



Árið 2023, föstudaginn 20. janúar, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Ómar Stefánsson varaformaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 92/2022, kæra á ákvörðun bæjarráðs Kópavogs frá 21. júlí 2022 um að hafna tillögu að breytingu á deiliskipulagi fyrir Nónsmára 1–7 og 9–15.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 18. ágúst 2022, er barst nefndinni sama dag, kærir Nónhæð ehf. þá ákvörðun bæjarráðs Kópavogs frá 21. júlí s.á. að hafna tillögu að breytingu á deiliskipulagi fyrir Nónsmára 1–7 og 9–15. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Kópavogsbæ 19. september 2022.

Málavextir: Árið 2018 voru samþykktar breytingar á Aðalskipulagi Kópavogs 2012–2024 þar sem landnotkun fyrir Nónhæð var breytt úr samfélagsþjónustu og opnu svæði í íbúðarbyggð og opið svæði. Samhliða var deiliskipulagi svæðisins breytt og heimilað að byggja þar allt að 140 nýjar íbúðir í þremur 2–4 hæða fjölbýlishúsum. Tók breytt deiliskipulag gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 4. maí 2018. Kærandi lagði fram fyrirspurn, dags. 10. júní 2020, um heimild fyrir auknu byggingarmagni og fjölgun íbúða á Nónhæð. Á fundi skipulagsráðs Kópavogs 7. september s.á. var bókað að ekki væri hægt að fallast á fyrirspurn kæranda að svo stöddu þar sem hún samræmdist ekki gildandi aðalskipulagi varðandi fjölda íbúða.

Nýtt aðalskipulag fyrir Kópavog tók gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 30. desember 2021. Með hinu nýja aðalskipulagi var leyfilegum heildarfjölda íbúða á Nónhæð breytt í 150. Á fundi skipulagsráðs Kópavogs 17. janúar 2022 var tekin fyrir umsókn kæranda frá 11. s.m. um breytingu á deiliskipulagi fyrir Nónsmára 1–7 og 9–15. Í breytingunni fólst að á lóðinni Nónsmára 1–7 myndi íbúðum fjölga úr 55 í 60 og á lóðinni Nónsmára 9–15 úr 45 í 50 eða samtals um 10 íbúðir. 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. Var afgreiðslu umsóknarinnar frestað.

Á fundi skipulagsráðs 31. janúar 2022 var umsóknin tekin fyrir að nýju og samþykkt að auglýsa tillöguna á grundvelli 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Var jafnframt lögð fram bókun frá einum nefndarmanni þar sem sagði: „Undirrituð samþykkir að fyrirbyggjandi tillaga að breyttu deiliskipulagi verði auglýst. Í ljósi þess að ítarlegt samráð við íbúa næsta nágrennis fór fram á síðasta kjörtímabili, og lauk með málamiðlun, mun ég þó ekki samþykkja breytinguna komi fram andstaða frá þeim sem áttu hlut að máli á þeim tíma.“ Var málinu vísað

til afgreiðslu bæjarstjórnar sem staðfesti á fundi sínum 8. febrúar s.á. að auglýsa tillöguna. Við afgreiðslu málsins var lögð fram bókun bæjarfulltrúa þar sem sagði: „Ítarlegt íbúasamráð átti sér stað þegar deiliskipulag við Nónhæðina var í undirbúningi. Mikilvæg forsenda í sátt á milli lóðarhafa og íbúa var að lækka húsin um eina hæð. Nú óskar lóðarhafi eftir því að hækka húsin aftur. Undirrituð telur að virða eigi íbúalýðræði og þá sátt sem gerð var á milli aðila máls.“ Tóku tveir bæjarfulltrúar til viðbótar undir bókunina. Tillagan var auglýst með athugasemda-fresti til 6. apríl s.á. auk þess sem lóðarhöfum nærliggjandi lóða var send tilkynning þar sem vakin var athygli á breytingartillögunni.

