



Árið 2024, þriðjudaginn 16. apríl, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Ómar Stefánsson varaformaður, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 7/2024, kæra á ákvörðun byggingarfulltrúa Kópavogsbæjar frá 21. desember 2023 um að hafna umsókn um byggingarleyfi fyrir einbýlishúsi og stakstæðum bílskúr á lóðinni Kópavogsbraut 12.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 16. janúar 2024, er barst nefndinni sama dag, kæra Birgir Hrafn Birgisson og Unnur Ósk Pálsdóttir, lóðarhafar Kópavogsbrautar 12, þá ákvörðun byggingarfulltrúa Kópavogsbæjar frá 21. desember 2023 að hafna umsókn um byggingarleyfi fyrir einbýlishúsi og stakstæðum bílskúr á nefndri lóð. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og skipulagsráði gert að taka málið fyrir að nýju. Að auki er gerð krafa um endurgreiðslu vegna kostnaðar við byggingarleyfisumsóknina.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Kópavogsbæ 8. febrúar 2024.

Málavextir: Á fundi skipulagsráðs Kópavogsbæjar 15. ágúst 2022 var lögð fram fyrirspurn um breytt fyrirkomulag á lóðinni Kópavogsbraut 12. Í breytingunni fólst að á norðurhluta lóðarinnar yrði reist nýbygging, um 295 m² staðsteypt einbýlishús á einni hæð auk kjallara með aðkomu frá Meðalbraut. Bílastæðum yrði fjölgað úr tveimur í fjögur og nýtingarhlutfall hækkað úr 0,18 í 0,38. Ekki væri gert ráð fyrir því að lóðinni yrði skipt heldur yrði núverandi hús og fyrirhuguð nýbygging á sameiginlegri lóð. Var afgreiðslu erindisins frestað á fundinum með vísan til þess að unnið væri að þróun leiðbeininga og gæðaviðmiða fyrir skipulag og breytingar á lóðum og húsnæði. Fyrirspurnin var tekin fyrir að nýju á fundi skipulagsráðs 19. desember s.á. og var tekið jákvætt í að fyrirspurnin yrði unnin áfram skv. 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Umsókn um byggingarleyfi vegna umræddrar nýbyggingar var tekin fyrir á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 14. apríl 2023 og var umsókninni vísað til skipulagsráðs með vísan til 44. gr. skipulagslaga. Á fundi skipulagsráðs 5. júní s.á. var erindið tekið fyrir og samþykkt að umsókn um byggingarleyfi yrði grenndarkynnt. Bárust átta athugasemdir og ábendingar við grenndarkynninguna. Skipulagsráð tók málið fyrir á fundi 21. ágúst 2023 að lokinni grenndarkynningu og var málinu vísað til umsagnar skipulagsdeildar. Á fundi skipulagsráðs 20. nóvember s.á. var lögð fram breytt tillaga þar sem komið var til móts við athugasemdir sem bárust á kynningarátíma. Var hin fyrirhugaða nýbygging minnkuð um 30 m² og fór nýtingarhlutfall lóðar við það úr 0,35 í 0,33. Var afgreiðslu málsins frestað á fundinum.

Á fundi skipulagsráðs 4. desember 2023 var málið tekið fyrir að nýju og þar lögð fram umsögn skipulagsdeildar, dags. 1. s.m., sem og greinargerð lóðarhafa, dags. 12. ágúst 2022. Á fundinum

var umsókn lóðarhafa hafnað með vísan til umsagnar skipulagsdeildar. Í bókun ráðsins kom fram að tekið væri jákvætt í hugmyndir um þéttingu byggðar á svæðinu sem afmarkaðist af Skjólbraut í vestri, Kópavogsbraut í suðri og Meðalbraut í norðri. Eðlilegt væri að horfa til bæjarlands við Kópavogsbraut við slík áform. Að því leyti væri tekið undir umsögn skipulagssviðs um að svo viðamiklar breytingar sem sótt væri um kallaði á að stærra svæði væri undir við deiliskipulagsgerð. Tækifæri væru til þéttingar á svæðinu bæði til norðurs og suðurs. Var málinu vísað til afgreiðslu bæjarráðs og bæjarstjórnar. Á fundi bæjarráðs 7. desember 2023 var málinu vísað til afgreiðslu bæjarstjórnar sem staðfesti afgreiðslu skipulagsráðs á fundi sínum 12. s.m. Umsókn kæranda um byggingarleyfi var loks hafnað á afgreiðslu-fundi byggingarfulltrúa 21 s.m. með vísan til afgreiðslu skipulagsráðs og bæjarstjórnar.

