

Reykjavíkurborg, umhverfis og skipulagssvið
Haraldur Sigurðsson, deildarstjóri aðalskipulags
Borgartúni 12 - 14
105 Reykjavík

Reykjavík, 20. maí 2021
Tilvísun: 202010042 / 3.1

Efni: Tillaga að Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040

Reykjavíkurborg hefur, með erindi dags. 19. febrúar 2021 (innk. 11. maí 2021), sent Skipulagsstofnun til athugunar tillögu að Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 samkvæmt 3. mgr. 30. gr. skipulagslaga. Tillagan var samþykkt til auglýsingar í borgarstjórn 16. febrúar 2021.

Skipulagstillagan er sett fram í greinargerð merkt *Aðalskipulag Reykjavíkur 2040, A: Megin markmið um þróun byggðar og bindandi ákvæði um landnotkun, byggingarmagn, þéttleika og yfirbragð byggðar, tillaga dags. apríl 2021 [græna heftið]*, innk. 21. apríl 2021.

Þann 27. apríl bárust fjögur sérhefti sem teljast til B-hluta aðalskipulagstillögunnar, nánar tiltekið; B2: Borgin við Sundin - forsendur og skýringar; B2: Skapandi borg - forsendur og skýringar; B2: Græna borgin - forsendur og skýringar; B2: Borg fyrir fólk – forsendur og skýringar; B2: Vistvænni samgöngur – forsendur og skýringar; B2: Miðborgin - forsendur og skýringar. Greinargerð merkt *Reykjavík 2040, Kynningarrit um uppfærslu Aðalskipulags Reykjavíkur, Lýsing helstu breytinga og ný megin markmið, dags. maí 2021 [bláa heftið]*, innk. 28. apríl 2021.

Umhverfisskýrsla tillögunnar dags. í maí 2021, barst 4. maí 2021. Tillagan er jafnframt sett fram á þéttbýlisupprætti í mkv. 1:20.000 og sveitarfélagsupprætti í mkv. 1:50.000, báðir dagsettir í apríl 2021.

Í Viðauka 8 er yfirlit athugasemda sem bárust við kynningu á vinnslutillögu þegar hún lá frammi til kynningar frá 16. október til 9. desember 2020. Í viðaukanum er einnig sett fram samantekt með svörum við athugasemdirnar.

Skipulagsstofnun fékk til kynningar vinnslutillögu að nýjum viðauka við Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030, þegar hún var kynnt í október sl. Skipulagsstofnun afgangið vinnslutillöguna með minnisblaði dags. 24. nóvember 2020 og fundaði með Haraldi Sigurðssyni deildarstjóra aðalskipulags, þar sem farið var yfir ábendingar stofnunarinnar. Síðan þá hefur Reykjavíkurborg unnið í tillögunni og stofnuninni hafa borist uppfærð gögn sem ekki þótti tímabært að bregðast við með formlegum hætti fyrr en ofangreind gögn bárust til athugunar. Við yfirferð stofnunarinnar hefur megin áhersla verið lögð á að yfirfara A-hluta skipulagstillögunnar og þá sérstaklega þá kafla í „græna heftinu“ sem fela í sér stefnu og bindandi skipulagsákvæði um landnotkun og byggðaþróun.

Skipulagstillagan

II. hluti skipulagstillögunnar ber yfirskriftina *Sjálfbær, lífvænleg og kolefnishlutlaus borg. Megin markmið og leiðarljós*. Í kaflanum er sett fram almenn framtíðarsýn og megin áherslur í helstu málaflokkum. Stefna og framtíðarsýn gildandi Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030 heldur sér að miklu leyti, m.a. með það að marki að skapa þetta og blandaða byggð innan vaxtarmarka með

áherslu á samgöngumiðað skipulag. Í tillögunni er gerð grein fyrir helstu breytingum sem boðaðar eru í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 og varða m.a. framlengingu á viðmiðunartímabili aðalskipulagsins til ársins 2040, endurskoðun á stefnu um íbúðarbyggð og legu Borgarlínu. Til að styðja við farþegagrunn Borgarlínu eru uppbyggingarsvæði í nálægð við hana sett í forgang. Aukin áhersla er á loftslagsmál og að lágmarka kolefnisspor uppbyggingar sem jafnframt eru lögð til grundvallar í umhverfismati skipulagstillögunnar.

