



Árið 2021, fimmtudaginn 25. nóvember, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Ómar Stefánsson varaformaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 61/2021, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 18. mars 2021 um að samþykkja nýtt deiliskipulag fyrir norðurhluta Hnoðrahólts.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 12. maí 2021, er barst nefndinni sama dag, kæra Framsýn stéttarfélag og Þingið, félag iðnaðarmanna, þá ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 18. mars 2021 að samþykkja nýtt deiliskipulag fyrir norðurhluta Hnoðrahólts. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi en til vara að „hið auglýsta deiliskipulag á svæðinu handan sveitarfélagamarka Kópavogs og Garðabæjar gegnt Þorrasölum, sem skv. deiliskipulaginu er úrskýrt[sic] sem: *Vorbraut í stokk eða lega endurskoðuð við deiliskipulag golfvallar* sem og tenging við gatnakerfi Kópavogs við Leirdalsop verði felld úr gildi.“

Með bréfi til úrskurðarnefndarinnar, dags. 12. maí 2021, er barst nefndinni sama dag, kæra 20 tilgreindir íbúar við Þrymsali, Kópavogi, sömu ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar með kröfu um ógildingu hennar. Til vara er þess krafist að sá hluti deiliskipulagsins sem kallast Vorbraut 21-55 verði felldur úr gildi og til þrautavara að byggð á svæðinu skv. samþykktu deiliskipulagi verði felld úr gildi á 25 metra belti og færð að lágmarki 25 metra fjær núverandi byggð við Þrymsali í Kópavogi. Verður það kærumál, sem er nr. 62/2021, sameinað máli þessu þar sem sama ákvörðun er kærð til ógildingar og hagsmunir kæranda þykja ekki standa því í vegi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Garðabæ 16. september 2021.

Málavextir: Deiliskipulagsvinna fyrir Hnoðraholt norður fór fram samhliða breytingu á Aðalskipulagi Garðabæjar 2016-2030, sem sett er fram sem rammahluti aðalskipulags, og nær til vestasta hluta Vífilstaðalands, þ.e. Hnoðrahólts, Vetrarmýrar, Vífilsstaða, Smalahólts, Rjúpnadals og Vífilsstaðahrauns. Á svæðinu var í gildi deiliskipulag frá árinu 1996 fyrir Hnoðraholt og Vetrarmýri og samkvæmt því var gert ráð fyrir íbúðahverfi á Hnoðraholti norður. Samkvæmt því deiliskipulagi var gert ráð fyrir 78 einbýlishúsum og 54 raðhúsum á svæðinu. Í hinu nýja deiliskipulagi er gert ráð fyrir 450 íbúðum í einbýlishúsum, raðhúsum og fjölbýlishúsum á svæðinu og 20.000 m² af atvinnuhúsnæði.

Deiliskipulagstillaga fyrir Hnoðraholt norður var kynnt í samræmi við 4. mgr. 40. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 frá 3. desember 2019 til 6. janúar 2020. Einnig var boðað til kynningarfundar 10. desember 2019. Þær ábendingar sem bárust voru lagðar fram á fundi skipulagsnefndar 16. janúar 2020. Á fundi bæjarstjórnar 5. maí s.á. var samþykkt að vísa deiliskipulagstillögunni til auglýsingar í samræmi við 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga. Var hún auglýst 11. júní 2020 með athugasemdafresti til 7. september s.á. Á fundi skipulagsnefndar 12.

nóvember s.á. var deiliskipulagstillagan samþykkt með breytingu og sú afgreiðsla staðfest á fundi bæjarstjórnar 19. nóvember s.á. ásamt umsögn um framkomnar athugasemdir samkvæmt 41. gr. skipulagslaga.

