



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála  
Skuggasundi 3  
101 Reykjavík

Reykjavík, 28. febrúar 2017

### **Efni: Kæra vegna breytinga á deiliskipulagi lóða við Hellubraut 5 og 7 í Hafnarfirði**

Til okkar hefur leitað eigandi Hellubrautar 9 í Hafnarfirði, Einar Pálsson, með beiðni um að kærð verði breyting á deiliskipulagi tveggja lóða við Hellubraut 5 og 7 í Hafnarfirði, en þær eru innan deiliskipulagssvæðisins Suðurgata – Hamarsbraut sem samþykkt var 2011.

Umrædd breyting á deiliskipulagi var samþykkt í bæjarstjórn Hafnarfjarðar þann 9. nóv. 2016, sbr. augl. nr. 83/2017, sem birtist 31. jan. 2017 í B-deild stjórnartíðinda.

Þess er krafist að breytingin verði felld úr gildi enda telur umbj. minn að hún brjóti í bága við samkomulag sem umbj. minn gerði við Hafnarfjarðarbæ þann 15. sept. 2011, ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010, skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 og ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um jafnræði, meðalhóf og rannsókn máls.

### **Almennt – forsaga**

Mál þetta á sér nokkra forsögu og verður nú samhengisins vegna stiklað á stóru þannig að nokkuð heildstæð mynd fáist. Umbj. minn kaupir lóðirnar við Hellubraut 9 og Strandgögu 67 á árinu 1974. Á þeim tíma lá enginn vegur að Hellubraut 9 og aðgengi að lóðinni var um göngustíg sem lá meðfram lóð Hellubrautar 7. Rétt er að hér komi fram að með deiliskipulagi „Suðurgata – Hamarsbraut“ sem samþykkt var árið 2011 var lóðinni nr. 7 skipt í tvær lóðir nr. 5 og 7. Hins vegar hefur sú breytta skráning enn ekki ratað í fasteignaskrá og því einungis Hellubraut 7 skráð.

Samkomulag náðist milli þáverandi eiganda Hellubrautar 7 og núverandi eiganda Hellubrautar 9 um skipti á landi (sjá makaskiptaafsal dags. 1. júní 1980.) Með þessu afsali eignast eigandi Hellubrautar 7, 41 m<sup>2</sup> af lóð Hellubrautar 9 og eigandi Hellubrautar 9 eignast líkt og segir í afsalinu „það sem þarf undir akbraut“ úr lóð Hellubrautar 7. Verkfræðistofan Hnit hannaði og mældi upp veginn og greiddi umbj. minn allan kostnað við þá framkvæmd.

Hellubrautin var hluti af deiliskipulaginu „Miðbær-Hafnarfjörður 1981“ eða þar til ákveðið var af skipulags- og byggingarráði Hafnarfjarðar þann 27. jan. 2009 að færa skipulagsmörkin. Þann 24.

mars 2009 er lögð fram ný tillaga skipulags- og byggingarsviðs Hafnarfjarðar að deiliskipulagsforsögn fyrir reit sem afmarkast af klettum norðan húsa Hellubrautar/Hamarsbrautar, Suðurgötu, Mýrargötu og Strandgötu, dags. 17. mars 2009. Með forsögninni var lögð fram fornleifaskráning Byggðasafns Hafnarfjarðar fyrir svæðið (húsavernd) sem gerð var árið 2009.

Í greinargerð sem fylgdi þessu nýja skipulagssvæði segir að markmiðið með þessari breytingu sé að stuðla að heildstæðu byggða- og götumynstri í grónu hverfi og tryggja að nýbyggingar og viðbyggingar falli að því umhverfi sem fyrir er. Þá segir að íbúðarhús á skipulagssvæðinu séu byggð á árunum 1906 - 1988. Í stefnumörkun um húsverndun í Hafnarfirði, fylgiskjal með aðalskipulagi Hafnarfjarðar á árunum 2005 - 2025, segir að svæðið myndi tiltölulega samfellda byggð yngri bárujárnshúsa. Ekki verði gert ráð fyrir niðurrifi nema í algjörum undantekningartilvikum. Við byggingu nýrra húsa og viðbyggingar þurfi að taka mið af mælikvarða og hlutföllum byggðarinnar, yfirbragði hennar og sérkennum.

