

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu  
Hrafnkell Á. Proppé  
Hamraborg 9  
200 Kópavogi

Reykjavík, 25. júní 2013

Tilvísun: 201107008 / 3.8

**Efni: Tillaga að breytingu á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðis 2001-2024, endurskoðun aðalskipulags Reykjavíkur og annarra sveitarfélaga**

Vísað er til erindis svæðisskipulagsnefndar höfuðborgarsvæðisins, dags. 27. maí 2013, þar sem tillaga að breytingu á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðis er send Skipulagsstofnun til athugunar samkvæmt 3. mgr. 23. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Tillagan var samþykkt til auglýsingar þann 19. apríl 2013 í svæðisskipulagsnefndinni og í hlutaðeigandi bæjar- og sveitarstjórnnum sbr. eftirfarandi: Reykjavíkurborg 8. maí 2013, Garðabæ 30. apríl 2013, Kjósarhreppi 8. maí 2013, Seltjarnarnesi 8. maí 2013, Kópavogi 14. maí 2013, Hafnarfirði 22. maí 2013 og Mosfellsbæ 23. maí 2013.

Skipulagstillagan er sett fram í greinargerð dags. 19. apríl 2013. Henni fylgja einnig umhverfisskýrsla í sérhefti frá febrúar 2013 og umferðarspár 2030 Aðalskipulags Reykjavíkur, drög að greinargerð dags. 5. nóvember 2012. Einnig fylgdu afrit af umsögnum sem hafa borist vegna tillögunnar og viðbrögð fagráðs svæðisskipulagsnefndar við þeim.

Svæðisskipulagsbreytingin er til komin vegna vinnu við endurskoðun aðalskipulags Reykjavíkur en á síðari stigum bættist Kópavogur við vegna endurskoðunar aðalskipulags. Fram kemur að aðalskipulagstillögunar séu í megin atriðum í samræmi við stefnu svæðisskipulagsins um byggðaþróun og styðji við markmið um sjálfbæra þróun, þéttingu byggðar, verndarsvæði og græna trefilinn. Breytingarnar snúa að aukinni áherslu á þéttingu byggðar og breyttri landnotkun á einstökum svæðum. Einnig er um að ræða færslu á byggingarmagni á milli byggðasvæða í Reykjavík og flokka atvinnuhúsnæðis og leiðréttingu og uppfærslu á talnagrunnum svæðisskipulagsins varðandi íbúðarhúsnæði í Kópavogi. Fyrirvari sem er settur um Græna trefilinn vegna landbúnaðar getur átt við fleiri sveitarfélög. Svæðisskipulagsbreytingin snertir einnig sameiginlega hagsmuni sveitarfélaganna hvað varðar landnotkun innan Bláfjallafólkvangs og á vatnsverndarsvæði höfuðborgarsvæðisins.

Breytingunum, hverri fyrir sig, er lýst með texta og uppdrætti eða töflu sem sýnir svæðisskipulagið fyrir og eftirbreytingu. Í köflum 3.1. til 3.11 er um að ræða breytta landnotkun, í köflum 3.12.1 til 3.12.7 eru svo kallaðar staðfæringar og leiðréttingar á skipulagsuppdráttum til samræmis við aðalskipulag og núverandi stöðu landnotkunar, í kafla 3.13 er gert ráð fyrir „vistvænni“ samgöngutengingu yfir Fossvog og í kafla 3.14 er settur fyrirvari um landnotkun á Hólmsheiði sem gildir til loka ársins 2016. Kafli 3.15 felur í sér breytingar á byggingarmagni á einstökum byggðasvæðum. Einnig eru heimiluð vikmörk sem skapa hverju sveitarfélagi svigrúm sem nemur 10% af heildaraukningu íbúða og atvinnuhúsnæðis en einnig er sveitarfélögum heimilað að flytja sem nemur 20% af heimiluðu byggingarmagni milli einstakra byggðasvæða.

Skipulagsstofnun fékk lýsingu til umsagnar og gerði ekki athugasemdir við hana sbr. bréf stofnunarinnar dags. 14. júlí 2011. Svæðisskipulagstillagan ásamt forsendum og umhverfisskýrslu var kynnt á almennum fundi 18. apríl 2013 í Salnum í Kópavogi. Fundurinn var auglýstur í Fréttablaðinu og Morgunblaðinu 16. og 17. apríl 2013.

