar verði 2,42, en að meðtöldum bílastæðakjallara 3,90. Þá er gert ráð fyrir bílastæðum í bílgeymslu undir reitnum með 1,25 stæðum fyrir hverja íbúð og einu bílastæði á hverja 75 m² verslunar- og þjónustuhúsnæðis. Heimild er fyrir allt að 200 bílastæðum fyrir verslunar- og þjónustuhúsnæði og aðliggjandi byggð í bílageymslum. Einnig er gert ráð fyrir göngugötu, svonefndum Mannlífsás, allt frá Vallartröð að Hálsatorgi fyrir verslunar- og þjónustuhúsnæði.

Málsrök kæranda: Kærendur telja að hin kærða ákvörðun og afgreiðsla hennar sé haldin verulegum form- og efnisannmörkum sem leiða eigi til ógildingar hennar.

Bæjaryfirvöld hafi ekki staðið rétt að samþykkt hinnar kærðu deiliskipulagsákvörðunar. Samkvæmt 40. og 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 sé það sveitarstjórn sem samþykki tillögur að deiliskipulagi. Tillaga að hinu umdeilda deiliskipulagi hafi verið afgreidd með þeim hætti að bæjarstjórn staðfesti afgreiðslu skipulagsráðs með sex atkvæðum gegn fimm. Ekki nægi að staðfesta samþykkt sem gerð sé af stjórnvaldi sem sé ekki til þess bært. Skipulagsnefnd hafi aðeins það hlutverk að gera tillögu til sveitarstjórnar um endanlega afgreiðslu skipulagstillagna, sbr. gr. 2.3. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, en ekki til þess að samþykkja slíka tillögu nema fyrir hendi sé sérstök heimild til fullnaðarafgreiðslu, sem sé ekki í þessu tilviki. Samþykkt skipulagsráðs á tillögunni hafi því verið án heimildar og því um valdþurrð að ræða, þar af leiðandi sé hún ólögmat. Ekki hafi verið úr því bætt með staðfestingu bæjarstjórnar og beri af þessum sökum að fella hið kærða deiliskipulag úr gildi. Sami ágalli hafi einnig verið við afgreiðslu bæjarstjórnar á breyttu aðalskipulagi svæðisins sem hafi verið undanfari hins kærða deiliskipulags. Aðalskipulagsbreyting sú sem hin kærða ákvörðun hvíli á hafi því einnig verið haldin ógildingaranmarka sem styðji enn frekar kröfu kæranda um ógildingu.

Með umræddu deiliskipulagi hafi verið gengið gegn markmiðum skipulagslaga, einkum markmiðum c-liðar 1. gr. laganna, en augljóst sé að umrætt skipulag gangi óvenju nærri hagsmunum íbúa á svæðinu og sé réttur íbúanna, jafnvel eignarréttur, fyrir borð borinn án þess að fram hafi verið færðar fyrir því málefnalegar ástæður. Einnig hafi verið gengið gegn markmiði í d-lið sömu lagagreinar um „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.“ Bæjaryfirvöld hafi í ríkum mæli bundið hendur sínar fyrirfram um skipulagsgerð á svæðinu með því að semja við einn aðila um forgang að byggingarrétti á Fannborgarreit og um skipulagsgerð á svæðinu. Beri málið allt þess merki að það hafi oft verið hagur framkvæmdaradilans fremur en hagur heildarinnar sem hafi verið hafður að leiðarljósi við töku ákvarðana í málinu. Af sömu ástæðu hafi íbúar haft fulla ástæðu til að ætla að athugasemdir þeirra myndu ekki leiða til mikilla breytinga þegar fyrir hefði legið að byggingarréttindum á svæðinu hefði þegar verið ráðstafað og telji kærendur þessi vinnubrögð ámælisverð.

Skipulagslög kveði á um að ábyrgð á gerð og afgreiðslu deiliskipulags skuli vera á hendi sveitarstjórna. Jafnframt segi í lögnum að sveitarstjórn geti veitt landeiganda eða framkvæmdaraðila heimild til að vinna sjálfur að gerð deiliskipulags samkvæmt hans beiðni. Um kynningu, samráð, auglýsingu og samþykkt deiliskipulags fari skv. 40. og 41. gr. skipulagslaga. Skipulagið hafi að mestu leyti verið unnið af arkitektastofu sem starfi á vegum tveggja félaga sem standi straum af kostnaði við vinnu þessa. Leitað hafi verið eftir upplýsingum um samkomulag Kópavogsbæjar við fyrrnefnd félög um það hvenær og í hvaða formi þau hafi lagt fram umsókn og lýsingu á skipulagsverkefninu eins og lög kveði á um. Einungis hafi komið fram samningur frá 2018 við annað félaganna sem gerður hafi verið við sölu á eignum Kópavogsbæjar að Fannborg 2, 4 og 6. Hann nái aðeins til hluta skipulags-svæðisins og því séu skilyrði um umsókn og lýsingu ekki uppfyllt. Lögmaður Kópavogs hafi staðfest í tölvupósti að ekki hafi verið farið að áðurnefndri 1. mgr. 40. gr. skipulagslaga. Verði ekki séð af fundargerðum bæjaryfirvalda að framangreind félög hafi lagt fram beiðni um að vinna sjálfir að deiliskipulagi og að henni hafi fylgt lýsing á skipulagsverkefninu, en það séu forsendur fyrir því að veita utanaðkomandi aðila heimild til að vinna skipulag. Ætla megi að helmingur þess svæðis sem skipulagið nái til sé alfarið eign Kópavogsbæjar. Hvorugt félaganna sé byggingarfélag og uppfylli því ekki skilyrði sem „framkvæmdaraðili“ og ársreikningar sýni að þau hafi ekki fjárhagslega burði til að standa í svo flóknum og fjárfrekum framkvæmdum. Skilyrði skipulagslaga fyrir því að heimila landeiganda eða framkvæmdaraðila að vinna sjálfur að gerð deiliskipulagsins hafi ekki verið uppfyllt.

Í lögum og reglum um kynningu og samráð vegna deiliskipulags sé hvergi getið um vinnslutillögu. Tilvísun til kynningar og samráðs um vinnslutillögu sé því markleysa þar sem slík málsmeðferð geti ekki komið í stað lögbundins réttar íbúa og hagsmunaaðila og skyldu yfirvalda að halda kynningu á hinni raunverulegri skipulagstillögu áður en hún sé samþykkt til formlegrar auglýsingar. Samkvæmt lögum og reglugerð eigi íbúakynning að fara fram áður en skipulagstillaga sé auglýst til kynningar. Lögin geri ekki ráð fyrir íbúakynningu eftir að tillaga hafi verið auglýst til kynningar og engin heimild sé í lögum til þess að halda slíka kynningu. Þá geti streymisfundurinn 14. janúar 2021 ekki flokkast sem „almennur fundur“ í skilningi skipulagslaga. Fjöldi borgara skorti þekkingu og/eða nauðsynlegan búnað til þátttöku í fundi af þessu tagi. Þá hafi ósk borgara um að fá að koma sjónarmiðum sínum á framfæri á fundinum verið hafnað. Með tilvísun til mismunandi útgáfa af „vinnslutillögu“ fullyrði bæjaryfirvöld að þau hafi komið til móts við athugasemdir íbúa. Skylda hvíli á sveitarstjórn til að fjalla um tillögu að deiliskipulagi að nýju berist athugasemdir við auglýsta tillögu. Í þeirri umfjöllun skuli taka afstöðu til athugasemda sem borist hafi og þess hvort gera skuli breytingar. Svára beri efnislega og rökstyðja hvers vegna ekki sé komið til móts við athugasemd eða ábendingu íbúa. Í svörum bæjaryfirvalda komi ekki fram hvaða tilgreindri athugasemd verið sé að svara og erfitt sé að finna samhengi á milli svara og athugasemda. Miðað við bókanir frá fundum skipulagsráðs og bæjarstjórnar virðist upprunaleg deiliskipulagstillaga frá 1. október 2020 ekki hafa tekið breytingum þar til hún hafi verið samþykkt í bæjarstjórn 25. maí 2021. Þetta staðfesti að á hinu lögformlega samráðsferli hefði ekkert komið fram sem hefði haft áhrif til breytinga á skipulagstillögunni þrátt fyrir að fram hefðu komið athugasemdir frá 28 aðilum með fjölmörgum rökstuddum ábendingum um nauðsynlegar breytingar.

Þá hafi Vinir Kópavogs, Hamraborgarráðið og húsfélög fjölbýlishúsa á svæðinu sent bréf til bæjarstjórnar, dags. 28. september 2021, þar sem krafist hefði verið að bæjaryfirvöld bættu úr þeim ágöllum sem Skipulagsstofnun hefði tilgreint í bréfi sínu til sveitarfélagsins vegna tillögunnar, dags. 26. ágúst s.á. Deiliskipulagstillagan yrði síðan auglýst og kynnt bæjarbúum á opnum fundi og bæjarbúum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum. Bæjar-

yfirvöld hafi vísað í Covid-19 faraldurinn sem hafi hindrað samráð, en ástandið í þjóðfélaginu hafi á þeim tíma verið slíkt að hægt hefði verið að halda almenna fundi. Fyrirnefndu bréfi, dags. 28. september 2021, hafi ekki verið svarað og bæjarstjórn samþykkt breytta tillögu án kynningar og samráðs.

Samkvæmt 40. gr. skipulagslaga skuli sveitarstjórn, þegar vinna við skipulag hefst, taka saman lýsingu á skipulagsverkefninu þar sem fram komi hvaða áherslur sveitarstjórn hafi við deiliskipulagsgerðina og upplýsingar um forsendur og fyrirbyggjandi stefnu og fyrirhugað skipulagsferli, s.s. um kynningu og samráð við skipulagsgerðina gagnvart íbúum og öðrum hagsmunaaðilum. Þá fjalli gr. 5.2.2. og 5.2.4. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 einnig ítarlega um hvernig staðið skuli að gerð og kynningu lýsingar deiliskipulagsverkefnis. Ljóst sé að skipulagslýsing sé grundvallaratriði við gerð skipulags og mikilvægt að samráð sé haft við íbúa um gerð hennar. Þetta sé sérstaklega mikilvægt þegar skipulag nái til svæða þar sem íbúar séu fyrir og muni hafa mikil áhrif á aðstæður íbúa á framkvæmdatíma. Einnig sé þetta mikilvægt fyrir alla íbúa sveitarfélags þegar skipulagslýsing nái til miðbæjarsvæðis sem flestir nýti til verslunar og þjónustu, en einnig í samskiptum við stjórnsýslu og menningarstofnanir sveitarfélagsins.

Samkvæmt gögnum frá Kópavogsbæ hafi tillaga að skipulagslýsingu verið samþykkt í skipulagsráði 17. september 2018 og staðfest í bæjarstjórn þremur dögum síðar. Í framan-greinda skipulagslýsingu hafi verið vitnað þegar tillaga að deiliskipulagi hafi verið lögð fram í árslok 2021. Í skipulagslýsinguna vanti grundvallarupplýsingar um áformað byggingarmagn og fjölda íbúa. Þá séu reitir B1-1 og B4 ekki skilgreindir með þeim hætti sem síðar hafi komið fram. Tveir kynningarfundir vegna lýsingarinnar hafi verið auglýstir rétt fyrir jóln 2018, en enginn mætt, enda flestir bæjarbúar með hugann við undirbúning jóla. Í nýlegri gögnum sé hins vegar vísað í aðra skipulagslýsingu sem lögð hafi verið fram 18. nóvember 2019 og náð hafi til breytinga á aðalskipulagi og deiliskipulagi á Fannborgarreit og Traðarreit vestur. Bæjarstjórn hafi staðfest lýsingu á fundi sínum 26. nóvember 2019. Sú skipulagslýsing hafi verið auglýst í Fréttablaðinu 14. desember 2019 og kynnt á opnu húsi 1., 9. og 15. janúar 2020. Bætt hafi verið nokkuð úr þeim ágöllum sem hafi verið á fyrirnefndri skipulagslýsingu frá 2018. Hvorug deiliskipulagslýsingin hafi hlotið fullnaðarafgreiðslu bæjarstjórnar. Ekki sé ljóst hvor skipulagslýsingin gildi.

