Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Árið 2026, fimmtudaginn 24. september, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Unnþór Jónsson varaformaður og Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður. Arnór Snæbjörnsson formaður tók þátt í gegnum fjarfundabúnað.

Fyrir var tekið mál nr. UUA2605003, kæra á þeirri ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 6. maí 2026 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Suðurhafnar vegna nýs Tækniskóla.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

1. Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 6. maí 2026, er barst nefndinni sama dag, kærir Salteyri ehf., eigandi fasteigna að Cuxhavengötu 1, þá ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar frá þeim sama degi að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Suðurhafnar vegna nýs Tækniskóla. Er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi, en til vara að málinu verði vísað til nýrrar meðferðar. Jafnframt var gerð krafa um að réttaráhrifum ákvörðunarinnar yrði frestað og var þeirri kröfu hafnað með úrskurði nefndarinnar 5. júní 2026.

2. Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Hafnarfirði 3. júní 2026.

Málavextir

3. Samkvæmt fasteignaskrá er lóð nr. 1 við Cuxhavengötu 7.000 m^2 að stærð og er á lóðinni mannvirki þar sem skráð eru 30 fasteignanúmer, ýmist með notkuninni iðnaður eða skrifstofa. Er kærandi í máli þessu eigandi tíu þeirra fasteigna. Stærð mannvirkisins í heild er ekki skráð í fasteignaskrá, en samkvæmt skráningartöflu, áritaðri af byggingarfulltrúa 8. febrúar 2023, er það 3.952,5 m^2 að stærð.

4. Samkvæmt Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013–2025 var lóð nr. 1 við Cuxhavengötu á hafnarsvæði, H1. Í kafla 2.2.7 í greinargerð með aðalskipulaginu kom m.a. fram að miðað væri við að Suðurhöfn, H1, yrði áfram meginfiskihöfn höfuðborgarsvæðisins, vöruflutningahöfn og miðstöð skipasmíða og viðhaldsþjónustu við skipaflotann. Aðalskipulagið hefur síðan tekið breytingum og má nefna að ákvæði um hafnarsvæði voru gerð ítarlegri árið 2019 þannig að þar mætti gera ráð fyrir stofnunum og fyrirtækjum sem tengdust sjávarútvegi, sjávariðnaði og rannsóknum tengdri slíkri starfsemi.

5. Með aðalskipulagsbreytingu, sem tók gildi með birtingu auglýsingar nr. 53/2023 í B-deild Stjórnartíðinda 27. janúar 2023, var gerð breyting á landnotkunarflokkum á hluta hafnarsvæðisins og var lóð nr. 1 við Cuxhavengötu við það fyrir komið á miðsvæði, M7. Í greinargerð með skipulaginu kom fram að nú væri gert ráð fyrir fyrirtækjum og stofnunum sem tengist höfn, útgerð, hafrannsóknum og þjónustu við starfsemi á svæðinu. Einnig yrði fjölbreyttari landnotkun heimil, s.s. fyrir almenna þjónustu, menningarstarfsemi, menntastofnanir o.fl. Í greinargerðinni var vísað til viljayfirlýsingar fulltrúa stjórnvalda,

bæjaryfirvalda í Hafnarfirði og Tækniskólans um byggingu framtíðarhúsnæðis fyrir skólann við Suðurhöfn frá því í júlí 2021 og kom fram að gert væri ráð fyrir skólanum á reitnum.

6. Með breytingu á aðalskipulagi Hafnarfjarðar, sem birt var með auglýsingu nr. 1761/2024 í B-deild Stjórnartíðinda 9. janúar 2025, var miðsvæðinu M7 breytt að hluta til svo að til yrði svæði fyrir samfélagsþjónustu, S42. Tók sú breyting m.a. til lóðar nr. 1 við Cuxhavengötu. Kom fram að breytingin væri gerð til að tryggja uppbyggingu á samfélagsþjónustu á svæðinu og að menntastofnun á borð við tækniskóla fengi „þá rýmd sem slík stofnun þarfnast“.

