

AÐALSKIPULAG REYKJAVÍKUR 2010-2030

Miðborgin

Markmið um göngugötur

Tillaga að breytingu á aðalskipulagi

Auglýsing tillögu samkvæmt 31. gr. skipulagslaga nr. 123/2010



Reykjavíkurborg
Umhverfis og skipulagsvið

Breyting nr.10c
Mars 2018
Uppfærð 25. júní 2018

Samþykktar og staðfestingarferli

Aðalskipulagsbreyting þessi sem auglýst hefur verið skv. 31. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 var samþykkt í borgarráði þann _____ 20__.

Aðalskipulagsbreyting þessi var staðfest af Skipulagsstofnun skv. 3. mgr. 32. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 þann _____ 20__.

Efnisyfirlit

1	Gildandi stefna og helstu forsendur	4
2	Tilgangur breytinga.....	5
3	Breytingartillögur	6
4	Umhverfismat og samræmi við megin markmið.....	7
5	Afgreiðslu- og kynningarferli	8
6	Viðauki.....	8

1 Gildandi stefna og helstu forsendur

Eitt af megin markmiðum Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030 er að skapa lífleg og fjölbreytileg almenningsskými í borginni og skapa meira aðlaðandi borgarbrag. Þar gegnir göturýmið lykil hlutverki, ekki síst göturými miðborgarinnar. Endurhönnun gatna með eflingu göngu og hjólríða að leiðarljósi er einnig lykilaðgerð í stefnu aðalskipulagsins um vistvænni samgöngur. Áherslan á fjölbreytt hlutverk göturýmanna og endurhönnun þeirra er sett fram í kaflanum *Gatan sem borgarrými*. Almenn markmið um eflingu miðborgarinnar, aukin gæði í almenningsskýmum hennar og aðgerðir til að auka mannlífið eru sett fram í kaflanum *Miðborgin* (adalskipulag.is). Þar kemur meðal annars fram að styrkja megi göturýmið með „sveigjanlegum göngugötum“. Stefna aðalskipulagsins, þegar hún var samþykkt í lok árs 2013, endurspeglar þær aðgerðir sem þegar voru hafnar, um eflingu torgmenningar og tímabundnar lokanir gatna í miðborginni fyrir bílumferð. Með verkefnunum *Torg í biðstöðu*, *Sumargötur* og fleiri verkefnum hefur þessum aðgerðum verið fylgt eftir. Í megin markmiðum stefnunnar *Gatan sem borgarrými* segir eftirfarandi (bls. 169): „Áfram verði unnið markvisst með þróun umhverfis gatna og torga með verkefnum eins og Torg í biðstöðu og Sumargötur (sjá einnig Miðborgarstefnu, um torg og götur miðborgar).“¹

Í aðalskipulaginu eru því nú þegar ákveðin markmið um göngugötur og skýrt að fyrir liggur almenn heimild um tímabundnar lokanir einstakra gatna í borginni, enda nái þessar lokanir einvörðungu til gatna sem skilgreindar eru sem *Aðrar götur*. Þær eru skilgreindar með eftirfarandi hætti á þéttbýlisuppdraetti: „Aðrar götur en stofn- og tengibrautir. Hér undir eru safngötur, húsagötur, vistgötur og **göngugötur**.“ Það er því innan ramma aðalskipulagsins að breyta slíkum götum í göngugötur, tímabundið sem og varanlega. Slíkar aðgerðir kölluðu ekki á breytingu á stefnu aðalskipulagsins, enda í samræmi við megin markmið þess.

Það hefur hinsvegar verið rætt um að setja þurfi skýrari stefnu í aðalskipulagið um tímabundnar lokanir gatna í borginni og mögulega varanlega lokun þeirra. Bæði er æskilegt að skerpa almenn markmið um göngugötur og útlista betur hvernig að því er staðið sé ráðist í tímabundna lokun eða varanlega lokun gatna.² Það er einnig ljóst að með vaxandi mannlífi á götunum, einkum í miðborginni, þarf að auka við það rými sem ætlað er fyrir gangandi vegfarendur.

