

# AÐALSKIPULAG REYKJAVÍKUR 2010-2030

## Kirkjusandur – miðsvæði M6b (reitur 27, þróunarsvæði nr. 44)

Fjöldi íbúða

Magn atvinnuhúsnæðis

## Verklýsing vegna breytingar á aðalskipulagi

Lögð fram sbr. 1. mgr. 30. gr. skipulagslaga nr. 123/2010



**Reykjavíkurborg**  
Umhverfis og skipulagsvið

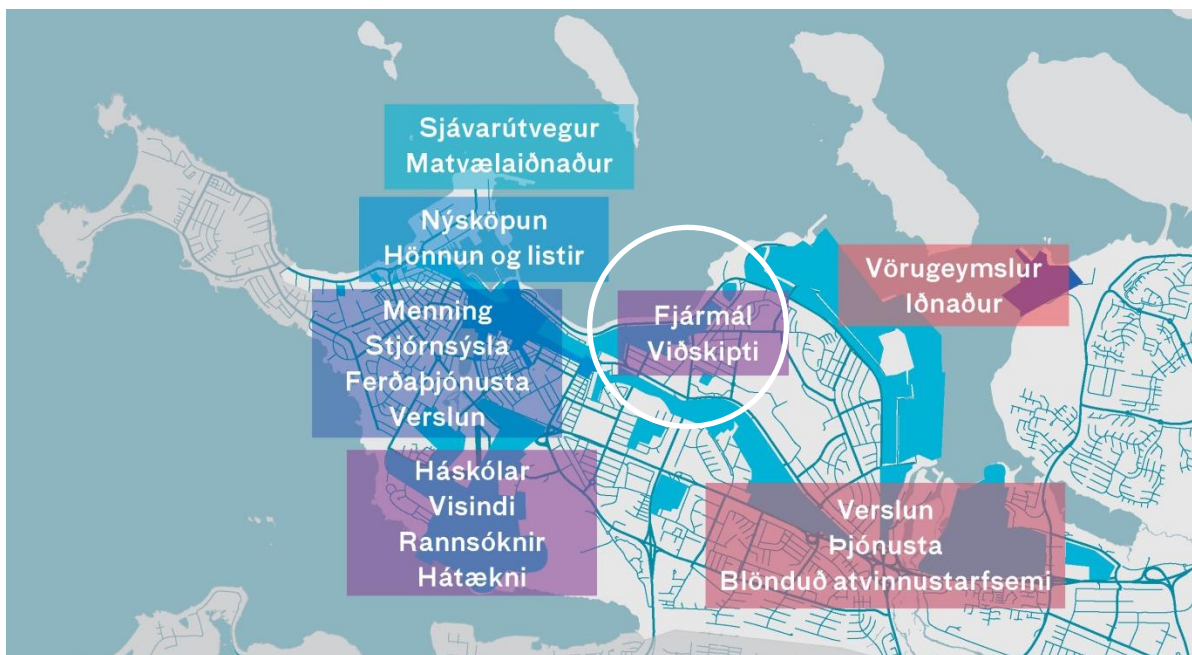
**Breyting nr.3**  
Janúar 2015

## Efnisyfirlit

1	Kirkjusandur. Nógildandi stefna og skilgreiningar.....	3
2	Hverju á að breyta? Forsendur breytingar .....	5
2.1	Megin forsenda breytingar - framfylgd húsnaðisstefnu aðalskipulagsins .....	5
2.2	Atriði sem verða til skoðunar við mótun aðalskipulagsbreytingar?.....	7
3	Viðmið við mat á tillögu - umhverfisáhrif og samræmi við markmið.....	7
4	Samræmi við svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins.....	8
5	Samráð og kynningar.....	9
6	Umsagnaraðilar .....	9

