Í aðalskipulagi er sett fram stefna um þróun borgarinnar til langrar framtíðar. Í aðalskipulagi er ákveðið hvar íbúðarhverfin og atvinnusvæðin eiga að vera, hvar nýjar götur og stígar liggja og hvaða svæði verða tekin frá til útivistar.

Reykjavík er ung borg og vöxtur hennar hefur verið ör undanfarna áratugi. Megináherslan í aðalskipulagi undanfarinna ára hefur verið að skapa skilyrði fyrir áframhaldandi vöxt borgarinnar, að tryggja að borgin sé undir það búin að mæta væntanlegri fjölgun íbúa og starfa. Aðalskipulag fjallar þó ekki eingöngu um hvar megi byggja og hversu mikið, heldur einnig um mótun og yfirbragð nýrri og eldri byggðar. Hverskonar hverfi viljum við skapa? Hvaða ferðamáta viljum við styrkja? Hvaða svæði viljum við vernda? Hvernig tryggjum við umhverfisgæði og aukum aðdráttarafl borgarinnar fyrir nýja íbúa og fyrirtæki? Hvernig við getum gert Reykjavík að enn betri borg?

Nýtt aðalskipulag tekur til tímabilsins 2010-2030 og er endurskoðun á aðalskipulaginu 2001-2024. Endurskoðunin hefur staðið yfir undanfarin ár og hefur falist í margvíslegri greiningarvinnu, mati valkosta og samráði við íbúa og hagsmunaaðila (sjá nánar C5. *Samráð og vinnuferli*). Framtíðarsýnin og markmiðin sem sett eru fram í tillögunni grundvallast á þessari endurskoðunarvinnu, en byggjast einnig á áður samþykktri stefnumörkun borgarinnar í umhverfis- og samgöngumálum, svo sem Staðardagskrá 21, Samgöngustefnu, Hjólaborginni Reykjavík, Loftslags- og loftgæðastefnu Reykjavíkur og Umhverfis- og auðlindastefnu. Við mótun framtíðarsýnarinnar hefur ennfremur verið horft til Sóknaráætlunar Reykjavíkur 2020, sóknaráætlunar fyrir Ísland 20/20, vinnu við langtíma fjárhagsáætlun og mótunar atvinnustefnu fyrir borgina.

Gott samráð við íbúa og hagsmunaaðila er forsenda þess að skapa breiða sátt um aðalskipulagið. Þegar vinnan við aðalskipulagið var kynnt formlega haustið 2009 voru haldnir hugmyndafundir í öllum hverfum borgarinnar. Á þeim fundum komu fram fjölmargar hugmyndir og sjónarmið frá íbúum borgarinnar og hafa þau haft áhrif á mótun tillögunnar. Í mars og apríl 2012 voru fyrstu drög að nýju aðalskipulagi síðan kynnt fyrir íbúum borgarinnar. Haldnir voru á ný opnir fundir í öllum hverfum, kynntar megináherslur í nýja aðalskipulaginu og breytingar sem mestu skipta fyrir hvert hverfi, og hlustað eftir sjónarmiðum íbúa. Sumarið 2012 voru lögð fram fyrstu drög að heildstæðri tillögu að nýju aðalskipulagi. Á haustmánuðum 2012 voru drögin til umfjöllunar innan borgarinnar í nefndum, ráðum og öðrum borgarstofnunum. Á fyrstu mánuðum ársins 2013 voru drögin til frekari umfjöllunar í borgarráði og borgarstjórn, þar sem aðalskipulagið var rætt kafla fyrir kafla. Samhliða því var unnið að breytingum á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og hafa þær breytingar verið samþykktar af öllum sveitarstjórnum.

Aðalskipulagsvinnan hefur farið fram undir forystu stýrihóps sem skipaður er fulltrúum frá bæði meiri- og minnihluta í borgarstjórn. Í stýrihópnum voru Páll Hjaltason formaður, Elsa Hrafnhildur Yeoman, Gísli Marteinn Baldursson, Hjálmar Sveinsson, Hólmfríður Jónsdóttir, Jórunn Frímannsdóttir, Júlíus Vífill Ingvarsson, Kristín Soffía Jónsdóttir, Sverrir Bollason og Torfi Hjartarson (sjá skipan fyrri stýrihópa í C5. *Samráð og vinnuferli*).

Umhverfis- og skipulagssvið hefur yfirumsjón með verkefninu í samstarfi við önnur svið borgarinnar. Á umhverfis- og skipulagssviði komu einkum að vinnunni Ágústa Sveinbjörnsdóttir deildarstjóri deiliskipulags, Árný Sigurðardóttir heilbrigðisfulltrúi, Björn Axelsson skipulagsfulltrúi, Eygerður Margrétardóttir deildarstjóri umhverfis- og úrgangsstjórnunar, Halldóra Hrólfsdóttir skipulagsfræðingur, Haraldur Sigurðsson verkefnisstjóri aðalskipulags, Helga Björk Laxdal yfirlögfræðingur (nú skrifstofustjóri borgarstjórnar), Hermann Georg Gunnlaugsson landslagsarkitekt, Hrönn Hrafnsdóttir verkefnisstjóri umhverfis- og auðlindastefnu, Ólafur Bjarnason samgöngustjóri, Ólöf Örvarsdóttir sviðsstjóri og Þórarinn Jón Jóhannsson verkefnisstjóri landupplýsinga.

