

Hafnarfjarðarbær
Bjarki Jóhannesson, sviðsstjóri skipulags- og byggingarsviðs
Strandgata 8-10
220 Hafnarfjörður

Reykjavík, 9. desember 2013
Tilvísun:201203026 / 3.1

Efni: Endurskoðun Aðalskipulags Hafnarfjarðar 2005-2025

Vísað er til erindis Hafnarfjarðarbæjar dags. 11. nóvember 2013, þar sem drög að tillögu að endurskoðun Aðalskipulags Hafnarfjarðar 2005-2025 eru send Skipulagsstofnun til kynningar og umsagnar samtímis öðrum umsagnaraðilum. Í erindinu kemur fram að áætlað er að leggja aðalskipulagsdrögin fyrir bæjarstjórn til samþykktar til auglýsingar í janúar 2014.

Greinargerð, dags. í nóvember 2013, og umhverfisskýrsla, dags. 11. nóvember 2013, bárust 20. nóvember ásamt einum uppdrátti í mkv: 1:15.000 sem sýnir Hafnarfjörð og nágrenni. Á yfirlitsmynd er sýnt hvernig sveitarfélagið skiptist í tvö svæði og sýnir uppdráttur 1 Hafnarfjörð og uppdráttur 2 nær til Krýsuvíkur.

Skipulagsstofnun fékk lýsingu til umsagnar í mars 2012 og taldi þá skipulagsverkefnið of skammt á veg komið til að sjá fyrir helstu áherslur í umhverfismati og benti á að endurskoðunin þyrfti að taka til stefnu alls sveitarfélagsins þ.m.t. Krýsuvíkur, sbr. bréf stofnunarinnar dags. 29. mars 2012. Drög að aðalskipulagstillögunni ásamt forsendum og umhverfisskýrslu eru í kynningarferli skv. 2. mgr. 30. gr. skipulagslaga.

Í inngangi greinargerðar vinnslutillögunnar kemur fram að ekki hafi verið talin þörf á að vinna nýtt aðalskipulag en að í ljósi breyttra aðstæðna hafi verið ákveðið að endurskoða tiltekna þætti svo sem þörf fyrir nýbyggingarsvæði, meiri áherslu á húsverndun og ýmsa þætti samgöngukerfisins og umhverfismála. Fram kemur að ekki hafi þótt ástæða til að endurskoða þann hluta aðalskipulagsins sem fjallar um Krýsuvík með þeirri skýringu að forsendur þar hafi ekki breyst að neinu ráði. Meginþættir tillögunnar eru taldir upp á bls. 11 í greinargerðinni.

Við yfirferð vinnslutillögunnar vöknudú upp spurningar um nálgunina í skipulagsvinnunni og viðfangsefni tillögunnar og því óskaði Skipulagsstofnun eftir fundi með fulltrúum Hafnarfjarðarbæjar til að fá betri mynd af verkefninu. Fundurinn var haldinn á Skipulagsstofnun þann 4. desember sl. þar sem farið var yfir nokkur atriði, sbr. neðangreindar yfirskriftir. Á fundinum kom fram að þar sem tillagan er enn á vinnslustigi er enn nokkuð svigrúm til að endurskoða tiltekna þætti sem snúa bæði að efni og framsetningu.

Skipulagsstofnun hefur tekið saman eftirfarandi atriði sem voru rædd á fundinum og þarf að skoða í skipulagsvinnunni og umhverfismati hennar.

Endurskoðun aðalskipulags

Endurskoðun aðalskipulags felur í sér að allar meginforsendur eru skoðaðar upp á nýtt svo sem íbúapróun og þörf fyrir íbúðarhúsnæði og atvinnuhúsnæði. Eins og fram kemur í inngangi og í kaflanum um mannfjölda og húsnæðismál hafa forsendur breyst frá því að gildandi aðalskipulag var unnið og því er tilefni til að taka stöðuna á ný svo sem varðandi þróun byggðar og samgöngu. Þetta þýðir jafnframt að færa þarf skipulagstímabilið að þeim stað sem breyttar forsendur og grunntölur byggja á, þ.e. 2012 eða 2013. Lokaár tímabilsins 2025 getur staðið óbreytt enda gerir það 12 ára tímabil eins og skipulagslög gera ráð fyrir en auðvitað er hægt að færa það lengra fram í tímann. Umfjöllun í aðalskipulagi og stefna til framtíðar þarf að taka mið af breyttu grunnári og því ætti t.d. að fella út uppbyggingaráform sem eru þegar komin til framkvæmda. Einnig kann að vera ástæða til að endurskoða einstök markmið með sama hætti og ef enginn árangur hefur náðst í að framfylgja tilteknum markmiðum er tilefni til að endurskoða þau eða leggja fram skýrari áætlun um hvernig þeim skuli hrint í framkvæmd. Skipulagsstofnun bendir á að spá um árlega íbúafjölgun þarf að vera raunhæf en 2,5 % árlegur vöxtur er meira en tvöfalt landsmeðaltal.