Tillagan var lögð fram að nýju á fundi skipulagsráðs 2. maí 2022 ásamt innsendum athugasemdum. Var málinu vísað til umsagnar skipulagsdeildar og afgreiðslu þess frestað. Á fundi skipulagsráðs 16. s.m. var erindið lagt fram að nýju ásamt umsögn skipulagsdeildar, dags. 13. s.m., og var afgreiðslu málsins frestað. Skipulagsráð tók málið til afgreiðslu á fundi sínum 30. s.m. þar sem lögð var fram uppfærð umsögn skipulagsdeildar, dags. sama dag. Skipulagsráð hafnaði breytingartillögunni og vísaði málinu til afgreiðslu bæjarráðs og bæjarstjórnar. Létu tveir nefndarmenn bóka í fundargerð: „Sú afgreiðsla skipulagsráðs að hafna fjölgun íbúða við Nónsmára 1–7 er athyglisverð. Sýnt hefur verið fram á að hækkun húsanna norðanvert úr tveimur í þrjár hæðir (eins og er í Arnarsmára 36–40) og inndreginni fimmtu hæð að hluta veldur aðliggjandi byggð nánast engum neikvæðum áhrifum. Skipulag er ekki meitlað í stein og rétt að benda á að nýtt aðalskipulag gengur út á að þetta byggð og nýta innviði þar sem það er hagkvæmt. Því skýtur það skökku við að hafna breytingu á deiliskipulagi sem þjónar markmiðum Aðalskipulagsins. Að vísa í mótmæli og fundi með þeim sem voru andsnúnir þeirri breytingu að skilgreiningu landsins yrði breytt úr stofnanasvæði í íbúabyggð hefur í raun ekkert vægi hvað þessa ósk varðar. Ekkert samkomulag var gert við mótmælendur á sínum tíma eftir fjölda funda. Breyting sú sem kynnt var gerir húsin mun betri en áður og svokallað borgarlandslag enn betra.“ Bæjarráð staðfesti afgreiðslu skipulagsdeildar á fundi 21. júlí 2022.

Málsrök kæranda: Umsókn kæranda um breytingu á deiliskipulagi hafi verið tekin til efnislegrar meðferðar og samþykkt hafi verið að auglýsa tillöguna skv. 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sbr. bókun bæjarstjórnar á fundi 8. febrúar 2022. Með því að samþykkja að auglýsa tillöguna hafi bæjaryfirvöld samþykkt hana fyrir sitt leyti. Sú niðurstaða sé augljós þegar litið sé til ákvæðis 3. mgr. 41. gr. skipulagslaga þar sem fram komi að séu engar athugasemdir gerðar við auglýsta tillögu sé ekki skylt að taka hana aftur til umræðu í sveitarstjórn heldur skuli senda hana Skipulagsstofnun. Sveitarstjórn sé bundin af auglýstri tillögu og geti ekki horfið frá henni nema fram komi athugasemdir sem gefi tilefni til að endurskoða ákvörðun sveitarstjórnar. Leiði af eðli máls að á þessu stigi verði tillögu aðeins hafnað á grundvelli athugasemda sem reistar séu á málaefnalegum grunni og sýni fram á skerðingu á lögvörðum hagsmunum sem telja verði að gangi framar hagsmunum umsækjandans.

Við meðferð málsins hafi verið vísað til málamiðlunar sem sögð er að hafi orðið milli bæjaryfirvalda og nágretta Nónhæðar þegar ákvarðanir hafi verið teknar um breytt deiliskipulag íbúðarbyggðar á svæðinu. Því hafi jafnvel verið haldið fram að um bindandi samkomulag hafi verið að ræða sem standi í vegi fyrir því að deiliskipulagi svæðisins verði breytt í framtíðinni, jafnvel þótt forsendur aðalskipulags hafi breyst. Þetta fái ekki staðist enda hafi sveitarstjórn enga heimild að lögum til að afsala sér skipulagsvaldi í hendur nágretta eða afmarkaðs hóps íbúa líkt og virðist hafa átt sér stað.

