



Borgarráð

Reykjavík, 23. júní 2025

MSS25060120

Samningsmarkmið Reykjavíkurborgar vegna viðræðna við Betri samgöngur ohf. og íslenska ríkið um þróun byggðar í landi Keldna og nágrennis

Lagt er til að borgarráð samþykki meðfylgjandi markmið sem verði lögð til grundvallar í viðræðum Reykjavíkurborgar við Betri samgöngur ohf. og íslenska ríkið um þróun byggðar í landi Keldna og nágrennis. Sjá skjalið *Samningsmarkmið Reykjavíkurborgar vegna viðræðna við Betri samgöngur ohf. og íslenska ríkið um þróun byggðar í landi Keldna og nágrennis*, dagsett 23. júní, 2025.

Greinargerð:

Undanfarin misseri hefur skipulagning og þróun Keldnalandi verið í undirbúningi í samstarfi Reykjavíkurborgar og Betri samgangna ohf., í samræmi við markmið viljayfirlýsingar milli Reykjavíkurborgar og Betri samgangna um samstarf vegna þróunar og uppbyggingar Keldnalandi og Keldnaholts og flýtingu uppbyggingar innviða tveggja Borgarlínuleiða, frá 28. apríl 2022. Efnt var til hugmyndasamkeppni um skipulag á svæðinu á árinu 2023 og lágu niðurstöður hennar fyrir á haustdögum 2023 og var tillaga FOJAB arkitekta hlutskörpust. Meðal megin markmiða samkeppninnar var að leita að ráðgjafarhópi sem væri hæfur til að vinna að frekari skipulagningu á svæðinu, í samstarfi við Reykjavíkurborg og Betri samgöngur ohf. Í framhaldinu var samið við FOJAB og samstarfsaðila um frekari skipulags- og hönnunarverkefni, sem eru liður í undirbúningi lögformlegrar skipulagsgerðar og uppbyggingar á svæðinu. Vinna FOJAB og samstarfsaðila er langt komin og er grunnur að drögum að aðalskipulagsbreytingu sem fer í kynningu á næstunni, sjá meðfylgjandi fylgiskjal, *Keldur og nágrenni. Rammahluti aðalskipulags. Drög að aðalskipulagsbreytingar sbr. 2. mgr. 30. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, júní 2025.* [\[1\]](#) Ennfremur er meðfylgjandi minnisblað borgarlögmans dagsett 16. júní, 2025, *Lagalegur grundvöllur samkomulagsgerðar við Betri samgöngur ohf. um Keldnaland.*

Samhliða mótun aðalskipulagstillögu hafa fulltrúar Reykjavíkurborgar og Betri samgangna ohf. undirbúið frekari samningsgerð vegna væntanlegrar uppbyggingar, sbr. markmið áður nefndrar viljayfirlýsingarinnar frá 2022. Reykjavíkurborg hefur einnig skilgreint frekar sín samningsmarkmið, sem skulu lögð til grundvallar af hálfu Reykjavíkurborgar í komandi samningaviðræðum aðila, og eru hér lögð fram til samþykktar í borgarráði.

Megin markmiðið er að uppbygging Keldna og nágrennis leiði til sjálfbærrar og þjóðhagslega hagkvæmrar þróunar og rekstrarlega hagfelldrar niðurstöðu fyrir báða samningsaðila. Með uppbyggingunni verði stutt við fjármögnun Borgarlínu og annarra fjárfestinga sbr. samgöngusáttmáli og stutt við fjármögnun annarra samfélagslegra innviða á svæðinu í gegnum lögbundna gjaldtöku og seldan byggingarrétt skv. nánara samkomulagi. Grundvallarmarkmið er að uppbyggingin og hraði hennar hafi sem jákvæðust áhrif á borgina og rekstur borgarinnar til lengri tíma lítið.

Gert er ráð fyrir að unninn verði rammisamningur milli aðila um þróun svæðisins, áður en tillaga að breytingum á aðalskipulagi er samþykkt, sem verði grundvöllur nánari



Reykjavík



samninga um hvern áfanga uppbyggingar. Það er ljóst að aðalskipulagsbreytingar eru forsenda uppbyggingar á svæðinu, sbr. fyrirbyggjandi hugmyndir um þróun svæðis, og ljóst að virði byggingarréttar á svæðinu veltur á því hvernig staðið verður að breyttri nýtingu og landnotkun á svæðinu. Mótun formlegra tillagna að aðalskipulagsbreytingu og deiliskipulagi fyrir svæðið tekur mið af tillögum FOJAB ráðgjafa, á grundvelli vinningstillögu, en er vissulega einnig háð þeim samningum sem gerðir verða við Betri samgöngur ohf. um þróun og uppbyggingu svæðis.

Heiða Björg Hilmysdóttir
borgarstjóri

Hjálagt:

Samningsmarkmið Reykjavíkurborgar vegna viðræðna við Betri samgöngur ohf. og íslenska ríkið um þróun byggðar í landi Keldna og nágrennis, dagsett 23. júní 2025.

Keldur og nágrenni. Rammahluti aðalskipulags. Drög að aðalskipulagsbreytingum sbr. 2. mgr. 30. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, júní 2025

Lagalegur grundvöllur samkomulagsgerðar við Betri samgöngur ohf. um Keldnaland. Minnisblað borgarlögmans dagsett 16. júní 2025.

[1] Áréttað er að hér er um drög að breytingartillögum að ræða, sem hafa verið kynnt í umhverfis- og skipulagsráði, sem fara í forkynningu í skipulagsgáttinni, sbr. 2. mgr. 30. gr. skipulagslaga, með athugasemdafresti til 25. ágúst. Við mótun endanlegra og lögformlegra breytingartillagna verður horft til framkominna athugasemda og umsagna. Endanlegar tillögu eru enn fremur háðar samningum milli Reykjavíkurborgar og Betri samgangna um þróun og uppbyggingu svæðisins. Reiknað er með að endanleg og lögformleg aðalskipulagstillaga verði kynnt á ný undir lok árs og þá liggir fyrir rammamarkmiðum um uppbyggingu og þróun svæðisins, sbr. töluliður 8 í meðfylgjandi samningsmarkmiðum.



Reykjavík

Samningsmarkmið Reykjavíkurborgar vegna viðræðna við Betri samgöngur ohf. og íslenska ríkið um þróun byggðar í landi Keldna og nágrennis.¹

Reykjavíkurborg leggur áherslu á að uppbygging nýrrar byggðar í landi Keldna og nágrennis leiði til sjálfbærrar borgarþróunar, styrki byggð á aðliggjandi svæðum og hafi jafnframt jákvæð áhrif á rekstur borgarinnar. Mikilvægt er að við mótun skipulags á svæðinu verði meginmarkmið Aðalskipulags Reykjavíkur 2040, Húsnæðisáætlunar Reykjavíkur og samningsmarkmið borgarráðs lögð til grundvallar. Mótun formlegra tillagna að aðalskipulagsbreytingu og deiliskipulagi fyrir svæðið taki mið af vinningstillögu FOJAB ráðgjafa og vinnu ráðgjafa við frekari útfærslu hennar, en er enn fremur háð þeim samningum sem gerðir verða við Betri samgöngur ohf. um þróun og uppbyggingu svæðis í samræmi við neðangreind samningsmarkmið Reykjavíkurborgar. Ljóst er að megin forsenda uppbyggingar er að Borgarlína tengi svæðið áður en veruleg uppbygging hefst á svæðinu, sbr. ákvæði viljayfirlýsingar frá 28. apríl 2022, og má segja að Keldur verði fyrsta Borgarlínuhverfið í sögu borgarinnar. Svæðið sem er til skipulagningar í Keldum og nágrenni, sbr. afmörkun í verklýsingu aðalskipulagsbreytingar (september 2024) og drögum aðalskipulagsbreytingar (júní 2025, sjá neðangreint kort), er í blönduðu eignarhaldi Reykjavíkurborgar og Betri samgangna ohf. og verður sú skipting lögð til grundvallar í væntanlegum ramma- og uppbyggingarsamningum.

Með vísan til framangreinds setur Reykjavíkurborg sér eftirfarandi samningsmarkmið vegna skipulagningar og þróunar byggðar í land Keldna og nágrennis:

1. Að til verði gott borgarskipulag með þeim áherslum sem koma fram í *Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040* og að land og innviðir borgarinnar verði nýttir sem best.
2. Kostnaður vegna uppbyggingar allra samfélagslegra innviða í landi Keldna og nágrennis verði greiddur með sölu byggingarréttar á svæðinu og/eða kostnaðarþátttöku Betri samgangna ohf. og eftir atvikum lóðarhafa samkvæmt einkaréttarlegum samningum við fyrrgreinda aðila til viðbótar við lögbundna gjaldtöku. Stefnt verði að því að Reykjavíkurborg eignist land Keldna og Keldnaholts í heild sinni eða í áföngum eftir því sem uppbyggingu framvindur og að teknu tilliti til 39. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Nánari útfærsla á framangreindu verði samkvæmt samningi Reykjavíkurborgar við Betri samgöngur ohf. að fenginni heimild Betri samgangna ohf. frá íslenska ríkinu og með tilskilinni breytingu á kaupsamningi félagsins við ríkissjóð Íslands, dags. 19. desember 2022.
3. Að uppbygging í landi Keldna og nágrennis leiði til sjálfbærrar og þjóðhagslega hagkvæmrar þróunar og rekstrarlega hagfelldrar niðurstöðu fyrir báða samningsaðila; styðji við fjármögnun Borgarlínu og annarra fjárfestinga, sbr. *Samgöngusáttmáli höfuðborgarsvæðis* (dagsettur 21. ágúst, 2024), og fjármögnun annarra samfélagslegra innviða með framangreindum hætti samkvæmt nánara samkomulagi sem og að uppbyggingin og hraði hennar hafi sem jákvæðust áhrif á rekstur Reykjavíkurborgar.

¹ Sbr. einnig erindisbréf samningateymis 24. apríl, 2023 og viljayfirlýsing Reykjavíkurborgar og Betri samgangna ohf. frá 28. apríl 2022.

