Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Árið 2023, þriðjudaginn 12. desember, 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. 109/2023, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Kópavogs frá 27. júní 2023 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Kársneshafnar vegna reits 13.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 12. september 2023, er barst nefndinni sama dag, kæra Bóas Hallgrímsson, Þinghólsbraut 75, Ingibjörg Guðmundsdóttir, Þinghólsbraut 76, Eggert Matthíasson, Þinghólsbraut 78, Oddur Ingólfsson, Þinghólsbraut 80 og Hannes Hauksson, Þinghólsbraut 82, þá ákvörðun bæjarstjórnar Kópavogs frá 27. júní 2023 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Kársneshafnar vegna reits 13. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Kópavogsbæ 6. október 2023.

Málavextir: Hinn 22. september 2014 var á fundi skipulagsnefndar Kópavogsbæjar samþykkt að hefja vinnu við gerð deiliskipulags fyrir vesturhluta Kársness. Á fundi nefndarinnar 18. janúar 2016 voru lögð fram drög að skipulagslýsingu fyrir þróunarsvæðið á Kársnesi. Þá var á fundi nefndarinnar 27. júní s.á. greint frá því að tillagan *Spot on Kársnes* hefði hlotið verðlaun í skipulagssamkeppninni Nordic Built Cities um framtíðarskipulag Kársness. Tillaga að deiliskipulagslýsingu fyrir þróunarsvæðið á Kársnesi var lögð fram og samþykkt á fundi skipulagsnefndar 17. október 2016. Gerði skipulagslýsingin m.a. ráð fyrir að heildarbyggingarmagn á reit 13 yrði 18.700 m^2 fyrir atvinnuhúsnæði, íbúðir og bílakjallara. Var afgreiðsla nefndarinnar staðfest á fundi bæjarstjórnar 25. s.m. Skipulagslýsingin var kynnt 23. nóvember 2016 með athugasemdafresti til 22. desember s.á. Á fundi skipulagsráðs 6. febrúar 2017 var skipulagslýsingin tekin fyrir að nýju og samþykkti ráðið að hefja mætti vinnu við gerð deiliskipulags á reitum 5, 8, 9, 12 og 13 á þróunarsvæðinu.

Hinn 20. nóvember 2017 var á fundi skipulagsráðs lagt fram erindi Vinabyggðar ehf. um fyrirhugað fyrirkomulag deiliskipulagsvinnu vegna reits 13 á þróunarsvæðinu á Kársnesi. Fram kom í fundargerð að tillagan gengi út á að skipta ferlinu í tvo áfanga á þann hátt að í fyrri áfanga yrði efnt til lokaðrar samkeppni og tillaga valin í samráði við skipulagsráð. Í seinni áfanga yrði endanleg deiliskipulagstillaga unnin. Ekki liggur fyrir í fundargerðum Kópavogsbæjar að skipulagsráð eða bæjarstjórn hafi samþykkt þá tillögu, en í bréfi bæjarins til Skipulagsstofnunar 21. júní 2021 segir um framhald skipulagsvinnunnar: „Að frumkvæði skipulagsyfirvalda fól Vinabyggð fjórum hönnuðum að koma með tillögur að deiliskipulagi á svæðinu sem samræmdust ákvæðum í skipulagslýsingu. Varð tillaga Atelier arkitekta hlutskörpust að mati skipulagsyfirvalda.“

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Á fundi skipulagsráðs 21. september 2020 var tillaga Atelier arkitekta lögð fram en sú tillaga gerði ráð fyrir að núverandi atvinnuhús á svæðinu yrðu fjarlægð og íbúðarhús byggð í þeirra stað. Í fundargerð kom m.a. fram að gert væri ráð fyrir að heildarfjöldi íbúða yrði 160 á 2–5 hæðum og að heildarbyggingarmagn á svæðinu yrði 18.950 m^2 ofanjarðar og 2.800 m^2 neðanjarðar fyrir A-rými en 24.730 m^2 ofanjarðar og 5.700 m^2 neðanjarðar fyrir A- og B-rými. Sveitarfélagið fundaði með íbúum á nærliggjandi svæði 22. október 2020 vegna deiliskipulagstillögunnar. Á fundi skipulagsráðs 21. desember s.á. var greint frá stöðu mála og samráði við lóðarhafa á aðliggjandi lóðum varðandi framkomna tillögu. Samráðsfundur var haldinn með íbúum á nærliggjandi svæði 8. mars 2021. Hinn 6. september s.á. var tillagan tekin fyrir að nýju á fundi skipulagsráðs en afgreiðslu frestað. Meirihluti ráðsins samþykkti svo á fundi 18. október s.á. að framlögð vinnslutillaga að breyttu deiliskipulagi yrði kynnt fyrir íbúum, umsagnaraðilum og öðrum hagsmunaaðilum í samræmi við 4. mgr. 40. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Vinnslutillagan var auglýst 6. nóvember 2021 með athugasemdafresti til 17. desember s.á. auk þess sem dreifibréfi, dags. 8. nóvember s.á., var dreift í nærliggjandi hús. Var kynningartími síðar framlengdur til 17. febrúar 2022. Að kynningu lokinni tók skipulagsráð tillöguna fyrir að nýju á fundi 28. s.m. en afgreiðslu málsins var frestað og vísað til úrvinnslu skipulagsdeildar.