Vinnslutillagan er unnin í samræmi við skipulagsreglugerð sem féll úr gildi fyrr á þessu ári en samkvæmt bráðabirgðaákvæði skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 gilda ákvæði eldri skipulagsreglugerðar þar sem vinna var hafin við skipulagsdrögin áður en ný reglugerð tók gildi. Skipulagsstofnun bendir á að önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu sem eru að endurskoða sitt aðalskipulag eru að vinna samkvæmt núgildandi skipulagsreglugerð þ.m.t. Reykjavíkurborg og Kópavogur. Skipulagsstofnun mælir eindregið með því að Hafnarfjarðarbær endurskoði afstöðu sína til þess að leggja fram aðalskipulag í samræmi við eldri skipulagsreglugerð nr. 400/1998 meðal annars með hliðsjóna af samræmi við aðliggjandi sveitarfélög til næstu ára.

Greinargerðin er að mörgu leiti afar ítarleg en þó vantar að tilgreina stærð landnotkunarreita, bæði núverandi byggð svæði og svæði til útivistar og jafnframt stærð nýrra svæða sem á að taka undir byggð eða fyrir aðra landnotkun. Æskilegt væri að útbúa töflu sem sýnir stærð svæða ásamt stuttri lýsingu á svæðinu svo sem helstu einkenni, þéttleika byggðar, sérstök not og annað sem þurfa þykir. Allir helstu landnotkunarreitir væru þá auðkenndir á uppdrætti með bókstaf og tölustaf sem vísar til tiltekinnar lýsingar í greinargerð. Sjá nánar 6. kafla í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 um landnotkunarflokka og sértæka skilmála.

Samræmi við Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001-2024 og svæðisskipulag vatnsverndar Svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins samþykkti á fundi sínum þann 18. október 2013 tillögu að breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins sem var tilkomin vegna aðalskipulags Reykjavíkur og að einhverju leyti vegna annarra sveitarfélaga. Tillagan hefur hlotið fullnaðarafgreiðslu hlutaðeigandi sveitarfélaga og hefur verið afgreidd til staðfestingar Skipulagsstofnunar. Samtímis er hafin heildarendurskoðun á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins. Í vinnslutillögu aðalskipulagsins þarf að gera grein fyrir því hvernig stefna endurskoðaðs aðalskipulags samræmist núgildandi svæðisskipulagi og einnig svæðisskipulagi vatnsverndar fyrir höfuðborgarsvæðið. Það á m.a. við um fjölda íbúða á byggðasvæðum og magn atvinnuhúsnæðis, þróun byggðar í suðurhluta Hafnarfjarðarbæjar og vatnsvernd. Skipulagsstofnun telur að áður en lengra er haldið þurfi að ræða þessi atriði við svæðisskipulagsnefndina, í samhengi við hlutverk og skuldbindingar svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins, og við framkvæmdastjórn um vatnsvernd á höfuðborgarsvæðinu.

Umhverfisskýrsla

Umhverfisskýrslan sem er lögð fram með vinnslutillögunni er dags. 11. maí 2006, endurskoðuð 11. nóvember 2013. Umhverfisskýrslan er unnin á þann hátt að bætt hefur verið við texta í köflum þar sem gert er ráð fyrir nýrri eða breyttri stefnu eða fallið frá tiltekinni landnotkun eða framkvæmdum. Þegar umhverfisskýrslan var unnin á sínum tíma höfðu lög um umhverfismat

áætlana ekki tekið gildi og því var eðlilegt að vísa í tilskipun Evrópusambandsins nr. 2001/42/EC. Þar sem tilskipunin hefur verið innleidd í lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana á það ekki lengur við. Umhverfisskýrslan frá 2006 stendur óbreytt með Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2005-2025 en við mat á áhrifum tillögunnar sem nú er í vinnslu þarf að byggja á lögum um umhverfismat áætlana. Umhverfismatsferlið á að nýtast við gerð tillögunnar og umhverfisskýrsla á að lýsa í stuttu máli breyttum forsendum og draga fram áhrif stefnunnar sem nú er lögð fram. Viðfangsefnin eða stefnan sem er að breytast og þarf að leggja mat á varðar m.a. þróun byggðar, samgöngur og breytt áform um vatnsvernd. Hægt að meta áhrif breyttrar stefnu á sömu umhverfisþætti og var gert í umhverfismatinu frá 2006 eða einskorða sig við tiltekna þætti sem snúa beint að breytingunum. Á fundinum miðvikudaginn 4. desember kom m.a. fram að ástæða væri til að meta áhrif af náttúruvá, samgöngum og iðnaðarstarfsemi á umhverfisþáttinn lýðheilsu vegna loftgæða, gæða vatns og eldsumbrota.