Eftirfarandi breytingar voru samþykktar á hinni auglýstu tillögu. Götur fengu götuheiti í samræmi við samþykkt skipulagsnefndar 29. október 2020. Fjölbýlishúsum F-5 við austurhluta Vorbrautar með 47 íbúðum og 4 innkeyrslum var breytt í raðhús R-1 og 4 raðhúslengjur við tvær botnlangagötur með 18 íbúðareiningum. Fjölbýlishús voru 2-3 hæðir en raðhús verða 2 hæðir. Leiksvæði var bætt við austan við raðhúsin á móts við Þorrasali 13-15. Fjölgað var stúgatengingum frá stíg meðfram bæjarmörkum Kópavogs inn á stíga og gangstéttar í Þrymsölum og Þorrasölum í Kópavogi og sett inn ákvæði um að Vorbraut milli golfbrauta og fjölbýlishúsa við Þorrasali yrði niðurgrafin. Útfærslum golfboltavarna var vísað til deiliskipulags golfvallarins. Hnoðraholtbraut var breytt á þann veg að núverandi gata héldist óbreytt en í stað tengingar að sunnan var hún framlengd upp á holtið til norðurs og tengd þar Vetrarbraut við hringtorg. Vetrarbraut næði norður yfir holtið að Arnarnesvegi, heiti núverandi Hnoðraholtbrautar í holtinu var breytt í Hnoðraholt en heiti brautarinnar frá Karlabraut að Vetrarbraut héldi sér. Tengingar við Eskiholt, Hrísholt og Háholt yrðu óbreyttar, þ.e. beint við Hnoðraholt, og Vetrarbraut yrði breikkuð í 4 akreinar til norðurs frá Þorraholti að Arnarnesvegi. Í sérskilmálum fyrir fjölbýlishús F-1 og F-2 var lengd uppbrota breytt úr 6 m í 8 m. Kaflar 2 og 3 voru sameinaðir í einn kafla sem nefnist Deiliskipulag og almennir skilmálar og númer annarra kafla samræmd þeirri breytingu. Í kafla 2.4 var breytt tilvísun í útfærslu leiksvæða. Bætt var við texta um viðmiðunarmörk hljóðvistar í kafla 2.18 og texti í kafla 3.11 felldur út um að B-rými reiknist ekki með. Lóðir F-2 fjölbýlishúsa í kafla 3.2 voru minnkaðar vegna snúningshausa og töflum því breytt í yfirlitstöflu í kafla 3.14.1.

Skipulagsstofnun barst deiliskipulagið til yfirferðar 11. desember 2020. Beðið var með að afgreiða það þar til fyrir lægi endanleg samþykkt vegna aðalskipulagsbreytingar sem þá var í vinnslu. Stofnunin sendi þó leiðbeiningar um nánari útfærslu deiliskipulagsins áður en það var tekið til endanlegrar afgreiðslu bæjarstjórnar. Deiliskipulagið var tekið fyrir að nýju á fundi bæjarstjórnar 18. mars 2021 vegna athugasemda Skipulagsstofnunar, sbr. minnisblað, dags. 25. febrúar 2021. Bæjarstjórn samþykkti að fallast á athugasemdir Skipulagsstofnunar og voru deiliskipulagsgögn uppfærð og löguð í samræmi við þær athugasemdir. Með erindi, dags. 19. mars 2021, var deiliskipulagið sent að nýju til Skipulagsstofnunar til yfirferðar samkvæmt 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga og gerði stofnunin ekki athugasemd við að birt yrði auglýsing um samþykkt þess og birtist sú auglýsing í B-deild Stjórnartíðinda 13. apríl 2021.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda er vísað til þess að eitt af markmiðum skipulags sé að draga úr óvissu og auka fyrirsjáanleika eins og kostur sé. Þetta sé m.a. gert til þess að draga úr væntum kostnaði og óhagræði fyrir hagsmunaaðila. Það að Garðabær muni leggja í kostnað upp á tvö þúsund milljónir í tengingu sem eigi eingöngu að þjónusta 11-12% af umferð inn og út úr hverfinu sé ekki trúverðugt. Þegar óvissa skipulags sé með þeim hætti að nánast engar líkur séu á að sá kostur sem settur sé fram komi til framkvæmda sé óhætt að tala um óraunhæft og þar af leiðandi ónýtt skipulag. Þetta telji karendur vera uppi á teningnum í tengslum við að Vorbraut verði lögð í stokk.

Fyrir liggi að Skipulagsstofnun hafi synjað Garðabæ um afgreiðslu aðal- og deiliskipulagsbreytingar vegna Hnoðraholt norður sökum þess að ekki hafi verið búið að ná samkomulagi við Kópavogsbæ um vegtengingar Vorbrautar við vegakerfi innan Kópavogs. Vegna þessarar ákvörðunar Skipulagsstofnunar hafi Garðabær verið þvingaður til samninga

við Kópavogsbæ varðandi veglagninguna. Sú afgreiðsla Garðabæjar sé öll í skötulíki þar sem endanleg staðsetning og lega vegarins liggi alls ekki fyrir.