Í verklýsingu vegna endurskoðunar stefnumörkunar um Miðborgina, dagsett í febrúar 2016 (sjá adalskipulag.is), var vikið að þessu: „Lagt verður mat á það hvort setja eigi sérstök markmið um gerð göngugatna og lokanir gatna fyrir bílumferð, tímabundið eða varanlega, í miðborginni. Skoða þarf slík markmið um lokanir gatna í samhengi við önnur ákvæði sem gilda

¹ Stuðst er við undirritaða útgáfu aðalskipulagsins, sem finna má á adalskipulag.is

² Með því verði brugðist við álitum Umboðsmanns Alþingis. Í bréfi Umboðsmanns, dagsett 4. apríl 2017 segir: „Það var jafnframt niðurstaða umboðsmanns að ákvarðanir um Sumargötur væru í eðli sínu viðfangsefni sem eðlilegt væri að mörkuð væri stefna um í aðal- eða deiliskipulagi. Í ljósi þeirra upplýsinga sem væri að finna í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að gera þá athugasemd að í því væri ekki að finna fullnægjandi grundvöll fyrir ákvörðun um „Sumargötur 2015“. Aftur á móti fengi hann ekki séð að það endurspeglar með skýrum hætti þá varanlegu stefnu sem nú hefur verið mörkuð, þar sem fyrirkomulagið Sumargötur væri fest í sessi til frambúðar.“

um viðkomandi götukafla...” Í verklýsingunni sagði enn fremur: „Þar sem um óvenju umfangsmiklar og margþættar breytingar á aðalskipulaginu er að ræða, sem þarf að gefa góðan tíma, er gert ráð fyrir þeim möguleika að breytingartillögurnar verði kynntar og afgreiddar í áföngum, eftir því sem vinnunni miðar og forsvaranlegt er að gera.“

Á grundvelli ofangreindra upplýsinga og fyrrnefndrar verklýsingar eru nú lögð fram tillaga að breytingu er varðar almenn markmið um göngugötur í borginni. Breytingartillagan felur einkum í sér endurbætur á nógildandi markmiðum aðalskipulags, þ.e. skerpingu á almennum markmiðum um göngugötur, ákveðnari skilgreiningar og kröfur um hvernig skuli staðið að framkvæmdinni, einkum þegar um varanlega lokun gatna er að ræða. Gera má ráð fyrir að framkvæmd lokana gatna beinist einkum að miðborgarsvæðinu, eins og verið hefur síðustu ár. Það er hinsvegar mikilvægt að markmið um göngugötur séu almenns eðlis í aðalskipulaginu og beinist ekki einvörðungu að miðborginni heldur að borginni í heild.

Breytingartillagan er ekki háð lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Í verklýsingu (febrúar 2016) voru sett fram viðmið við mat á einstökum breytingum og er horft til þeirra í almennt umfjöllun um umhverfisáhrif (sjá kafla 4).

Tillagan er auglýst með athugasemdum Skipulagsstofnunar og verða þær teknar til umfjöllunar að lokinni auglýsingu.

2 Tilgangur breytinga

- Að setja fram ákveðnari markmið um göngugötur í miðborg Reykjavíkur og í borginni í heild sinni.
- Stuðla að því að settar verði verklagsreglur um framkvæmd tímabundinnar lokunar gatna
- Setja viðmið um mögulega varanlega lokun gatna fyrir bílumferð

3 Breytingartillögur

Lagt er til að eftirfarandi markmiðum og ákvæðum verði bætt við bindandi stefnu í kaflanum *Gatan sem borgarrými*, (bls. 169):

„Unnið verði markvisst að endurhönnun almenningsrýma og göturýma í borginni í þeim tilgangi að efla mannlíf og bæta borgarbrag, sbr. eldri verkefni s.s. Torg í biðstöðu og Sumargötur. Þær götur sem skilgreindar eru sem *Aðrar götur* á þéttbýlisupprætti má skilgreina sem göngugötur, varanlegar eða árstíðabundnar, sbr. ákvæði hér að neðan. Áhersla verður á gerð göngugatna í miðborginni á næstu árum (sjá einnig Miðborgarstefnu, um torg og götur miðborgar).

„Götur sem er varanlega lokað fyrir bílumferð og gerðar að göngugötum árið um kring, skal tilgreina í deiliskipulagi. Settar verði verklagsreglur um framkvæmd árstíðabundinnar lokunar gatna fyrir bílumferð“

Eftirfarandi markmið verður felld út:

„Áfram verði unnið markvisst með þróun umhverfis gatna og torga með verkefnum eins og Torg í biðstöðu og Sumargötur (sjá einnig Miðborgarstefnu, um torg og götur miðborgar).“

4 Umhverfismat og samræmi við megin markmið

Aðalskipulagsbreytingin er ekki háð lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlaða. Í verklýsingu voru sett fram viðmið við mat á einstökum breytingum. Hér að neðan er sett fram mat á áhrifum umræddra breytinga út frá þeim viðmiðum sem sett voru fram í kafla um umhverfismat í verklýsingu.

a. Styðja breytingar á einstökum skipulagsákvæðum við megin markmið aðalskipulagsins um kröftuga, lifandi og fjölbreytt almenningssými?