Sett sé spurningarmerki við bókun eins fulltrúa skipulagsráðs á fundi þess 31. janúar 2022 þar sem segi að í ljósi þess að ítarlegt samráð við íbúa næsta nágrennis hafi farið fram á síðasta kjörtímabili og lokið með málamiðlun, myndi fulltrúinn ekki samþykkja breytinguna kæmi

fram andstaða frá þeim sem hefðu átt hlut að máli á þeim tíma. Í þessari yfirlýsingu hafi fulltrúinn tekið fyrir fram afstöðu með þeim sem kynnu að lýsa andstöðu við tillöguna, óháð því hvort þeir ættu lögvarinna hagsmuna að gæta eða hvort athugasemdir þeirra væru reistar á málefnalegum grundvelli. Þessi framgangur sé í andstöðu við þær skyldur sem hvíli á kjörnum fulltrúum um að gegna starfi sínu af alúð og samviskusemi, sbr. 2. mgr. 24. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og um sjálfstæði í starfi, sbr. 25. gr. sömu laga. Að fá íbúðum á afmörkuðu svæði neitunarvald eigi ekkert skylt við íbúalýðræði. Ekki sé kunnugt um að nágrönnum hafi verið fengið slíkt íhlutunarvald við þær breytingar sem hafi verið gerðar að undanfögnu á skipulagi í Kópavogi, til dæmis svonefndra Traðarreita eystri og vestari, eða á Fannborgarreit og í Hamraborg.

Forsendur aðalskipulags hafi breyst og á bls. 52 í greinargerð Aðalskipulags Kópavogs 2019–2040 segi meðal annars: „Íbúðir, atvinna í Smára (Smárahverfi). Áætlað er að svæðið verði fullbyggt fyrir árið 2030. Svæðið hefur verið deiliskipulagt og uppbygging er komin vel á veg. Heildaríbúðarfjöldi í Smáranum (201 Smári og Nónhæð) er áætlaður um 700 í Smára og um 150 á Nónhæð. (Nónhæð er utan þróunarsvæðisins).“ Augljóst sé að þetta ákvæði væri merkingarlaust ef ekki fælist í því heimild til handa lóðarhafa eða framkvæmdaraðila til þess að fjölga íbúðum á svæðinu frá því sem áður hafi verið í deiliskipulagi þess, en erindi kæranda hafi einmitt lotið að því að fá deiliskipulagi svæðisins breytt til samræmis við nýtt aðalskipulag. Í gildandi deiliskipulagi Nónhæðar sé heildarfjöldi íbúða 140 í samræmi við þágildandi viðmið aðalskipulags og hafi því við gerð deiliskipulagsins verið fallið frá því að beita heimildum aðalskipulags um vikmörk sem heimili fjölgun eða fækkun íbúða frá tilgreindu viðmiði. Þegar viðmiðið hafi verið fært upp í 150 íbúðir í nýju aðalskipulagi hafi það falið í sér nýja heimild fyrir 10 íbúðum sem þýði í raun 9–12 íbúðir miðað við vikmörk $-10/+20\%$.

Samkvæmt ákvæði 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga skuli gildandi skipulagsáætlanir vera í innbyrðis samræmi og sé aðalskipulag rétt hærra en deiliskipulag. Af því leiði að laga eigi deiliskipulag að aðalskipulagi þegar svo sé ástatt sem í máli þessu. Það leiði einnig af þessari breytingu á aðalskipulagi að ekki sé lengur hægt að líta til málamiðlunar sem kunni að hafa komist á um deiliskipulag svæðisins, enda hafi sú málamiðlun dregið dóm af þágildandi aðalskipulagi svæðisins. Því séu forsendur brostnar fyrir þeirri málamiðlun sem sögð sé hafa náðst um breytt deiliskipulag Nónhæðar 2017.

