

Hafnarfjarðarkaupstaður
Skipulagsfulltrúi
Strandgata 6
220 Hafnarfjörður

Reykjavík, 22. júní 2020

Tilvísun: 202006034 / 3.2

Efni: Lýsing fyrir breytingu á aðalskipulagi vegna hafnarsvæðis H1 og H2

Hafnarfjarðarbær hefur, með erindi dags. 5. júní 2020, óskað umsagnar Skipulagsstofnunar um lýsingu, dags. 15. maí 2020, vegna breytingar á aðalskipulagi, sbr. 1. mgr. 30. gr. skipulagslaga.

Viðfangsefni fyrirhugaðrar skipulagstillögu er í meginatriðum að marka stefnu um miðsvæði á hafnarsvæði H2 (Flensborgarhöfn) og á hluta hafnarsvæðis H1 (Suðurhöfn) með áherslu á blandaða landnotkun þjónustu, atvinnustarfsemi og íbúðarbyggðar.

Skipulagsstofnun hefur farið yfir framlögð gögn og bendir á eftirfarandi atriði við mótun tillögu og umhverfismat hennar.

Lýsing fyrir breytingu á aðalskipulagi

Í erindi Hafnarfjarðarkaupstaðar kemur fram að lýsingin hafi verið samþykkt í skipulags- og byggingarráði og í hafnarstjórn 19. maí og í bæjarstjórn 27. maí 2020. Í lýsingu kemur fram að afmörkun skipulagssvæðisins byggi á rammaskipulagstillögu Flensborgarhafnar og Óseyrarsvæðis og enn fremur að 5. febrúar sl. hafi bæjarstjórn, að tillögu skipulags- og umhverfisráðs, samþykkt „tillögu að rammaskipulagi Flensborgarhafnar og Óseyrarsvæðis, dags. 23. janúar 2020 og að hún skuli hljóta meðferð sem rammahluti við endurskoðun aðalskipulags 2020 í samræmi við 4. mgr. 28. gr. skipulagslaga nr. 123/2010“. Í kafla um viðfangsefni skipulagsgerðarinnar er aftur vísað til ákvörðunar bæjarstjórnar um að rammaskipulagið skuli útfært sem rammahluti aðalskipulags við endurskoðun aðalskipulagsins. Af þessu má ráða að fyrirbyggjandi skipulagstillaga sé til að framfylgja ákvörðun bæjarstjórnar um gerð rammahluta aðalskipulags samkvæmt skipulagslögum.

Í skipulagstillögunni þarf að skýra af hverju ákveðið er að fara með gerð rammahlutans sem afmarkaða breytingu á aðalskipulagi í stað þess að vinna hann samhliða endurskoðun á aðalskipulaginu eins og áður var áformað.

Líkt og fram kemur hér að ofan byggir afmörkun skipulagssvæðisins á sömu afmörkun og rammaskipulag Flensborgarhafnar og Óseyrarsvæðis. Á bls. 7 í lýsingu er afmörkun skipulagssvæðisins sett sýnd á skýringarmynd. Skipulagsstofnun bendir á að ósamræmi er á milli afmörkunar á skipulagssvæðinu eins og hún er sýnd á skýringarmyndar í lýsingu annars vegar og á skýringarmynd af afmörkun skipulagssvæðisins eins og hún er sýnd á bls. 12 í rammaskipulaginu hins vegar. Í skipulagstillögunni þarf að vera skýrt hver afmörkun skipulagssvæðisins er.

