

Áskorun til borgarfulltrúa Reykjavíkur að hafna tillögu að nýju deiliskipulagi fyrir Borgartún 24

Ágæti borgarfulltrúi

Með þessu bréfi viljum við íbúar í fjölbýlishúsinu Mánatúni 7 – 17, 105 Reykjavík skora á borgarfulltrúa að hafna framlagðri tillögu að breytingu á deiliskipulagi fyrir lóðina Borgartún 24 sem samþykkt var í Umhverfis- og skipulagsráði 6. desember sl. Viljum við beina þeim tilmælum til borgarfulltrúa að halda sig við þá lýsingu að deiliskipulagi fyrir reitinn sem lóðin stendur á sem samþykkt var í borgarráði í nóvember 2014. Þannig er virt mikilvægt ákvæði skipulagslaga um íbúalýðræði og rétt almennings til þátttöku í ákvörðunartöku. Með því að samþykkja “breytingu” á deiliskipulagi fyrir eina lóð er augljóslega verið að þjóna sérhagsmunum eins lóðarhafa. Íbúar telja tillöguna ekki standast skipulagslög, íbúalýðræðið er virt að vettugi, meðferðin stenst hvorki siðareglur kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg né stjórnsýslulög. Allir nærliggjandi íbúar og lóðahafar eru andvígir tillögunni.

Afgreiðsla málsins í Umhverfis- og skipulagsráði sem og í borgarráði hefur fjölmarga vankanta, bæði lagalega og siðferðislega. Meðal annars neðangreind atriði sem við viljum undirstrika sérstaklega og biðjum borgarfulltrúa að íhuga vandlega áður en þeir greiða atkvæði með breytingu á deiliskipulagi Borgartúns 24.

1. **Verulega er vikið frá þeirri lýsingu að nýju deiliskipulagi sem samþykkt var í borgarráði og kynnt var í nóvember 2014.** Hvorki kynning né samráð var haft við íbúa við vinnslu breytingartillögunnar, en 28 fundir voru hins vegar haldnir með sérhagsmunaaðilum. Eðlilegt næsta skref samkvæmt skipulagslögum hefði verið að gera skipulagsuppdrátt og klára deiliskipulag fyrir reitinn í samræmi við útgefna lýsingu. Sú vinna sem hér er kynnt til sögunnar, samræmist hvorki 40. gr. 1. mgr. skipulagslaga né heldur gr.5.2.4. í skipulagsreglugerð.
2. Tillagan að deiliskipulagi er gerð fyrir eina lóð. Það samræmist ekki 37. gr. 2. mgr. skipulagslaga. **Í tillögunni segir að „Í gildi sé heildarskipulag fyrir reitinn B18-B24 frá 15.10.1973“.** Allur reiturinn hefur því ávallt verið meðhöndlaður saman sem eitt svæði skipulagslega.
3. Tillagan vísar til rammaskipulags. Hugtakið **rammaskipulag er hvergi skilgreint í lögum** og hefur enga lagalega þýðingu. Færa má rök fyrir því að rammaskipulag sé aðferð embættismanna og nefndarmanna til að sniðganga íbúalýðræði og þjóna sérhagsmunum eins og þetta mál sýnir mjög vel.
4. Deiliskipulagstillagan er unnin af arkitektastofunni Yrki arkitektar og m.a. merkt Sigurborgu Ósk Haraldsdóttur, sem jafnframt er nefndarmaður í Umhverfis- og skipulagsráði. Miðað við þróttinn sem lagður er í að þröngva tillögunni í gegn á

skjön við eðlilegt íbúalýðræði verður að telja víst að fulltrúi Pírata í nefndinni, Sigríður Ósk Haraldsdóttir, sé í það minnsta á siðferðislega gráu svæði sem alls ekki samræmist nútíma stjórnsýslu. Allt málið og meðferð nefndarmanna og embættismanna lyktar af spillingu og óeðlilegri fyrirgreiðslu.

5. Fulltrúar húsfélagsins leituðu til Umboðsmanns borgarbúa og gagnrýndu málsmeðferðina og starfshætti borgarstarfsmanna. Erindið bar engan árangur og þurfti ítrekað vikum saman að ýta á vinnslu málsins hjá Umboðsmanni borgarbúa. **Það vekur hins vegar furðu að umboðsmaður gangi nú erinda lóðarhafa sem er einkahlutafélag** (sbr. bréf lagt fram í borgarráði 15. feb. 2018) og fari fram á að borgarráð afgangi tillöguna með vísan til 9. gr. stjórnsýslulaga.
6. Gerð er athugasemd við vinnubrögð skipulagsfulltrúa og starfsmanna hans. Umsögn um athugasemdir dags. 20.11.2017 er þess eðlis að skilning virðist skorta á því hvaða athugasemdir eru gerðar.
7. **Kynning á tillögu að deiliskipulagi var ekki auglýst á fullnægjandi hátt.** Íbúar upplifa þetta á þann hátt að það hafi átt að fara eins hljótt með þessa tillögu að breyttu skipulagi og frekast væri unnt. Þetta kemur ekki á óvart þegar horft er til þeirrar siðferðislega vafasömu stöðu sem fulltrúi Pírata skipar í málinu.
8. **Íbúar telja það ótækt að borgaryfirvöld gangi erinda eins lóðarhafa á kostnað hagsmuna íbúa við Mánatún 7-17 og annarra nágretta byggingarreitsins.** USK samþykkir 7. júní 2017 að auglýsa tillögu um breytingu á deiliskipulagi en hefur áður eða 4. maí 2017 samþykkt í borgarráði samkomulag við EE development. Þá þegar hefur verið unnið skipulag á lóðinni fyrir lóðarhafa af Yrki arkitektum sem fulltrúi Pírata í Umhverfis- og skipulagsráði starfar hjá. Á þeim tíma hefur engin kynning farið fram gagnvart íbúum en 28 fundir haldnir með lóðarhafa. Íbúar telja þetta siðlaust og brot á samráði við borgarbúa og vanvirðingu við íbúalýðræði.
9. Þá verður vinna Umhverfissviðs við breytingar á aðalskipulagi og deiliskipulagi að teljast mjög vafasöm og iðulega flautursleg og tæplega í samræmi við skipulagslög. Oft á tíðum eingögnu gerð til að þjóna einum lóðarhafa. T.d. er ekki komin staðfesting Skipulagsstofnunar á breytingu á aðalskipulagi þegar deiliskipulagstillagan hefur verið auglýst. Breyting á aðalskipulaginu var forsenda þess að umrædd tillaga að deiliskipulagi gæti orðið að veruleika.
10. Verði breytingartillagan samþykkt er engan veginn ljóst hvaða deiliskipulag verður í gildi fyrir umrædda lóð í kjölfarið. Breytingarnar eru gríðarlegar og stórstígar í skilningi skipulagslaga fyrir þessa einu lóð og orkar verulega tvímælis hvort hægt sé að beita þessu ákvæði skipulagslaga er varðar breytingar á deiliskipulagi hér, eins og við höfum bent á. Verði hún hins vegar samþykkt er hún engu að síður á reit sem hefur gildandi deiliskipulag frá 1973. Samkvæmt því deiliskipulagi er margt af því sem heimilað er í breytingartillögunni ekki heimilt samkvæmt deiliskipulaginu sem er í gildi fyrir reitinn og verður þannig til **skipulagsleg þversögn**. En samkvæmt leiðbeiningum Skipulagsstofnunar á vefsíðu stofnunarinnar er skilyrði fyrir svo miklum breytingum að ákvæði fyrri deiliskipulags (hér deiliskipulag frá 1973)