Brotið hafi verið gegn andmæla-reglu 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, en kærandi eigi ríkra hagsmuna að gæta og því hefði borið að gefa honum kost á að koma að andmælum, einkum þegar fyrir hafi legið að meirihluti skipulagsráðs vildi hafna tillögunni. Einnig hafi verið brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. þar sem stjórnvaldi beri að velja vægasta úrræðið sem fyrir hendi sé til að ná því markmiði sem að sé stefnt. Í stað þess að synja erindinu hafi borið að kanna hvort sníða mætti af tillögunni þá agnúa sem bæjaryfirvöld teldu vera á henni að óbreyttu. Reglu um rökstuðning þar sem ákvarðanir skulu vera rökstuddar í samræmi við málmeðferðarreglur stjórnsýsluréttarins við meðferð þeirra hafi ekki verið fylgt. Ákvörðun bæjarráðs um að synja umsókninni hafi ekki verið studd neinum rökum og ekki sé vísað til umsagnar skipulagsdeildar sem sé að jafnaði gert þegar tekin sé afstaða til erinda um gerð deiliskipulags eða breytinga á því. Jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar hafi ekki verið gætt við meðferð málsins. Nágrönnum hafi verið fengið vald til að hafna skipulagstillögu á meðan ekki hafi verið hlustað á háværar og um margt réttmætar athugasemdir íbúa annarra svæða, sbr. t.d. nefnda Traðarreiti, Fannborgarreit og Hamraborg. Þá hafi ekki verið gætt jafnræðis gagnvart framkvæmdaraðilum þar sem gerðar hafi verið breytingar á öðrum deiliskipulögðum svæðum í nágrenni Nónhæðar til hagsbóta fyrir lóðarhafa, t.d. Hlíðarsmára 5–6, Holtasmára 1 og í deiliskipulagi Glæðheima. Bæjarráð hafi ekki tekið afstöðu til framkominna athugasemda og þar með ekki kannað rétt-

mæti þeirra. Málið hafi því ekki verið rannsakað í samræmi við lög og því hafi rannsóknarregla stjórnssýsluréttar ekki verið uppfyllt auk þess sem meðferð þess hafi að þessu leyti ekki verið í samræmi við 3. mgr. 41. gr. skipulagslaga.

Umsögn skipulagsdeildar hafi hvorki komið til umfjöllunar í skipulagsráði né í bæjarstjórn eða bæjarráði en hún hafi verið lögð fram á fundi skipulagsráðs 16. apríl, 16. maí og 30. maí 2022. Þá hafi engin umfjöllun farið fram á fundi bæjarráðs 21. júlí s.á. þar sem afgreiðsla skipulagsráðs var staðfest og erindinu hafnað, þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 41. gr. skipulagslaga þar sem segi að þegar frestur til athugasemda sé liðinn skuli sveitarstjórn taka tillöguna til umræðu að undangenginni umfjöllun skipulagsnefndar. Í þeirri umfjöllun skuli taka afstöðu til athugasemda sem borist hafi og þess hvort gera skuli breytingar á tillögunni. Þessi málsmeðferð hafi ekki verið í samræmi við lög og eigi að leiða til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Því sé ranglega haldið fram í umsögn skipulagsdeildar að hækkun byggingarreits úr 4 hæðum í 5 sé ekki í samræmi við hæðir aðliggjandi íbúðarbyggðar og umhverfisþátturinn borgarlandslag sé því metinn neikvæður á hverfið í heild. Á skipulagssvæðinu sé heimiluð blönduð byggð, meðal annars allt að 12 hæða háar byggingar, auk þess sem handan Smárahvammsvegar sem liggi að byggingarsvæði kæranda að austanverðu sé röð sex hæða húsa. Þá sé fyrirhuguð 5. hæð inndregin sem dragi mjög úr áhrifum hennar á umhverfið. Þessi ábending skipulagsdeildar hafi einungis varðað 5. hæð sem sé einungis lítill hluti tillögunnar. Gæta hefði átt meðalhófs og gefa kæranda kost á að breyta tillögunni hvað varðaði mögulega 5. hæð í stað þess að hafna tillögunni í heild. Að öðru leyti hafi í niðurstöðu skipulagsdeildar verið komist að þeirri niðurstöðu að áhrif umræddrar fjölgunar íbúða væru ýmist engin eða óveruleg auk þess sem því hafi verið hafnað að samráð eða samkomulag um fyrra skipulag ætti að standa í vegi fyrir umræddum breytingum. Þá hafi því verið hafnað að tillagan væri ekki nægilega rökstudd. Hefði umsögn skipulagsdeildar átt að leiða til þess að erindi kæranda hefði verið samþykkt en hvorki skipulagsráð né bæjarráð hafi fært fram nein rök fyrir þeirri niðurstöðu að hafna erindinu. Niðurstaða skipulagsdeildar hafi verið að skerðing á hagsmunum nágranna yrði ýmist engin eða óveruleg.