Hinn 14. mars 2022 var vinnslutillagan tekin fyrir á fundi skipulagsráðs. Samþykkti meirihluti ráðsins að vinna yrði hafin að gerð tillögu að breyttu deiliskipulagi fyrir reit 13 á grundvelli framlagðrar vinnslutillögu og umsagna, athugasemda og ábendinga sem fram hefðu komið á kynningartíma. Var erindið lagt fram til kynningar á fundi bæjarstjórnar 22. s.m. Á fundi skipulagsráðs 4. apríl s.á. var tillaga að breyttu deiliskipulagi reits 13 lögð fram en í minnisblaði er fylgdi tillögunni kom fram að þær breytingar hefðu verið gerðar frá vinnslutillögunni að byggingarmagn hefði minnkað úr 26.675 m^2 í 24.995 m^2, íbúðum fækkað úr 160 í 150 og landfylling yrði 730 m^2 í stað 1.700 m^2. Samþykkti meirihluti ráðsins að auglýsa framlagða tillögu með vísan til 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Á fundi bæjarstjórnar 12. s.m. var afgreiðslan samþykkt með meirihluta atkvæða. Tillagan var auglýst 4. júní 2022 með athugasemdafresti til 5. ágúst s.á., en sá frestur var síðar framlengdur til 19. s.m. Þá var haldinn kynningarfundur um tillöguna 23. júní s.á. Að kynningu lokinni var tillagan lögð fram að nýju á fundi skipulagsráðs 5. september s.á. ásamt athugasemdum sem borist höfðu á kynningartíma. Var málinu vísað til umsagnar skipulagsdeildar. Á fundi hafnarstjórnar 14. desember 2022 var tillagan tekin fyrir og bókaði meirihluti stjórnarinnar að ekki væri gerð athugasemd við tillöguna þar sem skörun við skilgreint hafnarsvæði væri óveruleg og myndi ekki hafa áhrif á skipulag og nýtingu hafnarsvæðisins. Tillagan var tekin aftur fyrir á fundi skipulagsráðs 19. s.m. þar sem lögð var fram umsögn skipulagsdeildar, þar sem m.a. var að finna svör við framkomnum athugasemdum. Samþykkti meirihluti ráðsins tillöguna. Afgreiðsla skipulagsráðs var staðfest af meirihluta bæjarstjórnar á fundi 10. janúar 2023.

Hinn 2. febrúar 2023 tilkynnti Kópavogsbær Skipulagsstofnun um lok málsmeðferðar deiliskipulagstillögunnar. Með bréfi stofnunarinnar, dags. 10. mars 2023, var sveitarfélagið upplýst um að stofnunin gæti ekki tekið afstöðu til deiliskipulagsbreytingarinnar vegna tiltekinna atriða auk þess sem stofnunin benti á að setja þyrfti fram skilmála um hámarkshæðir á húsum, búnaði og tækjum á framkvæmdartíma. Í kjölfarið voru gerðar breytingar á deiliskipulagstillögunni og með bréfi skipulagsfulltrúa til Skipulagsstofnunar, dags. 31. maí s.á., voru gögn málsins send stofnuninni til yfirferðar. Með bréfi Skipulagsstofnunar, dags. 14. júní 2023, gerði stofnunin ekki athugasemd við að deiliskipulagsbreytingin yrði auglýst í B-deild Stjórnartíðinda að lokinni umræðu í sveitarstjórn, sbr. 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga. Á fundi skipulagsráðs 19. s.m. var framlögð deiliskipulagstillaga með áorðnum breytingum samþykkt af meirihluta

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

ráðsins. Var afgreiðslan staðfest af meirihluta bæjarstjórnar á fundi 27. s.m. Hinn 16. ágúst 2023 var deiliskipulagsbreytingin auglýst í B-deild Stjórnartíðinda.

Málsrök kærenda: Kærendur telja að skilyrði 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 hafi ekki verið fyrir hendi til að veita einkaaðila heimild til að leggja fram tillögu að deiliskipulagi. Ákvæðið mæli fyrir um að sveitarstjórn geti veitt landeiganda eða framkvæmdaraðila heimild til að vinna að gerð deiliskipulags. Vinabyggð ehf. geti ekki talist vera landeigandi, en félagið hafi einungis verið lóðarleiguhafi að 66,16% lóðarleigusamninga á reitnum. Félaginu hafi ekki tekist að semja við Hjálparsveit skáta í Kópavogi um kaup á lóðunum Bakkabraut 4 og Bryggjuvör 2, en það hafi fengið Kópavogsbæ til að ganga í málið á þeim forsendum að sveitin þyrfti að flytja sig af svæðinu þar sem væntanleg Borgarlína myndi liggja í gegnum lóð sveitarinnar. Þá geti félagið heldur ekki talist framkvæmdaraðili þar sem um sé að ræða fjárfestingafélag sem m.a. fjárfesti í mannvirkjum til niðurrifs, en félagið hafi auk þess selt fasteignir á skipulagssvæðinu til Fjallarsólar ehf. í maí 2022 fyrir 1,5 milljarð króna.

