



Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Árið 2015, fimmtudaginn 19. febrúar, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Ómar Stefánsson yfirlögfræðingur og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 108/2014, kæra á ákvörðun bæjarráðs Hafnarfjarðar frá 10. júlí 2014 og á ákvörðun bæjarráðs Garðabæjar frá 29. s.m., í umboði bæjarstjórna greindra sveitarfélaga, um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Hleina að Langeyrarmölum fyrir lóðir nr. 30-34 við Herjólfsstötu.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 7. október 2014, sem barst nefndinni 10. s.m., kæra Walter Ehrat, Drangagötu 1, Páll Ólafsson, Herjólfsstötu 28, Magnea Magnúsdóttir, Klettagötu 15, Jóhanna G. Stefánsdóttir, Herjólfsstötu 24 og María Björk Ásbjarnardóttir, Klettagötu 17, þá ákvörðun bæjarráðs Hafnarfjarðar frá 10. júlí 2014 og ákvörðun bæjarráðs Garðabæjar frá 29. s.m. að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Hleina að Langeyrarmölum fyrir lóðir nr. 30-34 við Herjólfsstötu, Hafnarfirði. Er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Að auki er gerð krafa um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða. Var kröfu kæranda um að yfirvofandi framkvæmdir yrðu stöðvaðar hafnað með úrskurði nefndarinnar, uppkveðnum, 2. desember 2014.

Með bréfi, dags. 9. janúar 2015, sem barst nefndinni sama dag, kærir Walter Ehrat, Drangagötu 1, Hafnarfirði, ákvörðun skipulags- og byggingarfulltrúa Hafnarfjarðarbæjar frá 5. nóvember 2014 um að veita leyfi til að byggja tvö 16 íbúða fjölbýlishús ásamt sameiginlegri bílgeymslu. Er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi en að auki er þess krafist að framkvæmdir verði stöðvaðar til bráðabirgða á meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Þar sem hinar kærðu ákvarðanir eru samofnar og einn af kærendum fyrra málsins stendur að baki síðari kærinni verður síðargreinda kærumálið, sem er nr. 5/2015, sameinað máli þessu.

Þykir málið nægilega upplýst til að það verði tekið til endanlegs úrskurðar. Er því ekki tilefni til að taka afstöðu til síðari stöðvunarkröfu kæranda.

Gögn málsins bárust frá Hafnarfjarðabæ 22. október 2014 og 21. janúar 2015.

Málavextir: Á fundi skipulags- og byggingarráðs Hafnarfjarðarbæjar hinn 11. mars 2014 og hjá skipulagsnefnd Garðabæjar hinn 10. apríl s.á., var tekin fyrir umsókn um breytingu á sameiginlegu deiliskipulagi Garðabæjar og Hafnarfjarðar fyrir Hleina að Langeyrarmölum vegna lóðanna Herjólfsstötu 30-34. Fólst breytingin í því að lóðirnar Herjólfsstötu 30, 32 og 34 yrðu sameinaðar í eina lóð þar sem gert væri ráð fyrir tveimur fjögurra hæða byggingum með 32 íbúðum og bílajakallara. Samþykkt var að auglýsa tillöguna til kynningar og var það gert 6.

maí 2014 með fresti til athugasemda til 18. júní s.á. Athugasemdir bárust frá ellefu einstaklingum, þ. á m. frá kærendum. Hin kynnta skipulagstillaga var síðan tekin fyrir og samþykkt á fundi skipulags- og byggingarráðs Hafnarfjarðarbæjar hinn 8. júlí 2014 og í skipulagsnefnd Garðabæjar 28. s.m. Bæjarráð Hafnarfjarðar staðfesti samþykki tillögunnar í umboði bæjarstjórnar 10. júlí 2014 og bæjarráð Garðabæjar gerði slíkt hið sama 29. s.m., einnig í umboði bæjarstjórnar. Tók deiliskipulagsbreytingin gildi með auglýsingu þar um í B-deild Stjórnartíðinda 19. september 2014.

Hinn 5. nóvember 2014 var á afgreiðslufundi skipulags- og byggingarfulltrúa Hafnarfjarðarbæjar samþykkt umsókn um byggingarleyfi fyrir áður greindum fjölbýlishúsum við Herjólfsgötu 30-34 á grundvelli hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar og hefur sú ákvörðun jafnframt verið kærð til úrskurðarnefndarinnar, eins og að framan greinir.