sem verið er að breyta, **falli úr gildi**. Því er ekki til að dreifa hér og verður breytingartillagan því að teljast lagaleg ambaga og yfirfull af þversögnum.

Virðing við íbúa og íbúalýðræði byggir m.a. á því að eiga í eðlilegum og upplýstum gagnkvæmum samskiptum við íbúa. Þegar íbúar tóku ákvörðun um að kaupa sér fasteignir í Mánatúni 7-17 treystu þeir opinberum gögnum sem fulltrúar Reykjavíkurborgar bentu á þegar fyrirspurnir voru gerðar um reitinn. M.a. lýsinguna með nýju deiliskipulagi fyrir reitinn frá nóvember 2014. Sú tillaga lá frammi í afgreiðslu Reykjavíkurborgar sem og á vefnum og í hana var vísað þegar fyrirspurnir voru gerðar til skipulagsyfirvalda borgarinnar. Aldrei var bent á að verið væri að vinna við svokallað rammaskipulag sem ekki verður lýst með öðrum hætti en spillingu þar sem er vélað með hagsmuni almennra borgara að þeim forspurðum í skjóli frá eðlilegu samráði og íbúalýðræði.

Er þeim tilmælum hér með beint til borgarfulltrúa að þeir standi með íbúum, virði þann rétt sem íbúar hafa samkvæmt skipulagslögum, virði þátttöku almennings við ákvarðanatöku í þeirra nærumhverfi og hafni umræddri breytingatillögu við deiliskipulag Borgartúns 24.

Virðingarfyllt,

F.h. Húsfélagsins Mánatúni 7-17


Björn Hermannsson, formaður

Meðfylgjandi:

Athugasemdir Arnars Þórs Stefánssonar, hrl. hjá LEX, dags. 15.09.17 til Skipulagsfulltrúa Reykjavíkur



LÖGMANNSSTOFA

Skipulagsfulltrúi Reykjavíkur
Borgartún 12-14
105 Reykjavík
Sent í almennum pósti og með tölvupósti á skipulag@reykjavik.is

Reykjavík, 15. september 2017

Efni: Athugasemdir við tillögu að deiliskipulagi við Borgartún 24

Til LEX hefur leitað Mánatún 7-17 húsfélag, kt. 6503150570, Mánatúni 7, 105 Reykjavík („umbjóðandi minn“) og falið undirrituðum lögmanni að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við tillögu Reykjavíkurborgar, dags. 1. júní 2017, að breytingu á deiliskipulagi Borgartúns, reitur 1.221. Tillöguna má rekja til áforma B24 ehf. um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á lóðinni Borgartún 24 í Reykjavík. Á lóðinni stendur í dag atvinnuhúsnæði en stefnt er að því að á henni verði blönduð byggð íbúða og þjónustu.

Vísað er til auglýsingar á heimasíðu Reykjavíkurborgar um framangreinda skipulagstillögu. Í auglýsingunni segir að á fundi umhverfis- og skipulagsráðs þann 7. júní 2017 og borgarráði Reykjavíkur þann 15. júní 2017 hafi verið samþykkt að auglýsa, í samræmi við rammaskipulag samþykkt í umhverfis- og skipulagsráði 5. apríl 2017, tillögu að breytingu á deiliskipulagi fyrir lóðina nr. 24 við Borgartún. Segir að í tillögunni felist breyting á atvinnuhúsnæði í íbúðarhúsnæði með allt að 65 íbúðum, lifandi jarðhæðir og bílastæði í bílakjallara. Lögð er áhersla á góðar göngutengingar í gegnum svæðið, mannlegan kvarða og góða aðstöðu fyrir hjólandi vegfarendur. Tillagan gerir ráð fyrir auknu byggingarmagni og hækkun nýtingarhlutfalls á lóð úr 0,83 í 1,96. Nánar um tillöguna er vísað til til kynningargagna.

Veittur hefur verið frestur til að gera athugasemdir við tillöguna til og með 15. september 2017. Eftirfarandi eru athugasemdir umbjóðanda míns:

I.

Gildandi skipulag og fyrirhugaðar breytingar

Samkvæmt aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 (AR2010-2030) er skipulagssvæðið á miðsvæði M6a og þróunarsvæði þ42.