Félagið Vinabyggð hafi jafnframt ekki aflað sér heimildar bæjarstjórnar til að vinna tillögu að deiliskipulagi eins og 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga kveði á um. Ekkert í gildandi samþykkt um stjórn Kópavogsbæjar og fundarsköp bæjarstjórnar feli í sér framsal til skipulagsráðs til að taka ákvörðun um slíka heimild. Skipulagsráð hafi því ekki haft lagaheimild til lokaafgreiðslu ákvörðunarinnar, en þannig hafi Skipulagsstofnun talið, með vísan til greinds lagaákvæðis og sjónarmiða um formfestu, að ganga hefði átt frá heimildinni með formlegu samþykki. Að lokum sé bent á að félagið hafi ekki tekið saman lýsingu á skipulagsverkefninu til að leggja fyrir sveitarstjórn í samræmi við fyrirmæli ákvæðisins. Vandséð sé að nokkurt samhengi sé á milli deiliskipulagstillögu félagsins Vinabyggðar og þeirrar lýsingar sem gerð hafi verið 2016, en m.a. séu nýtingarheimildir hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar langt umfram þann ramma sem skipulagslýsingin hafi mælt fyrir um.

Deiliskipulagsbreytingin sé órækur vitnisburður um að ferlið sem bæjaryfirvöld hafi heimilað fjárfestum að stýra stangist á við hagsmuni almennings og íbúa. Yfirbragð íbúðabyggðarinnar sé án nokkurs samhengis við aðliggjandi byggð og strandlengju Kársness. Þéttleiki byggðar og byggingarmagn sé úr öllu hófi og samtengdur bílakjallari komi í veg fyrir náttúruvænar ofanvatnslausnir. Randbyggð einsleitra hárra fjölbýlishúsa fram á hafnarkantinn takmarki útsýni þeirra íbúa sem fyrir séu og þeirra sem fari um opna svæðið. Deiliskipulagið sé ekki í anda skipulagslýsingar sem kynnt hafi verið fyrir íbúum og eigi sér heldur hvergi stað í hugmynd úr vinningstillögunni *Spot on Kársnes*. Skipulagslýsingin hafi gert ráð fyrir 18.700 m^2 byggingarmagni fyrir atvinnuhúsnæði, íbúðir og bílageymslu. Í nýjum samningi Kópavogsbæjar við Fjallasól hafi byggingarmagnið orðið 25.235 m^2 eða aukning um 35%.

Í upphafi samráðsferilsins hinn 22. október 2020 hafi kærendur fengið sérstaka kynningu á deiliskipulagstillögunni. Upplýst hafi verið að tillagan væri á vinnslustigi og að hlustað yrði á athugasemdir. Hafi kærendur því fengið arkitektastofuna Studio Granda til að útbúa deiliskipulagstillögu sem yrði í samræmi við lög, reglur, skipulagslýsingu og stefnu og markmið sveitarfélagsins í gildandi aðalskipulagi. Tillagan hafi gengið út á þéttri en mannvænni 115 íbúða byggð með atvinnurýmum. Í febrúar 2023 eða fjórum mánuðum eftir að kærendur hafi vitað af tilvist vinnslutillögu „á frumstigi“ hafi bæjarstjóri talið tillögu kærenda of seint fram komna. Að lokinni kynningu á vinnslutillögu hafi sú breyting verið gerð á deiliskipulagstillögunni að heildarbyggingarmagn hafi farið úr 26.675 m^2 í 24.995 m^2, íbúðum fækkað úr 160 í 150, einhverjar byggingar lækkaðar og dregið úr landfyllingum. Að mati kærenda hafi samráðsferlið einungis verið gert til þess að haka við lagaáskilnað um að samráð hafi farið fram. Það sé ótækt að íbúar þurfi að sæta því að arkitekt fjárfestis sé helsti

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

samstarfsaðili og ráðgjafi skipulagsyfirvalda. Ekki megi meta athugasemdir út frá því hvaða áhrif þær hafi á arðsemislíkanið sem liggi tillögunni til grundvallar.

Í húsakönnun frá desember 2022 hafi öll húsin á svæðinu verið afgreidd með sama hætti, þ.e. að húsin hafi lítið varðveislugildi og niðurrif þeirra heimiluð. Með því sé ekki hugsað um loftslagsáhrif af niðurrifi steypu eða að endurnýting eigi að vera leiðarstef. Sé húsakönnunin því ekki í samræmi við það markmið aðalskipulags Kópavogs að vernda og viðhalda menningarsögulegum arfi sem fólginn sé í sögu og þróun byggðar sem og heimsmarkmiðs Sameinuðu Þjóðanna nr. 11.4 um verndun náttúru og menningararfleiðar. Í umsögn Minjastofnunar frá 24. maí 2023 sé athygli vakin á því að eitt nýlegt einbýlishús við Þinghólsbraut falli innan deiliskipulagsmarka og að áform séu um að rífa það. Telur stofnunin að með því að leyfa niðurrif á þessari einu lóð geti skapast varasamt fordæmi fyrir eigendur stakra lóða í grónum hverfum sem hafi hug á að pétta á sinni lóð. Hafi því stofnunin hvatt Kópavogsbæ til að endurskoða áform sín. Sveitarfélagið hafi hins vegar gefið lítið fyrir þá ábendingu Minjastofnunar.

