STJÓRNMÁL
&
STJÓRNSÝSLA

„Græna gímaldið“ við Álfabakka – hvað segir það okkur um stjórnsýslu skipulagsmála á Íslandi?

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, aðjúnkt við Landbúnaðarháskóla Íslands og doktorsnemi við Háskóla Íslands

Útdráttur

„Græna gímaldið“ er hugtak sem notað hefur verið í opinberri umfjöllun um byggingu atvinnuhúsnæðis við Álfabakka 2A í Reykjavík. „Græna gímaldið“, eða „Græni veggurinn“ eins og einnig hefur verið vísað til málsins, var stöðugt fréttaefni undir árslok 2024 og fram eftir ári 2025, eftir að framkvæmdir hófust og byggingin fór að taka á sig mynd. Stærð, útlit og notkun byggingarinnar hefur vakið umræðu um ýmislegt tengt skipulagsmálum svæðisins – gæði skipulags og mannvirkjahönnunar, íbúalýðræði við skipulagsgerð og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar í skipulags- og byggingarmálum.

Í málinu kristallast kunnugleg álitamál tengd stjórnsýslulegu bolmagni og faglegri getu í skipulagsmálum. Það gefur tilefni til að greina út frá stjórnsýslu- og skipulagsfræðum hvað virðist hafa farið úrskeiðis við undirbúning framkvæmda í Álfabakka 2A og hvað er af því að læra; hvort málið virðist vera einstakt eða hvort ætla megi að í því birtist kerfisbundnir veikleikar í stjórnsýslu skipulagsmála hér á landi.

Í greininni eru tekin fyrir afmörkuð atriði sem lúta að skipulagi svæðisins og gerð tilraun til að varpa ljósi á framangreint. Niðurstöður leiða í ljós ýmsa veikleika í framkvæmd skipulagsmála varðandi uppbyggingu í Álfabakka 2A. Takmarkaðar rannsóknir liggja fyrir á framkvæmd skipulagsmála hérlendis og því erfitt að fullyrða hvort það sem reynir á í þessu máli er einstakt eða birtingarmynd kerfisbundinna veikleika. Þó styður fyrirliggjandi þekking

Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 21, Issue 2 (201-230)
2025 Contact: Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, asdishlokk@hi.is
Article first published online December 16th 2025 on http://www.stjornmalogstjornsysla.is
Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 2. tbl. 21. árg. 2025 (201-230) Fræðigreinar
2025 Tengiliður: Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, asdishlokk@hi.is
Vefbirting 16. desember 2025. Birtist á vefnum http://www.stjornmalogstjornsysla.is
Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík

DOI: https://doi.org/10.13177/irpa.a.2025.21.2.6

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.

á framkvæmd skipulagsmála hérlendis ályktanir um að mál Álfabakka 2A sé birtingarmynd áskorana sem eiga almennt við framkvæmd skipulagsmála hérlendis og sýni fram á þörf á umbótum í regluverki, stefnumótun og framkvæmd skipulagsmála.

Efnisorð: Skipulag; stjórnsýslulegt bolmagn; fagleg geta.

The green giant structure in Álfabakki – what does it tell us about the administration of planning issues in Iceland?

Abstract

The term “Græna gímaldið” (e. “the green giant structure”) has been used in public debate about the construction of a commercial building at Álfabakki 2A in Reykjavík that was regularly on the news from late 2024 and into 2025, after construction had begun. The building’s size, design and use have sparked discussion about the area’s planning – the quality of planning and building design, public involvement in plan-making and the administration of planning and building matters by the City of Reykjavík.

The case crystallises familiar issues related to the administrative capacity and professional competence in spatial planning. The case, therefore, provides an opportunity to analyse, from the perspective of public administration and spatial planning, what appears to have gone wrong and what can be learned from the case; whether the case seems to be unique or whether it can be assumed that it reflects systemic weaknesses in the administration of planning matters in Iceland.

This paper addresses specific aspects of the case related to spatial planning and attempts to illuminate the above. The results reveal various weaknesses in the administration of planning matters in the case of Álfabakki 2A. Although limited research exists on the administration of planning matters in Iceland, the Álfabakki 2A case indicates systemic challenges in this area and underscores the need for reforms to regulation, policy, and planning practice.

Keywords: Spatial planning; Administrative capacity; Professional competence.

Inngangur

„Græna gímaldið“, „Græni veggurinn“, „Græna skrímslið“ og „Græna vöruskemman“ eru hugtök sem komu reglulega fyrir í fréttum fjölmiðla undir árslok 2024 og fram eftir ári 2025 (sjá til dæmis Freyr Gígja Gunnarsson 2025; Grétar Þór Sigurðsson 2025; Hólmfríður Gísladóttir 2025; Lovísa Arnardóttir 2025; Óskar Bergsson 2025; Ragnhildur Helgadóttir 2025; Ritstjórn DV 2024, 2025; Ritstjórn Vb 2025; Trausti Hafliðason 2025; Þórdís Arnljótsdóttir 2025). Sama er að segja um umræðu á samfélagsmiðlum (sjá til dæmis í hópnum *Íbúasamtökin Betra Breiðholt* á Facebook). Hugtökin vísuðu þar

til byggingar atvinnuhúsnæðis við Álfabakka í Reykjavík, sem nágrannar fylgdust með byrja að taka á sig mynd á seinni hluta árs 2024 þar sem þeir sáu rísa 12-13 metra hátt grænt gluggalaust þil í um 14 metra fjarlægð frá fjölbýlishúsi á næstu lóð (sjá mynd 1). Græna þilið reyndist vera hluti rúmlega 200 m langs suðurveggjar á rúmlega 14 þúsund m^2 atvinnuhúsnæði sem þá var í byggingu á lóðinni Álfabakka 2A, sem ætlað var að hýsa vöruskemmu, kjötvinnslu og starfsemi sem útbýr og selur tilbúna matarpakka á netinu. Í upphafi opinberrar umræðu um málið var gjarnan vísað til „Græna veggjarins“ en eftir því sem á leið hefur oftar verið vísað til hennar sem „Græna gímaldsins“.[1]

Tilefni umræðu um „Græna gímaldið“ í frétta- og samfélagsmiðlum voru meintir annmarkar á skipulagsmálum og leyfisveitingum til framkvæmdarinnar. Meðal annars voru viðraðar athugasemdir um umfang og nálægð byggingarinnar á lóð Álfabakka 2A við næstu íbúðarhús; ásýnd og hönnun byggingarinnar; áformaða starfsemi í byggingunni; umferðarmál og ónæði frá starfsemi í byggingunni; skuggavarp af byggingunni; og samskipti og samráð Reykjavíkurborgar við nágranna við afgreiðslu skipulags- og byggingarmála tengt uppbyggingu á lóð Álfabakka 2A (sjá til dæmis í hópnum *Íbúasamtökin Betra Breiðholt* á Facebook). Opinber umræða um málið leiddi meðal annars til þess að borgarstjórn Reykjavíkur ákvað á fundi sínum 7. janúar 2025 að fela Innri endurskoðun og ráðgjöf hjá Reykjavíkurborg „að gera ítarlega stjórnsýsluúttekt á skipulagsferlinu er varðar Álfabakka 2a, Suður-Mjódd“.[2] Í bókun borgarstjórnar kom meðal annars fram að mikilvægt væri „að öllum steinum verði velt við til að greina veikleika í stjórnsýslunni og tryggja að slík mistök endurtaki sig ekki í framtíðinni“ (Borgarstjórn Reykjavíkur 2025). Í byrjun desember 2025 liggja niðurstöður stjórnsýsluúttektar borgarinnar ekki fyrir.

Mynd 1. Græni veggurinn við Álfabakka sem blasti við íbúum í Árskógum 7 síðla árs 2024 (Karítas Sveina Guðjónsdóttir 2024).

Frá því að málið kom upp á seinni hluta árs 2024 hafa nágrannar Álfabakka 2A ítrekað farið fram á að framkvæmdir verði stöðvaðar, byggingarleyfi dregið til baka og byggingunni breytt eða hún rifin en hefur lítið orðið ágengt (sjá til dæmis Grétar Þór Sigurðsson 2025; Óskar Bergsson 2025; Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála 2025; Þórdís Arnljótsdóttir 2025).

Í máli „Græna gímaldsins“ kristallast kunnugleg álitamál tengd stjórnsýslu skipulagsmála og faglegri getu og gæðum í skipulagsmálum sem forvitnilegt er að greina út frá stjórnsýslu- og skipulagsfræðum. Rannsóknarspurningin sem fengist er við í greininni er eftirfarandi: Hvað segir mál Álfabakka 2A um stjórnsýslulegt bolmagn og faglegu getu í skipulagsmálum? Leitað er svara við því með því að greina út frá skipulagsgögnum fyrir svæðið hvað virðist hafa farið úrskeiðis í skipulagi svæðisins og hvort málið virðist vera einstakt eða birtingarmynd kerfisbundinna veikleika.

Skoðun málsins hér felst í tilviksrannsókn á afmörkuðum þáttum í skipulagi Suður-Mjóddar og lóðarinnar Álfabakka 2A. Rýnd er fyrirliggjandi stefna og skipulagsákvæði fyrir svæðið hvað varðar heimila uppbyggingu og starfsemi og ásýnd og hönnun, sem og framsetning og aðgengileiki deiliskipulags svæðisins og leiðir sem farnar eru í skipulagslögum til að tryggja gæði skipulags. Ályktanir í greininni um gögn og efni deiliskipulags í Suður-Mjódd byggja á þeim upplýsingum sem eru aðgengilegar í Skipulagssjá Reykjavíkurborgar og Skipulagsvefsjá Skipulagsstofnunar.

Ekki gefst hér færi á að skoða aðra þætti málsins, svo sem hvernig staðið hefur verið að skipulagsferli og íbúasamráði. Þá er ekki fjallað um afgreiðslu byggingarleyfa eða um lóðaruthlutun og sölu byggingarréttar eða spurningar sem lúta að umhverfismati þeirrar starfsemi sem fyrirhuguð er á lóðinni. Hér er því ekki um tæmandi úttekt á stjórnsýslu málsins að ræða heldur tilraun til að kafa djúpt í afmörkuð lykilatriði í skipulagi svæðisins sem varpað geta ljósi á gæði stjórnsýslu skipulagsmála.

Efnistök rannsóknarinnar skarast fyrirsjáanlega við það athugunarefni sem borgarstjórn Reykjavíkur fól innri endurskoðun borgarinnar að gera úttekt á í ársbyrjun 2025, en þó er gengið út frá að nálgun sé hér önnur en vænta má að verði í þeirri úttekt. Bæði er hér kafað djúpt í afmarkaða þætti málsins og eins er málið hér sett í fræðilegt samhengi og skoðað út frá stjórnsýslu skipulagsmála á Íslandi almennt.

Í 1. kafla greinarinnar er farið stuttlega yfir stöðu þekkingar innan fræðaheims stjórnsýslu- og skipulagsfræða varðandi stjórnsýslulegt bolmagn og faglega getu í skipulagsmálum og áhrif þess á gæði hins byggða umhverfis. Í 2. kafla er tilvikið sem um ræðir kynnt, þ.e. Suður-Mjódd í Reykjavík og fyrirliggjandi byggingarleyfi fyrir uppbyggingu á lóðinni Álfabakka 2A. Í 3. kafla er staða skipulags og skipulagsbreytingar í Suður Mjódd og sérstaklega á lóðinni Álfabakka 2A kynntar og settar fram niðurstöður greiningar á samræmi byggingarleyfis á lóð Álfabakka 2A við gildandi skipulagsáætlanir á svæðinu og á innra samræmi skipulagsáætlana fyrir svæðið. Í 4. kafla er síðan sett fram greining á aðgengileika og skýrleika skipulagsgagna um tilvikið. Í 5. kafla er fjallað um hlutverk og ábyrgð og þær kröfur sem gerðar eru í skipulagslögum til sérfræðinga sem koma að mótun skipulags eins og í Suður-Mjódd. Í 6. og síðasta kafla greinarinnar er að lokum rætt um málið í heild, dregnar ályktanir af þeirri greiningu sem kynnt er í fyrri

köflum, um hvað skipulagsgögn svæðisins sýna fram á varðandi stjórnsýslulegt bolmagn og faglega getu í skipulagsmálum og hvort málið virðist vera einstakt eða dæmigert fyrir stjórnsýslu skipulagsmála hér á landi.

1. Fræðilegur bakgrunnur

Skipulag byggðar er talið hafa grundvallarþýðingu fyrir viðgang og vöxt samfélaga. Hvernig staðið er að útfærslu byggðar og landnýtingu hefur áhrif á gæði hins byggða umhverfis og aðdráttarafl einstakra staða, en einnig á mörg af áleitnustu viðfangsefnum okkar tíma – svo sem sjálfbærni, loftslagsmál, líffræðilega fjölbreytni og lýðheilsu (Carmona 2018; OECD 2017; Omwamba o.fl. 2025). Skipulagsákvarðanir varða einnig oft fjárhagslega hagsmuni einstaklinga og fyrirtækja sem getur skapað þrýsting á fagfólk og stjórnmálamenn sem fara með ákvarðanatöku í skipulagsmálum og undirbúning hennar (Gunnar Helgi Kristinsson 2014; The Planner 2022: Wargent, Parker & Street 2020). Það er því mikilvægt að vandað sé til ákvarðanatöku í skipulagsmálum og að hún byggi á traustum faglegum undirbúningi og fjölbreyttri þekkingu og hæfni (Bafarasat o.fl. 2025; Healey 1998; Parker & Street 2021; Rydin 2011).

Sveitarfélög gegna lykilhlutverki við stefnumótun í skipulagsmálum og framkvæmd skipulagsmála (OECD 2017, Ásdís Hlökk Theodórsdóttir 2023a). Þar er ákvarðanataka í höndum lýðræðislega kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn, sem studd er af undirbúningi og sérhæfðri ráðgjöf sérfræðinga í skipulagsmálum (Eva Marín Hlynsdóttir 2019). Geta sveitarfélaga til að fást við sérhæfða málaflokka eins og skipulagsmál ræðst að verulegu leyti af því hversu öflug stjórnsýsla viðkomandi málaflokks er hjá sveitarfélögum og hvernig háttað er ráðgjöf og upplýsingagjöf fagfólks til stjórnmálamanna (Eva Marín Hlynsdóttir 2019).