Á kynningartíma deiliskipulagsins hafi Kópavogur hafnað tengingu fyrirhugaðrar Vogabrautar við Arnarnesveg í Leirdalsopi þar sem veglagningin væri ekki framkvæmanleg vegna nálægðar við fjölbýlishús við Þorrasali og 13. braut golfvallar GKG. Bent hafi verið á þann möguleika að vegurinn færi í stökk á þeim stað sem hann færi meðfram fjölbýlishúsunum. Í athugasemdum Kópavogsbæjar hafi sérstaklega verið tekið fram að færi vegurinn ekki í stökk á umræddu svæði myndu bæjaryfirvöld útiloka vegtenginguna við gatnakerfi Kópavogs. Það „samkomulag“ sem liggi fyrir milli sveitarfélaganna sé ekki endanlegt. Í sjálfru samkomulaginu segi að Garðabær skuli breyta samþykktri tillögu að nýju deiliskipulagi þannig að vegurinn verði settur í stökk. Þrátt fyrir það setji Garðabær inn ákvæði á skipulagsuppdrátt um að vegurinn verði annað hvort leiddur í stökk eða fundinn ný lega við mótun deiliskipulags golfvallar. Þannig sé enn gert ráð fyrir lausn sem Kópavogsbær hafi hafnað.

Í ljósi þess að endanleg lega vegarins liggi engan veginn fyrir og vegna þeirrar staðreyndar að engin fyrirheit liggi fyrir af hálfu Garðabæjar um kostnað við þá lausn að setja umræddan veg í stökk við Þorrasali megi ljóst vera að þær forsendur sem deiliskipulag Hnoðrahólts norður hvíli á liggi ekki ákveðnar fyrir. Komist sveitarfélögin ekki að samkomulagi um kostnaðarskiptingu sína vegna umferðarstokks, bresti sú forsenda deiliskipulagsins að Kópavogur hafi samþykkt veglagninguna og tengingu vegarins við gatnakerfi Kópavogs. Með hliðsjón af framangreindu telji kærendur að þessar óljósu fyrirætlanir varðandi framkvæmd og fyrirkomulag veglagningar skv. deiliskipulagi Hnoðrahólts norður fullnægi ekki þeim kröfum sem gera verði til deiliskipulagsgerðar og því beri að ógilda deiliskipulagið.

Af hálfu kæranda í Þrymsölum 1-19 er á það bent að hið kærða deiliskipulag feli í sér grundvallarbreytingu frá gildandi deiliskipulagi fyrir svæðið frá 1996. Þá felist í tillögunni grundvallarbreytingar frá áðurgildandi rammaskipulagi sem gildi fyrir svæðið. Fasteignir kæranda liggi í jaðri byggðar við bæjarmörk Kópavogsbæjar og Hnoðrahólts í Garðabæ og hafi þeir verulega grenndarhagsmuni að gæta.

Áður en kærendur hafi keypt lóðir sínar hafi þeir kynnt sér gildandi deiliskipulag fyrir Hnoðraholt enda skipti byggð sunnan við lóðir þeirra þá verulegu máli. Gildandi deiliskipulag Hnoðrahólts, sem staðið hafi óbreytt í nær 25 ár, sýni að í Hnoðraholti næst fasteignum kæranda séu í skipulagi einnar hæðar sérbýli sem standi í hæfilegri fjarlægð frá lóðarmörkum ystu byggðar við Þrymsali. Sú byggð samræmist vel heildarskipulagi svæðisins. Nú sé horfið frá lágreistri sérbýlishúsabyggð og í stað þess gert ráð fyrir tveggja hæða raðhúsum sem standa muni afar nálægt núverandi byggð við Þrymsali.

Með gerð rammaskipulags séu lagðar meginlínur í skipulagi svæða eða bæjarhluta. Þar komi fram stefnumörkun sveitarfélags fyrir áframhaldandi deiliskipulagsvinnu. Í gildandi rammaskipulagi fyrir Hnoðraholt frá árinu 2008 sé sérstaklega tekið fram að allir íbúar eigi að njóta útsýnis. Í kafla um húsagerðir sé tekið fram að í Hnoðraholti komi lágreist byggð. Ennfremur sé þar að finna eftirfarandi texta: „Leitast er við að nýta þennan landhalla til jákvæðra hluta m.a. er lögð áhersla á að sem flestir njóti útsýnis og til að auka á fjölbreytileika í húsgerðum.“ Hið kærða deiliskipulag geri ráð fyrir tveggja hæða raðhúsum efst og næst húsum við sérbýlishúsabyggðina við Þrymsali og fari það algjörlega gegn rammaskipulagi svæðisins. Íbúar við Þrymsali og kærendur eigi ekki að þurfa að sæta því að skipulagsvaldinu sé beitt með svo grófum hætti að deiliskipulagið á svæðinu sé með öllu tekið upp og gerðar á því slíkar grundvallarbreytingar að öllum forsendum sem áður hafi verið boðaðar sé nú breytt.