Málsrök kæranda: Bent er á að markmið bæjaryfirvalda hafi um áratuga skeið verið að þetta byggð í Kópavogi. Fjölmörg dæmi séu um það í eldri hverfum bæjarins, svo sem á Kársnesi. Nýleg dæmi séu til staðar sem séu sambærileg hugmyndum kæranda um nýbyggingu á norðurhluta lóðarinnar Kópavogsbrautar 12.

Kærendur álíta að grenndarkynning tillögunnar hafi verið meingölluð og hafi athugasemdir nágranna lotið að því að skort hafi á rökstuðning fyrir henni. Við kynninguna hafi ekki fylgt minnisblað kæranda, dags. 2. desember 2022, sem hafi haft að geyma rökstuðning fyrir umsókninni. Að mati kæranda hefði grenndarkynningin verið í samræmi við 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 59. gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 ef minnisblaðið hefði verið látið fylgja. Þegar starfsmönnum skipulagsdeildar hafi verið bent á þetta hafi komið fram að minnisblaðið hefði verið fylgigagn með fyrirspurn kæranda til bæjarins á sínum tíma en ekki byggingarleyfisumsókninni. Ekki hafi verið gerð tilraun til að upplýsa þá aðila sem grenndarkynnt hafi verið fyrir hvernig hin fyrirhugaða bygging tengdist markmiðum aðalskipulags bæjarins til áratuga um þéttingu byggðar svo og rammaákvæðum þess eða hvað þá að fjallað væri um hana í samhengi við svonefnda „verkfærakistu“ fyrir þróun byggðar í Kópavogi sem hefði verið mjög upplýsandi.

Óskiljanlegt sé að starfsmenn skipulagsdeildar og að lokum bæjaryfirvöld hafi komist að þeirri niðurstöðu tveimur árum eftir að fyrirspurn kæranda hafi verið lögð fram „að svo veigamiklar breytingar sem lagðar eru til kalli á að stærra svæði sé skoðað líkt og gert er við deiliskipulagsgerð“ eins og segi í niðurstöðu umsagnar skipulagsdeildar sem skipulagsráð byggi afgreiðslu málsins á. Starfsmenn skipulagsdeildar hafi ekki gefið sér tíma til að sinna þeirri rannsóknarskyldu sem nauðsynleg sé í þeim málum sem deildin sinni og hafi tómlætið bitnað á leiðbeiningarskyldu gagnvart bæjaryfirvöldum. Kærendur hafi lagt sig fram við að vinna málið eftir þeim leiðbeiningum sem þeim hafi verið veittar og eytt miklum tíma og fjármunum í það. Ekki gangi upp að segja eftir á að svæðið umhverfis lóðina hefði átt að vinna samkvæmt annarri grein en 44. gr. skipulagslaga. Starfsmenn bæjarins hefðu átt að vita það þar sem skipulagsdeild hafi tekið sér nægan tíma til að skoða málið ítarlega þegar fyrirspurnin hafi verið send ásamt ítarlegum gögnum 8. ágúst 2022.

Í niðurstöðu umsagnar skipulagsdeildar hafi komið fram að umsóknin væri ekki að fullu leyti í samræmi við rammaákvæði aðalskipulags. Rammaákvæði aðalskipulagsins sé þríþætt en einungis þættir A og B ættu við byggingarleyfisumsóknina. Þá hafi bæjaryfirvöld samþykkt leiðbeiningar um gæði og breytingar á húsnaði eða lóð, svokallaða verkfærakistu fyrir þróun byggðar í bænum. Um væri að ræða gátlista sem lóðarhafar, hönnuðir, starfsmenn skipulagsdeildar og ráðamenn geti nýtt sér í umsóknarferli um breytingar í hverfum bæjarins. Fyrirspurn vegna nýbyggingarinnar hafi verið mátuð við þann gátlista.