Hugtakið stjórnsýslulegt bolmagn (e. administrative capacity) hefur verið notað til að lýsa getu varanlegrar stjórnsýslu stjórnvalda til að hrinda stefnu í framkvæmd, veita þjónustu og veita ráðgjöf fyrir pólitíska ákvarðanatöku (Polidano 2000; El-Taliawi & Van Der Wal 2019). Stjórnsýslulegt bolmagn varanlegrar stjórnsýslu sveitarfélags, þ.e. þeirra sem starfa innan stjórnkerfis sveitarfélags, getur meðal annars ráðist af fjölda sérhæfðs starfsfólks og menntun og þjálfun þess (Eva Marín Hlynsdóttir 2019). Þá hefur fagleg stjórnsýsla einnig það hlutverk að tryggja samfellu og viðvarandi þekkingu og reynslu („stofnanaminni“) gagnvart lýðræðislega kjörnum fulltrúum (Eva Marín Hlynsdóttir 2019; Gunnar Helgi Kristinsson, 2014). Einnig þarf að hafa í huga samspil hlutverks og aðgerða stjórnvalda á ólíkum stjórnsýslustigum. Þannig er framkvæmd skipulagsmála á vettvangi sveitarfélaga til dæmis háð regluverki, stefnu, leiðbeiningum og eftirliti frá löggjafanum og stjórnvöldum á landsvísu (Askim o.fl. 2013; Ásdís Hlökk Theodórsdóttir 2023a, Skipulagslög nr. 123/2010).

Fyrirliggjandi rannsóknir sem beinst hafa almennt að stjórnsýslulegu bolmagni íslenskra sveitarfélaga benda til þess að stjórnsýslulegt bolmagn sé takmarkað hjá meirihluta íslenskra sveitarfélaga, meðal annars varðandi skipulagsmál (Eva Marín Hlynsdóttir 2019). Veikleikar í umgjörð stjórnsýslu sveitarfélaga í skipulagsmálum hafa meðal annars birst í fámennri faglegri stjórnsýslu og mikilli starfsmannaveltu (Ragnar Frank Kristjáns-

son 2021). Þá hafa rannsóknir sýnt tengsl milli stærðar sveitarfélaga og stjórnsýslulegs bolmagns þeirra (Eva Marín Hlynsdóttir 2019).

Í svörum við spurningakönnun sem lögð var fyrir sveitarstjórnarfólk og fagfólk í skipulagsmálum hérlendis árið 2023 til að varpa ljósi á stjórnsýslulegt bolmagn sveitarfélaga og faglega getu í skipulagsmálum komu í ljós ýmsar áskoranir sem virðast eiga almennt við um framkvæmd skipulagsmála hér á landi (Ásdís Hlökk Theodórsdóttir 2023b og 2024). Það varðaði meðal annars mikla starfsmannaveltu í hópi sérhæfðra starfsmanna sveitarfélaga í skipulagsmálum. Einnig virtist sveitarstjórnarfólk almennt leggja meiri áherslu á að greiða götu uppbyggingarhugmynda landeigenda og framkvæmdaraðila í skipulagsmálum en á gæði byggðar og sjálfbæra landnýtingu. Þá virtust landeigendur/lóðarhafar og uppbyggingaraðilar hafa sterkari rödd í skipulagsgerð sveitarfélaga en til að mynda íbúar; og margir í hópi skipulagsfulltrúa sveitarfélaga og skipulagsráðgjafa sögðust upplifa þrýsting af hálfu landeigenda/lóðarhafa og uppbyggingaraðila (Ásdís Hlökk Theodórsdóttir 2023b og 2024). Hér er um að ræða áskoranir sem eru þekktar á meðal annarra þjóða við framkvæmd skipulagsmála, en hafa takmarkað verið greindar hér á landi (Flyvbjerg 1998; Sager 2008).

Fagleg geta sveitarfélaga í skipulagsmálum ræðst fyrst og fremst af faglegri þekkingu og færni sérhæfðra starfsmanna sveitarfélaga annars vegar og hins vegar þeirra sjálfstætt starfandi ráðgjafa sem sinna einstökum verkefnum á sviði skipulagsmála (Wargent, Parker & Street 2020). Sjálfstætt starfandi skipulagsráðgjafar vinna slík verkefni ýmist beint fyrir viðkomandi sveitarstjórn eða fyrir landeigendur eða uppbyggingaraðila sem leggja skipulagstillögur fyrir sveitarstjórn. Þegar hið síðarnefnda á við getur reynt sérstaklega á aðstöðu viðkomandi fagfólks og hvernig það skilgreinir hlutverk sitt, umboð og ábyrgð, sem og hvernig sveitarstjórnir og fagfólk innan varanlegrar stjórnsýslu sveitarfélaga koma að málum með stefnumörkun og eftirliti (Carmona & Giordano 2021; Ministry of Housing, Communities & Local Government 2025; Shafritz o.fl. 2023; Wargent, Parker & Street 2020). Í þessu samhengi er hægt að vísa til umboðskenningarinnar sem felst í að fulltrúar taki ákvarðanir fyrir hönd umbjóðenda sinna og að skilgreina megi svokallaða umboðskeðju sem í samhengi sveitarstjórnarmála getur varðað samband kjósenda sem umbjóðenda við kjörna fulltrúa, einingar innan stjórnkerfis sveitarfélags og þá aðila sem sinna einstökum verkefnum fyrir sveitarfélagið (Eva Marín Hlynsdóttir & Gunnar Helgi Kristinsson 2025). Talað er um umboðsvanda þegar aðilar í slíkri umboðskeðju gæta annarra hagsmuna en hagsmuna umbjóðandans.

Stjórnvöld og fagaðilar hafa ýmsar leiðir til að stuðla að og efla fagmennsku og fagleg gæði skipulags umfram það regluverk sem gildir um gerð og afgreiðslu skipulagsáætlana. Dæmi um það eru kröfur til menntunar og reynslu skipulagssérfræðinga í lögum og reglugerðum (sbr. 7. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og gr. 2.5 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013) en einnig kröfur til faggildingar og símenntunar (APA e.d.a), siðareglur fagstétta (AICP 2021, RTPI e.d.), sérstök embætti, stofnanir eða verkefni sem eru sett á stofn til að efla gæði skipulags og hins byggða umhverfis (A&DS e.d., Future Built e.d., Improvement service e.d.) og ýmis form verðlauna og viðurkenninga fyrir það sem skarar fram úr í skipulagsmálum (APA e.d.b, Dansk Byplanlaboratorium e.d.).

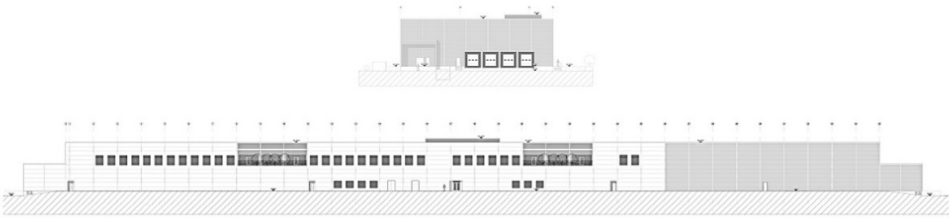
2. Suður-Mjódd og byggingarleyfi fyrir Álfabakka 2A

Álfabakki 2A er innan svæðis sem kallast Suður-Mjódd í Reykjavík og afmarkast af Reykjanesbraut og Breiðholtsbraut til norðurs, Skógarseli til suðausturs og lóðum íbúðarhúsa við Þverársel til suðvesturs (sjá mynd 2). Svæðið hýsir fjölbreytta notkun og starfsemi – verslanir, íþróttastarfsemi, íbúðarhúsnæði og þjónustu við aldraða.

Mynd 2. Suður-Mjódd í Reykjavík. Grár flötur ofarlega til hægri á myndinni sýnir bygginguna á lóðinni Álfabakka 2A (Loftmyndir 2024).

Í október 2023 samþykkti byggingarfulltrúinn í Reykjavík umsókn um byggingarleyfi fyrir Álfabakka 2A, þar sem sótt var um „að byggja stálgrindarhús, tveggja hæða að hluta“. Byggingin var samtals rúmir 11 þúsund m^2 og tæplega 77 þúsund m^3 (Byggingarfulltrúinn í Reykjavík 2023). Samkvæmt byggingarleyfisgögnum var fyrirhuguð starfsemi í byggingunni vöruhús á 1. hæð og skrifstofur á 2. hæð (K.J.Ark 2023a). Heildarhæð byggingarinnar var fyrirhuguð um 12-13 metrar (K.J.Ark 2023b).

Í júlí 2024 samþykkti byggingarfulltrúi breytingar frá áður samþykktu byggingarleyfi fyrir Álfabakka 2A sem vörðuðu innra skipulag byggingarinnar og bílakjallara og hafði í för með sér að byggingin stækkaði um rúmlega 3 þúsund m^2 og rúmlega 15 þúsund m^3 (Byggingarfulltrúinn í Reykjavík 2024a). Breytingar á innra skipulagi fólust í að á 1. hæð yrði auk vöruhúss rými fyrir léttan iðnað og verslunarrými (K.J.Ark 2024a) (sjá mynd 3).



Mynd 3. Útlit byggingar á lóð Álfabakka 2A samkvæmt byggingarleyfisgögnum. Að ofan, austurgafl byggingarinnar með innkeyrsludyrum vöruskemmu. Að neðan, langhlið til suðurs þar sem gluggalaus eystri hlutinn veit að íbúðarhúsinu við Árskóga 5-7 (K.J.Ark 2024a).

Í september 2024 samþykkti byggingarfulltrúi frekari breytingar á byggingarleyfi fyrir Álfabakka 2A. Þær vörðuðu breytingar á gluggum og handriðum, fituskilju, hljóðvegg í stað hljóðmanar, fjölgun bílastæða og breytingar á innra fyrirkomulagi á 1. hæð og í bílakjallara (Byggingarfulltrúinn í Reykjavík 2024b). Í byggingarlýsingu leyfisgagna kemur fram að auk vöruhúss sé á fyrstu hæð gert ráð fyrir kjötvinnslu og fyrirtæki sem setur saman matarpakka til verslana og einstaklinga (K.J.Ark 2024b).

Í maí 2025 samþykkti byggingarfulltrúi á ný frekari breytingar á byggingarleyfi fyrir Álfabakka 2A sem fólust í að rými ætlað fyrir kjötvinnslu minnkaði ásamt smávægilegum breytingum á innra skipulagi á 1. hæð (Byggingarfulltrúinn í Reykjavík 2025).

3. Gildandi skipulag fyrir Álfabakka 2A og samræmi áformaðrar uppbyggingar á lóðinni við skipulag

Í þessum kafla er gerð grein fyrir gildandi skipulagsstefnu og skipulagsákvæðum um lóðina Álfabakka 2A og samræmi byggingarleyfis á lóðinni við skipulagsákvæði um lóðarstærð; byggingarreit og byggingarmagn; hæðafjölda og hámarkshæð byggingar; ásýnd og hönnun byggingar; birtu og skuggavarp; og notkun og starfsemi. Einnig er vikið að innra samræmi skipulagsáætlana sem varða Álfabakka 2A.

Skipulag tiltekins svæðis mótast af fyrirmælum skipulagslaga, skipulagsstefnu sem sett er fram á landsvísu og skipulagsáætlunum viðkomandi sveitarfélags á mismunandi skipulagsstigum. Skipulagsákvarðanir eru almennt bindandi fyrir uppbyggingu og starfsemi á tilteknum stað sbr. 1. mgr. 12. gr. skipulagslaga. Jafnframt skulu gildandi skipulagsáætlanir vera í innbyrðis samræmi og er sú skipulagsstefna og skipulagsákvæði sem sett eru fram á efri skipulagsstigum almennt bindandi fyrir neðri skipulagsstig. Þannig skulu sveitarfélög almennt taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulags, sbr. 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga. Þá er svæðisskipulag rétthærra en aðalskipulag og aðalskipulag rétthærra en deiliskipulag, sbr. 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga.

3.1 Skipulagslög

Skipulagslög nr. 123/2010 hafa fyrst og fremst að geyma regluverk skipulagsmála hvað varðar hlutverk ólíkra stjórnvalda, stjórntæki skipulagsmála og samráðs- og afgreiðslu-

ferli skipulagsmála. Lögin fjalla að takmörkuðu leyti um efni skipulagsákvarðana og þau sjónarmið sem leggja eigi til grundvallar við úrlausn einstakra skipulagsmála. Í lögunum er þó að finna ákveðinn leiðarvísi fyrir vinnu við skipulagsgerð á einstökum stöðum. Þannig eru sett fram ítarleg markmið í 1. grein laganna sem ætlað er að draga fram „þá þætti sem hafa mesta þýðingu við gerð og framkvæmd skipulags“ (Þskj. 742/2009-2010, Um I. kafla). Þau fela meðal annars í sér áherslu á sjálfbæra þróun, réttaröryggi í meðferð skipulagsmála, hag heildarinnar og faglegan undirbúning mannvirkjagerðar varðandi útlit og form bygginga (Skipulagslög nr. 123/2010, 1. gr.).

3.2 Landsskipulagsstefna

Stefna um skipulagsmál á landsvísu er sett fram í landsskipulagsstefnu. Þar er almennt ekki mörkuð stefna um staðbundna landnotkun, heldur sett fram almenn stefna um tiltekin þemu skipulagsmála.