Ákvæði gr. 5.2.1. í skipulagsreglugerð kveði á um samráð við íbúa, umsagnaraðila og annarra þeirra sem hagsmuni eigi að gæta í gegnum allt skipulagsferlið. Einnig að hafa beri samband við þá aðila sem eigi húsnæði að lóðamörkum skipulagssvæðis, svo ekki sé talað um íbúa sem búi á sjálfu skipulagssvæðinu. Muni bæjaryfirvöld ekki hafa gætt þessa við undirbúning og vinnu skipulagslýsingarinnar. Í tölvupósti frá bæjaryfirvöldum sé staðfest að ekki hafi verið haft samband við íbúa á svæðinu og að ekki hafi verið tekin saman gögn um hvað komið hafi fram á auglýstri kynningu á skipulagslýsingunni.

Þá sé í skipulagslýsingunni frá 2019 vísað til umferðargreiningar, en í umhverfisskýrslu frá 3. desember 2021 komi hins vegar fram að ekki liggi fyrir heildstæð greining á áhrifum á gatna-kerfi svæðisins. Bent sé á í skýrslunni að umferð um Vallatröð gæti aukist úr 800 bílum á sólarhring í 4.700 og umferð á Digranesvegi við Vallatröð úr 7.000 bílum í 10.000. Í þessum tölum sé ekki tekið tillit til annarra áforma um þéttingu byggðar. Skipulagslýsingin byggji á mjög takmörkuðum upplýsingum um þróun bílaumferðar, en íbúar hafi verið sérstaklega áhyggjufullir vegna þessa atriðis.

Samhliða deiliskipulagstillögu hafi verið samþykkt breyting á Aðalskipulagi Kópavogs 2012-2024 varðandi Fannborgarreit og Traðarreit vestur. Samkvæmt lögum sé heimilt að auglýsa breytingu á aðalskipulagi samhliða breytingu á deiliskipulagi. Túlka beri ákvæðið sem undantekningarákvæði sem beita megi þegar mikið liggi við vegna tímapressu eða þegar um lítilsháttar breytingu sé að ræða. Hvorugt hafi átt við í þessu tilviki. Samhliða framangreindum breytingum hafi heildarendurskoðun á Aðalskipulagi Kópavogs 2019-2040 hafist, þar sem hafi verið boðuð breyting á skipulagi gamla miðbæjarins í Kópavogi í heild. Hafi því þrjú skipulagsferli verið samtímis í gangi fyrir sama svæði. Frá sjónarhóli íbúa séu bæjaryfirvöld að gera allan málalíbúnað bæði flókin og ógegnsæjan. Bæjaryfirvöld förn skýrleika við gerð skipulags til að flýta fyrir áformum sem engum liggi á að ljúka nema lóðarréttarhöfum. Þetta samræmist ekki markmiðum skipulagslaga um raunverulegt samráð. Um misnotkun á undantekningarheimild sé að ræða.

Valkostamat hafi þann tilgang að upplýsa um mögulegar skipulagslausnir og hvernig þær hafi áhrif á ólíka umhverfisþætti. Raunverulegan valkost sem taki mið af þörfum og óskum íbúa vanti í matið sem kynnt hafi verið með deiliskipulaginu. Því sé ekki farið að tilmælum Skipulagsstofnunar í bréfi til Kópavogsbæjar, dags. 13. maí 2020, þar sem lýst hafi verið eftir raunverulegum valkostum. Þá segi stofnunin í sama bréfi að ekki hefði verið tekið tillit til fyrri ábendinga um það sama.

Eitt meginmarkmið skipulagsins sé að skapa mannvæna, skjólsæla og bjarta byggð. Þessu sé öfugt farið í samþykktu skipulagi. Skjólsælu og björtu svæði sunnan Hamraborgar 10 og 12, nyrsta hluta reits B1-1, verði spillt. Verslunar- og þjónustusvæði í byggingum sunnan Mannlífsássins njóti lítillar sem engrar sólar og búast megi við miklum vindhviðum á svæðinu þar sem það sé umkringt háum byggingum. Skjólsælustu reitirnir norðan Digranesvegar séu hlaðnir háum byggingum sem séu staðsettar alveg við götuna. Fannborgin verði örmjótt húsasund þar sem sól nái ekki að skína og þar megi búast við miklum vindhviðum. Byggingar við Fannborg 1-9 muni hindra að sólarljóss njóti í byggingum norðanmegin við Fannborg og þar muni fjölmargar íbúðir ekki njóta sólarljóss. Í um 10 m fjarlægð austan við Fannborg 8, þ.e. Gjabakka, eigi að byggja turn sem verði um tvisvar sinnum hærri en sjálfur Gjabakki. Hann muni taka alla morgunsól af íbúum þar og valda sviptivindum. Þar búi eldra fólk síðustu æviárin og verðugt væri að standa vörð um að það fái notið þeirra. Byggingarmagn sé miklu meira en góðu hófi gegni og staðsetning bygginga og hæð þeirra sé með þeim hætti að það verði óviðráðanlegt verkefni að búa til mannvænt umhverfi. Markmiðum deiliskipulagsins sé því ekki náð. Þá sé ein af meginforsendum deiliskipulagsins lega Borgarlínu. Lega hennar frá miðbæjarsvæðinu til austurs að Smáralind hafi hins vegar ekki verið ákveðin og að ráðstafa svæðinu áður en lega hennar liggi fyrir sé mikið óráð.

Með skipulagslögum sé sveitarstjórnnum falið mikið vald. Gera verði þá kröfu að gætt sé meðalhófs við beitingu þess og þá einkum þegar verið sé að vinna deiliskipulag á svæðum þar sem byggð sé fyrir. Með hinu kærða deiliskipulagi sé lagður grunnur að uppbyggingu hárar bygginga í mikilli nálægð við fasteignir kæranda. Muni hún valda þeim ómældum skaða, bæði til lengdar og í bráð, en t.d. liggi fyrir að sprengt verði fyrir tveggja hæða bílakjallara í örfárri metra fjarlægð frá eignum kæranda. Byggingarmagn á umræddu svæði sé án fordæma. Þá sé aðgengi að heimilum ógnað. Muni þessar framkvæmdir standa árum saman og gera íbúðir kæranda meira og minna óíbúðarhæfar og óseljanlegar á löngu tímabili. Þá verði langtímaáhrif einnig mikil og þau séu ófyrirséð um margt, t.d. hvað verði áhrif á umferð og vindafar. Er undirbúningi framkvæmdanna stórlega áfátt að þessu leyti.

Röskunin sem kærendur verði fyrir sé svo stórfelld að til eignarnáms á eignum þeirra hefði þurft að koma til að slík áform næðu fram að ganga. Engin tilraun hafi hins vegar verið gerð í máli þessu til þess að semja við eigendur fasteigna á svæðinu um heimild til þessarar röskunar gegn uppkaupum eða bótum eins og rétt hefði verið. Þá virðist bæjaryfirvöld hafa tekið eigur eigenda húsa á svæðinu, s.s. Hamraborgar 10 og Fannborgar 8, með því að ráðstafa án heimildar samningsbundnum bílastæðum til utanaðkomandi aðila svo þeir geti skipulagt svæðið. Eignarrétturinn sé friðhelgur. Þess vegna séu því takmörk sett í hvaða mæli stjórnvöld geti, m.a. í krafti skipulagsvalds, skert þann rétt. Hafi mál m.a. komið til kasta Mannréttindadómstóls Evrópu þar sem reynt hafi á réttmæti slíks inngríps stjórnvalda sem hér um ræði og megi sem dæmi um mál af þessum toga nefna mál Sporrang og Lönnroth gegn Svíþjóð 1982 og 1984 og mál Moreno Gomez gegn Spáni 2005. Líta verði til sömu sjónarmiða í máli kæranda og gert hafi verið í tilvitnuðum málum og beri því að hafna því inngrípi sem felist í skipulaginu. Þá vísi kærendur til dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 118/2009.

Margir íbúar í Fannborg séu komnir á efri ár og fjölmargir þeirra lifi með fötlun. Brýn þörf sé fyrir gott aðgengi að heimilum þessara íbúa. Hið kærða deiliskipulag samræmist ekki markmiðum gr. 5.1.1. í skipulagsreglugerð þar sem segi að í deiliskipulagi eigi aðgengi allra að mannvirkjum að vera tryggt og að sérstakt tillit skuli taka til þarfa barna, fatlaðs fólks og aldraðra við tilhögun og hönnun mannvirkja og almenningssýma. Fari því fjarri að svo sé í hinu kærða deiliskipulagi og sé þá ekki síst átt við aðgengi fatlaðs fólks. Sé það raunar viðurkennt af framkvæmdaraðila að ekki sé unnt að leysa aðgengismálin nema með því að breyta húsi kæranda að Fannborg og koma þar fyrir lyftu, innanhúss eða í nýju lyftuhúsi utandyra. Sé það til marks um virðingarleysi aðila gagnvart eignarrétti kæranda að Kópavogsbær og framkvæmdaraðili hafi samið um kostnað af slíkri lausn án þess að fyrir henni sé nokkurt samþykki eigenda hússins. Vilji eigenda standi ekki til þess að fallast á slíka lausn svo sem fram komi í yfirlýsingu til sveitarfélagsins, dags. 25. maí 2021. Í lögum sé kveðið á um að byggingum verði ekki breytt nema með samþykki allra eigenda. Sé þannig ómöguleiki á að fullnægja laga-skilyrðum um hið umdeilda skipulag að þessu leyti og hefði það átt að koma í veg fyrir samþykkt þess. Ekki sé mögulegt að tryggja aðgengi á framkvæmdatíma ef ekki séu gerðar grundvallarbreytingar á samþykktu deiliskipulagi. Áformað sé að byggja nýjan inngang við Fannborg 8 en ekki hafi verið upplýst hvort húseigendur þar séu samþykkir þeim áformum.

Skipulagið uppfylli ekki kröfur skipulagsreglugerðar um viðfangsefni deiliskipulags, sbr. gr. 5.3.2., einkum um bílastæði fyrir fatlað fólk, sbr. b-lið gr. 5.3.2.5. þar sem segi að skilmála um fjölda bílastæða og frágang þeirra innan og utan lóða, sérmerkt bílastæði fyrir fatlað fólk, stæður fyrir reiðhjól og önnur farartæki eftir því sem við eigi, skuli setja hverju sinni í deiliskipulag. Varðandi fjölda og fyrirkomulag bílastæða fyrir fatlað fólk skuli taka mið af ákvæðum byggingarreglugerðar. Í þessu felist að sýna þurfi í deiliskipulagi fjölda og fyrirkomulag bílastæða fyrir hreyfihamlaða og að fullnægt sé kröfum gr. 6.2.4. og 6.4.2. í byggingarreglugerð nr. 112/2012, sbr. einnig gr. 6.4.3. reglugerðarinnar varðandi algilda hönnun og aðgengi að byggingum. Nægi ekki að vísa til þess að þessara ákvæða skuli gætt við veitingu byggingarleyfa á síðari stigum, enda fjalli tilvitnuð ákvæði skipulagsreglugerðar um það að þessir skilmálar skuli koma fram í deiliskipulagi og með hvaða hætti. Um þau sjónarmið sem líta þurfi til í þessu sambandi sé m.a. vísað til úrskurða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í málum nr. 39/2021, 50/2021, 15/2020, 70/2017 og 17/2017. Þrátt fyrir aðfinnslur og ábendingar sé ekki að finna neina viðunandi greinargerð eða upplýsingar um fjölda og staðsetningu bílastæða fyrir hreyfihamlaða í greinargerð, á uppdretti eða í sérskilmálum, ef frá sé talið að sjá megi þrjú stæði merkt hreyfihömluðum á öllu svæðinu. Þau séu við vesturenda húss nr. 10 við Hamraborg en það sé fjarri öllu lagi að slíkt mæti kröfu skipulagsreglugerðar í þessu efni.