Í greinargerðinni er sérstaklega vikið að Hellubraut 7 og greint frá því að lóðinni verði skipt í tvær lóðir, Hellubraut nr. 7 og nr. 5. Heimilt verði að byggja einbýlishús á lóðinni nr. 5. Húsið skuli vera 1 til 1 ½ hæð og hafa þak með mæni, lágmarkshalli 30°. Nýtingarhlutfallar lóðar skuli vera mest 0.45. Um Hellubraut 7 segir að á lóðinni standi íbúðarhús byggt 1907 og skv. lögum um húsafriðun nr. 104/2001 (nú lög nr. 80/2012 um menningarminjar) sé eigendum skylt að leita álits hjá húsafriðunarnefnd hyggist þeir breyta, flytja eða rífa húsið. Á fundi húsfriðunarnefndar þann 28. apríl 2009 var samþykkt eftirfarandi bókun um varðveislugildi Hellubrautar 7 vegna ofangreindrar vinnu við deiliskipulag:

*„Auk þess að vera reisulegt timburhús og góður fulltrúi hafnfirskra timburhúsa frá upphafi 20. aldar stendur húsið að Hellubraut 7 á mjög áberandi stað uppi á kletti fyrir ofan Strandgötu. Þarna hefur það trónað yfir aðalgötu bæjarins og höfninni undanfarin, rúmlega 100 ár. Tilveruréttur þess er ótvíræður, hvort sem er út frá umhverfislegum eða menningarsögulegum sjónarmiðum. Það er því eindregið lagt til að staða þess verði tryggð til framtíðar í nýju deiliskipulagi“*

Til þess að deiliskipulagstillögurnar myndu ná fram að ganga þurfti að tryggja aðgengi að lóðunum við Hellubraut 5 og 7, en hluta vegstæðisins, eins og fyrr greinir hafði eigandi Hellubrautar 9 keypt með afsali af þáverandi eiganda Hellubrautar 7 árið 1980. Hafnarfjarðarbær hafði því samband við umbj. minn og lauk viðræðum þeirra með samkomulagi sem er dags. 15.sep. 2011. Samkomulaginu er þinglýst á eignina, sjá fylgiskjal.

Samkvæmt 1. og 2. gr. þess lætur eigandi Hellubrautar 9 af hendi hluta af lóð af sinni eða samtals 124,2 fm., (106,3 fm malbikaður vegur og 17,9 fm gróið land), en í stað þess skuldbindur Hafnarfjarðarbær sig til þess að afsala til hans 40,6 fm sem tilheyra lóðinni nr. 7 við Hellubraut án

endurgjalds, að loknum kaupum eða eignarnámi á viðkomandi lóðarhluta í samræmi við framangreint deiliskipulag.

Meginástæða þessara makaskipta var eins og fyrr segir að tryggja aðgengi að lóðum við Hellubrauta 5 og tryggja umbj. mínum ákveðinn snúningspunkt á lóðinni, þ.e. að gera honum kleift að snúa við ökutækjum á lóðinni og byggir þessi fermetratala á útreikningi þar að lútandi. Að auki var miðað við tvo metra upp lóðina meðfram bílskúrnum (sjá teikningu). Fram að þessum tímamarki hafði umb. minn bakkað út götuna og snúið við á plani við Hellubraut 3, þar sem nú er áætlað að byggja (Hellubraut 5).

Deiliskipulagstillagan Suðurbraut – Hamarsbraut var samþykkt í skipulagsráði 1. feb. 2011 og birt í B-deild stjórnartíðinda þann 13. apr. 2011.

Eigandi Hellbrautar 7 hafði með bréfi dags. 10. jan. 2010 óskað eftir því við skipulags- og byggingarsvið Hafnarfjarðar að fá að reisa tveggja hæð hús á lóð Hellubrautar 5 og rífa eða flytja núverandi hús á Hellubraut 7. Hvoru tveggja var hafnað. Hann kærði nýja deiliskipulagið til þáverandi úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála þann 28. apríl 2011 og krafðist að hin kærða ákvörðun væri felld úr gildi m.a. á þeim grunni að verulegt misræmi væri milli hins kærða deiliskipulags og gildandi aðalskipulags Hafnarfjarðar varðandi götustæði Hellubrautar. Var því hafnað með úrskurði nefndarinnar nr. 29/2011.

