

24. september, 2012/uppfært 23. október 2012

Holtsgöng-NLSH (Nýr landspítali-háskólasjúkrahús). Tillaga að breytingum á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024. Framkomnar athugasemdir og ábendingar og umsögn svæðisskipulagsnefndar. Lagt fram í svæðisskipulagsnefnd 28. september og á ný 26. Október 2012. *Samþykkt að vísa tillögu óbreyttri, ásamt umsögn um athugasemdir og álitni fagráðs til afgreiðslu í sveitarstjórnnum.*

Svæðisskipulagstillagan:

Breytingin er tvíþætt. Annars vegar að fella út áform um stofnbraut (Holtsgöng) innan Reykjavíkur, sem ætlað var að tengja Sæbraut við Hringbraut og hinsvegar að auka byggingarmagn á byggðasvæði nr.5 (sbr. tafla 3.2. í greinargerð svæðisskipulagsins), sbr. endurskoðuð áform um uppbyggingu NSLH við Hringbraut (sjá nánar greinargerð og umhverfisskýrsla svæðisskipulagsnefndar, maí 2012 (lagfærð 4. Júlí).

Tillagan var kynnt í samræmi við 22-25. gr skipulagslaga, sbr. gr. 27 um breytingar á svæðisskipulagi. Tillagan var kynnt samhliða sambærilegri breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur, tillögu að nýju deiliskipulagi NLSH við Hringbraut og tillögu að breyttu deiliskipulagi Hringbrautar. Tillögurnar voru kynntar á tímabilinu 10. júlí 2012 til 4 september 2012. Frestur til að gera athugasemdir rann út 4. september. Reykjavíkurborg ákvað að framlengja frest til athugasemda vegna aðalskipulagsbreytingar og deiliskipulagsbreytinga til 19. október.

Alls bárust 8 athugasemdir (sjá lista að neðan), þar af 6 athugasemdir sem var beint að öllum auglýstum skipulagstillögum og fjalla einkum um inntak deiliskipulagstillögu NLSH og ein sem barst 5. september, að loknum auglýsingatíma.

Sett er fram sameiginleg umsögn fyrir allar athugasemdir þar sem drepið er á helstu sjónarmiðum sem koma fram í athugasemdunum. Vakin er athygli á að 6 af þessum 8 athugasemdum fá frekari efnislega umfjöllun við afgreiðslu aðal- og deiliskipulagstillagna.

Eftirtaldir aðilar sendu inn athugasemdir:

1. **Pórir J. Einarsson.** Dagsett 4. september 2012. Sjá einnig athugasemdir við aðalskipulagstillögu og deiliskipulagstillögu.
2. **Friðrik Kjarval.** Dagsett 4. september 2012.
3. **Guðrún D. Harðardóttir.** Dagsett 4. september 2012.
4. **Sturla Snorrason.** Dagsett 4. september 2012.
5. **Hörður Einarsson.** Dagsett 4. september 2012.
6. **Steinunn H. Yngvadóttir.** Dagsett 4. september 2012.
7. **Guðrún Bryndís Karlsdóttir.** Dagsett 4. september 2012.
8. **Skipulagsnefnd Kjósarhrepps.** Dagsett 5. september 2012.

Megin inntak athugasemda:

1. Staðsetning NLSH við Hringbraut. Athugasemdir við staðarval
2. Áhrif breytinga á stofnbrautarkerfið og umferð og hvernig verður brugðist við því. Annars vegar áhrif aukins byggingarmagns (2a) og hinsvegar áhrif þess að falla frá áformum um Holtsgöng (2b)
3. Auking byggingarmagns á byggðasvæði nr.5 og áhrif þeirrar aukningar.
4. Þéttleiki byggðar á lóð NSLH (of mikið byggingarmagn), áhrif á nærliggjandi byggð og samræmi við *Menningarstefnu í mannvirkjagerð* (ríkisins).
5. Áfangaskipting uppbyggingar á áhrif á ásjón svæðis til langs tíma
6. Framboð bílastæða, aðkoma að svæði, staðsetning samgöngumiðstöðvar og framfylgd samgöngustefnu
7. Jarðvegisdýpi á lóð NLSH
8. Skipulag heilbrigðisþjónustu, fermetrapörf nýs spítala, umfang fjárfestingar, rekstrarhagræði

