Árið 2026, miðvikudaginn 4. nóvember, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Unnþór Jónsson varaformaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður.

Fyrir var tekið mál nr. UUA2607017, kæra á ákvörðun bæjarráðs Hafnarfjarðar frá 11. júní 2026 um að samþykkja tillögu að breytingu á deiliskipulagi Suðurbæjar sunnan Hamars vegna Hringbrautar 54a.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

1. Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 21. júlí 2026, er barst nefndinni sama dag, kærir Ísleifur Orri Arnarson, einn eigenda fasteignarinnar að Hringbraut 59 í Hafnarfirði, þá ákvörðun bæjarráðs Hafnarfjarðar frá 11. júní s.á. að samþykkja tillögu að breytingu á deiliskipulagi Suðurbæjar sunnan Hamars vegna Hringbrautar 54a. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

2. Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Hafnarfjarðarkaupstað 11. ágúst 2026.

Málavextir

3. Deiliskipulag Suðurbæjar sunnan Hamars í Hafnarfirði tók gildi á árinu 2014. Í greinargerð skipulagsins var greint frá stofnun lóðarinnar Hringbraut 54a og tilgreint að lóðin væri ætluð fyrir flutningshús. Heimilt væri að hlaða og/eða steypa kjallara undir húsið og að gólfkóti yrði ákveðinn með hæðablaði. Í töflu um stærð lóða deiliskipulagssvæðisins kom fram að lóðin væri 314 m^2 að stærð og að hámarksbyggingarmagn væri 100 m^2.

4. Í júní 2025 var lóðin auglýst til úthlutunar sem lóð undir flutningshús. Hinn 15. desember s.á. lagði lóðarhafi Hringbrautar 54a fram fyrirspurn um breytingu á deiliskipulagi lóðarinnar. Kom þar fram að útgefið lóðablað væri ekki í samræmi við gildandi deiliskipulag. Færa þyrfti byggingarreit nær götu til samræmis við aðliggjandi lóðir auk þess sem áformað væri að auka byggingarmagn lóðarinnar í 140 m^2. Í umsögn verkefnastjóra umhverfis- og skipulagssviðs við erindi lóðarhafans, dags. 7. janúar 2026, var tekið jákvætt í fyrirspurnina.

5. Með umsókn, dags. 20. febrúar 2026, sótti lóðarhafi um breytingu á deiliskipulagi svæðisins í samræmi við fyrrgreinda fyrirspurn. Á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 4. mars s.á. var breytingartillagan tekin fyrir og samþykkt að grenndarkynna hana samkvæmt 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Tillagan var grenndarkynnt frá 17. mars til 20. apríl 2026 og bárust athugasemdir á kynningartíma, þ. á m. frá kæranda þessa máls. Athugasemdirnar voru lagðar fram á fundi skipulags- og byggingarráðs 30. s.m. og samþykkti ráðið að vísa þeim til skipulagsdeildar.

6. Í umsögn skipulagsfulltrúa við framkomnum athugasemdum, dags. 3. júní 2026, kemur m.a. fram að í almennum skilmálum hverfisins sé talað um að nýtingarhlutfall eigi að vera 0,45 og

hafi lóðir beggja megin við Hringbraut 54a það hlutfall. Upphaflega hafi verið gert ráð fyrir flutningshúsi á lóðinni, en ekki hafi tekist að flytja hús á lóðina þrátt fyrir margar tilraunir. Á lóðinni sé talsvert af lögnum sem hafi haft þau áhrif að byggingarreitur hafi verið færður upp að götu á lóðablaði. Á þeim tímapunkti hefði átt að breyta deiliskipulaginu til samræmis við lóðablaðið, en það hafi því miður ekki verið gert. Þá er í umsögninni einnig að finna svör við athugasemdum þeim er bárust á kynningartíma tillögunnar.

7. Svör skipulagsfulltrúa voru lögð fram á fundi skipulags- og byggingarráðs 9. júní 2026 sem tók undir þau og lagði til við bæjarstjórn að samþykkja framlagða deiliskipulagsbreytingartillögu. Í umboði bæjarstjórnar samþykkti bæjarráð Hafnarfjarðar tillöguna á fundi sínum 11. s.m. Auglýsing um gildistöku deiliskipulagsbreytingarinnar birtist í B-deild Stjórnartíðinda 1. júlí 2026.