Núgildandi landsskipulagsstefna er *Landsskipulagsstefna 2024-2038* sem Alþingi samþykkti sem þingsályktun árið 2024. Hvað varðar skírskotun til aðstæðna í Suður-Mjódd þá er í landsskipulagsstefnu meðal annars fjallað um gæði í hinu byggða umhverfi. Þar er til dæmis lögð áhersla á að skipulag byggðar „skapi góð skilyrði til búsetu og góða umgjörð um mannlíf á hverjum stað með vandaðri og viðeigandi hönnun byggðar og almenningsrýma“. Einnig að skipulag „skapi umgjörð fyrir uppbyggingu vandaðs íbúðarhúsnæðis þar sem stuðlað er að gæðum húsnæðis, svo sem hvað varðar byggingarlist, birtu, hljóðvist og útirými“ (Þskj. 1724/2023-2024).

3.3 Svæðisskipulag

Svæðisskipulag er skipulagsáætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga um tiltekna þætti sem varða sameiginlega hagsmuni þeirra um byggðaþróun og nýtingu lands. Á höfuðborgarsvæðinu er í gildi svæðisskipulag, *Höfuðborgarsvæðið 2040*, sem upphaflega var staðfest árið 2015 (SSH e.d.).

Svæðisskipulag markar almennt ekki nákvæma stefnu um staðbundna landnotkun. Þannig er ekki að finna tiltekin skipulagsákvæði í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins sem varða beint Suður-Mjódd að öðru leyti en því að Suður-Mjódd er hluti stærra svæðis sem nær yfir Smárann og Mjódd sem skilgreint er sem *svæðiskjarni* í svæðisskipulaginu. Jafnframt er Mjódd þar skilgreind sem *bæjarkjarni*. Um *svæðiskjarna* gildir að þeir þjóna „öllu höfuðborgarsvæðinu en einnig bæjarhlutum, hverfum og nánasta umhverfi“. Um *bæjarkjarna* gildir að þeir „eru miðstöðvar opinberrar þjónustu, verslunar, almennrar þjónustu, atvinnu, menningar- og afþreyingar sem þjónar bæjarfélaginu/borgarhluta sérstaklega“ (Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu 2015, 36).

Í svæðisskipulaginu er sett fram fleira sem getur haft skírskotun til aðstæðna í Suður-Mjódd. Þannig er þar til dæmis mörkuð stefna um *gott nærumhverfi* sem felur meðal annars í sér að íbúar eigi að „búa að góðu og vel hönnuðu borgarumhverfi, sem er í sátt við veðurfar, sólfar, fyrirliggjandi umhverfi og sérstöðu hvers sveitarfélags“ (Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu 2015, 27).

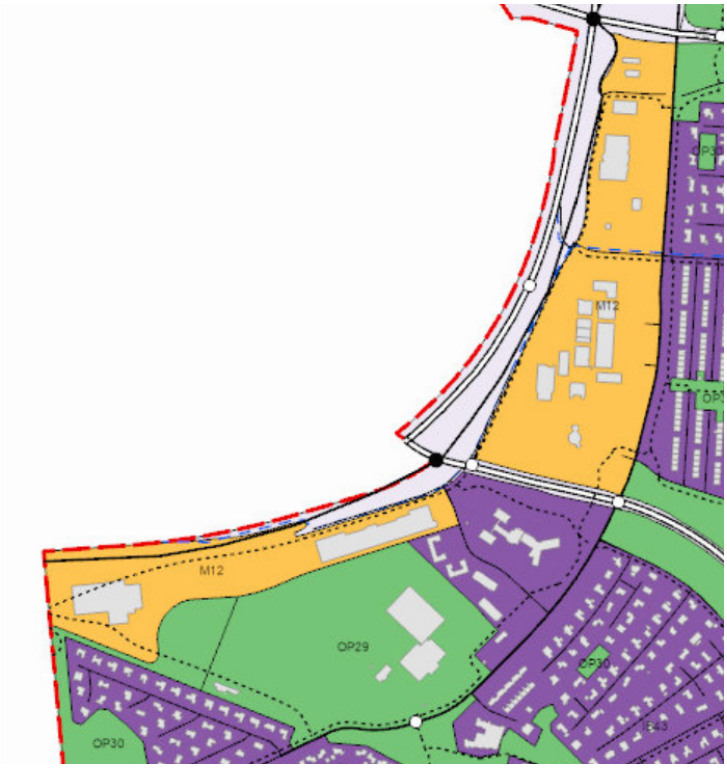
3.4 Aðalskipulag

Aðalskipulag er skipulagsáætlun fyrir eitt sveitarfélag sem tekur til alls lands innan marka þess og markar alhliða stefnu um þróun byggðar og nýtingu lands. Í aðalskipulagi er bæði sett fram almenn stefna um ýmis þemu og sérstök skipulagsákvæði um einstaka reiti.

Í Reykjavík er í gildi *Aðalskipulag Reykjavíkur 2040* sem upphaflega var staðfest árið 2022 (Reykjavíkurborg e.d.). Meðal meginmarkmiða aðalskipulags Reykjavíkur sem geta haft skírskotun til aðstæðna í Suður-Mjódd er til dæmis:

> Við skipulagningu og hönnun íbúðarbyggðar verði gæði húsnæðisins og nærumhverfis þess í fyrirrúmi. Í því samhengi þarf að horfa sérstaklega til birtuskilyrða, hljóðgæða og loftgæða innandyra sem og í inngörðum. Tryggja þarf að ákveðið lágmarkshlutfall lóða verði gróðursæl og sólrík útisvæði. (Reykjavíkurborg 2022a, 24).

Álfabakki 2A er samkvæmt aðalskipulaginu á reit M12 sem fellur undir landnotkunarflokkinn *miðsvæði* (sjá mynd 4).



Mynd 4. Landnotkun í Suður Mjódd samkvæmt aðalskipulagi Reykjavíkur: M12 miðsvæði (gult), ÍB43 íbúðarsvæði (fjólublátt) og OP29 íþróttasvæði (grænt) (Reykjavíkurborg 2022a).

Miðsvæði er hugtak sem notað er í skipulagsmálum yfir það sem mætti einnig kalla miðbæjarsvæði og er samkvæmt skipulagsreglugerð skilgreint með eftirfarandi hætti:

> Svæði fyrir verslunar- og þjónustustarfsemi og stjórnsýslu sem þjónar heilu landsvæði, þéttbýlisstað eða fleiri en einu bæjarhverfi, svo sem verslanir, skrifstofur, þjónustustofnanir, hótel, veitinga- og gistihús, menningarstofnanir og önnur hreinleg atvinnustarfsemi sem talin er samræmast yfirbragði og eðli starfsemi miðsvæðis. (Skipulagsreglugerð nr. 90/2013, gr. 6.2).

Í aðalskipulagi er hægt að skilgreina landnotkun á einstökum landnotkunarreitum nánar en skilgreining viðkomandi landnotkunarflokks í skipulagsreglugerð felur í sér. Það getur bæði falið í sér þrengri afmörkun landnotkunar á einstökum landnotkunarreitum eða að á einstökum landnotkunarreitum megi gera ráð fyrir tiltekinni blöndun landnotkunar með landnotkun sem fellur undir aðra landnotkunarflokka samkvæmt skipulagsreglugerð.

Miðsvæði í svokölluðum *borgarhlutakjörnum* eru öll skilgreind með sama hætti í *Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040*. Þar á meðal er reitur M12 sem nær yfir alla Norður-Mjódd auk lóða við Álfabakka í Suður-Mjódd. Um þau gildir:

> Fjölbreytt verslun, m.a. sérvöruverslun og þjónusta og starfsemi sem þjónar heilum borgarhluta. Verslun og þjónusta, skrifstofur, stofnanir, afþreying og íbúðir, einkum á efri hæðum bygginga. Matvöruverslanir heimilar. Veitingastaðir í flokki I og II eru heimilir og veitingastaðir í flokki III geta verið heimilir, þó með takmörkuðum opnunartíma til kl. 1 um helgar og 23 á virkum dögum. Gististaðir í flokki I–III eru heimilir og eftir atvikum gististaðir í flokki IV, sjá töflu 19.3. Í Suður-Mjódd er heimilt að vera með bílasölu samkvæmt ákvörðun í deiliskipulagi (Reykjavíkurborg 2022a, 97-98).

Í skilgreiningu landnotkunarreitsins M12 í aðalskipulaginu er ekki sérstaklega vikið að vöruskemmum eða matvælaiðnaði, en samkvæmt skipulagsreglugerð fellur slík notkun almennt undir landnotkunarflokkinn *Athafnasvæði*, sem er skilgreindur svo í reglugerðinni:

> Svæði fyrir atvinnustarfsemi þar sem lítil hætta er á mengun svo sem léttur iðnaður, hreinleg verkstæði, bílasölur og umboðs- og heildverslanir. Einnig atvinnustarfsemi sem þarfnast mikils rýmis, t.d. vinnusvæði utandyra á lóðum eða starfsemi sem hefur í för með sér þungaflutninga, svo sem vörugeymslur og matvælaiðnaður. (Skipulagsreglugerð nr. 90/2013, gr. 6.2.).

3.5 Deiliskipulag

Deiliskipulag er samkvæmt skipulagslögum unnið fyrir afmörkuð svæði eða reiti sem mynda heildstæða einingu. Þar er stefna aðalskipulags um viðkomandi reit útfærð nánar og settar niður allar þær skipulagsforsendur sem nauðsynlegar teljast til að unnt sé að veita leyfi til uppbyggingar og starfsemi á reitnum. Skilmálar deiliskipulags eru settir fram á skipulagsuppdrætti og/eða í skipulagsgreinargerð og eru bindandi *(Skipulagsreglugerð nr. 90/2013, gr. 5.1.2)*. Skýringaruppdrættir og skýringarmyndir, svo sem götumyndir, skuggavarpsteikningar, sniðmyndir og líkön sem sett eru fram sem hluti af deiliskipulagsgögnum geta sýnt áhrif af og dæmi um útfærslu deiliskipulags og eru ekki bindandi, nema það sé sérstaklega tekið fram *(Skipulagsreglugerð nr. 90/2013, gr. 5.5.4)*.

Í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 eru ítarleg fyrirmæli um gögn og efni deiliskipulags, sem fylgja skal við gerð deiliskipulags „eftir því sem við á, miðað við aðstæður á skipulagssvæðinu, markmið og áherslur aðalskipulags og aðrar forsendur fyrir skipulagsvinnunni“ *(Skipulagsreglugerð nr. 90/2013, gr. 5.3.2)*.

Fyrir Suður-Mjódd er í gildi deiliskipulag sem upphaflega var samþykkt árið 2009 (Reykjavíkurborg 2009). Á því hafa síðan verið gerðar 12 breytingar sem taka ýmist til alls skipulagssvæðisins eða einstakra lóða innan þess (Reykjavíkurborg 2015, 2017, 2018, 2019a, 2019b, 2020, 2021, 2022b, 2022c, 2023, 2024a, 2024b). Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála víkur að þessum tíðu deiliskipulagsbreytingum á svæðinu í úrskurði sem varðar Álfabakka 2A:

> Skipulag er bindandi bæði fyrir stjórnvöld og almenning um framtíðarnot tiltekins svæðis. Því er almennt ætlað að gilda um lengri tíma og verður almenningur að geta treyst því að festa sé í framkvæmd skipulags. Verður að telja að svo tíðar skipulagsbreytingar séu til þess fallnar að skerða réttaröryggi í meðferð skipulagsmála, sem er meðal þeirra markmiða sem skipulagslögum er ætlað að tryggja, sbr. 1. gr. laganna. (Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála 2025).

Hér að neðan er sjónum beint að tilteknum ákvæðum deiliskipulagsins sem varða lóðina Álfabakka 2A og samræmi byggingarleyfis á lóðinni við skipulag og innra samræmi skipulagsáætlana sem varða svæðið.

3.5.1 Lóðarstærð

Samkvæmt skipulagsreglugerð skal, eftir því sem við á, afmarka lóðir fyrir byggingar og önnur mannvirki í deiliskipulagi og gera grein fyrir stærð þeirra *(gr. 5.3.2* og 5.3.2.2).

Í upphaflegu deiliskipulagi fyrir Suður-Mjódd árið 2009 var lóðin Álfabakki 2 (nú Álfabakki 2A) skilgreind 16.340 m^2. Lóðin stækkaði og varð 17.204 m^2 með deiliskipulagsbreytingu árið 2015. Lóðinni var skipt í fjórar lóðir, Álfabakka 2a-2d, með deiliskipulagsbreytingu árið 2017 og var samanlögð stærð þeirra 16.168 m^2. Með deiliskipulagsbreytingu í febrúar 2022 var lóð Álfabakka 2d minnkuð þannig að samanlögð stærð lóðanna Álfabakka 2a-2d varð 14.562 m^2. Í deiliskipulagsbreytingu í október 2022 voru

lóðirnar Álfabakki 2a-2d sameinaðar aftur í eina lóð, sem nú kallast Álfabakki 2A og er 14.562 m^2.

Í byggingarleyfisgögnum er lóðin Álfabakki 2A sögð vera 14.354 m^2 (K.J.Ark 2025). Óverulegur munur er á uppgefinni lóðarstærð í deiliskipulagi og byggingarleyfisgögnum sem skýrist mögulega af nánari mælingum eftir að deiliskipulagið var afgreitt.

3.5.2 Byggingarreitur og byggingarmagn

Samkvæmt skipulagsreglugerð skal, eftir því sem við á, staðsetja byggingarreiti og setja skilmála um hámarksbyggingarmagn í deiliskipulagi *(gr. 5.3.2* og 5.3.2.1).

Í upphaflegu deiliskipulagi Suður-Mjóddar árið 2009 var skilgreindur einn stór byggingarreitur á lóðinni Álfabakka 2 (nú Álfabakka 2A) þar sem heimilt var að byggja 22.500 m^2 byggingu auk 16.500 m^2 bílageymslu á tveimur hæðum (í kjallara og á 1. hæð). Í deiliskipulagsbreytingu árið 2015 var áfram skilgreindur einn stór byggingarreitur á lóðinni en byggingarmagn aukið í 28.850 m^2 byggingu auk 22.400 m^2 bílageymslu á tveimur hæðum, báðum í kjallara. Með deiliskipulagsbreytingu árið 2017 var lóðinni skipt í fjórar lóðir og á hverri þeirra skilgreindur stór byggingarreitur. Samanlagt var heimilt að byggja 17.000 m^2 byggingar á lóðunum fjórum auk sameiginlegs 12.700 m^2 bílakjallara á einni hæð. Í deiliskipulagsbreytingu í febrúar 2022 var heimilt byggingarmagn á lóð Álfabakka 2d minnkað þannig að samanlagt byggingarmagn á lóðunum fjórum, Álfabakka 2a-2d, varð 15.700 m^2 auk bílakjallara. Í deiliskipulagsbreytingu í október 2022, þar sem lóðirnar fjórar voru sameinaðar í eina, Álfabakka 2A, var skilgreindur einn stór byggingarreitur þar sem heimilt er að byggja 15.000 m^2 byggingu auk 3.000 m^2 bílakjallara.