Slík misnotkun skipulagsvalds sé brot á stjórnarskrárvörðum eignarrétti kæranda, sbr. 72. gr. stjórnarskrár Íslands. Við meðferð skipulagsvalds beri sveitarfélögum einnig að hafa í heiðri meginreglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og sé þá einkum vísað til grundvallarreglna eins og þeirri að stjórnvöldum beri að gæta meðalhófs. Það felist ekkert meðalhóf í að gera þær grundvallarbreytingar sem um sé að ræða í þessu máli. Þá sé einnig brotið á rannsóknarreglu stjórnsýslulaga, en engin athugun eða mat hafi farið fram á hagsmunum kæranda við málsmeðferð deiliskipulagsins.

Kærendur hafi haft réttmætar væntingar til þess að það svæði sem standi þeim næst taki ekki grundvallarbreytingum frá áður gildandi skipulagi. Skipulagsvald sveitarfélaga afmarkast af slíkum réttmætum væntingum eins og fordæmi dómstóla beri með sér, sbr. t.d. Hrd. 138/2012. Með hinu kærða deiliskipulagi sé verið að beita deiliskipulagsvaldi við mörk tveggja sveitarfélaga. Þó hvert sveitarfélag hafi visst forræði á skipulagsvaldi sínu innan marka skipulagslaga beri sveitarfélagi að gæta að hagsmunum nágranna sinna. Skyld sé að taka eðlilegt tillit til byggðar nágrannasveitarfélagsins. Samkvæmt svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins skuli byggjast upp blönduð byggð í Hnoðraholti. Sú blandaða byggð verði að taka mið af húsagerðum og einkennum þess svæðis sem næst standi. Það svæði einkennist af einbýlishúsum en síðan fjölbýlishúsum við Þorrasali. Eðlilegast sé því að tryggja samræmi í hinni blönduðu byggð sem standi næst sérbýlishúsabyggðinni í stað þess að brjóta upp mynstur húsagerðar. Hið kærða deiliskipulag geri ráð fyrir verulegri breytingu á hæð og legu húsa. Fjarlægð milli húsa sitt hvoru megin sveitarfélagamarkanna hafi styst úr 60 m í 20 m. Vegna mikils landhalla á svæðinu þýði það að byggðin muni standa a.m.k. 3-6 m hærra og 40 m nær en vænta hafi mátt miðað við rammaskipulag. Auk þess sé ekki lengur gert ráð fyrir einbýlishúsum heldur tveggja hæða raðhúsallengjum. Garðabær sé bundinn af þeim fyrirheitum sem gefin hafi verið með rammaskipulaginu frá árinu 2008. Þar hafi verið kveðið á að um væri að ræða stefnumörkun um helstu skipulagssjónarmið Hnoðrahólts og tengsl þess við aðliggjandi svæði. Ekki verði séð að knýjandi nauðsyn hafi borið til að breyta skipulagi svæðisins á eins afdrifaríkan hátt og gert hafi verið. Öllum megi vera ljóst að deiliskipulagið rýri verðmæti eigna við Þrymsali.

Kærendur upplifi að ekkert samráð hafi verið haft við húseigendur í Þrymsölum við gerð deiliskipulagsins. Samráð feli í sér samtal og að réttmætt tillit sé tekið til málefna legra athugasemda sem samræmist þeim skipulagsmarkmiðum sem gilt hafi fyrir svæðið bæði samkvæmt deiliskipulagi og rammaskipulagi. Svör Garðabæjar við athugasemdum kæranda hafi verið mjög rýr. Þá hafi gengið treglega að afla gagna frá Garðabæ við gerð athugasemda. Auglýsing á skipulaginu hafi verið birt 10. júní 2020 og frestur til athugasemda gefinn til 7. september s.á. Beiðni um gögn frá Garðabæ hafi verið send með tölvupósti 20. júní og ítrekuð 26. s.m., 10. ágúst og svo 27. ágúst þar til henni hafi verið svarað 28. ágúst. Þá hafi verið of seint að nýta gögnin við gerð athugasemda fyrir uppgefinn frest.

Umrætt deiliskipulag feli í sér ólögsmæta skerðingu á gæðum fasteigna kæranda. Í 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 felist hlutlæg bótaregla þegar skipulagsgerð valdi tjón. Kærendur áskilja sér allan rétt til að leggja fram rökstudda bótakröfu á hendur Garðabæ.