Umsagnir hafa borist frá eftirtöldum aðilum: Vegagerðinni dags. 25. mars 2013, Skógrækt ríkisins dags. 26. mars 2013, Veðurstofu Íslands dags. 9. apríl 2013, Orkuveitu Reykjavíkur dags. 10. apríl 2013, Minjastofnun Íslands dags. 15. apríl 2013, Ríkislögreglustjóra, Almannavarnardeild dags. 12. apríl 2013, Faxaflóahöfnum dags. 15. apríl 2013, Siglingastofnun dags. 15. apríl 2013, Flugmálastjórn Íslands dags. 16. apríl 2013 og Umhverfisstofnun dags. 16. apríl 2013. Einnig liggja fyrir bókanir úr fundargerðum bæjarstjórnar Hvalfjarðarsveitar dags. 26. mars 2013 og umhverfisskipulags- og náttúruverndarnefndar Hvalfjarðarsveitar dags. 19. mars 2013 þar sem ekki eru gerðar athugasemdir við skipulagsbreytinguna.

Skipulagsstofnun hefur farið yfir framlögð gögn og bendir á eftirfarandi atriði:

#### **Breytt landnotkun á vatnsverndarsvæði höfuðborgarsvæðisins, Þríhnúkagígur**

Í svæðisskipulagstillögunni er gert ráð fyrir opnu svæði til sérstakra nota við Þríhnúkagíg. Á uppdrætti í greinargerð, sem sýnir svæðið eftir breytingu, hefur láðst að sýna takmarkanir sem felast í því að svæðið er vatnsverndarsvæði og innan Bláfjallafólkvangs og það kemur ekki heldur fram í texta. Að öðru leyti eru ekki gerðar verulega breytingar á landnotkun innan vatnsverndarsvæðis höfuðborgarsvæðis. Iðnaðarsvæði (iðnaðar- og hafnarsvæði) á Hólmsheiði er minnkað og græni trefillinn stækkaður auk þess sem skíðasvæðið í Bláfjöllum er skilgreint sem opið svæði til sérstakra nota í samræmi við landnotkun í nágildandi aðalskipulagi Kópavogs. Frekari athugunum á staðsetningu nýs innanlandsflugvallar er vísað til heildarendurskoðunar svæðisskipulagsins.

Í álitni Skipulagsstofnunar frá 28. desember 2012 um mat á umhverfisáhrifum vegna Þríhnúka eru dregin fram helstu umhverfisáhrif vegna framkvæmda í og við Þríhnúkagíg. Þar tekur stofnunin undir með Kópavogsbæ, Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis, Heilbrigðiseftirliti Kjósarsvæðis, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Orkuveitu Reykjavíkur og Umhverfisstofnun um að fara þurfi fram heildarendurskoðun á vatnsverndarsvæði höfuðborgarsvæðisins. Í álitinu er lagt til skilyrði sem stofnunin telur að setja þurfi við veitingu framkvæmdaleyfis og er svohljóðandi: „Að fyrir liggja niðurstöður úr heildarendurskoðun vatnsverndar höfuðborgarsvæðisins, sem áformað er að ljúki árið 2013“. Í umsögn Orkuveitu Reykjavíkur (OR) dags. 10. apríl 2013 er bent á að rannsóknir skorti á grunnvatnsstraumum á vatnsverndarsvæði höfuðborgarsvæðisins og tekið undir með Skipulagsstofnun um mikilvægi þess að lokið verði við endurskoðun vatnsverndar á höfuðborgarsvæðinu. OR vekur einnig athygli á samlegðaráhrifum hugmynda sem teknar eru upp í svæðisskipulagsbreytingunni svo sem um uppbyggingu ferðamannastaðar við Þríhnúkagíg, framkvæmdir á skíðasvæðum í Bláfjöllum og vegafamkvæmdir tengdar þeim áformum auk annarra framkvæmda s.s. við svifflugvöll, efnistöku og efnislosun.

Umhverfisstofnun telur, sbr. umsögn dags. 16. apríl 2013, að áhrifin af því að gera Þríhnúk aðgengilegan með framkvæmdum í og við Þríhnúk verði meiri en komi fram í umhverfisskýrslu og er ósammála því að áhrifin verði að mestu afturkræf. Umhverfisstofnun er einnig ósammála því að áhrif af opnun Þríhnúkagígs muni ekki ein og sér valda verulegum neikvæðum áhrifum og vísar þar bæði til verndargildis svæðisins og áhrifa á vatnsvernd.