Um miðsvæði M6a segir í aðalskipulaginu:

„Borgartún (M6a), Kirkjusandur (M6b). Fjármál og viðskipti (M6). Einkum gert ráð fyrir skrifstofum á sviði fjármála, ráðgjafar og stjórnsýslu. Stofnanir og þjónusta tengd þessari starfsemi, s.s. hótél, veitingastarfsemi og sérhæfð þjónusta er heimil. Íbúðir eru heimilar á þessum svæðum, einkum á efri hæðum bygginga. Óheimilt er að reka

matvöruverslanir á svæðunum nema það sé sérstaklega tekið fram í deiliskipulagi að það sé heimilt.“

Um þróunarsvæði Þ42 segir í aðalskipulaginu:

„Þ42 Borgartún. Miðsvæði (M6a). Gert ráð fyrir skrifstofum og fjölþættri verslun og þjónustu. Áætluð aukning atvinnuhúsnæðis um 50 þúsund fermetrar á skipulagstímabilinu“

Fyrir liggur tillaga að breytingu á aðalskipulagi nr. 12 frá 31. mars 2017 þar sem umrætt svæði er fært undir svokallaðan Borgartúnsreit 26. Um þann reit segir á bls. 8 í tillögunni:

„2. Borgartún (reitur 26; áður Bílanaustsreit). Afmörkun reits endurskilgreind þannig að hún nái til Borgartúnssvæðis milli Katrínartúns og Kringlumýrarbrautar. Reitur stækkar um 11 ha. Heimild um íbúðir á svæðinu eru hækkuð úr 200 í 350. Fjölgun íbúða svæðinu, sem er í samræmi við markmið um blöndun byggðar, stafar bæði af aukningu byggingarmagns á svæðinu og umbreytingu atvinnuhúsnæðis í íbúðarhúsnæði.“

Á svæðinu er jafnframt í gildi deiliskipulag, „Skipulag á horni Samtúns og Nóatúns“, sem samþykkt var í borgarráði 19. október 1972 og afmarkast af Samtúni, Borgartúni og Nóatúni. Þar er gert ráð fyrir að hús á skipulagssvæðinu geti orðið allt að tvær hæðir. Síðan hafa verið samþykktar nokkrar breytingar á því, m.a. þann 8. maí 2001 að því er varðar Borgartún 24. Fólst breytingin í því að heimilt er að reisa allt að þriggja hæða hús á lóðinni, með hámarkshæð 13,180 m.

Meginbreytingartillögur fyrirbyggjandi deiliskipulagstillögu eru eftirfarandi:

1. Hámarks leyfileg hæð er aukin úr 2-3 hæðum í 5-7 hæðir.
2. Byggingarreitur á lóðinni er stækkaður og byggingarmagn aukið verulega, einkum vegna fjölgunar íbúða. Gert er ráð fyrir allt að 65 íbúðum.
3. Nýtingarhlutfall fer úr 0,83 í 1,88/1,96.
4. Atvinnuhúsnæði er breytt í íbúðarhúsnæði.
5. Gert er ráð fyrir bílakjallara undir nýbyggingu með aðkeyrslu frá Nóatúni.

II.

Athugasemdir

Umbjóðandi minn mótmælir harðlega fyrirhuguðum skipulagsbreytingum og telur þær í andstöðu við lög og brjóta gegn lögvörðum hagsmunum íbúa Máнатúns 7-17. Verður nú gerð nánari grein fyrir röksemdum umbjóðanda míns:

1. Ekki er verið að deiliskipuleggja svæði sem myndar heildstæða einingu

[2. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 segir að gera skuli deiliskipulag fyrir „afmarkað svæði eða reit innan sveitarfélags.“ Í gr. 5.3.1 skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 segir að deiliskipulag skuli að jafnaði ná til reits eða svæða sem mynda „heildstæða einingu“ eins og svæði með sömu landnotkun, svæði afmarkað af götum, húsaþyrpingu eða „annað sem gefur sameiginlegar forsendur fyrir viðkomandi deiliskipulag.“ Þá segir að í greinargerð skuli færð rök fyrir afmörkun skipulagssvæðisins.

Í máli þessu liggur fyrir lýsing vegna áforma um breytingar á deiliskipulagi Borgartúns 18-24 og Nóatúns 4., dags. 10. nóvember 2014. Athygli vekur í þessu samhengi að á bls. 4 í skipulagslýsingunni er aðdraganda og tilgangi skipulagsbreytingarinnar lýst með svohljóðandi hætti (áherslubreytingar LEX):

„Upphaflegt deiliskiplag [sic] fyrir reitinn, sem er heildstætt skipulagssvæði, er frá árinu 1973. Nokkuð langt er síðan það var gert og hefur margt breyst er byggðapróun varðar í borginni. Meðal annars hefur Borgartúnssvæðið breyst frá því að vera iðnaðarsvæði yfir í að vera blómlegt verslunar- og viðskiptasvæði í hjarta borgarinnar. Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á upphaflegu deiliskipulagi vegna óska eigenda um uppbyggingu sem ekki var í samræmi við það. Þær breytingar sem gerðar hafa verið hafa því verið vegna framkomins þrýstings vegna framkvæmda en ekki vegna heildstæðrar stefnu um framtíðarsýn reitsins í því samhengi sem hann er í nú. Í ljósi þess og þeirrar miklu uppbyggingar og endurskoðunar á deiliskipulagi sem hefur átt sér stað á Borgartúnssvæðinu þykir því tímabært að þessi hluti svæðisins verði endurskoðaður miðað við breytta þróun og framtíðarsýn als [sic] svæðisins og í takt við stefnu Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030. Eigendur að Borgartúni 24 hafa óskað eftir töluvert miklum uppbyggingarheimildum og þykir því eðlilegt að endurskoða deiliskipulag reitsins í heild sinni enda er þessi reitur sá eini sem ekki hefur verið endurskoðaður á undanförunum árum.“

Þá er eitt af yfirlýstum meginmarkmið deiliskipulagsins sagt vera að „flétta byggðina innan reitsins sem eina heild við byggðina við Borgartún og aðliggjandi byggð ekki síst í suður þar sem reiturinn snýr að smágerðri íbúðabyggð.“