Í skipulagstillögunni er að einhverju leyti kynnt ný nálgun í mörkun stefnu um landnotkun í aðalskipulagi sem getur átt við þegar um er að ræða eins umfangsmikið aðalskipulag og aðalskipulag Reykjavíkur er. Nálgunin felst í að sett er fram stefna um fyrirhugaða uppbyggingarreiti og skipulagsákvæði eða viðmið um þætti er varða gæði byggðar sem taka þarf tillit til við nánari útfærslu í skipulagi. Viðmiðin varða m.a. þéttleika og blöndun byggðar, hæðir húsa, nærumhverfi íbúða, húsnæði fyrir alla, kaupmanninn á horninu o.fl.

Slík nálgun við mótun stefnu getur átt við þegar, af ýmsum ástæðum, ekki þykir tímabært að festa ákvæði um umfang og yfirbragð byggðar á einstökum reitum. Það kallar hins vegar á að þegar áform um uppbyggingu liggja fyrir þarf að útfæra nánar stefnu aðalskipulagsins, svo sem hvað varðar þéttleika, yfirbragð og gæði byggðar, í rammahluta aðalskipulags eða breytingu á aðalskipulagi fyrir deiliskipulagsgerð og gefa almenningi og öðrum hagsmunaaðilum færi á að koma að þeirri stefnumótun.

Að mati Skipulagsstofnunar styður stefnumörkun Aðalskipulags Reykjavíkur 2040 (AR 2040) við Landsskipulagsstefnu 2015-2026 og fyrirbyggjandi tillögu að viðauka við hana og svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2040, t.a.m. um sjálfbæra byggðaþróun, samgöngumiðaða skipulagsgerð, „20 mínútna bæinn“ og kolefnishlutleysi á Íslandi árið 2040.

Rammahluti aðalskipulags

Á bls. 128, í inngangi IV. hluta skipulagstillögunnar segir: „Í kaflanum er einnig sett fram markmið og áherslur um gerð rammahluta aðalskipulags fyrir einstök svæði og innviðaskipulag“. Að mati Skipulagsstofnunar er það ekki gert. Líkt og bent er á hér að framan er í skipulagstillögunni ekki sett fram stefna um umfang og yfirbragð byggðar á tilteknum reitum heldur eru sett fram viðmið og sérákvæði sem hafa á til hliðsjónar við skipulagsgerð á síðari stigum. Á mynd 3 eru tilgreind stór uppbyggingarsvæði sem að mati Skipulagsstofnunar er nauðsynlegt að útfæra nánari stefnu um með rammahluta aðalskipulags eða breytingu á aðalskipulagi til leiðbeiningar fyrir deiliskipulagsgerð á viðkomandi uppbyggingarreit. Í slíkri vinnu eru markmið aðalskipulagsins útfærð nánar fyrir heildstæð svæði, svo sem um gæði og þéttleika byggðar, hæðir húsa, nærumhverfi íbúða, húsnæði fyrir alla o.fl. sbr. kafla 3.6. Gerð rammahluta getur átt við um alla stærri uppbyggingarreiti svo sem Keldur M4c, Vatnsmýri, Elliðaárvog, nærumhverfi kjarnastöðva Borgarlínu og ekki síður fyrir breytingasvæði í þegar byggðum hverfum. Stofnunin hvetur til að í tillögunni verði boðað með skýrari hætti á hvaða svæðum megi vænta nánari útfærslu á stefnu um uppbyggingu með gerð rammahluta aðalskipulags eða breytingu á aðalskipulagi.