Í umhverfisskýrslu svæðisskipulagsins segir um eftirfylgni: „Niðurstöður úr heildarendurskoðun vatnsverndar höfuðborgarsvæðisins skal nýta til að leggja mat á hvað sé ásættanlegt að fari fram innan vatnsverndarsvæðisins með tilliti til hættu á mengun grunnvatns og vatnsbóla. Þeirri vinnu

er vísað til heildarendurskoðunar svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins. Jafnframt skulu niðurstöður heildarendurskoðunar vatnsverndar liggja fyrir áður en framkvæmdaleyfi er veitt, í samræmi við álit Skipulagsstofnunar“ (bls. 15).

Skipulagsstofnun bendir á að ekki virðist hafa verið leitað umsagnar framkvæmdastjórnar um vatnsverndarsvæði á höfuðborgarsvæðinu en að mati stofnunarinnar hefði afstaða hennar átt að liggja fyrir áður en tillagan var samþykkt til auglýsingar.

Skipulagsstofnun telur að niðurstöður heildarendurskoðunar vatnsverndar eigi að nýta við gerð skipulagsáætlana sem marka eiga stefnu um framkvæmdir á svæðinu og setja skilyrði fyrir leyfisveitingum til framkvæmda. Þar sem endurskoðun vatnsverndar er ekki lokið er að mati Skipulagsstofnunar ekki tímabært að setja fram stefnu um uppbyggingu ferðaþjónustu við Þrihnúkagíg

### **Umhverfismat skipulagstillögunnar og umhverfisskýrsla**

Umfjöllun og mati á áhrifum af megin skipulagsvalkostum í Reykjavík eru gerð skil í greinargerð tillögunnar. Í umhverfisskýrslu (sér hefti) er lögð áhersla á að greina frá áhrifum einstakra breytinga sbr. lýsingu á þeim hér að framan og í lok hvers kafla í greinargerð tillögunnar er vísað í umhverfisskýrsluna um hverfisáhrif breytinganna. Fyrir einstakar breytingar er oft aðeins um að ræða mat á einum tilteknum umhverfisþætti, t.d. ásýnd. Skipulagsstofnun telur að skýra þurfi betur af hverju tiltekinn umhverfisþáttur er talin verða fyrir áhrifum umfram aðra. Það mætti t.d. gera með því að útskýra betur hvernig þættir sem eru taldir líklegir til að valda áhrifum (áhrifaþættir) og þættir í umhverfinu sem eru taldir verða fyrir áhrifum (umhverfisþættir) tengjast markmiðum svæðisskipulagsins um sjálfbæra þróun, þéttingu byggðar og varðveislu grænna svæða. Jafnframt þarf að greina frá samræmi við markmið í öðrum áætlunum, sbr. umhverfisviðmið.

Skipulagsstofnun mælir með að helstu niðurstöður umhverfismatsins komi fram í framhaldi af umfjöllun um hverja og eina breytingu í greinargerð skipulagstillögunnar, þar sem það á við, í stað þess að vísa til umfjöllunar í umhverfisskýrslu.

Skýra þarf fyrir hvað tölurnar standa á myndum 4-1 og 4-2 sem sýna umferð árið 2024 og 2030 og samræma heiti greinargerðar og umhverfisskýrslu.

### **Áhrif skipulagstillögunnar á samfélag**

Í umhverfismati skipulagstillögunnar er fjallað um áhrif breytinganna á samgöngur í þeim skilningi að samgöngukerfi og umferð falli undir umhverfisþáttinn samfélag. Í lýsingu fyrir skipulagsvinnuna og umhverfismatið, dags. 3. júní 2011, mátti skilja að í umfjöllun um umhverfisáhrif yrði lagt mat á áhrif skipulagsbreytinganna á lýðheilsu en því hefur ekki verið fylgt eftir. Að mati Skipulagsstofnunar mætti draga betur fram áhrif breytinganna á lýðheilsu og aðra þætti samfélags sbr. markmið svæðisskipulagsins um sjálfbæra þróun og sjálfbært umhverfi.