Af framansögðu er ljóst að meginforsenda þess að breyta átti deiliskipulagi var að móta heildstæða stefnu um framtíðarsýn reitsins alls með hliðsjón af breyttri þróun og framtíðarsýn svæðisins. Sérstaklega er tekið fram að eðlilegt sé að endurskoða deiliskipulag reitsins í heild sinni þar sem langt er síðan skipulags reitsins var endurskoðað. Þá er gefið til kynna að hverfa eigi frá því að ráðast í breytingar á svæðinu vegna þrýstings frá einstökum lóðarhöfum. Það skýtur því verulega skökku við að í því deiliskipulagi sem nú er til auglýsingar skuli hafa verið horfið frá áformum um að uppfæra deiliskipulagið í heild sinni og þess í stað ákveðið að einskorða breytinguna við eina lóð innan deiliskipulagssvæðisins, þ.e. Borgartún 24. Engar skýringar eru veittar á þessari stefnubreytingu í deiliskipulagstillögunni eða öðrum aðgengilegum gögnum. Fær umbjóðandi minn ekki betur séð en að verið sé að láta undan þrýstingi frá einstökum lóðarhafa sem lýst hefur áhuga á umtalsverðri uppbyggingu á svæðinu. Í því samhengi bendir umbjóðandi minn á að það er í beinni andstöðu við grundvallarmarkmið skipulagslaga um gerð skipulaga í þágu almannahagsmuna að ganga erinda eins aðila við afmörkun deiliskipulagssvæðis, eins og virðist standa til í máli þessu.

Sé litið til meginreglu 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga og gr. 5.3.1 skipulagsreglugerðar, um að deiliskipulag skuli mynda heildstæða einingu, sem og þeirra stefnumiða sem lagt var af stað með í upphafi skipulagsvinnunnar, er ljóst að gera verður þá kröfu að færðar séu fram fullnægjandi skýringar fyrir því að rétt sé að takmarka skipulagsbreytinguna við lóð Borgartúns 24. Á það einkum við þegar haft er í huga að meginyfirlýsing skipulagssvæðisins alls eru 2-3 hæða atvinnuhús, og mun því allt að 7 hæða bygging á lóð Borgartúns 24 skera sig verulega úr. Í því samhengi má jafnframt benda á að í fyrmefndri skipulagslýsingu kom fram í kafla á bls. 6 um áherslu og viðfangsefni á skipulagssvæðinu hvað varðar götummynd Borgartúns yrði áhersla lögð á „3-5 hæða byggð (efsta hæðin inndregin“ en að öðru leyti myndi byggð innan reitsins lækka og taka mið af smágerðari byggð sunnan hans. Engar haldbærar skýringar hafa

verið veittar á því af hverju horfið var frá þessari megináherslu og ákveðið að auka hæðarfjölda um 2-4 hæðir. Þar sem engar skýringar liggja fyrir að þessu leyti verður að telja augljóst að umræddar breytingar eru hvorki reistar á málefnalegum sjónarmiðum né skipulagsrökum.

2. Ólögsmæt fráhvörf frá megináherslum og forsendum sem kynntar voru í skipulagslýsingu

Með vísan til þess sem að framan greinir gerir umbjóðandi minn jafnframt alvarlega athugasemd við að í fyrirbyggjandi deiliskipulagstillögu hafi verið horfið verið frá megináherslum og forsendum skipulagslýsingar frá 10. nóvember 2014 með jafn afgerandi hætti og raun ber vitni. Lýsing þessi var kynnt fyrir almenningi, m.a. á heimasíðu Reykjavíkurborgar, með auglýsingu dags. 25. nóvember 2014, sbr. áskilnað 2. mgr. 40. gr. skipulagslaga og gr. 5.2.4. skipulagsreglugerðar.

Í 1. mgr. 40. gr. skipulagslaga er mælt fyrir um skyldu sveitarstjórnar til að taka saman lýsingu þegar vinna við gerð deiliskipulagstillögu hefst. Í lýsinguinni á að koma fram hvaða áherslur sveitarstjórn hefur við deiliskipulagsgerðina og upplýsingar um forsendur og fyrirbyggjandi stefnu og fyrirhugað skipulagsferli, svo sem um kynningu og samráð við skipulagsgerðina gagnvart íbúum og öðrum hagsmunaaðilum, sbr. og 1. mgr. gr. 5.2.2. skipulagsreglugerðar. Einungis er heimilt að falla frá gerð slíkrar lýsingar ef allar meginforsendur deiliskipulagsins liggja fyrir í aðalskipulagi, sbr. 3. mgr. 40. gr. skipulagslaga, sbr. og 2. mgr. gr. 5.2.2. skipulagsreglugerðar.

Af athugasemdum í greinargerð við frumvarp til skipulagslaga má ráða að auglýsing skipulagslýsingar sé ætlað stuðla að því að vinna við gerð skipulagsáætlana sé unnin á gagnsæjan hátt allt frá upphafi þeirrar vinnu þegar skipulagstillagan er í mótun. Með því er lögð áhersla á að íbúar og aðrir hagsmunaaðilar fái tækifæri til að kynna sér alveg frá upphafi hugmyndir sveitarfélaga að því skipulagi sem þau ætla að vinna að og þessir aðilar komi athugasemdum sínum á framfæri. Slík vinnubrögð stuðla að því að afla sé víðtækra upplýsinga og sjónarmiða strax frá upphafi vinnu við gerð deiliskipulags. Ljóst er jafnframt að gerð skipulagslýsingar er mikilvægur þáttur í því að stuðla að réttaröryggi í meðferð skipulagsmála, að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana og tryggja faglegan undirbúning skipulagsáætlana, sbr. þau meginmarkmið skipulagslaga sem fram koma í 1. gr. skipulagslaga.

Með vísan til þess sem að framan greinir telja umbjóðendur mínir ljóst að Reykjavíkurborg er óheimilt að hverfa í meginatriðum frá þeim áherslum og forsendum skipulagsgerðar sem kynntar voru í skipulagslýsingu. Að öðrum kosti hafa íbúar Mánaátúns 7-17 í raun verið sviptir lögsmætum rétti sínum til þess að eiga aðkomu að og gera athugasemdir við skipulagsgerð strax í upphafi, enda eru þær hugmyndir sem nú eru auglýstar allt annars eðlis en kynntar voru í skipulagslýsingu. Telur umbjóðandi minn ljóst að skipulagslýsingin frá 10. nóvember 2014 getur ekki talist lögmætur grundvöllur fyrirbyggjandi deiliskipulagstillögu og að Reykjavíkurborg sé þar af leiðandi ekki stætt á því að samþykkja deiliskipulagstillöguna án þess að baki hennar liggja lögmæt lýsing á skipulagsverkefninu, sbr. áskilnaður 1. mgr. 40. gr. skipulagslaga.