Bent er á að gera þarf grein fyrir tengslum við aðrar áætlanir stjórnvalda svo sem samgönguáætlun, kerfisáætlun og áætlun um vernd og nýtingu landsvæða og hvaða umhverfisverndarmarkmið verða lögð til grundvallar mati á áhrifum. Skýra þarf hvernig staðið verður að aðgerðum til að draga úr eða koma í veg fyrir neikvæð áhrif. Tilgangur og framkvæmd vöktunar þarf að vera skýr og í vöktunaráætlun þarf að koma fram hvaða upplýsingum verði safnað, hver beri ábyrgð á söfnun þeirra og til hvers gögnin verði nýtt.

Krýsuvík og áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða

Í drögum að tillögu kemur fram að ekki sé tilefni til að endurskoða eða breyta Krýsuvíkurluta aðalskipulagsins. Skipulagsstofnun bendir á að við endurskoðun aðalskipulagsins þarf að yfirfara og samræma landnotkun í öllu sveitarfélaginu og setja fram í heildstæðri greinargerð.

Í samþykktri þingsályktun um vernd og orkunýtingu landsvæða frá janúar 2013 er fjallað um svæði sem falla í nýtingarflokk, biðflokk og verndarflokk samkvæmt áætlun um vernd og nýtingu landsvæða og samspil þeirra við aðalskipulag. Í núgildandi aðalskipulagi eru engin svæði skilgreind sem iðnaðarsvæði fyrir orkuvinnslu í sveitarfélaginu en í framangreindri áætlun eru nefnd nokkur svæði á „Krýsuvíkursvæði“.

7. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun hljóðar svo:

„Verndar- og orkunýtingaráætlun er bindandi við gerð skipulagsáætlana. Sveitarstjórnir skulu samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir verndar- og orkunýtingaráætluninni innan fjögurra ára frá samþykkt hennar, sbr. þó 2. mgr.

Sveitarstjórnnum er heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun í allt að tíu ár og skal tilkynna slíka ákvörðun til Skipulagsstofnunar innan árs frá samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlunar. Skal meðan fresturinn stendur fara með þann kost eins og kosti í biðflokki. Að fresti liðnum skal skipulag viðkomandi svæðis samræmt þágildandi verndar- og orkunýtingaráætlun. Sveitarstjórn getur þó óskað eftir heimild Skipulagsstofnunar til þess að fresta að hámarki til þriggja ára í viðbót ákvörðun um landnotkun enda séu fyrir því gildar ástæður. Áður en Skipulagsstofnun tekur afstöðu til erindis sveitarstjórnar skal hún óska umsagnar verkefnisstjórnar skv. 8. gr. um erindið. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um frestun er ekki kæránleg til umhverfisráðherra.“

Skipulagsstofnun vekur athygli á að samkvæmt framangreindu ákvæði laga um verndar- og orkunýtingaráætlun þarf Hafnarfjarðarbær að taka ákvörðun um landnotkun á svæðum sem falla undir áætlunina.

Samgöngur

Í drögum að skipulagsupprætti eru tákni fyrir stofnbrautir og safnbrautir svo lík að erfitt er að átta sig á því hvor er hvað. Fram kemur að fallið sé frá færslu Reykjanesbrautar en að hún verði tvöfölduð í núverandi vegstæði. Á skipulagsupprætti virðist Reykjanesbraut sunnan álversins í Straumsvík skilgreind sem tengibraut en á bls. 66 í greinargerð er fjallað um Reykjanesbraut sem stofnbraut. Ofanbyggðavegur er sýndur sem annars vegar jarðgögn undir Vatnshlíð og hins vegar vegur ofanjarðar, ef ekki reynist unnt að leggja hann í göng. Sýna ætti mögulega kosti fyrir vegstæði Ofanbyggðarvegur á skýringarmynd í greinargerð en setja aðeins fram stefnu um annan kostinn á skipulagsupprætti.


Guðrún Halla Gunnarsdóttir


Birna Björk Arnadóttir