### **Iðnaðarhöfn við Kollafjörð**

Á svæðisskipulagsupprætti eru skilgreind tvö iðnaðar- og hafnarsvæði á Álfsnesi en fallið frá byggðarreit fyrir blandaða byggð til 2024. Í greinargerð kemur fram að forsendur um þróun hafnarstarfsemi í Reykjavík hafi verið endurmetnar þ.m.t. þörf fyrir hafnar- og iðnaðarsvæði til framtíðar. Einnig kemur fram að svæðið fyrir iðnaðarhöfn á norðanverðu Álfsnesi komi til móts við breyttra landnotkun í Geldinganesi. Á bls. 12 í umhverfisskýrslu segir: „Hafa ber í huga að um athugun er að ræða en fyrir liggur umhverfismat á fyrirhugaðri breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 (Mannvit, 2010)“. Ennfremur er vísað í niðurstöðu samanburðar á valkostum vegna framangreindrar breytingar en ekki tekið fram hvaða valkostir voru bornir

saman. Skipulagsstofnun bendir á að framangreind aðalskipulagsbreyting var hvorki kláruð né kynnt almenningi. Því telur stofnunin að leggja þurfi fram frekari upplýsingar um áhrif breytingarinnar, þ.m.t. samanburð á kostum, til að rökstyðja ákvörðun um breytta stefnu um landnotkun á Álfsnesi.

### **Álfsnes, sorpurðunarsvæði og gasgerðarstöð**

Ákvörðun um framtíðar staðsetningu fyrir sorpurðun verður tekin við heildaendurskoðun svæðisskipulagsins en í tillögunni er gert ráð fyrir að tímamörk mögulegrar urðunar í Álfsnesi verði framlengd frá 2014 til ársins 2024. Auk þess verður heimilt að reisa gasgerðarstöð við núverandi urðunarsvæði. Á bls. 13 í umhverfisskýrslu segir: „ekki er um að ræða breytingu á landnotkun eða stefnu heldur er fyrst og fremst um að ræða tiltekna aðgerð til meðhöndlunar á úrgangi“. Að mati Skipulagsstofnunar er ákvörðun um að framlengja mögulega urðun sorps í Álfsnesi um tíu ár ásamt tilkomu gasgerðarstöðvar breyting á stefnu svæðisskipulagsins og því þarf að fjalla um áhrif hennar á umhverfið.

### **Samlegðaráhrif**

Í kafla 4.2 Heildaráhrif breytinganna kemur fram að heildaráhrif breytinga á svæðisskipulaginu séu metin jákvæð/óveruleg jákvæð miðað við gildandi skipulag þar sem í mörgum tilfellum sé verið að draga úr umfangi uppbyggingar. Um samlegðaráhrif segir á bls. 14: „Uppbygging við Þríhnúkagíg mun hafa í för með sér samlegðaráhrif með skíðasvæðinu í Bláfjöllum. Heildarumferð mun aukast. Áhrif af opnun Þríhnúkagígs munu ekki ein og sér valda verulegum neikvæðum áhrifum. Við ákvörðun um frekari uppbyggingu á Bláfjallasvæðinu þarf að liggja fyrir niðurstöður úr heildarendurskoðun vatnsverndar höfuðborgarsvæðis“. Hér kemur skýrt fram að tiltekna framkvæmdir muni hafa í för með sér samlegðaráhrif en þó er ekki lagt mat á hver þau kunni að vera. Skipulagsstofnun telur svæðisskipulagið vera réttan vettvang til þess að fjalla um og leggja mat á samlegðaráhrif núverandi og fyrirhugaðrar landnotkunar svo sem útivistar af ýmsu tagi og vegagerðar á vatnsverndarsvæðið.

### **Vöktun og eftirfylgni**

Tafla 6-1 sýnir samantekt á eftirfylgni vegna breytinga á svæðisskipulaginu. Þar er tilteknum málum vísað til heildarendurskoðunar svæðisskipulagsins og endurskoðunar vatnsverndar svo sem stefnumörkun um Vatnsmýri og flugvöll, atvinnusvæði og vatnsvernd á Hólmsheiði og göngu- og hjólabrú yfir Fossvog. Einnig vísað til deiliskipulagsgerðar og mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Skipulagsstofnun bendir á alla þættina sem þar eru nefndir þarf að útfæra og meta nánar á aðalskipulagsstigi.