Minnisblað verkfræðistofunnar Mannvits frá 19. maí 2023 um umhverfisáhrif deiliskipulagsins sé sérfræðiskýrsla sem bæti litlu við myndina. Umhverfisstofnun hafi bent á að fjalla þurfi um áhrif hreinsunar og meðhöndlun á menguðum jarðvegi en viðbrögð verkfræðistofunnar hafi verið sú að telja fyrirfram ekki ástæðu til að ætla að þarna verði um jarðvegsmengað efni að ræða, en fyrir þeirri skoðun séu ekki færð nein rök. Í umhverfismatinu sé í umfjöllun um ónæði og hávaða frá flugi lagt til grundvallar skráðar lendingar á tímabilinu 15. desember 2011 til 22. júlí 2014, en það veki furðu að ekki séu notaðar nýrri tölur þar sem mikið hafi verið talað um lágflug yfir svæðinu á síðustu árum. Niðurstaða umhverfismatsins hafi verið sú að búast megi við að jafngildishljóðstig sem vegið meðaltalshljóðstig frá flugumferð verði á bilinu 50–55 dB, en í reglugerð um hávaða nr. 724/2008 sé miðað við að mörk vegna leyfilegs hljóðstigs frá flugumferð fari ekki yfir 55 dB þar sem íbúðarhús séu. Upplýst sé um að þegar þyrlur og flugvélar fljúgi yfir sé hávaðinn ærandi.

Samkvæmt hafnarreglugerð fyrir Kópavogshöfn, sem hafi verið í gildi til 28. nóvember 2022, hafi reitur 13 verið á skilgreindu hafnarsvæði. Hlutverk hafnarstjórnar sé að gera tillögur til bæjarstjórnar varðandi skipulagsmál á hafnarsvæðum. Ekki verði séð að um málið hafi verið fjallað í hafnarstjórninni öll þau ár sem undirbúningur deiliskipulagsins hafi staðið yfir. Meirihluti hafnarstjórnar hafi samþykkt hinn 14. desember 2022 að gera ekki athugasemd við tillögu að breytingu á deiliskipulagi reits 13 þar sem „skörun við skilgreint hafnarsvæði sé óveruleg og muni ekki hafa áhrif á skipulag og nýtingu hafnarsvæðisins.“ Bent sé á þá gagnrýni sem hafi komið frá minnihluta bæjarráðs á fundi þess 22. desember 2022 um óskýrleika í gögnum málsins. Bent hafi verið á að teikningar af höfninni væru beinlínis blekkjandi þar sem hafnarsvæðið væri sýnt tvöfalt stærra en það væri í raun. Jafnframt væri verið að sýna byggingar við hafnarsvæðið sem ekki væri búið að ákveða hvort myndu rísa eða ekki. Engin viðbrögð hafi verið við framangreindum alvarlegu ágöllum.

Á fundi bæjarráðs 17. ágúst 2023 hafi verið lagt fram samkomulag milli Kópavogsbæjar og félagsins Fjallasólar um fyrirhugaða uppbyggingu og þróun á reit 13, þ.e. lóðunum Bakkabraut 2 og 4, Bryggjuvör 1, 2 og 3 og Þinghólsbraut 77 og 79. Samkomulagið hafi bæjarstjóri undirritað 15. s.m. með fyrirvara um samþykki bæjarráðs. Mikil gagnrýni hafi komið fram frá minnihlutanum um samráðsleysi, upplýsingaskort og óljós atriði, m.a. vegna þess að ráðstöfun lóðanna hafi farið fram án útboðs. Kærendur bendi á að fyrirmyndin sé sótt til innheimtu Reykjavíkurborgar á innviðagjaldi í Vogabyggð sem dómstólar hafi talið lögmæta. Hins vegar hafi borgin sjálf gert drög að deiliskipulagi fyrir Borgabyggð sem hafi svo verið forsenda

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

kostnaðarútreikninga vegna innviðauppbyggingarinnar, en það sama eigi ekki við um hina kærðu deiliskipulagsbreytingu.

Því fylgi áhætta að heimila einkaaðilum að gera tillögu að deiliskipulagi sem hafi engar af þeim skyldum sem hvíli á stjórnvöldum, s.s. um jafnræði og meðalhóf. Einkaaðilar hafi hins vegar þá skyldu að skila hluthöfum sínum arði af rekstrinum. Mismunurinn kristallist í þeirri lokuðu samkeppni sem deiliskipulagsbreytingin hafi byggst á en við ákvörðun um vinningstillögu hafi Vinabyggð fyrst horft til söluvænleika íbúða og hagkvæmni í uppbyggingu. Þá hafi félagið valið arkitektastofurnar og áskilið sér rétt til að velja og hafna. Félagið hafi síðan selt verkefnið fyrir 1,5 milljarða króna til atvinnufjárfesta. Bent sé á að upphaf málsins megi rekja til tölvupósts framkvæmdastjóra Vinabyggðar frá 6. október 2017 til þáverandi bæjarstjóra með tillögu um hvernig ætti að standa að deiliskipulagsgerðinni, en framkvæmdastjórinn hafi staðfest í fjölmiðlum að hann og bæjarstjórinn hafi verið vinir í þrjátíu ár.

Samkvæmt Aðalskipulagi Kópavogs 2019–2040 ætli sveitarfélagið að „leitast við að tryggja fjölbreytt framboð húsagerða og búsetukosta fyrir alla félagshópa. Allir geti orðið sér úti um fullnægjandi og öruggt húsnæði á viðráðanlegu verði.“ Í bréfi til Skipulagsstofnunar, dags. 8. maí 2023, hafi sveitarfélagið sagst ætla stefna að gerð uppbyggingarsamninga við lóðarhafa á reit 13 til að ná fram áformum aðalskipulagsins um breytta landnotkun, fjölbreyttar íbúðir, mismunandi búsetuform og húsnæði á viðráðanlegu verði. Ljóst sé að kvöð um leiguíbúðir á viðráðanlegu verði geti ekki nýst á þessum dýra reit og enn síður að ákvæði samkomulagsins um kaup á félagslegu leiguhúsnæði verði að veruleika.