### Málsatvik

Aðdraganda þeirra breytinga, sem nú hafa verið samþykktar á deiliskipulagi Suðurgötu – Hamarsbraut frá 2011 og varða tvær stakar lóðir innan þess Hellubraut 5 og 7, má rekja til beiðni eiganda (lóðarhafa), dags. 12. jan. 2012 til skipulags- og byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar um breytingu á deiliskipulagi Hellubrautar 7 og heimild til þess að rífa núverandi hús og byggja nýtt í staðinn. Erindinu ásamt gögnum var vísað til umsagnar Minjastofnunar og í bókun húsafriðunarnefndar frá 24. jan. 2012 segir „*að ekki hafi neitt komið fram í innsendum ástandsskýrslum sem bendi til þess að umrætt hús sé verr farið en almennt megj telja um hús frá þessu tíma og ítrekar nefndin mat sitt á varðveislugildi hússins sem fram kom í bréfi nefndarinnar frá 5. maí 2009.*“ Var beiðni eiganda Hellubrautar 7 hafnað.

Þann 12. ágúst 2015 óskar eigandi Hellubrautar 5 og 7 enn og aftur eftir breytingu á deiliskipulagi lóðarinnar Hellubrautar 7 og heimild til þess að rífa núverandi hús og byggja nýtt. Í fundargerð skipulags- og byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar segir að áformað sé að teikna tvö hús á lóðum við Hellubraut 5 og 7. Erindinu er vísað til umsagnar Minjastofnunar. Umsögn berst frá Minjastofnun þann 7. sept. 2015 og þar segir:

*„Varðveislugildi Hellubrautar 7 liggur öðru femur í áberandi stöðu þess í umhverfinu og mikilvægi fyrir sögulega bæjarmynd Hafnarfjarðar. Tæknilegt ástand hússins er mjög slæmt og fátt upprunalegt nema burðargrind og undirstöður. Í ljósi þess heimilar Minjastofnun endurnýjun hússins, m.ö.o. að **nýtt hús með sama þakformi og halla og í sömu meginstærðum verði byggt á grunni hins eldra.** Útlit þess skal hann með þeim hætti að nýbyggingin styrki sögulega bæjarmynd Hafnarfjarðar.“*

Þann 14. júní 2016 heimilar skipulags- og byggingarráð Hafnarfjarðar lóðarhafa að láta vinna breytingu á gildandi deiliskipulagi á sinn kostnað. Skipulags- og byggingarráð samþykkir að auglýsa framlagða deiliskipulagsbreytingu þann 28. júní 2016 í samræmi við 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Auglýsing um deiliskipulagstillögu var birt þann 6. júlí 2016 og þar kom fram að í breytingunni fælist að á lóð Hellubrautar 5 yrði nú heimilt að byggja 2 hæða hús í stað 1 til 1 ½ hæðar. Nýtingarhlutfall verði 0.53 í stað 0.45. Tvö bílastæði skuli vera innan lóðar. Núverandi hús ásamt bílskúr við Hellubraut 7 verði rifin og í stað þeirra byggt nýtt tveggja hæða einbýlishús, með innfeldri bílageymslu með þak með mæni að hluta, lágmarkshalli 30°. Nýtingarhlutfall fer úr 0,43 (byggingarmagn 210 fm) í 0.60 (byggingarmagn 294,8). Frestur til athugasemda var framlengdur til 23. sept. 2016.

Með bréfi dags. 23. sept. 2016 komu eigendur nærliggjandi húsa athugasemdum á framfæri við skipulagsyfirlögin í Hafnarfirði. Helstu athugasemdir þeirra sneru að hæð nýju húsanna, þ.e. að leyft yrði að reisa tveggja hæða hús á svæðinu en slíkt myndi hafa áhrif á skuggavarp og útsýni. Þá er mótmælt auknu byggingarmagni og nýtingarhlutfalli á lóðunum, en það fer langt út fyrir þann ramma sem núgildandi deiliskipulag kveður á um. Að lokum er bent á að afstaða lóðarlínu húsa nr. 3, 5 og 7 er ekki sú sama gagnvart bílskúr á lóð nr. 9 á uppdrætti þeirrar tillögu sem nú er til kynningar og samkvæmt gildandi deiliskipulagi og talið að það brjóti gegn samkomulagi umbj. míns við Hafnarfjarðarbæ frá 2011.

Síðan segir að þrátt fyrir metnaðarfullar tillögur eiganda Hellubrautar 5 og 7 um nýbyggingar þurfi slík hús að vera innan þeirra marka sem núgildandi deiliskipulag kveður á um.