Málsrök Garðabæjar: Bæjaryfirvöld benda á að framsetning skipulagsins um að Vorbraut skuli lögð í stokk fullnægi vel kröfum skipulagslaga og skipulagsreglugerðar um framsetningu og skýrleika skipulagsákvæðana. Enginn vafi sé um efni skipulagsins varðandi það að umræddur vegur skuli lagður í stokk og væri ekki hægt að víkja frá þeirri ákvörðun að óbreyttu skipulagi. Breyti þar engu þótt í skipulaginu sé vikið að þeim möguleika að marka veginum aðra legu við mótun deiliskipulags golfvallar, enda þyrfti þá að koma til breytingar á

deiliskipulaginu. Megi einnig benda á að Garðabær hefði vel getað fitjað upp á slíkri breytingu alveg óháð því hvort á þennan möguleika væri minnst í hinu umdeilda skipulagi eða ekki, enda liggi skipulagsvaldið hjá sveitarfélaginu. Þá geti það ekki talist ágalli á skipulagi að ekki liggi fyrir samkomulag um skiptingu kostnaðar af innviðauppbýggingu milli sveitarfélaga eða trygging fyrir fjármögnun framkvæmda, enda sé hvergi í skipulagslöggjöfinni heimild fyrir því að slík skilyrði verði sett fyrir samþykkt deiliskipulags. Loks sé rétt að taka fram um þennan þátt málsins að deiliskipulag umrædds svæðis sé ekki háð samþykki Kópavogsbæjar umfram það sem varði tengingar samgöngukerfa yfir sveitarfélagamörk. Að öðru leyti sé aðeins um samráðsskyldu að ræða.

Deiliskipulagið frá 1996 sem vitnað sé til í kærunum hafi verið sett í gildistíð skipulagslaga nr. 19/1964 þegar allt aðrar kröfur hafi verið gerðar til framsetningar skipulags. Þá sé skipulagi frestað fyrir stóran hluta svæðisins og mátti kærendum vera ljóst að ekki væri raunhæft að hafa miklar væntingar á grundvelli þessa gamla skipulags um framtíðauppbýggingu svæðisins. Komi þar bæði til aldur skipulagsins og það hversu stór hluti þess beri það með sér að vera ekki endanlegur. Skipti hér einnig máli að eignir kæranda séu á öðru skipulagssvæði og í öðru sveitarfélagi en hið umdeilda skipulag og geti þeir því ekki byggt á því að skipulagi þess svæðis sem eignir þeirra séu á hafi verið breytt, sbr. þau sjónarmið sem sett séu fram í álitum umboðsmanns Alþingis nr. 727/1992 þar sem segi m.a.: „Þar sem skipulag er bindandi bæði fyrir stjórnvöld og almenning um framtíðarnot tiltekins svæðis og er almennt ætlaður langur gildistími, verður að vanda til þess. Hönnun og bygging mannvirkja er meðal annars reist á forsendum, sem fram koma í skipulagi. Verður almenningur því að geta treyst því, að festa sé í framkvæmd skipulags og að því verði almennt ekki breytt, nema veigamiklar ástæður mæli með því. Ber þar að taka tillit til réttmætra hagsmuna þeirra, er breyting skipulags varðar. Skal hér áréttað, að skipulag er í senn stjórnþæki stjórnvalda um þróun byggðar og landnotkun, og trygging almennings fyrir því, að allar framkvæmdir innan marka skipulags séu í samræmi við það.“

Með þessu sé ekki sagt að fasteignaeigendur geti ekki átt lögvarða hagsmuni tengda breytingu á skipulagi á aðliggjandi skipulagsreitum, jafnvel í öðrum sveitarfélögum. Hins vegar megi segja að deiliskipulagi nýs byggingarsvæðis í þéttbýli megi jafna til einhvers konar sáttmála milli viðkomandi sveitarfélags og lóðarhafa á skipulagssvæðinu en sama máli gegni ekki um skipulag aðliggjandi svæða. Megi sem dæmi um hagsmuni íbúa aðliggjandi svæða og/eða aðliggjandi sveitafélaga tengda breytingu á deiliskipulagi nefna mál nr. 4/2002 fyrir úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála þar sem íbúar í Seljahverfi í Reykjavík og Salarhverfi í Kópavogi kærðu breytingu á deiliskipulagi við Rjúpnasali í Kópavogi en hagsmunir þeirra af breytingunni voru ekki taldir eiga að standa í vegi fyrir henni.