Samkvæmt 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga skuli Skipulagsstofnun yfirfara deiliskipulagstillögu og tilkynna sveitarstjórn ef hún telji form- eða efnisgalla vera á henni og beri sveitarstjórn að gera nauðsynlegar breytingar til að bregðast við athugasemdum er varði form tillögunnar. Fyrir liggi að Skipulagsstofnun hafi ítrekað sett fram slíkar athugasemdir, m.a. varðandi aðgengismál, en ekki hafi verið brugðist við þeim með fullnægjandi hætti og því hafi ekki verið heimilt að auglýsa gildistöku hinnar kærðu ákvörðunar. Fram komi í bréfi Skipulagsstofnunar, dags. 9. nóvember 2021, að stofnunin mæli með því að Kópavogsbær leggi sig fram um að leysa úr ágreiningi sem virðist vera uppi um tiltekin atriði, sér í lagi þau sem varði aðgengi fatlaðs fólks og þær aðgerðir sem beita þurfi til að tryggja það, jafnt á framkvæmdatíma og að framkvæmdum loknum. Bæjaryfirvöld hafi hundsáð þessi fyrirmæli. Í bréfi Skipulagsstofnunar, dags. 3. desember 2020, komi m.a. fram að áform Kópavogsbæjar um þéttleika byggðar á svæðinu séu án fordæma hér á landi hvað varði fjölda íbúða. Ómögulegt sé með áformuðu byggingarmagni að koma til móts við sjónarmið íbúa á svæðinu um aðgengi að heimilum sínum á framkvæmdatíma. Þá verði byggingar það umfangsmiklar að þær muni varpa skugga og valda miklum vindsveipum og verði gæði almenningsrýma því ekki með þeim hætti sem Skipulagsstofnun hafi mælt með, þ.e. skjólgóð og sólrík.

Samkvæmt 37. gr. skipulagslaga skuli við gerð skipulags á byggðu svæði leggja mat á varðveislugildi svipmóts byggðar og einstakra bygginga sem fyrir séu með gerð húsakönnunar og beri að fá óháðan aðila til þess verks. Rífa eigi átta hús á Traðarreit vestur og þrjár byggingar á Fannborgarreit, m.a. gamla félagsheimilið, söguríkasta hús Kópavogs. Gangi það eftir fari mikið af verðmætu byggingarefni í súginn og tengslin við byggingar- og menningarsögu bæjarfélagsins rofni. Í húsakönnuninni komi m.a. fram að núverandi byggð á Traðarreit vestur sé mjög sundurleit og byggingarnar á reitnum séu í misgóðu ástandi. Varðveislugildi byggðar eða bygginga sé almennt talið mjög lítið. Þetta sé gildismat án nokkurs rökstuðnings. Á Traðarreit vestur séu lágreist hús í misjöfnu ástandi sem myndi heild og tengi nútíð við fortíð þar sem hærri og nýrri byggingar blasi við í vestri sem norðri og Kópavogsskóli í austri. Menningarsögulegt gildi allra bygginga sé metið lágt án nokkurra skýringa. Byggingarsaga sé einungis skráð stuttlega fyrir eina byggingu. Sögufélag Kópavogs hafi lýst gamla félagsheimilinu, Fannborg 2, sem byggingu með afar ríkulegt menningarsögulegt gildi í erindi til bæjaryfirvalda. Fullyrðingar í húsakönnun að byggingin Fannborg 2 sé ónýt vegna myglu byggi á hæpnum forsendum, en þess megi geta að húsnæðið sé að hluta til í notkun fyrir skrifstofur. Þrátt fyrir leit og fyrirspurnir til bæjaryfirvalda hafi kærendur aðeins fundið eina skýrslu um myglu frá mars 2019. Þá eigi fullyrðing húsakönnunarinnar um skert burðarmannvirki við allflestar byggingar sem byggðar hafi verið á sama tíma og Fannborg 2 og byggt hafi á reglum um burðarmannvirki sem þá hefðu verið í gildi. Í minnisblaði frá Mannviti, dags. 28. apríl 2017, sé ekki að finna rökstuðning fyrir því að Fannborg 2 sé ónýt bygging. Niðurstaða matsins sé illa rökstudd og gildishlaðin, enda framkvæmt af aðila á vegum lóðarrétthafa sem hafi hag af því að nýtingarstuðull á reitnum verði sem hæstur.

Viðgerðum hafi nýlega verið lokið í Fannborgarhúsum 1-9 sem hafi kostað allt að 140 milljónir. Steypugallar hafi þá komið í ljós sem líklegt sé að geti reynst áhættusamir ef farið yrði í að brjóta niður hús og sprengja eða fleyga klöppina þar rétt við. Bærinn hafi ekki orðið við óskum íbúa um að kanna ástand bygginga og áhrif framkvæmda, sem felist m.a. í því að brjótast í gegnum 6 m þykka klöpp, á byggingar sem þegar séu á svæðinu. Það sé óábyrgt og geti hleypt af stað fjölda bótamála með umtalsverðum útgjöldum fyrir íbúa á svæðinu og muni kosta bæjarsjóð háar fjárhæðir.

Beita beri jafnræðisreglu við gerð skipulags. Samkvæmt henni megi ekki mismuna aðilum sem hafi mikilla hagsmuna að gæta við gerð þess. Bæjaryfirvöld hafi ekki gætt jafnræðis gagnvart hagsmunaaðilum sem allir hafi afar ríkra hagsmuna að gæta. Eigendum Fannborgar 2, 4 og 6 og lóðarréttarhafa á Traðarreit vestur hafi verið falið að vinna skipulagið og eiga í nánú samstarfi við bæjaryfirvöld þar um og hafi auk þess séð að hluta til um kynningu á skipulaginu. Íbúar á svæðinu hafi framan af lítið fengið að fréttu af framgangi málsins, fyrirspurnum þeirra hafi ekki verið svarað og þeir hafi verið kallaðir til fáeinna illa undirbúinna funda þar sem engin dagskrá hafi legið fyrir og fundargögn ekki send þeim fyrir fundinn. Eftir fundina hafi ekki verið tekin saman fundargerð eða minnisblað. Í 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sé kveðið á um upplýsingarétt aðila máls. Bæjaryfirvöld hafi hvorki sinnt honum við gerð skipulagsins né í samskiptum við íbúa á svæðinu. Öðru máli gegni um lóðarréttthafa sem hafi haft öll gögn á sinni hendi og tekið ríkan þátt í því að útbúa þau.

Kærandi sem er íbúi á Digranesvegi 38 bendir sérstaklega á að íbúar hafi farið fram á það við Kópavogsbæ að gera umferðarmælingu. Þeirri beiðni hafi verið hafnað af hálfu bæjarins. Þegar komi að umferðaröryggi barna í nágrenni við grunn- og framhaldsskólana sé stóruaukin hættu með hinu aukna íbúðarmagni á svæðinu. Samgöngugreining hafi verið gerð og sé hluti af umhverfisskýrslu sem útbúin var af tilgreindri verkfræðistofu, dags. 3. desember 2021, en forsendur greiningarinnar hafi verið huglægt mat fremur en raunverulegar forsendur. Greiningin byggir á „markmiðum um breytingu á ferðavenjum“ og geti varla talist vera fagleg greining. Með umferðarmælingu hefði verið hægt að mæla umferðarmagn um Digranesveg annars vegar og Álfhólsveg hins vegar og þá sérstaklega til að greina fjölda bíla á álagstímum. Þá hefði einnig verið unnt að meta raunverulega burðargetu gatnanna m.t.t. hins lága umferðarhraða sem ætlunin sé að hafa innan umrædds svæðis eða 15 km/klst. Í fyrnefndri samgöngugreiningu sé ekki fjallað um hvernig eigi að tryggja umferðaröryggi barna sem gangi um svæðið til að komast í grunn- og framhaldsskóla. Skólar á svæðinu hafi þegar þurft að breyta upphafi skóladags vegna þess hve mikil umferðarteppa myndist á svæðinu á álagstímum og það áður en byggingarmagn á svæðinu muni aukast um þúsundir prósent eins og hið kærða deiliskipulag geri ráð fyrir. Á kynningarfundum með íbúum hafi bæjaryfirvöld rætt um að lækka hraðann með hækkun vega og þverun gatna. Núverandi hraði sé 30 km/klst og færi hann niður í 15 km/klst ef þverun og/eða upphækkunum yrði bætt við. Megi gera ráð fyrir töluvert meiri umferðarteppu á svæðinu, þá sérstaklega á álagstímum, með aukinni hættu fyrir börn sem gangi í skólana.

Kærandi sem á atvinnuhúsnæði í Hamraborg 10 bendir sérstaklega á að hvergi séu skilgreind bílastæði fyrir hreyfihamlaða fyrir Hamraborg 10 eða 12 í framkvæmdafasa 1 og 2. Vegna nálægðar við fyrirhugað framkvæmdasvæði muni ríkja óvissa um aðgengi fatlaðs fólks fyrir Hamraborg 10 og rétt þeirra að stæðum fyrir fatlað fólk sem nú sýnist aðeins vera skilgreind fyrir aðra notendur en þá sem tilheyri Hamraborg 10 og 12. Samkvæmt gr. 6.2.4. í byggingarreglugerð skuli bílastæði hreyfihamlaðra vera sérstaklega merkt á yfirborði og einnig með lóðréttu skilti. Þau skuli vera sem næst aðalinngangi bygginga, ekki fjær en u.þ.b. 25 m. Hindrunarlaus leið skuli vera frá bílastæðum hreyfihamlaðra að aðalinngangi byggingar. Ljóst sé að þessu muni ekki vera fylgt eftir samkvæmt uppdráttum framkvæmdafasa 1 og 2. Þá muni fjarlægðarmörk ekki vera uppfyllt vegna Fannborgar 1-9. Þrátt fyrir fyrirhugaðar ólöglegar lyftur við byggingarnar í Fannborg muni lágmarksfjarlægð ekki vera uppfyllt þar sem í einu tilfellinu muni fjarlægðin vera 30 m. Útilokað sé að uppfylla kröfur byggingarreglugerðar um lágmarksfjarlægð og því útilokað að tryggja aðgengi hreyfihamlaðra. Bílastæðabókhald á framkvæmdatíma gangi því ekki upp. Upplýsingar vanti um aðgengi og teikningar standist ekki framangreindar kröfur byggingarreglugerðar. Framkvæmdartími geti varað um 5-7 ár og því sé grundvallaratriði að eigendum í Hamraborg 10 og nágrenni séu tryggð bílastæði fyrir hreyfi-

hamlaða á meðan á framkvæmdum standi. Viðskiptavinir kæranda að Hamraborg 10 muni þurfa að geta tryggt aðgengi að skrifstofuhúsnæðinu fyrir bæði fólk með fötlun og án fötlunar. Þá muni atriði er lúti að vindaálagi og skuggavarpi vera íþyngjandi og bitna á þeim sem muni nýta Hamraborg 10. Einnig muni aðgengi að inngangi vera mun takmarkaðra þar sem framkvæmdasvæðið þurfi sitt öryggissvæði sem muni sennilega ná inn að bílastæðum sem næst séu inngangi Hamraborgar 10.