VSÓ-ráðgjöf hefur haft umsjón með umhverfismati aðalskipulagsins og gert umferðarspár. Fjölmargir ráðgjafar hafa aðstoðað við mörkun stefnu í einstökum málaflokkum. Þar á meðal voru Anna María Bogadóttir arkitekt og menningarfræðingur sem vann kaflann Miðborgin, Halldóra Vífilsdóttir arkitekt sem vann kaflann Gæði byggðar, Salvör Jónsdóttir skipulagsfræðingur sem vann kaflann Borgarbúskapur, Hjörleifur Stefánsson, Pétur H. Ármannsson, Margrét Þormar og Nikulás Úlfar Másson arkitektar og Guðný Gerður Gunnarsdóttir borgarminjavörður sem veittu ráðgjöf við undirbúning borgarverndarstefnu, Björn Guðbrandsson arkitekt sem veitti ráðgjöf við stefnu um vistvæn hverfi og vinnuhópur Skógræktarfélags Reykjavíkur sem veittu ráðgjöf við stefnumótun um borgarskógrækt (sjá nánar C5. *Samráð og vinnuferli*). Ráðgjafar frá Netspori undirbjuggu íbúafundi í hverfunum haustið 2009 og vorið 2012 og komu að fleiri þáttum í samráðsferlinu. Mörður Árnason íslenskufræðingur annaðist málfarsráðgjöf og yfirlestur.

UM VINNUFERLI OG ÁHERSLUBREYTINGAR

Ákvörðun um endurskoðun aðalskipulagsins 2001-2024 (AR2001-2024) var tekin sumarið 2006. Vinnan fór hægt af stað í byrjun en sumarið 2007 var lögð fram verkefnisáætlun endurskoðunarinnar og lýsing á því hvernig yrði staðið að umhverfismati aðalskipulagsins. Af ýmsum ástæðum gekk endurskoðunin hægar en gert var ráð fyrir og verulegar áherslubreytingar hafa átt sér stað í vinnsluferlinu (sjá nánar C5. *Samráð og vinnuferli*).

Lykilviðfangsefni endurskoðunarinnar, um staðbundna landnotkun og samgöngukerfi, eru í meginatriðum hin sömu og í upphaflegri verkefnisáætlun. Efnisleg meginbreyting felst í aukinni áherslu á þéttingu byggðar og þar með breyttri forgangsröðun svæða. Þessi áherslubreyting er í samræmi við niðurstöðu umhverfismats valkosta til ársins 2050, en því matsferli er lýst í eldri verkefnisáætlun og matslýsingu (sjá C1. *Umhverfisskýrsla*).

Önnur mikilvæg áherslubreyting felst í auknu vægi stefnumörkunar um gæði byggðar og yfirbragð. Ákveðið var að stofna fjölmarga vinnuhópa um sértæka stefnumörkun aðalskipulagsins, svo sem um gæði í manngerðu umhverfi, borgarvernd, húshæð, vistvæn hverfi, húsnæðisstefnu o.fl. (sjá C5. *Samráð og vinnuferli*). Markmiðið með þessari áherslubreytingu var að tengja betur saman stefnu aðalskipulagsins og ákvarðanir á neðri skipulagsstigum - að gera aðalskipulagið að öflugra stjórntæki.

Aðrar áherslubreytingar varða einkum vinnulag við aðalskipulagið og framsetningu þess. Þar vegur þyngst ákvörðun um ítarlegt samráð við íbúa. Það fór meðal annars fram í opnum húsum og á hugmyndaþingum í öllum tíu hverfum borgarinnar í lok árs 2009 og svo aftur á kynningarfundum vorið 2012. Þetta vinnulag við samráð leiddi til þess að ákveðið var að setja fram aðalskipulagið með mun skýrari og ítarlegri hætti fyrir hverfi borgarinnar en áður hefur tíðkast. Þá er gerð grein fyrir aðalskipulagi hvers borgarhverfis í sérstökum kafla (sjá B. *Skipulag borgarhluta*). Þessi framsetning er liður í því að færa aðalskipulagið nær íbúunum og bæta upplýsingagjöf til þeirra.

Þessar áherslubreytingar hafa gert það að verkum að endurskoðun aðalskipulagsins hefur orðið mun umfangsmeira verkefni en áformað var í upphafi. Framsetning aðalskipulagsins verður fyrir vikið mun metnaðarfyllri og tillagan felur í sér róttækar og djarfar breytingar frá stefnu AR2001-2024. Vinnan við nýtt aðalskipulag hefur dregist nokkuð á langinn af þessum sökum, sem er óheppilegt, en aukinn umfjöllunartími hefur hins vegar valdið því að áherslur og hugmyndir hafa fengið meiri yfirlegu og náð að þroskast og þróast áður en þær voru settar fram sem fullmótaðar tillögur. Endurskoðun aðalskipulagsins er líka ákveðið lærdómsferli fyrir þá sem að því koma og vinnan hefur haft mótandi áhrif á umfjöllun um einstök skipulagsverkefni og afgreiðslu þeirra á undanförnum misserum.

SAMRÆMI VIÐ SVÆÐISSKIPULAG HÖFUÐBORGARSVÆÐISINS

Þar sem sýnt var að heildarendurskoðað svæðisskipulag fyrir höfuðborgarsvæðið lægi ekki fyrir fyrr en eftir nokkur ár, var tillaga að breytingum á núverandi svæðisskipulagi 2001-2024 kynnt og afgreidd samhliða nýju aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030. Nýtt aðalskipulag nær til ársins 2030 en svæðisskipulagið verður áfram með lokaárið 2024, og er þess vegna gerð sérstök grein fyrir þróun í Reykjavík til ársins 2024, miðað við forsendur nýs aðalskipulags, og sú þróun borin saman við forsendur gildandi svæðisskipulags. Lýsing svæðisskipulagsbreytingar var samþykkt í svæðisskipulagsnefnd um mitt ár 2011. Drög að svæðisskipulagsbreytingu voru kynnt, sbr. 2. mgr. 23. gr. skipulagslaga, vorið 2013. Breytingin var samþykkt í auglýsingu snemma sumars 2013 og auglýst samhliða aðalskipulagstillögunni. Aðildarsveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu samþykktu svæðisskipulagsbreytinguna til staðfestingar í lok árs 2013.