Málsrök kæranda: Kærandur skírskota til þess að grenndarréttur nágretta fyrirhugaðra fjölbýlishúsa sé verulega skertur. Muni íbúar Herjólfsgötu 26 og Drangagötu 1 búa í 25 metra fjarlægð frá fyrirhuguðum nýbyggingum og útsýni þeirra muni skerðast. Útsýni muni einnig skerðast hjá íbúum við Klettagötu. Þá muni fjölbýlishúsin varpa skugga á lóðir húsa í 25 m fjarlægð sérstaklega á þeim árstíma þegar sól sé lágt á lofti. Að auki muni innsýn valda óþægindum vegna háreistari nýbygginga í sjónlínu við glugga húsanna og aukið ónæði verði vegna aukinnar umferðar um götu.

Undirbúningi hinnar kærðu ákvörðunar hafi í ýmsu verið ábótavant. Vindálag á núverandi byggingar sé óþekkt en vitað sé að vindasamt geti verið á svæðinu. Nauðsynlegt hafi verið að reikna út hvaða áhrif trekkur geti haft á milli húsa enda geti slíkir vindsveipir valdið húseigendum tjóni. Ekki hafi verið auglýst af hálfu bæjaryfirvalda að eldra deiliskipulag skyldi falla úr gildi og ekki hafi verið leitað umsagna frá viðeigandi stofnunum, s.s. Umhverfisstofnun, sem eigi hagsmuna að gæta vegna breyttrar landnýtingar við friðlýst svæði við Hleina. Þá sé ekki í anda aðalskipulags Hafnarfjarðar að breyta grónu íbúðarhverfi hjá vinsælum friðlýstum útivistarstað í fjölbýlishúshverfi. Aðalskipulag gangi framar deiliskipulagi og beri að taka fullt tillit til þess við breytingar á deiliskipulagi.

Svör skipulags- og byggingarsviðs Hafnarfjarðar við athugasemdum við deiliskipulagið séu ekki fullnægjandi. Svörin einkennist af huglægu mati og séu án nokkurs rökstuðnings eða rannsókna. Ekki hafi verið komið til móts við athugasemdir íbúa eins og krafa sé um. Tilgangslaust sé að auglýsa eftir athugasemdum ef þeim sé ekki svarað með rökum. Að auki hafi ekki verið sýnt fram á nokkra útreikninga varðandi skuggavarp á svæðinu heldur hafðar uppi órökstuddar staðhæfingar í því efni. Útgáfur umrædds skipulags hafi verið með ýmsu móti undanfarin ár og sé orðið tímabært að Hafnarfjörður haldi sig við útgefið deiliskipulag lengur en nokkur ár í senn svo íbúar viti hverju þeir gangi að þegar þeir flytji í hverfi bæjarins.

Umdeildar fjölbýlishúsabyggingar falli ekki að eldri byggð og óeðlilegt sé að Hafnarfjarðarbær semji eða gefi loforð um breytt deiliskipulag áður en íbúar hafi haft tækifæri til að koma að athugasemdum, en íbúðir í fyrirhuguðum húsum hafi þegar verið auglýstar.

Málsrök Hafnarfjarðarbæjar: Af hálfu sveitarfélagsins er bent á að ekki hafi verið farið með deiliskipulagsbreytinguna sem óverulega, heldur hafi málsmeðferðin verið í samræmi við almenn ákvæði 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Við gerð hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar hafi verið reynt að minnka þau áhrif sem nýbyggingarnar gætu haft, t.d. með því að minnka byggingarmagn frá eldri tillögu sem úrskurðarnefndin á sínum tíma felldi úr gildi. Að auki hafi byggingarnar verið færðar aftar í lóðina og fjær lóðarmörkum en fyrri

tillaga hafi gert ráð fyrir til að minnka áhrif skuggavarps á lóð við Drangagötu. Þá hafi þær verið stallaðar til að draga úr skerðingu útsýnis, sem nú teljist óveruleg. Þakform húsanna taki mið af húsum sunnan við lóðina, en hæðin taki mið af húsum við Herjólfsgötu 36-40.

Markmið Aðalskipulags Hafnarfjarðar 2013-2025 sé að þetta núverandi byggð þar sem það eigi við, m.a. með endurskipulagningu vannýtttra svæða. Sama markmið hafi verið sett fram í eldra aðalskipulagi. Telji bæjaryfirvöld að lóðir nr. 30-34 við Herjólfsgötu séu vannýttar og sé þar kjörið þéttingarsvæði í anda gildandi og eldra aðalskipulags. Að auki sé bent á að athugasemdum kæranda hafi verið svarað skriflega og athugun vegna skuggavarps hafi legið fyrir 8. júlí 2014.