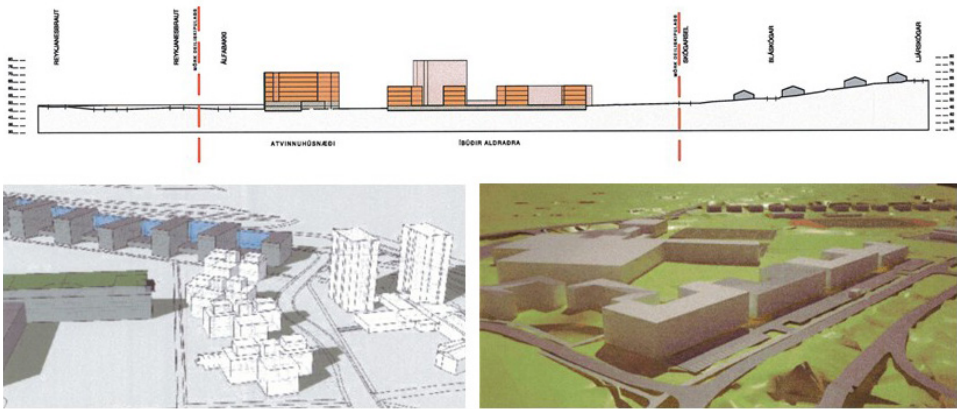
Samkvæmt byggingarleyfisgögnum er brúttóflatarmál byggingar á lóðinni Álfabakka 2A 14.464,9 m^2, þar af 3.201,4 m^2 bílakjallari og virðist hún vera innan byggingarreits samkvæmt deiliskipulagi (K.J.Ark 2025). Samanlagt byggingarmagn á lóðinni samkvæmt byggingarleyfinu er innan þeirra marka sem sett eru í deiliskipulagi, þótt óveruleg tilfærsla sé á byggingarmagni á milli byggingarhluta miðað við ákvæði deiliskipulagsins.

3.5.3 Hæðafjöldi og hámarkshæð byggingar

Samkvæmt skipulagsreglugerð skal, eftir því sem við á, setja skilmála um hæðafjölda og hámarkshæð bygginga í deiliskipulagi. Þegar um er að ræða byggingar þar sem salarhæð er mikil skal setja skilmála um hámarksrúmmál ef við á *(gr. 5.3.2* og 5.3.2.1).

Samkvæmt upphaflegu deiliskipulagi fyrir Suður-Mjódd árið 2009 mátti bygging á lóðinni Álfabakka 2 (nú Álfabakka 2A) vera 1-7 hæðir auk bílakjallara. Fram kom að bílastæðahús skyldi vera á tveimur hæðum, í kjallara og á 1. hæð. Í deiliskipulagsbreytingu árið 2015 voru ákvæði um hæðafjölda byggingar á lóð Álfabakka 2 efnislega óbreytt að öðru leyti en því að tveggja hæða bílastæðahús átti þá alfarið að vera í kjallara. Í deiliskipulagsbreytingu sem gerð var árið 2017, þegar lóðinni Álfabakka 2 var skipt upp í fjórar lóðir, Álfabakka 2a-2d, var hæðafjöldi tilgreindur 1-5 hæðir auk bílakjallara á öllum lóðunum fjórum. Í deiliskipulagsbreytingu í október 2022 voru lóðirnar Álfabakki 2a-2d sameinaðar á ný í eina lóð, Álfabakka 2A, og hæðafjöldi áfram tilgreindur 1-5 hæðir og kjallari.

Salarhæðir eru ekki gefnar upp fyrir Álfabakka 2/2a-2d/2A í deiliskipulagi Suður-Mjóddar, hvorki í því upphaflega frá árinu 2009 né í þeim deiliskipulagsbreytingum sem gerðar hafa verið á því. Þó má ályktа út frá skýringarmyndum sem eru hluti skipulagsgagna í upphaflega deiliskipulaginu og sumum deiliskipulagsbreytinganna að miðað hafi verið við nokkuð áþekka salarhæð og í nærliggjandi íbúðarhúsum (sjá mynd 5).



Mynd 5. Snið- og ásýndarmyndir sem sýna hæð og afstöðu bygginga í Álfabakka 2/2a-2d gagnvart íbúðarhúsum í Árskógum 5-7 í upphaflegu deiliskipulagi Suður-Mjóddar (að ofan), í deiliskipulagsbreytingu árið 2015 (til vinstri að neðan) og í deiliskipulagsbreytingu árið 2017 (til hægri að neðan).

Í upphaflegu deiliskipulagi Suður-Mjóddar frá árinu 2009 og síðari breytingum á því er heldur ekki að finna ákvæði um hámarkshæð bygginga á lóðinni Álfabakka 2 (nú Álfabakka 2A).

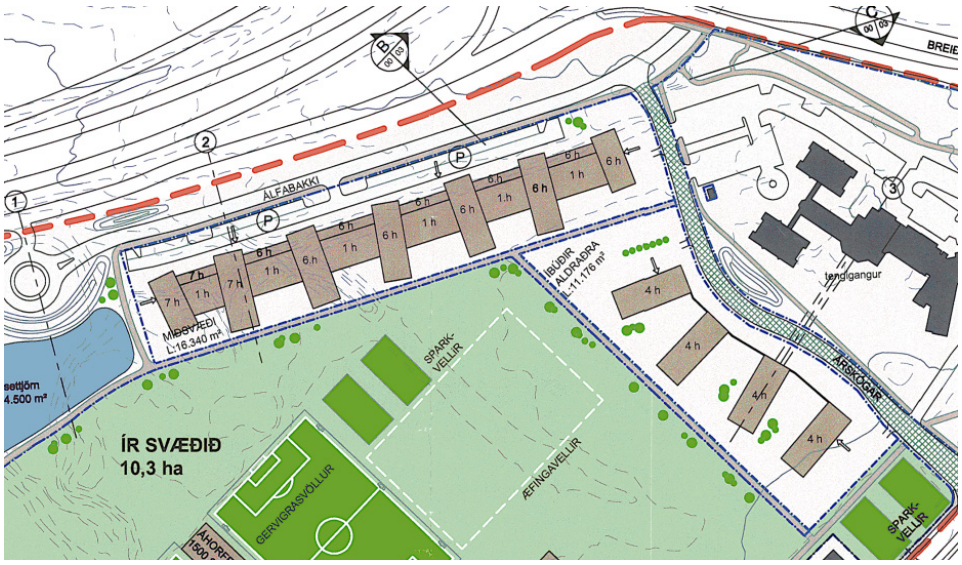
Samkvæmt byggingarleyfisgögnum er byggingin á lóð Álfabakka 2A ein til tvær hæðir auk kjallara. Helstu rými á fyrstu hæð byggingarinnar eru með hámarkssalarhæð annars vegar 6,85 m og hins vegar 11,85 m. Helstu rými á annarri hæð byggingarinnar er með hámarkssalarhæð 5,45 m. Hámarkshæð byggingarinnar er um 12-13 m (K.J.Ark 2025).

Sú bygging sem veitt hefur verið leyfi fyrir á lóðinni gerir þannig eingöngu ráð fyrir 2ja hæða byggingu en ekki allt að fimm hæða byggingu eins og gildandi deiliskipulag og felur að því leyti í sér ákveðið frávik frá deiliskipulaginu. Þá er byggingin sem veitt hefur verið leyfi fyrir með mun meiri salarhæð heldur en skýringarmyndir í deiliskipulagsgögnum virðast gera ráð fyrir. Það endurspeglar þá breyttu notkun á byggingunni sem síðasta deiliskipulagsbreytingin og byggingarleyfið fela í sér, samanborið við deiliskipulagsgögnin fram að því (sjá umfjöllun í kafla 3.5.6 hér á eftir). Heildarhæð byggingarinnar virðist vera innan þess sem skýringarmyndir með deiliskipulaginu sýna (sjá þó um takmarkað uppbrot byggingarinnar í kafla 3.5.4 hér á eftir).

3.5.4 Ásýnd og hönnun byggingar

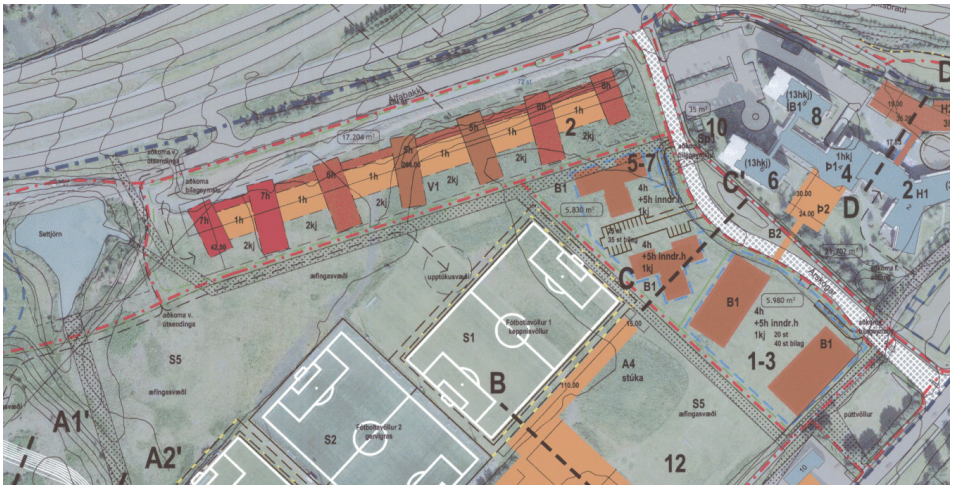
Samkvæmt skipulagsreglugerð skal, eftir því sem við á, setja skilmála um efni, litaval og útlit bygginga í deiliskipulagi *(gr. 5.3.2* og 5.3.2.1).

Í upphaflegu deiliskipulagi Suður-Mjóddar árið 2009 segir meðal annars um útlit og form byggingar á lóðinni Álfabakka 2: „Byggingarreitir eru skilgreindir þannig að byggingarlína er bindandi að hluta að Reykjanesbraut og er markmiðið að byggingar myndi stallaðan en órofa vegg að Reykjanesbraut, en til suðurs opni byggingar sig að inngörðum ofan á efri hæð bílageymslu.“ Skýringaruppdráttur sem er hluti deiliskipulagsgagnanna sýnir mögulega útfærslu byggingar á lóðinni sem endurspeglar skipulagsákvæði deiliskipulagsins um uppbrot byggingar á lóðinni (sjá mynd 6).



Mynd 6. Hluti skýringaruppdráttar í deiliskipulagi Suður-Mjóddar frá 2009 sem sýnir mögulega útfærslu byggingar á lóð Álfabakka 2 þar sem skiptast á einnar, sex og sjö hæða byggingarhlutar .

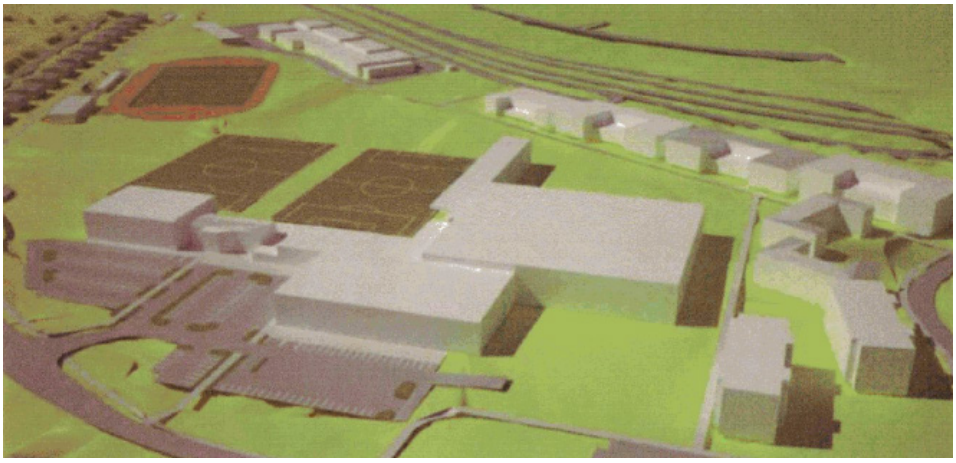
Í deiliskipulagsbreytingu árið 2015 er að finna sömu skipulagsákvæði og að ofan um útlit og form byggingarinnar, lítillega umorðuð en efnislega samhljóða. Skýringaruppdráttur sem er hluti deiliskipulagsgagnanna sýnir mögulega útfærslu byggingar á lóðinni í samræmi við það (sjá mynd 7). Í þessari deiliskipulagsbreytingu voru jafnframt gerðar þær breytingar að byggingarreitur fyrir íbúðarhús á lóð Árskóga 5-7 færðist til norðurs, nær lóðinni Álfabakka 2, en á móts við íbúðarhúsið í Árssskógum 5-7 er á skýringaruppdrætti deiliskipulagsins gert ráð fyrir einnar hæðar byggingarhluta á lóð Álfabakka 2 (sjá mynd 7).



Mynd 7. Hluti skýringaruppdráttar í deiliskipulagsbreytingu árið 2015 sem sýnir mögulega útfærslu byggingar á lóð Álfabakka 2 þar sem skiptast á einnar, fimm, sex og sjö hæða byggingarhlutar.