Kærandi sem á húsnæði í Hamraborg 10 og 12 bendir sérstaklega á að hann hafi gert margvíslegar athugasemdir við kynntar tillögur á skipulagstímanum, þ. á m. tillögu að breytingum á skipulaginu. Honum hafi ekki borist svör við athugasemdunum. Þá hafi honum ekki tekist að finna málefnaleg og rökstudd svör við athugasemdum sínum í greinargerð bæjaryfirvalda til allra þeirra sem hafi sent athugasemdir. Á fundi 22. janúar 2021 með fulltrúum Kópavogsbæjar og þremur öðrum fyrirtækjaeigendum í Hamraborg 10 og 12 hafi kærandi lagt fram tvær teikningar með tillögu að breyttu skipulagi fyrir miðbæ Kópavogs. Af hans hálfu hafi verið um að ræða vinnuframlag til samráðs og tilraun til að hafa áhrif á skipulagstillögur bæjarstjórnar. Tilgangur breytingartillaganna hafi m.a. verið að tryggja betur aðkomu þjónustubíla, flutningabíla og leigubíla fyrir fatlað fólk um svæðið. Fulltrúar bæjaryfirvalda hafi tekið við uppdráttunum í lok fundar en kæranda ekki borist svör, athugasemdir eða önnur viðbrögð af hálfu ráðamanna. Uppdrættir kæranda hafi verið sýndir í lok streymisfundar í nokkrar sekúndur án umræðu eða athugasemda frá fulltrúum bæjaryfirvalda.

Í gildi sé samningur milli Kópavogsbæjar og tveggja kæranda auk eins annars aðila vegna Hamraborgar 10, dags. 18. september 1991, sem kveði m.a. á um að lóðarhafar taki að sér að gera og ganga frá 44 bílastæðum ásamt gangstéttum, kantsteinum og torgi. Samkvæmt skipulagsuppdráttum af miðbæ Kópavogs sé gert ráð fyrir aðkomutorgi fyrir sunnan Hamraborg. Aðalinngangur og aðkoma að Hamraborg 10 hafi því verið ákveðinn frá torginu og húsinu snúið að því. Í hinu kærða deiliskipulagi hafi aðkomutorgið verið lagt af. Ekki verði hægt að komast að aðalinngangi Hamraborgar 10, hvorki með leigubíl né flutningabíl. Aðkomuleið að byggingunni muni ekki lengur vera til og því verði breytt í lokað húsasund þar sem þrjú stæði fyrir hreyfihamlaða muni loka aðkomuleið að inngangi byggingarinnar. Þá muni eitt stæði fylgja húsinu fyrir hverja 100 m² eða alls um 15,5 stæði í stað 44 stæða áður. Bílastæðum hússins muni því fækka um 28,5 stæði. Í ljósi fyrrnefnds samnings verði ekki betur séð en að um eignaupptöku sé að ræða af hálfu Kópavogsbæjar. Breytingar á samningnum séu gerðar einhliða af bæjaryfirvöldum, án samráðs eða aðkomu fasteignaeigenda í Hamraborg 10. Þá verði ekki séð í bílastæðabókhalda hvar þessi 15,5 bílastæði muni vera staðsett. Ekki verði séð hvernig vöruflutningum að húsinu verði komið fyrir. Lofthæð í tveggja hæða bilgeymslu sunnan hússins muni ekki vera nægjanleg fyrir nútímaflutningsbíla og bílastæði ætluð fötludum vestan Hamraborgar 10 hamli aðkomu að aðalinngangi hússins. Fyrirhugaðar breytingar muni valda eigendum hússins efnahagslegu tjóni þar sem aðgengi að húsinu versni verulega.

Þá hafi Kópavogsbær og tiltekið byggingafélag gert með sér lóðaleigusamning, dags. 5. desember 1983, um hús sem nú sé merkt Hamraborg 12. Í honum sé kvöð um almennan gegnumakstur um bensínstöð á jarðhæð. Gegnumaksturinn hafi verið fyrirhugaður inn á yfirbyggt bílastæði sunnan Hamraborgar 12. Alls sé um að ræða 120 bílastæði. Í hinu kærða deiliskipulagi sé gert ráð fyrir að ein meginadkoma verði inn á ný yfirbyggð bílastæði miðbæjarins og muni fara um núverandi gegnumkeyrslu undir Hamraborg 12. Alls séu fyrirhuguð um 1.000 ný bílastæði í tvílyftum bílakjallara á svæðinu. Aðkomuleiðir að stæðum frá Neðstutröð og frá Hrímborg séu ekki eins greiðfærar vegna tenginga við aðliggjandi götur. Umferð undir Hamraborg 12 geti orðið margfalt meiri en hún sé núna og auki álag á burðarvirki hússins. Einnig muni hún hafa mikil mengunaráhrif á innviði og umhverfi byggingarinnar s.s.

titring, sótagfirir, götuslit og loftgæði og margfalda óþrif umhverfis og undir húsinu með ærnum kostnaði fyrir eigendur. Ákvörðun bæjaryfirvalda sé tekin án samráðs eða aðkomu eigenda Hamraborgar 12. Bílar fyrir fatlað fólk hafi á síðari árum bæði stækkað og hækkað svo mikið að þeir komist ekki lengur um efri bílastæði Hamraborgar 14-38. Í hinu kærða deiliskipulagi hafi umrætt torg verið lagt af og ekki verði séð hvernig aðkomu fyrir fatlað fólk að Hamraborg 12 verði fyrir komið. Þá verði byggt freklega fyrir framan suðurhliðar húsa við Hamraborg 38, 36, 34, 32 og 30 með mjög háum húsum og þröngri göngugötu, svonefndum Mannlífsási. Lögun hans, hæð húsa og hátt nýtingarhlutfall muni valda stórauðnu vindaálagi í öllum miðbænum.

Málsrök Kópavogsbæjar: Sveitarfélagið telur að kærnu samtakanna Vinir Kópavogs í máli nr. 11/2022 eigi að vísa frá úrskurðarnefndinni. Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála geti þeir einir sem eigi lögvarinna hagsmuna að gæta kært stjórnvaldsákvæðanir til nefndarinnar. Þó segi jafnframt að umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök með minnst 30 félaga teljist eiga lögvarinna hagsmuna að gæta þegar um nánar tilgreindar ákvæðanir sé að ræða. Hin kærða ákvörðun sé ákvörðun sveitarstjórnar um deiliskipulag innan marka síns sveitarfélags. Ljóst sé að eðli ákvörðunarinnar heyri ekki undir þær ákvæðanir sem nefndar séu í fyrrnefndu lagaákvæði. Félagsmeðlimir virðist ekki allir eiga lögheimili eða vera fasteignareigendur í nálægð við greint skipulagssvæði og eigi því ekki lögvarinna hagsmuna að gæta í skilningi almennra reglna stjórnsýsluréttar. Þá liggi ekki fyrir hvort samtökin telji að lágmarki 30 félagsmenn en samkvæmt kærnu séu félagsmenn 22 talsins að stjórn félagsins meðtalinni. Umrædd samtök uppfylli ekki þau skilyrði sem kveðið sé á um í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.

Kópavogsbær hafni því að afgreiðsla bæjarstjórnar hafi ekki verið fullnægjandi. Í málum sem þarfnist afgreiðslu bæjarstjórnar taki hún afstöðu með eða á móti afgreiðslu fagnefndar. Verði ekki séð að með þeim hætti sé bæjarstjórn ekki að afgreiða málið. Í bókun bæjarstjórnar sé að finna afstöðu hvers og eins bæjarfulltrúa sem eigi þar sæti og sýni þar af leiðandi fram á hvort að bæjarstjórn samþykki erindið eða hafni því. Hafi ekki verið gerðar athugasemdir við þetta verklag og sé það einnig í samræmi við leiðbeiningar um ritun fundargerða sveitarstjórna, sbr. auglýsingu nr. 22/2013 þar um. Þá sé því jafnframt hafnað að skipulagsferlið hafi ekki verið í samræmi við skipulagslög og markmið þeirra. Hin kærða ákvörðun sé í samræmi við stefnu og markmið Kópavogsbæjar í gildandi aðalskipulagi Kópavogs um þéttingu byggðar og góða nýtingu lands og landgæða með umhverfis- og verndarsjónarmið að leiðarljósi. Þá sé tillagan einnig í takt við þær áherslur sem gerðar hafi verið varðandi blandaða byggð með fjölbreyttu framboði húsnæðis og þjónustu.

Alkunn venja sé að fá utanaðkomandi aðila til að vinna skipulagstillögur. Hvort sem því sé útvistað af sveitarfélaginu sjálfu eða þriðji aðili láti vinna fyrir sig tillögu að deiliskipulagi sem lögð sé fyrir skipulagsyfirlögd þá breyti það því ekki að lögum samkvæmt sé skipulagsvaldið hjá sveitarstjórn. Engin skylda sé að gera sérstakt samkomulag við aðila um vinnslu að tillögu að deiliskipulagi. Þá sé það samkomulag, sem kærendur vísi til að hafi ekki verið gert við framkvæmdaraðila, ekki lögbundið. Um sé að ræða samkomulag um uppbyggingu sem sveitarfélagið geri við framkvæmdaraðila. Það sé almennt gert á lokametrum skipulagsvinnu þar sem settar séu eins konar umgengnisreglur á framkvæmdartíma.

Því sé alfarið hafnað að skortur hafi verið á samráði við íbúa og aðra hagsmunaaðila á svæðinu. Ferlið hafi verið ítarlegt og margir fundir haldnir með fulltrúum íbúa og hagsmunaaðila á svæðinu. Þá verði ekki annað séð en að þau viðbótarskref í ferlinu, þar sem tvær vinnslutillögur hafi sérstaklega verið kynntar og áhugasömum gefinn kostur á að koma með ábendingar eða

athugasemdir, hafi aukið samráð til muna og verið langt umfram það sem lög og reglur kveði á um. Þó svo að ekki sé kveðið á um vinnslutillögu í gildandi skipulagslögum standi ekkert í vegi fyrir því að skipulagsyfirvöld geti gengið lengra en lögbundið samráðsferli. Til séu fundargerðir og minnispunktar af öllum fundum og gerð hafi verið grein fyrir öllum athugasemdum sem borist hafi í skipulagsferlinu, þær ræddar á fundum ráða og nefnda og þeim svarað með formlegum hætti. Hvergi sé gerð krafa um að kynningarfundur sé hefðbundinn staðfundur þótt það hafi verið venjan hingað til. Í 4. mgr. 40. gr. skipulagslaga segi að kynning á forsendum og umhverfismati skuli haldin fyrir íbúa sveitarfélags og aðra hagsmunaaðila á almennum fundum eða á annan fullnægjandi hátt. Hafi þetta skilyrði verið uppfyllt með streymisfundi sem hafi verið aðgengilegur flestum, ef ekki öllum, sem áhuga höfðu og teljist því vera „annar fullnægjandi háttur“. Þá hafi sérstaklega verið reynt að ná til þeirra hópa sem vitað hafi verið að gætu átt erfitt með að nálgast streymisfundinn og haldin sérstök kynning fyrir þá. Því sé jafnframt hafnað að íbúum og hagsmunaaðilum hafi verið meinað að gera athugasemdir þegar samþykktar hafi verið breytingar eftir yfirferð Skipulagsstofnunar, eins og kærendur haldi fram. Hér sé verið að vísa í það ferli sem hafi hafist eftir að bæjarstjórn hafi samþykkt deiliskipulagið. Aðeins sé gerð krafa um að tillagan sé auglýst aftur séu gerðar breytingar á grundvallaratriðum, sbr. 4. mgr. 41. gr. skipulagslaga. Verði ekki talið að um slíkar breytingar hafi verið að ræða, það hafi m.a. verið staðfest í bréfi Skipulagsstofnunar til sveitarfélagsins, dags. 9. nóvember 2021. Hafi því samráðsferli samkvæmt skipulagslögum verið lokið á því stigi.

