



Árið 2021, þriðjudaginn 28. desember, 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. 135/2021, kæra á ákvörðun bæjarstjórnar Akureyrarbæjar frá 18. maí 2021, um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi miðbæjar Akureyrar.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 11. ágúst 2021, er barst nefndinni sama dag, kæra fjórir eigendur íbúða að Hofsbót 4 og tveir eigendur íbúða að Strandgötu 3 þá ákvörðun bæjarstjórnar Akureyrarbæjar frá 18. maí 2021 að samþykkja breytingu á deiliskipulagi miðbæjar Akureyrar. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Þess var jafnframt krafist að réttaráhrifum deiliskipulagsbreytingarinnar yrði frestað á meðan málið væri til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni, en þeirri kröfu var hafnað með úrskurði nefndarinnar uppkveðnum 25. ágúst 2021.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Akureyrarbæ 19. ágúst 2021.

Málavextir: Á fundi skipulagsráðs Akureyrarbæjar 26. júní 2019 var lagt til að vinna hæfist við endurskoðun á deiliskipulagi miðbæjar Akureyrar. Drög að breytingu á deiliskipulaginu voru kynnt 10. desember 2020 á streymisfundi auk þess sem skipulagsgögn voru birt á heimasíðu bæjarins. Endurskoðuð tillaga að umræddri deiliskipulagsbreytingu var lögð fram á fundi skipulagsráðs 24. febrúar 2021 þar sem tekin var afstaða til athugasemda og umsagna sem borist höfðu. Tillaga að breytingu nefnds skipulags var auglýst 10. mars s.á. í samræmi við 1. mgr. 41. gr., sbr. 1. mgr. 43. gr., skipulagslaga nr. 123/2010 með fresti til 21. apríl 2021 að gera athugasemdir. Á fundi bæjarstjórnar 18. maí s.á. var breytingartillagan samþykkt og öðlaðist hún gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 12. júlí 2021. Helstu breytingar sem deiliskipulagið fól í sér voru að Glerárgata yrði áfram 2 + 2 vegur í núverandi legu en með þrengingu og veglegri göngupverun, afmarkað var pláss fyrir nýjan hjólastíg eftir Skipagötu, byggingarreitir voru lagaðir að breytingum á Glerárgötu og Skipagötu, heimiluð hæð hluta húsa aukin og þakform breyttist. Gert var ráð fyrir að hluti Skipagötu yrði einstefna til suðurs og að það sama myndi gilda um Hofsbót frá Skipagötu að Strandgötu.

Málsrök kæranda: Kærendur telja að sá fjöldi íbúða og þétting byggðar sem fyrirhuguð sé í námunda við eignir þeirra hafi afgerandi áhrif á alla íbúa Hofsbótar 4 og alla starfsemi í húsinu, langt umfram það sem hefði mátt gera ráð fyrir. Hin kærða deiliskipulagsbreyting hafi í för með sér mikla fækkun bílastæða, aukið skuggavarp og skert útsýni. Þá muni fjölgun íbúða leiða til mikillar aukningar á umferð og ágang að þeim fáu bílastæðum sem eftir verði. Þegar

byggingin á Hofsbót 4 hefði verið reist hefðu bæjaryfirvöld gert kröfu um 24 bílastæði en þar sem einungis hefði verið hægt að koma fyrir 6 stæðum á lóðinni hefðu eigendur Hofsbótar 4 greitt fyrir gerð 18 almennra bílastæða til að uppfylla kröfuna. Samkvæmt deiliskipulagsbreytingunni verði bílastæðum við Hofsbót fækkað úr 191 í 15. Ljóst væri að þessi fjöldi stæða muni ekki nægja og fyrirséð að íbúar komi til með að þurfa að leggja bílum sínum í töluverðri fjarlægð frá heimilum sínum. Varhugavert væri að fara í svo umfangsmiklar framkvæmdir í þegar grónu hverfi án þess að rík skipulagsrök byggju að þar að baki og að meginreglan væri sú að skipulagsáætlanir væru bindandi um framtíðarafnot tiltekins svæðis.