Umsögn um athugasemdir:

Svæðisskipulag setur fyrst og fremst fram almenna stefnu um landnotkun og uppbyggingu, og þróun stofnbrautarkerfis. Að jafnaði ákvarðar svæðisskipulag því ekki um þéttleika, form byggðar eða útfærslu á einstökum reitum eða lóðum innan höfuðborgarsvæðisins. Slíkt er viðfangsefni aðal- og þá sérstaklega deiliskipulags. Þetta er undirstrikað í ljósi þess að fyrirbyggjandi svæðisskipulagstillaga er kynnt samhliða aðal- og deiliskipulagstillögum sem lýsa nánar fyrirhuguðum skipulagsbreytingum og hluti framkominna athugasemda varða einkum atriði deiliskipulagsins.

Þar sem svæðisskipulagið setur eingöngu almenna ramma um þróun byggðar (sbr. byggingarmagn sett fram eftir svokölluðum byggðasvæðum), þá er nokkuð mikið svigrúm til að ákvarða nánar þéttleika form og yfirbragð byggðar á einstökum reitum í aðal- og deiliskipulagi. Breytingar á útfærslu byggðar, byggingarmagni eða framkvæmdaröð í deiliskipulagi þarf þannig ekki að leiða til breytinga á svæðisskipulaginu. M.ö.o. samþykkt fyrirbyggjandi breytingar á svæðisskipulaginu felur ekki í sér samþykkt á þeirri útfærslu sem sýnd er í deiliskipulagi, jafnvel þó skipulagsáætlanir hafi verið auglýstar samhliða.

1. Staðsetning NLSH við Hringbraut. Athugasemdir við staðarval

Gildandi svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001-2024 gerir ráð fyrir framtíðar uppbyggingu Landspítala-Háskólasjúkrahúss við Hringbraut. Sú staðarvalsákvörðun grundvallast á niðurstöðu starfsnefndar heilbrigðisráðherra frá janúar 2002 (í kjölfar sameiningar við Sjúkrahús Reykjavíkur) og stefnu borgaryfirvalda sem sett var fram í nýju aðalskipulagi Reykjavíkur árið 2002. Með þessu var staðfest að Landspítalinn-háskólasjúkrahús yrði ekki færð úr stað og frekari þróun og uppbygging yrði til suðurs frá núverandi spítalavæði.

Þessi ákvörðun endurspeglast m.a. í stefnu svæðisskipulagsins um uppbyggingu starfsemi á sviði þekkingar, rannsókna og hátækni í Vatnsmýri, færslu Hringbrautar og skilgreiningu miðborgarsvæðisins sem landskjarna. Í landskjarna er m.a. gert ráð fyrir heilbrigðisstofnunum sem þjóna öllu landinu. Ákvörðun um uppbyggingu landspítala-háskólasjúkrahúss við Hringbraut samræmist einnig vel markmiðum svæðisskipulagsins um hagkvæma nýtingu lands og þéttari byggð og almennt markmiðum um eflingu miðborgarsvæðisins.

Rökin fyrir því að byggja áfram upp Landspítala-Háskólasjúkrahúss við Hringbraut en ekki á nýju svæði, eru einkum eftirfarandi:

- kostnaður við útfærsluna verður minnstur, einkum vegna bygginganna sem fyrir eru á lóðinni og nýta má til starfseminnar – möguleiki á áfangskiptri uppbyggingu (sjá aðgengilegar skýrslur á www.nyrlandspitali.is)
- nægjanlegt landrými til að sameina starfsemi á einn stað auk þess sem möguleikar til áframhaldandi uppbyggingar eru vel tryggðir, m.a. fyrir skyldar rannsókn- og háskólastofnanir
- aðgengi þeirra sem nýta sér þjónustu spítalans og starfsmanna er vel tryggt á mótum megin stofnbraut á höfuðborgarsvæðinu, auk þess sem skipulagsáætlanir gera ráð fyrir frekari tengingum stofnbrauta við svæðið – lóð sem auðvelt er að þjóna með öflugum almenningssamgöngum
- nálægð við Háskóla Íslands tryggir nauðsynlega samvinnu þessara tveggja mikilvægu stofnana, auk þess sem nálægð við aðrar þekkingarstofnanir eru tryggð, s.s. Háskólann í Reykjavík, Íslenska erfðagreiningu og væntanlega Vísindagarða