# 1 Kirkjusandur. Núgildandi stefna og skilgreiningar

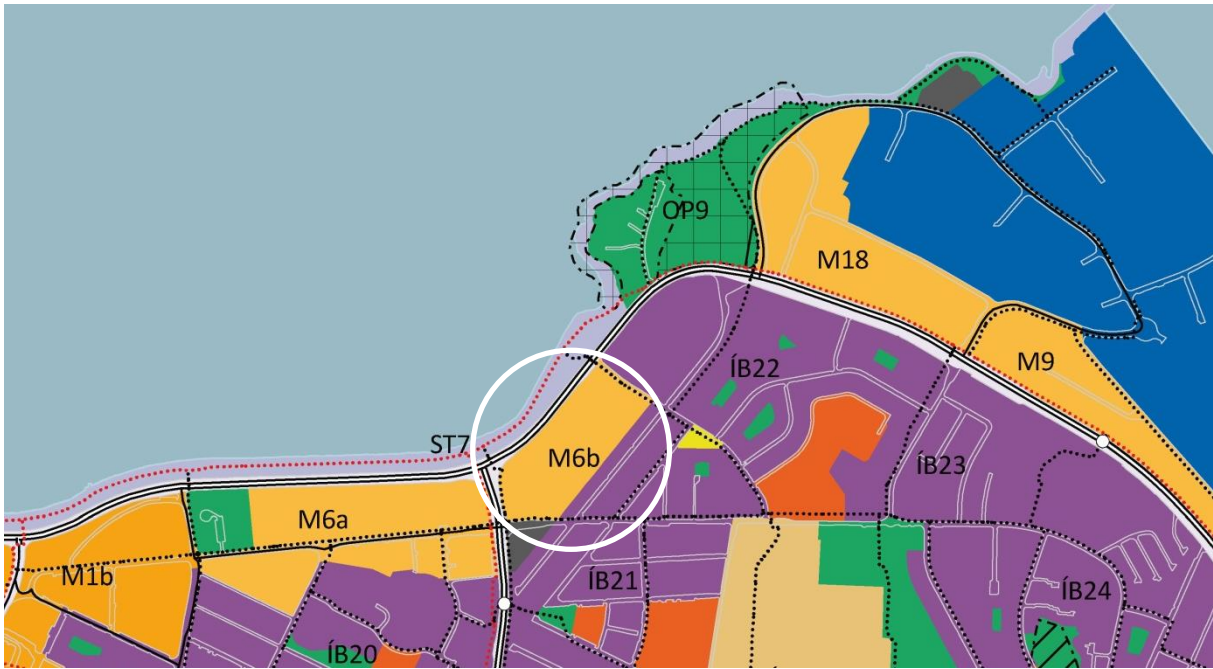
Samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 (AR2010-2030) er lögð áhersla á uppbyggingu á sviði fjármála og viðskipta við Borgartúnið og á Kirkjusandi (sjá 1. mynd). Það er í takt við þróun undanfarinna ára á Borgartúnssvæðinu. Í kaflanum Skapandi borg segir varðandi forgangsröðun atvinnusvæða (bls. 55, AR2010-2030): „Ljúka þarf uppbyggingu á sérhæfðum svæðum eins og Borgartúni áður en ráðist verður í skipulag nýrra atvinnukjarna fyrir skrifstofur. Miklir möguleikar eru á að skapa sterka atvinnukjarna í Skeifunni og á Höfðunum, sem tengjast þróunarsnum Örfirisey – Keldur þegar til lengri tíma er litið.“ (bls. 55). Í AR2010-2030 er því gert ráð fyrir að Borgartúnið og Kirkjusandur, verði lykil uppbyggingarsvæði fyrir skrifstofuhúsnæði á komandi árum í Reykjavík. Borgartúnið er eftirsóttasta skrifstofuhverfið á höfuðborgarsvæðinu í dag. Til að viðhalda stöðu þess er mikilvægt að skilgreina frekari uppbyggingarmöguleika með gæði byggðar að leiðarljósi, bæði við Borgartúnið sjálft og á því svæði meðfram sjávarsíðunni sem kemur í framhaldi þess, Kirkjusandi.