Deiliskipulagsbreytingin væri í ósamræmi við stefnu Aðalskipulags Akureyrar 2018-2030 og því ólögmat. Samkvæmt aðalskipulagi skuli gæta að því að nýbyggingar falli vel inn í þá götummynd/bæjarmynd sem fyrir sé og að útlit og hæðir húsa skuli vera í samræmi við byggð á aðliggjandi svæði. Í deiliskipulagstillögunni væri gert ráð fyrir fimm hæða húsum í grennd við Hofsbót 4 þar sem eldri hús á svæðinu væru tvær til fjórar hæðir. Í aðalskipulagi væri fjallað um að bílastæði væru nauðsynleg í miðbænum og að ekki ætti að dreifa þeim um of. Í deiliskipulagsbreytingunni væri hins vegar farið gegn þessum ákvæðum aðalskipulags og tekið fram að skynsamlegt væri að dreifa stæðum víðar um miðbæinn. Í aðalskipulagi væri einnig gert ráð fyrir almennu bílastæðahúsi fyrir a.m.k. 150 bíla til þess að mæta fækkun bílastæða vegna uppbyggingar. Bílastæðakjallarar sem gert væri ráð fyrir undir nýbyggingu við Skipagötu 11-13 og Hofsbót 1-3 yrðu ekki opnir almenningi heldur einungis fyrir íbúa og starfsfólk þessara bygginga.

Ekki hefði verið gerður sérstakur samanburður á þeim kostum sem kæmu til greina við uppbyggingu á svæðinu, sbr. 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, auk þess sem skort hafi umfjöllun um líkleg áhrif af fyrirhugaðri uppbyggingu á nánasta umhverfi enda væri gert ráð fyrir hærri byggingum en í upphaflegu deiliskipulagi og útsýni og skuggavarp væri ekki metið á fullnægjandi hátt. Greining verkfræðistofu á bílastæðum í miðbæ Akureyrar hafi verið gerð í miðjum Covid-19 faraldri og því verið mun færri á ferðinni og ekki hægt að leggja þá greiningu til grundvallar framtíðarskipulagi. Þá hafi kynning og samráð í skipulagsferlinu verið ábótavant, spurningum svarað illa og seint og jafnvel ekki svarað. Kynningarfundur fyrir íbúa hafi verið haldinn í gegnum Facebook og ekki hafi verið hljóð á öllum fundinum auk þess sem ekki hafi verið kostur á að spyrja spurninga.

Málsrök Akureyrarbæjar: Af hálfu sveitarfélagsins er tekið fram að íbúar hafi fengið að koma sínum sjónarmiðum á framfæri í skipulagsferlinu. Skipulagsgögn hafi verið aðgengileg á heimasíðu bæjarins og frestur gefinn til 6. janúar 2021 til að koma með athugasemdir eða ábendingar við tillöguna. Þá hafi þeim aðilum sem gerðu athugasemdir við drög að breytingunni verið tilkynnt sérstaklega um auglýsingu á henni 10. mars s.á. Athugasemdir og umsagnir hafi verið rýndar og þeim sem sent hafi inn athugasemdir hafi verið svarað auk þess sem brugðist hafi verið við nokkrum athugasemdum til breytinga á skipulaginu. Þannig hafi verið tryggt að einstaklingar og lögaðilar hafi getað gætt réttar síns við deiliskipulagsbreytinguna.

Eignir kæranda séu í miðbæ Akureyrarbæjar þar sem aðalskipulag geri ráð fyrir þéttingu byggðar. Í upphaflega deiliskipulaginu frá 2014 hafi verið gert ráð fyrir mikilli uppbyggingu á þeim svæðum sem um ræði og í raun sé verið að draga úr byggingarmagni svæðisins með breytingunum á deiliskipulaginu úr 19.946 m² í 18.147 m². Þannig muni umferð um svæðið ekki aukast umfram það sem þegar hafi verið gert ráð fyrir. Breytt deiliskipulag geri ráð fyrir að bygging á lóð Hofsbótar 1 geti verið 14,5 m á hæð en það sé hækkun um 2,4 m en á lóð nr. 3 mætti byggingin að hámarki vera 13,9 m sem væri lækkun um 0,9 m. Ekki væri um verulegar breytingar að ræða. Fasteignaeigendur gætu ekki gert ráð fyrir því að staða bygginga í nágrenni,

útsýni og birtuflæði tæki ekki breytingum, sérstaklega ekki í miðbæ þar sem þéttleiki væri almennt meiri en í öðrum hverfum. Útsýnisskerðing, skuggavarp og minna birtuflæði sem afleiðing af skipulagsbreytingunni leiddi almennt ekki til ógildingar deiliskipulags og þá væri réttur fasteignaeigenda til óbreytts útsýnis eða birtuflæðis ekki lögvarinn. Hinar nýju byggingar verði norðan og austan Hofsbótar 4 og því mun húsið þar veita skugga á hinar fyrirhuguðu fasteignir.