Samandregið hafi Kópavogsbær ekki gætt að þeim lögbundnu skyldum sem á honum hvíla í aðdraganda samþykkis hins kærða deiliskipulags. Enn fremur gangi ekki að einkaaðilum sé framselt skipulagsvald þegar skipulag eigi að gæta hagsmuna allra íbúa og tryggja að grunnþörfum fólks til húsnæðis sé sinnt. Því beri að ógilda hina kærðu ákvörðun bæjarstjórnar.

Málsrök Kópavogsbæ: Sveitarfélagið bendir á að hin kærða deiliskipulagsbreyting sé í samræmi við markmið og stefnu Aðalskipulags Kópavogs 2019–2040 og skilgreinda landnotkun. Sé því skilyrði 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 um innbyrðis samræmi skipulagsáætlana uppfyllt. Málsmeðferð hafi verið í fullu samræmi við gildandi lög og reglur. Því sé hafnað að skortur hafi verið á samráði við íbúa eða aðra hagsmunaaðila. Samráðsferlið hafi verið ítarlegt og töluverður fjöldi funda hafi verið haldnir á öllum stigum málsins. Fundað hafi verið ítrekað með næstu nágrönnum skipulagssvæðisins auk þess sem sveitarfélagið hafi svarað fjölda fyrirspurna. Þá hafi verið ákveðið að taka skref í kynningarferlinu umfram það sem skipulagslög geri ráð fyrir með kynningu á svokallaðri vinnslutillögu þar sem aðilum hafi verið gefið kostur á að koma að athugasemdum sem síðar hafi verið hafðar til hliðsjónar við vinnu að endanlegri deiliskipulagstillögu. Hvað varði þau sjónarmið kærenda að athugasemdum þeirra við vinnslutillöguna hafi ekki verið svarað sé bent á að þar sem um viðbótarsamráð sé að ræða sé sveitarfélagið ekki skylt að lögum að svara athugasemdum á því stigi málsins. Hins vegar hafi allar athugasemdir verið teknar til skoðunar og hafðar til hliðsjónar við vinnslu tillögunnar. Einnig sé bent á að samráð feli hvorki í sér að tekið sé tillit til allra athugasemda né að afmarkaður hópur hafi ákvörðunarvald um efni skipulagstillögu. Bæði á vinnslustigi sem og í kjölfar lögbundinnar kynningar hafi verið gerðar breytingar á deiliskipulagstillögu með tilliti til framkominna athugasemda og sjónarmiða.

Það sé alkunn venja að fenginn sé utanaðkomandi aðili til að vinna skipulagstillögur sem lagðar séu fyrir skipulagsyfirvöld. Hvort sem slíkri vinnu sé útvistað af viðkomandi sveitarfélagi eða þriðja aðila, s.s. þegar lóðarhafi láti vinna slíka tillögu, þá sé það samt sem áður sveitarstjórn

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

sem fari með skipulagsvaldið lögum samkvæmt. Allar tillögur að nýju eða breyttu deiliskipulagi séu lagðar fyrir skipulagsyfirvöld sem beri að taka afstöðu til þess hvort tillaga sé í samræmi við stefnu sveitarfélagsins hverju sinni. Beri málsmeðferðin það með sér að deiliskipulagstillagan hafi verið í umsjá og á ábyrgð skipulagsyfirvalda Kópavogsbæjar í samræmi við 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Endanleg ákvörðun hafi verið í höndum bæjarstjórnar og því ekki ólögmætt framsal til skipulagsráðs að ræða.

Ekki sé verið að breyta deiliskipulagi hafnarinnar þó svo að óverulegar breytingar séu gerðar á hafnarkantinum, sem hafnarstjórn hafi á fundi 14. desember 2022 réttilega bókað að myndi ekki hafa áhrif á skipulag og nýtingu hafnarsvæðisins. Þó sé fyrirhugað að deiliskipulag Kársneshafnar verði endurskoðað á komandi árum. Sú vinna sé þó ekki hafin og verði hún þá gerð í samráði við hafnarstjórn. Skipulagslýsing hafi legið fyrir vegna alls þróunarsvæðisins á Kársnesi en hún hafi verið gerð árið 2016. Hin kærða deiliskipulagsbreyting sé í fullu samræmi við greinda skipulagslýsingu. Jafnframt hafi allar meginforsendur breytingarinnar legið fyrir í gildandi aðalskipulagi, en skv. 3. mgr. 40. gr. skipulagslaga sé heimilt að falla frá gerð slíkrar lýsingar þegar þannig standi á.

Huglægt mat kærenda um ágæti hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar, hvort sem fullyrt sé um ofnýtingu á skipulagsreitnum, að blöndun byggðar sé ófullnægjandi, að eldri hugmyndasamkeppni sé virt að vettugi eða að hin kærða ákvörðun hafi verið drifin af utanaðkomandi fjárhagslegum öflum, sé svarað á þann veg að á öllum stigum málsins hafi tillögur verið rýndar af skipulagsyfirvöldum. Þá hafi sveitarfélagið ekki verið bundið af vinningstillögunni í hugmyndasamkeppninni *Spot on Kársnes*.