Á skýringarmyndum með deiliskipulagsbreytingu árið 2017, þegar Álfabakka 2 var skipt í fjórar lóðir (Álfabakka 2a-d), má sjá hvernig útfærsla byggginganna er áfram hugsuð þannig að byggingarnar opnist til suðurs og jafnframt að á þessum tíma liggur fyrir endanleg hönnun íbúðarhúsanna í Árskógum 5-7 og að á móts við íbúðarhúsið í Árskógum 7 virðist vera gert ráð fyrir einnar hæðar byggingarhluta á lóð Álfabakka 2 (sjá mynd 8).

Í síðari deiliskipulagsbreytingum sem varða Álfabakka 2a-d/2A er ekki að finna ákvæði eða skýringargögn um ásýnd og hönnun byggingar á lóðinni. Hins vegar segir í skipulagsgögnum að eldri skilmálar gildi að öðru leyti en það sem sérstaklega er tilgreint í viðkomandi deiliskipulagsbreytingum.



Mynd 8. Skýringarmynd í deiliskipulagsbreytingu árið 2017 sem sýnir mögulega útfærslu bygginga á lóðunum Álfabakka 2a-2d (fjær fyrir miðju og til hægri á myndinni).

Eins og komið hefur fram að framan hefur skipulagsákvæðum lóðarinnar oft verið breytt frá því upphaflegt deiliskipulag Suður-Mjóddar var samþykkt 2009 og hefur nokkur losarabragur verið á framsetningu deiliskipulagsbreytinga. Það krefst talsverðrar yfirlegu yfir deiliskipulagsgögnum og túlkunar, að meta hvað gildandi deiliskipulag felur í sér varðandi uppbrot byggingar á lóðinni og þar með hvort og hvernig byggingarleyfið sem veitt hefur verið í Álfabakka 2A samræmist gildandi deiliskipulagi. Við túlkun þessara ákvæða er hér gengið út frá því að eldri deiliskipulagsákvæði um ásýnd og hönnun byggingarinnar hafi haldið gildi sínu, þegar nýrri deiliskipulagsbreytingar hafa hvorki sett fram ný ákvæði um ásýnd og hönnun né afdráttarlaust fellt niður eldri ákvæði um ásýnd og hönnun.

Af samlestri deiliskipulagsákvæða um ásýnd og hönnun í upphaflegu deiliskipulagi svæðisins og áorðnum deiliskipulagsbreytingum telur greinarhöfundur að líta verði svo á að meðal annars gildi nú eftirfarandi skipulagsákvæði um lóðina Álfabakka 2A:

- Byggingin myndi órofa vegg að Reykjanesbraut.
- Til suðurs opni byggingin sig að inngörðum ofan á fyrstu hæð byggingarinnar.

Framangreindar áherslur eru útfærðar á skýringaruppdráttum og skýringarmyndum í deiliskipulaginu 2009 og deiliskipulagsbreytingum 2015 og 2017. Skýringaruppdrættir og skýringarmyndir teljast vera leiðbeinandi en ekki bindandi hluti deiliskipulagsgagna samkvæmt skipulagsreglugerð, nema annað sé tekið sérstaklega fram. Þrátt fyrir það er útfærsla lægri byggingarhluta til suðurs, hvað varðar fjölda, umfang og staðsetningu uppbrota, sýnd með svo skýrum hætti á skýringaruppdráttum og skýringarmyndum deiliskipulagsins að greinarhöfundur telur að líta verði svo á að í því felist mikilvæg leiðsögn um hvernig túlka beri bindandi ákvæði deiliskipulagsins um uppbrot byggingarinnar til suðurs.

Skýringaruppdrættir í deiliskipulaginu 2009 og deiliskipulagsbreytingunni 2015 sýna sex inngarða ofan á fyrstu hæð byggingarinnar, sem dreifast nokkuð jafnt eftir allri lengd byggingarinnar (sjá myndir 6 og 7). Deiliskipulagsbreytingin 2017 sýnir fjórar álíka stórar U-laga byggingar sem standa í þéttri, samfelldri röð, allar með inngarði til suðurs (sjá mynd 8). Þá virðist skýrt að miðað hefur verið við að inngarðarnir væru ofan á einnar hæðar byggingarhlutum með hefðbundinni salarhæð.

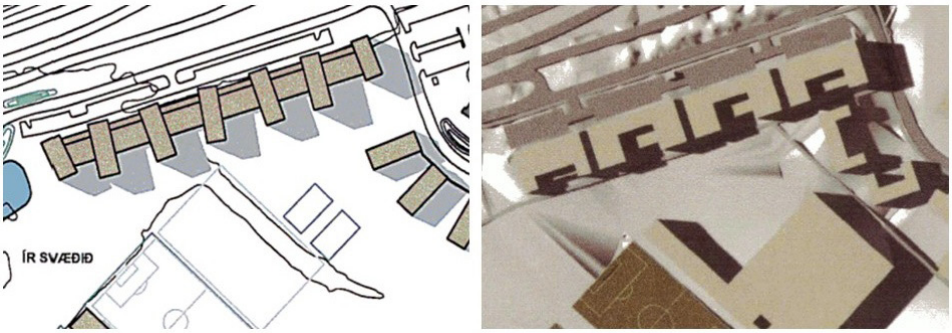
Uppbrot í þeirri byggingu sem veitt hefur verið leyfi fyrir á lóðinni Álfabakka 2A samræmist þessu ekki hvað varðar staðsetningu, umfang/fjölda og hæð byggingarhluta í inngörðum. Uppbrotin í byggingarmassann á suðurhlið byggingarinnar eru aðeins tvö og umfangslítil og standa ofan á fyrstu hæð þar sem salarhæð er nálægt 7 metrum. Sérstaklega er umhugsunarvert að engin uppbrot eru í byggingarmassann á austari hluta byggingarinnar sem stendur andspænis íbúðarhúsinu í Árskógum 7 (sbr. mynd 1), en þar sýna framangreindir skýringaruppdrættir og skýringarmyndir deiliskipulagsgagnanna inngarð ofan á einnar hæðar byggingarhluta (sbr. myndir 6, 7 og 8). Þarna er um að ræða atriði sem lýtur að umhverfisgæðum við heimili fólks sem getur varðað miklu fyrir upplifun og vellíðan íbúa. Greinarhöfundur telur því að um sé að ræða verulegt frávik

frá gildandi deiliskipulagi hvað varðar skipulagsákvæði þess um ásýnd og hönnun bygginganna. Athygli vekur að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála telur í úrskurði sínum um Álfabakka 2A að ekkert hafi komið fram í málinu sem bendi til að mannvirkið á lóð Álfabakka 2A sé í ósamræmi við byggingarheimildir samkvæmt gildandi deiliskipulagi, en í niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar er aðeins með nokkuð almennum hætti vísað til ákvæða deiliskipulagsins um uppbrot byggingarhluta á lóðinni og ekki vikið að þýðingu skýringaruppdrátta í því tilliti (Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála 2025).

3.5.5 Birta og skuggavarp

Samkvæmt skipulagsreglugerð skal, eftir því sem við á, taka tillit til sólarhæðar og skuggavarps af byggingum í deiliskipulagi og heimilt að nota skuggavarpsteikningar og líkön til að sýna áhrif áformaðrar uppbyggingar á birtu og skuggavarp *(gr. 5.3.2,* 5.3.2.1 og 5.5.4).

Í upphaflegu deiliskipulagi Suður-Mjóddar árið 2009 voru birtir skýringaruppdrættir sem sýna skuggavarp bygginga 21. mars kl. 12 og 21. júní kl. 10 og 18 (sjá mynd 9). Í deiliskipulagsbreytingunni árið 2017 voru birtar skýringarmyndir sem sýna skuggavarp bygginga í júní kl. 9.00 og 18.00 og í mars og september kl. 9.00 og 13.30 án tilgreindra dagsetninga (sjá mynd 9). Ekki er að finna umfjöllun um skuggavarp í gögnum annarra deiliskipulagsbreytinga sem varða lóðina.



Mynd 9. Hluti skýringarmynda í deiliskipulagi Suður-Mjóddar árið 2009 (vinstra megin) og deiliskipulagsbreytingu árið 2017 (hægra megin) sem sýna skuggavarp af byggingum í Álfabakka 2/2a-2d kl. 18 í júní.

Afar takmarkaðar upplýsingar eru þannig settar fram um skuggavarp í upphaflegu deiliskipulagi Suður-Mjóddar og áorðnum breytingum á því, ef marka má þau gögn sem hægt er að nálgast í Skipulagssjá Reykjavíkurborgar og Skipulagsvefsjá Skipulagsstofnunar. Þó liggur fyrir af þeim skuggavarpsmyndum sem birtar voru í upphaflega deiliskipulaginu árið 2009 og með deiliskipulagsbreytingu árið 2017 (sjá mynd 9), að byggingarhlutar á lóðinni Álfabakka 2A geta haft áhrif á skuggavarp á lóð og íbúðarhús í Árskógum 7.

Með samþykkt byggingarleyfis í Álfabakka 2A er heimiluð bygging sem ætla má að geti valdið skuggavarpi á aðliggjandi íbúðarhús og íbúðarlóð, án þess að séð verði að það

hafi verið gaumgæft. Rétt er að hafa í huga að þegar deiliskipulagsbreyting um Álfabakka 2A var samþykkt í október 2022, sem virðist klæðskerasaumuð að þeirri byggingu sem síðar var veitt leyfi fyrir á þeirri lóð árið 2023, þá var íbúðarhúsið í Árskógum 7 þegar risið. Það virðist því hafa verið tilefni til að skoða þetta sérstaklega, bæði við afgreiðslu deiliskipulagsbreytingarinnar 2022 og síðar við afgreiðslu byggingarleyfisumsóknarinnar.

3.5.6 Notkun og starfsemi

Samkvæmt skipulagsreglugerð er heimilt að skilgreina landnotkun þrengra í deiliskipulagi en gert er í aðalskipulagi og jafnframt að kveða á um mismunandi notkun og tegund starfsemi á einstökum lóðum, lóðarhlutum eða byggingarhlutum, sem og að setja starfsemi ákveðnar takmarkanir eins og tímamörk varðandi vinnutíma (gr. 6.1).

Í kafla 3.4 að framan var fjallað um ákvæði aðalskipulags Reykjavíkur um heimila landnotkun á lóð Álfabakka 2A, sem er á miðsvæði M12 samkvæmt aðalskipulaginu.

Í upphaflegu deiliskipulagi Suður-Mjóddar árið 2009 segir um notkun lóðarinnar Álfabakka 2: „Heimilt er að gera ráð fyrir verslunar- og þjónustustarfsemi og stjórnsýslu en ekki íbúðum.“ Í deiliskipulagsbreytingu árið 2015 er notkun lóðarinnar skilgreind með sama hætti. Í deiliskipulagsbreytingu árið 2017, þegar lóðinni er skipt í fjórar lóðir, segir ekkert um notkun lóðanna annað en að skipulagsákvæði sem varða lóðina eru, eins og gert hafði verið í deiliskipulagsbreytingunni árið 2015, sett fram í kafla með yfirskriftinni „Verslun og þjónusta“ og fram kemur að, að öðru leyti, gildi eldri deiliskipulagsskilmálar.

Í deiliskipulagsbreytingu í október 2022, þegar lóðirnar eru aftur sameinaðar í eina lóð, Álfabakka 2A, kemur fram að á lóðinni verði „vöruskemma, verslanir og skrifstofuhúsnæði“. Þarna er ákvæðum um notkun og starfsemi á lóðinni breytt frá fyrra deiliskipulagi. Í stað þess að lóðin sé ætluð fyrir verslanir, þjónustu og stjórnsýslu eins og verið hafði í upphaflegu deiliskipulagi Suður-Mjóddar 2009 og fyrri breytingum á því deiliskipulagi, er lóðin nú ætluð fyrir vöruskemmu, verslanir og skrifstofuhúsnæði.

Þótt deiliskipulagsbreytingin í október 2022 virðist klæðskerasaumuð að þeirri byggingu sem síðar var veitt leyfi fyrir á lóðinni Álfabakka 2A, vekur athygli að í henni er ekki getið um þann matvælaiðnað sem ætlað er að nýta hluta byggingarinnar fyrir, sem getur vakið spurningar um samræmi þeirrar nýtingar við deiliskipulag. Þá er umhugsunarvert hvort þessi notkun lóðarinnar fyrir vöruskemmu og matvælaiðnað samræmist gildandi aðalskipulagi, sbr. umfjöllun í kafla 3.4 að framan.

Almennt falla vöruskemmur og matvælaiðnaður undir landnotkunarflokkinn *Athafnasvæði* samkvæmt skipulagsreglugerð (sjá skilgreiningu hans í kafla 3.4 að framan). Eins og Reykjavíkurborg hefur útfært stefnu um landnotkun í *Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040* virðist slík starfsemi helst geta átt heima annars vegar á athafnasvæðum[3] og hins vegar á tilteknum miðsvæðum, þ.e.a.s. á miðsvæðum sem auðkennd eru *M9 Þjónustukjarnar við stofnbrautir*, þar sem gert er ráð fyrir blöndu miðbæjarstarfsemi og starfsemi sem almennt ætti heima á athafnasvæðum. Slíkir reitir eru skilgreindir í aðalskipulaginu meðfram Sæbraut að norðan/austanverðu og meðfram Vesturlandsvegi austan Grafarvogs. Það eru í engu tilviki reitir sem eru aðliggjandi íbúðarbyggð með sama hætti og á

við í Álfabakka 2A. Landnotkun á reitum *M9 Þjónustukjarnar við stofnbrautir* er skilgreind svo í aðalskipulaginu:

> Einkum gert ráð fyrir rýmisfrekri verslun, heildsölu, þjónustu og léttum iðnaði. Nýjar matvöruverslanir eru ekki heimilar. Íbúðir, hótel og gistiheimili eru ekki heimil. Ef ákveðið er að breyta aðalskipulagi vegna nýrrar matvöruverslunar skal meta áhrif hennar á matvöruverslun í nærliggjandi íbúðarhverfum og gera grein fyrir í deiliskipulagi. Á svæði M9d við Korputorg er heimilt að reka gagnaver (Reykjavíkurborg 2022a, 97).