Ákvörðun um að byggja á núverandi bílastæðum við Hofsbót og Skipagötu hafi verið tekin við samþykkt deiliskipulags miðbæjarsvæðisins árið 2014. Ekki væri um að ræða fækkun bílastæða á miðbæjarsvæðinu þar sem gert væri ráð fyrir gerð bílastæða víða annarsstaðar í miðbænum. Bætt hafi verið við ákvæði um áfangaskipti uppbyggingar á svæðinu þar sem fram komi að af þeim 190 bílastæðum sem væru á fyrirhuguðum byggingarlóðum væru 120 þeirra á Skipagötu 11 og 13 og þau stæði yrðu óbreytt þar til uppbyggingu á lóðum Hófsbótar 1 og 3 yrði lokið og ekki farið í uppbyggingu á lóðum Skipagötu 11 og 13 nema sýnt yrði fram á að hún hefði ekki neikvæð áhrif á verslun- og þjónustu í miðbænum. Þá hefði greiningarvinna vegna bílastæða farið fram eftir að samkomutakmörkunum hafi verið aflétt auk þess sem stórt fótboltamót hafi farið fram á Akureyri á sama tíma og því hafi fylgt mikil umferð í bænum. Meginástæða þess að farið var í breytingar á deiliskipulagi hefði verið sú ákvörðun að gera ekki ráð fyrir færslu Glerárgötu til austurs eins og hefði verið í eldra skipulagi og að því hafi þurft að laga lóðir og byggingarreiti. Fyrir hefði legið í eldra skipulagi frá árinu 2014 ákvörðun um að byggja á lóðum Hofsbótar og Skipagötu þar sem núverandi bílastæði væru staðsett og því verið lengi stefnt að uppbyggingu á svæðinu.

Breytingin á deiliskipulaginu sé í fullu samræmi við gildandi aðalskipulag. Flest hús við Hofsbót og Skipagötu væru 3-5 hæðir með flötu þaki líkt og miðað væri við á uppbyggingarreitum. Aðalskipulag gerði ráð fyrir mögulegri þörf fyrir bílastæðahús í miðbænum og því hafi verið farið í greiningarvinnu á fjölda og staðsetningu bílastæða í miðbænum. Ekki væri útilokað að farið yrði í byggingu bílastæðahúss á miðbæjarsvæðinu ef þörf krefði. Deiliskipulagsbreytingin væri í fullu samræmi við kafla 3.3. í aðalskipulagi um bílastæði í miðbænum.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Meðal þess sem kærundur benda á er að greinargerð Akureyrarbæjar byggir að mestu leyti á því að þau atríði sem kærundur bendi á hafi þegar verið til staðar í eldra deiliskipulagi frá 2014. Það réttlætti ekki að skipulagið brjóti gegn ákvæðum skipulagslaga og öðrum hagsmunum kæranda og að horfa yrði sjálfstætt á hið breytta deiliskipulag og meta út frá ákvæðum skipulagslaga og öðrum reglum sem við ættu. Hið breytta deiliskipulag brjóti gegn ákvæðum aðalskipulags Akureyrarbæjar og auk þess sem kynning deiliskipulagstillögunnar hafi ekki fullnægt kröfum 40. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Niðurstaða: Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 annast sveitarstjórn gerð skipulagsáætlana og ber ábyrgð á gerð aðal- og deiliskipulags í sínu umdæmi, sbr. 29. og 38. gr. laganna. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins, m.a. varðandi landnotkun, sbr. 1. mgr. 28. gr. nefndra laga. Þá ber við gerð deiliskipulags að byggja á stefnu aðalskipulags, sbr. 2. mgr. 37. gr., en í 7. mgr. 12. gr. laganna er gerð krafa um að gildandi deiliskipulag rúmist innan heimilda aðalskipulags. Við skipulagsgerð ber sveitarstjórnnum enn fremur að fylgja markmiðum skipulagslaga, sem tíunduð eru í 1. gr. þeirra, þ. á m. að haga málsmeðferð þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þó svo að hagar heildarinnar sé hafður að leiðarljósi, sbr. c-lið 1. mgr. ákvæðisins. Sveitarstjórn er einnig bundin af lögætisreglu stjórnisýsluréttarins er felur m.a. í sér að með ákvörðun sé stefnt að lögætisreglu markmiðum. Að gættum þessum grundvallarreglum og markmiðum hefur

sveitarstjórn mat um það hvernig deiliskipulagi skuli háttað og heimild til að breyta deiliskipulagi, sbr. 43. gr. skipulagslaga.