Málsrök Kópavogsbæjar: Af hálfu sveitarfélagsins er bent á að með þeirri ákvörðun að auglýsa tillögu að breytingu á deiliskipulagi hafi ekki falist samþykki sveitarfélagsins á breytingunni. Ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 feli í sér andmælarétt þeirra sem telji sig eiga hagsmuna að gæta vegna fyrirhugaðra deiliskipulagsákvæðana. Auglýsing á tillögu að breytingu á deiliskipulagi sé jafnframt þáttur í rannsókn máls af hálfu sveitarfélagsins. Skipulagslög geri ráð fyrir því að tillaga að breytingu á deiliskipulagi sé tekin til umræðu í bæjarstjórn þegar frestur til athugasemda sé liðinn að undangenginni umfjöllun skipulagsnefndar sem taki afstöðu til athugasemda sem borist hafi og þess hvort gera skuli breytingar á tillögunni.

Á kynningartíma skipulagstillögunnar hafi borist 31 athugasemd. Framkomnar athugasemdir og sjónarmið hafi gefið tilefni til að endurskoða tillöguna og hefði það leitt til þess að skipulagsráð hafnaði breytingunni sem bæjarráð hafi svo staðfest á fundi 21. júlí 2022. Ákvörðunin hafi meðal annars byggt á niðurstöðu umsagnar skipulagsdeildar þar sem fram hafi komið mat á því hvernig breytingartillaga félli að aðliggjandi byggð og yfirbragði Nónhæðar í heild hvað varðaði stærð, hlutföll, umferð, bílastæðapörf, útsýni og skuggamyndun. Mat skipulagsdeildar hefði verið sú að tillagan, sem hafi falið í sé hækkun byggingarreits úr 4 hæðum í 5, hafi ekki verið í samræmi við hæðir aðliggjandi byggðar sem leiða myndi til þess að umhverfisþátturinn borgarlandslag væri neikvæður varðandi hverfið í heild. Þá hafi það verið mat skipulagsdeildar

að tillagan myndi leiða til þess að aukinn skuggi félli á núverandi byggð við Arnarsmára 36-40 og því væru umhverfisáhrif af breytingartillögu fyrir Nónsmára 9-15 neikvæð.

Sú fullyrðing kæranda að brotið væri gegn jafnræðisreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og að nágrönnum hafi verið fengið vald til að hafna tillögunni sé rangt. Ákvörðunin hafi verið tekin í samræmi við ákvæði skipulagslaga og stjórnsýslulaga og hafi skipulagsvaldið verið í höndum bæjarstjórnar í samræmi við 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga en ekki nágranna. Í skipulagsvaldinu felist meðal annars heimild til að samþykkja eða hafna breytingu á deiliskipulagi að loknu heildarmati. Ákvörðun um að hafna tillögunni byggir á ákvæðum skipulagslaga sem veiti sveitarfélaginu ákveðið svigrúm í skjóli lögbundins skipulagsvalds til að móta byggðina á Nónhæð 1-7 og 9-15. Þá sé því hafnað að meint málamiðlun við nágranna Nónhæða hafi haft áhrif á ákvörðun um að hafna tillögu kæranda sem og að íbúum á afmörkuðu svæði hafi verið fengið neitunarvald.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Af hálfu kæranda kom fram að yfirlýsingar fulltrúa í skipulagsráði um að viðkomandi myndi ekki samþykkja breytinguna kæmi fram andstaða frá þeim sem hefðu átt hlut að máli á þeim tíma þegar skipulag svæðisins hafi verið til umfjöllunar svo og sambærileg bókun fulltrúa í bæjarstjórn á fundi bæjarstjórnar 8. febrúar 2022 hafi verið ómálefnalegar og gert auglýsingu umræddrar tillögu að marklausri sýndarmennsku. Gögn málsins sýni að fullyrðingar Kópavogsbæjar um að meint málamiðlun við gerð skipulags svæðisins á fyrri stigum hafi ekki haft áhrif á niðurstöðuna standist ekki skoðun. Umrædd málamiðlun hafi ráðið úrslitum um afstöðu einstakra fulltrúa í skipulagsráði og bæjarstjórn og þannig í raun ráðið úrslitum um afgreiðslu málsins.