Viðfangsefni skipulagstillögunnar

Skipulagssvæðið afmarkast af Cuxhavengötu, Hvaleyrarbraut og Suðurgötu og Strandgötu og er viðfangsefni skipulagsgerðarinnar að breyta landnotkun á hluta Suðrhafnarinnar í miðsvæði þar sem gert verði ráð fyrir blandaðri landnotkun þjónustu, atvinnustarfsemi og íbúðarbyggðar

Staðhættir og forsendur

Í 2. kafla eru tilgreindar forsendur skipulagsgerðarinnar og í því samhengi er vikið að gildandi aðalskipulagi hvað varðar Suðrhöfnina og einnig að rammaskipulagi Flensborgarhafnar og Óseyrarsvæðis, vegna áforma um breytingu á landnotkun og þéttingu byggðar.

Hluti skipulagssvæðisins er þegar byggt sem hafnarsvæði og þar er ýmis konar starfsemi í gangi en í lýsinguna vantar alfarið upplýsingar um hvað verður um þær byggingar og þá starfsemi sem fyrir eru á svæðinu. Þá vantar að gera grein fyrir hvort einhverjar byggingar á svæðinu njóti verndar samkvæmt lögum um menningarmínjar. Í skipulagstillögunni þarf að gera grein fyrir þessum mannvirkjum og starfsemi og hvernig fyrirhugað er að standa að umbreytingum á svæðinu, þ.m.t. hvernig og hvenær áformað er að leggja af núverandi starfsemi og hefja uppbyggingu.

Jafnframt þarf að gera grein fyrir hvernig tryggt verður að ný landnotkun á svæðinu hamli ekki áframhaldandi hafnarstarfsemi á aðliggjandi hafnarsvæði Suðrhöfn (H1) og einnig hvernig gætt verði að búsetugæðum nýrra íbúða og fyrirtækja þannig að þau verði ekki fyrir óþægindum af þeirri hafnarstarfsemi, svo sem vegna lykta, hávaða eða óþrifnaðar.

Að mati stofnunarinnar þarf í þessu samhengi jafnframt að huga að ákvæðum hafnalaga og laga um siglingavernd og hvaða áhrif reglugerð um framkvæmd siglingaverndar nr. 265/2008 og verndaráætlun fyrir Hafnarfjarðarhöfn, ef slík liggur fyrir, hefur á breytt skipulag svæðisins. Það varðar ekki síst þær takmarkanir sem ákvæði um siglingavernd getur sett umferð til og frá hafnarsvæðinu í gegnum skipulagssvæðið og aðgengi almennings til og frá hafnarbakkanum, t.d. þar sem ráðgert er að skemmtiferðaskip leggi að.

Rammahluti aðalskipulags

Að mati Skipulagsstofnunar á vel við að útfæra svo umfangsmikla breytingu í rammahluta aðalskipulags. Með því gefst tækifæri til að skoða með nákvæmari hætti það sem fyrir er og undirbyggja með markvissari hætti hvernig staðið verður að umbreytingu á svæðinu í samvinnu við hagsmunaaðila.

Áformuð er umfangsmikil breyting á ásjón svæðisins og starfsemi í hjarta bæjarins. Það gefur tilefni til að marka með nákvæmari og skýrari hætti en almennt er gert í heildstæðu aðalskipulagi, stefnu um blöndun landnotkunar, samgöngu- og þjónustukerfi og síðast en ekki síst um umfang og yfirbragð byggðar. Við gerð rammahluta aðalskipulags þarf þó samhliða að taka mið af stefnu gildandi aðalskipulags um byggðaþróun og landnotkun í sveitarfélaginu í heild sinni. Þá er tilefni til að taka mið af þeim áherslum sem settar eru fram í drögum að lýsingu sem hafa verið til umfjöllunar í stjórnkerfi bæjarins þó lýsingin hafi ekki verið kynnt skv. 1. mgr. 30. gr. skipulagslaga.

Í framangreindu rammaskipulagi, dags. 23. janúar 2020, sem samþykkt var í skipulags- og byggingarráði, hafnarstjórn og bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar í upphafi árs, er gerð skýr grein fyrir þeirri framtíðarsýn og áherslum sem liggja að baki hugmyndum að uppbyggingu á skipulagsvæðinu. Skipulagsstofnun bendir á að í skipulagstillögunni þarf að taka upp með skýrum hætti þá sýn og nálgun sem samþykkt rammaskipulagið markar stefnu um og setja fram áherslur og skipulagsákvæði til leiðbeiningar fyrir gerð deiliskipulags.