4. Í væntanlegum samningum um tekju- og kostnaðarskiptingu verði horft til þeirrar samlegðar sem felst í betri nýtingu þeirra samfélagslegu innviða sem nú eru til staðar í aðliggjandi hverfum og þeirra gæða sem felast í aðliggjandi opnum svæðum og náttúrusvæðum og íbúar Keldna munu njóta. Einnig skal horft til þeirra gæða sem uppbygging á Keldnalandi skapar fyrir aðliggjandi hverfi.
5. Uppbyggingarhraði, áfangaskipting byggingarsvæða og hlutfall óhagnaðardrífins húsnæðis í landi Keldna og nágrennis taki mið af *Húsnæðisáætlun Reykjavíkur* á hverjum tíma, sbr. einnig önnur samþykkt stefnuskjöl. Hlutfall óhagnaðardrífins húsnæðis á svæðinu verði samkvæmt sérstöku samkomulagi Reykjavíkurborgar við viðeigandi ráðuneyti og ríkisstofnanir, sjá lið 10.
6. Mat á hagrænum áhrifum uppbyggingar og vaxtarhraða hennar á borgarsjóð til langs tíma verði lagt til grundvallar í samningsgerðinni, sbr. hagrænt líkan KPMG (fiscal impact assessment), sem þróað var í samvinnu Reykjavíkurborgar og Betri samgangna. Svið fjármála- og áhættustýringar Reykjavíkurborgar mun framkvæma viðeigandi greiningar áður en gengið verður frá uppbyggingarsamningi vegna fyrsta áfanga uppbyggingar í landi Keldna og nágrennis og fyrir uppbygginguna í heild sinni áður en gengið verður frá rammasamningi um þróun svæðisins. Í hinu hagræna mati verði niðurstöður frumáætlunar EFLU, dagsett 30. janúar 2024 með síðari uppfærslum, um innviðakostnað lögð til grundvallar; svo sem við götur, stíga, veitukerfi, almenningsrými, leik- og grunnskóla.
7. Það er ófrávikjanleg forsenda að þróun Keldnlands og nágrennis og flýting Borgarlínu inn á svæðið og upp í Breiðholt, líkt og vísað er til í tilvitnaðri viljayfirlýsingu frá 28. apríl 2022, verði ekki til þess að tefja þær framkvæmdir sem nú eru í fyrsta áfanga Borgarlínu og að þær framkvæmdir sem nú er verið að undirbúa í fyrsta áfanga verði ávallt í forgangi.
8. Unninn verði rammasamningur milli aðila um þróun svæðisins, þ.e. í landi Keldna og nágrennis (þ.m.t. Keldnaholts), sbr. megin atriði hér að framan, áður en tillaga að breytingum á aðalskipulagi er samþykkt, sem verði grundvöllur nánari samninga um hvern áfanga uppbyggingar. Það er ljóst að aðalskipulagsbreytingar eru forsenda uppbyggingar á svæðinu, sbr. fyrirbyggjandi hugmyndir um þróun svæðis, og ljóst að virði byggingarréttar á svæðinu veltur á því hvernig staðið verður að breyttri nýtingu og landnotkun á svæðinu. Í rammasamningnum verði m.a. kveðið á um áfangaskiptingu byggingarsvæða, landnotkun, þéttleika og byggingarmagn hvers áfanga, landþörf og umfang samfélagslegra innviða (byggingarmagn þeirra) og annarra grunninnviða. Enn fremur verði kveðið á um í meginatriðum hvernig kostnaðarþátttöku Betri samgangna ohf. og væntanlegra lóðarhafa verði háttað gagnvart Reykjavíkurborg vegna grunninnviða og samfélagslegra innviða, í samhengi við fyrirkomulag sölu byggingarréttar. Í rammasamningi verði einnig kveðið á um eignarhald lands og með hvaða hætti Reykjavíkurborg eignast land Keldna.
9. Formlegir uppbyggingarsamningar, samkvæmt samningsmarkmiðum Reykjavíkurborgar, verði unnir og kláraðir á sama tíma og tillaga að deiliskipulagi viðkomandi áfanga kemur til samþykktar hjá borgaryfirvöldum. Uppbyggingarsamningur kveði m.a. á um nánari áfangaskiptingu uppbyggingar íbúðar- og atvinnuhúsnæðis, óhagnaðardrifið og félagslegt húsnæði, hönnun almenningsrýma, vænta sölu byggingarréttar og tímasetta áætlun um fjárfestingarþörf í grunninnviðum, almenningsrýmum og samfélagslegum stofnunum.

10. Vegna hlutfalls óhagnaðardrífins húsnæðis í landi Keldna, sbr. húsnæðissáttmáli borgar og ríkis frá 2023 og *Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034*, verði unnið sérstakt samkomulag milli Reykjavíkurborgar og viðkomandi ráðuneyta. Við gerð þess verði einnig horft til annarra landa og lóða sem eru á hendi ríkisvaldsins innan Reykjavíkur. Umrætt samkomulag liggi fyrir áður en gengið verður frá rammasamningi, sbr. lið 8.



Afmörkun skipulagssvæðis í landi Keldna og nágrennis. Heildarstærð alls svæðisins er um 154 ha, þar af um 117 ha í landi Betri samgangna. Svæðið sem er til skipulagningar í Keldum og nágrenni er þannig í blönduðu eignarhaldi Reykjavíkurborgar og Betri samgangna.

Keldur og nágrenni

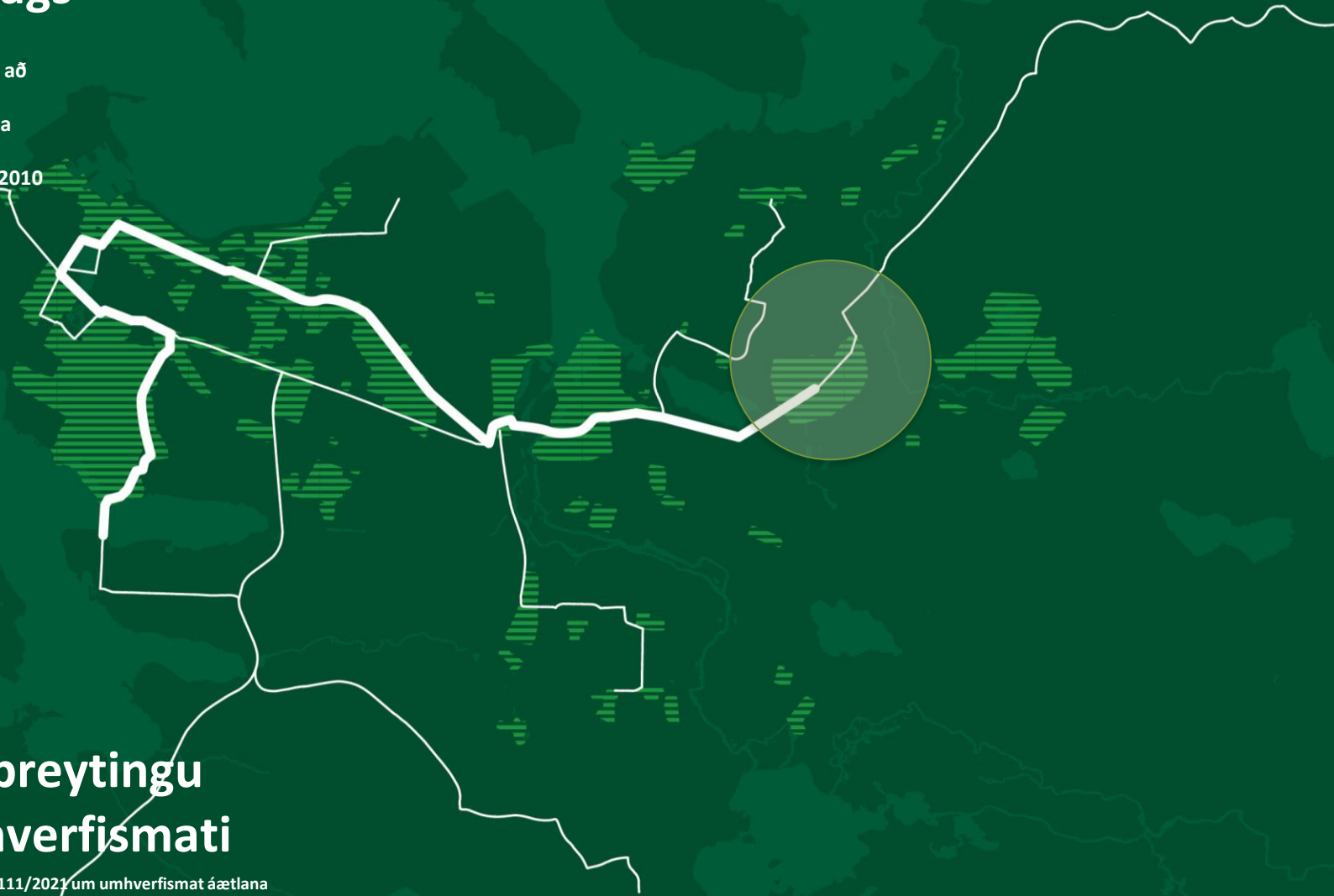
Rammahluti aðalskipulags

„Sá hluti aðalskipulags þar sem útfærð eru ákveðin afmörkuð svæði sveitarfélagsins með það að markmiði að ákvarða nánar landnotkun, svo sem um meginþætti þjónustukerfa og að afmarka byggingarsvæði eða áfanga deiliskipulagsáætla.“

2. gr. skipulagslaga (liður 21) nr. 123/2010

Drög að aðalskipulagsbreytingu ásamt drögum að umhverfismati

Lögð fram sbr. 2. mgr. 30. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og lög nr. 111/2021 um umhverfismat áætlana





Í landi Keldna eru tækifæri til að efla byggð í austurhluta Reykjavíkur og styrkja sjálfbæra borgarþróun á höfuðborgarsvæðinu öllu. Möguleg uppbyggingarsvæði á Keldum og Keldnaholti eru einstaklega vel staðsett landfræðilega og má segja að þau séu meðal síðustu byggingarsvæðanna innan samfelldrar byggðar á höfuðborgarsvæðinu, sem hafa miðlæga legu.

Fyrirhuguð lega Borgarlínu um svæðið er lykil forsenda þess að hægt verði að byggja upp ný borgarhverfi á svæðinu á vistvænan og hagkvæman hátt, sem gefur einnig möguleika á að lágmarka kolefnisspor uppbyggingarinnar.

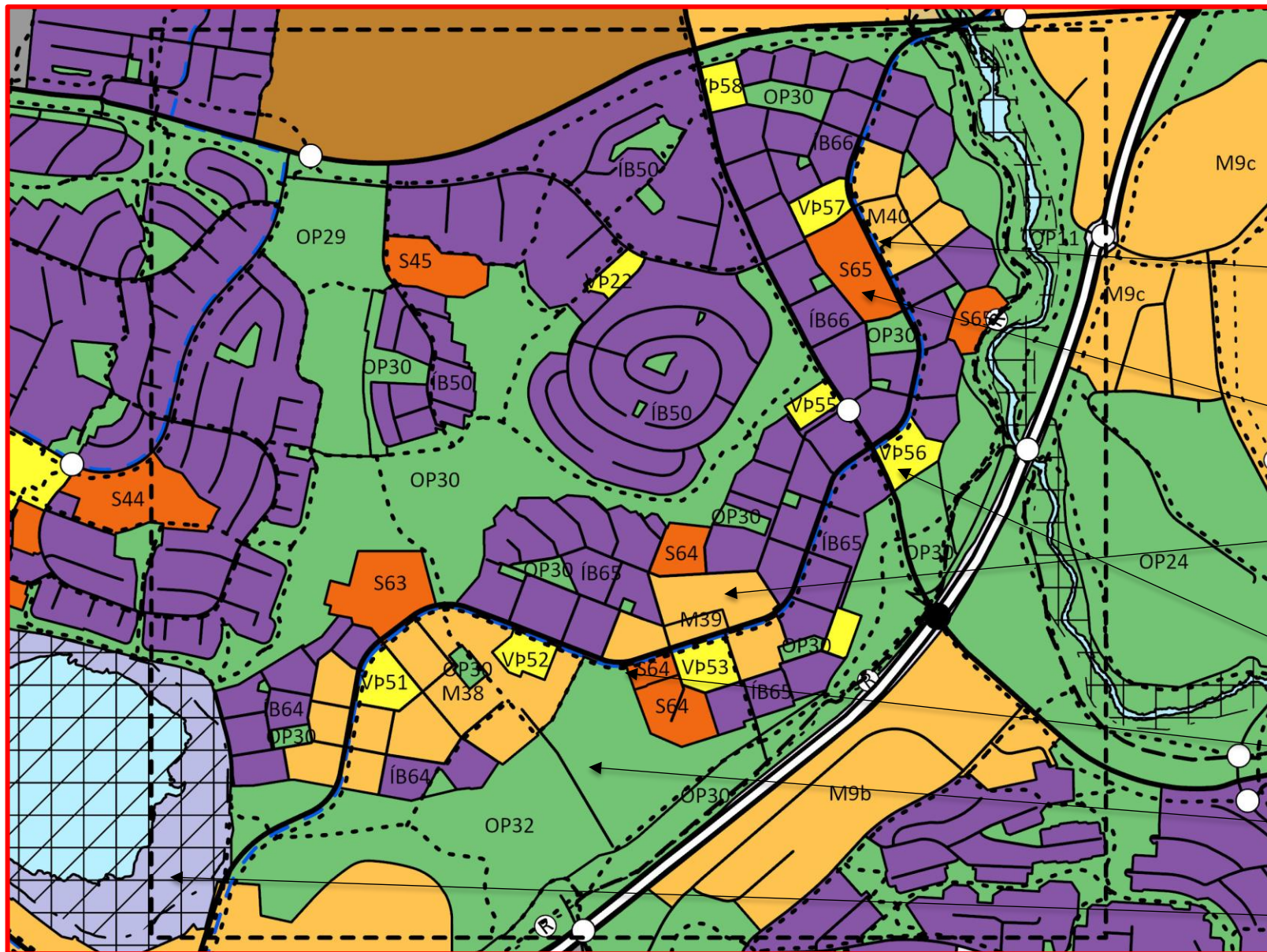
Skipulagning nýrra borgarhverfa í landi Keldna felur einnig í sér tækifæri til að flétta á sjálfbæran hátt nýja byggð við eldri gróin hverfi og hina einstöku náttúru sem er á svæðinu og við Grafarvoginn. Ennfremur gefst tækifæri til að styrkja það samfélag sem er fyrir í borgarhlutanum, m.a. með auknu framboði verslunar og þjónustu, veitingastaða, afþreyingar og vel hannaðra almenningsrýma, auk nýrra atvinnutækifæra.