Tæpum tveimur árum eftir gildistöku skipulagsins frá 1996 hafi tekið gildi skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997. Þar hafi verið kveðið á um að deiliskipulag skyldi gera á grundvelli aðalskipulags fyrir einstök svæði eða reiti þar sem framkvæmdir væru fyrirhugaðar og sé sambærilegt ákvæði nú í 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Miði ákvæði þetta að því að ekki sé ráðist í gerð deiliskipulags fyrir byggingarsvæði til framtíðar fyrr en þar séu fyrirhugaðar framkvæmdir og uppbýgging og að þannig verði komið í veg fyrir að deiliskipulag sé gert langt inn í framtíðina sem skapa kunni væntingar um tiltekið fyrirkomulag byggðar eða byggðamynstur enda þurfi við skipulagsgerð að vera hægt að taka mið af breyttum þörfum og aðstæðum í samfélaginu á hverjum tíma. Megi þannig vera ljóst að áratugagamalt skipulag sem ekki hafi komið til framkvæmda kunni að vera úrelt og jafnvel í andstöðu við breytta stefnu um þéttleika byggðar og annað það sem máli skipti við gerð skipulags. Í þessu ljósi megi segja að skipulagið frá 1996 hafi byggst á úreltum réttarheimildum og að öllum hlutaðeigendum hafi

átt að vera ljóst að til endurskoðunar þess hlyti að koma. Leiði og af þessu að þeim mun eldra sem deiliskipulag sé án þess að það hafi komið til framkvæmda, því minna traust og væntingar geti nágrannar reist á tilvist þess. Sú áhersla sem kærendur leggi á það að eldra deiliskipulag Hnoðrahólts hafi staðið óbreytt í nær 25 ár missi af þessum sökum marks.

Í þessu sambandi skipti einnig máli að þegar deiliskipulagið frá 1996 hafi verið gert hafi allt aðrar forsendur verið fyrir skipulagsgerð á umræddu svæði en síðar. Þannig hafi t.d. ekki verið gert ráð fyrir blokkunum við Þorrasali í þágildandi skipulagi Kópavogs og hefði ekki verið unnt að byggja húsið nr. 1-3 við Þorrasali á þeim stað sem það standi vegna þess að fyrirhuguð lega Arnarnesvegar hafi verið önnur á þeim tíma og lóð hússins því á helgunarsvæði vegarins. Garðabær hafi því ekki þurft á þeim tíma að taka tillit til þéttrar íbúðarbyggðar á þessu svæði við uppbyggingu á því svæði þar sem deiliskipulagi hafi verið frestað í skipulaginu frá 1996. Í Aðalskipulagi Kópavogs frá 2012 sé hins vegar búið að færa legu Arnarnesvegar og skapa þannig möguleika á íbúðarbyggð að sveitarfélagamörkum á þessu svæði og segi þar að í samþykktu deiliskipulagi fyrir Hnoðraholt – Smalaholt, sem afmarkist af Arnarnesvegi til norðurs og sveitarfélagsmörkum Garðabæjar og Kópavogs til suðurs sé gert ráð fyrir að byggðin aukist frá núverandi stöðu um 140 íbúðir að mestu í fjölbýli við Þorrasali. Það sé því alveg ljóst að forsendur fyrir skipulaginu frá 1996 hafi verið gjörbreyttar eftir þessar tilfærslur.

Deiliskipulag það sem þarna sé vitnað til fyrir Hnoðraholt – Smalaholt í Kópavogi sé frá árinu 2006 og geri það ráð fyrir verulega aukinni byggð á umræddu svæði frá því sem áður hafi verið. Þá sé þessu skipulagi svo háttað að lóðir séu látnar ná að mörkum sveitarfélaganna og megi því segja að Kópavogsbær hafi átt stóran þátt í því að skapa þá nálægð og óhagræði sem íbúar þar setji nú fyrir sig. Auki það enn á þessi vandræði að deiliskipulagi fyrir Hnoðraholt – Smalaholt í Kópavogi frá 2006 hafi verið breytt á þann veg að fjölbýlishúsin við Þorrasali snúi aðalhlíð (langhlið) sinni að sveitarfélagamörkum en í upphaflegu deiliskipulagi hafi endi húsanna snúið frá mörkum sveitarfélaganna. Megi því segja að þær aðstæður sem kærendur í Þorrasölum búi við séu að mestu til komnar vegna ákvarðana Kópavogsbæjar í skipulagsmálum. Við þessu hafi Garðabær reynt að bregðast, m.a. með því að gera ráð fyrir göngustíg og breiðu auðu svæði samsíða honum meðfram mörkum sveitarfélaganna inni á sínu landi og auki það fyrirkomulag verulega á gæði svæðisins. Þá sé hæð húsa haldið í lágmarki á því svæði þar sem skipulagi hafi verið frestað en þar hefðu kærendur þurft að setta sig við miklu hærri byggð, sbr. Áðurnefndan úrskurð í máli nr. 4/2002 fyrir úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Af hálfu kæranda í Þrymsölum 1-19 er tekið fram að ef sjónarmið Garðabæjar yrðu lögð til grundvallar væru borgarar landsins sviptir með öllu þeim fyrirsjáanleika sem sé eitt af markmiðum og beinum tilgangi skipulagslaga nr. 123/2010, sbr. Einnig c-lið 1. gr. þeirra. Í því sambandi megi vísa til álits umboðsmanns Alþingis nr. 727/1992 þar sem segi: „Þar sem skipulag er bindandi bæði fyrir stjórnvöld og almenning um framtíðarnot tiltekins svæðis og er almennt ætlaður langur gildistími, verður að vanda til þess [...] Verður almenningur að geta treyst því að festa sé í framkvæmd skipulags og að því verði almennt ekki breytt, nema veigamiklar ástæður mæli með því.“