Málsrök kæranda

8. Kærandi vísar til þess að yfirlýstur tilgangur hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar sé að færa byggingarreit gildandi deiliskipulags til samræmis við útgefið lóðarblað. Slíkt standist ekki lög. Lóðarblað sé hönnunargagn um útfærslu einstakrar lóðar og verði að rúmast innan deiliskipulags. Deiliskipulag eigi ekki að laga að lóðarblaði heldur eigi lóðarblað að samræmast deiliskipulagi. Ólögmætt lóðarblað geti ekki skapað lóðarhafa réttmætar væntingar um að deiliskipulagi verði breytt eftir á. Um verulegan efnisannmarka sé að ræða sem leiða eigi til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

9. Lóð Hringbrautar 54a hefði verið úthlutað á þeirri forsendu að um flutningslóð væri að ræða. Með hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu sé lóðinni breytt í hefðbundna nýbyggingarlóð með verulega auknum byggingarheimildum. Slík eftirfarandi rýmkun byggingarheimilda í þágu þess sem hafi hlotið úthlutun lóðarinnar raski jafnræði þeirra sem hafi sýnt lóðinni áhuga eða hefðu sótt um hana á breyttum forsendum, sbr. jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hafi forsendur úthlutunarinnar verið brostnar, svo sem svör skipulagsfulltrúa hafi gefið til kynna, hefði hið rétta verið að auglýsa lóðina að nýju á hinum breyttu forsendum svo allir stæðu jafnfætis.

10. Undantekningarákvæði 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sem heimili grenndarkynningu skipulagstillögu í stað auglýsingar, eigi aðeins við um breytingar sem séu „óverulegar“. Við mat á því hvort svo sé beri m.a. að taka mið af því að hve miklu leyti tillagan víki frá notkun, nýtingarhlutfalli, útliti og formi viðkomandi svæðis. Skýra beri undantekningarreglur þröngt. Hin kærða deiliskipulagsbreyting feli í sér 40% aukningu á hámarksbyggingarmagni, stækkun byggingarreits, niðurfellingu bílastæðis við götu og breytingu á byggingarheimild úr flutningshúsi í nýbyggingu. Með því sé vikið beinlínis frá þremur af fyrrgreindum fjórum viðmiðum. Þótt skipulagsfulltrúi hafi talið að hið nýja nýtingarhlutfall samræmist almennum skilmálum hverfisins og nýtingu aðliggjandi lóða breyti það engu um að viðmið 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga lúti að fráviki á gildandi deiliskipulagi viðkomandi lóðar, en ekki samanburði við aðrar lóðir. Málsmeðferðin hafi því verið andstæð 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga, en það eitt og sér nægi til ógildingar á kærðri ákvörðun.

11. Við kynningu tillögunnar hafi kærandi komið að athugasemdum um skerðingu á útsýni. Í svari skipulagsfulltrúa hafi þó einungis verið fjallað um áhrif á lóðir nr. 53 og 55 og því hafi athugasemd kæranda ekki verið svarað efnislega. Teljist málið því ekki nægilega upplýst, sbr. rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, auk þess sem rökstuðningur ákvörðunarinnar uppfylli ekki kröfur 22. gr. sömu laga. Grenndarkynning sé þýðingarlaus ef athugasemdir hljóti ekki efnislega umfjöllun.

12. Svör skipulagsfulltrúa hafi verið í innbyrðis ósamræmi. Á einum stað sé breytingin rökstudd með vísan til þess að hún taki betur mið af núverandi götumynd og nærliggjandi fasteignum. Á öðrum stað segi hins vegar að tillagan geri ráð fyrir mænisstefnu þvert á götu sem dragi úr sjónrænum áhrifum, en mænisstefna þvert á götu sé aftur á móti í ósamræmi við mænisstefnu nærliggjandi húsa. Að auki geri deiliskipulagið ráð fyrir að mænisstefna á lóðinni sé frjáls og sé rökstuðningurinn því haldlaus þar sem hann hafi verið reistur á útfærslu sem ekki sé bundin í skilmálum skipulagsins.