Í málalíbúnaði sveitarfélagsins sé þess hvergi getið að í kærinni hafi verið bent á að aðalskipulagi hafði verið breytt þar sem fjölgun íbúða hafi verið heimiluð á svæðinu. Hefðu bæjaryfirvöld þurft að færa fyrir því sérstök rök að ekki bæri að líta til breytts aðalskipulags í málinu, sérstaklega þegar þess sé gætt að aðalskipulag gangi framar deiliskipulagi, sbr. 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Fullyrðingar um að niðurstaða málsins hafi byggst á niðurstöðu umsagnar skipulagsdeildar fáist ekki staðist enda hafi hvergi verið vísað til þeirrar umsagnar við afgreiðslu málsins auk þess sem umrædd umsögn hafi ekki falið í sér neina tillögu um niðurstöðu þess.

Niðurstaða: Skipulag lands innan marka sveitarfélags er í höndum sveitarstjórna skv. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og geta þær með því haft áhrif á og þróað byggð og umhverfi með bindandi hætti. Sveitarstjórnir annast og bera ábyrgð á gerð aðal- og deiliskipulags skv. 29. og 38. gr. sömu laga. Við beitingu þessara ákvæða ber að fylgja markmiðum skipulagslaga sem tíunduð eru í 1. gr. þeirra. Meðal þeirra markmiða er að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagar heildarinnar sé hafður að leiðarljósi, sbr. c-lið. Við töku ákvarðana um skipulagsmál ber sveitarstjórn sem endranær að gæta að málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttarins, m.a. hvað varðar rökstuðning ákvörðunar. Þá eru sveitarstjórnir jafnframt bundnar af lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins er felur m.a. í sér að með ákvörðun sé stefnt að lögmætum markmiðum. Að gættum þessum grundvallarreglum og markmiðum hefur sveitarstjórn mat um það hvernig deiliskipulagi skuli háttað og heimild til að breyta deiliskipulagi, sbr. 43. gr. skipulagslaga.

Samkvæmt 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga skulu gildandi skipulagsáætlanir vera í innbyrðis samræmi og er aðalskipulag rétt hærra en deiliskipulag. Eins og fram hefur komið var í eldra aðalskipulagi sem og gildandi deiliskipulagi Nónhæðar gert ráð fyrir uppbyggingu 140 íbúða á umræddum reit. Árið 2020 óskaði kærandi eftir að deiliskipulagi Nónhæðar yrði breytt þannig

að byggingarmagni og íbúðafjöldi svæðisins yrði breytt og þar yrði heimilt að byggja 150 íbúðir í stað 140, líkt og gildandi deiliskipulag kvað á um. Var erindi kæranda hafnað þar sem breytingin samræmdist ekki gildandi aðalskipulagi.

Í lok árs 2021 var Aðalskipulag Kópavogs 2019–2040 samþykkt og tók gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 30. desember s.á. Samkvæmt hinu nýja aðalskipulagi er heimilt að byggja 150 íbúðir á Nónhæð. Í greinargerð aðalskipulagsins eru reitirnir 201 Smári og Nónhæð tilteknir sem hluti af uppbyggingarsvæðum bæjarins. Á þessum tveimur reitum sé uppbygging komin vel á veg og gert sé ráð fyrir um 700 íbúðum í 201 Smára og um 150 á Nónhæð. Þá kemur fram að reiknað sé með að svæðið verði fullbyggt um eða fyrir 2030. Er þannig stefnt að því í aðalskipulagi að þær heimildir sem þar er kveðið á um varðandi byggingu íbúða verði fullnýttar fyrir árið 2030. Þá er þétting byggðar eitt af yfirlýstum meginmarkmiðum aðalskipulagsins. Sú breyting sem gerð var á aðalskipulagi hvað varðar íbúðarfjölda á hinu umdeilda svæði Nónhæðar úr 140 í 150 er því í samræmi við erindi kæranda frá 10. júní 2020.