Í þessu samhengi vill umbjóðandi minn jafnframt leggja áherslu á að þess eru mörg dæmi að íbúar Mánaátúns 7-17 hafi sett sig í samband við Reykjavíkurborg til að kynna sér stefnumörkun borgarinnar í skipulagsmálum á svæðinu áður en þeir festu kaup á íbúðum sínum. Af hálfu Reykjavíkurborgar var íbúum bent á þá gildandi skipulagsáætlanir og upplýst að í vinnslu væri

deiliskipulagstillaga á grundvelli tilvitnaðrar skipulagslýsingar. Höfðu íbúar því enga ástæðu til að ætla að horfið yrði frá markaðri skipulagsstefnu með jafn afgerandi hætti og raun ber vitni. Slíkt er ekki einatt verulega ósanngjarnt gagnvart íbúum Mánatúns 7-17 heldur beinlínis ólöglegt.

3. Breytingin skerðir grenndarhagsmunir íbúa Mánatúns

Umbjóðandi minn telur að reglur grenndar- og nábylisréttar valdi því að hin fyrirhugaða deiliskipulagsbreyting sé ólöglegt. Réttarreglur þær, sem eru ólögfestar, kveða á um að nágrenni verði að sætta sig við tiltekinn óþægindi af nábyli við annan aðila, en um leið og óþægindin fari yfir ákveðin þolmörk séu þau orðin ólöglegt. Umbjóðendur mínir leggja jafnframt áherslu á að við skipulagsgerð er skipulagsyfirvöldum skylt að tryggja réttaröryggi einstaklinga og lögaðila þótt almannahagsmunir séu hafðir að leiðarljósi, sbr. 1. gr. skipulagslaga.

Ljóst er að hin umþrætta skipulagsbreyting mun hafa afgerandi áhrif fyrir alla íbúa Mánatúns 7-17, langt umfram það sem þeir máttu vænta samkvæmt gildandi deiliskipulagi. Þannig mun skipulagstillagan hafa í för með verulega aukið skuggavarp og skert útsýni, mikla fjölgun íbúa svæðisins, gífurlega aukningu á umferð, aukinn ágang á bílastæði, auk annarra óþæginda sem fylgja uppbyggingu og auknum íbúafjölda á svæðinu. Þá er ótalið hið mikla ónæði á framkvæmdatíma sem óhjákvæmilega mun hljóta af framkvæmdum af þessari stærðargráðu. Allt þetta mun koma til með að rýra gæði og verðmæti eigna íbúa Mánatúns 7-17.

Þá verður að telja varhugavert að ráðast í svo umfangsmiklar framkvæmdir í þegar grónu hverfi án þess að rík skipulagsrök búi þar að baki. Leggja verður áherslu á að meginreglan er sú að skipulagsáætlanir eru bindandi, bæði fyrir stjórnvöld og almenning, um framtíðarnot tiltekins svæðis og er þeim almennt ætlaður langur gildistími. Hönnun og bygging mannvirkja sé m.a. gerð á forsendum sem fram komi í skipulagi og almenningur verði að geta treyst því að festa sé í framkvæmd þess. Bent er á í þessu samhengi að það er eitt af meginmarkmiðum skipulagslaga að tryggja fyrirsjáanleika og festu við skipulagsgerð, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 9. febrúar 2012 í máli nr. 12/2009, en þar sagði m.a. (áherslur LEX):

„Í skipulagðri byggð verða borgarar að geta treyst því að ekki sé ráðist í breytingar á skipulagi nema að nauðsyn ber til. Verður því að gjalda varhug við því, m.a. með tilliti til fordæmisgildis, að ráðist sé í breytingar á deiliskipulagi eftir óskum einstakra lóðarhafa, enda getur það raskað hagsmunum annarra lóðarhafa og dregið úr þeirri festu er deiliskipulagi er ætlað að skapa. Eiga þessi sjónarmið við þótt breyting á skipulagi hafi ekki veruleg grenndaráhrif.“

Samskonar sjónarmiða gætir jafnframt í fleiri úrskurðum nefndarinnar, sbr. t.d. úrskurði nefndarinnar frá 18. maí 2007 í máli nr. 31/2007 og 9. febrúar 2012 í máli nr. 12/2009. Í hinum fyrrnefnda úrskurði sagði m.a. (áherslubreyting LEX):

“Er deiliskipulag sem tekið hefur gildi bindandi fyrir stjórnvöld og borgara, sbr. 2. mgr. greinar 6.4 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998. Við úthlutun lóða á slíkum svæðum liggur þegar fyrir í deiliskipulagi hvaða heimildir eru fyrir hendi til nýtingar einstakra lóða og geta lóðarhafar ekki vænst þess að fyrri bragði að skipulagi verði breytt varðandi nýtingu og fyrirkomulag bygginga á einstökum lóðum. Verða borgarar að geta treyst því að ekki sé ráðist í breytingar á skipulagi nema að veigamiklar

ástæður eða skipulagsrök mæli með því. Verður að gjalda varhug við því, m.a. með tilliti til fordæmisgildis, að ráðist sé í breytingar á nýlegu deiliskipulagi eftir óskum einstakra lóðarhafa, enda geta slíkar breytingar raskað hagsmunum annarra lóðarhafa og dregið úr þeirri festu er deiliskipulagi er ætlað að skapa. Eiga þessi sjónarmið við þótt breyting á skipulagi hafi ekki mikil grenndaráhrif. "

Þegar íbúar Mánatúns 7-17 festu kaup á íbúðum sínum gerðu þeir ráð fyrir því, í samræmi við þágildandi skipulagsáætlanir, að þeir myndu njóta þeirra gæða sem fylgir sólskini og fögru útsýni í vesturátt. Í einhverjum tilvikum er ljóst að þessi gæði höfðu veruleg áhrif til hækkunar á verðlag íbúða þegar gengið var til kaupa. Hin fyrirhugaða uppbygging yrði því verulega ósanngjörn í garð íbúa Mánatúns, enda gátu þeir ekki með nokkru móti séð fyrir að deiliskipulagi svæðisins yrði kollvarpað þannig að útsýni til vesturs myndi hverfa og skuggavarp aukast verulega frá því sem áður var. Þvert á móti máttu íbúar gera ráð fyrir því, miðað við núgildandi deiliskipulag, að uppbygging á svæðinu yrði tiltölulega hófsöm og að af henni myndi ekki hljótast mikið ónæði.