Kópavogsbær hafi ekki komið að viðræðum um húsnæðismál Hjálparsveitar skáta í Kópavogi til að aðstoða aðra lóðarhafa á svæðinu við að koma skipulagsvinnu af stað eins og haldið sé fram í kæru. Það hafi legið fyrir í lengri tíma að hjálparsveitin myndi færa starfsemi sína af svæðinu, m.a. þar sem með tilkomu Borgarlínu myndu lóðir í eigu sveitarinnar skerðast með þeim afleiðingum að óhjákvæmilegt hefði verið að rífa húsakost þeirra. Því hafi hjálparsveitin haft frumkvæði að því að leita til sveitarfélagsins til að ræða nýjan húsakost fyrir sveitina. Fasteignaviðskipti Vinabyggðar ehf. og Fjallasólar ehf. sé sveitarfélaginu óviðkomandi en þau viðskipti hafi átt sér stað án vitneskju skipulagsyfirvalda. Það sé á eigin áhættu aðila að fjárfesta í mögulegum uppbyggingarverkefnum sem hafa ekki fengið endanlega afgreiðslu skipulags. Að lokum sé tekið fram að samkomulag Kópavogsbæjar um uppbyggingu á svæðinu sé háðbundið. Í slíku samkomulagi séu settar fram ákveðnar verklagsreglur, framkvæmdartími og framkvæmdarsvæði skilgreint, gjöld og greiðsluflæði útlistað og kvaðir settar. Vinna við slíkt samkomulag hefjist alltaf á lokametrum skipulagsvinnu þegar efni endanlegar skipulagstillögu liggi að mestu leyti fyrir, enda breytt eða nýtt deiliskipulag ávallt forsenda fyrir gerð samkomulags um uppbyggingu. Þetta verklag hafi verið viðhaft í öllum uppbyggingarverkefnum í Kópavogsbæ á undanförnum árum en ekki aðeins í tilviki reits 13.

Athugasemdir Fjallasólar ehf.: Af hálfu félagsins er tekið fram að á deiliskipulagssvæðinu standi nú eldra og að sumu leyti úrelt og úr sér gengið atvinnuhúsnæði. Fyrir mörgum árum hafi Kópavogsbær ákveðið að stefna að breyttri landnotkun vestast á Kársnesinu þannig að eldra iðnaðar- og atvinnuhúsnæði viki fyrir uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Hin kærða deiliskipulagsbreyting sé því ekki tekin í tómarúmi heldur sé hún liður í markvissri stefnumörkun bæjarstjórnar. Af gögnum málsins sé ljóst að sveitarfélagið hafi lagt mikla vinnu í að upplýsa næstu nágranna deiliskipulagssvæðisins um framvindu skipulagsvinnunnar. Tekið hafi verið tillit til sjónarmiða nágranna um minnkað byggingarmagn og lækkun bygginga, sérstaklega á syðri hluta skipulagssvæðisins. Félagið hafi vissa samúð með næstu nágrönnum

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

sem verði óhjákvæmilega fyrir ónæði á byggingartíma auk þess sem sumir muni sennilega búa við skert útsýni í kjölfar uppbyggingarinnar, en enginn stöðvi tímans þunga nið. Hagsmunir fárra eigenda af því að hafa óskert útsýni geti ekki trompað hagsmuni heildarinnar af því að byggja 150 íbúðir á deiliskipulagsreitnum. Það sem helst megi finna að deiliskipulagsbreytingunni sé að ekki skuli vera veitt heimild fyrir meira byggingarmagni.

Viðbótarathugasemdir kærenda: Kærendur benda á að þeir óski ekki eftir því að fá ákvörðunarvald í málinu heldur aðeins að bærinn taki ábyrgð á sínu ákvörðunarvaldi með fagmennsku og ábyrgð. Í samráðsferlinu hafi engin viðbrögð komið frá Kópavogsbæ varðandi þær athugasemdir kærenda að málsmeðferðin standist ekki lögbundnar kröfur, að verið sé að fórna vinsælasta opna almenningssvæðinu meðfram strandlengju Kársneshafnar og möguleika á að nota svæðið í þágu almennings, ferðaþjónustu og nýrrar atvinnuþróunar, að randbyggð loki reitinn af, að niðurrif stangist á við heimsmarkmið og að möguleikar séu fyrir hendi til að varðveita hluta atvinnu- og menningarsögu bæjarins. Þau litlu viðbrögð sem kærendur hafi fengið hafi falist í smávægilegum breytingum á deiliskipulagstillögu.

Sú fullyrðing Kópavogsbæjar að Hjálparsveit skáta í Kópavogi hafi haft frumkvæði að því að leita til sveitarfélagsins til að ræða um nýjan húsakost fyrir sveitina hafi komið á óvart þar sem fyrir liggi tölvupóstur frá forsvarsmanni Vinabyggðar ehf. frá árinu 2017 til þáverandi bæjarstjóra um að sveitarfélagið geti aðstoðað hjálparsveitina við flutning.

Aðilar máls þessa hafa fært fram ítarlegri rök fyrir máli sínu sem ekki verða rakin nánar hér, en úrskurðarnefndin hefur haft þau öll til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun bæjarstjórnar Kópavogs frá 27. júní 2023 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Kársneshafnar vegna reits 13. Afmarkast skipulagssvæðið af Þinghólsbraut og lóðamörkum Þinghólsbrautar 73 og 75 í austri, fyrirhugaðri nýrri vegtengingu milli Borgarholtsbrautar og Bakkabrautar í norðri og fyrirhugaðs nýs hafnarkants til vesturs og norðurs. Felur deiliskipulagsbreytingin það aðallega í sér að sameina sjö lóðir í eina sem er 13.791,6 m^2 að stærð og veita heimild til að rífa niður þau hús sem fyrir eru og byggja þess í stað fjölbýlishús, raðhús og parhús með 150 íbúðum auk bílakjallara.