Umsókn kæranda var tekin fyrir á fundi skipulagsráðs Kópavogsbæjar 30. maí 2022 og hafnað með fimm atkvæðum gegn tveimur. Kom engin rökstuðningur fram við ákvörðunina. Málinu var á fundinum vísað til afgreiðslu bæjarráðs og bæjarstjórnar. Á fundi bæjarráðs 21. júlí s.á. var niðurstaða skipulagsráðs staðfest með eftirfarandi bókun: „Bæjarráð staðfestir með 4 atkvæðum afgreiðslu skipulagsráðs og hafnar erindinu.“ Einn fulltrúi í bæjarráði sat hjá við atkvæðagreiðsluna. Hin kærða synjun á umsókn kæranda var ekki rökstudd að öðru leyti, en við meðferð málsins höfðu bæði nefndarmenn í skipulagsráði sem og fulltrúar í bæjarstjórn bókað í fundargerð að virða bæri málamiðlun og sátt sem gerð hefði verið við íbúa svæðisins við eldri deiliskipulagsbreytingu. Í málsrökum Kópavogsbæjar vegna kærums máls þessa er því hins vegar hafnað að meint málamiðlun við nágretta Nónhæðar hafi haft áhrif á ákvörðun um að hafna tillögu kæranda. Er þar vísað til þess að ákvörðunin hafi byggt á mati skipulagsdeildar þar sem meðal annars hefði komið fram að umhverfisáhrif af breytingartillögu fyrir Nónsmára 9–15 væru neikvæð. Í málsrökum bæjarins er þó ekki fjallað um að í umsögn skipulagsdeildar kom einnig fram að ekki væri um veruleg umhverfisáhrif að ræða á núverandi byggð af fyrirhuguðum breytingum að Nónsmára 1–7, þar sem hvorki félli skuggi á byggð né væri um útsýnisskerðingu að ræða.

Vegna sjónarmiða um meint vanhæfi eins nefndarmanns í skipulagsráði við meðferð máls þá athugast að slík störf kalla oftlega á að fulltrúar tjái sig um og taki afstöðu til margvíslegra málafna og verður að jata þeim tilhlýðilegt svigrúm til þess. Um leið verða nefndarmenn að gæta að því að ummæli þeirra séu ekki til þess falin að óhlutdrægni þeirra verði dregin í efa. Afstaða nefndarmannsins til tillögu að breyttu deiliskipulagi byggði á fyrri umfjöllun um svæðið innan skipulagsráðs, en með henni var litið hjá þeim breytingum sem síðan höfðu verið gerðar á aðalskipulagi.

Að gættum tilvitnuðum ákvæðum skipulagslaga, þeirri breytingu sem gerð hafði verið á aðalskipulagi Kópavogs fyrir Nónhæð sem og fyrirbyggjandi umsögn skipulagsdeildar í tilefni af framkomnum athugasemdum við kynningu skipulagstillögunnar hefði verið rík ástæða fyrir skipulagsráð og bæjarráð að færa fram rökstuðning fyrir þeirri afstöðu að synja um skipulagsbreytinguna. Hins vegar er ekki að finna slíkan rökstuðning í bókunum skipulagsráðs eða bæjarráðs við afgreiðslu hinnar kærðu ákvörðunar.

Með vísan til þess sem að framan er rakið er rökstuðningur hinnar kærðu ákvörðunar haldinn slíkum ágöllum að fallast verður á kröfu kæranda um ógildingu hennar.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun bæjarráðs Kópavogs frá 21. júlí 2022 um að hafna tillögu að breytingu á deiliskipulagi fyrir Nónsmára 1–7 og 9–15.

Ómar Stefánsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)