Tillaga að nýju aðalskipulagi fyrir Reykjavík er í öllum meginatriðum í samræmi við stefnu gildandi svæðisskipulags um byggðaþróun á höfuðborgarsvæðinu. Leiðarljós um þróun byggðar eru í samræmi við stefnumörkun svæðisskipulagsins um sjálfbæra þróun, þéttingu byggðar, verndarsvæði og græna trefilinn. Áætlanir aðalskipulagsins um vöxt Reykjavíkur og höfuðborgarsvæðisins til ársins 2024 og 2030, um heildarfjölda íbúða og byggingarmagn atvinnuhúsnæðis, eru í samræmi við meginforsendur svæðisskipulagsins. Helsta breytingin felst í aukinni áherslu á þéttingu byggðar á skipulagstímabilinu, og hefur hún í för með sér breytta forgangsröðun svæða innan Reykjavíkur (sjá nánar C7. *Samræmi við aðrar áætlanir*).

Um nýtt aðalskipulag

SAMRÆMI VIÐ ÁÆTLANIR RÍKISINS

Reykjavíkurflugvöllur í samgönguáætlun ríkisins til ársins 2022

Í samgönguáætlun 2011-2022 er lögð áhersla á að Reykjavíkurflugvöllur geti áfram þjónað innanlandsflugi á fullnægjandi hátt. Í samþykktri þingsályktun er þó ekki tiltekið skýrt að Reykjavíkurflugvöllur skuli vera í Vatnsmýri. Mætti þá ætla að önnur staðsetning flugvallar á höfuðborgarsvæðinu væri ekki útilokuð. Í samgönguáætlun er einnig gert ráð fyrir að fram fari viðræður milli ríkis og borgar um framtíð flugvallarins á fyrsta tímabili áætlunarinnar. Í samgönguáætlun er ennfremur gert ráð fyrir félags- og hagfræðilegri úttekt á framtíð innanlandsflugsins.

Stefna Reykjavíkurborgar um að leggja af flugvöll í Vatnsmýri hefur legið fyrir í rúman áratug og sú staðreynd var ljós þegar undirbúningur núverandi samgönguáætlunar 2011-2022 hófst. Meginmarkmið aðalskipulagsins 2010-2030 um framtíð flugvallar í Vatnsmýri eru að mestu óbreytt frá fyrra aðalskipulagi, sbr. einnig gildandi svæðisskipulag 2001-2024 og niðurstöður samstarfsnefndar samgönguráðuneytis og Reykjavíkur um framtíð Reykjavíkurflugvallar frá 2007. Í auglýstri tillögu að nýju aðalskipulagi var gert ráð fyrir að N-S brautin í Vatnsmýri myndi víkja árið 2016. Í ljósi framkominna athugasemda og í samræmi við niðurstöður viðræðna milli ríkis og borgar var tillögunni breytt í þá veru að lokun N-S brautar frestast til ársins 2022. Aðallandnotkun í Vatnsmýri verður því flugvallarstarfsemi til ársins 2022 (sbr. mynd 2, í kaflanum Landnotkun), þ.e. út gildistíma samgönguáætlunar ríkisins. Sjá nánar samkomulag ríkis og borgar um innanlandsflug í C8. *Framfylgd*.

Frekari athugun um staðsetningu flugvallar á höfuðborgarsvæðinu er vísað til heildarendurskoðunar svæðisskipulagsins og nefndar Reykjavíkurborgar og Innanríkisráðuneytis, sbr. umrætt samkomulag.

Almenn markmið í drögum að landsskipulagi, samgönguáætlun ríkisins, loftgæðastefnu o.fl.

Aðalskipulagið 2010-2030 hefur svipuð leiðarljós og meginmarkmið og þau sem fram koma í drögum að *Landsskipulagsstefnu* um búsetumynstur og dreifingu byggðar, svo sem þessi:

... Skipulag byggðar styður við fjölbreyttan ferðamáta og greiðar og öruggar samgöngur og góð tengsl eru á milli íbúða, atvinnusvæða og náttúrusvæða. (bls. 33)

... Að skipulagi byggðar sé þannig hagað að hugað sé að hagkvæmni við uppbyggingu, viðhald og rekstur grunnkerfa. (bls. 36)

... Að skipulag byggðar stuðli að fjölbreyttum og vistvænum ferðamátum og góðum tengslum á milli íbúða og þjónustu. (bls. 36).

Aðalskipulagið mótast einnig af þeim sjónarmiðum að samfelld og þétt byggð geti stuðlað að breyttum ferðavenjum með aukinni notkun almenningssamgangna og fjölgun hjólandi og gangandi.

Þá rímar stefna aðalskipulagsins einnig vel við markmið *Samgönguáætlunar* um sjálfbærar samgöngur með breyttum ferðavenjum, eflingu hjólreiða og almenningssamgangna, styttingu vegalengda og ferðatíma og samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda. Ofangreind markmið eru forsenda þess að markmið ríkisvaldsins í *Stefnumörkun í loftslagsmálum/ Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum 2010* nái fram að ganga.