Ekki komi fram í málflutningi Garðabæjar hvaða hluta skipulagssvæðis frá 1996 hafi verið frestað. Þegar kærendur hafi sótt um sínar lóðir hafi deiliskipulag Hnoðrahólts verið einungis 10 ára gamalt og því eðlilegt að þeir tækju mið af þeim vísbendingum sem það hafi gefið á þeim tíma. Auk þess hafi rammaskipulagið frá 2008 stutt við þau fyrirheit sem gefin hafi verið með eldra deiliskipulaginu. Þá hafi það ekki þýðingu að aðliggjandi byggð við skipulagssvæði hins kærða deiliskipulags sé handan sveitarfélagamarka.

Hinn fyrirhugaði göngustígur meðfram mörkum sveitarfélaganna muni ekki hafa breitt autt svæði báðum megin við sig líkt og fullyrt sé í greinargerð Garðabæjar. Hann muni ekki draga úr þeim grenndaráhrifum sem tveggja hæða raðhús á hæsta punkti hins kærða deiliskipulags muni leiða af sér. Þá muni eigendur þeirra raðhúsa geta byggt svalir/útivistarsvæði sem snúi að gördum íbúa Þrymsala með tilheyrandi óþægindum og röskun á friðhelgi.

Í greinargerð Garðabæjar sé staðfest að fjármögnun og kostnaðarskipting við að setja Vorbraut í stokk liggi ekki fyrir. Deiliskipulagið hafi verið kynnt með tveimur möguleikum varðandi þessa veglagningu. Annars vegar með því að leggja veginn í stokk fyrir framan Þorrasali og hins vegar opnað á annars konar legu í samráði við GKG þar sem sú veglagning geri ráð fyrir að vegurinn liggi inn á vallahsvæði golfvallarins. Svona framsetning á deiliskipulagi gangi ekki upp. Lágmarkskrafa sé að endanleg lega vegarins liggi fyrir áður en deiliskipulag sé staðfest.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar frá 18. mars 2021 um að samþykkja nýtt deiliskipulag fyrir Hnoðraholt norður. Samkvæmt skipulaginu er gert ráð fyrir blöndu af íbúðarhúsum frá einni hæð upp í fjórar hæðir en verslunar- og þjónustubyggingar á norðvesturhluta svæðisins ná upp í fimm hæðir með efstu hæðina innndregna. Leik- og dvalarsvæði eru í grænum geirum milli svæðanna sem og efst á holtinu.

Gerð skipulags innan marka sveitarfélags er í höndum sveitarstjórnar skv. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélags, m.a. varðandi landnotkun, sbr. 1. mgr. 28. gr., en 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. Við skipulagsgerð ber enn fremur að fylgja markmiðum skipulagslaga sem tíunduð eru í 1. gr. þeirra. Sveitarstjórn er einnig bundin af lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins er felur m.a. í sér að með ákvörðun sé stefnt að lögmætum markmiðum. Að gættum þessum grundvallarreglum hefur sveitarstjórn mat um það hvernig deiliskipulagi skuli háttað.