Í rammaákvæði A1a í aðalskipulagi sé fjallað um nýtingarhlutfall. Þar komi fram að ef fyrirhugaðar séu nýbyggingar á einstökum lóðum þannig að byggingarmagn lóðarinnar eykst skuli nýtingarhlutfall hennar að jafnaði ekki vera hærra en meðaltal nýtingarhlutfalls nærliggjandi lóða. Meðalstærð lóða við Kópavogsbraut 8–18 sé 1.400 m² en um 670 m² við Meðalbraut 8–18. Í töflu 2–1 í greinargerð aðalskipulags komi fram viðmið um nýtingarhlutfall lóða eftir húsgerðum og er viðmið fyrir einbýlishúsalóðir 0,20–0,35. Núverandi nýtingarhlutfall Kópavogsbrautar 12 sé 0,18 en með tilkomu umræddrar nýbyggingar verði það 0,33. Meðaltals nýtingarhlutfall lóða við Kópavogsbraut 8–18 sé 0,19 en 0,33 við Meðalbraut 8–18. Meðalnýtingarhlutfall lóða, bæði Kópavogsbrautar og Meðalbrautar, sé því 0,24. Þá sé bent á að nýtingarhlutfall Meðalbrautar 14 sé 0,34 og Meðalbrautar 16 sé 0,33. Yrði nýtingarhlutfall Kópavogsbrautar 12 með umræddri nýbyggingu því svipað þeim lóðum. Þá sé bent á tvö dæmi um nýbyggingar, Kópavogsbraut 59 og Hlíðarveg 31, þar sem nýtingarhlutfall sé 0,28, vel yfir meðaltali nærliggjandi lóða.

Í rammaákvæði A1c sé fjallað um byggingarlínur. Þar komi fram að nýbygging skuli að jafnaði liggja innan línu sem dregin sé milli húsa sitthvoru megin. Þá sé miðað við meginform aðalbyggingar á viðkomandi lóð. Ljóst sé að fyrirhuguð nýbygging muni liggja utan byggingarlínu en eins og orðalag aðalskipulags sé háttað sé ekki um fortakslaust ákvæði að ræða og vísað sé til nýlegra dæma, annars vegar nýbyggingu við Hlíðarveg 31 og hins vegar Ásbraut 1, en báðar þessar byggingar fari út fyrir byggingarlínu sbr. rammaákvæði A1c. Umrætt rammaákvæði hafi einnig verið í eldra aðalskipulagi og því ekki um nýmæli að ræða.

Kærendur hafi kynnt áform sín fyrir aðliggjandi lóðarhöfum á frumstigi og viðbrögð þeirra hafi verið að leggjast ekki gegn því að hugmyndin yrði unnin áfram. Þá fyrst hafi fyrirspurn verið lögð fyrir skipulagsyfirvöld bæjarins. Leiða meggi líkum að því að ef kynnt tillaga að byggingarleyfi hefði ekki verið jafn slæg af hálfu bæjarins hefðu færri ábendingar borist. Byggt sé beggja vegna í mörgum götum bæjarins sem séu þrengri eða jafn þröngar og Meðalbraut. Meðalbraut sé með 5,7 m breiða akbraut en víða í suðurhlíðum Kópavogs séu húsagötur 5 m breiðar, t.d. í Fagrahjalla, Furuhjalla o.fl. Í umsögn skipulagsdeildar komi fram að fyrirhuguð aðkoma að nýbyggingunni frá Meðalbraut þrengi aðkomu annarra íbúa við götuna. Síðar í umsögninni segi hins vegar einnig að þetta sé sambærilegt í mörgum götum bæjarins og þar gildi tillitssemi sem og svo oft í samskiptum manna í millum. Þá sé gert ráð fyrir bílastæðum innan lóðar við Melbraut og ætti fjölgun innkeyrslna ekki að hafa mikil áhrif á hvort hægt sé að leggja tímabundið í götu.

Rammaákvæði aðalskipulagsins séu ekki fortakslaus hvað varði nýtingarhlutfall, byggingarlínur, byggðarmynstur o.s.frv. líkt og þau séu sett fram í gildandi skipulagi og nýleg dæmi sanni það. Þrátt fyrir að um matskennda ákvörðun sé að ræða þá hljóti bærinn að vera bundinn af lögmatísreglu stjórnsýsluréttar og stjórnsýslulögum nr. 37/1993, eins og hvað varði III. kafla laganna þar sem fjallað sé um leiðbeiningarskyldu, málshraða, rannsóknarskyldu, meðalhóf og jafnræði í afgreiðslu einstakra mála. Þrátt fyrir að ákvarðanir í skipulagsmálum geti verið matskenndar þá geti bæjaryfirvöld ekki hagað sér eins og þeim sýnist við afgreiðslu mála. Þess sé krafist að bæjaryfirvöldum verði gert að taka málið fyrir að nýju þar sem ákvörðunin byggir meðal annars á ómálefnalegum og ólögum sjónarmiðum sem m.a. komi fram í umsögn skipulagsdeildar og vísað sé til sem grundvöll ákvörðunar skipulagsráðs og bæjarstjórnar.