Uppbygging nýrra íbúðarhverfi í landi Keldna er einnig lykil forsenda þess að efla húsnæðismarkaðinn í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu á komandi árum og liður í því stuðla að auknu framboði íbúða, ekki síst þeirra sem eru á viðráðanlegu verði.

Í skjalinu eru sett fram drög aðalskipulagsbreytinga sem varða Keldur og nágrenni. Drög aðalskipulagsbreytinga byggja í megin atriðum á þeirri skipulagsvinnu sem FOJAB og samstarfsaðilar hafa unnið að undanfarin misseri í samstarfi Reykjavíkurborgar og Betri samgangna (sjá fylgiskjöl I-III). Ennfremur eru lögð fram drög að umhverfismati breytinga (sjá fylgiskjal IV, umhverfisskýrsla Alta-ráðgjafa).

Keldur og nágrenni

Breytingartillögur í hnotskurn (drög)



Fótspor þéttbýlis minnkar um 28 ha. Skilgreind opin svæði stækka um 56 ha, íbúðarbyggð stækkar um 38 ha, svæði fyrir samfélagsþjónustu stækka um 7 ha, verslunar- og þjónustu svæði stækka um 5,7 ha en miðsvæði (blönduð byggð/atvinnusvæði) minnka um 83,6 ha

Allt að 5.800 íbúðir sem efla húsnaðismarkað í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu. Félagsleg blöndun verði tryggð

Keldnaholt endurskilgreint og þar verði mögulega einkum íbúðarbyggð í stað uppbyggingar atvinnukjarna

Fjöldmörg svæði tekin sérstaklega frá fyrir grunn- og leikskóla

Atvinnu- og þjónustukjarnar (miðsvæði) skilgreind við borgarlínustöðvar, sem fléttast saman við íbúðarhverfin

Samgönguhús (bíla- og hjólastæðahús) skilgreind á fjölmörgum svæðum sem tryggja vistvænar húsagötur innan hverfanna (merkt VP51-VP58)

Nákvæmlega Borgarlínu um svæðið fest niður

Skilgreind ný útivistarsvæði og almenningsrými, s.s. Kálfamói

Grafavogur friðlýstur, sbr. yfirstandandi friðlýsingarferli

Umhverfismat rammahluta. Samantekt frá ALTA (drög)

Lykilþættir aðalskipulagsbreytingar (drög) og umhverfisáhrif þeirra:

- Með því að setja uppbyggingu í landi Keldna og nágrennis í forgang, verður síður farið í að byggja í jaðri núverandi þéttbýlis á höfuðborgarsvæðinu, sem myndi kalla á meiri og kostnaðarsamari uppbyggingu innviða. Uppbygging á Keldnalandi er því hagkvæmur og umhverfisvænn kostur hvað varðar landnýtingu og borgarþróun, sem leiðir til þess að hægt verður að hlífa ósnortnum svæðum í græna treflinum við uppbyggingu.
- Fótspor byggðarinnar minnkar samanborið við afmörkun á miðsvæðum M4c Keldur og M4d Keldnaholt.
 - ✓ Gert er ráð fyrir svipuðu byggingarmagni þannig að byggðin verður þéttari og minna land tekið undir byggð en meira af grænum svæðum skilin eftir á jöðrunum.
- Þessi breyting dregur úr kolefnisspori byggðarinnar, eykur þéttleika hennar og umfang grænna opinna svæða. Hverfið verður því enn gönguvænna, styður betur við vistvæna ferðamáta, félagsleg samskipti og lýðheilsu fyrir vikið.
- Í stað þess að gera ráð fyrir hreinu atvinnusvæði á Keldnaholti er gert ráð fyrir að þar komi blönduð byggð íbúðar- og atvinnuhúsnæðis líkt og við Keldur.
 - ✓ Gert er ráð fyrir nánast jafnmikilli uppbyggingu á atvinnuhúsnæði og í Aðalskipulagi Reykjavíkur til 2040 við staðfestingu þess, sem styður við markmið um fjölgun starfa austan Elliðaáa.

✓ Atvinnuhúsnæði verður fyrst og fremst í nálægð við borgarlínustöðvar þar sem er gott aðgengi fyrir vistvæna fararmáta.

- Staðsetning atvinnuhúsnæðis við Borgarlínustöðvar auðveldar fólki að ferðast til vinnu með virkum ferðamátum og styður við mannlíf frá morgni til kvölds og verslun og þjónustu innan hverfanna.

Niðurstaða umhverfismatsins er að áformuð uppbygging, skv. drögum að tillögum, hefur almennt jákvæð áhrif

Sjá nánar Umhverfisskýrsla (drög), fylgiskjal IV

Efnisyfirlit

1. Inngangur	7
1.1. Aðdragandi og staða vinnu	8
1.2. Samkomulag um þróun og uppbyggingu	9
1.3. Viðfangsefni aðalskipulagsbreytingar	10
1.4. Uppbygging greinagerðar og fylgiskjöl	11
2. Megin markmið og leiðarljós	12
3. Megin forsendur og gildandi áætlanir	14
3.1. Stefnumið stjórnvalda til grundvallar	15
3.2. Keldur og þróun byggðar í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu	16
3.3. Uppbygging sem eflir húsnæðismarkað	17
3.4. Gildandi aðalskipulagsákvæði í landi Keldna og Keldnaholts	18
3.5. Áhrifasvæði Borgarlínu. Önnur svæði til skoðunar	25
3.6. Almennir staðhættir	26
4. Mótun tillagna og valkostir	27
5. Breytingar á aðalskipulagi (drög)	30
5.1. Landnotkun og breytingar á þéttbýlisupprætti	31
5.2. Skilgreiningar nýrra landnotkunarsvæða	34
5.3. Borgarlína, gatna- og stígakerfi	37
5.4. Önnur stefnuákvæði og uppfærsla þemakorta	40
5.5. Aðrar breytingar á aðalskipulagi	
6. Sértæk ákvæði um uppbyggingu Keldna (rammahluti)	42
6.1. Hvað er rammahluti aðalskipulags?	43
6.2. Meginmarkmið og leiðarljós rammahluta	44
6.3. Landslag og staðhættir	45
6.4. Skólahverfi og uppbyggingaráfangar	46
6.5. Íbúðarbyggð og fjölbreytt húsnæði	47
6.6. Atvinnustarfsemi, kjarnar og samfélagsþjónusta	48
6.7. Samgöngur	49
6.8. Almenningsrými og græn svæði	50
6.9. Gæði og yfirbragð byggðar	51
7. Samráð, kynningar og hagaðilar	52
8. Viðaukar	55

Fylgiskjöl:

- I. Þróunaráætlun um uppbygging Keldna og nágrennis – FOJAB
- II. Samgönguskipulag – Ramböll, Efla
- III. Hönnunarhandbók (viðmið fyrir deiliskipulag) - FOJAB
- IV. Umhverfisskýrsla (drög) – Alta
- V. Menningarminjar – Borgarsögusafn