7. Á fundi bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar 8. október 2025 var staðfest sú afgreiðsla skipulags- og byggingarráðs bæjarins frá 2. s.m. að auglýsa tillögu að breytingu á deiliskipulagi Suðurhafnar vegna áforma um byggingu Tækniskóla á svæði sem afmarkaðist af Óseyrargötu, Fornubúðum og Cuxhavengötu. Í tillögunni kom fram að lóð fyrir nýjan Tækniskóla yrði sett saman úr nokkrum lóðum sem fyrir væru. Þá var í kafla 3.2 tiltekið að við samþykkt deiliskipulagsins yrði heimilað að rífa og fjarlægja byggingar á lóð nr. 1 við Fornubúðir, lóðum nr. 1 og 2 við Cuxhavengötu og lóðum nr. 2, 4 og 6 við Óseyrarbraut. Tillagan var auglýst í Morgunblaðinu 16. október 2025 og Lögbirtingablaðinu 17. s.m. Þá var hún gerð aðgengileg 14. s.m. í Skipulagsgátt, gagna- og samráðsgátt um skipulag, umhverfismat og leyfisveitingar, sbr. 7. gr. laga nr. 111/2021, sem og í gegnum vefsíðu Hafnarfjarðarkaupstaðar. Kom fram að athugasemdum og/eða ábendingum skyldi skila fyrir 28. nóvember s.á. og að kynningarfundur yrði haldinn 5. nóvember þess mánaðar.

8. Á auglýsingatíma bárust fjölmargar athugasemdir sem og umsagnir frá opinberum aðilum, þ. á m. frá kæranda í máli þessu sem gerði athugasemdir við skort á samráði við fasteignaeigendur á svæðinu og þær umfangsmiklu breytingar á landnotkun sem fælust í tillögunni og kæmu við hag þeirra vegna áforma um niðurrif. Meðal annarra athugasemda sem bárust var að samkvæmt skipulaginu skorti á að bílastæði væru í samræmi við áformaðan fjölda nemenda sem kæmu til skólans á eigin bíl. Einnig að ekki væri gert ráð fyrir samgöngubótum vegna aukinnar umferðar. Af hálfu Heilbrigðiseftirlits Garðabæjar, Hafnarfjarðar, Kópavogs, Mosfellsbæjar og Seltjarnarness var bent á að ekki þyrfti aðeins að huga að hávaða sem bærist frá skólanum heldur þyrfti ekki síður að huga að áhrifum af hávaða frá starfsemi við höfnina á hljóðvist í Tækniskólanum. Meta þyrfti þennan þátt miðað við fyrirhugaða umferð sérstaklega á Óseyrarbraut og frá núverandi starfsemi við höfnina, en óhjákvæmilega fylgdi hafnarstarfsemi töluverður hávaði. Þá benti Náttúruverndarstofnun á að skipulagsreiturinn teygði sig inn á svæði sem væri á náttúruminjaskrá og væri nálægt fólkvanginum Hvaleyrarlóni sem væri friðlýst svæði samkvæmt auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda nr. 397/2009.

9. Bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar samþykkti breytingu á deiliskipulagi Suðurhafnar vegna áforma um byggingu Tækniskóla á fundi sínum 11. febrúar 2026. Í fundargerð fundarins var tekinn upp 2. liður úr fundargerð skipulags- og byggingarráðs frá 5. s.m. þar sem fært var til bókar að samantekt athugasemda og svör hefðu verið lögð fram á fundi ráðsins 22. janúar s.á. og að ráðið tæki undir svör skipulagsdeildar og legði til við bæjarstjórn að samþykkja uppfærða tillögu að breytingu á deiliskipulagi Suðurhafnar. Var skipulagið því næst sent Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun (HMS) til yfirferðar skv. 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sem í bréfi, dags. 17. apríl 2026, kvaðst ekki geta tekið afstöðu til deiliskipulagsbreytingarinnar þar sem nánar tilteknar upplýsingar vantaði um hæðir bygginga, niðurrif mannvirkja, skuggavarp og spennistöðvar.

10. Á fundi skipulags- og byggingarráðs 30. apríl 2026 var tekin fyrir uppfærð greinargerð og var tillögu um skipulagsbreytinguna vísað til staðfestingar í bæjarstjórn og kom fram að tekið hefði

verið mið af ábendingum HMS. Veitti bæjarstjórn samþykki sitt 6. maí s.á. Var skipulagið í kjölfarið sent HMS að nýju til yfirferðar, sem í bréfi, dags. 21. maí 2026, gerði ekki athugasemd við að auglýsing um gildistöku þess yrði birt í B-deild Stjórnartíðinda.

11. Auglýsing nr. 558/2026 um breytingu á deiliskipulagi Suðurhafnar vegna nýs Tækniskóla var birt í B-deild Stjórnartíðinda 27. maí 2026.

Málsrök kæranda

12. Af hálfu kæranda er byggt á því að við meðferð málsins hafi verið brotið gegn andmæla- og rannsóknarreglu, brotið hafi verið gegn meðalhófi, skort hafi á rökstuðning, deiliskipulagið sé mögulega í ósamræmi við Aðalskipulag Hafnarfjarðar 2013–2025 og að um ólögmæta skerðingu á eignarréttindum sé að ræða.