Með vísan til alls framangreinds telur umbjóðandi minn í ljós leitt ljóst að grenndaráhrif fyrirhugaðrar byggingar séu óviðunandi og valdi því að hin fyrirhugaða deiliskipulagsbreyting sé ólögumæt.

4. Skortur á fullnægjandi rannsókn

Samkvæmt 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga er skylt við gerð skipulagsáætlana að „gera grein fyrir áhrifum áætlunar og einstakra stefnumiða hennar á umhverfið, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma, og umhverfismati áætlunarinnar, ef við á.“ Þessi skylda er jafnframt áréttuð í 5. mgr. 2.7. gr. skipulagsreglugerðar. Þrátt fyrir ótvíræða skyldu að þessu leyti hefur sjáanlega ekki verið gerður sérstakur samanburður á þeim kostum sem til greina koma við uppbyggingu á lóð Borgartúns 24. Telja umbjóðendur mínir einkum og sér í lagi ástæðu til að taka til nánari skoðunar og samanburðar hvort fækka megi íbúðum og lækka hæðarfjölda byggingarinnar, sbr. til hliðsjónar meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar og 12. gr. stjórnsýslulaga. Það er mat umbjóðanda míns, að bæði vegna sjónrænna áhrifa, hljóðmengunar, aukinnar umferðar og skuggavarps, hafi verið nauðsynlegt að taka til skoðunar áhrif af umfangsminni uppbyggingu. Var samkvæmt framansögðu skylt að taka aðra og vægari kosti til raunhæfrar skoðunar og samanburðar, enda slíkt nauðsynlegt til að unnt sé að taka upplýsta ákvörðun um besta skipulagsvalkostinn fyrir hverfið í heild sinni.

Þá verður aukinheldur að telja að umfjöllun í deiliskipulagstillögunni og fylgigögnum um líkleg áhrif af fyrirhugaðri uppbyggingu á aðliggjandi svæði og einstaka þætti áætlunarinnar sjálfar sé verulega ábótavant, sbr. kröfur 12. gr. skipulagslaga og 1. mgr. 5.4.1. gr. skipulagsreglugerðar. Í 1. mgr. 5.4.1. gr. skipulagsreglugerðar er lögð sú skylda á sveitarfélög að meta meðal annars líkleg áhrif skipulagsáætlunar á landslag, ásýnd, útsýni, hljóðvist, svipmót byggðar og fleiri umhverfisþætti eftir því sem efni skipulagsins gefur tilefni til. Áætla skal áhrif af m.a. hávaða, umfangsmiklum mannvirkjum, mengun og lykt. Gera skal grein fyrir matinu og niðurstöðu þess í greinargerð deiliskipulagsins, sbr. 3. mgr. 5.4.1. gr. skipulagsreglugerðar. Þá er jafnframt lögð sú skylda á sveitarfélög, að ef í ljós kemur að fyrirhuguð starfsemi getur haft neikvæð áhrif á umhverfið, skuli gera breytingar á deiliskipulagstillögunni til að draga úr hinum neikvæðu áhrifum eða rökstyðja af hverju það er ekki gert, sbr. 4. mgr. 5.4.1. gr. skipulagsreglugerðar.

Verður nú nánar rökstutt að hvaða leyti umbjóðandi minn telur rannsókn samkvæmt framansögðu ábótavant:

4.1 Skuggavarp og útsýni

Líkt og að framan greinir leggja skipulagslög og skipulagsreglugerð þær skyldur á herðar sveitarfélaga að meta meðal annars líkleg áhrif skipulagsáætlunar á landslag, ásýnd, útsýni, hljóðvist, svipmót byggðar og fleiri umhverfisþætti eftir því sem efni skipulagsins gefur tilefni til.

Í þessu samhengi leggur umbjóðandi minn áherslu á að **alfarið skortir að metin hafi verið líkleg áhrif uppbyggingarinnar á útsýni frá Mánatúni 7-17 og verulega skortir á að skuggavarp hafi verið metið með fullnægjandi hætti.**

Hvað skuggavarpíð varðar sérstaklega er vísað til gagna Yrki arkitekta um skuggavörp sem kynnt voru á kynningarfundum með fulltrúum Reykjavíkurborgar vegna deiliskipulagstillögunnar miðvikudaginn 16. ágúst. Tilvitnuð gögn sýna reiknað skuggavarp kl. 09:00, 13:00, 17:00 19:00 og 21:00 dagana 21. mars, 21. maí og 21. júní. Þann 6. september bætist við skuggavarp fyrir október en óskað hafði verið eftir að jafnframt yrði unnið skuggavarp fyrir september og desember. Að mati umbjóðanda míns eru þessar myndir alls ófullnægjandi þar sem verulega skortir myndir af því skuggavarp sem vænta má á öðrum tímum sólarhrings og aðra mánuði ársins. Í því samhengi má benda á þá alþekktu staðreynd að um vetrarmánuði, þegar öll sólarbirta er sérstaklega kærkomin, er sól lágt á lofti og skuggavarp þ.a.l. töluvert meira. Í þessu samhengi leggur umbjóðandi minn áherslu á að verulega skorti á að metin hafi verið líkleg áhrif af tilfærslu byggingar á lóðinni Borgartún 24 fram að Nóatúni á skuggamyndun. Þá má öllum vera ljóst að áhrif tveggja hæða á horni hússins við Borgartún 24 eru veruleg þegar kemur að skugga. Bæði þessi atriði, aukið byggingarmagn að Nóatúni og hækkun hússins, eru því líkleg til að hafa alvarleg áhrif miðað við þær væntingar sem lýsing að nýju deiliskipulagi fyrir reitinn gaf tilefni til að ætla.