Markmið Reykjavíkurborgar í fyrirliggjandi tillögu að nýju aðalskipulagi og samþykktri Loftslags- og loftgæðastefnu samræmast vel markmiðum ríkisvaldsins á landsskipulagsstiginu. Fyrir liggur að markviss stefna um þéttingu byggðar í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu er lykilforsenda þess að verulegur árangur náist við að breyta ferðavenjum og stuðla að umhverfislega sjálfbærum samgöngum, en án árangurs á því sviði verður trauðla náð settum markmiðum í loftslagsmálum. Veigamesti þátturinn við þéttingu byggðar í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu er að losa land til uppbyggingar í Vatnsmýri með því að flytja þaðan miðstöð innanlandsflugsins. Þetta staðfesta meðal annars hagkvæmniúttektir sem gerðar voru á vegum samráðsnefndar ríkis og borgar árið 2007. (Um samræmi við aðrar áætlanir ríkisins sjá nánar C1. *Umhverfisskýrsla*.)

AFGREIÐSLA AÐALSKIPULAGSINS 2010-2030

Drög að aðalskipulagstillögu voru samþykkt til kynningar, samkvæmt 2. mgr. 30. gr. skipulagslaga, þann 24. apríl 2013 í umhverfis- og skipulagsráði Reykjavíkurborgar og send til kynningar og umsagnar hjá skilgreindum hagsmunaaðilum. Drög að tillögunni voru einnig send til nágrannasveitarfélaganna og svæðisskipulagsnefndar. Umsagnir og athugasemdir við drög að tillögunni má finna í kaflanum C6. *Umsagnir og athugasemdir*.

Tillagan var kynnt á opnum íbúafundi í Ráðhúsi Reykjavíkur hinn 30. maí 2013. Ennfremur var tillagan kynnt með margvíslegum hætti í fjölmiðlum í aðdraganda íbúafundar og á vefjum borgarinnar. Frumdrög að tillögunni höfðu auk þessi verið kynnt með víðtækum hætti í hverfum borgarinnar vorið 2012 (sjá nánar C5. *Samráð og vinnuferli*).

Tillagan var ásamt umhverfisskýrslu samþykkt í borgarstjórn, sbr. 3. mgr. 30. gr., í auglýsingu skv. 31. gr., hinn 4. júní 2013. Aðalskipulagstillagan og umhverfisskýrslan voru endurbættar, eins og kostur var, með tilliti til athugasemda umsagnaraðila og einnig með tilliti til athugunar Skipulagsstofnunar, frá 16. júlí, 2013. Athugasemdir Skipulagsstofnunar voru, ásamt öðrum umsögnum, auglýstar með tillögunni (sjá C6. *Umsagnir og athugasemdir*)

Tillagan var, ásamt umhverfisskýrslu send til Umhverfisstofnunar sbr. 3. mgr. 7. gr. laga um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006.

Aðalskipulagstillagan var auglýst samkvæmt 31. gr. skipulagslaga, samhliða viðeigandi breytingum á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024. Tillögurnar voru kynntar á tímabilinu 9. ágúst 2013 til 20. september 2013. Frestur til að gera athugasemdir rann út 20. september.

Alls bárust 206 bréf með athugasemdum á auglýsingatímanum, auk 9 umsagna umsagnaraðila (C6. *Umsagnir og athugasemdir*). Einnig liggur fyrir umsögn Umhverfisstofnunar um aðalskipulagstillöguna og meðfylgjandi umhverfisskýrslu, sbr. 3. mgr. 7. gr. laga um umhverfismat áætlana nr. 105/2010. Athugasemdirnar hafa leitt til nokkurra breytinga og lagfæringa á tillögunni (sjá yfirlit breytinga eftir auglýsingu C.6 *Umsagnir og athugasemdir*). Helstu breytingar sem gerðar eru á tillögunni að lokinni auglýsingu varða tímasetningar um landnotkun í Vatnsmýri, breytta forgangsröðun einstakra þéttingarsvæða, skýrari forsendur um mögulega uppbyggingu norðan Suðurlandsbrautar og breytta afmörkun á Græna treflinum á Kjalarnesi. Auk þess eru gerðar allnokkrar lagfæringar til að skerpa og skýra einstök stefnuákvæði. Breytingar sem gerðar eru hafa ekki áhrif á meginmarkmið eða forsendur aðalskipulagsins og breyta því ekki tillögunni í grundvallaratriðum.

Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030 var samþykkt í borgarstjórn hinn 26. nóvember 2013 og sent Skipulagsstofnun til staðfestingar. Í bréfi Skipulagsstofnunar frá 28. janúar 2014 voru gerðar athugasemdir við nokkur atriði í aðalskipulaginu. Athugasemdir Skipulagstofnunar vörðuðu einkum orðalag fyrirvara vegna landnotkunar í Vatnsmýri og stefnu um mislæg gatnamót og samræmi þeirrar stefnu við svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins. Vegna þessara athugasemda og ábendinga voru samþykktar í borgarráði hinn 6. febrúar, orðalagsbreytingar á ofangreindum fyrirvörum, auk lagfæringa á einstaka öðrum atriðum í aðalskipulaginu. Skipulagsstofnun afgreiddi aðalskipulagið til staðfestingar með bréfi þann 11. febrúar 2014.

Bréf hefur verið sent til þeirra sem gerðu athugasemdir og þeim kynnt afgreiðsla borgarstjórnar og umsögn um athugsemdir. Niðurstaða borgarstjórnar hefur ennfremur verið auglýst í fjölmiðlum.

AFGREIÐSLA AÐALSKIPULAGS REYKJAVÍKUR 2010-2030 SKV. LÖGUM NR. 105/2006. GREINARGERÐ SKV. 9. GR. UM AFGREIÐSLU ÁÆTLUNAR, TL. B. OG C.