Bréf sumra kæranda, dags. 28. september 2021, sem kærendur vísi til og haldi fram að hafi ekki verið svarað, hafi verið vísað til bæjarstjórnar eftir að deiliskipulagið hafi verið samþykkt og þar af leiðandi eftir að samráði hafi verið lokið samkvæmt skipulagslögum. Geti það því ekki heyrt undir hið lögbundna samráðsferli. Kærendur hafi einnig fengið tækifæri til að koma að athugasemdum og setið samráðsfundi í samráðsferlinu þar sem öllum erindum hafi verið svarað með formlegum hætti.

Hið kærða deiliskipulag taki til svæðis sem skilgreint sé í Aðalskipulagi Kópavogs 2019-2040 sem miðsvæði M-1/þróunarsvæði ÞR-3, þar sem markmið sé að styrkja miðsvæði í Hamraborg sem bæjarkjarna. Gert sé ráð fyrir samgöngumiðuðu skipulagi og áhersla lögð á þetta, en jafnframt blandaða byggð. Jafnframt sé lögð áhersla á sjálfbærni og aðlaðandi rými milli húsa fyrir mannlíf, en einnig skuli sérstaklega gætt að veðurfari, vindum og sól við hönnun og útfærslu deiliskipulags og bygginga. Greint deiliskipulag sé í fullu samræmi við markmið aðalskipulagsins. Ekki sé hægt að gera ráð fyrir að skipulag haldist óbreytt um ókomna tíð. Íbúar megi gera ráð fyrir breytingum á nærumhverfi í þéttbýli og þá einna helst á skilgreindu miðbæjarsvæði. Skipulagslýsing frá 14. september 2018 hafi legið fyrir þar sem kynning hafi farið fram á henni lögum samkvæmt og því hafi ekki verið ástæða til að gera nýja skipulagslýsingu. Sveitarstjórn sé heimilt að gera breytingar á aðalskipulagi ef hún telji þörf á, sbr. 36. gr. skipulagslaga. Þá þurfi engar sérstakar aðstæður eða tímapressu til þess að sveitarstjórn sé heimilt að auglýsa samsvarandi aðalskipulagsbreytingu samhliða deiliskipulagi í samræmi við 2. mgr. 41. gr. skipulagslaga. Hér sé aðeins um að ræða hagræðingu í málsmeðferð svo að afgreiðsla deiliskipulagstillagna sé ekki að tefjast að óþörfu.

Nýtt skipulag fyrir miðbæjarsvæðið gangi ekki á rétt einstaklinga á þann hátt að það geti leitt til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar. Tekið hafi verið tillit til athugasemda íbúa og hagsmunaaðila með það í huga að lágmarka grenndaráhrif eins og kostur sé. Megi þar t.d. nefna að uppbroti byggðamynsturs hafi verið breytt sem og hæðir húsa frá því sem upphaflega hafi verið gert ráð fyrir. Jafnframt hafi skuggavarp og vindgreiningar verið ítarlega rýndar og brugðist við til að tryggja að grenndaráhrifum væri haldið í lágmarki. Ekki verði séð að hvaða

leyti sé gengið á eignarrétt íbúa Fannborgar 1-9. Ekki sé verið að gera breytingar á húsinu sem telja megi að rýri eignir þeirra. Þá séu öll bílastæði á svæðinu staðsett á bæjarlandi. Verði ekki séð að það standi því eitthvað í vegi að sveitarfélagið geti gert breytingar á bæjarlandi þó svo að samkomulag sé til staðar við íbúa á svæðinu um afnot. Hér sé um að ræða tilfærslu á bílastæðum, þ.e. þeim sé komið fyrir á öðrum stað en áður hafi verið gert ráð fyrir. Forsendur greinds samkomulags við íbúa á svæðinu eigi því enn við í dag og hafi sveitarfélagið ekki brotið gegn því samkomulagi, enda fái þeir íbúar sem um ræði afnot af nýjum bílastæðum á svæðinu á grundvelli samkomulagsins. Við upphaf skipulagsferlisins hafi sérstaklega verið séð til þess að sá fjöldi bílastæða sem nú sé á svæðinu verði tryggður í nýju skipulagi. Því sé hafnað að sveitarfélagið hafi tekið til sín eigur íbúa og ráðstafað samningsbundnum bílastæðum til utanaðkomandi aðila.

Ítrekað hafi verið kynnt á samráðs- og kynningarfundum að áhersla yrði lögð á að lágmarka ónæði á framkvæmdatíma. Sprengingar og fleyganir verði tímasettar og sérstaklega kynntar fyrir aðilum í næsta nágrenni. Lögð verði áhersla á að þær framkvæmdir sem mesta ónæðið hljóttist af taki sem stystan tíma. Þótt gert sé ráð fyrir að framkvæmdir standi yfir í nokkur ár sé ekki hægt að fallast á að slíkt ónæði verði af framkvæmdunum að íbúðir á umræddu svæði muni verða óíbúðarhæfar eða óseljanlegar. Þvert á móti sé það markmið skipulagsins að gera miðbæjarsvæðið aðgengilegra og meira aðlaðandi til hagsbóta fyrir alla á svæðinu. Í skipulagsferlinu hafi sérstaklega verið kynnt tilhögun á framkvæmdum, framkvæmdarfasar og bílastæðamál á framkvæmdatíma. Hafi þessi atriði jafnframt verið bundin í samkomulag á milli Kópavogsbæjar og framkvæmdaraðila þar sem ákveðnar umgengnisreglur séu tryggðar með hagsmuni íbúa og hagsmunaaðila á svæðinu að leiðarljósi. Þó svo að einhverjar raskanir og ónæði muni fylgja framkvæmdunum geti það eitt og sér ekki leitt til ógildingar á deiliskipulaginu.

Hið kærða deiliskipulag uppfylli kröfur um aðgengi allra og bílastæði fyrir hreyfihamlaða og muni fjöldi þeirra og fjarlægð frá byggingum vera í fullu samræmi við það sem lög og reglur kveði á um. Hugmyndir um að koma fyrir lyftu úr bílageymslu í húsinu að Fannborg 1-9 hafi aðeins verið tillaga til þess að bæta aðgengi íbúa enn frekar. Þetta sé ekki eina leiðin til að uppfylla ákvæði um algilda hönnun og aðgengi að byggingum. Þá hafi sveitarfélagið brugðist við öllum ábendingum frá Skipulagsstofnun sem hafi leitt til þess að stofnunin hafi ekki sett sig upp á móti því að auglýsing um gildistöku skipulagsins yrði birt.

Ekki verði séð að hið kærða deiliskipulag muni stofna umferðaröryggi skólabarna í hættu. Þvert á móti styrki skipulagstillagan almenningssamgöngur og vistvæna ferðamáta sem leiði af sér raunhæft val á milli ferðamáta. Þar af leiðandi muni fjölgun íbúa á svæðinu ekki leiða af sér hlutfallslega meiri aukningu í bílaumferð líkt og þróunin hafi verið. Verið sé að bregðast við fyrirhugaðri fjölgun íbúa á höfuðborgarsvæðinu sem feli jafnframt í sér aukningu á umferð. Við undirbúning að aðalskipulagsbreytingunni hafi verið gerð umferðargreining í maí 2019. Þar komi fram að umferðarsköpun íbúðar- og atvinnuhúsnæðis muni dreifast um Digranesveg, Álfhólsveg og frá- og aðreinar við Hamraborg, sem sé í takt við núverandi dreifingu. Þá komi þar fram að umferðasvæðin hafi nægt rými og beri aukin afköst vegna umferðar.

Haldinn hafi verið sérstakur samráðsfundur fyrir eigendur fasteignanna við Hamraborg 10 og 12. Ekki sé hægt að gera ráð fyrir að í samráði felist að tekið sé tillit til allra athugasemda eða hugmynda sem berist, þó svo að þær séu teknar til skoðunar. Á samráðsfundi hafi einn kæranda lagt fram nýja deiliskipulagstillögu sem hann hafi fengið færi á að kynna og ræða bæði við starfsmenn Kópavogsbæjar sem og bæjarstjóra. Það að ekki hafi verið tekin afstaða til nýrrar deiliskipulagstillögu hans með formlegum hætti, heldur aðeins í umræðum á samráðsfundi, geti

vart talist ófullnægjandi samráð. Öllum athugasemdum sem hafi borist á kynningartíma hafi verið svarað með formlegum hætti.

Athugasemdir Árkórs ehf.: Af hálfu félagsins er vísað til greinargerðar Kópavogsbæjar. Þar komi m.a. fram að sveitarfélagið telji að afgangi skipulagsins, málsmeðferð, kynning og ákvarðanatöku hafi verið í samræmi við fyrirmæli skipulagslaga nr. 123/2010. Sveitarstjórn hafi nýtt sér lögbundið skipulagsvald sitt til að samþykkja nýtt deiliskipulag fyrir miðbæ Kópavogs. Sú ákvörðun sé reist á málefnalegum sjónarmiðum og gildum skipulagsrökum sem geti ekki sætt endurskoðun og sé auk þess í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir, þ.m.t. aðalskipulag Kópavogs. Þá liggi fyrir að öllum málsmeðferðarreglum hafi verið fylgt. Ekki verði séð að kærendur hafi sýnt fram á að einhverjir slíkir annmarkar séu á afgangi skipulagsins sem leitt geti til ógildingar deiliskipulagsins í heild sinni. Þeir sem eigi hagsmuna að gæta og telji sig hafa orðið fyrir tjóni vegna meints tjóns af völdum hins samþykkt deiliskipulags standi til boða réttarúrræði á grundvelli 51. og 51. gr. a í skipulagslögum.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Skírskotað er til þess að fundir með fulltrúum íbúa og hagsmunaaðila hafi ekki verið samráðsfundir, heldur í formi tilkynninga þar sem búið hafi verið að ákveða allt fyrir fram. Íbúar hafi enn ekki fengið nákvæmar áætlanir um hvernig uppfylla eigi lög og reglur vegna aðgengi fatlaðs fólks. Ítrekað sé að samkvæmt b-lið gr. 5.3.2.5. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 skuli í deiliskipulagi m.a. setja skilmála um sérmerkt bílastæði fyrir fatlað fólk. Skilja verði reglugerðarákvæðið svo að gera þurfi grein fyrir bílastæðum, ekki síst sérmerktum bílastæðum fyrir fatlað fólk, í skipulaginu sjálfu í greinargerð og/eda á uppdraetti deiliskipulagsins, en í greinargerð hins kærða skipulags segi aðeins um bílastæði fatlaðs fólks í kafla 8.2. að bílastæði hreyfihamlaðra verði samkvæmt byggingarreglugerð. Þá séu á skýringaruppdraetti sýnd þrjú stæði fyrir fatlað fólk á svæðinu öllu. Þetta sé ófullnægjandi enda gefi þessi framsetning íbúum ekki færi á því að koma með athugasemdir eða ábendingar varðandi þessi bílastæði en fjöldi þeirra, staðsetning og fjarlægð frá inngöngum húsa hafi mikla þýðingu fyrir íbúa þessa svæðis. Til áréttingar megi geta þess að í húsi kæranda í Fannborg 1-9 muni vera tíu íbúðir þar sem búi einn eða fleiri einstaklingar með fötlun.