Málsrök Kópavogsbæjar: Vísað er til þess að lóðin Kópavogsbraut 12 sé samkvæmt Aðalskipulagi Kópavogs 2019–2040 staðsett á íbúðarsvæði ÍB–1 Kársnes. Svæðinu sé lýst sem nokkuð fastmótaðri byggð í eldri hverfum bæjarins á ódeiliskipulögðum svæðum og byggðin alla jafna 1–3 hæðir. Þá séu yfirlýst markmið fyrir Kársnesið m.a. að stuðla að því að draga úr

neikvæðum áhrifum umferðar og auka sjálfbærni með vistvænum áherslum. Jafnframt sé lögð áhersla á að yfirbragði byggðar og sérkennum hverfisins sé viðhaldið á afmörkuðum götu-reitum á Kársnesi og því skuli fyrirhugaðar breytingar á einstökum lóðum eða hluta götoreita á Kársnesi ekki raska heildaryfirbragði aðliggjandi byggðar þar sem meðal annars sé gætt samræmis í götumynd og hlutföllum bygginga. Þessi markmið eigi ekki við um þróunarsvæði eða þar sem unnið sé að nýju deiliskipulagi. Þétting byggðar sé eitt af meginmarkmiðum gildandi aðalskipulags bæjarins. Í rammahluta aðalskipulagsins, sem hafi það að markmiði að útfæra nánari markmið fyrir hvern bæjarhluta, séu sett fram rammaákvæði sem ætlað sé að stýra byggðarþróun á ódeiliskipulögðum svæðum í þegar byggðum hverfum. Umrædd rammaákvæði séu þrjú; A. Almenn rammaákvæði fyrir öll hverfi Kópavogs, B. Rammaákvæði fyrir Digranes og Kársnes á ódeiliskipulögðum svæðum og C. Sértæk rammaákvæði fyrir heildstaða byggð á fjórum afmörkuðum svæðum. Lóð nr. 12 við Kópavogsbraut sé staðsett á ódeiliskipulögðu svæði og þau rammaákvæði sem eigi við um lóðina heyri því undir flokka A og B auk markmiðs aðalskipulags um þéttingu byggðar.

Erindi kæranda hafi verið grenndarkynnt í samræmi við 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og ekki sé fallist á þá staðhæfingu að málsmeðferð grenndarkynningarinnar hafi verið ófullnægjandi. Tilgangur grenndarkynningar sé að kynna fyrirhugaðar breytingar, hvort sem um sé að ræða byggingarleyfi eða óverulega deiliskipulagsbreytingu með þeim hætti að nágrannar og aðrir hagsmunaaðilar geti áttað sig á því hvort fyrirhuguð breyting hafi slík grenndaráhrif að þeir telji ástæðu til að tjá sig um hana. Það sé því markmiðið að kynningargögn gefi hagsmunaaðilum færi á að átta sig á staðsetningu og ásýnd fyrirhugaðrar byggingar. Á kynningaruppdrættinum hafi verið að finna greinargóða byggingarlýsingu þar sem fyrirhugaðri byggingu var lýst. Þá hafi þar einnig verið að finna afstöðumynd sem sýndi staðsetningu byggingarinnar á lóðinni sem og myndir af ásýnd hússins frá öllu hliðum. Það hafi verið mat skipulagsyfirvalda að gögnin gæfu fullnægjandi sýn á fyrirhugaða nýbyggingu og mögulegum grenndaráhrifum sem henni gætu fylgt. Það að grunnmynd efri hæðar hússins hafi ekki fylgt með í kynningaruppdrætti hafi að mati skipulagsyfirvalda ekki verið grundvallarforsenda fyrir því að gefa hagsmunaaðilum rétta sýn á grenndaráhrif fyrirhugaðrar nýbyggingar.

Niðurstaða skipulagsyfirvalda, sem hafi orðið til þess að erindinu hafi verið hafnað af byggingarfulltrúa, hafi vissulega verið sú að erindið væri ekki að öllu leyti í samræmi við rammaákvæði aðalskipulags. Skipulagsyfirvöldum beri að taka mið af meginreglum stjórnsýsluréttar, þar með talið meðalhófi. Þegar skipulagsráð hafi samþykkt að hleypa málinu áfram í grenndarkynningu og leita sjónarmiða nærliggjandi lóðarhafa hafi það meðal annars verið gert á þeim forsendum að kærundur hafi staðhæft að næstu nágrannar litu jákvætt á framlagða tillögu. Af því tilefni hafi skipulagsráð verið tilbúið að skoða hvort ástæða væri til að taka jafn fordæmisgefandi ákvörðun sem gæti jafngilt heildarendurskoðun á skipulagi lóða við Meðalbraut og Kópavogsbraut. Hafi verið tekin ákvörðun um að kynna erindið formlega fyrir hagsmunaaðilum og kanna umhverfi og forsendur fyrir slíkri ákvörðun betur í samræmi við meginreglu stjórnsýsluréttar um rannsóknarskyldu stjórnvalda. Það að skipulagsyfirvöld hleypi erindi áfram í grenndarkynningu eða auglýsingu feli ekki í sér endanlega afstöðu þeirra til erindisins. Það sé aðeins hluti af rannsóknarskyldu og góðum stjórnsýsluháttum að vinna erindið áfram með ítarlegum hætti.