13. Kæranda hafi ekki verið kynnt svör við athugasemdum sínum áður en ákvörðun um samþykki deiliskipulagsins hafi verið tekin. Þrátt fyrir að hafa ítrekað óskað eftir svörum hafi hann engin fengið. Byggt hafi verið á almennum fullyrðingum án raunverulegs mats og uppfylli slíkur rökstuðningur ekki þær kröfur sem gerðar séu til íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana. Ekki liggi fyrir raunveruleg valkostagreining. Í svörum bæjaryfirvalda hafi komið fram að mannvirki í eigu kæranda skyldu víkja án þess að fullnægjandi rannsókn eða samningaviðræður hefðu farið fram, en bæjaryfirvöld hefðu vísað til heimilda til eignarnáms sem mögulegs úrræðis í málinu. Eignarnám verði hins vegar aðeins réttlætt þegar skýr lagaskilyrði séu uppfyllt, þar á meðal að um sé að ræða brýna almenningsþörf og að ekki séu fyrir hendi vægari úrræði. Ekki hafi verið sýnt fram á að skilyrði eignarnáms séu uppfyllt og verði ekki séð að uppbygging menntastofnunar á lóð kæranda falli með skýrum hætti undir lögbundið hlutverk og skyldur sveitarfélagsins.

14. Hið umdeilda deiliskipulag geri ráð fyrir breytingum á gatnakerfi sem feli í sér lokun eða verulega breytingu á aðkomu að fasteign kæranda. Aðkoma að fasteign sé grundvallarforsenda nýtingar hennar, sérstaklega þegar um sé að ræða atvinnuhúsnæði. Veruleg skerðing á aðgengi geti því jafngilt skerðingu á eignarrétti. Hvorki liggi fyrir hvort metið hafi verið með fullnægjandi hætti hvaða áhrif breytingar á aðkomu hafi á nýtingu eignarinnar né hvort unnt sé að tryggja sambærilegt aðgengi með vægari úrræðum. Þá verði ekki séð að slíkar breytingar samrýmist þeim réttindum sem kærandi njóti samkvæmt gildandi lóðarleigusamningi, sem byggi á því að fasteignin sé aðgengileg og nýtanleg til þeirrar starfsemi sem þar fari fram.

Málsrök Hafnarfjarðarkaupstaðar

15. Af hálfu bæjaryfirvalda er vísað til þess að hin kærða ákvörðun hafi verið lögmæt, reist á traustum lagagrundvelli og málsmeðferð verið í samræmi við skipulagslög nr. 123/2010 og stjórnsýslulög nr. 37/1993. Er þess krafist að kröfum kæranda í málinu verði hafnað og ákvörðun bæjarstjórnar frá 6. maí 2026 staðfest.

16. Samkvæmt 3. mgr. 41. gr. skipulagslaga hvíli ekki skylda á sveitarfélagi að kynna drög að svörum við þeim athugasemdum sem berast við auglýsta deiliskipulagstillögu eða veita andmælafrest áður en mál sé tekið til afgreiðslu. Tilgangur athugasemdarferlisins sé að tryggja að raddir hagsmunaaðila heyrist og séu metnar við lokaákvörðun. Með auglýsingu deiliskipulagstillögunnar hafi kærandi fengið lögboðinn andmælafrest, sem hann hafi nýtt sér. Andmæli hans hafi verið tekin til efnislegrar meðferðar í skipulags- og byggingarráði og af bæjarstjórn. Með þessu hafi verið gætt að andmælareglu 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga beri að senda Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun samþykkt deiliskipulag ásamt athugasemdum og umsögn um þær innan sex

mánaða. Jafnframt skuli senda athugasemdaraðilum umsögn bæjarstjórnar. Fái þeir sem veiti athugasemdir og HMS því samhliða svör bæjarstjórnar eftir að ákvörðun hennar liggi fyrir. Tafir á birtingu þessara svara teljist ekki verulegur formgalli sem raskað geti gildi skipulagsins og hafi úrskurðarnefndin staðfest að tafir á kynningu svara við athugasemdum valdi ekki réttarspjöllum þar sem kærufrestur til nefndarinnar hefjist við birtingu auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. úrskurð nefndarinnar í máli nr. 147/2018 sem kveðinn hafi verið upp 11. október 2019.

17. Greina þurfi á milli skipulagsvalds opinbers réttar og samningssambanda einkaréttar. Samþykki deiliskipulags sé stjórnvaldsákvörðun sem marki stefnu um framtíðarnýtingu svæðis á grundvelli 1. málsl. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga, en feli ekki í sér beina ráðstöfun eignarréttinda. Lóðarleigusamningur og forleiguréttur hafi ekki fallið sjálfkrafa niður við samþykki skipulagsins. Komi til þess að einkaréttarleg réttindi kæranda verði að víkja beri sveitarfélaginu að leysa úr því á einkaréttarlegum grundvelli eða beita formlegu eignarnámsferli gegn greiðslu fullra bóta í samræmi við 72. gr. stjórnarskrárinnar.