Tilgangur breytingar er einkum að skerpa á og skýra betur almennt markmið sem þegar eru til staðar í aðalskipulaginu. Markmið aðalskipulagsins um göngugötur og tímabundna lokun gatna fyrir bílumferð styðja sannanlega við megin markmið þess um kröftuga, lifandi og fjölbreytta borg. Það þarf ekki að fara mörgum orðum um það að gerð göngugatna hefur reynst ein skilvirkasta aðgerðin í að endurlífga borgir og glæða almenningssými þeirra lífi. Árstíðabundin lokun valinna gatna í miðborg Reykjavíkur, á undanförunum árum, er hófstíllt aðgerð í þeim skilningi að ekki er um varanlega lokun gatna að ræða og lokanir ná eingöngu til takmarkaðs fjölda gatna. Reynslan af árstíðabundnum göngugötum í Reykjavík er góð og þær eru taldar hafa jákvæð áhrif á mannlíf og fjölbreytni miðborgarinnar. Almenn ánægja er með lokanir hjá rekstraraðilum sem eru við göturnar sbr. viðhorfskannanir sem gerðar hafa verið. Varanleg lokun gatna samræmist enn fremur vel megin markmiðum aðalskipulagsins en gert er ráð fyrir að slíkar götur verði tilgreindar í deiliskipulagi

b. Geta breytingar haft neikvæð áhrif á aðliggjandi byggð, einkum íbúðarbyggð í næsta nágrenni?

Tilgangur breytinga er einkum að skerpa á og skýra betur markmið sem þegar eru til staðar í aðalskipulaginu. Lokanir gatna fyrir bílumferð geta ávallt aukið lítillega bílumferð á aðlægum götum, meta þarf slíkt við framkvæmd lokunar. Áhrif varanlegrar lokunar gatna verði metin eftir atvikum við gerð deiliskipulags.

c. Geta breytingar verið íþyngjandi fyrir rekstraraðila á einstökum svæðum og/eða hamlað nýliðun starfsemi á viðkomandi svæði?

Tilgangur breytinga er einkum að skerpa á og skýra betur markmið sem þegar eru til staðar í aðalskipulaginu. Miðað við viðbrögð rekstraraðila í miðborginni í könnunum hafa lokanir almennt jávæð áhrif á rekstur starfsemi á jarðhæðum, þó það sé eflaust mismunandi eftir eðli starfseminnar. Kannanir benda enn fremur til þess að almennt ánægja er meðal rekstraraðila með lokanir. Markmið um gerð tímabundinna göngugatna eða varanlegra eru ekki talin hafa áhrif á nýliðun starfsemi en ætti hinsvegar að ýta undir meiri fjölbreytni í göturýminu.

d. Hvernig samræmast breytingar stefnumörkun í öðrum málaflokkum á vegum Reykjavíkurborgar?

Markmið um göngugötur samræmast almennt vel megin markmiðum aðalskipulagsins svo og almennum markmiðum í atvinnu-, ferðamála- og menningarstefnu borgarinnar.

Óhjákvæmilegt er að stækka rýma í miðborginni sem eingöngu eru ætluð gangandi umferð í ljósi fjölgunar ferðamanna.

- e. **Samræmast breytingar svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins?** Umræddar breytingar eru staðbundnar innan Reykjavíkur og varða ekki stefnu svæðisskipulagsins.

5 Afgreiðslu- og kynningarferli

Verklýsing endurskoðunar miðborgarstefnu var samþykkt í borgarráði í febrúar 2016. Í kjölfarið var verklýsing send á eftirfarandi umsagnaraðila: Hverfisráð Miðborgar, hverfisráð Hlíða, hverfisráð Vesturbæjar, Íbúasamtök Miðborgar, Íbúasamtök Vesturbæjar, Íbúasamtök Grjótaþorps, Miðborgin okkar, Höfuðborgarstofa, Skrifstofa borgarstjórnar, Borgarminjasögusafn, Faxaflóahafnir, Samtök atvinnulífsins, Samtök ferðaþjónustunnar, Ferðamálastofa, Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur, Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, aðliggjandi sveitarfélög, svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins, Skipulagsstofnun, Stýrihópur um málefni miðborgarinnar. Verklýsingin var auglýst í fjölmiðlum, gerð aðgengileg á vef borgarinnar, þar sem óskað var eftir athugasemdum fyrir tiltekin tíma.