Keldur og nágrenni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

Inngangur

**Megin forsendur,
aðdragandi og
fyrirkomulag verkefnis**

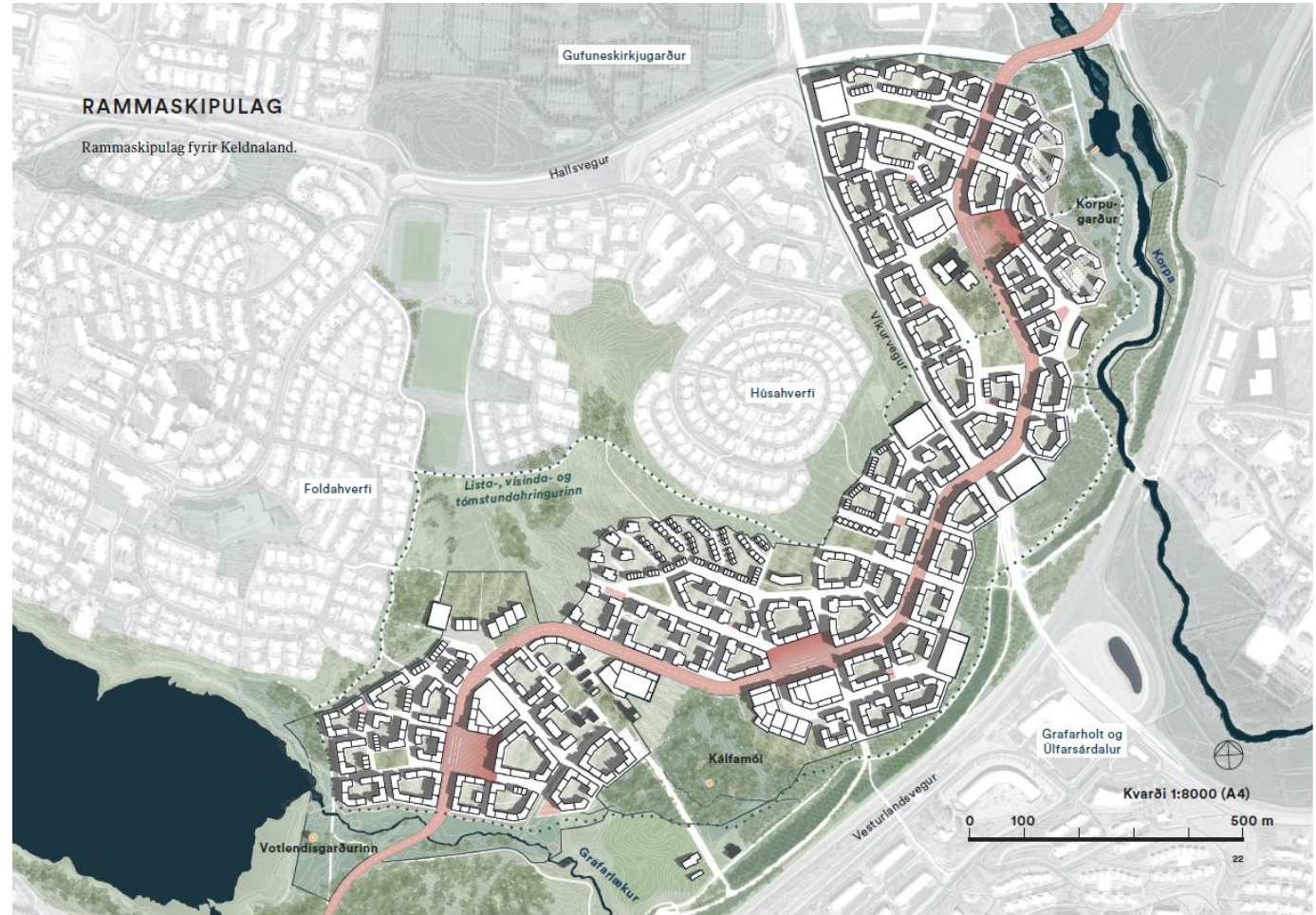
1.1. Aðdragandi og staða vinnu

Undanfarin misseri hefur skipulagning og þróun Keldnalandi verið í undirbúningi í samstarfi Reykjavíkurborgar og Betri samgangna, í samræmi við markmið viljayfirlýsingar frá 2022 (sjá nánar kafla 1.2). Eftir var til hugmyndasamkeppni um skipulag á svæðinu á árinu 2023 og lágu niðurstöður hennar fyrir á haustdögum 2023 og var tillaga FOJAB arkitekta hlutskörpust. Meðal megin markmiða samkeppninnar var að leita að ráðgjafahópi sem væri hæfur til að vinna að frekari skipulagningu á svæðinu, í samstarfi við Reykjavíkurborg og Betri samgöngur.

Í framhaldinu var samið við FOJAB, Ramböll og Eflu um frekari skipulags- og hönnunarverkefni (sjá fylgiskjöl I-III), sem væru liður í undirbúningi lögformlegrar skipulagsgerðar og uppbyggingar á svæðinu. Vinna FOJAB og samstarfaðila er langt komin og er hún einskonar grundvöllur þeirra aðalskipulagsbreytinga (drög), sem nú eru kynnt sbr. 2. mgr. 30. gr. skipulagslaga í skipulagsgáttinni.

Skipulagsvinnan og undirbúningur aðalskipulagsbreytingar var áður kynnt í verklýsingu sem lögð var fram haustið 2024. Verklýsingin ásamt matslýsingu umhverfismats var kynnt í skipulagsgáttinni á tímabilinu 18. september til 15. nóvember 2024 og bárust alls 68 athugasemdir og umsagnir frá íbúum, hagaðilum og opinberum aðilum (sjá nánar kafla 7 og viðauka 8.7).

Áréttað er að hér er um drög að breytingartillögum að ræða, sem fara nú í forkynningu í skipulagsgáttinni með athugasemdafresti til 25. ágúst. Við mótun endanlegra breytingartillagna verður horft til framkominna athugasemda og umsagna. Endanlegar tillögu eru enn fremur háðar samningum milli Reykjavíkurborgar og Betri samgangna um þróun og uppbyggingu svæðisins (sjá kafla 1.2). Reiknað er með að endanleg og lögformleg aðalskipulagstillaga verði kynnt á ný undir lok árs.



Mynd 1. Tillaga FOJAB og samstarfsaðila um þróun uppbyggingar í landi Keldna og Keldnaholts, sbr. einnig vinningstillagan. Útfærsla aðalskipulagsbreytinga (drög) tekur í megin atriðum mið af ofangreindri tillögu og öðrum áherslum sem sett eru fram í skýrslum ráðgjafanna (fylgiskjöl I-III). Breytingar og sértæk rammahlutaákvæði aðalskipulags (sjá kafla 6) verða nánar útfærð og skýrð í endanlegri tillögu,

1.2. Samkomulag um þróun og uppbyggingu

Samhliða mótun aðalskipulagstillögu hafa fulltrúar Reykjavíkurborgar og Betri samgangna undirbúið frekari samningsgerða vegna væntanlegrar uppbyggingar, sbr. markmið viljayfirlýsingar frá 28. apríl 2022. Reykjavíkurborg hefur einnig skilgreint sín samningsmarkmið, sem verði leiðarljós í komandi viðræðum aðila.

Megin markmiðið er að uppbygging Keldna og nágrennis leiði til sjálfbærrar og þjóðhagslega hagkvæmrar þróunar og rekstrarlega hagfelldrar niðurstöðu fyrir báða samningsaðila. Með uppbyggingunni verði stutt við fjármögnun Borgarlínu og annarra fjárfestinga sbr. *Samgöngusáttmáli höfuðborgarsvæðis* (ágúst 20224) og stutt við fjármögnun annarra samfélagslegra innviða á svæðinu í gegnum lögbundna gjaldtöku og seldan byggingarrétt skv. nánara samkomulagi. Grundvallarmarkmið er að uppbyggingin og hraði hennar hafi jákvæð áhrif á rekstur borgarinnar til lengri tíma litið. Gert er ráð fyrir að unnin verði rammamasamningur milli aðila um þróun svæðisins, áður en tillaga að breytingum á aðalskipulagi er samþykkt, sem verði grundvöllur nánari samninga um hvern áfanga uppbyggingar. Það er ljóst að aðalskipulagsbreytingar eru forsenda uppbyggingar á svæðinu, sbr. fyrirbyggjandi hugmyndir um þróun svæðis, og ljóst að virði byggingarréttar á svæðinu veltur á því hvernig staðið verður að breyttri nýtingu og landnotkun á svæðinu.

Mótun formlegra tillagna að aðalskipulagsbreytingu og deiliskipulagi fyrir svæðið tekur mið af tillögum FOJAB ráðgjafa, á grundvelli vinningstillögu, en er vissulega einnig háð þeim samningum sem gerðir verða við Betri samgöngur um þróun og uppbyggingu svæðis.



Mynd 2. Afmörkun skipulagssvæðis í landi Keldna og nágrennis. Heildarstærð alls svæðisins er um 154 ha, þar af um 117 í landi Betri samgangna. Svæðið sem er til skipulagningar í Keldum og nágrenni er þannig í blönduðu eignarhaldi Reykjavíkurborgar og Betri samgangna og eðlilegt að sú skipting verði lögð til grundvallar í væntanlegum samningum. Við mótun skipulags á svæðinu er mikilvægt að horfa til þeirrar samlegðar sem felst í betri nýtingu þeirra samfélagslegra innviða sem nú eru til staðar í aðliggjandi hverfum og þeirra gæða sem felast í aðliggjandi opnum svæðum og náttúrusvæðum og íbúar Keldnalandu munu njóta.

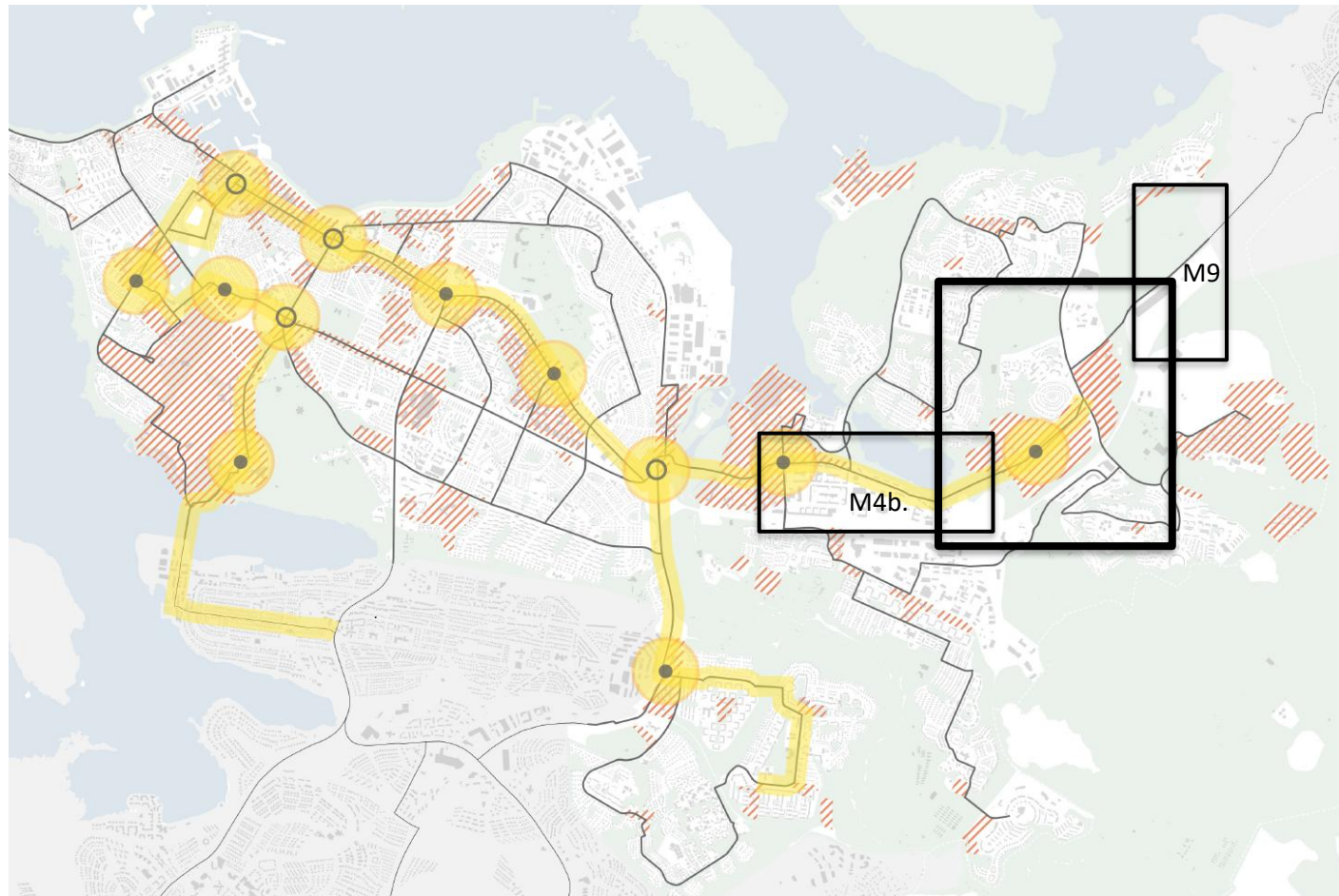
1.3. Viðfangsefni aðalskipulagsbreytingar

Í verklýsingu var gert ráð fyrir að aðalskipulagsbreytingar gætu náð til eftirfarandi svæða:

1. Keldna, Keldnaholts og og nágrennis (rammahluti með ítarlegum stefnuákvæðum)
2. Áhrifasvæði Borgarlínu (Krossamýrartorg-Keldnaholt), sem liggur um Stórhöfða og miðsvæðið Höfðar M4b.
3. Áhrifasvæði Borgarlínu (Keldnaholt-Korputorg-Háholt), sem liggur meðal annars í jaðri miðsvæðis M9 við Korputorg.
4. Almenn áhrifasvæði í austurhluta Reykjavíkur, m.a. núverandi hverfi Grafarvogs og byggingarsvæði meðfram Vesturlandsvegi.