Rannsóknarskyldu hafi verið sinnt við meðferð málsins með ítarlegum hætti og það sama megi segja um leiðbeiningarskyldu. Ítarleg samskipti hafi verið við kærundur frá upphafi ferlisins og meðal annars hafi starfsmenn skipulagsdeildar fundað í tvígang með kærendum að lokinni grenndarkynningu með það að markmiði að reyna að koma til móts við athugasemdir en jafnframt til þess að leiðbeina kærendum um að móta tillöguna betur að rammaákvæðum

aðalskipulags. Lagðar hafi verið fram tillögur að breytingum til þess að draga úr grenndaráhrifum og aðlaga að rammaákvæðum. Þeim tillögum hafi verið hafnað af kærendum. Þó svo þeir hafi verið tilbúnir að draga lítilla úr umfangi og byggingarmagni hafi það verið mat skipulagsyfirvalda að þær breytingar dygðu ekki til að skipulagsyfirvöld væru tilbúin að samþykkja erindið.

Ómálefnalegt sé að miða upphaf málsmeðferðarinnar við framlagningu fyrirspurnar. Miklu frekar ætti að miða við dagsetningu byggingarleyfisumsóknar, þ.e. upphaf formlegrar meðferðar stjórnsýsluerindisins sem hafi haft í för með sér endanlega ákvarðanatöku í málinu. Erindinu hafi upphaflega verið skilað inn til byggingarfulltrúa og mótttekið af hans hálfu 15. mars 2023. Ekki hafi verið hægt að senda erindið áfram til skipulagsráðs fyrr en búið hafi verið að leiðrétta teikningar í samræmi við athugasemdir byggingarfulltrúa. Hafi leiðréttar teikningar verið móttæknar 31. s.m. og erindinu vísað til skipulagsráðs 14. apríl s.á. samkvæmt hefðbundnu verklagi byggingarfulltrúa. Frá því erindinu hafi verið vísað til skipulagsráðs voru einungis haldnir tveir fundir hjá ráðinu áður en málið var samþykkt til grenndarkynningar. Það teljist ekki óeðlilegur tími fyrir vinnu starfsfólks skipulagsdeildar við að undirbúa erindi fyrir ákvörðun skipulagsráðs af þessari stærðargráðu. Frá því málið hafi verið samþykkt til grenndarkynningar og þar til lokaákvörðun hafi verið tekin í málinu hafi liðið rúmir sex mánuðir. Það verði að teljast eðlilegur málshraði þegar um byggingar- og skipulagsmál sé að ræða.

Ekki hafi reynst fótur fyrir fullyrðingum kæranda um jákvæða afstöðu nágranna. Þvert á móti hafi borist hörð mótmæli frá nokkrum þeirra. Þá liggi fyrir að tillagan hafi ekki samræmst að fullu rammaákvæðum aðalskipulags sem beri að líta til við byggðarþróun í grónum og ódeili-skipulögðum hverfum. Þar megi helst nefna rammaákvæði er varði meðalnýtingarhlutfall og byggingarlínu í viðkomandi götu. Líkt og fram hafi komið í umsögn skipulagsdeildar myndi fyrirhuguð nýbygging hafa í för með sér að nýtingarhlutfall lóðarinnar færi úr 0,18 í 0,33. Meðalnýtingarhlutfall lóða við Kópavogsbraut 2-22 sé 0,17 og meðalnýtingarhlutfall stærra svæðis, þ.e. Kópavogsbrautar og Meðalbrautar, sé 0,24. Ljóst sé að nýtingarhlutfall Kópavogsbrautar 12 sé yfir meðalnýtingarhlutfalli á svæðinu. Þó sé að finna lóðir við Meðalbraut sem séu með sambærilegt nýtingarhlutfall og gert sé ráð fyrir með fyrirhugaðri nýbyggingu við Kópavogsbraut 12. Hins vegar sé vert að benda á að lóðarhafi hafi óskað eftir því að lóðinni yrði ekki skipt í tvær lóðir. Ef lóðinni yrði skipt upp yrði nýtingarhlutfall að hækka upp í 0,47. Það hafi verið staðfest með úrskurði úrskurðarnefndarinnar að þegar vikið sé frá því sem almennt gerist á nærliggjandi lóðum geti það ekki talist í samræmi við rammaákvæði aðalskipulags. Þá hafi umrædd nýbygging það í för með sér að ný byggingarlína muni myndast. Slík breyting myndi veita fordæmi fyrir næstu hús við Kópavogsbraut til að fara í slíkar breytingar. Það hafi verið mat sveitarfélagsins að slík breyting á byggðarmynstri myndi kalla á að lóðum yrði skipt upp og myndu nýjar lóðir þá tilheyra Meðalbraut en ekki Kópavogsbraut og myndi götmynd Meðalbrautar þar af leiðandi breytast og umferð aukast. Myndu slíkar breytingar þá jafnframt hafa áhrif á nýtingarhlutfall lóðanna. Eftir á að hyggja hefði að öllum líkindum ekki verið ástæða til að hleypa erindinu áfram í kynningu þar sem það hafi ekki samræmst rammaákvæðum aðalskipulags að fullu.