Drög að breytingartillögu sem voru send sérstaklega til hagsmunaaðila á miðborgarsvæðinu, þar sem framfylgd markmiða um göngugötur hafa einkum átt sér stað á undanförunum árum. Drögin voru einnig senda til allra hverfisráða í borginni. Drögin voru send á eftirfarandi aðila: Hverfisráð í öllum borgarhlutum, Íbúasamtök Miðborgar, Miðborgin okkar, Miðbæjarfélagið, Höfuðborgarstofa, Skrifstofa borgarstjórnar, Borgarminjasögusafn, Samtök atvinnulífsins, Samtök ferðaþjónustunnar, Ferðamálastofa, Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, Stýrihópur um málefni miðborgarinnar, Aðliggjandi sveitarfélög og Svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins. Drögin voru einnig gerð aðgengileg á adalskipuag.is og auglýst í fjölmiðlum. Haldið var opið hús um drögin, þann 13. mars sl, sem var auglýst í fjölmiðlum.

Engar athugasemdir hafa borist við tillöguna, en fyrir liggja umsagnir frá Garðabæ (8. feb), Seltjarnarnes (13. feb), Bláskógabyggð (8. feb) og svæðisskipulagsnefnd (31. Janúar).

Athugasemdir Skipulagsstofnunar við tillöguna (dagsettar 6. júní 2018), eru auglýstar með tillögunni (sjá Viðauka).

6 Viðauki.

Reykjavíkurborg, umhverfis og skipulagssvið
Björn Axelsson, skipulagsfulltrúi
Borgartúni 12 - 14
105 Reykjavík

Reykjavík, 6. júní 2018
Tilvísun: 201805010/3.2

Efni: Miðborgin, markmið um göngugötur

Reykjavíkurborg, umhverfis og skipulagssvið hefur, með erindi dags. 9. maí 2018, sent Skipulagsstofnun til athugunar tillögu að breytingu á aðalskipulagi sveitarfélagsins samkvæmt 3. mgr. 30. gr. skipulagslaga. Tillagan var samþykkt til auglýsingar í borgarráði þann 5. apríl 2018.

Skipulagstillagan er sett fram í heftinu, Miðborgin, markmið um göngugötur, dags. mars 2018, merkt breyting nr. 10c. Í viðauka eru niðurstöður kannana um viðhorf til göngugatna í miðborginni.

Breytingartillagan miðar að því að setja fram ákveðnari markmið um göngugötur í miðborginni og borginni í heild og stuðla að því að settar verði verklagsreglur um framkvæmd tímabundinnar lokunnar gatna og viðmið um mögulega varanlega lokun gatna fyrir bílumferð. Breytingartillagan felur í sé að tvö ný markmið bætast í kaflann „*Gatan sem borgarrými*“ á bls. 169 og eitt markmið fellur þar út.

Skipulagsstofnun hefur farið yfir framlögð gögn og gerir ekki athugasemd við að skipulagstillagan verði auglýst skv. 31. gr. skipulagslaga þegar tekið hefur verið tillit til eftirfarandi ábendinga:

Í nýju markmiði kemur fram að „*settar verði verklagsreglur um framkvæmt árstíðabundinnar lokunnar gatna fyrir bílumferð*“. Að mati Skipulagsstofnunar er tilefni til að setja verklagsreglurnar í aðalskipulagið með þessari breytingu en ef ekki þá þarf að tímasetja og skýra hvar og hvernig þessar verklagsreglur verða settar. Jafnframt getur verið ástæða til að setja einnig verklagsreglur um hvernig gera skuli götur að varanlegri göngugötu.

Bent er á að lagfæra þarf orðalag í kafla 5 þar sem fjallað er um „drög“ að breytingartillögu, enda hefur borgarráð þegar samþykkt að auglýsa þessa tillögu. Jafnframt þarf í kaflanum að gera nánari grein fyrir áföngum í skipulagsferli og samráði allt til enda.

6. Kafli tillögunnar nefnist „*Viðauki. Niðurstöður kannana um viðhorf til göngugatna í miðborginni*“, og eru þar settar fram myndir og gröf af niðurstöðum úr einstökum spurningum. Að mati Skipulagsstofnunar er ekki skýrt hvaða hlutverki viðauki í þessari mynd á að þjóna en hægt væri að einfalda og vinna úr/setja fram helstu niðurstöður í greinargerðinni, ef talin er þörf á þessum upplýsingum í tillögunni.


Guðrún Halla Gunnarsdóttir