Hvernig voru umhverfissjónarmið felld inn í áætlunina? Reykjavíkurborg felldi umhverfissjónarmið inn í skipulagsáætlunina á fjóra vegu:

i) Við mótun stefnu skipulagsáætlunarinnar sem eru Borgin við Sundin, Skapandi borg, Borg fyrir fólk og sérstaklega Græna borgin. Hluti af því er að stefna að þéttari og blandaðri byggð, stefna að minna landnámi og draga úr landfyllingum, efla vistvænar samgöngur og verndun opinna svæða.

ii) Við mótun tillagna um landnotkun, skilmála fyrir landnotkun var horft til laga og reglugerða sem snúa að umhverfi, náttúruvernd, menningarminjum og heilsu. Lög og reglur höfðu því bein áhrif á stefnumörkun skipulagsins.

iii) Höfð var hliðsjón af öðrum áætlunum og alþjóðlegum samningum sem fela í sér umhverfissjónarmið.

iv) Samhliða mótun Aðalskipulags Reykjavíkur var unnið umhverfismat í samræmi við lög nr. 105/2006. Það tryggði að litið var til umhverfissjónarmiða, og að umræður um hugsanleg umhverfisáhrif og niðurstöður þeirra voru skjalfestar, að mótuð hefur verið stefna um aðgerðir til að draga úr umhverfisáhrifum og áætlanir um eftirfylgni og vöktun í kjölfar samþykktar skipulagsáætlunarinnar.

Hvernig hliðsjón var höfð af umhverfisskýrslu og athugasemdum sem bárust við tillögu og umhverfisskýrslu? Umhverfismatið var unnið samhliða mótun aðalskipulagstillögu og því hafði það áhrif í öllu skipulagsferlinu. Hluti af því var að stuðla að því að fylgt væri þeirri stefnu sem lögð var fram. Við ákvörðun um framtíðarstefnu um þróun byggðarinnar var litið til umhverfismatsins og samanburðar á áhrifum stefnukosta. Þá höfðu niðurstöður matsvinnu áhrif á þær aðgerðir sem taldar eru upp í skipulagsgögnunum til að draga úr, vakta eða rannsaka betur á skipulagstímabilinu.

Umsagnir og athugasemdir sem bárust á kynningartíma skipulagstillögunnar sneru m.a. að hljóðvist, loftgæðum, náttúruvernd, áhrifum á fornminjar, náttúrurvá og sjónrænum áhrifum. Auk þess benti Skipulagsstofnun á ýmis atriði sem eðlilegt væri að fjalla um.

Umfjöllun í umhverfisskýrslu og athugasemdir við skipulagsgögn hafa leitt til þess að bætt var við umfjöllun í greinargerð og umhverfisskýrslu, til að skerpa frekar á upplýsingum um áhrif og efla viðbrögð við mögulegum neikvæðum umhverfisáhrifum. Þeir þættir sem breyttust vegna umhverfisskýrslu, umsagna og athugasemda voru þessir:

Hljóðvist: Bætt var við hljóðvistarkortum fyrir alla borgarhluta til að gera betur grein fyrir núverandi ástandi og mögulegum áhrifum af byggðaþróun og samgöngum. Einnig var gerð frekari grein fyrir mögulegum áhrifum vegna flugvallar í Hólmsheiði. Þá var bætt við tillögum um aðgerðir og um eftirfylgni með þróun hljóðvistar við íbúðarsvæði nærri stofnbrautum.

Loftgæði: Í umfjöllun um aðgerðir og eftirfylgni með áhrifum er vísað til viðbragðsáætlunar Heilbrigðisnefndar Reykjavíkur, sem felur m.a. í sér vöktun og viðbrögð til að draga úr neikvæðum áhrifum á loftgæði í þéttbýlinu.

Hólmsheiði. Bætt hefur verið við tillögu um áhættumat vegna fluglína um aðliggjandi vatnsverndarsvæði.

Álfsnes-sorpurðunarsvæði. Þar hefur verið bætt við skilmálum sem snúa að því að taka tillit til sjónrænna áhrifa við framkvæmdir á Álfsnesi. Þar með er gefin vísbending um þau neikvæðu umhverfisáhrif sem þarf að reyna að koma í veg fyrir eða draga úr.

Ofanflóð og sjávarflóð: Bætt var við upplýsingum og heimildum um ofanflóð og sjávarflóð. Auk þess hafa umsagnir leitt til þess að lagt er til að á skipulagstímabilinu verði unnið að frekari kortlagningu náttúruvár.

Samgöngutenging í Fossvogi. Þar hefur verið skerpt á nauðsyn þess að við frekari útfærslu á tengingunni þurfi sérstaklega að líta til vatnsskipta í voginum og sjónrænna áhrifa. Þar með er gefin vísbending um þau neikvæðu umhverfisáhrif sem þarf að reyna að koma í veg fyrir eða draga úr.

Almennt: Bætt var við umfjöllun í umhverfisskýrslu um hvern umhverfisþátt í mati á áhrifum í hverjum borgarhluta, m.a. til að gefa íbúum og hagsmunaaðilum betra yfirlit um helstu möguleg áhrif. Umfjöllun umhverfisskýrslu stuðlaði enn frekar að því að ekki væri gengið á opin svæði með útivistargildi. Einnig var bætt við umfjöllun um valkosti við þróun iðnaðar- og hafnarsvæðis á Álfsnesi.