Eins og lagt var upp með í verklýsingu snúa aðalskipulagsbreytingar fyrst og fremst að Keldum og nágrenni. Stefna og ákvæði sem snerta þróun byggðar á því svæði verða sett fram og útfærð í samræmi við heimild skipulagslaga um rammahluta, sem felur í sér ítarlegri og nákvæmari stefnumörkun en almennt er sett fram í aðalskipulagi. Markmiðið með þeirri nálgun er að setja fram ákveðnari kröfur og skipulagsákvæði en venjan er á aðalskipulagsstigi; s.s. um gæði og yfirbragð byggðar, hæðir húsa, skilgreiningu almenningsrýma, bíla- og hjólastæðareglur, vistvæna hönnun og félagslega sjálfbærni og hagkvæma áfangaskiptingu uppbyggingar, sem taka þarf tillit til við mótun deiliskipulags (sjá nánar 6. kafla)

Í 5. kafla er vikið að öðrum mögulegum breytingum sem varða áhrifasvæði Borgarlínu, annars vegar í Höfðum og hinsvegar við Korputorg. Þær mögulegu breytingar verða nánar útfærðar í endanlegri tillögu. Fjallað er um valkosti um þróun byggðar í landi Keldna í kafla 4 og möguleg áhrif í hinu stóra samhengi í austurhluta borgarinnar (sjá ennfremur fylgiskjal IV). Meðal annars er uppbygging í Keldum skoðuð í samhengi við aukna uppbyggingu austan Vesturlandsvegar í Höllum. Breytingar á því svæði verða hinsvegar til umfjöllunar í annarri aðalskipulagsbreytingu.



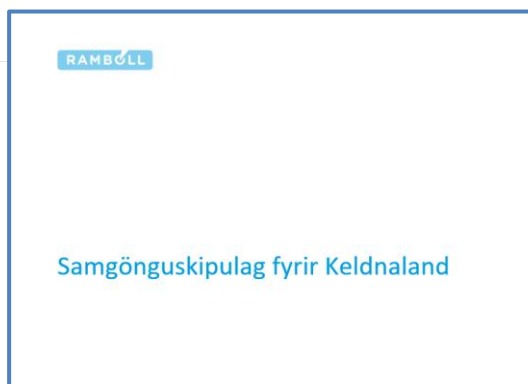
Mynd 3. Megin viðfangsefni aðalskipulagsbreytingar er breytt landnotkun og uppbyggingarheimildir í landi Keldna og Keldnaholts og verður stefna og ákvæði um svæði sett fram með ítarlegum hætti sem rammahluti aðalskipulags (sjá 6. kafla). Mótun aðalskipulagsbreytinga taka einnig til áhrifasvæða Borgarlínu vestan og norðan Keldna (sjá 5. kafla).

1.4. Uppbygging greinargerðar og fylgiskjöl

Í skjalinu er gerð grein fyrir markmiðum og leiðarljósum við mótun breytingartillagna í 2. kafla. Helstu forsendur og gildandi áætlanir eru til umfjöllunar í 3. kafla. Fjallað er um tillögu og samannburð valkosta í 4. kafla. Í 5. kafla er gerð grein fyrir formlegum breytingum frá gildandi stefnu aðalskipulags, þ.e. bæði á þéttbýlisuppdrætti, textaskilgreiningum í greinargerð og þemakortum. Í 6. kafla eru sett fram sértæk og ítarleg markmið og ákvæði um þróun og uppbyggingu nýrra skólahverfa í landi Keldna og nágrennis; rammahluti aðalskipulags sem verði bindandi fyrir gerð deiliskipulags uppbyggingaráfanga og hönnun gatna og almenningsrýma. Stefna og ákvæði í rammahlutanum byggja á þeim tillögum og hönnunarviðmiðum sem nánar eru sett fram og skýrð í fylgiskjöllum I-III, sjá nánar hér til hliðar). Fjallað er um kynningar- og samráðsferli aðalskipulagsbreytingar og umsagnar- og hagaðila í 7. kafla. Í kafla 8 (*Viðauka*) má finna m.a. lykil forsendur, s.s. um náttúrufar og staðhætti í landi Keldna, viljayfirlýsingu Reykjavíkurborgar og Betri samgangna frá 2022 og umsagnir og athugasemdir við verklýsingu (sjá 8.3).

Umhverfismat aðalskipulagsbreytingar (drög), sbr. lög nr. 111/2021 m.s.br, er sett fram í fylgiskjali IV og er það unnið af Alta ráðgjöfum.

Fylgiskjöl I-III eru lykil skjöl sem mikilvægt er að kynna sér samhliða aðalskipulagsbreytingunni og umhverfismati hennar. Í umræddum skýrslum FOJAB og samstarfsaðila eru mögulegri uppbyggingu í landi Keldna og nágrennis lýst nánar og betur hægt að gera sér í hugarlund hvaða mynd byggðin getur tekið á endanum. Umræddar skýrslur verða til grundvallar við mótun deiliskipulags og hönnunar á svæðinu og lykil ákvæði og skilmálar sem þar eru settir fram festir í rammahluta aðalskipulags (sjá 6. kafla). Hér til hliðar er stutt lýsing á umræddum skýrslum en þær verða til kynningar með breytingartillögunni á skipulagsgáttinni.



Þróunaráætlun (Development Plan) um skipulagningu og uppbyggingu Keldnalsands og nágrennis. Í áætluninni er m.a. mælt fyrir um: ramma að heildarskipulagi, áfangaskiptingu uppbyggingarreita, þéttleika byggðar, hæðir húsa, landþörf og staðsetningu helstu samfélagsstofnana, samsetningu íbúðagerða og búsetuforma, blöndun íbúða- og atvinnuhúsnæðis, heildar gatna- og stígakerfi og skipulag almenningsrýma. Í áætluninni eru einnig að finna almenn hönnunarmarkmið fyrir hverfið og alla uppbyggingarreiti og áfangaskiptingu uppbyggingar, bæði grunninnviða og húsnæðis.

Samgönguskipulag (Mobility Plan), byggir bæði á greiningum á núverandi þörf með samgöngumati og sviðsmyndagreiningu um framtíðarþörf fyrir Keldnaland og nærliggjandi svæði. Fjallað er um forhönnun, greiningarvinnu og annan undirbúning Borgarlínu milli Krossamýrartorgs og Korputorgs. Einnig er nánari útfærsla á bílastæðamálum (með bílastæðahúsum).

Hönnunarhandbók (Design Manual)

Ítarlegri hönnunarforsendur og viðmið fyrir einstaka uppbyggingarreiti og deiliskipulagsáfanga. Viðmiðin eru leiðbeinandi og lýsa sérstöðu hverfanna en mynda einnig samfellu þeirra á milli, með því að leggja til hugmyndir um efnisgerð, áferð og stílbragð innan hvers hverfis.

Keldur og nágrenni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

Megin markmið og leiðarljós

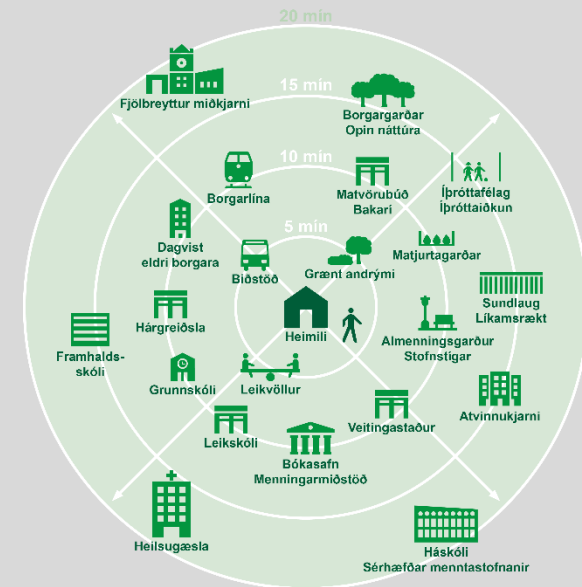
Tilgangur skipulagsgerðar
og markmið og leiðarljós
sem eru lögð til grundvallar
við mótnun tillagna

2. Markmið skipulagsgerðar og leiðarljós

Eftirfarandi markmið eru lögð til grundvallar við mótun skipulags í landi Keldna:

- Að í landi Keldna rísi vistvæn, fjölbreytt og félagslega sjálfbær hverfi sem myndi sterk tengsl við þau hverfi sem fyrir eru í Grafarvogi og aðra borgarhluta
- Áhersla verði á samtvinnun fjölbreyttra húsagerða, verslunar, þjónustu og starfa, vandaðra almenningssýma þar sem virkir ferðamátar njóta sín og hágæða almenningssamgöngur
- Uppbygging íbúðarbyggðarinnar haldist í hendur við framkvæmdir við lagningu Borgarlínu um land Keldna
- Að uppbygging í landi Keldna verði til að efla húsnaðismarkað, stuðla að stöðugra framboði íbúða, auki breidd í húsagerðum og búsetukostum fyrir alla félagshópa
- Að deiliskipulagning og uppbygging íbúðarhverfa verði áfangaskipt á raunhæfan hátt sem stuðli að hagkvæmri og skilvirkri uppbyggingu, sem leiði til aukins framboðs húsnaðis á viðráðanlegu verði, sbr. markmið borgarinnar í húsnaðismálum
- Við mótun skipulags á svæðinu verði lögð rík áhersla á tengsl við aðliggjandi byggð og náttúru og samnýtingu þeirra samfélagslegu innviða og útivistarsvæða sem eru til staðar
- Að ríkt tillit verði tekið til þeirrar náttúru og opnu svæða sem hafa verndar- og útivistargildi

- Að í landi Keldna og Keldnaholt myndist öflugir atvinnukjarnar. Leitað verði allra leiða til að laða á svæðið öflugar stofnanir og fyrirtæki og að sú starfsemi sem nú er til staðar haldi velli og hafi svigrúm til frekari þróunar – og styrki þannig uppbyggingu og kjarnastarfsemi í væntanlegum miðkjörnum í hverfinu
- Að í landi Keldna rísi borgarhverfi með sterk sérkenni og mikið aðdráttarafl, sem styrki sjálfbæra borgarþróun á höfuðborgarsvæðinu, í Reykjavík og sérstaklega í austurhluta borgarinnar
- Uppbygging í landi Keldna styðji við markmið ríkis og borgar í loftslagsmálum um kolefnishlutlaust samfélag
- Þróun og uppbygging svæðisins verði hagkvæm og hafi jákvæð áhrif á rekstur borgarinnar
- Megin markmið *Aðalskipulags Reykjavíkur 2040*, húsnaðissáttmála og *Húsnaðisáætlunar Reykjavíkur 2025-2034* og samningsmarkmið borgarráðs í húsnaðismálum verði lögð til grundvallar við mótun tillagna
- Tillögur og hönnunarviðmið sem sett eru fram í skýrslum FOJAB og samstarfsaðila (fylgiskjöl I-III) verði til grundvallar við mótun endanlegra aðalskipulagsbreytinga og megin forsenda fyrir gerð deiliskipulags á svæðinu. Ýmis atriði í fyrirbyggjandi tillögum þarfnast nánari rýni og útfærslu og að mikilvægt er að tryggja gott samráð við frekari mótun skipulags á svæðinu
- Aðalskipulagsbreyting og endanleg útfærsla hennar er einnig háð þeim samningum sem gerðir verða milli Reykjavíkurborgar og Betri samgangna (sjá kafla 1.2)



„Að stuðla að kröftugum og sjálfbærum vexti borgar sem styður við markmið um kolefnishlutleysi, vernd náttúrusvæða, líffræðilega fjölbreytni og samkeppnishæft, lífvænlegt, réttlátt og fjölbreytt borgarsamfélag.“

Keldur og nágrenni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

**Megin forsendur
og gildandi
áætlanir**

**Lykil uppbyggingarsvæði
í Reykjavík og á
höfuðborgarsvæðinu**

3.1. Stefnumið stjórnsvalda til grundvallar

Skipulagning nýrra borgarhverfa í landi Keldna og nágrennis, í samstarfi Reykjavíkurborgar og Betri samgangna, gefur einstakt tækifæri til að fylgja eftir í verki fyrirbyggjandi stefnumörkun ríkisins, SSH og Reykjavíkurborgar í skipulags, umhverfis- og húsnæðismálum. Undanfarin ár og misseri hafa stjórnvöld sett sér metnaðarfull markmið, hvort sem litið er til markmiða um aukin gæði í hinu byggða umhverfi þéttbýlisins, lækkan kolefnisspors, vistvænni samgöngur, húsnæði fyrir alla félagshópa eða um sjálfbæra þróun samfélags og byggðar. Í þessu samhengi má nefna m.a. eftirfarandi stefnuskjöl:

Landsskipulagsstefna 2024–2028, samþykkt á 154. löggjafarþing 2023–2024.

Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum (sjá co2.is).

Uppfærsla samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins, ágúst 2024.

Höfuðborgarsvæðið 2040, Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2015 m.s.br., sameiginleg stefna sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu, samþykkt upphaflega 2015.

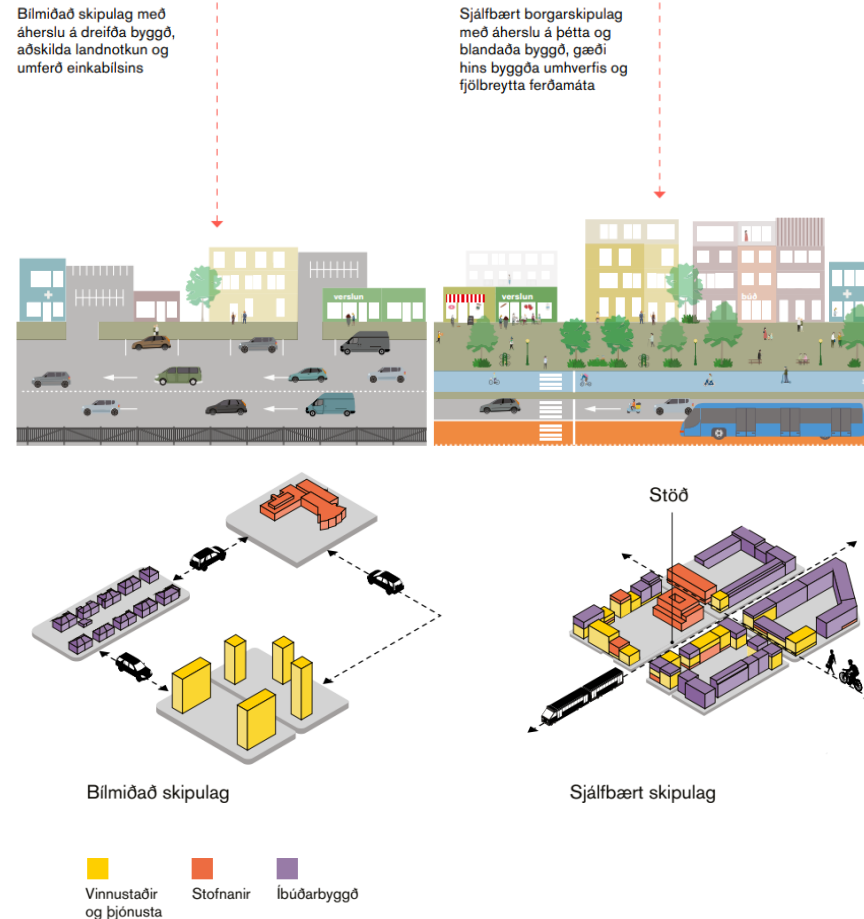
Mannlíf, byggð og bæjarrými. Leiðbeiningar um sjálfbært skipulag og vistvænar samgöngur í þéttbýli. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) & Skipulagsstofnun, 2023.

Stuðningur stjórnvalda við lífsskjarasamninga, samþykktur í tengslum við kjarasamninga 2019.

Rammameningur ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023–2032 og sameiginleg sýn og stefnu í húsnæðismálum, samþykktur júlí 2022 af HMS, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Innviðaráðuneytinu.

Samkomulag um aukið framboð íbúðarhúsnæðis í Reykjavík á tímabilinu 2023–2032 og fjármögnun uppbyggingar hagkvæmra íbúða og félagslegs húsnæðis, samþykkt janúar 2023 af HMS, Innviðaráðuneytinu og Reykjavíkurborg.

Mikilvægt er að horft verði til ofangreindra stefnuskjala, auk *Aðalskipulags Reykjavíkur 2040*, *Húsnæðisáætlunar Reykjavíkur 2025–2033*, loftslagstefnu borgarinnar og borgarhönnunarstefnu (væntanleg) við mótnun aðalskipulagsbreytinga í landi Keldna og við hönnun deiliskipulags á svæðinu.



Mynd 4. Skýringarmyndir úr leiðbeiningarritinu *Mannlíf, byggð og bæjarrými* sem unnið var í samvinnu SSH og Skipulagsstofnunar árið 2023, sem lýsir mikilvægi þess að hverfa frá áherslum bílmíðaðs skipulags í þéttbýli hér á landi.

„Í skipulagi þéttbýlisstaða verði almennt haft að leiðarljósi að minnka ferðaþörf með því að þétta byggð, blanda atvinnustarfsemi, verslun og þjónustu og tengja við íbúðarbyggð í þágu sjálfbærni daglegs lífs og aukinna lífsgæða...

Skipulag byggðar og landnotkunar miði að því að draga úr loftslagsáhrifum samgangna, með áherslu á virkan ferðamáta og almenningssamgöngur.

Gatnaskipulag og gatnahönnun miði að því að skapa bæjarrými og umferðarrými fyrir akandi, hjólandi og gangandi vegfarendur. Við skipulagsgerð verði byggt á leiðbeiningunum *Mannlíf, byggð og bæjarrými*.

Við skipulag byggðar og bæjarhönnun í þéttbýli verði stuðlað að gæðum í hinu byggða umhverfi og sett fram stefna og ákvæði um byggðamynstur og mælikvarða, og samspil byggðar, bæjarrýma og samgangna.

Tryggt verði fjölbreytt, hagkvæmt og sveigjanlegt húsnæði sem mætir þörfum ólíkra aldurs- og félagshópa og stuðlar að félagslegri fjölbreytni. Í því samhengi verði hugað sérstaklega að framboði á húsnæði fyrir tekju- og eignalægrí í samræmi við viðmið rammamennings ríkis og sveitarfélaga um húsnæðisáætlanir.“

Landsskipulagsstefna 2024–2028, samþykkt á Alþingi 2024

3.2. Keldur og þróun byggðar í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu

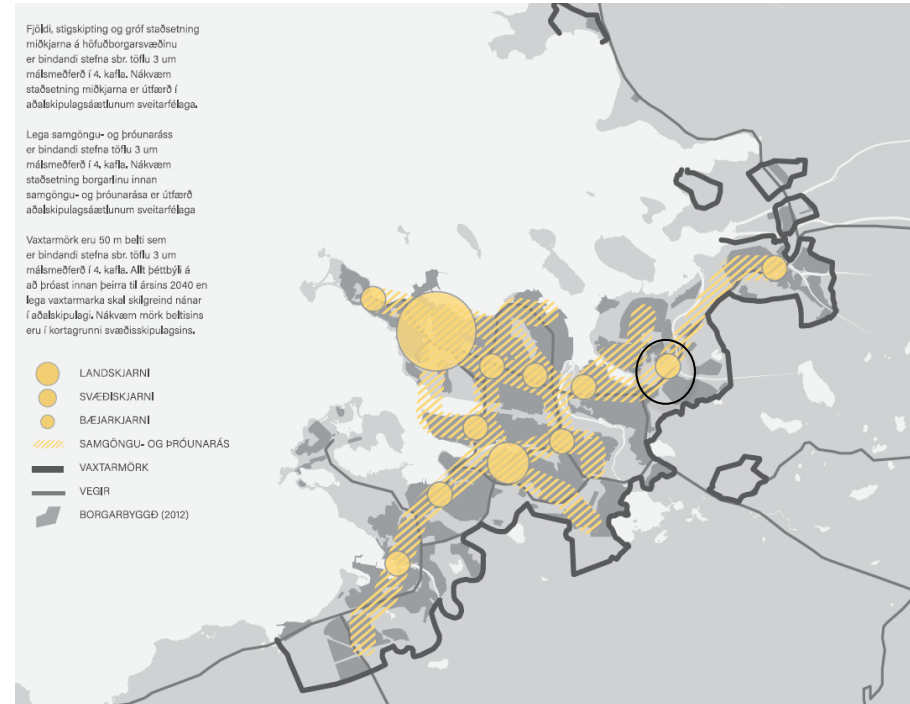
Í landi Keldna eru tækifæri til að efla byggð í austurhluta Reykjavíkur og styrkja sjálfbæra borgarþróun á höfuðborgarsvæðinu öllu. Möguleg uppbyggingarsvæði á Keldum og Keldnaholti eru vel staðsett landfræðilega og má segja að þau séu meðal síðustu óbyggðu byggingarsvæðanna innan samfelldrar byggðar á höfuðborgarsvæðinu, sem hafa miðlæga legu.

Fyrirhuguð lega Borgarlínu um svæðið er lykil forsenda þess að hægt verði að byggja upp ný borgarhverfi á svæðinu á vistvænan og hagkvæman hátt, sem gefur einnig möguleika á að lágmarka kolefnisspor uppbyggingarinnar.

Skipulagning nýrra borgarhverfa í landi Keldna felur einnig í sér tækifæri til að flétta á sjálfbæran hátt nýja byggð við eldri gróin hverfi og hina einstöku náttúru sem er á svæðinu og við Grafarvoginn. Ennfremur gefst tækifæri til að styrkja það samfélag sem er fyrir í borgarhlutanum, m.a. með auknu framboði verslunar og þjónustu, veitingastaða, afþreyingar og vel hannaðra almenningsrýma, auk nýrra atvinnutækifæra.

Uppbygging nýrra íbúðarhverfi í landi Keldna á næstu árum er einnig lykil forsenda þess að efla húsnaðismarkaðinn í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu og stuðla að stöðugu og auknu framboði íbúða, ekki síst þeirra sem eru á viðráðanlegu verði.

Samkvæmt fyrirbyggjandi áætlunum sveitarfélaganna (sjá *Þróunaráætlun Höfuðborgarsvæðisins*), þá er svigrúm til að byggja vel á sjötta tug þúsund íbúða á byggingarsvæðum sem eru innan skilgreindra vaxtarmarka svæðisskipulagsins. Áætluð uppbygging í landi Keldna, sbr. fyrirbyggjandi tillaga FOJAB, gæti numið um 10% af heildaruppbyggingunni og undirstrikar það mikilvægi þess að nýta land Keldna til að styrkja húsnaðismarkað á komandi árum.