18. Samkvæmt 2. mgr. 50. gr. skipulagslaga sé sveitarstjórn aðeins heimilað að taka eignir eignarnámi á grundvelli gildandi deiliskipulags. Það sé því lögboðin og ófrávíkjanleg forsenda þess að sveitarfélag geti hafið formlegt eignarnámsferli að deiliskipulag liggi fyrir. Niðurrif á mannvirki fari ekki fram fyrr en sveitarfélagið hafi hana og fengið útgefið byggingarleyfi samkvæmt lögum nr. 160/2010 um mannvirki. Brjóti heimild í hinu umdeilda deiliskipulagi til niðurrifs á fasteign kæranda á lóð nr. 1 við Cuxhavengötu því ekki gegn meðalhófsreglu.

19. Menntun sé ein af grundvallarstoðum samfélagsins og þjóni almannaþörf. Það að Tækniskólinn sé rekinn sem sjálfstæð menntastofnun dragi ekki úr samfélagslegu hlutverki hans, enda starfsemin að stórum hluta fjármögnuð af opinberum aðilum og öllum opin á jafnréttisgrundvelli. Eignarnám í þágu sjálfstæðra stofnana eða einkaaðila sem gegni brýnu opinberu hlutverki sé viðurkennt í íslenskum rétti. Sveitarfélaginu sé því heimilt að beita skipulags- og eignarnámsheimildum 1. tl. 2. mgr. 50. gr. skipulagslaga til að tryggja Tækniskólanum lóð á svæðinu.

20. Sýnt hafi verið fram á að ítarleg lóðarleit hafi farið fram á öllu höfuðborgarsvæðinu frá árinu 2018 áður en ákvörðun hafi verið tekin um að bjóða fram lóðina við Flensborgarhöfn. Skoðaðir hafi verið möguleikar á að nýta núverandi mannvirki á lóð nr. 1 við Cuxhavengötu. Það henti þó illa fyrir starfsemi nútímalegs og framsækins tækniskóla ásamt því að það skerði möguleika á heildstæðri nýtingu reitsins og flæði vistvænna samgangna. Gerð hafi verið ítarleg samgöngugreining og umferðarmat í samvinnu við Vegagerðina og Strætó bs. til að tryggja aðgengi og umferðaröryggi á svæðinu. Meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga hafi verið fylgt í hvívetna þar sem fyrirhuguð ráðstöfun sé nauðsynleg til að ná hinu lögmæta markmiði og ekki sé því unnt að nýta önnur vægari úrræði sem tryggi sömu niðurstöðu.

Viðbótarathugasemdir kæranda

21. Kærandi bendir á að samkvæmt 1. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 sé eitt af meginmarkmiðum þeirra að tryggja réttaröryggi einstaklinga og lögaðila við meðferð skipulagsmála og að tryggja virkt samráð þannig að hagsmunaaðilar geti haft raunhæft tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda. Kærandi hafi komið að fjölmörgum athugasemdum sem m.a. hafi lotið að aðgengi að öðrum eignum hans á næstu lóðum. Svör sveitarfélagsins við athugasemdum hans séu dagsett 13. janúar 2026, en hafi þrátt fyrir það ekki verið póstlögð fyrr en 28. maí s.á., þ.e. eftir gildistöku skipulagsbreytingarinnar, með birtingu í B-deild Stjórnartíðinda degi áður. Verði því ekki séð að kærandi hafi fengið raunhæft tækifæri til að kynna sér afstöðu sveitarfélagsins

áður en endanleg ákvörðun hafi verið tekin eða til að koma á framfæri frekari sjónarmiðum. Þegar litið sé til þess að kærandi hafi ítrekað óskað eftir svörum við athugasemdum sínum verði ekki séð að málsmeðferðin hafi stuðlað að upplýstri og vandaðri stjórnsýslu.