1. mynd. Sérhæfing atvinnusvæða. Samkvæmt stefnu aðalskipulagsins er gert ráð fyrir að Borgartúnið og Kirkjusandur verði lykilsvæði í þróun atvinnustarfsemi á sviði fjármála og viðskipta (hluti myndar 1, bls. 55 í AR2010-2030)

Í samræmi við ofangreint það fær Borgartúnssvæðið og Kirkjusandur sameiginlega skilgreiningu (bls. 60 í AR2010-2030):

„Borgartún (M6a), Kirkjusandur (M6b). Fjármál og viðskipti (M6). Einkum gert ráð fyrir skrifstofum á sviði fjármála, ráðgjafar og stjórnsýslu. Stofnanir og þjónusta tengd þessari starfsemi, s.s. hótél, veitingastarfsemi og sérhæfð þjónusta er heimil. Íbúðir eru heimilar á þessum svæðum, einkum á efri hæðum bygginga. Óheimilt er að reka matvöruverslanir á svæðunum nema það sé sérstaklega tekið fram í deiliskipulagi að það sé heimilt.“



**1. mynd. Landnotkun samkvæmt þéttbýlisupprætti. Væntanleg breyting tekur til Kirkjusands sem merktur er sem miðsvæði M6b. Í Aðalskipulaginu 2010-2030 er lögð áhersla á að hvert miðsvæði hafi ákveðnu hlutverki að gegna í þróun borgarinnar fyrir atvinnustarfsemi og þjónustu (sjá bls. 58-60).**

Á Kirkjusandi (M6b) er magn atvinnuhúsnæðis áætlað 65.000 m<sup>2</sup> (nettóaukning) fyrir fullbyggt svæði, en í Borgartúni (M6a) er viðbótar magn atvinnuhúsnæðis áætlað 78.000 m<sup>2</sup>.<sup>1</sup>

Í væntanlegri breytingartillögu er ekki gert ráð fyrir því að hverfa frá ofangreindri stefnumörkun og almennum markmiðum um Kirkjusand (M6b) sem mikilvægt atvinnusvæði fyrir skrifstofur og tengsl þess við Borgartúnið (M6a). **Væntanleg breytingartillaga snýr einkum að því að endurskilgreina mögulegan fjölda íbúða á svæðinu (sjá nánar kafla 2).**

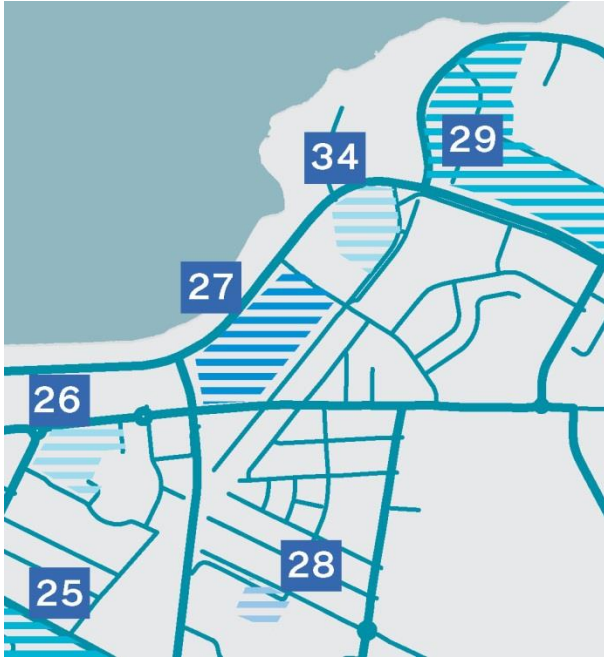
Í gildandi aðalskipulagi er gert ráð fyrir íbúðum á Kirkjusandi, sbr. framgreind skilgreining. Þar sem fjöldi þeirra er verulegur er svæðið skilgreint sem sérstakur þéttingarreitur fyrir íbúðir. Samkvæmt gildandi stefnu er gert ráð fyrir 150 almennum íbúðum á svæðinu og allt að 180 ef vikmörk fyrir einstök svæði eru nýtt<sup>2</sup> (sjá 13 mynd, bls. 42-43 í AR2010-2030).