Miðað við skilgreiningu landnotkunarreitsins M12, sem Álfabakki 2A stendur á, telur greinarhöfundar að fólk hafi ekki mátt vænta þess að þar gæti stórri lóð verið ráðstafað fyrir vöruskemmu og matvælaiðnað. Greinarhöfundur telur því verða að álykta að það séu áhöld um það hvort deiliskipulagsbreytingin frá október 2022 og byggingarleyfið fyrir Álfabakka 2A samrýmist skilgreindri landnotkun á lóðinni samkvæmt aðalskipulagi.

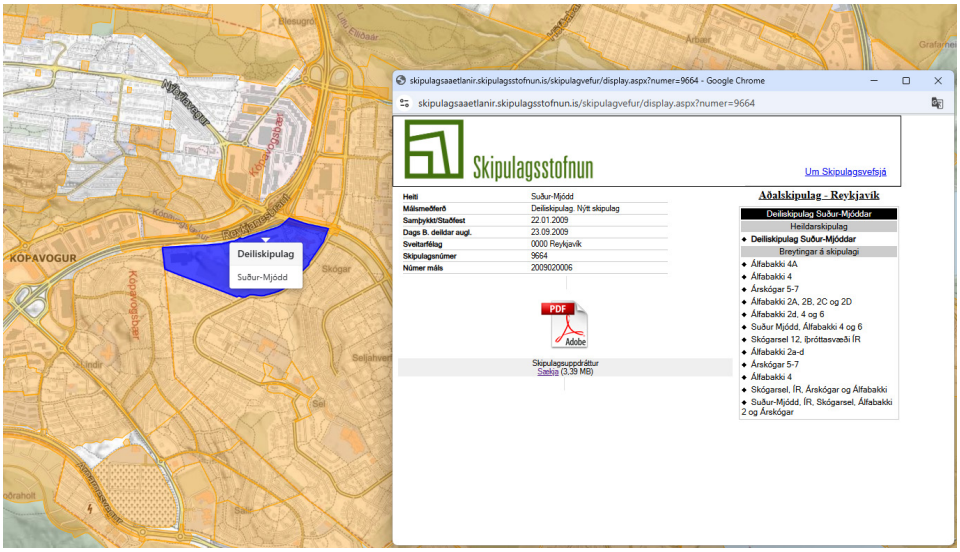
Þá má velta upp spurningum um samræmi deiliskipulagsbreytingarinnar frá október 2022 og byggingarleyfisins við þann anda og áherslur sem koma fram í landsskipulagsstefnu, svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og meginmarkmiðum aðalskipulags Reykjavíkur og vísað er til í köflum 3.2-3.4 að framan.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála tekur fram í úrskurði sínum um Álfabakka 2A að nefndin hafi ekki tekið afstöðu til þess hvor ráðgerð starfsemi kjötvinnslu í Álfabakka 2A fái samrýmst skipulagsáætlunum og einnig geti verið álitamál hvort önnur starfsemi sem fyrirhuguð er á lóðinni geti samrýmst skilmálum skipulags (Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála 2025).

4. Aðgengileiki og skýrleiki skipulags í Suður-Mjódd

4.1 Aðgengi að skipulagsupplýsingum

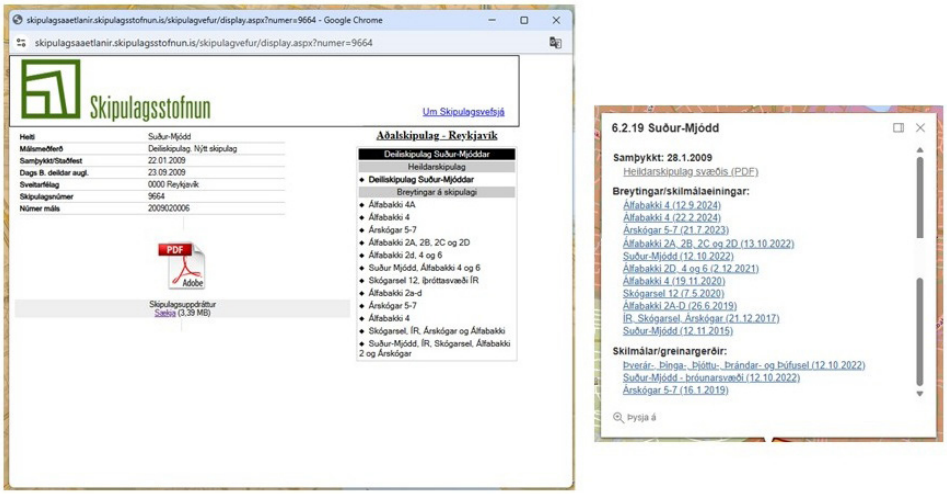
Allt gildandi skipulag í landinu – svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag – er aðgengilegt í Skipulagsvefsjá Skipulagsstofnunar, sem er kortavefsjá þar sem hægt er að finna skipulag svæðis með því að velja svæðið á korti. Þegar viðkomandi svæði er valið kemur upp flipi með skipulagsgögnum og upplýsingum um afgreiðslu viðkomandi skipulags, sem og um allar áorðnar breytingar á viðkomandi skipulagi (sjá mynd 10). Reykjavíkurborg heldur úti sambærilegri vefsjá um skipulag í Reykjavík, Skipulagssjá Reykjavíkurborgar. Þessar vefsjár eiga að veita áreiðanlegt og gott aðgengi að gildandi skipulagi – vefsjá Skipulagsstofnunar fyrir skipulag á landinu öllu, vefsjá Reykjavíkurborgar fyrir skipulag í Reykjavík.



Mynd 10. Skjáskot úr Skipulagsvefsjá Skipulagsstofnunar sem sýnir deiliskipulagsgögn fyrir Suður-Mjódd í Reykjavík.

Þegar deiliskipulagi í Suður-Mjódd er flett upp í þessum tveimur vefsjám koma hins vegar ekki upp alveg sömu upplýsingar (sjá mynd 11). Yfirliti yfir áorðnar breytingar á deiliskipulaginu ber ekki að fullu saman á milli vefsjánna. Þannig eru birtar 12 áorðnar deiliskipulagsbreytingar í Skipulagsvefsjá Skipulagsstofnunar en 11 í Skipulagssjá Reykjavíkurborgar. Þá eru þrjú skjöl úr Hverfisskipulagi Breiðholts birt í lista yfir breytingar á deiliskipulaginu í Skipulagssjá Reykjavíkurborgar, sem er villandi, þar sem hverfisskipulagið tekur ekki yfir þetta svæði. Upplýsingum um samþykktardagsetningar, bæði á upphaflegu deiliskipulagi Suður-Mjóddar og einstökum deiliskipulagsbreytingum ber heldur ekki að fullu saman. Þá er ekki í öllum tilvikum birt sömu gögn við einstakar deiliskipulagsafgreiðslur. Þannig er eingöngu birt eitt kortblað með skipulagsuppdrætti og skipulagsgreinargerð þegar upphaflega deiliskipulaginu er flett upp í Skipulagsvefsjá Skipulagsstofnunar, en þegar sama skipulagi er flett upp í Skipulagssjá Reykjavíkurborgar eru birt tvö kortblöð til viðbótar með skýringaruppdráttum.

Sjálfsagt er ekki raunhæft að ætla að gagnagrunnar af þessu tagi séu villulausir, en um leið er mikilvægt, til að tryggja réttaröryggi í skipulagsmálum, að allir þeir sem þurfa að leita sér upplýsinga um skipulag á tilteknum svæðum geti gengið að áreiðanlegum upplýsingum.



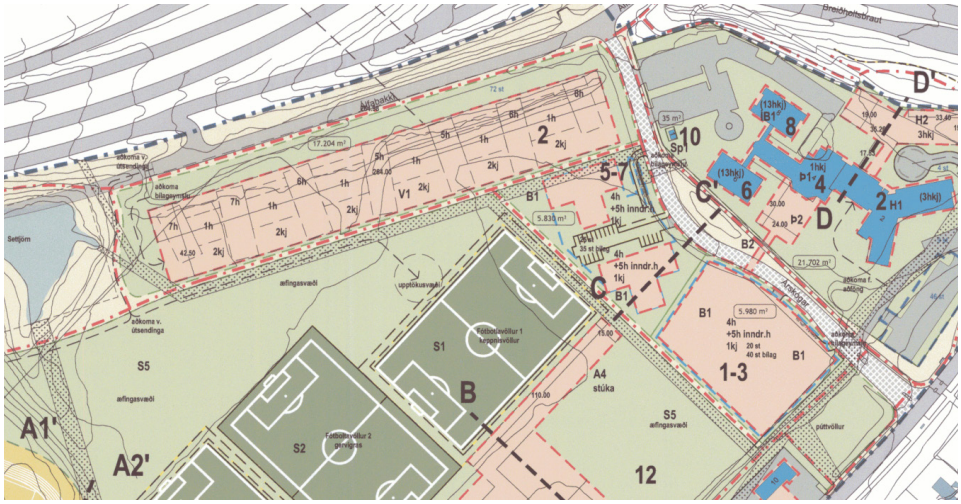
Mynd 11. Skjáskot úr Skipulagsvefsjá Skipulagsstofnunar (vinstra megin) og Skipulagssjá Reykjavíkurborgar (hægra megin) sem sýna upplýsingar um deiliskipulag Suður-Mjóddar og áorðnar breytingar á því.

4.2 Framsetning deiliskipulags fyrir Suður-Mjódd

Allnokkur breytileiki er í framsetningu upphaflegs deiliskipulags Suður-Mjóddar og þeirra 12 deiliskipulagsbreytinga sem gerðar hafa verið á því. Upphaflega deiliskipulagið frá árinu 2009 og deiliskipulagsbreytingin frá árinu 2015 fela í sér ítarlegustu upplýsingarnar, stefnu og skipulagsskilmála. Þær 11 breytingar sem gerðar eru eftir það á deiliskipulaginu eru settar fram með ólíkum hætti og oft þannig að óskýrt er hvaða ákvæðum deiliskipulagsins er nákvæmlega breytt og hver standa óbreytt áfram.

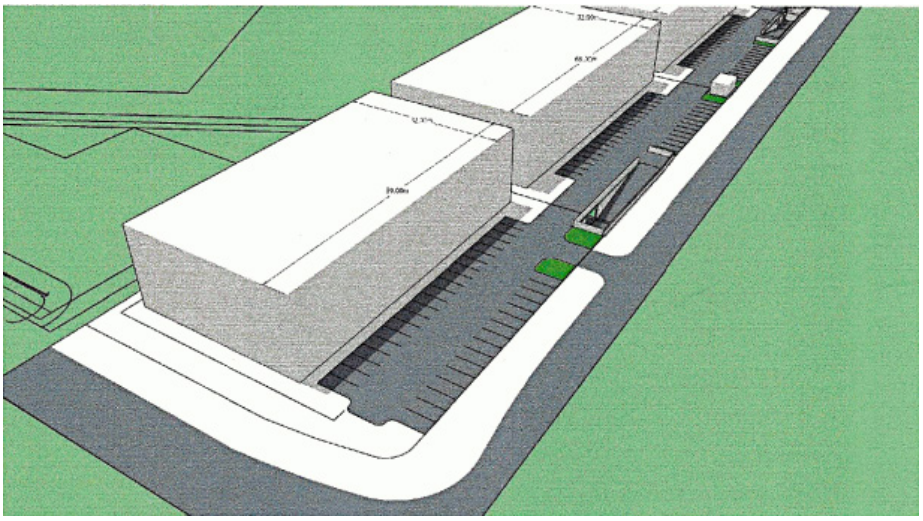
Mikill breytileiki er einnig í því hvort birtir eru skýringaruppdrættir og skýringarmyndir sem hluti deiliskipulagsgagna, hvaða þætti er fjallað um í slíkum skýringargögnum og hvernig þau eru sett fram. Þetta getur hamlað samanburði þeirra og túlkun. Þá eru vanhöld á að sýnd séu snið á lykilstöðum í deiliskipulagsgögnum. Til dæmis er aðeins einu sinni sýnt snið um samspil uppbyggingar á lóðunum Álfabakka 2A og Árskógum 5-7, þrátt fyrir áform um talsverða uppbyggingu á báðum lóðunum, mikla nálægð og ólíka landnotkun sem gat fyrirsjáanlega kallað á að samspili uppbyggingar á þessum lóðum væri veitt sérstök athygli. Þá eru skýringargögn sem sýna skuggavarp mjög takmörkuð. Bæði eru eingöngu sýndar skuggavarpsmyndir í tvö skipti af 13 og jafnframt er mjög takmarkað hvaða dagsetningar og tíma dags er þar miðað við.

Í deiliskipulagsbreytingunni árið 2015 eru upplýsingar af skýringaruppdrætti um hæð ólíkra byggingarhluta á lóðinni Álfabakka 2 auðkenndar á skipulagsuppdrætti, án þess að skýrt sé hvort með þessu sé ætlunin að þessar upplýsingar verði þar með bindandi ákvæði deiliskipulagsins (sjá mynd 12).



Mynd 12. Hluti skipulagsuppdráttar í deiliskipulagsbreytingu árið 2015. Byggingarreitur á lóðinni Álfabakka 2 er auðkenndur með bleikum lit og rauðri brotinni línu. Einnig er auðkennd mismunandi hæð einstakra byggingarhluta, sem samsvarar upplýsingum á skýringaruppdrætti (sjá mynd 6), en óljóst er hvort birtingu þeirra á skipulagsuppdrættinum var ætlað gefa þessum upplýsingum bindandi gildi.

Í einu tilviki eru skýringaruppdrættir í deiliskipulagsgögnum um Álfabakka 2/2a-2d/2A einnig verulega villandi hvað varðar útlit og hönnun. Það er í deiliskipulagsbreytingu sem samþykkt var árið 2019 og varðaði eingöngu breytingar á fyrirkomulagi inn- og útaksturs í bílakjallara á lóðunum Álfabakka 2a-2d. Án þess að sú deiliskipulagsbreyting feli í sér breytta skilmála um útlit og hönnun bygginga á lóðunum, sýna skýringarmyndir í deiliskipulagsbreytingunni byggingarnar sem ferkantaða kassa, án uppbrota, sem er ekki í samræmi við gildandi skipulagsákvæði (sjá mynd 13).