Lóð NLSH við Hringbraut stendur vissulega ekki við reiknaða þungamiðju búsetu og starfa á höfuðborgarsvæðinu. Hinsvegar verður ekki horft framhjá því að lóð NLSH við Hringbraut stendur á mótum afkastamikilli stofnbrauta (Miklubautar, Snorrabrautar, Bústaðavegar og Hringbrautar) og mögulega til framtíðar við Hlíðarfót-Öskjuhlíðargöng. Aðrar staðarvalskostir sem nefndir hafa verið búa ekki við jafn öflugar gatnatengingar og lóðin við Hringbraut.

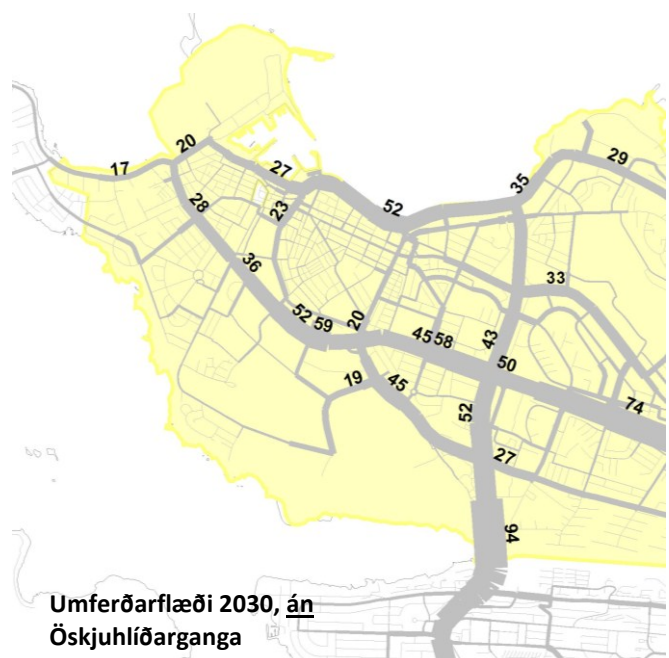
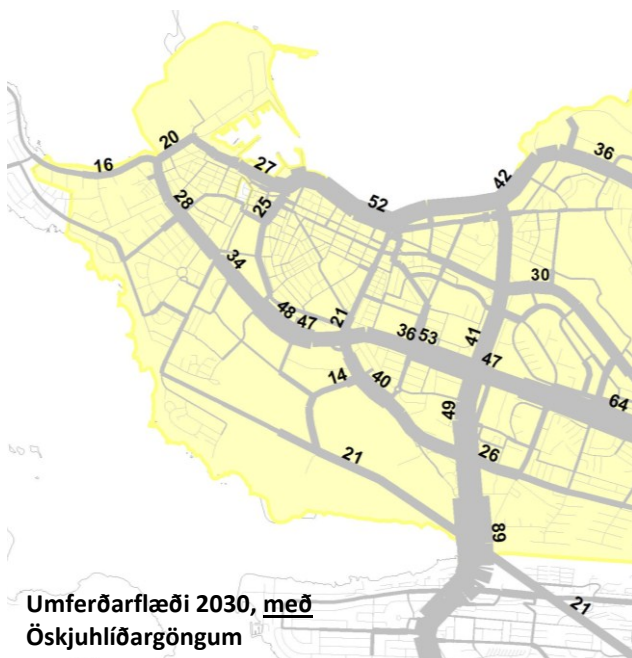
Umferðaralag á stofnbrautum á höfuðborgarsvæðinu er víða mikið á álagstímum í dag og því er mikilvægt að vinna markvisst að því vega á móti auknu umferðaralagi vegna nýrrar uppbyggingar með eflingu vistvænni ferðamáta, bílastæðastefnu, skilvirkri umferðarstjórnun og markvissri samgöngustefnu stærstu vinnustaðanna. Í þessu samhengi skiptir miklu máli að NLSH, sem stærsti vinnustaður landsins, standi við öflugasta almenningssamgönguás

höfuðborgarsvæðisins. Það er líka mikilvægt að stór vinnustaður eins og NLSH sé í nágrenni við fjölmenn íbúðarsvæði og fjölbreytta búsetukosti sem mun fjölga með byggð í Vatnsmýri. Það mun væntanlega auka líkur þess að fleiri starfsmenn sjái sér fært að ganga eða hjóla til vinnu á NLSH.