Mynd 5. Keldur og nágrenni í svæðisskipulagslegu samhengi höfuðborgarsvæðisins. Stefna um þróun byggðar á höfuðborgarsvæðinu, innan skilgreindra vaxtarmarka og með áherslu á þróun byggðar í grennd við hágæða almenningssamgöngur.

„Sterkt hverfi er eitt lykilatriðið til að vel takist til að samþætta byggðarmynstur og vaxandi notkun almenningssamgangna. Það er gert með því að styrkja nærumhverfið þannig að íbúar geti sinnt sínum daglegu athöfnum í nálægð við heimili sitt. Í kjarna hverfisins er þétt byggð með fjölbreyttri starfsemi og miðstöð almenningssamgangna. Þar er borgargata hverfisins, með umhverfi sem ýtir undir iðandi mannlíf. Um kjarnann liggur Borgarlínan og/eða strætóleið með háu þjónustustigi. Leggja þarf áherslu á göngu- og hjólavænt umhverfi frá kjarna og út í hverfið ...“

Höfuðborgarsvæðið 2040, bls. 76

3.3. Uppbygging sem eflir húsnæðismarkað

Síðustu ár hefur Reykjavíkurborg unnið markvisst að því að auka uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í borginni. Unnið hefur verið á grundvelli húsnæðisáætlana og markmiða AR2040. Í áætlunum hefur verið lagt upp með það að auka heildarframboð íbúða, auka fjölbreytni í íbúðagerðum og búsetuformum og hlutdeild húsnæðisfélaga sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni. Gerð húsnæðisáætlana og aukin hlutdeild öflugra fasteignafélaga á markaðnum, ekki síst þeirra sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni, getur leitt til þess að það dragi úr sveiflum á byggingarmarkaði og framboð íbúðarhúsnæðis verði jafnara. Leiðarljós í þessari vinnu hefur verið að slá ekki af þeim kröfum sem settar eru fram í aðalskipulagi, varðandi gæði í hinu byggða umhverfi og umhverfisáhrif uppbyggingar. Vanda þarf til verka þegar fjárfest er í nýrri íbúðarbyggð og mikilvægt að íbúðarhúsnæði fyrir alla félagshópa rísi í sjálfbærum hverfum, umhverfislega sem og félagslega.

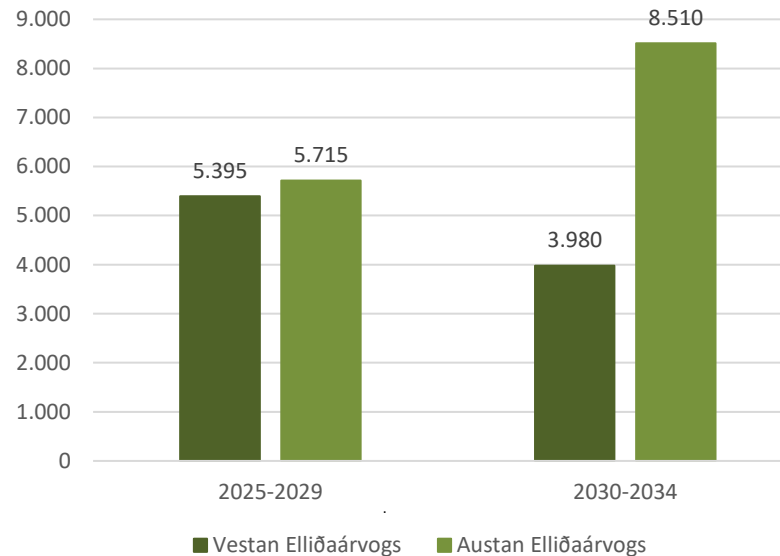
Í byrjun árs 2023 var gerður húsnæðissáttmáli milli Reykjavíkurborgar, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og innviðaráðuneytis um aukið framboð íbúða til næstu 10 ára og aukið vægi húsnæðis sem nýtur stuðnings og er hagkvæmt og vistvænt. Samkvæmt honum er gert ráð fyrir mun kröftugri uppbyggingu íbúða en áður var ráðgert og er markmiðið að byggja allt að 1.600 íbúðir árlega eða meðan verið er að mæta uppsafnaðri þörf. Í sáttmálanum segir jafnframt að hlutfall hagkvæmra, vistvænna og félagslegra íbúða skuli nema 35% af heildaruppbyggingunni á tímabilinu. Jafnframt segir þar að á löndum í eigu ríkis og Reykjavíkurborgar nemi þetta hlutfall minnst 40% af uppbyggingu og verði lóðum á viðkomandi svæðum úthlutað á hóflegu verði.

Uppbygging íbúðarhúsnæðis í landi Keldna er mikilvægur liður í því að markmiðum í húsnæðismálum verði náð, sbr. *Húsnæðisáætlun 2025-2034*, húsnæðissáttmálinn frá 2023 (sbr. einnig lífskjarasamningarnir frá 2019), auk þess að framfylgja markmiðum samgöngusáttmálans.

Við mótun skipulags á nýjum byggingarsvæðum eins og Keldum þarf að gæta að almennum markmiðum aðalskipulags um uppbyggingu sjálfbærra hverfa, húsnæðisáætlunar og ákvæðum húsnæðissáttmálans frá 2023, jafnhliða því sem horft er til núverandi stöðu í viðkomandi borgarhlutum varðandi framboð húsagerða og félagslega stöðu hverfa.

Áætluð uppbygging íbúða í Reykjavík 2025-2034

Miðað við ár „úthlutunar“



Mynd 6. Í *Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034* (maí 2025) er gert ráð fyrir að um 3.200 íbúðir geti komið til úthlutunar í landi Keldna á tímabili áætlunar. Til samanburðar er gert ráð fyrir að um 3.700 íbúðir komi til úthlutunar í Ártúnshöfða og allt að 3.000 í Höllum og Úlfarsárdal. Húsnæðisáætlunin er uppfærð árlega og verður lögð fram á ný í byrjun næsta árs

„Félagsleg blöndun í öllum skólahverfum og borgarhlutum er leiðarstef í húsnæðisstefnu AR2040. Í meginmarkmiðum þess segir að „tryggt verði fjölbreytt framboð húsagerða og búsetukosta fyrir alla félagshópa. Rúm verði fyrir þá alla og hvers konar búsetuúrræði innan íbúðarhverfa og blandaðra svæða.“ Félagsleg blöndun og fjölbreytni skal ávallt vera leiðarljós í nýrri uppbyggingu og sérstaklega þar sem verið er að þróa ný skólahverfi og borgarhluta.“

Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034, bls. 22

3.4. Gildandi aðalskipulagsákvæði í landi Keldna og Keldnaholti

3.4.1. Íbúðarhverfi og gæði byggðar

Markmið *Aðalskipulags Reykjavíkur 2040* er að skapa sjálfbær, heilbrigð og fjölbreytt borgarhverfi þar sem allir félagshópar hafa tækifæri til búsetu. Þróðar verði sterkar hverfisheildir sem standi undir grunnþjónustu, öflugri verslun og þjónustu, íþrótt- og frístundastarfsemi og fjölbreyttu mannlífi. Dagleg verslun og þjónusta séu í sem mestri nálægð við íbúana og fólk geti notað virka ferðamáta til að sækja þjónustu innan hverfisins. Atvinnutækifærum innan hverfa verði fjölgað og atvinnukjarnar í grennd við einsleit íbúðarhverfi verði styrktir. Íbúar hafi gott aðgengi að grænum svæðum og fjölbreyttum almenningsskrýmum og skipulag hverfa örvi almennt hreyfingu, samveru, mannlíf og vistvænar ferðavenjur.

- Skólahverfið verði áfram grunnforsenda í skipulagi íbúðarhverfa borgarinnar.
- Innan íbúðarbyggðar verði ákveðnir kjarnar festir í sessi til að tryggja verslun og þjónustu innan hverfanna.
- Félagsleg blöndun og fjölbreytni verði ávallt leiðarljós við skipulagningu nýrra hverfa og húsnæðisframboð verði með þeim hætti að sem flestir geti flutt innan hverfis þegar stækka eða minnka þarf við sig húsnæði.
- Við skipulagningu og hönnun íbúðarbyggðar verði gæði húsnæðisins og nærumhverfis þess í fyrirrúmi. Í því samhengi þarf m.a. að horfa til stærða íbúða fyrir mismunandi fjölskyldugerðir og sambýlisform, birtuskilyrða, dagsbirtu, hljóðgæða og loftgæða í íbúðum, sem og inngörðum og nærumhverfi húsnæðisins, hæðar bygginga og fjarlægða milli þeirra, dýptar húsbygginga og hlutfalls útisvæða til leiks og dvalar þar sem sólar nýtur bróðurpart dags. Í þéttri og samfelldri byggð, s.s. randbyggð, verði horft til þess að gera hóflega forgarða þar sem því verður við komið.

- Visthæfar og sjálfbærar hönnunarlausnir verði ávallt leiðarljós við mótnun nýrrar íbúðarbyggðar, hvort sem hún rís innan hefðbundinna íbúðarhverfa eða á blönduðum svæðum. Tryggt verði að byggðin og umhverfið milli húsanna beri með sér grænt og manneskjulegt yfirbragð. Gætt verði sérstaklega að blágrænum yfirborðslausnum, að gegndræpi yfirborðs minnki ekki, að lágmarkshlutfall lóðar sé gróður- og dvalarsvæði og þess gætt að við uppbyggingu verði ekki gengið á gróskumikil gróðursvæði sem eru til staðar.
- Mælt er með því að meira en helmingur leiksvæðis barna og annarra dvalarsvæða utandyra, innan lóða sem og á sameiginlegum svæðum, geti notið sólar að lágmarki í 5 klukkustundir þann 1. maí (milli kl. 09 og 17). Mögulegt er þó að víkja frá þessu viðmiði ef sýnt er fram á nálægð við vönduð og sólrík útisvæði í næsta nágrenni.
- Leitast verði við að tryggja náið samspil bygginga og almenningsskrýma svo og íbúða og inngarða; að byggingin og inngangar hennar séu í nánnum tengslum við virk almenningsskrými, s.s. með því að láta byggingu mæta gangstétt í göturýminu, einkarými og almenningsskrými séu almennt í nánnum tengslum, s.s. með opnum inngörðum í randbyggð og almennum umferðarleiðum um sameiginleg útirými á fjölbýlishúsalóðum, og að jafnan góð sjónræn tengsl séu milli íbúða og leiksvæða.
- Í þéttri og samfelldri byggð, s.s. randbyggð, verði hugað sérstaklega að gróðursvæðum í gatnarýminu, til dæmis með hóflegum forgörðum þar sem því verður við komið.
- Við hönnun íbúðarhúsnæðis verði tryggt fjölbreytni í yfirbragði, áferð, hæðum húsa og uppbroti bygginga og gæði og sjálfbærar hönnunarlausnir verði ávallt höfð að leiðarljósi.