Kærandi að Digranesvegi 38 bendir sérstaklega á að umferðargreining sem bæjaryfirvöld vísi til frá því í maí 2019 sé kynningarefni en ekki skýrsla, mæling eða greining á umferðarmagni á álagstímum. Í umræddu skjali séu gefnar forsendur um að flestir, ef ekki allir, sem muni koma til með að búa á umræddum skipulagsreitum muni nýta sér Borgarlínuna eingöngu og það sé meginforsenda fyrir því að aukning umferðar verði ekki eins mikil og íbúar óttist. Sé ætlunin að leggja Borgarlínu í gegn um Digranesveg virðist þó ekki hafa verið gert ráð fyrir henni á teikningum þar sem ekki verði séð að pláss sé fyrir hana. Þá komi fram í umferðargreiningu í umhverfisskýrslu, dags. 3. desember 2021, að ekki liggi fyrir heilstæð greining á áhrifum fyrirhugaðra deiliskipulagsbreytinga á gatnakerfið á svæðinu. Þess í stað sé stuðst við fyrrnefnda umferðargreiningu. Fram komi að umferðaraukning verði meiri á Digranesvegi en Hamraborg þó að mest verði aukningin á Vallatröð. Umferðarmagn sé vanmetið í samgöngugreiningunni enda eigi eftir að reikna með þéttingu á öðrum reitum. Því sé hafnað sem komi fram í greinargerð bæjaryfirvalda um að deiliskipulagið stofni ekki umferðaröryggi skólabarna í hættu.

Færð hafa verið fram frekari rök í máli þessu sem ekki þykja efni til að rekja nánar en úrskurðarnefndin hefur kynnt sér þau sjónarmið.

Undir rekstri þessa máls lýsti Öryrkjabandalag Íslands stuðningi við kærur nr. 11/2022 og benti á sjónarmið um aðgengi fatlaðs fólks sem þegar hafa komið fram málsrökum kæranda.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun bæjarstjórnar Kópavogs frá 14. desember 2021 að samþykkja deiliskipulag fyrir reiti B1-1, B1-3, B2 og B4 í miðbæ Kópavogs. Skipulagssvæðið er 4,3 ha að stærð og markast af Vallatröð til austurs, Digranesvegi til suðurs, Fannborg 8 til vestur og Hamraborg 10-38 til norðurs. Eru framkvæmdir áformaðar á Fannborgarreit B1-1 og Traðarreit vestur B4 en áætlað byggingarmagn á báðum reitum er samtals 40.000 m² auk þess sem gert er ráð fyrir niðurrifi tiltekinna mannvirkja.

Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála geta þeir einir kært stjórnvaldsákvörðun til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða hagsmuni tengda ákvörðun sem kæra á. Að stjórnslurétti hefur skilyrðið um lögvarða hagsmuni fyrir kærueðild verið túlkað svo að þeir einir teljist aðilar kærumáls sem eigi einstaklegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls umfram aðra og jafnframt að þeir hagsmunir séu verulegir. Kærendur í máli þessu eru 37 aðilar auk samtakanna Vinir Kópavogs. Aðurnefnd 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 mælir fyrir um kærueðild umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtaka sem uppfylla þargreind skilyrði vegna tiltekinna ákvarðana. Um er að ræða ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matskyldu framkvæmda samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, ákvarðanir um að veita leyfi vegna framkvæmda sem falla undir lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana og ákvarðanir sem veita leyfi samkvæmt lögum um erfðabreyttar lífverur til sleppingar eða dreifingar erfðabreyttra lífvera. Umdeild ákvörðun í máli þessu er ekki meðal þeirra ákvarðana sem taldar eru upp í greindri 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Eru skilyrði fyrir kærueðild samtakanna Vín Kópavogs ekki uppfyllt og verður kröfu þeirra því vísað frá.

Fyrirnefnd samtök lögðu kærur sínar einnig fram fyrir hönd 18 tilgreindra aðila. Af þeim upplýsingum sem liggja fyrir nefndinni verður ráðið að þeir kærendur séu búsettir eða með heimilisfang í Kópavogi. Við mat á því hvort umræddir kærendur eigi lögvarinna hagsmuna að gæta af hinni kærðu ákvörðun verður, sem fyrr segir, að líta til þess hvort þeir eigi einstaklegra hagsmuna að gæta af hinu kærða deiliskipulagi og jafnframt hvort þeir hagsmunir séu verulegir. Þarf því að líta til staðhátta allra og meðal annars kanna hvar fasteignir þeirra eru staðsettar með tilliti til umrædds skipulagssvæðis. Jafnframt ber við matið að líta til þeirrar uppbyggingar sem skipulagið gerir ráð fyrir og hvort það komi til með að snerta hagsmuni þeirra, til að mynda vegna útsýnisskerðingar, skuggavarps, hávaða eða annars ónæðis.

Hús kæranda að Kópavogsbraut 91 og Melgerði 31 eru í um 1,5 km fjarlægð frá skipulagssvæðinu auk þess sem þau eru staðsett vestan megin við Hafnarfjarðarveg en skipulagssvæðið er austan hans. Hús kæranda að Reynihvammi 22, 25 og 37 eru í um hálf km fjarlægð frá skipulagssvæðinu, sunnan Digranesvegar og neðar í landi en skipulagssvæðið sem er norðan Digranesvegar. Á milli eigna nefndra kæranda og framkvæmdasvæðisins eru hús, gróður og fjöldi gatna. Hús kæranda að Fögrubrekku 29 er í um tveggja km fjarlægð frá skipulagssvæðinu. Vegna greindra staðhátta verður að telja að hið kærða deiliskipulag varði ekki einstaklega hagsmuni framangreindra kæranda umfram aðra. Eiga þeir því ekki lögvarinna hagsmuna að gæta með tilliti til grenndaráhrifa. Þá mun kærandi að Birkigrund 9b hafa selt eignarhluta sinn í Hamraborg 12 og hefur hann ekki lengur lögvarinna hagsmuna að gæta í máli þessu. Þar að auki er hús hans norðan við Nýbýlaveg en skipulagssvæðið sunnan hans og á

milli liggja hús og götur. Verður kröfum framangreindra kæranda því vísað frá úrskurðarnefndinni. Öðrum kærendum, þ. á m. kæranda að Digranesvegi 38, er hins vegar játuð kæruaðild vegna mögulegra grenndaráhrifa heimilaðra framkvæmda gagnvart fasteignum þeirra sem staðsettar eru rétt utan eða innan framkvæmdasvæðisins.

Skipulagsvald innan marka sveitarfélags er í höndum sveitarstjórnar skv. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins, m.a. varðandi landnotkun, sbr. 1. mgr. 28. gr. Við gerð deiliskipulags ber að byggja á stefnu aðalskipulags auk þess sem deiliskipulag skal rúmast innan heimilda aðalskipulags, sbr. 2. mgr. 37. gr. og 7. mgr. 12. gr. nefndra laga. Við beitingu skipulagsvalds ber enn fremur að fylgja markmiðum skipulagslaga sem tíunduð eru í 1. gr. þeirra svo og öðrum efnisreglum skipulagsréttar. Sveitarstjórn er einnig bundin af meginreglum stjórnsýsluréttarins er felur m.a. í sér að með ákvörðun sé stefnt að lögmætum markmiðum, en þar að auki er sveitarstjórn sem endranær bundin af ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Að gættum þessum grundvallarreglum og markmiðum hefur sveitarstjórn mat um það hvernig deiliskipulagi skuli háttað.

Ákvæði 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga mælir fyrir um að sveitarstjórn beri ábyrgð á og annist gerð deiliskipulags. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar getur landeigandi eða framkvæmdaraðili óskað eftir því við sveitarstjórn að gerð sé tillaga að deiliskipulagi eða breytingu á deiliskipulagi á sinn kostnað. Sveitarstjórn getur veitt landeiganda eða framkvæmdaraðila samkvæmt hans beiðni heimild til að vinna sjálfur að gerð deiliskipulags. Að teknu tilliti til framangreindra heimilda var aðkoma framkvæmdaraðila og arkitektastofu á hans vegum ekki andstæð lögum, en undirbúningur og meðferð deiliskipulagstillagna eru allt að einu í umsjá og á ábyrgð skipulagsyfirvalda sveitarfélaga, sbr. áðurnefnda 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga.

Samkvæmt fyrrnefndri 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga annast sveitarstjórnir m.a. gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana og fara skipulagsnefndir með skipulagsmál undir yfirstjórn sveitarstjórna, sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna. Sveitarstjórn er heimilt í samþykkt sveitarfélagsins að fela skipulagsnefnd eða öðrum aðilum innan stjórnsýslu þess heimild til fullnaðarafgreiðslu mála samkvæmt lögnum, svo sem afgreiðslu deiliskipulagsáætlana. Í 1. mgr. 9. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 kemur fram að sveitarstjórnir skuli gera sérstaka samþykkt um stjórn og stjórnsýslu sveitarfélagsins og um meðferð þeirra málefna sem sveitarfélagið annist. Ákveður sveitarstjórn valdsvið nefnda, ráða og stjórna sem hún kys nema slíkt sé ákveðið í lögum, sbr. 1. mgr. 40. gr. sömu laga. Hafi nefnd ekki verið falin fullnaðarafgreiðsla máls samkvæmt lögum eða samþykkt um stjórn sveitarfélagsins teljast ályktanir hennar tillögur til sveitarstjórnar enda þótt þær séu orðaðar sem ákvarðanir eða samþykktir nefndar, sbr. 2. mgr. 40. gr. laganna.

Samþykkt um stjórn Kópavogsbæjar og fundarsköp bæjarstjórnar nr. 774/2013 var birt í B-deild Stjórnartíðinda 28. ágúst 2013. Samkvæmt 2. mgr. 36. gr. hennar er skipulagsráði heimilt að afgreiða mál á verksviði þess ef lög eða eðli máls mæla ekki sérstaklega gegn því, það varði ekki fjárhag sveitarfélagsins umfram það sem kveðið er á um í starfs- og fjárhagsáætlun og víki ekki frá stefnu bæjarstjórnar í veigamiklum málum. Ákvæði 11. gr. erindisbréfs skipulagsráðs, sem samþykkt var 25. október 2016 í bæjarstjórn, er samhljóða. Líkt og áður kemur fram ber sveitarstjórn ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags, sbr. 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga, og verður því að telja að skipulagsráð hafi ekki fengið framselt vald til fullnaðarafgreiðslu deiliskipulags. Verður því að líta svo á að afgreiðsla skipulagsráðs hafi verið tillaga til

sveitarstjórnar þrátt fyrir að afgreiðslan sé orðuð sem samþykkt nefndarinnar, sbr. 2. mgr. 40. gr. laganna. Í ljósi þess að málið fékk sérstaka umfjöllun á fundi bæjarstjórnar 14. desember 2021, þar sem bæjarfulltrúar gátu komið að sínum sjónarmiðum og tillögum og skýr vilji þeirra um málið kom fram, verður ekki annað talið en að afgreiðsla bæjarstjórnar á samþykkt deiliskipulagsins hafi verið í samræmi við ákvæði skipulagslaga.