Málsrök Hafnarfjarðarkaupstaðar

13. Af hálfu sveitarfélagsins er vísað til þess að málsmeðferð hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar hafi verið í fullu samræmi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010. Tillagan hafi farið í lögbundið grenndarkynningarferli þar sem öllum hagsmunaaðilum hafi gefist kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Sveitarfélagið hafi brugðist við öllum innsendum athugasemdum með rökstuddum svörum og lagt fram skuggavarpsgreiningu til að svara áhyggjum íbúa. Ákvörðunin hafi verið tekin á grundvelli heildstæðs mats á fyrirliggjandi gögnum að loknu lýðræðislegu ferli innan stjórnsýslu sveitarfélagsins.

14. Með því að færa byggingarreitinn nær götu skapist samræmdari götumynd þar sem fyrirhuguð bygging muni falla að byggingarlínu annarra húsa við Hringbraut. Upphafleg staðsetning byggingarreitsins, sjö metrum inn á lóðina, hefði verið óheföbundin fyrir svæðið. Hækkun nýtingarhlutfalls lóðarinnar í 0,45 hafi einnig verið í fullu samræmi við það hlutfall sem gildi fyrir aðliggjandi lóðir og almenna skilmála deiliskipulagsins. Hækkunin hafi því ekki verið óeðlileg heldur falið í sér leiðréttingu í átt að auknu samræmi og jafnræði lóðarhafa á svæðinu. Tekið hafi verið tillit til hagsmuna nágranna, en með skuggavarpsgreiningu hafi verið staðfest að áhrif breytingarinnar á nærliggjandi eignir verði innan ásættanlegra marka.

Niðurstaða

15. Í máli þessu er deilt um lögmæti ákvörðunar bæjarráðs Hafnarfjarðar frá 11. júní 2026 um að samþykkja tillögu að breytingu á deiliskipulagi Suðurbæjar sunnan Hamars vegna Hringbrautar 54a. Kæruheimild til úrskurðarnefndarinnar er í 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og barst kæra innan kærufrests.

16. Hin kærða deiliskipulagsbreyting felur annars vegar í sér að hámarksbyggingarmagn lóðar nr. 54a við Hringbraut fer úr 100 m^2 í 140 m^2 samhliða hækkun á nýtingarhlutfalli úr 0,32 í 0,45. Hins vegar er um að ræða lítillega stækkun á byggingarreit og tilfærslu á staðsetningu hans nær götu. Í breyttum skilmálum segir einnig að hámarksmænishæð frá efstu plötu megi vera 3,8 m og að bílastæði í götu falli niður vegna innkeyrslu á lóðina, en benda verður á að þeir skilmálar voru í gildi fyrir hina umræddu breytingu. Þá er tekið fram að eldri skilmálar gildi að öðru leyti.

17. Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 annast sveitarstjórnir og bera ábyrgð á gerð deiliskipulags. Í því felst m.a. heimild til breytinga á gildandi deiliskipulagi eins og kveðið er á um í 43. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. þeirrar lagagreinar skal fara um breytingu á deiliskipulagi eins og um nýtt deiliskipulag sé að ræða, þ. á m. um auglýsingu deiliskipulagstillögu. Þó er skv. 2. mgr. sömu lagagreinar heimilt að grenndarkynna óverulega breytingu á deiliskipulagi að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Skal við mat á því hvort breyting á deiliskipulagi teljist óveruleg taka mið af því að hve miklu leyti tillagan víkur frá notkun, nýtingarhlutfalli, útliti og formi viðkomandi svæðis. Sambærilegt ákvæði er að finna í gr. 5.8.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, en þar er jafnframt tilgreint að meta skuli hvort um fordæmisgefandi breytingu sé að ræða eða breytingu er varði almannahagsmuni.

18. Kærandi telur að ekki hafi verið heimilt að fara með tillöguna sem óverulega breytingu á deiliskipulagi þar sem um hafi verið að ræða verulegt frávik á byggingarheimildum Hringbrautar 54a samkvæmt áðurgildandi skipulagi. Þótt hin kærða ákvörðun feli í sér 40% aukningu á byggingarmagni lóðarinnar er aftur á móti ljóst að hið nýja nýtingarhlutfall samræmist hlutfalli „viðkomandi svæðis“, sbr. orðalag 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Hvað það varðar má benda á að aðliggjandi lóðir nr. 54 og 56 hafa báðar nýtingarhlutfallið 0,45 auk þess sem við götuna má finna lóðir með enn hærra nýtingarhlutfall. Með tilliti til þeirra breytinga sem um ræðir og aðstæðna svæðisins verður talið að heimilt hafi verið að grenndarkynna deiliskipulagsbreytinguna skv. 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga.