Í þessu samhengi er bent á að í umhverfisskýrslu skipulagstillögunnar er talin viss hætta á að gengið verði of langt í þéttingu byggðar og að framboð á minni íbúðum verði umfram þörf. Til að bregðast við því er tilefni til að vísa nánari útfærslu á stefnu aðalskipulags í rammahluta og hafa þá til grundvallar greiningu á húsnæðisþörf á hverjum tíma, svo sem í samræmi við skýrslu um framfylgd aðalskipulags og húsnæðisáætlun.

Sjálfbær, lífvænleg og kolefnishlutlaus borg

Í II. hluta skipulagstillögunnar er sett fram almenn framtíðarsýn ásamt megin markmiðum um byggðaþróun undir yfirskriftunum *Borgin við Sundin*, *Skapandi borg*, *Græna borgin*, *Borg fyrir fólk* og *Sýn til lengri tíma* og eiga þær yfirskriftir sér samsvörun í köflum gildandi aðalskipulags. Í IV. hluta aðalskipulagstillögunnar eru auk þess tekin upp almenn markmið um tiltekin viðfangsefni úr

köflunum *Græna borgin* og *Borg fyrir fólk* í gildandi aðalskipulagi, svo sem um vistvænni samgöngur og gæði byggðar. Taka ætti til skoðunar að sameina almennu markmiðin í IV. hluta við hlutaðeigandi stefnukafla í II. hluta aðalskipulagsins, þ.e. hvað varðar *Græna borgin* og *Borg fyrir fólk*. Ef talin er þörf á að hafa almennu markmiðin í IV. hluta aðalskipulagsins þarf að vísa til þeirra úr framgreindum stefnuköflum.

Með gildistöku Aðalskipulags Reykjavíkur 2040 fellur úr gildi Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030 og því á ekki við að vísa til þess í skipulagstillögunni eins og gert er t.a.m. í *Græna borgin* á bls. 131 og *Borg fyrir fólk* á bls. 134 þar sem tekið er fram að markmiðin séu samhljóða AR 2010-2030.

Íbúðarbyggð (ÍB) og blönduð byggð

Í 3. kafla er sett fram stefna og skipulagsákvæði um íbúðarbyggðir og sérákvæði sem gilda við nánari útfærslu í deiliskipulagi og eftir atvikum einnig á miðsvæðum og öðrum landnotkunarreitum þar sem uppbygging íbúða kemur til álita.

Á mynd 3 (bls. 72-73) eru sýnd 106 tölusett svæði þar sem gert er ráð fyrir uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Í greinargerðinni eru nokkur hugtök notuð um þessi uppbyggingarsvæði, svo sem þróunarsvæði, uppbyggingarreitir eða byggingarreitir. Til að auka skýrleika mælir Skipulagsstofnun með hugtakanotkun sé samræmd. Þó er ekki mælt með að hugtakið „byggingarreitur“ sé notað þar sem það á almennt við um reit fyrir staðsetningu byggingar í deiliskipulagi.

Í töflu 3.1 er listi yfir uppbyggingarsvæðin, ásamt upplýsingum um tölusetningu og stærð reits, viðmið um hæðir húsa og auðkenni landnotkunarreits. Hvað varðar þéttleika byggðar er vísað til viðmiða í kafla 3.6.1. Stofnunin bendir á að í 3. kafla eru fleiri mikilvæg viðmið sem hafa þarf til hliðsjónar við nánari útfærslu í skipulagi en vísað er til í töflunni, svo sem um húsnæði fyrir alla, yfirbragð blandaðrar byggðar og gæði íbúðarhúsnæðis og nærumhverfis þess. Taka ætti til athugunar að vísa almennt til viðmiða í 3. kafla eða viðmiða í kafla 3.6 í heild sinni, eftir því sem við á. Með sambærilegum hætti þarf að skoða tilvísanir úr töflum annarra landnotkunarflokka þar sem vísað er til kafla 3.6.1, sbr. töflu 5.1 fyrir verslun og þjónustu.