Árið 2018 var tekin saman lýsing í samræmi við 1. mgr. 40. gr. skipulagslaga fyrir deiliskipulag miðbæjarsvæðis og var hún kynnt fyrir almenningi og umsagnaraðilum ásamt því að leitað var umsagnar Skipulagsstofnunar, sbr. 3. mgr. 40. gr. sömu laga. Þá var gerð skipulagslýsing vegna aðalskipulagsbreytingar og nýs deiliskipulags í lok árs 2019 og var hún einnig kynnt fyrir almenningi og umsagnaraðilum og leitað umsagnar Skipulagsstofnunar. Tillaga að deiliskipulaginu var auglýst í samræmi við 41. gr. laganna og að lokinni auglýsingu var tekin afstaða til þeirra athugasemda sem bárust við tillöguna skv. 3. mgr. 41. gr. laganna. Var málsmeðferð deiliskipulagsins því í samræmi við ákvæði skipulagslaga. Þrátt fyrir að hugtakið vinnslutillaga sé ekki að finna í skipulagslögum er ekkert sem kemur í veg fyrir að sveitarfélag gangi lengra í kynningu skipulagsáætlanar en lögin gera ráð fyrir svo sem hér var gert með auglýsingu slíkrar tillögu á árinu 2020, en þar að auki voru haldnir kynningarfundir um vinnslutillöguna. Í kjölfarið var auglýst tillaga að deiliskipulagi í samræmi við 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga, svo sem rakið er í málavöxtum. Var kynning og samráð við málsmeðferð deiliskipulagsins samkvæmt framansögðu í samræmi við ákvæði skipulagslaga og skipulagsreglugerðar nr. 90/2013. Tekið skal fram að lögbundið samráð leiðir ekki óhjákvæmilega til þess að fallist verði á öll sjónarmið þeirra sem gerðu athugasemdir við kynningu skipulagstillögu.

Samkvæmt 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga skulu gildandi skipulagsáætlanir vera í innbyrðis samræmi og er svæðisskipulag rétt hærra en aðalskipulag og aðalskipulag rétt hærra en deiliskipulag. Bæjarstjórn nýtti sér heimild 2. mgr. 41. gr. skipulagslaga og var aðalskipulagi breytt samhliða vinnu við hið kærða deiliskipulag. Tók hið breytta aðalskipulag gildi með auglýsingu þess efnis í B-deild Stjórnartíðinda 28. september 2021. Í breytingunni fólst að umrætt svæði var skilgreint sem þróunarsvæði þar sem byggðar yrðu allt að 270 íbúðir á Fannborgarreit B1-1 og 280 íbúðir á Traðarreit vestur B4, og gert ráð fyrir tveggja til átta hæða fjölbýlishúsum með kjallara auk einnar inndreginnar hæðar. Þá er gert ráð fyrir að eitt af húsunum á Fannborgarreit verði allt að 12 hæðir. Þá var með aðalskipulagsbreytingunni ráðgert 2.000 m² atvinnuhúsnæði á jarðhæðum húsa á Fannborgarreit og 1.000 m² atvinnuhúsnæði á jarðhæð húsa á Traðarreit vestur. Atvinnustarfsemi yrði á jarðhæðum með aðkomu frá göngugötunni Mannlífsási. Áætlað nýtingarhlutfall svæðisins ofanjarðar á Fannborgarreit yrði 2,04 og 3,56 með kjallara en á Traðarreit vestur yrði nýtingarhlutfall ofanjarðar 2,42 og 3,90 með kjallara. Miðað væri við að hámarki yrði eitt bílastæði á hverja íbúð á reit B1-1 og 1,25 bílastæði á reit B4. Landnotkun var óbreytt, þ.e. Fannborgarreit var sem fyrr skilgreindur sem hluti af miðsvæði og Traðarreitur vestur sem íbúðarsvæði, en svæðið var einnig skilgreint sem þróunarsvæði. Jafnframt kom fram að markmið breytingarinnar væri uppbygging á reitunum og þétting byggðar innan miðsvæðis Hamraborgar. Eftir framangreinda aðalskipulagsbreytingu var hin kærða deiliskipulagsákvörðun í samræmi við þágildandi aðalskipulag. Einnig er deiliskipulagið innan heimilda núgildandi aðalskipulags en aðalskipulag sætir ekki lögmætisathugun úrskurðarnefndarinnar, sbr. 52. gr. skipulagslaga.

Í 1. mgr. gr. 5.3.2.20. í skipulagsreglugerð segir að gera skuli grein fyrir því hvernig stefnt er að framkvæmd deiliskipulags, svo sem með skilmálum um áfangaskiptingu og

framkvæmdatíma, ef við á. Stórum skipulagssvæðum skuli skipta í framkvæmdaáfanga til að stuðla að hagkvæmni og heildstæðu yfirbragði byggðar. Í kafla 5.25. í greinargerð umrædds deiliskipulags segir að vegna aðstæðna á skipulagssvæðinu og umfangs áformaðrar uppbyggingar megi gera ráð fyrir verulegu ónáði á framkvæmdatíma vegna vinnuframkvæmda sem m.a. verða vegna niðurrifs húsa og brots á klöpp. Grípa þurfi til mótvægisáðgerða sem takmarki ónáði, þ. á m. að setja reglur um vinnutíma á byggingarsvæði og vísa í „reglur HHK um vinnutíma.“ Gera verði áætlun um framkvæmdatíma og vinna áfangaskiptingu í samráði við hagsmunaaðila sem lögð verði fram til bæjaryfirvalda til samþykktar áður en leyfisumsóknir hljóti afgreiðslu og aðaluppdrættir samþykktir. Lóðarhafar eða framkvæmda-aðilar skuli vinna áætlun um aðgengismál að reitum B1-1 og B4 og fá samþykkt í sveitarstjórn áður en veitt verði leyfi til framkvæmda. Að því virtu er í skipulaginu gert ráð fyrir að áætlanir um framkvæmdatíma og aðgengismál liggi fyrir áður en veitt verður leyfi til framkvæmda. Atriði er varða framkvæmdatíma koma að öðru leyti ekki til skoðunar við lögmætisathugun á deiliskipulaginu en á það skal bent að byggingarstjóra og iðnmeisturum er skylt samkvæmt gr. 4.11.3. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 að sjá um að sem minnst hætta, óþrífnaður eða önnur óþægindi stafi af framkvæmdum. Þá mælir 1. mgr. 8. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki fyrir um eftirlitshlutverk byggingarfulltrúa með mannvirkjagerð sem fellur undir 1. og 2. mgr. 9. gr. þeirra laga.

Skilmála um fjölda bílastæða og frágang þeirra innan og utan lóða, sérmerkt bílastæði fyrir hreyfihamlaða, stæði fyrir reiðhjól og önnur farartæki eftir því sem við á skal setja hverju sinni í deiliskipulag, sbr. b-lið gr. 5.3.2.5. skipulagsreglugerðar. Kemur einnig fram í ákvæðinu að varðandi fjölda og fyrirkomulag bílastæða fyrir fatlað fólk skuli taka mið af ákvæðum byggingarreglugerðar. Í kafla 5.9. í greinargerð deiliskipulagsins kemur fram að eitt af meginmarkmiðum þess sé að stuðla að sjálfbærni og umhverfisvænni hugsun. Umferð bifreiða sé takmörkuð á yfirborði reita B1-1 og B4 og ekki sé gert ráð fyrir bílastæðum ofanjarðar. Bílastæði fyrir reiti B1-1 og B4 verði í bílakjöllurum. Þá er enn fremur fjallað um bílakjallara og bíla- og hjólastæði í 8. kafla greinargerðarinnar. Segir þar að hámarksfjöldi bílastæða á reit B1-1 sé eitt stæði fyrir hverja íbúð og eitt stæði á hverja 100 m² verslunar- og þjónustuhúsnæðis, en á reit B4 sé hámarksfjöldi bílastæða 1,25 stæði fyrir hverja íbúð og eitt stæði á hverja 75 m². Heimild sé fyrir allt að 200 bílastæðum til viðbótar fyrir verslun og þjónustu og aðliggjandi íbúðarbyggð á skipulagssvæðinu í bílakjallara á hvorum reitnum. Þá er tekið fram að bílastæði hreyfihamlaðra verði samkvæmt byggingarreglugerð. Í skilmálatöflu 1 á skipulagsuppdrætti er hámarksfjöldi bílastæða tilgreindur 490 á reit B1-1 og 563 á reit B4. Verður að telja að framsetning deiliskipulagsins hvað varðar bílastæðafjölda og fyrirkomulag bílastæða fyrir hreyfihamlaða sé í samræmi við fyrrgreindar kröfur skipulagsreglugerðar. Jafnframt skal á það bent að kröfum gr. 6.2.4. byggingarreglugerðar um bílastæðafjölda og fyrirkomulag bílastæða skal vera fullnægt við útgáfu byggingarleyfis en þær kröfur geta verið breytilegar eftir efni útgefna leyfa.

Í 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga er mælt fyrir um að þegar unnið sé deiliskipulag í þegar byggðu hverfi skuli lagt mat á varðveislugildi svipmóts byggðar og einstakra bygginga sem fyrir séu með gerð húsakönnunar. Við gerð hins kærða deiliskipulags var unnin húsakönnun vegna reita Fannborgarreits B1-1 og Traðarreits vestur B4. Í niðurstöðum könnunarinnar er vísað til þess að engin friðuð eða friðlýst hús væru á reitunum og engin einstök hús, húsaðir eða götumyndir gæfu tilefni til verndunar vegna byggingarlistar-, menningarsögu og/eða umhverfislegrar sérstöðu þeirra. Þá væri ekki lagt til að vernda neinar samstæðar húsaðir eða heildir vegna umhverfislegrar sérstöðu. Í greinargerð deiliskipulagsins kemur síðan fram í kafla

2.3. að lokið verði við húsakönnun fyrir skipulagssvæðið allt áður en heimilaðar verði framkvæmdir á öðrum lóðum en fyrirbyggjandi húsakönnun nái til. Að virtu orðalagi 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga verður að telja að húsakönnun, sem unnin er við gerð deiliskipulags, beri að ná til skipulagssvæðisins alls en ekki einungis þess hluta þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar. Vandséð er að fullnægjandi mat geti verið lagt á varðveislugildi svipmóts byggðar nema að teknu tilliti til alls hins deiliskipulagða svæðis. Ber þá að hafa í huga að reitir hins umrædda deiliskipulagssvæðis eru í nánnum tengslum og framkvæmdir á einum þeirra getur haft áhrif á svipmót byggðar annars. Það að húsakönnunin náði einungis til hluta skipulagssvæðisins verður að telja ágalla á könnuninni.

Samkvæmt 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga skal við gerð skipulagsáætlana gera grein fyrir áhrifum áætlunar og einstakra stefnumiða hennar á umhverfið, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma, og umhverfismati áætlunarinnar. Fjallað er um umhverfismat áætlunar í lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Lögin, sem öðluðust gildi 1. september 2021, taka skv. a-lið 2. gr. til skipulagsáætlana og breytinga á þeim. Hins vegar er kveðið á um í 4. ákvæði til bráðabirgða í lögum að þrátt fyrir ákvæði 15. gr. og 3. mgr. 16. gr., sem fjalla um kynningu áætlunar og umhverfismatsskýrslu og afgreiðslu áætlunar, fari um kynningu, samráð og birtingu matsskyldra áætlana og umhverfisskýrslna þeirra samkvæmt lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana til 1. desember 2022. Gilda síðastnefndu lögin samkvæmt 3. gr. þeirra laga um þær skipulags- og framkvæmdaáætlanir og breytingar á þeim sem marka stefnu er varði leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Ekki liggur fyrir að hið kærða deiliskipulag varði slíkar leyfisveitingar og verður því að telja að Kópavogsbæ hafi hvorki verið skylt að fylgja málsmeðferðarreglum laga nr. 105/2006 né laga nr. 111/2021 við mat á umhverfisáhrifum skipulagsins. Þess í stað bar sveitarfélaginu að fylgja þeim reglum um umhverfismat deiliskipulags sem mælt er fyrir um í skipulagsreglugerð.