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, en meðal þeirra markmiða er að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi, sbr. c-lið, og að tryggja að haft sé samráð við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana, sbr. d-lið. Við töku ákvarðana um skipulagsmál ber sveitarstjórn sem endranær að gæta að meginreglum stjórnsýsluréttarins, þ. á m. lögmætisreglunni. Að gættum þessum grundvallarreglum og markmiðum hefur sveitarstjórn mat um það hvernig deiliskipulagi skuli háttað.

Fyrir liggur í máli þessu að á fundi skipulagsráðs Kópavogsbæjar 20. nóvember 2017 var lagt fram erindi Vinabyggðar ehf. um fyrirhugað fyrirkomulag deiliskipulagsvinnu umræddsSkjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

svæðis, en erindið var hvorki afgreitt formlega af skipulagsráði né bæjarstjórn. Eins og fyrr er greint frá ber sveitarstjórn ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags samkvæmt 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga en samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins getur sveitarstjórn veitt landeiganda eða framkvæmdaraðila samkvæmt hans beiðni heimild til að vinna sjálfur að gerð deiliskipulags. Skal landeigandi eða framkvæmdaraðili þá taka saman lýsingu á verkefninu, sbr. 1. mgr. 40. gr., og skal hún lögð fram fyrir sveitarstjórn á sama tíma og beiðni um heimild til að vinna tillögu að deiliskipulagi.

Í fyrirliggjandi fundargerðum Kópavogsbæjar kemur hvergi fram að málsmeðferð deiliskipulagstillögunnar hafi byggst á 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga. Þegar litið er til þess að áður en félagið Vinabyggð hafði formlega aðkomu að málinu hafði Kópavogsbær unnið skipulagslýsingu fyrir svæðið og samþykkt að hefja mætti vinnu við gerð deiliskipulags á reitnum verður ekki fallist á með kærendum að uppfylla hefði þurft áðurgreind skilyrði 2. mgr. 38. gr. laganna. Þá verður ekki talið að aðkoma félagsins og arkitektastofu á vegum þess hafi verið andstæð lögum, en undirbúningur og meðferð deiliskipulagstillögunnar var eftir sem áður í umsjá og á ábyrgð skipulagsyfirvalda sveitarfélagsins, sbr. áðurnefnda 1. mgr. 38. gr. sömu laga. Þrátt fyrir það verður að telja, með hliðsjón af sjónarmiðum um formfestu og vandaða stjórnsýsluhætti, að sveitarfélaginu hafi verið rétt að afgreiða erindi Vinabyggðar með formlegum hætti.

Sem fyrr greinir var árið 2016 tekin saman lýsing í samræmi við 1. mgr. 40. gr. skipulagslaga fyrir þróunarsvæðið á Kársnesi og var hún kynnt fyrir almenningi og umsagnaraðilum ásamt því að leitað var umsagnar Skipulagsstofnunar, sbr. 3. mgr. sömu lagagreinar. Tillaga að hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu var auglýst í samræmi við 41. gr. laganna og að lokinni auglýsingu var tekin afstaða til þeirra athugasemda sem bárust. Samþykkti meirihluti bæjarstjórnar breytingartillöguna og var auglýsing þar um birt í B-deild Stjórnartíðinda. Var málsmeðferð deiliskipulagsbreytingarinnar því í samræmi við ákvæði skipulagslaga. Þá er og ljóst að í skipulagslögum er hvergi mælt fyrir um gerð svonefndrar vinnslutillögu og verður því ekki talið að sveitarfélaginu hafi borið að svara athugasemdum sem bárust vegna hennar. Einnig þykir rétt að benda á að í lögbundnu samráði felst ekki skylda til að fallast á sjónarmið þeirra sem gerðu athugasemdir við kynningu skipulagstillögu.

Samkvæmt 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga skulu gildandi skipulagsáætlanir vera í innbyrðis samræmi og er aðalskipulag rétthærra en deiliskipulag. Skal við gerð deiliskipulags byggja á stefnu aðalskipulags og hún útfærð fyrir viðkomandi svæði eða reit, sbr. 3. mgr. 37. gr. laganna. Aðalskipulag setur deiliskipulagi þannig skorður en í deiliskipulagi eru sett bindandi ákvæði um útfærslu skipulags, svo sem um byggðamynstur, byggingarlínur, útlit mannvirkja og form auk annarra atriða. Skulu slík ákvæði bæði vera innan heimilda aðalskipulags og í samræmi við stefnu þess.