Skilgreining landnotkunar

Samkvæmt lýsingunni er gert ráð fyrir að skilgreina landnotkun svæðisins sem miðsvæði með það að markmiði að blanda byggð og landnotkun. Stofnunin telur að ekki eigi við að skilgreina svæðið í

heild sinni sem miðsvæði, sbr. einnig skilgreiningu á landnotkunarflokknum miðsvæði í gr. 6.2 skipulagsreglugerð. Þegar blanda á byggð er mikilvægt að skýrt sé hvað er ríkjandi landnotkun á viðkomandi svæði og á forsendum hvaða notendahóps/starfsemi heimila á annars konar notkun, t.d. með því að blanda atvinnustarfsemi inn í íbúðarhverfi. Í ljósi þessa er í skipulagsreglugerð kveðið á um að ef gert er ráð fyrir landnotkun á sama reit sem fellur undir fleiri en einn landnotkunarflokk, að þá á að skilgreina þann landnotkunarflokk sem er ríkjandi fyrir reitinn en umfang annarrar landnotkunar á að skilgreina í skilmálum.

Óseyrarhverfi

Samkvæmt rammaskipulaginu er gert ráð fyrir að í Óseyrarhverfinu rísi „þétt byggð með fjölbreyttum búsetuúrræðum og grænum inngörðum“. Að mati Skipulagsstofnunar á við að skilgreina landnotkun á þessum reit sem íbúðarbyggð. Í almennum skilmálum þarf að setja skipulagsákvæði um hvers konar atvinnustarfsemi er heimil innan svæðisins og hvar og/eða við hvaða aðstæður. Í þessu samhengi má benda á að í 11. kafla rammaskipulagsins eru settir fram skilmálar um blöndun starfsemi á einstökum þróunarreitum innan svæðisins.

Skýra þarf hvað felst í „fjölbreyttum búsetuúrræðum“ og setja skipulagsákvæði eftir því sem við á. Í því samhengi er minnt á markmið 5.2 í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins um að á nýjum uppbyggingarsvæðum verði lögð áhersla á að fjölga valkostum um íbúðagerðir og eignarform. Í skipulagstillöggunni þarf að gera grein fyrir hvornig þessu markmiði er mætt.

Fornubúðir

Í Fornubúðum er áformuð „þétt byggð og blönduð starfsemi, atvinnu- og skrifstofuhúsnæði, hótél- og veitingahús, rannsóknar- og menntastofnanir ásamt aðstöðu fyrir farþegaskip“.

Stofnunin minnir á að með aðalskipulagsbreytingu sem tók gildi 15. janúar 2019 var almennum ákvæðum fyrir hafnarsvæðin breytt í þá veru að auk hefðbundinnar hafnarstarfsemi væri heimilt að gera ráð fyrir öðrum fyrirtækjum og stofnunum sem tengjast höfn, útgerð, hafrannsóknnum og öryggismálum sjófarenda. Jafnframt var veitt heimild til að í deiliskipulagi væri gert ráð fyrir fjölbreyttari landnotkun, svo sem þjónustu- og menningarstarfsemi. Með aðalskipulagsbreytingunni voru heimildir til starfsemi á hafnarsvæðinu rýmkaðar verulega umfram það sem almennt er heimilt á hafnarsvæðum. Að mati stofnunarinnar getur fyrirhuguð starfsemi í Fornubúðum fallið undir almenn ákvæði aðalskipulagsins fyrir hafnarsvæðin, þ.e. eins og þau eru sett fram í breytingunni sem tók gildi í janúar 2019 og því á ekki við að breyta landnotkunarskilgreiningu Fornubúðar-svæðisins.