Þau fordæmi sem kærendur hafi haldið fram að eigi við séu ekki sambærileg en einnig sé bent á að þau hafi verið samþykkt í gildistíð Aðalskipulags Kópavogs 2012–2024 og sé búið að útfæra rammaákvæði Aðalskipulags Kópavogs 2019–2040 með ítarlegri hætti. Málsmeðferð hinnar kærðu ákvörðunar hafi verið í fullu samræmi við gildandi lög og reglur og byggð á málefnalegum rökum.

Viðbótarathugasemdir kærenda: Ein megin ástæða þess að óskað hafi verið eftir byggingarleyfi sé meginmarkmið gildandi aðalskipulags Kópavogs sem sé þétting byggðar. Í minnisblaði frá nóvember 2022 sem fylgt hafi byggingarleyfisumsókninni hafi verið gerður samanburður á rammahluta aðalskipulags og verkfærakistu um þróun byggðar. Minnisblaðið hafi verið unnið í þeim tilgangi að gefa hagsmunaaðilum sýn á grenndaráhrif fyrirhugaðrar nýbyggingar og því hafi verið miður að gögnin hafi ekki fylgt með þegar málið hafi verið sent til grenndarkynningar og síðar tekið fyrir í skipulagsráði. Ein athugasemd nágranna við grenndarkynningu hafi verið á þá leið að skort hafi rökstuðning með umsókn um byggingarleyfi. Þann rökstuðning hafi meðal annars mátt finna í umræddu minnisblaði.

Í kynningarbréfi bæjaryfirvalda sem sent hafi verið vegna grenndarkynningar hafi komið fram: „Sótt er um leyfi fyrir byggingu annars einbýlishúss með bílageymslu á lóðinni, norðan núverandi húss, alls 255m² á tveimur hæðum“. Þessi setning hafi verið villandi og gert það að verkum að gerð hafi verið athugasemd að um „þriggja hæða varðturn“ væri að ræða, þegar í raun væri einungis um að ræða eina hæð auk kjallara. Öllum nauðsynlegum gögnum hafi verið skilað til bæjarins áður en grenndarkynning hafi farið fram, þar með talið grunnmyndum bæði af hæð og kjallara hússins. Lesa megí úr orðum sveitarfélagsins að það skipti máli hvort umsækjendur sjálfir eða þriðji aðili sendi inn gögn til að þau hljóti viðhlítandi meðferð og nái inn í grenndarkynningu. Kærendur geti ekki borið ábyrgð á því að starfsmönnum sveitarfélagsins yfirsjáist að láta hluta gagna fylgja með og það hljóti að vera hægt að gera þá kröfu að í grenndarkynningu fái nágrannar sem skýrasta mynd af fyrirhugaðri byggingu, m.a. með grunnmynd af bæði hæð og kjallara hússins.

Þær athugasemdir sem fram hafi komið við grenndarkynningu verði ekki talin hörð mótmæli líkt og sveitarfélagið haldi fram. Það hafi vissulega borist athugasemdir eins og við hafi verið að búast þegar ráðist sé í breytingar í eldri byggðum. Þarna megí vísa til vankanta á grenndarkynningu sem og þess tíma sem leið frá því að kærendur hafi rætt hugmyndir sínar við nágranna þar til málið hafi verið grenndarkynnt. Þá hafi sveitarfélagið ekki haft samband til að finna einhvern flöt til samvinnu í málinu.