22. Ekki verði litið fram hjá því að deiliskipulagið heimili niðurrif mannvirkis sem fyrir sé á lóð nr. 1 við Cuxhavengötu og geri ráð fyrir því að núverandi eignarréttindi og afnotaréttindi víki. Deiliskipulagsákvörðunin sé grundvallarforsenda síðari stjórnvaldsákvarðana sem kunni að leiða til þess að kærandi missi umráð og afnot eignar sinnar. Deiliskipulagsákvörðunin feli þannig í sér verulega íhlutun í réttarstöðu kæranda, enda sé markmið hennar að skapa lagalegan grundvöll fyrir niðurrifi fasteignar sem kærandi eigi að verulegu leyti. Þegar tekin sé svo íþyngjandi ákvörðun verði þegar á skipulagsstiginu að gera ríkar kröfur til rannsóknar máls, rökstuðnings og meðalhófs. Ekki verði fallist á að unnt sé að fresta þeirri umfjöllun þar til síðar. Því meira íþyngjandi sem fyrsta stjórnvaldsákvörðunin sé, og því ljósari sem afleiðingar hennar séu fyrir réttarstöðu eiganda, þeim mun ríkari kröfur verði að gera þegar við töku þeirrar ákvörðunar.

23. Á lóð nr. 1 við Cuxhavengötu sé fullbúið atvinnuhúsnæði þar sem um árabil hafi verið rekin fjölbreytt atvinnustarfsemi. Til staðar séu gild eigna- og afnotaréttindi samkvæmt lóðarleigusamningi. Kærandi hafi áður bent á að um tiltölulega nýja byggingu sé að ræða, sem enn þjóni því hlutverki sem hún hafi verið reist fyrir. Af hálfu sveitarfélagsins hafi ekki verið sýnt fram á að við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar hafi verið rannsakað eða lagt mat á áhrif ákvörðunarinnar á atvinnustarfsemi, samningsbundna réttarstöðu og lögmætar væntingar.

24. Þrátt fyrir að sveitarfélög hafi heimildir til skipulagsgerðar og geti stutt við uppbyggingu mikilvægra innviða verði að gera ríkar kröfur til þess að sýnt sé fram á að ráðstöfunin sé nauðsynleg, málefnaleg og að ekki hafi verið unnt að ná sama markmiði með vægara úrræði. Einnig verði að sýna fram á að ákvörðunin falli innan þeirra verkefna og hagsmuna sem sveitarfélaginu sé heimilt að vinna að samkvæmt lögum. Í máli þessu sé um að ræða uppbyggingu framhaldsskóla sem rekinn sé af sjálfseignarstofnun sem hyggist flytja meginstarfsemi sína úr öðru sveitarfélagi og í Hafnarfjörð. Við þessar aðstæður hafi borið að gera sérstaklega grein fyrir því hvernig svo íþyngjandi ráðstöfun gagnvart kæranda samrýmdist hlutverki sveitarfélagsins og hvers vegna ekki hafi verið unnt að ná markmiðum skipulagsins með vægari úrræðum. Slíkan rökstuðning sé hvorki að finna í skipulagsgögnum né í greinargerð sveitarfélagsins. Þegar stjórnvald ákveði að beita skipulagsheimildum með þeim hætti að heimila niðurrif einkaeigna og skapa grundvöll fyrir mögulegu eignarnámi verði að gera ríkar kröfur. Jafnframt verði að sýna fram á að ákvörðunin falli innan þeirra verkefna og hagsmuna sem sveitarfélaginu er heimilt að vinna að samkvæmt lögum.

25. Í svörum við framkomnum athugasemdum við tillögu að hinu umdeilda deiliskipulagi hafi komið fram að ekki hefði farið fram valkostamat um aðrar lóðir, en nú sé því haldið fram að ítarleg lóðaleit hafi farið fram og að unnin hafi verið samgöngugreining og umferðarmat. Verði að gera ríkar kröfur til þess að þau gögn sem á sé byggt séu lögð fram. Fari kærandi raunar fram á að öll þau gögn sem þessar fullyrðingar byggi á verði lögð fram í málinu, en honum séu þau ókunn og hafi þau hvorki verið hluti þeirra gagna sem kynnt hafi verið við auglýsingu tillögunnar né á meðal gagna sem kærandi hafi haft aðgang að, er hann kom athugasemdum sínum á framfæri. Við gerð skipulagsáætlana skuli eftir föngum leita eftir sjónarmiðum og tillögum þeirra sem hagsmuna eigi að gæta. Í skipulagsáætlunum skuli jafnframt gera grein fyrir þeim forsendum sem ákvarðanir byggi á. Þær forsendur sem sveitarfélagið byggi nú á hafi ekki verið lagðar fram við skipulagsmeðferð málsins og því sé nauðsynlegt að þær verði lagðar fram við meðferð máls þessa, svo unnt sé að sannreyna hvort sú rannsókn og það mat sem

sveitarfélagið vísi nú til hafi í raun legið fyrir þegar hin kærða ákvörðun hafi verið tekin. Verði sveitarfélagið ekki við því verði ekki séð að unnt sé að leggja til grundvallar staðhæfingar bæjaryfirvalda í tilefni af kæru í máli þessu.