Í aðalskipulaginu eru sett viðmið um það hvenær heimilt er að hefja uppbyggingu á viðkomandi svæði fyrir íbúðarbyggð. Miðað er við að uppbygging íbúðarhúsnæðis á Kirkjusandi geti hafist á tímabilinu 2016-2020, sbr. mynd 13, bls. 42-43. Almennt er gert ráð fyrir að hæð íbúðarhúsa á svæðinu verði 2-5, þ.e. þeirra sem rísa næst Laugarneshverfi. Á þeim hluta svæðisins sem er nær Sæbraut er gert ráð fyrir 5-8 hæða húsum.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Aðeins hluti þessa magns mun koma til uppbyggingar fyrir 2030, sjá nánar töflu 3, bls 59 og samræmi við svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins.

<sup>2</sup> 20% vikmörk fyrir einstök svæði en 10% í heildina fyrir öll svæði.

<sup>3</sup> Sjá skilgreiningu í B-hluta aðalskipulags, bls. 245: "Þ44 Kirkjusandur. Miðsvæði (M6b). Gert ráð fyrir verslun og þjónustu, skrifstofum og íbúðum næst Laugarnesvegi. Hæðir skrifstofubygginga allt að 6-10 hæðir. Hæð íbúðarhúsnæðis 2-5 hæðir. Áætluð aukning húsnæðis um 85 þúsund fermetrar, þar af fjölgun íbúða um 100 - 150.". Sjá einnig stefnu um Hæðir húsa, mynd 10, bls.160. Einnig vikmörk á gefin hæðarviðmið í töflu á mynd 13, bls. 42-43.



2. mynd. Hluti myndar 13, bls. 42-43 í AR2010-2030, sem gefur yfirlit byggingarsvæða fyrir íbúðarbyggð. Kirkjusandur er merktur nr. 27.

## 2 Hverju á að breyta? Forsendur breytingar

Megin markmið breytingar er skapa svigrúm fyrir fjölgun íbúða á svæðinu, til að tryggja framgang húsnæðisstefnu aðalskipulagsins og til að bregðast við núverandi ástandi á húsnæðis- og leigumarkaði höfuðborgarsvæðisins. Fjölgun íbúða á svæðinu, í bland við uppbyggingu atvinnuhúsnæðis, samræmist einnig vel markmiðum aðalskipulagsins um aukna blöndun byggðar innan einstakra svæða og byggingarreita.

### 2.1 Megin forsenda breytingar - framfylgd húsnæðisstefnu aðalskipulagsins

Borgaryfirvöld hafa sett í forgang að fylgja vel eftir húsnæðisstefnu aðalskipulagsins. Húsnæðistefnan er sett í forgang vegna núverandi ástands á húsnæðismarkaði í Reykjavík og höfuðborgarsvæðinu. Leigumarkaður íbúða er óstöðugur og leiguverð hátt og almennt er takmarkað framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði. Þess vegna er sérstaklega mikilvægt að tryggja að félagslegum markmiðum húsnæðisstefnunnar verði náð. Eftirfarandi ákvæði húsnæðisstefnunnar er lykilatriði í þessu samhengi (bls. 164):

„Stefnt verði að því að allt að 25% íbúða verði miðaðar við þarfir þeirra sem ekki vilja leggja eða ekki geta lagt mikið fé í eigið húsnæði. Uppbygging slíks húsnæðis verði einkum ámiðlægum svæðum sem auðvelt er þjóna með góðum almenningsamgöngum.