19. Í samræmi við ákvæði 41. gr. skipulagslaga skal hverjum þeim aðila sem telur sig eiga hagsmuna að gæta gefinn kostur á að gera athugasemdir við tillöguna innan ákveðins frests. Jafnframt eiga þeir sem gera athugasemdir við auglýsta skipulagstillögu rétt á því að skipulagsyfirvöld taki afstöðu til athugasemda, sbr. 2. málsl. 3. mgr. 41. gr. skipulagslaga. Fela þessi ákvæði í sér andmælarétt þeirra sem telja sig eiga hagsmuna að gæta vegna fyrirhugaðra deiliskipulagsákvarðana, en eru jafnframt þáttur í rannsókn máls af hálfu viðkomandi sveitarfélags. Hafa ber þó hugfast að sveitarfélögum er að lögum ætlað víðtækt vald til ákvarðana um skipulag og eðli málsins samkvæmt er þeim ekki skylt að fallast á allar þær athugasemdir sem kunna að koma fram við málsmeðferð deiliskipulagstillögu. Verður þrátt fyrir það að gera þær kröfur að í afstöðu sveitarfélaga til framkominna athugasemda sé að finna málefnalegan og viðhlítandi rökstuðning.

20. Fyrir hönd skipulagsfulltrúa voru athugasemdir sem bárust á kynningartíma deiliskipulagstillögunnar teknar saman og þeim svarað efnislega með umsögn, dags. 3. júní 2026. Var málsmeðferðin því að formi til í samræmi við ákvæði 3. mgr. 41. gr. skipulagslaga. Hefur kærandi fundið að umsögninni þar sem hún hafi ekki fjallað efnislega um þá athugasemd hans að ráðgerð bygging muni rísa í meginsjónlínu frá lóð hans og skerða útsýni. Á það verður ekki fallist, enda ljóst að umsögnin tók afstöðu til þeirrar athugasemdar, en tilgreindi ranglega að lóð kæranda væri nr. 53 en ekki 59. Í umsögninni er þó að finna þann annmarka að í henni segir á einum stað að fyrirliggjandi tillaga geri ráð fyrir mænisstefnu þvert á götu, en aftur á móti kveður sú tillaga sem var kynnt og síðar samþykkt á um frjálsa mænisstefnu. Þótt svarið hafi að því leytinu til byggst á rangri forsendu verður að telja að um óverulegan annmarka sé að ræða sem raski ekki gildi hinnar kærðu ákvörðunar.

21. Þótt lóðablað Hringbrautar 54a hafi áður verið gefið út í ósamræmi við gildandi deiliskipulag er ljóst að byggingarreiturinn var færður vegna lagna innan lóðar auk þess sem skipulagsyfirvöld töldu það samræmast betur götumynd að hafa byggingarreit nær götu. Verður að telja þær ástæður deiliskipulagsbreytingarinnar málefnalegar.

22. Hvað varðar sjónarmið kæranda um að hin kærða deiliskipulagsbreyting feli í sér að fallið verði frá því að nýta lóðina undir flutningshús skal tekið fram að ekkert í hinum breyttu skipulagsskilmálum kveður á um það.

23. Með vísan til alls þess sem að framan er rakið og þar sem ekki verður séð að neinir þeir annmarkar liggi fyrir á hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu sem varðað geta ógildingu hennar verður kröfu kæranda þar um því hafnað.

Úrskurðarorð

Hafnað er kröfu kæranda um að ógilda þá ákvörðun bæjarráðs Hafnarfjarðar frá 11. júní 2026 að samþykkja tillögu að breytingu á deiliskipulagi Suðurbæjar sunnan Hamars vegna Hringbrautar 54a.

_____
Unnþór Jónsson (sign)

_____ _____
Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign) Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)