Samkvæmt 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga skulu gildandi skipulagsáætlanir vera í innbyrðis samræmi. Svæðisskipulag er rétt hærra en aðalskipulag og aðalskipulag rétt hærra en deiliskipulag. Við gerð nýrra skipulagsáætlana eða breytinga á þeim skulu sveitarstjórnir taka mið af gildandi landsskipulagsstefnu. Gert hafði verið rammaskipulag fyrir svæðið á árinu 2008, en ekki hafði verið unnið nýtt deiliskipulag á grundvelli þess rammaskipulags sem hefur ekki skuldbindingargildi að lögum. Bæjarstjórn nýtti sér heimild 2. mgr. 41. gr. og var aðalskipulagi breytt samhliða hinu kærða deiliskipulagi. Kemur fram í aðalskipulagsbreytingunni að áfram sé gert ráð fyrir íbúðabyggð í Hnoðraholti ásamt leikskóla og lítilsháttar verslun og þjónustu. Í norðurhluta Hnoðraholtis sé gert ráð fyrir 400-450 íbúðum og 20.000 m² af atvinnuhúsnæði. Þá koma fram frekari skilmálar um uppbyggingu svæðisins. Samkvæmt hinu kærða deiliskipulagi er gert ráð fyrir 419 nýjum íbúðum til viðbótar þeim 44 sem eru þegar á vesturhluta svæðisins og verða þær því 463 í heildina þegar svæðið verður uppbyggt. Þá er gert ráð fyrir 20.000 m² af atvinnuhúsnæði ofanjarðar auk bílakjallara. Er hið kærða deiliskipulag í samræmi við gildandi aðalskipulag svo sem því var breytt samhliða málsmæðferð deiliskipulagstillögunnar.

Umrædd deiliskipulagstillaga var auglýst til kynningar í samræmi við 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga og kynnt fyrir Kópavogsbæ þar sem tillagan tekur til svæðis sem liggur að mörkum sveitarfélaganna. Framkomnar athugasemdir voru teknar til umfjöllunar og þeim svarað. Bæjarstjórn samþykkti deiliskipulagstillöguna að undangenginni umfjöllun

skipulagsnefndar og var tillagan send Skipulagsstofnun til lögboðinnar yfirferðar. Var formleg málsmeðferð hennar því lögum samkvæmt.

Samkvæmt skilmálum aðal- og deiliskipulags verður Vorbraut lögð í stokk austast til móts við Þorrasali nema lega hennar verði endurskoðuð við gerð deiliskipulags fyrir golfvöllinn. Verður þessi skilmáli ekki skilinn öðruvísi en svo en að samkvæmt gildandi skipulagi verði Vorbraut lögð í stokk að hluta til nema að deiliskipulagi verði breytt. Deiliskipulagsáætlanir geta breyst, að gættum þeim grundvallarreglum sem reifaðar voru að framan, og er nefndur fyrirvari af þeim sökum ekki annmarki á hinu kærðu deiliskipulagi.

Ákveði sveitarstjórn að breyta auglýstri tillögu í grundvallaratriðum skal hin breytta tillaga auglýst á ný, sbr. 4. mgr. 41. gr. skipulagslaga. Eins og fram kemur í málavaxtalýsingu voru gerðar ýmsar breytingar á hinu kærða deiliskipulagi eftir auglýsingu þess. Meðal þeirra breytinga var að fjölbýlishúsum F-5 við austurhluta Vorbrautar með 47 íbúðum og 4 innkeyrslum var breytt í raðhús R-1, 4 raðhúslengjur við tvær botngötur með 18 íbúðareiningum. Fjölbýlishús voru 2-3 hæðir en raðhús verða 2 hæðir. Þá var einnig gerð breyting á Hnoðraholtbraut þannig að núverandi gata helst óbreytt en í stað tengingar að sunnan er hún framlengd upp á holtið til norðurs og tengist þar Vetraurbraut á hringtorgi. Þrátt fyrir að um sé að ræða ýmsar breytingar sem gerðar voru eftir kynningu umræddrar deiliskipulagstillögu verður ekki talið að með þeim sé tillögunni breytt í grundvallaratriðum enda miða breytingarnar almennt að því að draga úr grenndaráhrifum með lækkun húsa og fækkun íbúða en legu vega er ekki breytt. Var því ekki nauðsynlegt að auglýsa hina kynntu tillögu að nýju vegna þeirra breytinga sem gerðar voru að lokinni kynningu hennar.

Að öllu framangreindu virtu liggja ekki fyrir þeir form- eða efnisannmarkar á undirbúningi og málsmeðferð hinnar kærðu ákvörðun sem raskað geta gildi hennar. Verður ógildingarkröfu kæranda af þeim sökum hafnað.

Rétt þykir að benda á að geti kærendur sýnt fram á tjón vegna hins kærða deiliskipulags geta þeir átt rétt á bótum, sbr. 51. gr. skipulagslaga. Það álitaefni á hins vegar ekki undir úrskurðarnefndina heldur eftir atvikum dómstóla.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfum kæranda um ógildingu ákvörðunar bæjarstjórnar Garðabæjar frá 18. mars 2021 um að samþykkja nýtt deiliskipulag fyrir norðurhluta Hnoðraholt.

Ómar Stefánsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)