Til skemmri tíma er jafnvel nauðsynlegt að setja markið enn hærra en 25% langtímaíðmið aðalskipulagsins segir til um. Það getur hinsvegar verið örðugt að tryggja framfylgd þessa markmiðs á uppbyggingarsvæðum sem er í höndum einkaaðila og þar sem þegar liggur fyrir samþykkt deiliskipulag. Því er mikilvægt að tryggja aukið framboð byggingarsvæða þar sem borgaryfirvöld geta

hlutast til með beinum hætti um gerð íbúða á svæðinu, að hluta eða öllu leyti. Jafnframt því þarf almennt að greiða fyrir skipulagsgerð til að tryggja að nægjanlegt framboð íbúðarhúsnæðis verði á komandi árum, en það er ljóst að myndast hefur töluverð uppsöfnuð eftirspurn eftir húsnæði eftir mörg mögur ár á undan.<sup>4</sup> Einkum þarf að tryggja framboð minni íbúða á miðlægum svæðum.



### 3. mynd. Hugmynd að útfærslu byggðar á Kirkjusandi til frekari mótunar í væntanlegu deiliskipulagi (ASK-arkitektar)

Kirkjusandur er svæði sem hefur miðlæga legu og bíður þess að verða deiliskipulagt í samræmi við megin markmið aðalskipulagsins. Reykjavíkurborg á auk þess töluverðan byggingarrétt á svæðinu sem mun auðvelda borgaryfirvöldum að tryggja framfylgd ofangreindra markmiða húsnæðisstefnunnar.<sup>5</sup> Við mótun frumdraga að deiliskipulagi svæðisins og í tengslum við áðurnefnda áætlanagerð borgarinnar í húsnæðismálum, hefur verið varpað fram þeirri hugmynd að fjölga íbúðum á svæðinu. Í væntanlegri aðalskipulagsbreytingu þarf að meta hvort fjölgun íbúða á svæðinu þurfi að vera á kostnað þess magns atvinnuhúsnæðis sem er áætlað á svæðinu í AR2010-2030.

<sup>4</sup> Unnið hefur verið að mati á húsnæðismarkaðnum og uppbyggingarmöguleikum í borginni að undanförunu. Það er gert í tengslum við áætlanir um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis til skemmri tíma, m.a. vegna langtíma fjárhagsáætlunar borgarinnar og vegna væntanlegra þróunaráætlana svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins. Í greinargerð með fjárhagsáætlun 2015 segir: „Byggingarmarkaðurinn á höfuðborgarsvæðinu og í Reykjavík er að taka við sér og líklegt að á árinu 2016 verði umfang uppbyggingar orðið nálægt meðaltali undanfarinna áratuga. Reikna má með töluverðri uppsveiflu í byggingu íbúðarhúsnæðis á næstu árum sem gæti náð ákveðnu hámarki á árunum 2017 til 2020. Fyrir liggur að eftirspurn eftir íbúðum hefur verið að safnast upp á undanförunum árum og tiltölulega stórir árgangar nýrra húsnæðiskaupenda og leigjenda koma að líkindum inn á markaðinn á næstu árum. Þá er ljóst að það umfram framboð á íbúðarhúsnæði sem var staðar haustið 2008 er að mestu uppuríð. Þróun næstu ára er auðvitað áfram háð óvissu um efnahagsþróun, fólksflutninga og getu fólks að kaupa eða leigja húsnæði. Óvissa um aðgerðir ríkisvaldsins á húsnæðismarkaði gerir það einnig að verkum að setja þarf frekari fyrirvarir við áætlanir um uppbyggingu. Áhugi lánastofnana, fjárfesta og verktaka á íbúðarhúsnæðismarkaðnum fer hinsvegar klárlega vaxandi, sérstaklega varðandi byggingu minni íbúða sem hafa miðlæga legu. Að því leyttinu hefur Reykjavík ákveðið forskot á húsnæðismarkaði höfuðborgarsvæðisins. Vísbendingar eru um að hlutur Reykjavíkur í uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu sé að aukast. Breytt landslag á húsnæðismarkaði skýrir að stærstum hluta aukinn áhuga á að fjárfesta í minni íbúðum á miðlægum svæðum, en eflaust hefur fjölgun ferðamanna og aukning í útleigu íbúða til þeirra einnig áhrif á vilja til fjárfestinga á miðlægum svæðum. Ljóst er að útleiga íbúða til ferðamanna hefur áhrif á húsnæðismarkaðinn og þá einkum leigumarkaðinn á miðlægum svæðum. Sú þróun eykur enn á undirliggjandi eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði í Reykjavík.“

<sup>5</sup> Sjá samning Reykjavíkurborgar og Íslandsbanka sem samþykktur var í Borgarráði þann 18. desember 2014.