Hin kærða deiliskipulagsbreyting var auglýst til kynningar í samræmi við 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga og áttu kærendur kost á að koma á framfæri athugasemdum sínum vegna hennar sem og þeir gerðu. Samþykkt tillaga ásamt samantekt um málsmeðferð, athugasemdir og svör við þeim var send Skipulagsstofnun til lögboðinnar afgreiðslu í samræmi við 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga. Stofnunin gerði ekki athugasemdir við að samþykkt deiliskipulagsbreytingarinnar yrði birt í B-deild Stjórnartíðinda og tók hún gildi með auglýsingu þar um hinn 12. júlí 2021. Var formleg málsmeðferð deiliskipulagsbreytingarinnar því í samræmi við ákvæði skipulagslaga.

Í Aðalskipulagi Akureyrar 2018-2030 kemur fram að bílastæði séu nauðsynleg í miðbænum og að ekki ætti að dreifa þeim um of. Skoða þurfi nánar hvaða áhrif uppbygging íbúða, verslana og þjónustu á Skipagöturéit hafi á bílastæðapörf í miðbænum og að til skoðunar sé að byggja bílastæðahús í miðbænum fyrir að minnsta kosti 150 bíla. Við undirbúning deiliskipulagsbreytingarinnar fór fram mat á áhrifum uppbyggingar á lóðunum Hofsbót 3 og 4 og Skipagötu 11 og 13 á nýtingu bílastæða á skipulagssvæðinu. Samkvæmt skipulaginu verður bílastæðum á öðrum svæðum fjölgað þannig að áætlaður fjöldi almennra bílastæða verður 770 í stað 771 samkvæmt eldra deiliskipulagi og er meðal annars gert ráð fyrir nýjum safnstæðum á fyllingu austan Hofs og við Hólabraut, sem eru í nágrenni nefndra lóða. Þrátt fyrir að fram komi í aðalskipulagi að ekki eigi að dreifa bílastæðum um of leiðir það ekki til þess að deiliskipulagsbreytingin sé í ósamræmi við aðalskipulag enda er gert ráð fyrir þéttingu byggðar í miðbænum í aðalskipulagi þar sem segir m.a: „Gert er ráð fyrir fjölgun íbúða og auknu atvinnuhúsnæði sem stuðli að blöndun íbúa og atvinnustarfsemi. Einn megintilgangur þess er að nýta það opna landrými sem er á milli miðbæjarins og Pollsins. Með þessu er hægt að stækka miðbæinn og stuðla að jákvæðum tengslum við höfnina og Pollinn með nýjum húsaröðum á svæðinu milli Skipagötu og Glerárgötu. Eðlilegt er að þéttleiki byggðar í miðbæjum sé meiri en í öðrum hverfum, og er það einnig svo í miðbæ Akureyrar og er því lagt til að þétt byggð verði milli Skipagötu og Glerárgötu.“ Ekki verður fallist á það með kærendum að með hinu breytta deiliskipulagi sé verið að hverfa frá eldri skipulagsáætlun um framtíðarnot svæðisins enda liggur fyrir að samkvæmt eldra deiliskipulagi miðbæjar Akureyrar, sem tók gildi árið 2014, var skipulögð uppbygging á umræddum lóðum. Einnig gerir Aðalskipulag Akureyrar 2018-2030 ráð fyrir uppbyggingu á svæðinu eins og að framan greinir.

Í eldra deiliskipulagi var kveðið á um heimild til að byggja hús á lóðum Hofsbótar 3 og 4 og Skipagötu 11 og 13 þar sem hámarkspakhæð var 14,5 m fyrir hverja byggingu. Með hinu breytta deiliskipulagi er heimiluð hámarkspakhæð nú 16,7 m á Hofsbót 1 og Skipagötu 13, en 13,9 m á Hofsbót 3 og Skipagötu 11. Telja verður að sú breyting á útsýni sem kærendur kunna að verða fyrir vegna deiliskipulagsbreytingarinnar sé óveruleg miðað við fyrra deiliskipulag og ennfremur sé það ekki umfram það sem íbúar í þéttbýli mega almennt búast við, sérstaklega á svæði sem telst miðsvæði.

Hinar fyrirhuguðu byggingar á Hofsbót 1 og 3 og Skipagötu 11 og 13 verða fyrir norðan og austan við Hofsbót 4 og hafa því óveruleg áhrif á birtu eða skuggavarp á þá lóð.

Að öllu framangreindu virtu liggja ekki fyrir þeir form- eða efniságallar á hinni kærðu ákvörðun sem raskað geta gildi hennar og verður kröfu þar um því hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar bæjarstjórnar Akureyrarbæjar frá 18. maí 2021 um að samþykkja breytingu á deiliskipulagi miðbæjar Akureyrar.

Ómar Stefánsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)