Farið hafi verið ítarlega yfir nýtingarhlutfall lóðarinnar samanborið við nærliggjandi lóðir sem bærinn hafi skautað framhjá þegar fullyrt sé að sambærilegar lóðir sé að finna á Meðalbraut. Rétt sé að þrjár lóðir séu með herra nýtingarhlutfall, Meðalbraut 10, 14 og 18 og ein með sama nýtingarhlutfall, Meðalbraut 16.

Það hafi verið fyrir tilstilli skipulagsdeildar að kosið hafi verið að skipta lóðinni ekki upp. Skipulagsdeild hafi ekki fyrr en á allra síðustu stigum málsins komið með tillögu um að skipta henni upp. Kærendur hafi frá upphafi óskað eftir leiðbeiningum og tillögum frá Kópavogsbæ og tekið þær til greina við vinnslu málsins. Það hafi hins vegar orðið mikil breyting á viðmóti og farið að skorta á leiðbeiningar þegar nýr starfsmaður hafi tekið við málinu í maí 2023. Það hafi margsinnis verið ítrekað að kærendur væru opnir fyrir öllum tillögum, óskað hafi verið eftir leiðbeiningum til að mæta athugasemdum nágranna og komast að málamiðlun.

Fullyrðingar bæjaryfirvalda um að ekki hefði verið ástæða til að hleypa erindinu áfram í kynningu þar sem það hafi ekki samræmst að fullu rammaákvæðum séu alvarlegar í ljósi þeirrar vinnu og tilheyrandi kostnaðar sem það hafi skapað. Það sé eðlilegt að ekki séu allir íbúar í nærumhverfi sammála þeim breytingum sem gerðar yrðu á lóðinni en það sé óhjákvæmilegt að breytingar hafi áhrif. Því hafi verið bent á dæmi þar sem vel hafi til heppnast í gömlum og grónum götum.

Illa hafi verið staðið að vinnslu málsins og því sé mótmælt að málið hafi verið unnið ítarlega. Gögn málsins sýni ítrekuð samskipti að frumkvæði kæranda og skort á leiðbeinandi svörum. Til viðbótar við kröfu um endurupptöku sé því gerð krafa um endurgreiðslu kostnaðar vegna allrar þeirrar vinnu sem hafi átt sér stað í kringum umsóknarferlið allt frá tímavinnu kæranda, vinnu arkitekts og umsýslugjalds sem reitt hafi verið af hendi.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um lögmæti þeirrar ákvörðunar byggingarfulltrúa Kópavogsbæjar að synja kærendum um byggingarleyfi fyrir einbýlishúsi og stakstæðum bílskúr á lóðinni Kópavogsbraut 12. Á lóðinni er fyrir einbýlishús og bílskúr. Byggingarleyfisumsóknin var grenndarkynnt íbúum nærliggjandi húsa en ekki liggur fyrir deiliskipulag fyrir svæðið.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er það hlutverk nefndarinnar að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Í samræmi við þetta tekur úrskurðarnefndin lögmæti kærðrar ákvörðunar til endurskoðunar en tekur ekki nýja ákvörðun. Þá tekur nefndin ekki afstöðu til bótakrafna, svo sem um um greiðslu kostnaðar vegna stjórnsýslumáls. Verður því einungis tekin afstaða til ógildingarkröfu kæranda í máli þessu.

Samkvæmt 2. mgr. 37. gr skipulagslaga nr. 123/2010 gildir sú meginregla að gera skal deiliskipulag fyrir svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar. Finna má undantekningu frá þeirri meginreglu í 1. mgr. 44. gr. laganna þar sem segir að þegar sótt er um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag og deiliskipulag liggur ekki fyrir geti sveitarstjórn eða sá aðili sem heimild hefur til fullnaðarafgreiðslu mála, sbr. 6. gr., ákveðið að veita megí leyfi án deiliskipulagsgerðar ef framkvæmdin er í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Skal skipulagsnefnd þá láta fara fram grenndarkynningu. Ef greind skilyrði 1. mgr. 44. gr. eru ekki uppfyllt er ekki heimilt að beita ákvæðum um grenndarkynningu og ber þá að deiliskipuleggja viðkomandi svæði í samræmi við 2. mgr. 37. gr. laganna.