## 2.2 Atriði sem verða til skoðunar við mótun aðalskipulagsbreytingar?

Eftirfarandi atriði verða tekin til skoðunar í væntanlegri breytingartillögu:

1. Fjölgun íbúða á reit nr. 27, sbr. mynd 13, bls. 42-42.. Skoða þarf mögulega fjölgun íbúða á reitnum í samhengi við skilgreiningu annarra þéttingarreita, mótun breytingartillögu vegna Vogabyggðar og ákvæða í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins. Breytingartillaga gæti því varðað fleiri þéttingarreiti, t.a.m. varðandi áætlað uppbyggingartímabil þeirra.
2. Magn atvinnuhúsnæðis á miðsvæði M6b, sbr. töflu 3, bls. 59. Sjá einnig skilgreiningu á þróunarsvæði nr. 44 í B-hluta aðalskipulags, bls. 245.
3. Önnur atriði sem koma til álita vegna mótunar deiliskipulags, s.s. varðandi stígakerfi, yfirbragð byggðar, gatnaskipulag ofl

Varðandi mögulega fjölgun íbúða á svæðinu er gengið útfrá því að hún rúmist innan viðmiða svæðisskipulags og sé í samræmi við megin markmið þess um byggðaþróun.<sup>6</sup> Miðað er við að mögulegar breytingar á aðalskipulaginu hafi ekki áhrif á umhverfi og staðhætti umfram það sem gert er ráð fyrir í nágildandi Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 og í umhverfisskýrslu þess.

## 3 Viðmið við mat á tillögu - umhverfisáhrif og samræmi við markmið

Aðalskipulagsbreytingin er ekki háð lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Hins vegar verður gerð grein fyrir helstu umhverfisáhrifum breytingarinnar skv. 12. gr. skipulagslaganna. Gerð verður ítarlegri grein fyrir umhverfisáhrifum við gerð deiliskipulags fyrir svæðið.<sup>7</sup>

Við mat á umhverfisáhrifum breytingar og athugun á samræmi hennar við megin markmið aðalskipulagsins, verður einkum horft til eftirfarandi atriða:

1. Áhrif aukins og/eða breytts byggingarmagns á samgöngur, einkum bílumferð.
2. Áhrif aukinnar umferðar, sem uppbygging leiðir af sér, á hljóðvist og loftgæði í nærliggjandi hverfum. Einnig þarf að skoða áhrif umferðar frá núverandi götum (s.s. Sæbraut og Krínglumýrabraut) á væntanlega byggð á Kirkjusandi.
3. Áhrif mögulegra breytinga á landnotkun á styrkleika Kirkjusands sem framtíðar skrifstofusvæðis í framhaldi Borgartúns.
4. Áhrif fjölgunar íbúða á núverandi skólastofnanir til skemmri og lengri tíma litið og aðrar þjónustustofnanir í hverfinu.
5. Samræmi breytingartillögu við megin markmið aðalskipulagsins í eftirfarandi köflum:
  - a. Borgin við Sundin – um forgangsroðun þéttingarsvæða og blöndun byggðar
  - b. Skapandi borg – almenn markmið um þróu og uppbyggingu atvinnusvæða
  - c. Húsnæði fyrir alla
  - d. Hæðir húsa
  - e. Gæði byggðar
  - f. Gatan sem borgarrými
6. Samræmi við stefnu svæðisskipulags um byggðaþróun á höfuðborgarsvæðinu (sjá kafla 4)

<sup>6</sup> Kirkjusandur er í jaðri landskjarna og/eða samgöngumiðað þróunarsvæði. Fjölgun íbúða á slíku svæði samræmist því vel megin markmiðum nýs svæðisskipulags.