Í greinargerð með núgildandi deiliskipulagi segir að húsgerðir skulu vera óbreyttar og í samræmi við byggingarleyfisuppdrætti. Nýtingarhlutfall á einbýlishúsalóðum fari ekki yfir 0.45. Þannig var nýtingarhlutfall allra húsa við Hellubraut samræmt, sjá meðfylgjandi töflu.

## Málsástæður og lagarök

Umbj. minn mótmælir þeim breytingum sem hafa verið gerðar á deiliskipulagi umræddra lóða við Hellubraut 5 og 7 og telur breytingarnar brjóta í bága við samkomulag hans við Hafnarfjarðarbæ frá 15. sept. 2011, skipulagslög og skipulagsreglugerð ásamt stjórnarsýslulögum.

Einkum mótmælir umbj. minn breytingu á lóðamarkalínu við Hellubraut 3, 5, 7 og 9, sem fram kemur á uppdraetti sem fylgdi deiliskipulagstillögunni. Ekki er gerð grein fyrir þessari breytingu í tillögunni sjálfri og hvergi að sjá að samþykki sveitarfélags fyrir þeirri breytingu liggi fyrir, líkt og 48. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 kveður á um. Þrátt fyrir að deiliskipulagstillagan hafi verið gerð á kostnað lóðarhafa er það samt sem áður á ábyrgð sveitarfélagsins að breyta lóðarmörkum.

Hér hefði sveitarfélagið þurft að gjalda sérstakan varhug við lóðamarkabreytingum vegna samkomulags sem það gerði við umbj. minn 2011, en eins og fyrr segir þá snerist það samkomulag um makaskipti á landi. Þannig lét umb. minn af hendi hluta af vegstæði (sem hann hafði keypt 1980 af þáverandi eiganda Hellubrautar 7) samtals 124,2 m<sup>2</sup> en í stað þess skuldbatt Hafnarfjarðarbær sig til þess að láta hann hafa 40,6 m<sup>2</sup> af lóð Hellubrautar 7 við Hellubraut án endurgjalds, að loknum kaupum eða eignarnámi á viðkomandi lóðarhluta í samræmi við framangreint deiliskipulag.

Meginástæða þessara makaskipta var eins og fyrr segir að  **tryggja aðgengi að lóðum við Hellubraut 5 og 7 og tryggja umbj. mínum ákveðinn snúningspunkt á lóð sinni við Hellubraut 9, þ.e. að gera honum kleift að snúa við ökutækjum á lóðinni**. Fermetratalan byggir á útreikningi á því hversu mikið pláss þarf í raun til þess að mögulegt sé að snúa við ökutæki.

Telur umbj. minn að með því að sveitarfélagið samþykkir þessar breytingar hafi það brotið gegn 48. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 en þar segir í 1. mgr.:

*„Óheimilt er að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til.“*

Ekki fengust svör frá sveitarfélaginu vegna þeirra mótmæla sem gerðar voru við umræddar lóðarmarkabreytingar í athugasemdum eigenda við deiliskipulagstillöguna dags. 23. sept. 2016.

Þessi lóðamarkabreyting hefur veruleg áhrif á umbj. minn og má með sanni segja að hún rýri verðmæti fasteignar hans þar sem hún gerir það að verkum að svo þröngt er á lóðinni að ekki er hægt að snúa þar við.

Jafnframt telur umbj. minn að með þessum breytingum sé raskað jafnræði meðal fasteignaeiganda á svæðinu, með því að heimila aukið byggingarmagn og nýtingarhlutfall umfram aðra eigendur við Hellubraut því líkt og fram hefur komið tókst með núgildandi deiliskipulagi frá

13. apríl 2011 að skipuleggja svæðið á heildstæðan hátt í samráði jafnt við íbúa sem og fagaðila, þ.á.m. Bygðasafn Hafnarfjarðar sem skilaði greinargerð um húsavernd á svæðinu.