Niðurstaða

26. Í máli þessu er deilt um lögmæti ákvörðunar bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Suðurhafnar vegna nýs Tækniskóla frá 6. maí 2026, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda 27. s.m. Hin kærða ákvörðun fól í sér umtalsverða breytingu á áðurgildandi deiliskipulagi, m.a. með sameiningu nokkurra lóða og áformum um niðurrif mannvirkja sem fyrir eru á sex lóðum á svæðinu í þágu áforma um að reisa skólamannvirki. Kærandi er meðal eigenda þeirra mannvirkja sem gert er ráð fyrir að verði rifin. Kæruheimild er í 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og barst kæra innan kærufrests.

27. Við gerð skipulagsáætlana 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 hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi, sbr. c-lið. Að gættum þessum markmiðum hefur sveitarstjórn mat um það hvernig skipulagi skuli háttað, svo fremi sem það mat byggi á lögmætum sjónarmiðum.

28. Við gerð deiliskipulags ber að byggja á stefnu aðalskipulags auk þess sem deiliskipulag skal rúmast innan heimilda aðalskipulags, sbr. 2. mgr. 37. gr. og 7. mgr. 12. gr. nefndra laga. Líkt og fram kom í málavaxtalýsingu var gerð breyting á Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013–2025 9. janúar 2025. Þá var miðsvæðinu M7 breytt að hluta svo til yrði svæði fyrir samfélagsþjónustu, S42. Er það svæðið sem hin umdeilda deiliskipulagsbreyting tekur til. Samkvæmt d-lið 2. mgr. gr. 6.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 rúmast menntastofnanir innan landnotkunarflokksins samfélagsþjónusta, óháð eignaraðild. Í greindri breytingu á aðalskipulagi kom fram að hún væri gerð til að tryggja uppbyggingu á samfélagsþjónustu á svæðinu og að menntastofnun á borð við Tækniskólann fengi „þá rýmd sem slík stofnun þarfnast“. Til stæði að byggja 24.000–30.000 m^2 skólahúsnæði, í fyrsta áfanga með möguleika á auknu rými til stækkunar, og væri gert ráð fyrir 2.400–3.000 nemendum í dagskóla með mögulegri fjölgun upp í 5.000 nemendur, með auknum húsakosti.

29. Í d-lið 1. gr. skipulagslaga kemur fram það markmið laganna að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að almenningi sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð þeirra. Er það markmið áréttað í 4. mgr. 12. gr. laganna þar sem segir að við gerð skipulagsáætlana skuli eftir föngum leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa, viðkomandi stjórnvalda og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu. Í athugasemdum við nefnda grein í frumvarpi því er varð að skipulagslögum er því lýst að samráð við hagsmunaaðila sé „einn af hornsteinum við gerð skipulags“. Þá er í gr. 5.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 nánar fjallað um kynningu og samráð við gerð deiliskipulags og um samráð og samráðsaðila er sérstaklega fjallað í gr. 5.2.1. Samkvæmt 1. mgr. þeirrar greinar skal eftir föngum leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa, umsagnaraðila og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta.

30. Samkvæmt 41. gr. skipulagslaga skal hverjum þeim aðila sem telur sig eiga hagsmuna að gæta gefinn kostur á að gera athugasemdir við skipulagstillögu 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 þá viðleitni að tryggja 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. Vegna athugasemda kæranda í máli þessu verður tekið fram að þá eignarnám getur komið til vegna framkvæmdar skipulags er sérstaklega mikilvægt að gætt sé að því að vandað sé til við samráð.

31. Tillaga að hinni umdeildu deiliskipulagsbreytingu var auglýst í Lögbirtingablaðinu, Morgunblaðinu og gerð aðgengileg í Skipulagsgátt og á heimasíðu Hafnarfjarðarkaupstaðar. Var þetta í samræmi við 1. mgr. 41. gr., sbr. 31. gr. skipulagslaga og 1. mgr. gr. 5.6.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Í fundargerð bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar frá fundi 11. febrúar 2026 var tekinn upp 2. liður úr fundargerð skipulags- og byggingarráðs frá 5. s.m. þar sem m.a. var fært var til bókar að samantekt athugasemda og svör hefðu verið lögð fram á fundi ráðsins 22. janúar s.á. og að ráðið tæki undir svör skipulagsdeildar og legði til við bæjarstjórn að samþykkja uppfærða tillögu að breytingu á deiliskipulagi Suðurhafnar. Samþykkti bæjarstjórn málið á fundinum og kemur fram í fundargerðinni að greitt hafi verið atkvæði um að „samþykkja afgreiðslu skipulags- og byggingarráðs.“