Á fundi skipulagsráðs 19. desember 2022 var tekið jákvætt í hugmyndir kæranda og að þær yrðu unnar áfram skv. 44. gr. skipulagslaga en ákvörðun bæjaryfirvalda um að synja kærendum um byggingarleyfi var studd þeim rökum að umsóknin væri ekki að öllu leyti í samræmi við rammaákvæði Aðalskipulags Kópavogs 2019–2040. Jafn viðamiklar breytingar og sótt væri um kölluðu á að stærra svæði yrði undir við deiliskipulagsgerð.

Í greinargerð Aðalskipulags Kópavogs 2019–2040 er að finna almenn rammaákvæði sem gilda um þegar byggð hverfi. Rammaákvæðunum er skipt upp í þrjá flokka, en byggingarleyfisumsókn sú sem kæra þessi varðar fellur undir flokka A og B. Í flokki A er að finna eitt almennt rammaákvæði sem skipt er upp í þrennt og á við öll hverfi Kópavogs, en í flokki B eru þrjú ákvæði sem eiga við um Digranes og Kársnes á ódeiliskipulögðum svæðum.

Samkvæmt rammaákvæði A1a skal byggingarmagn nýbygginga að jafnaði ekki vera hærra en sem nemi meðalnýtingarhlutfalli nærliggjandi lóða. Nýtingarhlutfall á lóð Kópavogsbrautar 12 er nú 0,18 en með tilkomu umræddrar nýbyggingar myndi það hækka í 0,33. Meðalnýtingarhlutfall nálægra lóða á Kópavogsbraut og Meðalbraut er 0,24. Meðalnýtingarhlutfall á Kópavogsbraut 8, 10, 12, 14, 16 og 18 er einungis 0,19 en meðalnýtingarhlutfall á Meðalbraut 8–18 er 0,33. Það skýrist að miklu leyti af því að meðalstærð lóða á Meðalbraut er um helmingur þess sem er á Kópavogsbraut eða 670 m² á móti 1.390 m². Er því ljóst að um mun meira byggingarmagn er að ræða með hinni fyrirhuguðu nýbyggingu á lóð Kópavogsbrautar

12 en er á lóðum Meðalbrautar þrátt fyrir sambærilegt nýtingarhlutfall þar sem umrædd lóð er tvöfalt stærri. Meðalnýtingarhlutfall lóða á Meðalbraut einni verður því ekki talið eiga við sem mælikvarði á meðalnýtingarhlutfalli nærliggjandi lóða. Verður að telja að nýtingarhlutfall með umræddri nýbyggingu sé ekki í samræmi við rammaákvæði A1a um að byggingarmagn nýbyggingar verði að jafnaði ekki hærra en meðaltal nýtingarhlutfalls nærliggjandi lóða.

Í rammaákvæði A1c kemur fram að nýbygging á lóð skuli að jafnaði liggja innan línu sem dregin sé á milli húsa sitt hvoru megin við. Staðsetning fyrirhugaðrar nýbyggingar er á norðurhluta lóðar Kópavogsbrautar 12 en núverandi bygging á lóðinni er í beinni línu með öðrum húsum sunnan megin Kópavogsbrautar. Er ekkert annað hús í götunni í línu við hina umræddu nýbyggingu. Eins og kærendur benda á er ákvæðið ekki ófrávíkjanlegt, en horfa þarf til þess að umrædd bygging myndi í raun tilheyra götumynd Meðalbrautar en við þá götu, þar sem hún liggur norðan Kópavogsbrautar, er einungis byggt norðan megin götunnar. Væri því um að ræða verulega stefnubreytingu hvað varðar skipulag byggðar við Meðalbraut og væri byggingin ekki í samræmi við byggðamynstur líkt og 44. gr. skipulagslaga gerir kröfu um.

Ljóst er af því sem að framan hefur verið rakið að umrædd umsókn um byggingarleyfi uppfyllti ekki rammaákvæði gildandi aðalskipulags og var bæjaryfirvöldum því ekki heimilt að samþykkja hana á grundvelli grenndarkynningar samkvæmt 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga enda er heimild til grenndarkynningar samkvæmt ákvæðinu bundin því skilyrði að umsókn sé í samræmi við aðalskipulag. Mögulegir annmarkar á grenndarkynningunni, svo sem kærendur byggja á, hafa ekki áhrif á niðurstöðu málsins enda voru skilyrði til grenndarkynningar á grundvelli 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga ekki uppfyllt.

Verður af framangreindum ástæðum ekki fallist á kröfu um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúa Kópavogsbæjar frá 21. desember 2023 um að hafna umsókn um byggingarleyfi fyrir einbýlishúsi og stakstæðum bílskúr á lóðinni Kópavogsbraut 12.

Ómar Stefánsson (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)