Það á hins vegar við skilgreina nýjan landnotkunareit fyrir svæðið og auðkenna með heiti, bókstaf (H) og hlaupandi tölu með hliðsjón af tölusetningu núverandi hafnarsvæða, sbr. einnig gr. 6.1. Fyrir hafnarsvæðið í Fornubúðum þarf jafnframt að setja nákvæmari skipulagsákvæði um fyrirhugaða starfsemi með hliðsjón af almennum ákvæðum gildandi aðalskipulags og áformum rammaskipulagsins um blöndun byggðarinnar. Áréttað er að við mótun stefnu um svæðið þarf að huga að reglum og fyrirmælum um hafnarvernd/siglingavernd, t.d. vegna komu skemmtiferðaskipa.

Flensborgarhöfn

Í Flensborgarhöfn, þar sem Íshúsið og Slippurinn eru til húsa í dag, er samkvæmt rammaskipulaginu gert ráð fyrir smágerðri starfsemi, veitingasölu, menningarstarfsemi og íbúðum á efri hæðum. Miðað við fyrirhugaða starfsemi getur landnotkunarskilgreiningin miðsvæði átt við á þessum reit með nákvæmari skipulagsákvæðum um fyrirhugaða uppbyggingu, að mati Skipulagsstofnunar.

Í lýsingu segir að það sé ekki stefnt að því að svæðið verði annar miðbær í samkeppni við gamla miðbæinn. Ef það er markmið sveitarstjórnar að styðja við og viðhalda starfsemi og mannlífi í

gamla bænum þarf að mati stofnunarinnar setja stefnu og skipulagsákvæði þar að lútandi í aðalskipulagi sveitarfélagsins.

Tengsl við aðrar áætlanir

Í lýsingu eru tilgreind stefnumið sem talin eru eiga við skipulag hafnarsvæðisins. Í skipulagstillögunni þarf að gera grein fyrir hvernig skipulagstillagan styður við þessi stefnumið Landskipulagsstefnu 2015-2026. Bent er á að nýta má markmiðin sem viðmið í umhverfismati skipulagstillögunnar.

Í umfjöllun um tengsl við aðrar áætlanir er vikið að svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins „Höfuðborgarsvæðið 2040“ og segir að áformuð skipulagsbreyting sé í samræmi við það. Í skipulagstillögunni þarf að gera grein fyrir hvernig tillagan styður við tilgreind markmið.

Samkvæmt svæðisskipulaginu á að tryggja að sjávarútvegur geti þróast áfram sem grunnatvinnugrein með því að festa í sessi hlutverk fiskihafna og ýta undir nýsköpun í greininni. Hafnarfjarðarhöfn er skilgreind sem fiskihöfn í svæðisskipulaginu. Stofnunin bendir á að gera þarf grein fyrir hvernig tillagan styður við aðgerð 3.1.7 í svæðisskipulaginu um að sveitarfélög tryggi að fiskvinnsla og önnur hafnsækin starfsemi hafi nægt landrými við helstu fiskihafnir. Óskyldri starfsemi verði beint á samgöngu- og þróunarást eftir því sem við á.

Með skipulagstillögunni er áformuð veruleg fjölgun íbúða í sveitarfélaginu. Í Húsnæðisáætlun 2018-2026 fyrir Hafnarfjarðarbæ segir: „Sú uppbygging sem er áætluð í aðal- og deiliskipulagi mætir væntri íbúðaþörf skv. spá Hagstofu Íslands [til 2030] og rúmlega það.“ Meta þarf og gera grein fyrir hvernig fyrirhuguð skipulagsáform falla að húsnæðisáætlun sveitarfélagsins og hvort skipulagstillagan muni leiða til breytingar á forgangsröðun á áfangaskiptingu uppbyggingar í sveitarfélaginu.