32. Í framhaldi þessa fundar var deiliskipulagstillagan send HMS til yfirferðar í samræmi við 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Með bréfi, dags. 17. apríl 2026, kvaðst stofnunin ekki geta tekið afstöðu til hennar þar sem nánar tilteknar upplýsingar vantaði um hæðir bygginga, niðurrif mannvirkja, skuggavarp og spennistöðvar. Voru í kjölfarið gerðar breytingar á deiliskipulaginu og samþykkti bæjarstjórn uppfærða greinargerð og tillögu á fundi sínum 6. maí 2026. Úrskurðarnefndin hefur farið yfir þessar breytingar og verður ekki talið að forsendur deiliskipulagsbreytingarinnar hafi tekið slíkum breytingum frá því að umsagnarfresti lauk að borið hafi að auglýsa tillöguna að nýju.

33. Var málsmeðferð deiliskipulagstillögunnar með þessu í samræmi við 3. mgr. 41. gr. laga nr. 123/2010.

---

34. Samkvæmt 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga skal við gerð skipulagsáætlana gera grein fyrir umhverfisáhrifum áætlunar og einstakra stefnumiða hennar á umhverfið, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma og umhverfismati áætlunar. Samkvæmt a-lið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana gilda þau m.a. um skipulagsáætlanir og breytingar á þeim samkvæmt skipulagslögum sem marka stefnu fyrir leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í 1. viðauka við lögin. Fyrirhuguð uppbygging samkvæmt hinu kærða deiliskipulagi fellur undir flokk B í 1. viðauka við lögin, sbr. tölulið 10.02, þar sem byggingarmagn er um 30.000 m² og kann framkvæmdin því síðar meir að verða háð umhverfismati samkvæmt lögunum.

35. Í 1. mgr. 14. gr. laga nr. 111/2021 segir að umhverfismat áætlunar skuli sett fram í umhverfismatsskýrslu sem geti verið hluti af greinargerð með áætluninni. Þá eru í liðum a–f talin upp þau atriði sem að lágmarki skulu koma fram. Þannig skal koma fram lýsing og mat á líklegum umhverfisáhrifum af framkvæmd áætlunarinnar þar sem lagt er mat á vægi umhverfisáhrifa út frá skilgreindum viðmiðum, sbr. b-lið. Einnig skal koma fram lýsing og mat raunhæfra valkosta að teknu tilliti til markmiða með gerð áætlunarinnar og landfræðilegs umfangs hennar, þ.m.t. núllkosts, sbr. c-lið. Jafnframt skal þar vera að finna lýsingu á fyrirhuguðum mótvægisaðgerðum og vöktun, eftir því sem við á, sbr. d-lið. Auk þess skulu koma fram nánari upplýsingar sem tilgreindar eru í reglugerð um efni umhverfismatsskýrslu.

Þá er í 3. mgr. sömu lagagreinar mælt fyrir um að umhverfismatsskýrsla skuli hafa að geyma upplýsingar sem sanngjarnt er að krefjast að teknu tilliti til fyrirliggjandi þekkingar, þekktra matsaðferða, efnis og nákvæmni áætlunarinnar og stöðu hennar í stigskiptri áætlanagerð. Þá skuli koma fram í umhverfismatsskýrslu að hve miklu leyti betur eigi við að fjalla um tiltekin umhverfisáhrif á síðari stigum áætlanagerðar til að forðast endurtekningar sama mats.

36. Það er eðlilegt að við umhverfismat deiliskipulags sé byggt á upplýsingum og mati sem áður hefur farið fram við aðalskipulagsgerð. Í 4. kafla hins kærða deiliskipulags er umhverfismatsskýrsla. Þar kemur fram að stuðst hafi verið við umhverfisskýrslu verkfræðistofunnar VSÓ sem unnin var árið 2022 vegna breytingar á Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013–2025 fyrir Flensborgarhöfn og hluta Suðurhafnar, sem tók gildi 27. janúar 2023. Sú skýrsla laut að breytingu á landnotkun svæðisins úr hafnarsvæði H1 í miðsvæði M7, sem áður hefur verið nefnt. Var jafnframt vísað til sömu skýrslu VSÓ við síðari breytingu aðalskipulags vegna fyrirhugaðs Tækniskóla á svæðinu, þ.e. þegar landnotkun var breytt í samfélagsþjónustu, S42, árið 2025.