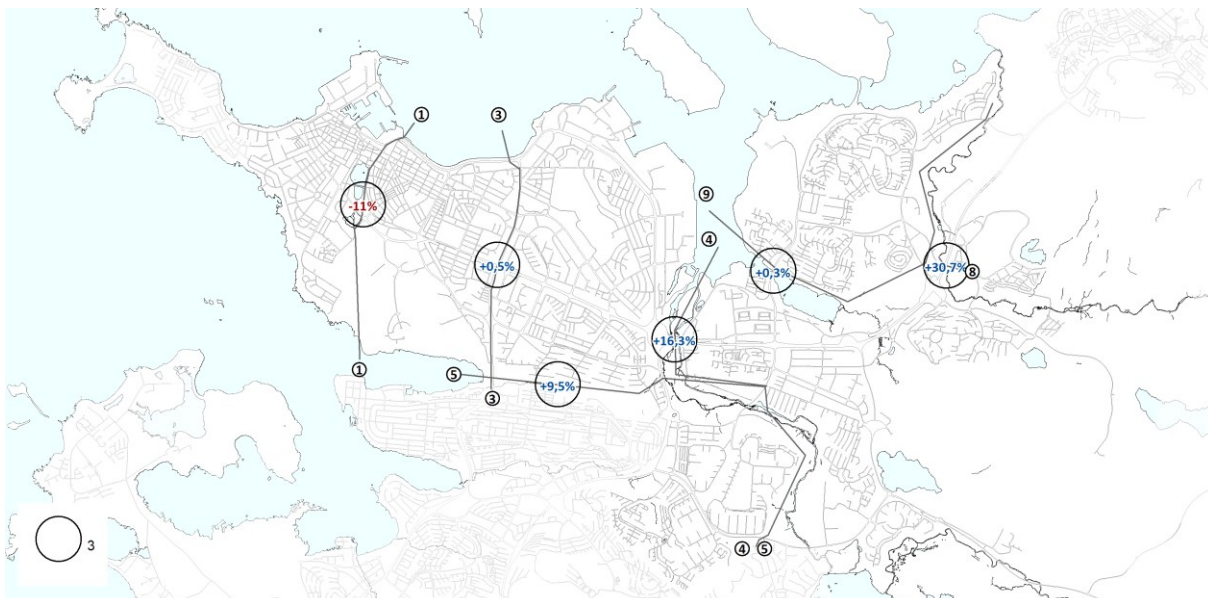
2. Áhrif breytinga á stofnbrautarkerfið og umferð og hvernig verður brugðist við því. Annars vegar áhrif aukins byggingarmagns (2a) og hinsvegar áhrif þess að falla frá áformum um Holtsgöng (2b)

Vandasamt er að spá fyrir um aukningu umferðar til framtíðar. Ennfremur er vandkvæðum bundið að bera saman niðurstöður eldri og nýrri umferðarreikninga, þar sem óvíst er að spár séu grundvallaðar á sömu forsendum um byggðapróun, endurbætur í gatnakerfinu og sömu aðferðum sé beitt við útreikning á umferðarsköpun. Reiknilíkön sem spá fyrir um umferð hafa t.a.m. verið í töluverðri þróun síðan umferðarspár voru gerðar fyrir gildandi svæðisskipulagi, fyrir um 10 árum síðan. Þetta verður að hafa í huga þegar gögn sem fylgja umræddum skipulagstillögum eru rýnd. Þá er rétt að undirstrika að allar spár sem settar eru fram um umferðarflæði í skipulagsgögnum miðast við að ferðavenjur verði óbreyttar, sem ekki er líklegt að verði raunin. Því má segja verið sé að skoða verstu mögulegu útkomu.