Stefna um umfang og yfirbragð byggðar

Með það að markmiði að fylgja eftir ákvörðun bæjarstjórnar um að leggja rammaskipulag Flensborgarhafnar og Óseyrarsvæðis til grundvallar rammahluta aðalskipulags fyrir svæðið, þarf eftir því sem við á, að taka upp skilmála rammaskipulagsins til leiðbeiningar fyrir nánari útfærslu deiliskipulagsáætlana á svæðinu. Það á t.d. við um stefnu um umfang og yfirbragð á áherslusvæðunum þremur, Flensborgarhöfn, Óseyrarhverfi og Fornubúðir, samgöngukerfi og stefnu um bílastæði og ekki síst stefnu um gæðamarkmið fyrir byggð og almenningsrými. Í því samhengi er bent á skilmála og hönnunarleiðbeiningar í 10. kafla rammaskipulagsins hvað varðar byggingarmagn, hámarkshæðir húsa, uppbrot bygginga, starfsemi o.fl.

Til að tryggja að uppbygging og umbreyting í Suðrhöfninni styðji við ákjósanlega byggðaðróun í sveitarfélaginu í heild sinni, mælir Skipulagsstofnun með að sett verði fram skýr áfangaskipting fyrirhugaðrar uppbyggingar í Suðrhöfninni og að sú áfangaskipting sé skoðuð í samræmi við fyrirhugaða uppbyggingu á öðrum svæðum í bænum.

Umhverfismat

Gera þarf grein fyrir áhrifum af fyrirhugaðri uppbyggingu íbúða og atvinnuhúsnæðis á samfélag með áherslu á áhrif á núverandi miðbæjarstarfsemi og áform um byggingu íbúða á öðrum svæðum í bænum. Þá þarf jafnframt að meta áhrif fyrirhugaðrar uppbyggingar á áframhaldandi hafnarstarfsemi vestar á hafnarsvæðinu og öfugt, þ.e. áhrif af hafnarstarfseminni og umferð til og frá höfninni á búsetugæði á skipulagssvæðinu. Að öðru leyti er minnt á ákvæði gr. 4.4.1 í skipulagsreglugerð um umhverfismat við gerð aðalskipulags.

Kynning og samráð

Í 5. kafla lýsingar er stiklað á stóru hvað varðar kynningu og samráð. Stofnunin bendir á að fyrirhuguð skipulagsáform munu fela í sér verulega breytingu á yfirbragði byggðar og bæjarmyndar í hjarta bæjarins og varða hagsmuni margra. Skipulagsstofnun er kunnugt um að

rammaskipulagið hafi verið kynnt íbúum bæjarins á opnum fundi í lok árs 2019. Nú er hins vegar hafið formlegt skipulagsferli sem hefur bæði áhrif á réttindi og skyldur sveitarfélagsins og hagsmunaaðila. Því er mikilvægt að við mótun skipulagstillögunnar verði haft viðtækt samráð við íbúa og aðra hagsmunaaðila.

Stafrænt skipulag

Frá og með 1. janúar 2020 á að vinna skipulagsáætlanir stafrænt, þ.e. í landfræðilegu upplýsingakerfi þar sem staðbundin skipulagsákvæði eru sett fram sem landupplýsingar. Það mun eiga við um fyrirhugaða vinnu við endurskoðun á aðalskipulagi fyrir Hafnarfjarðarbæ. Ef það er ætlunin að rammahluti aðalskipulags fyrir Flensborgarhöfn og Óseyrarsvæðið verði hluti af endurskoðuðu aðalskipulagi fyrir sveitarfélagið, þegar fram í sækir, mælir stofnunin með að rammahlutinn verði unnin í landfræðilegu upplýsingakerfi. Með því má vinna sér í hagin þegar rammahlutinn verður tekinn upp í endurskoðuðu aðalskipulagi síðar meir.



Hafdis Hafliðadóttir