Má því vænta mun meira skuggavarps yfir Mánatún en framlagðar skuggavarpsmyndir gefa til kynna. Umbjóðandi minn telur nauðsynlegt að ítarlegri skuggavarp verði unnið því að öðru leyti fáist ekki heildstæð mynd af þeim áhrifum sem fyrirhuguð uppbygging mun koma til með að hafa á hagsmuni íbúa Mánatúns 7-17.

4.2 Umferðar- og samgöngumál

Í gr. 5.3.2.5. skipulagsreglugerðar er sérstaklega vikið að því að taka verði á **umferðar- og samgöngumálum** við gerð deiliskipulags. Í ákvæðinu segir að við deiliskipulag svæða í þéttbýli skuli gera grein fyrir því samgöngukerfi sem fyrir er og fyrirhugað er samkvæmt aðalskipulagi. Þá skuli gera grein fyrir frekari stefnumörkun varðandi útfærslu gatnakæfis, tegund gagna, bílastæði o.s.frv.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hefur staðfest mikilvægi þess að umferðarmál séu skoðuð með ígrunduðum hætti þegar vinna á að gerð deiliskipulags. Hefur úrskurðarnefndin lagt áherslu á að slíkt sé í samræmi við þá skyldu stjórnvalda að undirbúa og rannsaka mál nægjanlega, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þannig segir m.a. í úrskurði nefndarinnar frá 13. apríl 2012 í máli nr. 10/2012 (áherslubreyting LEX):

„Úrskurðarnefndin telur enn fremur að skort hafi á að gætt væri rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við undirbúning málsins [...] Jafnframt skorti á að gerð væri könnun á áhrifum hinnar umdeildu breytingar á umferð og bílastæðakröfu á svæðinu áður en hin kærða ákvörðun var tekin, en þessir þættir snerta m.a. lögvarða hagsmuni kæranda.“

Nánast ekkert er fjallað um áhrif uppbyggingar á umferð, staðbundin áhrif og flæði á einstökum götum, hljóðvist og loftgæði í greinargerð með deiliskipulagstillögu fyrir Borgartún 24. Um væntanleg áhrif segir einvörðungu í kafla 03 *Umhverfisáhrif* að gera megi ráð fyrir „einhverri aukinni umferð á svæðinu“ en að nákvæm aukning sé „óljós“. Þá er örfáum orðum farið um aðkomu að lóðinni og umferðarspá fyrir árið 2024 í kafla 02.03 *Umferð*. Að mati umbjóðanda míns fer fjarri að gerð sé fullnægjandi grein fyrir því hvaða áhrif fyrirhugaðar breytingar muni hafa á umferð og flutningsgetu gatnakerfis á svæðinu.

Hvað varðar bílastæðamál má benda á að fjölbreytt atvinnustarfsemi er í Borgartúninu og koma flestir sem eiga erindi þangað á bílum og leggja í þau fáu stæði sem nú eru við Borgartún. Með vísan til þess hve fá bílastæði eru fyrirhuguð við Borgartún 24, þ.e. einungis eitt stæði á hverja 120 fm² íbúðarhúsnæðis og 1 bílastæði að hámarki á hverja 50 m² atvinnuhúsnæðis, og þess bílastæðaskorts sem þegar er til staðar á svæðinu, er verulega hætt við því að íbúar í Borgartúni 24 muni leggja í þau bílastæði sem nú eru á lóð Mánatúns og auka enn frekar á bílastæðavandann þar. Ekkert sýnilegt mat hefur verið lagt á þennan þátt málsins.

4.3 Hljóð- og loftmengun

Engin tilraun hefur verið gerð til að meta áhrif loftmengunar sem hlýst af inn- og útkeyrslu í fyrirhugaðan bílakjallara Borgartúns 24. Bent er á að loftinntak fyrir Mánatún 17 er 30 til 40 metrum frá fyrirhuguðum rampi að bílakjallara þar sem gert er ráð fyrir fjölda bílastæða. Jafnframt má gera ráð fyrir aukinni hljóðmengun bæði samfara aukinni bílaumferð og aukinni atvinnustarfsemi á jarðhæð. Enn fremur er fyrirsjáanlegt að veruleg ljósmengun muni skapast á íbúðir í Mánatúni 17, einkum þegar bílar koma út úr bílakjallara þegar myrkur er.

* * *

Umbjóðendur mínir telja af framansögðu augljóst að skipulagsyfirvöld hafa ekki rannsakað með fullnægjandi hætti möguleg grenndaráhrif á svæðinu. Um er að ræða umfangsmikla uppbyggingu og mannvirki sem hafa ótvírætt neikvæð áhrif á nærliggjandi umhverfi og er því rétt að eyða öllum vafa um það hver raunveruleg umhverfisáhrif á framkvæmdinni munu koma til með að vera.

Með vísan til alls framangreinds er augljóst að Reykjavíkurborg þarf að rannsaka nánar hvaða áhrif hin umþrætta deiliskipulagsbreyting mun koma til með að hafa á skuggavarp, útsýni, umferð og bílastæðamál við Borgartún áður en lengra er haldið með skipulagsbreytinguna. Verði það ekki gert telja umbjóðendur mínir ljóst að Reykjavíkurborg hefur brotið gegn framangreindum reglum skipulagsréttar og rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Leggja verður áherslu á að í rannsóknarreglunni fest m.a. að stjórnvald verður að undirbúa mál og rannsaka með það að markmiði að afa nauðsynlegra upplýsinga áður en stjórnvaldsákvörðun er tekin, sbr. athugasemdir með 10. gr. frumvarps þess er varð að stjórnsýslulögum.