Mynd 13. Skýringarmynd úr deiliskipulagsbreytingu árið 2019 sem sýnir byggingar á lóðunum Álfabakka 2a-d sem ferkantaða kassa, án uppbrota, sem er ekki í samræmi við gildandi skilmála um lóðirnar.

Þá hefði verið ástæða til að hafa skipulagsákvæði skýrari um uppbrot bygginga/r á lóð/um Álfabakka 2/2a-2d/2A, svo sem til dæmis með því að tilgreina hlutfall grunnflatar með mismunandi hæðafjölda, tilgreina salarhæð fyrstu hæðar sem inngarðar áttu að standa á og tilgreina hvort skilyrt væri að hafa uppbrot andspænis Árskógum 5-7 þar sem nálægð yrði fyrirsjáanlega mest við næstu byggingar.

Nokkur dæmi eru einnig um innbyrðis ósamræmi í deiliskipulagsgögnum um Álfabakka 2/2a-d/2A. Í upphaflega deiliskipulaginu frá 2009 segir í greinargerð að byggingarlína sé bundin í átt að Reykjanesbraut, en hún er ekki auðkennd með þeim hætti á skipulagsuppdrætti. Í sama skipulagi er í skipulagsákvæðum í greinargerð og á skipulagsuppdrætti ýmist talað um að bygging á lóðinni verði 1-7 hæðir eða 5-7 hæðir en af heildarsamhengi skipulagsákvæðanna er ljóst að átt var við 1-7 hæðir. Í deiliskipulagsbreytingu í febrúar 2022 sem varðaði Álfabakka 2d er í greinargerð talað um eins til tveggja hæða byggingu, en á skipulagsuppdrætti er auðkennt 1-5 hæðir auk kjallara. Þá er í nýjustu deiliskipulagsbreytingunni frá október 2022 skýrt sagt að notkun lóðarinnar verði „vöruskemma, verslanir og skrifstofuhúsnæði“, en í ákvæðum um fjölda bílastæða á flatarmál húsnæðis eftir ólíkri notkun er gefið upp hlutfall bílastæða fyrir skrifstofur, **iðnað**, vörugeymslur og verslanir.

Einnig er hægt að staldra við ónákvæmni í skuggavarpsupplýsingum sem settar eru fram í skipulagsgögnum deiliskipulagsbreytingar 2017, þar sem eingöngu er gefinn upp mánuður og tími dags fyrir skuggavarpsútreikninga, en ekki mánaðardagur. Meðal annars er birt skuggavarp kl. 9.00 og 13.30 í mars og september, en talsverður munur er á sólarhæð í Reykjavík og þar með lengd skuggavarps eftir því hvort skoðaðar eru dagsetningar í byrjun eða lok mars og september.

5. Hlutverk og ábyrgð ólíkra aðila á skipulagi Suður-Mjóddar

Margir ólíkir aðilar hafa hlutverki að gegna við framkvæmd skipulagsmála. Hér er ekki svigrúm til víðtækrar greiningar á hlutverki og ábyrgð ólíkra aðila og er sjónum fyrst og fremst beint að þætti þeirra sem sinntu deiliskipulagsgerð í Suður-Mjódd. Allar skipulagstillögurnar 13, þ.e. hið upphaflega deiliskipulag Suður-Mjóddar sem Reykjavíkurborg samþykkti árið 2009 og þær 12 deiliskipulagsbreytingar sem gerðar hafa verið á því, eru samkvæmt deiliskipulagsgögnunum unnar af sjálfstætt starfandi ráðgjafarstofum, annað hvort beint fyrir Reykjavíkurborg, eða mögulega fyrir uppbyggingaraðila sem fengið hafa heimild borgarinnar til að leggja fram deiliskipulagstillögur (sbr. 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga).

Fyrirmæli í skipulagslögum og skipulagsreglugerð um efni og form skipulagsáætlana; málsmeðferð og afgreiðslu skipulagstillagna; og kröfur til þeirra sérfræðinga sem sinna skipulagsgerð eru allt stök í því heildarmengi sem skipulagskerfið er. Skipulagskerfi sem er ætlað að skila samfélaginu vönduðu byggðu umhverfi í samræmi við markmið laganna um sjálfbæra þróun, almannahagsmuni, réttaröryggi og vandaðan undirbúning mannvirkjagerðar, sbr. markmið tilgreind í 1. gr. skipulagslaga.

Ein þeirra leiða sem farin er í skipulagslöggjöfinni til að tryggja gæði skipulagsgerðar og skipulagsákvarðana, og þar með styðja stjórnsýslulegt bolmagn sveitarfélaga í skipulagsmálum, er að skilgreina kröfur um menntun og reynslu þeirra sem sinna starfi skipulagsfulltrúa sveitarfélaga eða sinna skipulagsgerð sem skipulagsráðgjafar. Þessar kröfur eru settar fram í 7. gr. skipulagslaga og gr. 2.5 í skipulagsreglugerð og nánar útfærðar í verklagsreglum Skipulagsstofnunar (Skipulagsstofnun e.d.a). Til staðfestingar á því að sérfræðingar uppfylli þau skilyrði sem þar eru sett, þurfa þeir að vera skráðir á lista Skipulagsstofnunar yfir skipulagsráðgjafa (Skipulagsstofnun e.d.b).

Eins og fram hefur komið er upphaflegt deiliskipulag Suður-Mjóddar frá árinu 2009, en á því hafa síðan verið gerðar 12 deiliskipulagsbreytingar, sem ýmist taka til svæðisins í heild eða einstakra lóða innan þess. Þessar 13 deiliskipulagstillögur eru unnar af mismunandi aðilum. Fyrir fyrstu og umfangsmestu skipulagstillögunni eru skrifaðir þrír arkitektar hjá arkitektastofunni Erum arkitektar. Tveir þeirra voru skráðir á lista Skipulagsstofnunar yfir skipulagsráðgjafa. Fyrir níu deiliskipulagsbreytingum á árabilinu 2015-2024 er skrifaður landslagsarkitekt/skipulagsfræðingur hjá Teiknistofunni Storð sem var skráður á lista Skipulagsstofnunar yfir skipulagsráðgjafa á því árabili. A2F arkitektar ásamt Teiknistofunni Storð eru skrifuð sameiginlega fyrir tveimur deiliskipulagsbreytingum á árunum 2019 og 2023 sem báðar vörðuðu eingöngu breytingar á lóðinni Árskógum 5-7, en A2F arkitektar eru hönnuðir bygginga á þeirri lóð og voru ekki skráð á lista Skipulagsstofnunar yfir skipulagsráðgjafa á þessu árabili. K.J.Ark sem tveir aðilar eru skrifaðir fyrir, annar byggingafræðingur og hinn með óþekkta menntun, vann eina deiliskipulagsbreytingu árið 2022. Þessi deiliskipulagsbreyting varðar eingöngu breytingar á lóðinni Álfabakka 2A en sömu aðilar eru hönnuðir byggingarinnar á þeirri lóð. Hvorugur þeirra er skráður á lista Skipulagsstofnunar yfir skipulagsráðgjafa.[4]

Í ljósi þeirra annmarka sem komið hafa í ljós á efni og framsetningu deiliskipulags fyrir lóðina Álfabakka 2A, sbr. umræðu í 3. og 4. kafla að framan, vakna spurningar um

hvort sú nálgun sem farin er í dag við að skilgreina og tryggja faglega hæfni skipulagsráðgjafa, og þar með styðja stjórnsýslulegt bolmagn sveitarfélaga í skipulagsmálum, sé fullnægjandi. Einnig vakna spurningar um hlutverk, ábyrgð og úrræði annarra aðila í skipulagsferlinu – sveitarfélagsins Reykjavíkurborgar og leiðbeiningar- og eftirlitsaðilans Skipulagsstofnunar – til að tryggja gæði. Einnig þarf að hafa í huga að fleiri aðilar – uppbyggingaraðilar, mannvirkjahönnuðir og þeir sem fjármagna uppbyggingu, hafa áhrif á hvernig skipulagi er hrint í framkvæmd og hljóta því líka að hafa hér hlutverk og bera ábyrgð, þótt það hlutverk og ábyrgð sé ekki formlega skilgreint í skipulagslögum.

6. Einstakt eða dæmigert fyrir stjórnsýslu skipulagsmála?

Í köflunum hér að framan hefur verið farið yfir tiltekna þætti skipulagsmála „Græna gímaldsins“, sem er hugtak sem hefur iðulega verið notað í opinberri umfjöllun undanfarin misseri um byggingu atvinnuhúsnæðis á lóðinni Álfabakka 2A í Suður-Mjódd og vakið hefur mikla umræðu og sterk viðbrögð í samfélaginu. Markmiðið hér er að nýta greiningu tiltekinna þátta í framkvæmd skipulagsmála varðandi þá uppbyggingu til að varpa ljósi á hvað virðist hafa farið úrskeiðis, hvaða lærdóma má draga af málinu um stjórnsýslulegt bolmagn og faglega getu í skipulagsmálum og hvort málið virðist einstakt tilvik eða birtingarmynd kerfisbundinna vandamála við framkvæmd skipulagsmála hér á landi.

Sú greining sem hér liggur fyrir sýnir að ýmsar brotalamir virðast vera á skipulagsmálum tengdum uppbyggingu á lóðinni Álfabakka 2A. Áhöld eru um samræmi byggingarleyfis við deiliskipulag svæðisins og samræmi byggingarleyfis og deiliskipulags við aðalskipulag eins og gerð er grein fyrir í 3. kafla að framan. Þá virðist málið ekki að öllu leyti falla vel að áherslum sem settar eru fram um gæði byggðar í landsskipulagsstefnu, svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulagi Reykjavíkur.

Suður-Mjódd er í eðli sínu svæði sem krefst alúðar og vandvirkni við útfærslu skipulags. Svæðið liggur miðlægt á höfuðborgarsvæðinu, nærri umferðaræðum með mikilli umferð og gróinni íbúðarbyggð í Selja- og Skógahverfi. Svæðið hefur verið hugsað fyrir blöndu verslunar- og þjónustustarfsemi, íþróttastarfsemi, íbúðarbyggðar og þjónustu við eldri borgara. Allt þetta felur í sér að skipulagsgerð fyrir svæðið kallar á fjölbreytta þekkingu á skipulagsgerð og borgarhönnun og vandaða skipulagsvinnu þar sem almannahagsmunir ráða för og mótaður er heildstæður rammi fyrir svæðið þar sem hugað er að sem bestu samlífi þessara ólíku nota innan svæðisins og í nágrenni þess. Skerma þarf hávaða frá umferðaræðum, tryggja vönduð almenningsrými og öruggt, heilnæmt og áhugavert umhverfi fyrir íbúa og gesti. Ýmislegt í málatilbúnaði skipulags og uppbyggingar á lóð Álfabakka 2A bendir til þess að þar hafi ekki verið horft nægilega til almannahagsmuna og samspils byggingar og starfsemi á lóðinni við nánasta umhverfi.

Deiliskipulag svæðisins endurspeglar ekki nema að takmörkuðu leyti sérstöðu þess. Mjög takmörkuð umfjöllun er um gróður eða mótun almenningsrýma. Greining á lykilatriðum eins og skuggavarpi er í skötulíki. Ósamræmi og losarabragur í framsetningu deiliskipulagsgagna og fjöldi áorðinna breytinga á upphaflegu deiliskipulagi svæðisins gerir jafnframt að verkum að mjög tímafrekt er að átta sig á stöðu skipulags á svæðinu, skipulagsákvæði eru opin til túlkunar og vart á færi leikmanna að lesa úr þeim. Þetta

gefur allt tilefni til að velta fyrir sér faglegri getu þeirra sem að koma, í hverra umboði þeir starfa og leiðir stjórnkerfis skipulagsmála hjá sveitarfélögum til að tryggja gæði.

En er mál „Græna gímaldsins“ einstakt tilvik eða birtingarmynd vandamála sem eiga víðar við, við framkvæmd skipulagsmála? Fyrirliggjandi rannsóknir benda til þess að bolmagn íslenskra sveitarfélaga í skipulagsmálum sé takmarkað og að til staðar séu ýmsar kerfislægar áskoranir við stjórnsýslu skipulagsmála hjá sveitarfélögum (Ásdís Hlökk Theodórsdóttir 2023b og 2024).

Þótt sú greining sem hér er kynnt á málum „Græna gímaldsins“ beinist að afmörkuðum þáttum sem lúta að gæðum skipulagsstefnu og skipulagsgagna um svæðið, samræmi milli skipulagsáætlana og leyfisveitinga, aðgengi og skýrleika skipulagsgagna og faglegri hæfni skipulagsráðgjafa, virðast þeir veikleikar sem sú greining leiðir í ljós ríma við fyrirliggjandi þekkingu um bolmagn íslenskra sveitarfélaga og faglega getu í skipulagsmálum. Þannig virðist mega álykta að þeir veikleikar sem birtast í máli „Græna gímaldsins“ séu líklegri til að vera birtingarmynd vandamála sem eigi víða við um framkvæmd skipulagsmála hér á landi fremur en að um einstakt tilvik sé að ræða.

Fyrri rannsóknir hafa sýnt að stjórnsýslulegt bolmagn íslenskra sveitarfélaga eykst almennt með stærð þeirra (Eva Marín Hlynsdóttir 2019). Sú athugun sem hér hefur verið kynnt á tilteknum þáttum skipulagsmála varðandi uppbyggingu á lóðinni Álfabakka 2A í Reykjavík, virðist hins vegar gefa til kynna, að þótt vandamál tengd bolmagni sveitarfélaga í skipulagsmálum kunni að vera tengd stærð sveitarfélaga, þá geti einnig verið verulegar áskoranir til staðar hjá stærri sveitarfélögum.