37. Í fyrri aðalskipulagsbreytingunni, þ.e. sem tók gildi í janúar 2023, kemur fram að fulltrúar stjórnvalda, Hafnarfjarðarkaupstaðar og Tækniskólans hafi í júlí 2021 undirritað viljayfirlýsingu um byggingu framtíðarhúsnæðis fyrir skólann við Suðurhöfn. Jafnframt kemur þar fram að umfang reitsins taki mið af frumþarfagreiningu fyrir skólann, en að frekari ákvæði um starfsemi og útfærslu einstakra reita innan svæðisins verði sett í deiliskipulagi. Við síðari aðalskipulagsbreytinguna, þ.e. þá sem tók gildi í janúar 2025, var tekið fram að við deiliskipulagsgerð á svæði S42 þurfi að taka tillit til nánar tiltekinna umhverfisþátta auk þess að huga þyrfti að gæðum byggðar og vellíðan notenda svæðisins. Í skilmálum þyrftu m.a. að vera skýr fyrirmæli um hljóðvistar- og loftgæðakröfur.

38. Í umhverfismatsskýrslu hins kærða deiliskipulags kemur fram að lagt hafi verið mat á áhrif skipulagstillögunnar á umhverfisþættina byggð og byggðamynstur, samgöngur, atvinnulíf, hljóðvist, loftgæði, veitur og kerfi, losun gróðurhúsalofttegunda, náttúruvá, menningarminjar og byggingar, vistkerfi, gróður og líffræðilega fjölbreytni. Er niðurstaðan sú að skipulagstillagan hafi í heild jákvæð eða óveruleg umhverfisáhrif og styðji við stefnu um þéttingu byggðar, vistvænar samgöngur og sjálfbæra þróun auk þess sem hún feli í sér fjölmörg tækifæri til að bæta umhverfisgæði svæðisins. Ekki er þó þar að finna lýsingu á núllkosti né er lýst öðrum raunhæfum valkostum um staðsetningu Tækniskólans. Verður þetta þó ekki talið verulegur ágalli í ljósi stefnumörkunar aðalskipulags.

39. Í umfjöllun um samgöngur í umhverfismatsskýrslunni með deiliskipulaginu er m.a. byggt á skýrslu verkfræðistofu þar sem gerð er ítarleg grein fyrir samgöngum og lagt mat á umferð á skipulagssvæðinu, þ.m.t. hvernig tryggt verði aðgengi og umferðaröryggi. Verður að álíta að fullnægjandi mat hafi verið lagt á áhrif skipulagsins á samgöngur, en sýnt er af því að aukið álag á gatnakerfi getur hlotist af áformum þeim um uppbyggingu sem lýst er í skipulaginu. Í umhverfismatsskýrslunni var þó einnig bent á að létt gæti á umferð á öðrum stöðum á höfuðborgarsvæðinu við tilflutning Tækniskólans og að fyrirséð væri að neikvæð umhverfisáhrif vegna umferðar verði minni en ef sama uppbygging færi fram fjær bæjarkjarnanum og tengingum við fjölbreytta ferðamáta.

40. Það má gera athugasemd við að í deiliskipulaginu var ekki fjallað verulega um hvort aðrir valkostir hafi verið mögulegir en þeir að ráðast í svo umfangsmikið niðurrif mannvirkja sem skipulagið heimilar. Samkvæmt upplýsingum í viðauka 6.4 við endanlega greinargerð með deiliskipulagsbreytingunni er gert ráð fyrir niðurrifi mannvirkja sem eru 6.567 m² að stærð. Í

greinargerð deiliskipulagsins segir að mannvirkin henti illa nútímalegri kennslustarfsemi. Um áhrif niðurrifs kemur fram í umhverfismatsskýrslunni að þau sé metin neikvæð með tilliti til loftslagsmála, einkum ef hlutfall endurnýttra byggingarhluta og efna verði lágt og verulegt magn niðurrifsúrgangs myndist. Áhrifin eru þó sögð bundin við framkvæmdatíma. Við meðferð þessa kærumáls hefur af hálfu Hafnarfjarðarkaupstaðar ennfremur verið upplýst að skoðaðir hafi verið möguleikar á að nýta núverandi mannvirki á lóð nr. 1 við Cuxhavengötu. Það henti þó illa fyrir starfsemi nútímalegs og framsækins tækniskóla ásamt því að það skerði möguleika á heildstæðri nýtingu reitsins og flæði vistvænna samgangna. Verður því mati sem felst í þessari umfjöllun ekki haggað af úrskurðarnefndinni.

---

41. Að öllu framangreindu virtu verður ekki álitið að nokkrir slíkir annmarkar séu á hinni kærðu ákvörðun að varðað geti gildi hennar.

Úrskurðarorð

Hafnað er kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 6. maí 2026 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Suðurhafnar vegna nýs Tækniskóla.

_____
Arnór Snæbjörnsson (sign)

_____ _____
Unnþór Jónsson (sign) Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)