Rökstuðningur fyrir endanlegri áætlun, í ljósi þeirra valkosta sem skoðaðir voru. Umhverfismatið leiddi í ljós að kostir þar sem gert er ráð fyrir þéttri og blandaðri byggð eru umhverfisvænni og hagkvæmari en kostir þar sem áhersla er lögð á hefðbundin úthverfi og aðskilnað íbúðarsvæða og atvinnusvæða.

Í aðalskipulagsvinnunni voru athugaðir kostir um þéttingu byggðar, hefðbundna byggð í jaðri byggðar og staðsetningu flugvallar í Vatnsmýri. Kostirnir fela í sér mismunandi útfærslu á landnotkun og þar af leiðandi hafa þeir ólík áhrif á umhverfið. Mótaðir voru nokkrir kostir og afbrigði af þeim, og voru breyturnar meðal annars flugvöllur í Vatnsmýri og landfylling við Örfirisey. Með því að móta ólíka skipulagskosti skapast grundvöllur fyrir samanburð leiða við byggðaþróun til lengri tíma og samanburð á umhverfisáhrifum þeirra. Gert er ráð fyrir að alls þurfi að byggja um 50 þúsund íbúðir á höfuðborgarsvæðinu til ársins 2050, þar af 30 þúsund íbúðir í Reykjavík. Gengið er út frá því að störfum fjölgi í takt við íbúa og alls gæti þurft 40-50 þúsund störf á höfuðborgarsvæðinu á næstu 40 árum til að halda uppi góðu atvinnustigi.

Mótaðir voru þrír meginkostir um byggðaþróun til ársins 2050 (skipulagskostir A75-100%, B50% og C25%), og felst í þeim mismunandi staðsetning íbúða sem þarf að byggja á tímabilinu og þeirra starfa sem skapast. Allir kostirnir grundvallast á sömu íbúaspánni og sömu forsendum um byggðaþróun í nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur. Umhverfismat valkosta um byggðaþróun leiðir í ljós að kostir þar sem gert er ráð fyrir þéttri og blandaðri byggð (A og B) eru mun umhverfisvænni og hagkvæmari en kostir þar sem lögð er áhersla á hefðbundin úthverfi og aðskilnað íbúðarsvæða og atvinnusvæða (C). Niðurstöður umferðarreikninga gefa vísbendingar um hvaða kostir eru umhverfisvænstir með tilliti til losunar gróðurhúsalofttegunda og orkunotkunar. Þær segja einnig til um hagkvæmni mismunandi kosta, í þjóðhagslegu ljósi, út frá samgöngukostnaði og tímasparnaði. Almennt mat á áhrifum skipulagskosta á náttúru, auðlindir, samfélag og landnýtingu gefur upplýsingar um hvort einstakir kostir valda neikvæðum umhverfisáhrifum. Í flestum þessara atriða eru niðurstöðurnar fyrir A- og B-kostina jákvæðari en fyrir C-kostina. Niðurstöður í umhverfismati skipulagskosta hafa skapað þekkingargrunn til að byggja á ákvarðanir við mótun tillögu að nýju aðalskipulagi. Við mótun tillögu þarf þó að horfa til fleiri þátta en þeirra sem tekið var á í umhverfismati kostanna. Hér skipta mestu máli staðbundin áhrif af þéttingu byggðar innan hverfanna og samræmi við almenna stefnumörkun borgarinnar um fjölbreytt húsnæðisframboð. Tillaga að nýju aðalskipulagi til ársins 2030 er fyrst og fremst grundvölluð á áhersluatriðum sem koma fram í A-kostunum.

Í kjölfar samanburðar þessum stefnukostum var skipulagstillagan í stöðugri mótun. Horft hefur verið til mismunandi útfærslu á þéttingu og samgöngumálum með hliðsjón af umhverfissjónarmiðum. Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 er gert ráð fyrir að fjöldi íbúa aukist um 25 þúsund yfir skipulagstímabilið. Aukinn íbúafjöldi kallar á breytingar með líklegum áhrifum á fjölmarga umhverfisþætti. Aðalskipulagið miðar að því að draga úr líklegum neikvæðum áhrifum af þróun borgarinnar sem og að auka gæði hennar bæði fyrir þá sem í henni búa og einnig þá sem sækja hana heim yfir styttri tíma.

Til þess að leggja mat á þarfir og áhrif samgangna voru settar fram fjórar ólíkar sviðsmyndir um líklega þróun umferðar til ársins 2030. Í tveimur þeirra er gert ráð fyrir breyttum ferðavenjum. Niðurstöðurnar sýna að valkostir sem fela í sér breyttar ferðavenjur stuðla almennt að minni umferð. Í aðalskipulaginu er því lögð áhersla á fjölbreytta og vistvænni samgöngumáta til að stuðla að breyttum ferðavenjum borgarbúa. Með þessu móti er einnig stuðlað að greiðari samgöngum eins og niðurstöður umferðarlíkansins benda til.

Stefna aðalskipulagsins um þéttingu og blöndun byggðar á m.a. að stuðla að breyttum ferðavenjum þar sem stuðst er við aðra samgöngumáta en einkabíllinn. Nái sú stefna fram að ganga er líklegt að umferð minnki almennt í borginni með jákvæðum áhrifum á hljóðvist og loftgæði. Hins vegar kunna áhrif þéttingar að stuðla að aukinni umferð frá því sem nú er til og frá þéttingarsvæðum með líklegum neikvæðum áhrifum á hljóðvist á þessum svæðum.

Þegar bornar eru saman tölurnar fyrir losun árið 2010 og árið 2030 með breyttum ferðavenjum og öllum framkvæmdum þá dregst losun gróðurhúsalofttegunda frá umferð saman um 19%. Samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda skýrist einnig að hluta til af tækniþróun.