Sérstakir umferðarreikningar voru gerðir vegna svæðisskipulagsbreytingar vegna niðurfellingar Holtsganga en varðandi áhrif aukins byggingarmagns á umferð er vísað til umfjöllunar í umhverfismati aðal- og deiliskipulags. Það er gert í ljósi þess að áhrif uppbyggingar verða einkum staðbundin innan Reykjavíkur. Við afgreiðslu aðal- og deiliskipulagstillagna verður farið betur yfir umferðarforsendur, m.a. áætlaða umferð í nágrenni spítalans sem virðist ofáætluð á einstökum götuköflum fyrir árið 2017 ((sbr. tafla nr. 7 í Greinargerð um umferðarmál, mars 2012, til samanburðar eru meðfylgjandi umferðarspá fyrir árið 2030 vegna nýs aðalskipulags fyrir Reykjavík).



Mögulegt umferðarflæði í vesturluta Reykjavíkur árið 2030, með og án Öskjuhlíðarganga. Í báðum tilvikum er gert ráð fyrir fullbyggðum spítala, verulegri byggð í Vatnsmýri og öðrum þéttingarreitum sbr. drög að tillögu að nýju aðalskipulagi fyrir Reykjavík og stefna svæðisskipulags um þróun byggðar á höfuðborgarsvæðinu í heild. Í hvorugu spátílvikin er gert ráð fyrir að ferðavenjur breytist. Ljóst er að mun ásættanlegri mynd fæst ef gert er ráð fyrir breytingum á ferðavenjum, sem er raunhæft að ætla að eigi sér stað á tímabilinu til ársins 2030 a.m.k. í vesturluta Reykjavíkur, sbr. stefna borgarinnar um eflingu hjólræða, aukinn forgang strætisvagna, markvissari bílastæðastefnu og almennt þéttari og blandaðri byggð.



Þróun umferðar 2002-2011 í helstu gatnasniðum í Reykjavík. Umferðarmagn um snið við byggðasvæði nr. 5 hefur lítið breyst undanfarin ár og jafnvel minnkað.

2a. Áhrif aukins byggingarmagns

Áhrif aukinnar umferðar vegna uppbyggingar NLSH verða fyrst og fremst staðbundin innan Reykjavíkur, vestan Kringlumýrarbrautar. Þegar til lengri tíma er lítið mun aukning umferðar frá NLSH og öðrum uppbyggingarsvæðum í Vatnsmýri mögulega kalla á stærri aðgerðir í gatnakerfinu. Gildandi svæðis- og aðalskipulag gerir m.a. ráð fyrir Öskjuhlíðargöngum og möguleika á stökk undir hluta Miklubrautar. Hvenær þörf verður á að fara í þær gatnaframkvæmdir mun ráðast af hraða uppbyggingar við Hringbraut og á öðrum nálægum byggingarsvæðum og árangri við að breyta ferðavenjum. Þörf á aðgerðum í gatnakerfinu verður enn fremur metin út frá niðurstöðum vöktunar á loftgæðum og hljóðvist við helstu umferðaræðar (sjá umhverfisskýrslu deiliskipulagstillögu).

Rétt er að benda á það að breyting frá starfsemi sem tengist verslun og skrifstofuhúsnæði yfir í húsnæði fyrir sérhæfða starfsemi á byggðasvæði nr. 5., sbr. svæðisskipulagstillaga um þróun til ársins 2024, er almennt talin líkleg til að leiða til minni umferðar en ella sbr. ferðamyndunarjafna umferðarlíkans (sjá töflu).