<sup>7</sup> Meta þarf hvort vinna þurfi formlega umhverfisskýrslu með deiliskipulagi, sbr. breyting á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 138/2014, 22. desember 2014.

Ljóst er að uppbygging og þétting byggðar á Kirkjusandi samræmist almennt megin markmiðum aðalskipulagsins, s.s. um þétta og blandaða byggð, styttingu vegalengd og beyttar ferðavenjur, hagkvæma landnýtingu og endurnýtingu vannýtttra svæða og sjálfbæra þróun borgarinnar. Hversu vel uppbyggingin samræmist markmiðum aðalskipulagsins liggur í útfærslu stefunnar í deiliskipulagi.

#### **4 Samræmi við svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins**

Fyrirhuguð uppbygging á Kirkjusandi samræmist megin markmiðum svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins, s.s. varðandi landnotkun og samgöngukerfi, þéttingu og blöndun byggðar og sjálfbæra þróun.

Við mótun breytingartillögu er miðað við að möguleg fjölgun íbúða á Kirkjusandi samræmist þeim viðmiðum og markmiðum um byggðapróun sem sett eru fram í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins.<sup>8</sup> Kirkjusandur er í jaðri landskjarna samkvæmt svæðisskipulagi og að öðrum kosti samgöngumiðað þróunarsvæði. Fjölgun íbúða á svæðinu samræmist því vel megin markmiðum nýs svæðisskipulags um þéttingu byggðar og samgöngumiðaða byggðapróun.

Við framfylgd AR2010-2030 verður samræmi við svæðisskipulagið tryggt með vöktun og eftirliti, þ.e. „með árlegum aðgerðaáætlunum og uppbyggingaráætlunum“, sbr. ákvæði aðalskipulagsins (sjá mynd 13, bls. 42-43) og ákvæði svæðisskipulags um gerð þróunaráætlana til 4 ára.

---

<sup>8</sup>Hvort sem horft er til gildandi svæðisskipulags 2001-2024 (íbúðarkvóti á byggðasvæði 7-9) eða nýs svæðisskipulags. Rúmir „uppbyggingarkvótar“ eru á byggðasvæðum nr. 7-9 samkvæmt svæðisskipulaginu 2001-2024, þegar horft er til þess að möguleg vikmörk á einstökum byggðasvæðum eru 20% og að allverulegur hluti þéttingarreita á þessum svæðum mun ekki byggjast upp fyrr en eftir 2024. Ef núverandi svigrúm þrengist, t.d. vegna breytingartillögu fyrir Vogabyggð, þarf að huga að forgangsröðun annarra reita á svæðinu og færa uppbyggingu á þeim á tímabilið eftir 2024.



## 5 Samráð og kynningar

Aðalskipulagsbreytingin verður væntanlega kynnt og auglýst samhliða tillögu að deiliskipulagi svæðisins:

- Verklýsing verður kynnt og lögð til umsagnar í janúar 2015, sbr. 1. mgr. 30. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Lýsingin verður send til umsagnaraðila og gerð aðgengileg á vefsvæðum Reykjavíkurborgar. Vakin verður athygli á henni með auglýsingu í fjölmiðli.
- Drög að tillögu að aðalskipulagsbreytingu, ásamt drögum að deiliskipulagstillögu, verður kynnt sbr. 2. mgr. 30. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 7. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana, í febrúar 2015.
- Áformað er að samþykkja aðalskipulagsbreytingu, ásamt deiliskipulagstillögu, í auglýsingu í mars 2015, sbr. 3. mgr. 30. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 9. gr. laga nr. 105/2006.
- Opinber auglýsing tillögu er áætluð í apríl-maí 2015, ásamt deiliskipulagstillögu, sbr. 31 gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

## 6 Umsagnaraðilar

Umsagnaraðilar eru: Skipulagsstofnun, Vegagerðin, Skóla- og frístundasvið Reykjavíkur, hverfisráð Laugardals.