Markmið skipulagsins líkt og segir í greinargerðinni er að: *„stuðla að heildstæðu og byggða- og götumynstri í grónu hverfi og tryggja að nýbyggingar og viðbyggingar falli vel að því umhverfi sem fyrir er.“*

Húsin við Hellubraut eru á einum besta stað í bænum, áberandi í bæjarmyndinni og útsýni frá þeim einstakt yfir höfnina. Því skýtur það skökku við að samþykktar séu breytingar fyrir tvær stakar lóðir svo stuttu eftir að nógildandi deiliskipulag var samþykkt sem heimila frávik frá leyfðri byggingarhæð og skilgreindu byggingarmagni og nýtingarhlutfalli á lóð, sbr. 5.3.2.1. gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 en þar segir m.a. : *„...í þegar byggðu hverfi skal lagt mat á varðveislugildi og svipmót byggðar og einstakra bygginga sem fyrir eru, með gerð húsakönnunar og setja markmið og skilmála um verndun og viðhald á grunni þeirrar könnunar.“*

Nógildandi deiliskipulag frá 2011 rímar vel við nógildandi aðalskipulag Hafnarfjarðar 2013-2025 þar sem sérstaklega er horft til verndun húsa og hverfa. Þar segir m.a.:

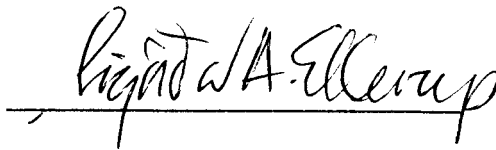
*„Heilsteypt, vel varðveitt umhverfi frá fyrri tímum vekur oft áhuga ferðamanna, einkum ef hægt er að tengja það menningarsögu staðanna eða sögulegum atburðum. Vel varðveitt menningarumhverfi er því einn af þeim þáttum sem eru mikilvægir fyrir byggðaþróun, og í lögum um menningarminjar er lögð áhersla á skráningu menningarlandslags og minjaheilda. Til byggingararfs samkvæmt lögum þessum teljast hús og önnur mannvirki og einstakir hlutar þeirra sem hafa menningarsögulegt, vísindalegt eða listrænt gildi, svo sem:*

- a. stök hús eða hlutar þeirra og húsasamstæður, hvort sem er til íbúðar eða menningar- og atvinnustarfsemi í þéttbýli eða dreifbýli, húsabyrpingar og götumyndir.,*

Að lokum er rétt að benda á að samkvæmt 47. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 ber sveitarstjórn skylda til þess að láta gera skrá yfir allar lóðir innan sveitarfélagsins. Framangreind skrá skal hafa tilvísun til afmörkunar og eignarhald. Fyrir liggur að sveitarstjórn fór ekki eftir framangreindu ákvæði þar sem enn hefur ekki verið gengið frá skráningu og leiðréttingu á afmökun lóða við Hellbraut 5, 7 og 9 til samræmis við samþykkt deiliskipulag frá 2011. Þá telur umbj. minn sveitarfélagið auk þess ekki hafa rannsakað málið nægjanlega vel með vísan til þess að sveitarfélagið gerir ekki athugasemd við breytt lóðarmörk í deiliskipulagstillögumni þvert gegn undirrituðu samkomulagi, og þar með betri vitund, af hálfu sveitarfélaginu. Sveitarfélagið hefur þar með brotið gegn 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Umbjóðandi minn krefst í ljósi alls þess sem hér hefur verið rakið að umræddar breytingar á deiliskipulagi Hellubrautar 5 og 7 verði felldar úr gildi.

Virðingarfyllst, f.h. Einars Pálssonar e.u.



Sigríður Anna Ellerup, lögfr.

Fylgiskjöl:

1. Makaskiptaafsal dags. 1 júní 1980 milli Hellubrautar 7 og 9
2. Samkomulag Einars Pálssonar og Hafnarfjarðarbæjar dags. 14. sept. 2011
3. Hugmyndir bæjarins af lóðarmörkum frá 2009
4. Uppdráttur af deiliskipulagi Suðurgötu – Hamarsbraut 2011
5. Tafla sem sýnir lóðarstærð, hámarksbyggingarmagn og nýtingarhlutfall í greinargerð með deiliskipulagstillögu 2011.
6. Skjal sem sýnir feril breytinga á lóðum nr. 5, 7 og 9
7. Skjal sem sýnir vegstæðið, það sem tekið er eignarnámi af lóðum 5 og 7 og hluti þess sem fenginn er frá lóð 9 (sem er 106,3 m<sup>2</sup> og á móti komu svo 40,6 m<sup>2</sup>)
8. Uppdráttur breyting á deiliskipulagi – breyting v/lóða Hellubraut 5 og 7
9. Athugasemdir eigenda við deiliskipulagstillögu dags. 23. sept 2016
10. Svar við athugasemdum frá Hafnarfjarðarbæ (ódags.)
11. Bréf frá Minjastofnun Íslands dags. 7. sept. 2015
12. Bréf frá Hafnarfjarðarbæ dags. 17. jan. 2017