Möguleg umferðarsköpun aukinnar byggðar á byggðasvæði nr. 5 í svæðisskipulaginu				
Ferðamyndunarjafna VSÓ: $1,85 \cdot \text{íbúar} + 0,14 \cdot \text{m}^2 \text{ verslun/skrifstofur} + 0,04 \cdot \text{m}^2 \text{ annað húsnæði}$				
	íbúar	verslun/skrifstofur	annað húsnæði	
Fyrir breytingu	3.335	125.000	47.000	
Fjöldi ferða	6.170	17.500	1.880	25.550
Eftir breytingu	3.335	60.000	150.000	
Fjöldi ferða	6.170	8.400	6.000	20.570

2b. Áhrif niðurfellingar Holtsganga

Holtsgöng hafa ekki mikla svæðisskipulagslega þýðingu í stofnbrautarkerfi höfuðborgarsvæðisins og því hefur breytingin óveruleg áhrif á forsendur og markmið svæðisskipulagsins. Holtsgöng hafa ekki verið á áætlun Vegagerðarinnar um stofnbrautarframkvæmdir og gerir Vegagerðinni ekki athugasemdir við þessi áform í umsögn sinni.

Þar sem Holtsgöng voru hugsuð sem möguleg framtíðarlausn til að létta á gatnakerfi miðborgarinnar, eru umferðarreikningar miðaðir við “fullbyggt” miðborgar- og Vatnsmýrarsvæði í fjarlægri framtíð. Umferðarreikningar benda til þess að Holtsgöng munu ekki gagnast mörgum né spara íbúum mikinn ferðatíma, draga úr orkunotkun eða létta verulega á öðrum götum. Niðurfelling Holtsganga mun því hafa óveruleg áhrif á umferð á höfuðborgarsvæðinu og miðborgarsvæðinu og þar af leiðandi óveruleg áhrif á orkunotkun, loftgæði, hljóðvist og umferðaröryggi á svæðinu.

Varðandi staðbundin áhrif niðurfellingar Holtsganga, þá verður umferðarukning á einstökum götum í Þingholtum og Skólavörðuholti óveruleg í hverju tilviki og raunar erfitt að fjölyrða um áhrifin vegna eðlilegra skekkjumarka í umferðaspá sem nær til fjarlægrrar framtíðar. Reikningarnir gera heldur ekki ráð fyrir því að ferðavenjur breytist og ganga þannig útfrá versta hugsanlega umferðarástandi. Niðurstöðurnar kalla á þessu stigi ekki á sérstakar mótvægisáðgerðir en mikilvægt er tryggja vöktun á umferðarmagni, hljóðvist og loftgæðum við helstu götur. Ef aukin byggð í framtíðinni leiðir til vaxandi umferðar á einstaka íbúðargötum í Þingholtum og Skólavörðuholti er mögulegt að grípa til hraðahindrandi áðgerða á viðkomandi götu, sem bæði dregur beint úr umhverfisáhrifum umferðar við götuna og beinir umferð á afkastameiri götur.

Varðandi nánari umfjöllun um áhrif aukinnar umferðar og mótvægisáðgerða er vísað til væntanlegrar umfjöllunar um sambærilegar athugasemdir við aðalskipulagstillögu og deiliskipulagstillögu NLSH.

3. Aukning byggingarmagns á byggðasvæði nr.5 og áhrif þeirrar aukningar.

Breytingin felur í sér 38 þúsund fermetra nettóaukningu atvinnuhúsnæðis á byggðasvæði nr. 5, til ársins 2024. Það er um 19% af áætlaðri heildaraukningu byggingarmagns á byggðasvæði nr. 5 til ársins 2024 eða um 2,6% af heildaraukningu atvinnuhúsnæðis í Reykjavík á sama tímabili. Í samhengi svæðisskipulagsins er þessi aukning atvinnuhúsnæðis á byggðasvæði nr. 5, um 1,3% af heildaraukningu fyrir allt höfuborgarsvæðið til ársins 2024. Þetta undirstrikar að áhrif breytingarinnar eru óveruleg í heildarsamhenginu og fyrst og fremst staðbundin.

Varðandi nánari umfjöllun um áhrif aukins byggingarmagns er vísað til væntanlegrar umfjöllunar um sambærilegar athugasemdir við aðalskipulagstillögu og deiliskipulagstillögu NLSH.

4. Þéttleiki byggðar á lóð NSLH (of mikið byggingarmagn), áhrif á nærliggjandi byggð og samræmi við *Menningarstefnu í mannvirkjagerð* (ríkisins).