Niðurstöður af samanburði sviðsmyndanna sýna að umferð eykst í þeim sviðsmyndum sem fela í sér óbreyttar ferðavenjur með neikvæðum áhrifum á loftgæði og hljóðvist í borginni, sem og losun gróðurhúsalofttegunda. Hins vegar sýndu niðurstöðurnar að umferð minnkar í þeim sviðsmyndum sem fela í sér breyttar ferðavenjur. Slík þróun hefur líklega jákvæð áhrif á áðurnefnda umhverfisþætti.

Stefna um aukinn þéttleika byggðar er talin ein lykilforsenda við sjálfbæra þróun borga. Þétting byggðar er almennt talin hafa jákvæð áhrif á náttúrulegt umhverfi með bættri nýtingu á borgarlandi og veldur því að minna óraskað svæði í útjaðri borga er brotið undir byggð. Við val á svæðum til þéttingar var sérstaklega litið til verndargildis, útivistargildis og mikilvægis þeirra sem búsvæða. Þétting hefur því verið skipulögð á svæðum sem flokka má sem vannýtt athafnarsvæði eða opin svæði sem hafa ekkert eða lítið útivistargildi. Þó eru 12 hektarar af opnu svæði með útivistargildi teknir undir þéttingu byggðar. Með þessari stefnu eru ný landsvæði sem brotin verða undir byggð tölvuert minni en í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024.

Skipulagsvinnan hefur haft það að leiðarljósi að draga úr mögulegum umhverfisáhrifum skipulagsins líkt og getið er í markmiðum laga um umhverfismat áætlana nr. 105/2006. Helst hefur verið dregið úr neikvæðum áhrifum á loftgæði, útivistarsvæði og landrými.

Vöktun og eftirfylgni. Eftirfylgni og vöktunar umhverfisáhrifa vegna Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030 er getið í kafla 7 í umhverfisskýrslu og töflum 7.1 og 7.2. Vöktun vegna umhverfisáhrifa nýrra framkvæmda verður ákveðin í mati á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmda og í deiliskipulagsvinnu vegna þeirra. Þá eru í umhverfismati fyrir hvern borgarhluta tilgreindar aðgerðir og vöktun. Í skipulagsvinnunni hefur verið ítrekað mikilvægi þess að fylgjast með áhrifum þéttingar og breyttra ferðamáta á hljóðvist og loftgæði.

FRAMSETNING AÐALSKIPULAGSINS OG TÚLKUN ÞESS

Aðalskipulagið og fylgigögn þess eru sett fram í þremur meginhlutum:

A-hluti. Framtíðarsýn og meginmarkmið - bindandi stefna aðalskipulagsins 2010-2030.

Í A-hluta eru kynnt bindandi stefna og markmið, sbr. skipulagsreglugerð nr. 90/2013**,** um landnotkun og byggingarmagn, þéttleika, yfirbragð byggðar, samgöngur, opin svæði, verndun og umhverfismál. Ýmsar hliðarstefnur aðalskipulags, sem ekki er endilega krafa um í skipulagsreglugerð, eru einnig hér undir. Stefnumörkun er sett fram í greinargerð, á þemakortum og á skipulagsuppdráttum, annars vegar þéttbýlisuppdrætti og hins vegar sveitarfélagsuppdrætti.

Meginmarkmið aðalskipulagsins eru sett fram í fjórum köflum: Borgin við Sundin, Skapandi borg, Græna borgin og Borg fyrir fólk. Lögð er áhersla á mismunandi þætti aðalskipulagsins í hverjum kafla en mörg helstu stefnuatriði skarast á milli kaflanna. Í meginmáli hvers kafla eru settar fram helstu forsendur stefnunnar, leiðbeinandi markmið og ýmislegt ítarefni (í ljósliðum römmum). Bindandi markmið og stefnuákvæði eru sett fram í sérstökum liðum römmum (sjá Mynd 1) og þemakort og töflur sem geyma bindandi stefnu, svo sem um byggingarmagn og byggðamynstur, skilgreiningar gatna og stíga, bílastæðareglur o.fl., eru merkt með textanum bindandi stefna.

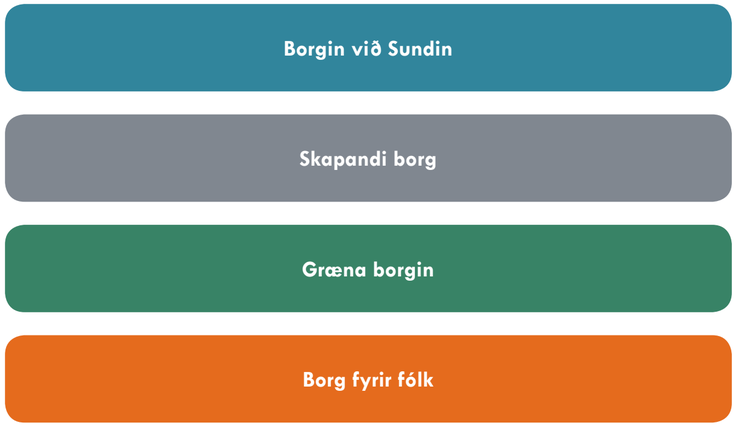
Í fimmta kafla greinargerðarinnar er að finna allar skilgreiningar landnotkunar sem settar eru fram á skipulagsuppdráttum, sérákvæði um landnotkun einstakra svæða, sértæk ákvæði um starfsemi og tímabundin stefnuákvæði. Kaflinn er í heild sinni, líkt og skipulagsuppdrættirnir, bindandi hluti aðalskipulagsins.