Athugasemdir byggingarleyfishafa: Leyfishafi bendir á að lóðir nr. 30-34 við Herjólfsgötu standi utan við friðlýst svæði en mörk þess liggja við ofanverð lóðarmörk þeirra, sbr. auglýsingu nr. 399/2009 sem birtist í B-deild Stjórnartíðinda 3. apríl 2009. Sé lögð áhersla á að hinu friðlýsta svæði verði ekki raskað. Undirbúningur að breytingu á deiliskipulagi svæðisins hafi þegar verið byrjaður þegar leyfishafi hafi tekið við skyldum lóðarleigutaka árið 2014. Breytingarnar hafi miðast við að ná fram aukinni hagkvæmni við uppbyggingu á lóðunum til samræmis við yfirlýst markmið aðalskipulags Hafnarfjarðar um þéttingu byggðar og nýtingu á óbyggðum lóðum innan sveitarfélagsins. Skipulagsbreytingin hafi verið gerð í samræmi við 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga og afgreiðsla því verið í samræmi við málsmeðferðarreglur. Þó að breytingarnar séu ekki óverulegar sé ekki gerð krafa um að gert sé nýtt deiliskipulag fyrir allt svæðið og eldra deiliskipulag felld úr gildi nema fyrirhugað sé að gera grundvallarbreytingar, t.d. varðandi landnotkun, byggðamynstur eða yfirbragð alls svæðisins.

Umtalsverð uppbygging hafi átt sér stað á svæðinu á undanförunum árum og hafi m.a. verið reist 4-5 hæða fjölbýlishús á Herjólfsgötu 36-40. Fyrirhugaðar nýbyggingar samræmist vel þeim fjölbýlishúsum, þrátt fyrir að vera nokkuð lágreistari, og muni húsin mynda samfellda götumynd í jaðri hverfisins. Geti eigendur fasteigna alltaf vænst þess að breytingar verði gerðar á skipulagsáætlunum sem geti leitt til skerðingar á útsýni, aukinnar umferðar eða annars konar breytinga á umhverfi þeirra. Þurfi íbúar að sæta því að slík gæði séu skert með almennum hætti. Þótt eigendur fasteigna í grónum íbúðarhverfum megi almennt reikna með stöðugleika í skipulagi verði ekki hjá því litið að hér sé um að ræða lóðir sem hafi verið verulega vannýttar. Þær hafi ýmist verið óbyggðar um nokkurra ára skeið eða með mannvirkjum í niðurníðslu.

Við útfærslu á hinni kærðu deiliskipulagsbreytingu hafi verið tekið tillit til hagsmuna kæranda. Byggingarreitir hafi verið færðir fjær eignum kæranda og innar á lóðina og byggingarmagn minnkað frá upphaflegri tillögu. Hafi Hafnarfjarðarbær látið vinna sérstaka athugun á skuggavarp nýbygginganna og af þeim gögnum sé ljóst að ekkert skuggavarp verði af þeim á nærliggjandi hús á þeim tíma sem sól sé hæst á lofti. Þá sé að sama skapi ljóst að aðeins lítills háttar skuggavarp verði af byggingunum að kvöldlagi sem aðeins hafi áhrif á íbúðarhús eins kæranda að Drangagötu 1. Ekkert skuggavarp verði á fasteignir annarra kæranda. Áhrif skuggavarpsins sé ekki meira en fólki þurfi almennt að búa við í þéttbýli. Eigi fullyrðingar um innsýn ekki við rök að styðjast. Byggingarnar hafi verið færðar eins langt frá mörkum lóða kæranda og kostur hafi verið og hafi einnig verið gert ráð fyrir að hraunklettur yrði látinn óhreyfður til þess að lágmarka áhrif nýbygginganna á hagsmuni kæranda.

Aðilar máls þessa hafa fært fram frekari rök til stuðnings kröfum sínum og hefur úrskurðarnefndin haft þau til hliðsjónar við úrlausn málsins þótt þau verði ekki rakin nánar hér.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um breytingu á deiliskipulagi Hleina að Langeyrarmölum fyrir lóðir nr. 30-34 við Herjólfsgötu í Hafnarfirði. Felur skipulagsbreytingin í sér að lóðir við Herjólfsgötu verða sameinaðar og er gert ráð fyrir tveimur fjögurra hæða fjölbýlishúsum. Er einnig deilt um samþykki umsóknar um byggingarleyfi fyrir þeim framkvæmdum.