Fjallað er um umhverfismat deiliskipulags í gr. 5.4.1. í skipulagsreglugerð. Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar skal við gerð deiliskipulags meta líkleg áhrif af fyrirhuguðum framkvæmdum og starfsemi á aðliggjandi svæði og einstaka þætti áætlunarinnar sjálfrar, svo sem á vistkerfi, auðlindir, landslag, ásýnd, útsýni, hljóðvist, loftgæði, hagkvæmni, veðurfar, varðveislugildi og svipmót byggðar og einstakra bygginga o.fl. umhverfisþætti eftir því sem efni skipulagsins gefi tilefni til. Í 2. mgr. segir að áætla skuli áhrif af landmótun, skógrækt, umferð, hávaða, umfangsmiklum mannvirkjum, svo sem háhýsum, ásamt fleiri atriðum sem talin eru þar upp. Þá er kveðið á um í 3. mgr. að gera skuli grein fyrir matinu og niðurstöðu þess í greinargerð deiliskipulagsins. Jafnframt skuli því lýst hvernig skipulagið samræmist markmiðum skipulagsreglugerðar, sbr. gr. 1.1., og markmiðum deiliskipulags, sbr. gr. 5.1.1. Að lokum er tekið fram í 4. mgr. að ef í ljós komi að fyrirhugaðar framkvæmdir eða starfsemi geti haft neikvæð áhrif á umhverfið skuli gera breytingar á deiliskipulagstillögunni til að draga úr hinum neikvæðu áhrifum eða rökstyðja af hverju það sé ekki gert. Setja skuli skilmála um vöktun áhrifa og um hvernig bregðast eigi við umhverfisvandnum eftir því sem þörf sé á.

Að framangreindu virtu hvílir sú skylda á sveitarstjórnnum við gerð deiliskipulags að gera grein fyrir umhverfisáhrifum þess, m.a. með samanburði þeirra valkosta sem til greina koma, sbr. 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga, eftir því sem mælt er fyrir um í gr. 5.4.1. í skipulagsreglugerð um umhverfismat skipulags. Aftur á móti er ljóst að þær kröfur sem gerðar eru til umhverfismats deiliskipulags eru breytilegar eftir efni þess og umfangi, enda segir í 1. mgr. nefnds reglugerðarákvæðis að meta skuli líkleg áhrif af þar tilgreindum atriðum eftir því sem efni

skipulags gefur tilefni til. Umfangsmikil uppbygging innan þéttbýlis er til þess fallin að hafa umtalsverð grenndaráhrif á nærliggjandi byggð, svo sem vegna skuggavarps, umferðaraukningar, útsýnisskerðingar og vindáhrifa.

Fjallað er um umhverfisáhrif hins kærða deiliskipulags í greinargerð þess og minnisblaði verkfræðistofu frá 24. september 2021 og uppfært 3. desember s.á. Í greinargerðinni segir varðandi áhrif á hljóðvist og loftgæði að þau skuli uppfylla ákvæði gildandi byggingarreglugerðar og viðeigandi staðla. Um vindgreiningu og skuggavarp er tekið fram í greinargerðinni að byggingaraðilar skuli gera grein fyrir og skila skýrslu eða greinargerð til bæjaryfirvalda um áhrif skipulagsins á þá þætti. Þá er vísað til þess að gerð verði forsögn umhverfishönnunar þar sem helstu áherslur varðandi allt umhverfi miðbæjarins komi fram og verði grunnur að landslagshönnun innan svæðisins. Í áðurnefndu minnisblaði verkfræðistofu eru metin áhrif skipulagsins á umferð, hljóðvist og borgarlandslag, en þar er m.a. greint frá því að ekki liggi fyrir heildstæð greining á áhrifum fyrirhugaðs deiliskipulags á gatnakerfi svæðisins. Í kjölfarið er svo að finna spá, byggða á athugun sem ráðgjafa- og verkfræðifyrirtæki vann fyrir Kópavogsbæ, um sólarhringsumferð á Digranesvegi, við Hamraborg og um Vallartröð á árinu 2030. Eru þær forsendur gefnar að uppbygging miðsvæðis Hamraborgar og Kársness verði lokið og að breyttar ferðavenjur verði þess valdandi að umferð verði 30% minni á þessu svæði en ella. Eru meginniðurstöður þeirrar umferðarspár að gatnanetið ráði við fyrirhugaða uppbyggingu í Hamraborg. Í umfjöllun um umferðarslys er vísað til þess að umferð muni aukast um áðurnefndar götur og að velta megi fyrir sér hvort Kópavogsbær þurfi til framtíðar að huga að hraðaminnkandi aðgerðum. Um hljóðvist er tekið fram að ekki hafi verið unnin heildstæð athugun á hávaða og áhrifum aukinnar umferðar á nærliggjandi hverfi, en bent á að þegar hönnun verði útfærð nánar sé æskilegt að unnir verði útreikningar á hávaða sem geti gefið til kynna hvort og hvar bregðast þurfi við með mótvægisáðgerðum sem dregið geti úr mögulegum neikvæðum áhrifum umferðaraukningar. Þá er í umfjöllum um borgarlandslag vísað til þess að mest áberandi breyting á hæð húsa frá því sem nú sé verði á reit B-4 en um skuggavarp er vísað til þess að huga þurfi að áhrifum nýrrar byggðar á þann þátt. Í greinargerð deiliskipulagsins er vísað til ýmissa fylgigagna, en þ. á m. eru vindgreiningar þriggja verkfræðistofa frá 25. mars 2020, 15. október s.á. og apríl 2021. Er í þeim að finna mat á umhverfisáhrifum skipulagsins á vindafar. Þá liggur fyrir úrskurðarnefndinni skýrsla erlendar verkfræðistofu frá apríl 2021 um skuggavarp, en í greinargerð deiliskipulagsins er ekki vísað til hennar í fylgiskjalalista. Bera gögnin og matið með sér að fyrirhuguð uppbygging á skipulagssvæðinu muni hafa talsverð grenndaráhrif.

Samkvæmt framansögðu lágu fyrir gögn um áhrif uppbyggingar samkvæmt hinu kærða deiliskipulagi og mat á vissum þáttum við málsmeðferð þess og við samhliða breytingu á aðalskipulagi Kópavogs. Hins vegar var ekki með skipulegum og skýrum hætti gerð grein fyrir matinu og niðurstöðu þess í greinargerð deiliskipulagsins. Verður sá annmarki þó ekki talinn ráða úrslitum um gildi hins kærða deiliskipulags.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið eru ekki þeir form- eða efnisannmarkar á hinu kærða deiliskipulagi að ógildingu varði og verður kröfu kærenda þar um því hafnað.

Rétt þykir að vekja athygli á að geti kærendur sýnt fram á tjón vegna hins kærða deiliskipulags geta þeir eftir atvikum átt rétt á bótum af þeim sökum, sbr. 51. gr. skipulagslaga. Það álítaefni á hins vegar ekki undir úrskurðarnefndina.

Úrskurðarorð:

Kröfum kæranda að Kópavogsbraut 91, Melgerði 31, Reynihvammi 22, 25 og 37, Fögrubrekku 29 og Birkigrund 9b auk samtakanna Vina Kópavogs er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Hafnað er kröfu annarra kæranda um ógildingu ákvörðunar bæjarstjórnar Kópavogs frá 14. desember 2021 um að samþykkja deiliskipulag reita B1-1, B1-3, B2 og B4 í miðbæ Kópavogs.

Ómar Stefánsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)

Sérálit Unnþórs Jónssonar og Hildigunnar Haraldsdóttur: Við erum ósammála þeirri niðurstöðu meirihluta úrskurðarnefndarinnar að ekki hafi verið slíkir ágallar á umhverfismati hins kærða deiliskipulags sem ráðið geti úrslitum um gildi þess.

Svo sem greinir í forsendum meirihlutans eru þær kröfur sem gerðar eru til umhverfismats deiliskipulags breytilegar eftir efni og umfangi þess. Það deiliskipulag sem hér um ræðir felur í sér verulega umfangsmiklar framkvæmdir á þegar byggðu íbúðarsvæði sem mætt hefur mikilli andstöðu íbúa og lögaðila á svæðinu. Var því ríkt tilefni til að viðhafa vönduð vinnubrögð og gera ítarlegt umhverfismat. Þrátt fyrir að umhverfismat hafi farið fram og að þar megi finna að einhverju leyti umfjöllun um umhverfisáhrif skipulagsins verður ekki fram hjá því litið að það mat var óskýrt að formi til og rýrt að efni. Er hvað það varðar sérstaklega á mælisvert að í matinu er um tiltekin áhrif látið við það sitja að vísa til þess að reglugerðarákvæði skuli uppfyllt, að framkvæmdaraðili skuli síðar skila skýrslu eða greinargerð til bæjaryfirvalda eða að huga skuli að mótvægisáðgerðum síðar meir. Þá er jafnframt ástæða til að gera athugasemd við þau ummæli umhverfismatsins að þegar hönnun hafi verið nánar útfærð verði unnir útreikningar á hávaða sem gefi til kynna hvort og þá hvar bregðast þurfi við með mótvægisáðgerðum. Ekki verður á það fallist að hægt sé að víkja frá umhverfismati deiliskipulags þar sem nánari útfærsla liggi ekki fyrir, en skýrt er samkvæmt lögum að matið skuli fara fram á skipulagsstiginu. Er enda vel hægt að meta umhverfisáhrif deiliskipulags miðað við þær forsendur sem liggja fyrir og, eftir atvikum, bera saman mismunandi útfærslur. Ber þá að hafa í huga að í 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga er sérstaklega tekið fram að þegar grein er gerð fyrir umhverfisáhrifum áætlunar geti það mat m.a. farið fram með samanburði þeirra valkosta sem til greina koma. Ekki er útilokað að ef slíkt mat hefði farið fram, t.a.m. með greiningu á skuggavarpi á öllum árstíðum og mælingar á vindstrengjum eftir mismunandi hæðum og útfærslum bygginga, hefði efni deiliskipulagsins getað orðið annað með tilliti til þeirrar byggðar sem fyrir er og dvalarsvæða lóða, sbr. og 2. málslíð 1. mgr. b-liðar gr. 5.3.2.1. og 3. málslíð 2. mgr. gr. 5.3.2.2. í skipulagsreglugerð. Verður að framangreindu virtu ekki séð

að fullnægjandi grein hafi verið gerð fyrir umhverfisáhrifum deiliskipulagsins í samræmi við áðurnefnda 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga. Með hliðsjón af því, sem og að greindir ágallar eru til þess fallnir að markmiðum b- og c-liða 1. gr. skipulagslaga verði síður náð, er það álit okkar að fallast beri á kröfu kæranda um ógildingu hins kærða deiliskipulags. Að öðru leyti en hér greinir erum við sammála niðurstöðu meirihluta nefndarinnar.

Unnþór Jónsson (sign)

Hildigunnur Haraldsdóttir (sign)