Í skýringartexta með mynd 5 kemur fram að hún sýni byggingarreiti og áhrifasvæði Borgarlínu og stofnleiða. Í skýringardálki þarf að koma fram tákn fyrir áhrifasvæði (blátt belti) og hversu breitt beltið er út frá Borgarlínu og stofnleiðum Strætó.

Verslun og þjónusta

Stofnunin bendir á að lokamálsgrein umfjöllunar um *þjónusta við vegfarendur*, á betur heima í almennri umfjöllun í upphafi 5. kafla um verslun og þjónustu. Það á t.d. við um að nánari stefna um landnotkun, starfsemi og þéttleika á verslunar- og þjónustusvæðum verði ákveðin í hverfis- og/eða deiliskipulagi og einnig um að taka eigi mið af ákvæðum kafla 3.6.1-3.6.3 þar sem íbúðarbyggð er heimil á svæðum fyrir verslun og þjónustu.

Miðborg og miðsvæði

Í kafla 6.8 er vísað til „sér skilgreiningar“ í 6.23 um miðsvæði *M31 Vatnsmýri - borgarhlutakjarni* en í þeim kafla er aðeins tilvísun í kafla 6.8. Skilgreiningu og skipulagsákvæði fyrir M31 vantar en að mati Skipulagsstofnunar getur átt við að skilgreina aðalgötur sbr. kafla 3.3.1 í skipulagstillögunni á þessu svæði í stað miðsvæðis.

Í töflu 6.1 um uppbyggingarmagn atvinnuhúsnæðis, er dálkur með yfirskriftina „Uppfært skv. tillögu“ sem felur í sér upplýsingar um breytingu á byggingarmagni frá gildandi aðalskipulagi. Þegar nýja aðalskipulagið hefur tekið gildi verður ekki skýrt hvað átt er við með „uppfært skv. tillögu“ og því mælir stofnunin mælir með að sá dálkur verði felldur niður í endanlegri tillögu aðalskipulagi. Það sama á við um töflu 7.1.

Landbúnaðarsvæði og ræktun

Í umfjöllun um landbúnaðarsvæði kemur fram að áformað er að flokka landbúnaðarland á næstu misserum í tengslum við fyrirhugaða endurskoðun á stefnu aðalskipulags um landnotkun utan vaxtarmarka. Af því má ráða að stefna og skipulagsákvæði um landbúnaðarsvæði verði óbreytt frá gildandi aðalskipulagi þar til að frekari endurskoðun kemur. Í kaflanum um landbúnaðarsvæði í skjali B2: *Skapandi borg* eru sett fram markmið og skipulagsákvæði um heimildir á landbúnaðarsvæðum sem að mati Skipulagsstofnunar á við að taka upp í A-hluta skipulagstillögunnar.

Íbúnaðarsvæði

Í umfjöllun landnotkunarreitinn *Álfsnesvík 16* (efnisvinnslusvæði við Álfsnesvík), kemur fram að gert sé ráð fyrir höfn sem getur tekið á móti efnisflutningaskipum. Í skipulagsákvæðum fyrir svæðið þarf að gera grein fyrir hvers konar starfsemi er heimil á svæðinu.

Hafnarsvæði

Í stefnu um *H1a Örfirisey-olíuhöfn* í gildandi aðalskipulagi er boðað að í næstu endurskoðun svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins verði hugað að framtíðar staðsetningu fyrir olíuhöfn. Í skipulagstillögunni er gert er ráð fyrir að starfsemi á framangreindu hafnarsvæði verði lögð af fyrir lok skipulagstímabilsins og því er tilefni til að gera grein fyrir hvers konar uppbygging er áformuð á landnotkunarreitnum. Jafnframt er tilefni til að setja fyrirvara um að uppbygging á svæðinu sé háð því að ákvörðun liggi fyrir um nýja staðsetningu olíuhafnarinnar.