### **Almennt um efni og framsetningu breytinganna**

Yfirfara þarf textann sem lýsir breytingunum í kafla 3 þannig að skýrt sé hvaða landnotkun gildir samkvæmt svæðisskipulaginu fyrir og eftir breytingu á svæðinu. Sem dæmi má nefna lýsingu á breytingu við Köllunarklett þar sem verið er að breyta úr iðnaðar- og hafnarsvæði í byggðarreit fyrir blandaða landnotkun til 2024 og í Álfsnesi þar sem hluta af opnu svæði til sérstakra nota og opnu óbyggðu svæði er breytt í iðnaðar- og hafnarsvæði. Einnig vantar í sumum tilvikum rökstuðning fyrir viðkomandi breytingu og umfjöllun um hvernig breytt landnotkun samræmist landnotkun á nærliggjandi svæði. Það á t.d. við um ofangreinda breytingu við Köllunarklett.

Uppdrætti, sem sýna landnotkun fyrir og eftir breytingu, þarf einnig að samræma. Á uppdrætti sem sýnir landfyllingu og blandaða byggð við Örfirisey/Eiðsgranda er gamla höfnin sýnd sem iðnaðar- og hafnarsvæði en í tillögunni eftir breytingu er ekki aðeins búið að fjarlægja landfyllinguna heldur einnig breyta landnotkun gömlu hafnarinnar. Í breytingum sem snúa að Álfsnesi (3.6 og 3.7) er þetta hins vegar ekki sýnt með sama hætti. Eðlilegt er að sýna alla uppdrætti fyrir breytingu þannig að þeir endurspegli óbreytt svæðisskipulag. Yfirfara þarf Græna

trefillinn á Kjalarnesi á uppdrætti (3.12.5) en mörk hans virðast eiga að vera í samræmi við afmörkun á uppdrætti sem sýnir Vesturlandsveg eftir breytingu (3.8).

Í kafla 3.12.4 segir að atvinnusvæði (iðnaðar- og hafnarsvæði) á Hólmsheiði minnki en græni trefillinn stækki að sama skapi. Bent er á að á uppdrættinum eftir breytingu hefur græni trefillinn minnkað austan við byggðarreitinn.

Til samræmis við framsetningu á öðrum breytingum og til að auka skýrleika væri æskilegt að sýna breytingu sem er lýst í kafla 3.8 á uppdrætti. Breytingin felst í breyttri skilgreiningu á Kringlumýrarbraut norðan Miklubrautar, frá því að vera stofnbraut með mislægum gatnamótum í aðrar stofnbrautir.

Með breytingunni eru heimiluð vikmörk sem skapa hverju sveitarfélagið svigrúm sem nemur 10% af heildaraukningu íbúða og atvinnuhúsnæðis en einnig er sveitarfélögum heimilað að flytja sem nemur 20% af heimiluðu byggingarmagni milli einstakra byggðasvæða. Skipulagsstofnun telur þörf á nánari skýringum á því hvernig svigrúmið virkar svo sem með því að sýna dæmi.

Skipulagsstofnun hefur borist tillögur að endurskoðuðu aðalskipulagi fyrir Kópavog annars vegar og Reykjavík hins vegar og er athugun á þessum tillögum ekki lokið. Sveitarfélögin og svæðisskipulagsnefnd eru minnt á að gæta þess að fullt samræmi sé á milli svæðisskipulagstillögunnar og aðalskipulagstillagnanna sem verða auglýstar til kynningar og athugasemda. Skipulagsstofnun hefur hvorki farið yfir uppfærða talnagrunna sbr. töflu 3.1 og 3.2, né endurmat á byggingarmagni sem er að finna í viðauka.

#### **Framsetning skipulagsbreytingar á uppdrætti**

Skipulagsstofnun telur æskilegt að breytingartillagan verði einnig sett fram heildstætt á einum uppdrætti í réttum mælikvarða. Uppdráttur sem sýndi svæðisskipulagið fyrir breytingu ásamt afmörkun breytinganna, sbr. forsiða greinargerðar breytingartillögunnar, gæti verið sem lítil mynd efst í horni sama uppdráttar. Birta þarf lista yfir breytingarnar sem samsvarar númerunum á yfirlitsmynd á forsiðu og á bls. 7 í umhverfisskýrslu til að gefa betra yfirlit.

#### **Niðurstaða**

Skipulagsstofnun gerir ekki athugasemd við að skipulagstillagan verði auglýst skv. 24. gr. skipulagslaga þegar brugðist hefur verið við ofangreindum ábendingum.

  
Hafdis Hafliðadóttir

  
Birna Björk Árnadóttir