5. Aðrar athugasemdir

Auk framangreindra athugasemda vill umbjóðandi minn koma eftirfarandi á framfæri:

- Í kafla 04.02 *Lýsing á breytingunni* er nýtingarhlutfall á lóð sagt hækka úr 0,83 í 1,96. Í skilmála töflu á bls. 2 er nýtingarhlutfall ofanjarðar hins vegar sagt hækka úr 0,83 í 1,88. Óljóst er hvort til stendur að hækka nýtingarhlutfallið í 1,88 eða 1,96.
- Á bls. 5 í skipulagslýsingu er nýtingarhlutfall á lóð Borgartúns 24 sagt vera 0,64 en í deiliskipulagstillögunni sjálft er það sagt vera 0,83. Óljóst er hvor talan er rétt.
- Alfarið skortir á að kveðið sé á um hæðartakmarkanir bygginga í metrum talið.
- Gera verður alvarlegar athugasemdir við að umfjöllun um neikvæð áhrif af deiliskipulagsbreytingunni skuli einskorðuð við „einhverja aukna umferð“, eins og það er orðað í greinargerð. Þykir umbjóðanda mínum að með því sé gert lítið úr öðrum neikvæðum áhrifum sem eru ekki síður líkleg til að hafa áhrif á hagsmuni íbúa Máнатúns 7-17.
- Gera verður alvarlega athugasemdir við að Reykjavíkurborg skuli gera samkomulag við lóðarhafa Borgartúns 24, B24 ehf., um fyrirhugaða uppbyggingu á Borgartúni 24, þar sem m.a. er samið er um deiliskipulagsgerð og greiðslur vegna hlutdeildar í innviðakostnaði, áður en frestur til að gera athugasemdir við deiliskipulagstillöguna er liðinn. Slíkt dregur auðsýnilega úr trausti almennings á því að athugasemdir sem umbjóðandi minn og aðrir hafa fært fram í málinu til þessa verði yfirfarnar með óhlutdrægum hætti.
- Ófullnægjandi samráð hefur verið haft við íbúa sem hagsmuna eiga að gæta og íbúalýðræði hefur verið virt að vettugi. Kynningar hafa verið ófullnægjandi.
- Í deiliskipulagstillögunni er vitnað til rammaskipulags fyrir reitinn. Umbjóðandi minn vill af því tilefni leggja áherslu á að rammaskipulag hefur ekkert lögformlegt gildi. Þá virðast teikningar í tilvitnuðu rammaskipulagi vera bjagaðar og sýna ekki rétt hlutföll.
- Í deiliskipulagstillögunni segir að reynt hafi verið að lágmarka skuggavarp á byggð sunnan hins deiliskipulagða reits. Ekkert er hins vegar minnst á það að leitast hafi verið við að lágmarka skuggavarp til austurs á Máнатún 7-17.
- Vísað er til bréfs sem lóðarhafar Borgartúns 18 og 20 sendu skipulagsfulltrúanum í Reykjavík, dags. 28. desember 2016. Í bréfinu kemur fram að þeir telji ekki rétt að fara í frekari deiliskipulagsvinnu fyrir Borgartún 18 - 24 á þeim tímapunkti. Athugasemdir eru því gerðar við að deiliskipulagstillagan ráðgeri að keyrt sé í bílakjallara frá Borgartúni milli Borgartúns 18 og 20.
- Rétt er að taka fram að eigendur Nóatúns 4 og Borgartúns 22 hafa jafnframt lýst sig ósammála auglýstu deiliskipulagi.

III.

Lokaorð

Af framansögðu er ljóst að sú uppbygging sem fyrirhuguð er á svæðinu mun koma til með að hafa umtalsverð grænndaráhrif í för með sér fyrir íbúa Máнатúns 7-17, umfram sem þeim verður gert að sæta samkvæmt nábylstrétti. Í Máнатúni 7-17 eru 90 íbúðir og gera má ráð fyrir að m.a. aukið skuggavarp, skert útsýni og aukin umferð muni koma til með að hafa áhrif á velflesta

Íbúa. Sérstaklega má benda á að 18 íbúðir hafa eingöngu svalir út að Nóatúni þar sem áhrifa skuggavarp og skerts útsýnis mun einna helst gæta.

Þá bendir ýmislegt til þess að áhrif deiliskipulagstillögunnar á umferðar- og samgöngumál, útsýni og skuggavarp hafi ekki verið rannsökuð með nægjanlega ígrunduðum hætti. Virðist Reykjavíkurborg ætla sér að drífa hina umþrættu skipulagstillögu í gegn til samþykktar, til hagsbóta fyrir einstakan lóðarhafa, án þess að skeyta með fullnægjandi hætti um grenndarhagsmuni, rannsóknar- og meðalhófsreglu stjórnsýslulaga, ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 og skipulagsreglugerðar nr. 90/2013.

Samkvæmt öllu framangreindu er skorað á Reykjavíkurborg að endurskoða hina umþrættu deiliskipulagstillögu og hefja skipulagsferlið að nýju á grundvelli fyrirbyggjandi skipulagslýsingar frá 10. nóvember 2014. Fyrr er ekki unnt að samþykkja deiliskipulagsbreytingu á svæðinu.

Hjálagt athugasemdum þessum er mótmælalisti undirritaður af íbúum Máнатúns 7-17. Umbjóðandi minn óskar eftir því að athugasemdir þessar og mótmælalisti verði kynnt nefndarmönnum í umhverfis- og skipulagsráði og verði fylgiskjöl í gögnum málsins.

Nái deiliskipulagstillagan óbreytt fram að ganga áskilur umbjóðandi minn sér rétt til að leita allra leiða til að fá deiliskipulagið ógilt. Enn fremur áskilja eigendur séreignarluta sér rétt til skaðabóta vegna fyrirsjáanlegrar rýmnunar á verði fasteigna íbúa Máнатúns, sbr. 51. gr. skipulagslaga.

Undirritaður veitir fúslega frekari upplýsingar og áskilinn er réttur til þess að koma á framfæri frekari athugasemdum og/eða andmælum á síðari stigum þessa máls og eftir því sem tilefni kann að gefast til.

Virðingarfyllt,



Arnar Þór Stefánsson hrl.

Fylgiskjöl:

1. Undirskriftarlisti íbúa Máнатúns 7-17.