Samgöngur

Á bls. 108 segir: „Gatnamannvirki og önnur samgöngukerfi eru sýnd á þemakortum í kaflanum Vistvænar samgöngur...“. Á bls. 133 í skipulagstillögunni eru sett fram almenn markmið um *Vistvænni samgöngur* og vísað er til nánari umfjöllunar í skjalinu B2: *Vistvænni samgöngur*. Bent er á að í því skjali eru flestir þemauppdrættir felldir niður en þess í stað koma þemauppdrættir á myndum 14a-14c, sem betur á við að vísa til. Að mati stofnunarinnar ætti að taka til skoðunar að fella markmiðin um vistvænni samgöngur, sem nú eru í IV. hluta, undir stefnumörkun um samgöngur í 17. kafla.

Flugvöllur

Umfjöllun um flugvöllinn í Vatnsmýrinni og tímabundin ákvæði um landnotkun er m.a. að finna í kafla 17.3 um samgöngur, í kafla 20.1 um tímabundin ákvæði og í *Borgin við Sundin* í II. hluta skipulagstillögunnar. Fram kemur að flugrekstur sé heimill til ársins 2032 en að flugvallarstarfsemi í Vatnsmýrinni verði lögð af á skipulagstímabilinu. Fyrir liggur samkomulag borgarstjóra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, dags. 28. nóvember 2019, um að rannsakaðir verði möguleikar á að byggja nýjan flugvöll í Hvassahrauni í stað flugvallarins í Vatnsmýrinni. Fram kemur að samkomulagið víki ekki til hliðar samkomulagi innanríkisráðherra og borgarstjóra frá 25. október 2013 þess efnis að ráðuneytið og Isavia ohf. hafi forgöngu um að kennslu- og einkaflugi verði fundinn nýr staður í nágrenni borgarinnar.

Skipulagsstofnun bendir á að ekki liggur fyrir ákvörðun af hálfu ríkisins um að færa miðstöð innanlandsflugs og leggja af flugvöll í Vatnsmýri. Setja þarf fyrirvara við stefnu Reykjavíkurborgar um uppbyggingu á flugvallarsvæðinu í Vatnsmýrinni, sambærilegan þeim sem er í gildandi Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030, um að uppbygging í Vatnsmýri og tímasetning hennar, er háð flutningi flugstarfsemi af svæðinu.

Náttúruvá og loftslagsbreytingar

Í skipulagstillögunni þarf að gera betur grein fyrir aðlögun að loftslagsbreytingum og náttúruvá og á hvaða svæðum og með hvaða hætti uppbygging og landnýting tekur mið af því. Í umhverfismati

skipulagstillögunnar er fjallað um náttúruvá og m.a. bent á að skoða þurfi sérstaklega ný uppbyggingarsvæði sem nú þegar stafi ógn af hækkun sjávar, sbr. kafla 3.5 í umhverfisskýrslu.

Taka þarf afstöðu til niðurstöðu umhverfismatsins og þeirra ábendinga sem þar eru settar fram í því skyni að draga úr neikvæðum áhrifum af afleiðingum loftslagsbreytinga í skipulagstillögunni. Setja þarf skipulagsákvæði sem hafa á til hliðsjónar við skipulagsgerð, svo sem hvað varðar hæðarsetningu húsa á lágsvæðum, takmarkanir um uppbyggingu á líklegum flóðasvæðum, blágrænar ofanvatnslausnir og aðra græna innviði og annað eftir því sem við á. Í því samhengi er bent á að atriði í 7. kafla skýrslunnar sem hægt er að styðjast við. Einnig vísast til þeirrar stefnu sem lögð er til í tillögu að viðauka við landsskipulagsstefnu.