Svæðisskipulag gefur einvörðungu almennar heimildir um byggingarmagn í hinu stóra samhengi, sbr. afmörkun svokallaðra byggðasvæða í gildandi svæðisskipulagi. Svæðisskipulagið fjallar því ekki um þéttleika byggðar á einstökum lóðum, t.a.m. lóð NLSH. Byggingarheimildir fyrir byggðasvæði nr. 5 í svæðisskipulagstillögu taka þó að sjálfstöðu tillit til fyrirliggjandi áforma um uppbyggingu á lóð NLSH (möguleg uppbygging til ársins 2024), en fela einnig í sér mögulega uppbyggingu á t.d. svæði Háskólans í Reykjavík, Hlíðarendasvæðinu og flugvallarsvæðinu, sbr. stefna svæðis- og aðalskipulags þar um. Form og nánari útfærsla uppbyggingar á einstökum reitum er að sama skapi ekki viðfangsefni svæðisskipulags og því ekki forsendur til að leggja mat á samræmi mögulegrar uppbyggingar

við markmið ríkisins um *Menningarstefnu í mannvirkjagerð* eða samræmi uppbyggingar við nærliggjandi byggð í Þingholtum og Skólavörðuholti.

Rétt er þó að undirstrika það að samkvæmt aðal- og svæðisskipulagi er gert ráð fyrir þéttri blandaðri byggð í Vatnsmýri og eðlilegt er að þéttleiki byggðarinnar sé mestur næst núverandi stofnbrautum og fyrirhuguðum stofnbrautum. Lóð NLSH er því svæði sem ber töluvert meira byggingarmagn en mörg önnur svæði (sjá lið 1 að ofan).

Að öðru leyti er vísað er til væntanlegrar umfjöllunar um samhljóða athugasemdir við aðalskipulagstillögu og deiliskipulagstillögu NLSH.

4. Áfangaskipting uppbyggingar á áhrif á ásýnd svæðis til langs tíma

Í athugasemd nr. 8 (sjá lista) er lýst yfir áhyggjum vegna óvissu um framkvæmdatíma uppbyggingar og að líkur séu á að svæðið verði hálfbyggt til langs tíma, sem samræmist illa áformum Reykjavíkurborgar um þéttingu byggðar vestan Snorrabrautar. Svæðisskipulagið setur ekki fram nákvæmar áætlanir um tímasetningu uppbyggingar og bindandi byggingarheimildir einstakra byggðarsvæða eru í raun eingöngu bundnar við skipulagstímabilið í heild sinni. Svæðisskipulagið hefur því takmörkuð áhrif á tímasetningar eða framkvæmdahraða.

Að öðru leyti er vísað er til kynningargagna vegna deiliskipulagstillögu NLSH og væntanlegrar umfjöllunar um framkomnar athugasemdir við þá tillögu.

6. Framboð bílastæða, aðkoma að svæði, staðsetning samgöngumiðstöðvar og framfylgd samgöngustefnu NLSH.

Athugasemdir varða ekki beinlínis efnisatriði svæðisskipulags. Vakin er athygli á að í gildandi aðalskipulagi er gert ráð fyrir samgöngumiðstöð í Vatnsmýri, sunnan Hringbrautar. Nýtt aðalskipulag fyrir Reykjavík, sem nú er í vinnslu gerir ráð fyrir að samgöngumiðstöð almenningsgangna byggist upp á lóð BSÍ.

Að öðru leyti er vísað til væntanlegrar umfjöllunar um samhljóða athugasemdir við aðalskipulagstillögu og deiliskipulagstillögu NLSH.

7. Jarðvegsdýpi á lóð NLSH.

Athugasemd varðar ekki efnisatriði svæðisskipulagstillögu. Vísað er til væntanlegrar umfjöllunar um samhljóða athugasemd við aðalskipulagstillögu og deiliskipulagstillögu NLSH.

8. Skipulag heilbrigðisþjónustu, fermetraþörf nýs spítala, umfang fjárfestingar, rekstrarhagræði.

Athugasemdir varða ekki efnisatriði svæðisskipulagstillögu. Vísað er til væntanlegrar umfjöllunar um samhljóða athugasemdir við deiliskipulagstillögu NLSH, sjá ennfremur umfjöllun og aðgengilegar skýrslur á www.nyrlandspitali.is.