Deiliskipulagsbreytingin var auglýst til kynningar í samræmi við reglur skipulagslaga nr. 123/2010 um almenna meðferð breytinga á deiliskipulagi, sbr. 1. mgr. 43. gr. laganna, og áttu kærendur kost á að koma á framfæri athugasemdum sínum vegna hennar. Að lokinni auglýsingu var tekin afstaða til athugasemda kæranda og þeim svarað. Samþykkt tillaga var send Skipulagsstofnun til lögboðinnar afgreiðslu og auglýsing um gildistöku hennar birt í B-deild Stjórnartíðinda. Var málsmeðferð tillögunnar þannig í samræmi við ákvæði skipulagslaga.

Hin umdeilda deiliskipulagsbreyting tekur til lóða á svæði sem samkvæmt Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2013-2025 er merkt íbúðarsvæði, ÍB3, Vesturbær. Svæðinu er lýst sem gömlum bæjarhluta í nábýli við miðbæ Hafnarfjarðar sem fyrirhugað sé að haldi yfirbragði sínu. Í aðalskipulaginu er lögð áhersla á að fullnýta byggingarmöguleika sem eru í nánasta umhverfi við miðbæinn áður en uppbygging hefjist á svæðum sem fjær eru. Að auki er þétting byggðar eitt af markmiðum þess sem og endurnýting vannýtra lóða. Með hinni kærða deiliskipulagsbreytingu er stefnt að þéttingu byggðar á svæði í göngufjarlægð við miðbæ Hafnarfjarðar með uppbyggingu á fyrrgreindum lóðum. Á næstu lóðum, nr. 36-40, við götuna hafa verið reist sambærileg fjölbýlishús og að því leyti falla fyrirhuguð hús að götumynd sem fyrir er. Gefa teikningar af hinum umdeildu framkvæmdum til kynna að húsin verði ekki stærri en fjölbýlishúsin sem fyrir standa við götuna. Með hliðsjón af framangreindu voru hinar umdeildu deiliskipulagsbreytingar í samræmi við stefnu aðalskipulags, sbr. 3. mgr. 37. gr. skipulagslaga og er áskilnaði 7. mgr. 12. gr. laganna um innbyrðis samræmi gildandi skipulagsáætlana jafnframt fullnægt.

Sveitarstjórnir fara með skipulagsvaldið og bera ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags skv. 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga. Í því felst tæki sveitarstjórnar til að hafa áhrif á og þróa byggð og umhverfi með bindandi hætti. Er sveitarstjórnnum því veitt víðtækt vald við gerð og breytingar á deiliskipulagi. Þó ber við töku skipulagsákvæðana m.a. að hafa í huga markmið þau sem tíunduð eru í a- til c-liðum 1. mgr. 1. gr. laganna um að við þróun byggðar sé tekið mið af efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum þörfum landsmanna, að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða og að tryggja að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagar heildarinnar sé hafður að leiðarljósi. Fallast má á að einhver grenndaráhrif geti fylgt heimiluðum framkvæmdum samkvæmt umdeildri skipulagsbreytingu sem felast einkum í útsýnisskerðingu, auknu skuggavarpum og umferð, en við undirbúning skipulagstillögunnar var leitast við að draga úr þeim áhrifum með því að minnka byggingar og breyta staðsetningu þeirra miðað við eldri tillögu frá árinu 2006. Samkvæmt fyrirliggjandi könnun sveitarfélagsins á skuggavarpum mun það ekki verða verulegt gagnvart fasteignum kæranda.

Að öllu framangreindu virtu þykir hin kærða deiliskipulagsákvörðun ekki haldin þeim formeða efnisannmörkum sem leitt geti til ógildingar hennar. Úrlausn slíks álitaefnis er hins vegar ekki á valdsviði úrskurðarnefndarinnar.

Að framangreindri niðurstöðu fenginni um gildi hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar á hið kærða byggingarleyfi stoð í gildandi deiliskipulagi. Með vísan til þess og þar sem ekki liggur fyrir að annmarkar hafi verið á málsmeðferð við þá ákvarðanatöku verður gildi leyfisins ekki raskað.

Að öllu framangreindu virtu er kröfu kæranda um ógildingu hinna kærðu ákvarðana hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun bæjarráðs Hafnarfjarðar frá 10. júlí 2014 og á ákvörðun Garðabæjar frá 29. s.m., í umboði bæjarstjórna greindra sveitarfélaga, um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi Hleina að Langeyrarmölum fyrir lóðir nr. 30-34 við Herjólfsgötu, Hafnarfirði.

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun skipulags- og byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar frá 5. nóvember 2014 um að samþykkja leyfi til að byggja tvö 16 íbúða fjölbýlishús ásamt sameiginlegri bílgeymslu.



Nanna Magnadóttir



Ómar Stefánsson



Þorsteinn Þorsteinsson