Umhverfismat skipulagstillögunnar

Í umhverfisskýrslunni eru bornir saman þrír valkostir um mismunandi þéttleika byggðar út frá þeim forsendum að íbúum borgarinnar fjölgi um 60 þúsund og að þörf sé fyrir um 33 þúsund nýjar íbúðir til 2050. Í skipulagstillögunni er gerð grein fyrir þremur mismunandi sviðsmyndum um uppbyggingarhraða og gengið út frá að þörf sé fyrir um 24 þúsund nýjar íbúðir árið 2040 miðað við kröftugan vöxt. Skýra þarf af hverju forsendur um vaxtarþróun miðast við árið 2050 í umhverfismatinu en ekki við árið 2040 líkt og gert er í skipulagstillögunni.

Í umhverfismatinu kemur fram að stefna skipulagstillögunnar geti verið líkleg til að hafa neikvæð áhrif á tiltekna umhverfisþætti og er bent á ýmis atriði sem bregðast þarf við í skipulagstillögunni. Sem dæmi má nefna að „Úlfarsárdalur – austurreitur“ telst hafa „mjög mikið“ náttúrufarsgildi hvað varðar líffræðilega fjölbreytni (mynd 3-11). Samkvæmt skipulagstillögunni er lögð er áhersla á að tryggja stöðu líffræðilegrar fjölbreytni í Reykjavík en engu að síður er umrætt svæði áfram skipulagt sem íbúðarbyggð Úlfarsárdalur-Leirtjörn (ÍB-58) án þess að það sé rökstutt.

Á bls. 29 kemur fram að rannsóknir bendi til að fráveita í hluta Reykjavíkur „sé ekki í stakk búin til að mæta hækkunum á sjávarborði eða aukinni úrkomuákefð og því er nokkur aðlögunarþörf í þessum kerfum“. Jafnframt kemur fram að með þéttingu byggðar, aukinni úrkomuákefð og hækkun sjávar þurfi að huga sérstaklega að veitum, svo sem hvað varðar frárennsliskerfið, fjölgun dælustöðva o.fl. sem að mati stofnunarinnar á erindi í umfjöllun um veitur í skipulagstillögunni.

Ganga þarf úr skugga um að í skipulagstillögunni hafi verið brugðist við niðurstöðum umhverfismatsins með viðeigandi hætti og gerð grein fyrir hvernig það er gert. Í því samhengi má benda á vöktunaráætlunina í 7. kafla þar sem bent er á þætti sem talin er þörf á að vakta sérstaklega á skipulagstímabilinu.

Í upphafi umhverfisskýrslunnar segir að um sé að ræða breytingu á aðalskipulagi sem sett er fram sem viðauki við Aðalskipulag 2010-2030 og þarf að lagfæra til samræmis uppfært heiti fyrirbyggjandi skipulagstillögu.

Uppdrættir

Í minnisblaði frá 24. nóvember sl. benti Skipulagsstofnun á að huga þyrfti að stafrænni framsetningu skipulagsuppdráttar og hefur verið brugðist við því. Tæknilegri vinnu við uppdrættina er ekki lokið að öllu leyti og mun stofnunin því bíða með að yfirfara þá með nákvæmum hætti þar til skipulagstillagan liggur endanlega fyrir. Þó er bent á að á þéttbýlisuppdrátt vantar auðkenni fyrir nokkra afmarkaða landnotkunarreiti, t.a.m. á reit fyrir samfélagsþjónustu við Suðurgötu og í Úlfarsárdal, svæði fyrir verslun og þjónustu við Norðlingabraut, auk þess sem á uppdrátt vantar að auðkenna Keldur VP52.

Á þéttbýlisuppdrætti þarf að koma fram fyrirvari við stefnu Reykjavíkurborgar um uppbyggingu á flugvallarsvæðinu í Vatnsmýrinni, sambærilegan þeim sem er í gildandi Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030, um að uppbygging í Vatnsmýri og tímasetning hennar, er háð flutningi flugstarfsemi af svæðinu sbr. umfjöllun um flugvelli hér að framan.