Mál „Græna gímaldsins“ virðist sýna fram á þörf á umbótum í regluverki, stefnumótun og framkvæmd skipulagsmála. Þannig virðist þörf á að skerpa á kröfum skipulagsreglugerðar til forms og efnis skipulagsáætlana sem og að huga að því hvernig stjórnsýslan getur betur tryggt að þeim form- og efniskröfum sé fylgt. Þá dregur málið fram að bæta þarf stefnumótun um borgarhönnun og hið byggða umhverfi. Að því má meðal annars vinna með leiðbeiningagerð og fræðslu og vitundarvakningu um gæði hins byggða umhverfis og grundvallaratriði góðrar skipulagsgerðar. Við það má beita ólíkum aðferðum, svo sem með hvötum eða kröfum til sí- og endurmenntunar sérfræðinga eða að Skipulagsstofnun eða sérstökum óháðum vettvangi sé sérstaklega falið að standa fyrir umræðu, þekkingarmiðlun og vitundarvakningu um gæði skipulags og hins byggða umhverfis eins og þekkt er í okkar nágrannalöndum.

Aftanmálsgreinar

1 Google-leit 4. desember 2025 gaf um um 1.970 svör fyrir leitarorðið „Græna gímaldið“, um 198 svör fyrir leitarorðið „Græna skrímslið“, um 94 svör fyrir leitarorðið „Græni veggurinn“, og um 197 svör fyrir „Græna vöruskemman“, fyrir birtingar frá byrjun desember 2024, en einhver þessara svara geta átt við önnur mál en það sem hér er til umfjöllunar.

2 Lóðin er sögð vera númer 2a í bókun borgarstjórnar, en lóðin hefur nú númerið 2A.

3 Dæmi um þetta er reiturinn AT42 Athafnasvæði á Hólmsheiði við Suðurlandsveg. Þar er landnotkun skilgreind svo: „Einkum gert ráð fyrir landfrekri starfsemi sem hefur óverulega mengunarhættu í för með sér. Lögð verði áhersla á þrifalega og umhverfisvæna starfsemi, s.s. léttan iðnað, gagnaver, matvælaiðnað, vörugeymslur og umboðsverslanir og aðra umhverfisvæna iðnaðarstarfsemi.“

4 Listi Skipulagsstofnunar yfir skipulagsráðgjafa er aðgengilegur á vef stofnunarinnar, https://island.is/s/skipulagsstofnun/skipulagsradgjafar Eldri útgáfur listans voru skoðaðar á https://vefsafn.is/is/

Heimildir

American Institute of Certified Planners (AICP) (2021). *AICP Code of Ethics and Professional Conduct*.

American Planning Association (APA) (e.d.a). “AICP”, https://www.planning.org/aicp/

American Planning Association (APA) (e.d.b). “National Planning Awards”, https://www.planning.org/awards/

Architecture & Design Scotland (A&DS) (e.d.). “Welcome to Architecture and Design Scotland”, https://www.ads.org.uk/

Askim, J. o.fl. (2013). *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?* NIBR.

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir (2023a). “Country Profile of Iceland.” *ARL Country Profiles*. https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/iceland/rev/3740

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir (2023b). *Bolmagn sveitarfélaga í skipulagsmálum*. Þjóðarspegillinn (Sveitarstjórnarmál, menntaforysta og fullorðinsfræðsla). Reykjavík 3.11.2023.

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir (2024). *Competence of local authorities in spatial planning*. PlanNord (Track 4.5 Planning theory and practice in the Nordic context). Reykjavík 23.8.2024.

Bafarasat, A.Z. o.fl. (2025). “Planning competencies and transformative pedagogy for sustainable development.” *Progress in Planning*. Október 2025.

Borgarstjórn Reykjavíkur (2025). *Borgarstjórn fundargerð. 7.1.2025*.

Byggingarfulltrúinn í Reykjavík (2023). Fundargerð afgreiðslufundur byggingarfulltrúa 17.10.2023.

Byggingarfulltrúinn í Reykjavík (2024a). Fundargerð afgreiðslufundur byggingarfulltrúa 9.7.2024.

Byggingarfulltrúinn í Reykjavík (2024b). Fundargerð afgreiðslufundur byggingarfulltrúa 24.9.2024.

Byggingarfulltrúinn í Reykjavík (2025). Fundargerð afgreiðslufundur byggingarfulltrúa 20.5.2025.

Carmona, M. (2018). “Place value: place quality and its impact on health, social, economic and environmental outcomes.” *Journal of Urban Design* 24(1): 1–48.

Carmona, M. og Giordano, V. (2021). *THE DESIGN DEFICIT. Design skills and design governance approaches in English local authorities*. Place Alliance, Urban Design Group og Design Council.

El-Taliawi, O.G. og Van Der Wal, Z. (2019). “Developing administrative capacity: an agenda for research and practice.” *Policy Design and Practice* 2(3), 243-257.

Eva Marín Hlynsdóttir (2019). “Local administrative capacity based on the presence of expert staff in municipal city halls and inter-municipal cooperation entities”, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 15(1): 1–19.

Eva Marín Hlynsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson (2025). „Bolmagn íslenskra sveitarfélaga“, í Eva Marín Hlynsdóttir, Gunnar Helgi Kristinsson, Sigurður Á. Snævarr og Trausti Fannar Valsson (ritstj.), *Sjálfstjórn og bolmagn sveitarfélaga*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and Power. Democracy in Practice*. Chicago: University of Chicago Press.

Freyr Gígja Gunnarsson (2025). *Mikil samskipti við borgina fyrir byggingu græna vöruhússins – mest um bílastæði*. RÚV. 23.1.2025, uppfært 24.1.2025.

Future Built. “Future Built. Byutvikling. Bærekraft. Innovasjon”, https://www.futurebuilt.no/

Grétar Þór Sigurðsson (2025). *„Glórulaust að hafa svona iðnaðarhúsnæði inni í miðri íbúabyggð“,* RÚV. 27.1.2025, uppfært 28.1.2025.

Gunnar Helgi Kristinsson (2014). *Hin mörgu andlit lýðræðis: Þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Healey, P. (1998). “Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning”, *Environment and Planning A: Economy and Space* 30(9): 1531–1546.

Hólmfríður Gísladóttir (2025). *Græna „gímaldið“ við Álfabakka: Hvernig gat þetta gerst?* Vísir. 9.1.2025.

Improvement service (e.d.). “National Planning Improvement”, https://www.improvementservice.org.uk/products-and-services/planning-and-place-based-approaches/national-planning-improvement

Íbúasamtökin Betra Breiðholt (e.d.). *Íbúasamtökin Betra Breiðholt*. Facebook. https://www.facebook.com/groups/48187369678/

K.J.Ark (2023a). *226443. Jón M. Halldórsson. Afstöðumynd, byggingarlýsing. Samþykkt. Álfabakki 2A. USK23080010. 2023-10-17.*

K.J.Ark (2023b). *226443. Jón M. Halldórsson. Snið. Samþykkt. Álfabakki 2A. USK23080010. 2023-10-17.*

K.J.Ark (2024a). *226443. Jón* M. Halldórsson. Teikningasett. Samþykkt. Álfabakki 2A. USK24010088. 2024-07-09.

K.J.Ark (2024b). *226443. Jón M. Halldórsson. Teikningasett. Samþykkt. Álfabakki 2A. USK24070291. 2024-09-24.*

K.J.Ark (2025). *226443. Jón M. Halldórsson. Teikningasett. Samþykkt. Álfabakki 2A. USK25030304. 2025-05-16.*

Karítas Sveina Guðjónsdóttir (2024). *Svalir við Árskóga 7*. Morgunblaðið. 17.12.2024.

Loftmyndir (2024). Skjáskot af Suður-Mjódd af www.map.is.

Lovísa Arnardóttir (2025). *Ekki sé hægt að kaupa fólk út eða rífa hús sem séu byggð samkvæmt leyfum*. visir.is. 4.5.2025.

Ministry of Housing, Communities & Local Government (2025). *Local Authority Planning Capacity and Skills Survey 2023*. https://www.gov.uk/government/publications/local-authority-planning-capacity-and-skills-survey-2023-findings

OECD (2017), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, París: OECD Publishing.

Omwamba, J., Rotaris, L. og Longo, G. (2025). "An assessment of proximity in the 15-Minute City: A systematic literature review", *Urban Transitions* 3(November).

Óskar Bergsson (2025). *Gímaldið verði rifið*. Morgunblaðið. 24.4.2025.

Parker, G. og Street, E. (2021). *Contemporary Planning Practice. Skills, Specialisms and Knowledge*. Bloomsbury Publishing.

Polidano, C. (2000). "Measuring Public Sector Capacity", *World Development* 28(5): 805-822.

Ragnar Frank Kristjánsson (2021). *Starfsumhverfi skipulagsfulltrúa í 69 sveitarfélögum*. RFK-ráðgjöf, unnið fyrir Skipulagsstofnun.

Ragnhildur Helgadóttir (2025). *Íbúar segja skemmuna skipulagsslys: „Fólk er virkilega dapurt"*. Heimildin. 7.1.2025.

Reykjavíkurborg (2009). „Suður-Mjódd." Deiliskipulag Suður-Mjóddar. Samþykkt 22.1.2009.

Reykjavíkurborg (2015). „Suður-Mjódd, ÍR, Skógarsel, Álfabakki 2 og Árskógar." Breyting á deiliskipulagi Suður-Mjóddar. Samþykkt 12.11.2015.

Reykjavíkurborg (2017). „Skógarsel, ÍR, Árskógar og Álfabakki." Breyting á deiliskipulagi Suður-Mjóddar. Samþykkt 21.12.2017.

Reykjavíkurborg (2018). „Álfabakki 4." Breyting á deiliskipulagi Suður-Mjóddar. Samþykkt 25.10.2018.

Reykjavíkurborg (2019a). „Árskógar 5-7" Breyting á deiliskipulagi Suður-Mjóddar. Samþykkt 16.1.2019.

Reykjavíkurborg (2019b). „Álfabakki 2 a-d." Breyting á deiliskipulagi Suður-Mjóddar. Samþykkt 26.6.2019.

Reykjavíkurborg (2020). „Skógarsel 12, íþróttasvæði ÍR." Breyting á deiliskipulagi Suður-Mjóddar. Samþykkt 7.5.2020.

Reykjavíkurborg (2021). „Suður-Mjódd, Álfabakki 4 og 6." Breyting á deiliskipulagi Suður-Mjóddar. Samþykkt 29.1.2021.

Reykjavíkurborg (2022a). *Aðalskipulag Reykjavíkur 2040*.

Reykjavíkurborg (2022b). „Álfabakki 2d, 4 og 6." Breyting á deiliskipulagi Suður-Mjóddar. Samþykkt 11.2.2022.

Reykjavíkurborg (2022c). „Álfabakki 2A, 2B, 2C og 2D." Breyting á deiliskipulagi Suður-Mjóddar. Samþykkt 13.10.2022.

Reykjavíkurborg (2023). „Árskógar 5-7." Breyting á deiliskipulagi Suður-Mjóddar. Samþykkt 21.7.2023.

Reykjavíkurborg (2024a). „Álfabakki 4.“ Breyting á deiliskipulagi Suður-Mjóddar. Samþykkt 22.2.2024.
Reykjavíkurborg (2024b). „Álfabakki 4A.“ Breyting á deiliskipulagi Suður-Mjóddar. Samþykkt 12.9.2024.
Reykjavíkurborg (e.d.). „Aðalskipulag Reykjavíkur“, https://reykjavik.is/adalskipulag.
Ritstjórn DV (2024). *Ósammála um hver beri ábyrgð á ferlíkinu í Breiðholti – „Þessi hryllilegi járnveggur beint fyrir utan stofugluggann hjá fólki“.* DV. 15.12.2024.
Ritstjórn DV (2025). *Nágrannar græna gímaldsins vonsviknir með nýja meirihluta – „Við höfum ekki heyrt eitt einasta hofs“.* DV. 23.4.2025.
Ritstjórn Vb (2025). *Hagar: Alvarlegt umhugsunarefni hvernig staðið var að.* Viðskiptablaðið. 9.1.2025.
Royal Town Planning Institute (RTPI) (e.d.). “Professional ethics”, https://www.rtpi.org.uk/membership/professional-standards/professional-ethics/
Rydin, Y. (2011). *The purpose of planning: Creating sustainable towns and cities.* Policy Press.
Sager, T. (2008). “Planners’ Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities”, *European Planning Studies* 17(1): 65–84.
Shafritz, J.M., Russell, E.W., Borick, C.P. og Hyde, A.C. (2023). *Introducing Public Administration.* 10th edition. Routledge.
Skipulagslög nr. 123/2010 m.s.br.
Skipulagsreglugerð nr. 90/2013 m.s.br.
Skipulagsstofnun (e.d.a). „Skráning á lista skipulagsráðgjafa“, https://island.is/umsokn-vidurkenningu-sem-skipulagsradgjafi.
Skipulagsstofnun (e.d.b). „Listi yfir skipulagsráðgjafa“, https://island.is/listi-yfir-skipulagsradgjafa.
Skipulagssjá Reykjavíkurborgar, https://borgarvefsja.reykjavik.is/skipulagssja/
Skipulagsvefsjá Skipulagsstofnunar, https://www.map.is/skipulag/
SSH (e.d.). „Svæðisskipulag“, https://www.ssh.is/is/verkefni/svaedisskipulag.
Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu (2015). *Höfuðborgarsvæðið 2040.*
The Planner (2022). *Local authorities are unable to prevent corruption in planning, says report.* 3.8.2020/13.8.2022.
Trausti Hafliðason (2025). *Græni veggurinn fellur á Framsókn og Pírata.* vb.is. 5.2.2025.
Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (2025). *123/2025 Álfabakki.* 27.10.2025.
Wargent, Parker og Street (2020). “Public-private entanglements: consultant use by local planning authorities in England.” *European Planning Studies* 28(1): 192–210.
Þskj. 742/2009-2010. *Frumvarp til skipulagslaga.*
Þskj. 1724/2023-2024. *Þingsályktun um landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024–2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028 nr. 16/154.*
Þórdís Arnljótsdóttir (2025). *Búseti kærir leyfi fyrir grænu vöruskemmuna öðru sinni.* RÚV. 21.8.2025.