B-hluti. Skipulag borgarhluta - nánari lýsing stefnu og leiðbeinandi markmið fyrir hverfisskipulag.

Í B-hluta er stefnu um landnotkun og uppbyggingu í hverfum borgarinnar lýst nánar, og fram eru sett almenn markmið um eflingu borgarhluta og hverfa. Markmiðin verða útfærð og skýrð nánar í hverfisskipulagi en síðan fylgt eftir í deiliskipulagi og við hönnun og framkvæmdir. Einnig er gerð grein fyrir núverandi og fastmótaðri íbúðarbyggð. Skipulag borgarhluta er sett fram í greinargerð og á þemakortum. Ef upp kemur misræmi í stefnu milli B- og A-hluta gildir það sem sett er fram í A-hluta.

C-hluti. Fylgiskjöl, meginforsendur, umhverfisskýrsla, samráðs- og vinnuferli, afgreiðsla - til skýringar.

Í C-hluta eru ýmis stuðnings- og skýringargögn aðalskipulagsins, m.a. umhverfisskýrsla.



Mynd 1. Stefnuatriði sem sett eru fram í lituðum römmum, sbr. hér að ofan, eru bindandi hluti aðalskipulagsins, ásamt sérmerktum þemakortum og töflum, kaflanum „Landnotkun" í heild sinni og skipulagsuppdráttum.

FRAMFYLGD AÐALSKIPULAGSINS

Aðalskipulag er yfirgripsmikil áætlun sem er stefnumarkandi í fjölmörgum málaflokkum. Stefna í aðalskipulagi er bindandi fyrir skipulagsákvarðanir sem settar eru fram í hverfis- og deiliskipulagi, og við það miðast útgáfa framkvæmda- og starfsleyfa og úthlutun lóða. Stefna aðalskipulagsins er ennfremur almennur leiðarvísir við mótun og þróun byggðar, allt frá útfærslu í deiliskipulagi til hönnunar einstakra mannvirkja. Til að fylgja eftir stefnumörkun aðalskipulagsins er mikilvægt að setja fram áætlanir um leiðir að markmiðunum og nánari tímasetningu einstakra aðgerða og framkvæmda. Gert er ráð fyrir að unnin verði aðgerðaáætlun í kjölfar staðfestingar aðalskipulagsins. Í aðgerðaáætluninni verður lögð áhersla á framkvæmdir og aðgerðir sem mikilvægt er að ráðast í á næstu árum til að tryggja að lykilmarkmið aðalskipulagsins nái fram að ganga. Í áætluninni verður gefið ítarlegt yfirlit yfir framkvæmdir og aðgerðir til 4 ára í senn og almennt yfirlit yfir leiðir að markmiðum aðalskipulagsins til lengri tíma. Jafnframt verður í áætluninni stöðumat á framfylgd aðalskipulagsins. Aðgerðaáætlunina þarf að endurskoða reglulega, samhliða gerð árlegra fjárhags- og starfsáætlana, þar sem hún verður höfð til hliðsjónar. Nú þegar er farið að vinna að framfylgd einstakra þátta aðalskipulagsins, svo sem með innleiðingu húsnæðisstefnu (sjá í fylgiskjali C8), starfi nefndar um framtíðarstaðsetningu innanlandsflugvallar og gerð hverfisskipulags fyrir alla borgarhluta. Hverfisskipulagið gegnir afar mikilvægu hlutverki við að innleiða stefnu aðalskipulagsins og útfæra nánar markmið þess. Auk þess er áfram unnið með áætlanir sem styðja við markmið aðalskipulagsins svo sem Hjólaborgina, Torg í biðstöðu, aðgerðaáætlun í loftslags- og loftgæðamálum og atvinnustefnuna Skapandi borg. Jafnhliða þessu er mikilvægt að skapa öflugri gagna- og upplýsingagrunna til að fylgjast með þróun borgarinnar og tryggja þannig betri grundvöll ákvarðanatöku hverju sinni. Í þessu sambandi má benda sérstaklega á þróun á húsnæðismarkaði og reglulegt mat á íbúðarþörf á höfuðborgarsvæðinu, sbr. markmið í stefnunni Húsnæði fyrir alla, þróun í uppbyggingu hótela og gistiheimila, sbr. markmið um Miðborgina, þróun í matvöruverslun sbr. markmið í Kaupmanninum á horninu, fjölgun starfa og íbúa eftir borgarhlutum, sbr. markmið um aukið jafnvægi í dreifingu starfa, og þróun ferðavenja, sbr. markmið í stefnunni Vistvænar samgöngur. Einnig er mikilvægt að þróa aðferðir við hagrænt mat skipulagsáætlana. Uppbygging öflugri gagna- og upplýsingagrunna og reglulegt stöðumat á framfylgd aðalskipulagsins mun skapa grundvöll að raunhæfu mati þegar næst kemur að endurskoðun aðalskipulagsins.

ENDURSKOÐUN AÐALSKIPULAGS

Í 35. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, segir: Þegar að loknum sveitarstjórnarkosningum metur sveitarstjórn hvort ástæða sé til að endurskoða aðalskipulagið. Aðalskipulag er margþætt áætlun og yfirgripsmikil og því er mikilvægt þegar tekin er ákvörðun um endurskoðun að skýrt sé að hvaða þáttum aðalskipulagsins hún beinist einkum. Ennfremur er mikilvægt að rökstuðningur fyrir þeirri ákvörðun verði settur fram með ítarlegum og formlegum hætti, sbr. ákvæði skipulagslaga um gerð verklýsingar í upphafi vinnu.