Í Aðalskipulagi Kópavogs 2019–2040 er deiliskipulagssvæðið á skilgreindu svæði fyrir íbúðarbyggð á Kársnesi (ÍB-1), en deiliskipulagssvæðið er jafnframt flokkað sem þróunarsvæði (ÞR-1). Í greinargerð aðalskipulagsins er íbúðarsvæði ÍB-1 lýst sem nokkuð fastmótaðri byggð í eldri hverfum bæjarins á ódeiliskipulögðum svæðum, en „[n]ýrri uppbyggingarsvæði eru deiliskipulögð, alla jafna á þróunarsvæði.“ Gerir skipulagið ráð fyrir um 1.390 nýjum íbúðum á Kársnesi á árunum 2019 til 2040. Enn fremur segir að hluti íbúðarsvæðisins sé jafnframt þróunarsvæði fyrir blandaða byggð. Meðal markmiða aðalskipulagsins varðandi þróunarsvæði er að skipulag stuðli að sjálfbærri þróun þéttbýlisstaða með þéttri, samfelldri byggð, endurskipulagningu vannýttra svæða og eflingu nærsamfélags. Hugað verði að aðgengi að stígum, opnum svæðum og leiksvæðum. Umhverfi, búsetugæði og efnahagsleg umgjörð eldri

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

byggðar verði bætt með aukinni blöndun byggðar. Í umfjöllun um yfirbragð og markmið þróunarsvæða segir um þróunarsvæði ÞR-1, sem ÍB-1 tilheyrir, að með vísan í samþykkta skipulagslýsingu sé gert ráð fyrir þéttri og vistvænni byggð með blandaðri landnotkun athafnasvæðis, íbúðarsvæðis og verslunar- og þjónustustarfsemi. Einnig segir að byggðin verði allajafna 2–4 hæðir en ef um sé að ræða fimm hæða hús skuli efsta hæðin vera inndregin. Þá er í greinargerðinni í kafla um íbúðarbyggð að finna eftirfarandi markmið: „Leitast verður við að tryggja fjölbreytt framboð húsagerða og búsetukosta fyrir alla félagshópa. Allir geti orðið sér úti um fullnægjandi og öruggt húsnæði á viðráðanlegu verði.“

Með hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu voru sjö lóðir sameinaðar í eina lóð sem er 13.791,6 m^2 að stærð og heimild veitt fyrir niðurrifi þeirra húsa sem fyrir eru á hinni sameiginlegu lóð og þess í stað verði byggð fjölbýlishús, raðhús og parhús með 150 íbúðum auk bílakjallara. Ráðgert er að byggðin verði lágreistari nær Þinghólsbraut og muni stallast með nokkuð jöfnu millibili. Þá verður einnig heimilt að koma fyrir litlu bátaskýli eða bílskúr fyrir Hjálparsveit skáta í Kópavogi á neðstu hæð á horni Bakkabrautar og Bryggjuvarar, en að öðrum kosti er heimilað að nýta rýmið fyrir atvinnuhúsnæði með verslun eða þjónustu. Í skipulags- og byggingarskilmálum deiliskipulagsins segir að íbúðir á lóðinni verði misstórar og sé þannig ætlað að stuðla að fjölbreytileika í samsetningu íbúa. Þá segir að hlutfall 1–3 herbergja íbúða að stærð á bilinu 35–84 m^2 skuli ekki vera minna en 40% af heildarfermetrum íbúða á svæðinu og að Kópavogsbær hafi fyrsta kauprétt á þeim íbúðum.

Með hliðsjón af því að umrætt skipulagssvæði tekur einungis til hluta þróunarsvæðisins á Kársnesi verður það ekki talið ganga gegn fyrrgreindri stefnu aðalskipulags um blöndun byggðar að skipuleggja nær einvörðungu íbúðir á svæðinu. Þá verður ekki séð með hvaða hætti deiliskipulagsbreytingin gengur gegn stefnu aðalskipulags um fjölbreytt framboð húsagerða og búsetukosta fyrir alla félagshópa. Að því sögðu og að teknu tilliti til framangreindra skipulagsáætlana í heild sinni verður að líta svo á að í máli þessu séu uppfyllt skilyrði 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga um samræmi skipulagsáætlana.

Í skipulagslögum er ekki áskilið að deiliskipulag sé í samræmi við þá stefnu eða ramma sem markaður er með skipulagslýsingu. Getur það því ekki leitt til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar að deiliskipulagsbreytingin sé að einhverju leyti í ósamræmi við það sem fram kemur í skipulagslýsingu frá árinu 2016 hvað varðar blöndun byggðar og áætlað umfang uppbyggingar.

Við gerð hins kærða deiliskipulags var gerð húsakönnun fyrir umrætt svæði í samræmi við ákvæði 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga. Þá var einnig gert umhverfismat deiliskipulags í samræmi við 5. mgr. 12. gr. laganna, sbr. gr. 5.4.1. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Ekki verður séð að neinir slíkir ágallar séu á könnuninni eða matinu er geti hnekkt gildi hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar.

Af hálfu kærenda eru gerðar athugasemdir við samkomulag Kópavogsbæjar og Fjallasólar ehf. frá 15. ágúst 2023 um fyrirhugaða uppbyggingu og þróun á umræddum reit. Þrátt fyrir að sá samningur sé gerður í samhengi við hina kærðu ákvörðun er ljóst að um einkaréttarlegan samning er að ræða. Fellur það utan valdsviðs nefndarinnar að taka hann til efnislegrar umfjöllunar í kærumáli þessu.

Með vísan til þess sem að framan greinir liggja ekki fyrir þeir form- eða efnisannmarkar sem raskað geta gildi hinnar kærðu ákvörðunar og verður ógildingakröfu kærenda því hafnað.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

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 álitaefni á hins vegar ekki undir úrskurðarnefndina.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kærenda um ógildingu ákvörðunar bæjarstjórnar Kópavogs frá 27. júní 2023 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Kársneshafnar vegna reits 13.

_____

Ómar Stefánsson (sign)

_____ _____

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign) Þorsteinn Þorsteinsson (sign)

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026