„Reynsla síðustu ára í mörgum borgum á Vesturlöndum sýnir að auðvelt er að ná fram öllum þeim umhverfisgæðum sem við sækjumst eftir í þéttri og blandaðri borgarbyggð. Það gerist hins vegar ekki af sjálfu sér og því er mikilvægt að setja fram ákveðin markmið og viðmið í aðalskipulag um lágmarksgæði við hönnun nýrrar íbúðarbyggðar og umhverfisins milli húsanna.“

3.4. Gildandi aðalskipulagsákvæði í landi Keldna og Keldnaholti

3.4.2. Þróunarsinn Örfirisey-Keldur og Borgarlína

Í *Aðalskipulagi Reykjavíkur 2030* (2014) var sett fram ákveðin sýn um þróun þéttar og blandaðrar byggðar meðfram vistvænum samgönguási, sem teygði sig frá miðborginni, austur eftir Suðurlandsbraut og að Keldum. Drög að þeirri sýn hafði áður verið sett fram í *Aðalskipulagi Reykjavíkur 2024* (2003). Þessi sýn, ásamt öðrum þróunars til suðurs frá miðborginni yfir á Kársnes, var ákveðin undanfari stefnunnar um Borgarlínuna í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og birtist nú í framkvæmdaáætlun um fyrsta áfanga hágæða almenningssamgöngukerfis á höfuðborgarsvæðinu (Hamraborg-Ártún) og flýtingu á framkvæmdum við Borgarlínu frá Ártúni í Keldnaholt.



Mynd 7. Örfirisey-Keldur-þróunars.

„Hugmyndin er að þróunarsinn verði smám saman heildstæð breiðgata sem liggur eftir endilöngu Nesinu, nokkurs konar línuleg miðborg. Þétt blönduð byggð hverfist um ásin í þægilegri göngufjarlægð frá biðstöðvum almenningssamgangna. Sambærilegur þróunars á síðan að liggja til suðurs frá miðborginni, um Vatnsmýri, og yfir á Kársnes í Kópavogi. Fyrsta lota framkvæmda við Borgarlínu, frá Ártúnshöfða að Hamraborg, tekur mið af umræddum þróunarsum.“

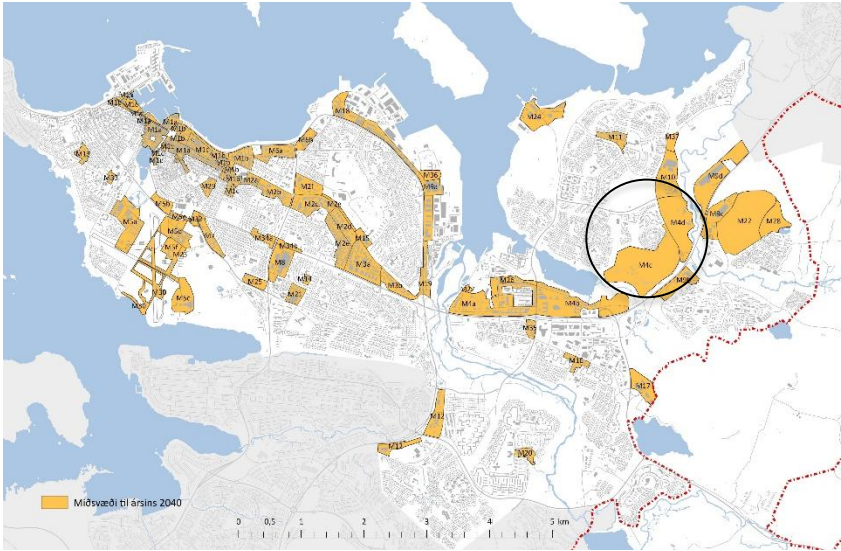
3.4. Gildandi aðalskipulagsákvæði í landi Keldna og Keldnaholti

3.4.3. Landnotkun. Miðsvæðin M4c og M4d og markmið um atvinnuþróun

Miðborg og nokkur miðsvæði eru skilgreind sem meginkjarni (sbr. hugtakið landskjarni samkvæmt svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins). Þar er starfsemi sem þjónar landinu í heild sinni, stjórnsýsla ríkisins, ráðuneyti, stjórnsýslu-og menningarstofnanir, mennta-og heilbrigðisstofnanir og höfuðstöðvar verslunar og viðskipta. Auk þess að þjóna öllu landinu er meginkjarna ætlað að þjóna nærliggjandi svæðum, borgarhlutum og hverfum. Svæði innan meginkjarna eru nefnd M1 og M2. Þau mynda ásamt svæðum M3 og M4 þróunarársinn Örfirisey-Keldur.

Eftirfarandi skilgreining gildir um landnotkun í Keldum og Keldnaholti: *M4. Keldur-Keldnaholt (c, d).* Fyrst og fremst gert ráð fyrir rýmisfrekum verslunum, heildsölum og skrifstofum. Léttur iðnaður og verkstæði eru leyfð. Að öllu jöfnu er ekki gert ráð fyrir íbúðarhúsnæði, gistiheimilum eða hótelum, nema það sé sérstaklega tilgreint í deiliskipulagi. Á svæði M4a, vestan Breiðhöfða, eru íbúðir heimilar, einkum á efri hæðum. Á svæði M4c (Keldur) er þó gert ráð fyrir íbúðarbyggð og tilheyrandi hverfiskjarna og samfélagsþjónustu. Gera skal grein fyrir nýjum matvöruverslunum í deiliskipulagi.

Í almennri sýn um atvinnuþróun í Reykjavík er gert ráð fyrir því að á miðvæðum meðfram Vesturlandsvegi, rísi blönduð atvinnustarfsemi; verslun, þjónusta, skrifstofur, heildsölur og léttur iðnaður (sjá *Skapandi borg*, AR2040, bls. 29).



Mynd 8. Land Keldna og Keldnaholts er skilgreint sem miðsvæði (M4c, M4d) í AR2040. Syðsti hluti lands Keldna, Nónholt, tilheyrir þó miðsvæðinu M4b. Miðsvæðin M1-M4 mynda þróunarársinn Örfirisey-Keldur.

	Stærð ha	Núverandi byggingarmagn (m²)	Áætluð aukning byggingarmagns*
Miðborg (M1a-M1c)	87,0	660.000	140.000
Holt-Laugavegur (M2a, M2b)	13,0	107.000	10.000
Múlar-Suðurlandsbraut (M2c, d, e, f)	48,0	325.000	30.000
Suðurlandsbraut-Laugardalur (M2g)	4,0	0	30.000
Skeifan-Sogamyri (M3a, M3b)	33,8	126.000	15.000
Höfðar (M4a)	44,3	147.000	80.000
Höfðar (M4b)	46,8	90.000	70.000
Keldur (M4c)	65,7	4.800	50.000
Keldnaholt (M4d)	34,5	11.400	100.000
Visindagarðar-Fluggarðar (M5a)	25,2	55.000	40.000
BSÍ-reitur (M5b)	5,7	2.000	30.000
Háskólinn í Reykjavík (M5c)	14,5	30.000	115.000
Hlíðarendi (M5d)	13,4	0	35.000
LSH-Hringbraut (M5e)	2,0	0	

Hluti töflu 6.1 (bls. 99) er sýnir áætlaða aukningu atvinnuhúsnæðis á miðsvæðum í Reykjavík til ársins 2040. Í tilviki Keldna og Keldnaholt er ekki gert ráð fyrir að svæðin verði fullbyggð varðandi atvinnuhúsnæði árið 2040.

„Flest ný störf verði staðsett innan vaxtarmarka þéttbýlis og einkum á miðlægum svæðum sem þjónað er af Borgarlínu og strætisvagnþjónustu með hárrí ferðatíðni. Yfir 90% starfa í Reykjavík verði innan vaxtarmarka árið 2040 og 80% nýrra starfa til ársins 2040 verði við Borgarlínu.“

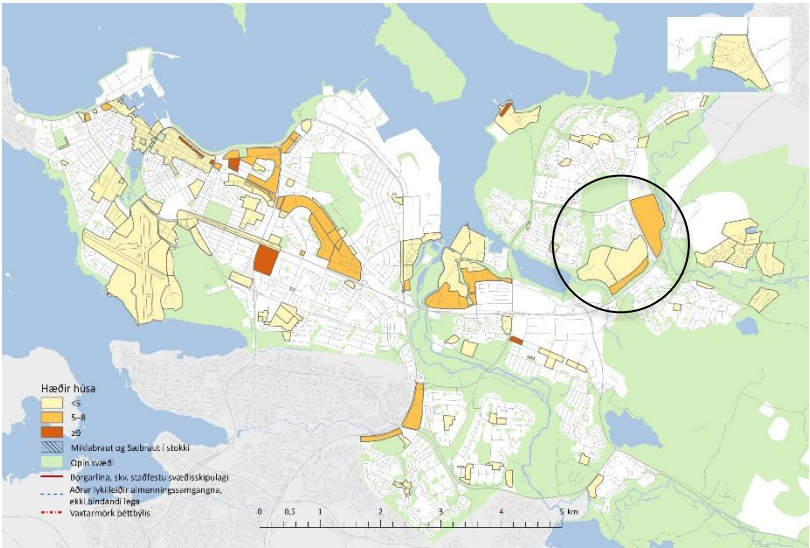
AR2040, bls. 29

3.4. Gildandi aðalskipulagsákvæði í landi Keldna og Keldnaholti

3.4.4. Gæði byggðar, þéttleiki og hæðir húsa

Samkvæmt gildandi aðalskipulagi er gert ráð fyrir að byggð í Keldum verði almennt 5 hæðir eða lægri, en næst Vesturlandsvegi er heimilt að byggja hærra eða 5-8 hæðir. Í Keldnaholti, sem er ráðgert fyrir atvinnustarfsemi í gildandi stefnu, er heimilt að byggja 5-8 hæða hús. Samkvæmt almennum þéttleikaviðmiðum aðalskipulagsins (sjá tafla 3.2., bls. 86), þá eru miðsvæðin á Keldum og í Keldnaholti í nýtingarflokki I-III (sbr. tafla 3.2 í AR2040), vegna nálægðar við hágæða almenningssamgöngur (flokkur III) og vegna þess að svæðin eru hluti af þróunarásnúnum (miðsvæði M1-M4) sem gera ráð fyrir þéttri blandaðri byggð (flokkur I-II).

Endanleg ákvörðun um hæðir húsa og byggingarmagn er þó ávallt háð mati sem fer fram við gerð deiliskipulags, sbr. markmið um gæði byggðar sjá kafla 3.5.1. hér á undan og almennt kafla 3.6 í gildandi aðalskipulagi (bls. 86-90). Þar segir m.a: „Stefna og viðmið aðalskipulags um þéttleika byggðar og byggingarmagn gefa einvörðungu til kynna mögulega hámarksnýtingu svæða. Endanleg ákvörðun um magn bygginga, fjölda íbúða, hæðir húsa og þéttleika á einstökum svæðum er ávallt tekin við gerð deiliskipulags, með tilliti til meginmarkmiða aðalskipulags um sjálfbæra þróun og gæði byggðar, að undangengnu kynningar- og samráðsferli og mati á umhverfisáhrifum og með sérstöku tilliti til þeirra viðmiða og ákvæða sem sett er fram“ í viðkomandi köflum 3.6.1–3.6.4.



Mynd 9. Stefna um hæðir húsa í gildandi aðalskipulagi.

Flokkur nýtingar	Svæðisnýting**	Áhrifsvæði almenningssamganga (fjarlægð frá bíðstöðum)*	Blönduð byggð. Nálægð íbúðarbyggðar við fjölbreytta atvinnukjarna***
I	> 1,5 Það samsvavar um 150 íbúðum á ha svæðis eða meira.	Innan við 150 m frá S1 stöð	Landskjarni (sbr. svæðisskipulag) og miðlæg miðsvæði með blandaðri byggð íbúða og atvinnustarfsemi, miðsvæði M1–4 (þ.m.t. svæði M26 og M27), M5–M8 og önnur samgöngumiðuð svæði (sbr. skilgreining svæðisskipulags) með blandaðri og fjölbreyttri byggð íbúða, þjónustu og atvinnustarfsemi.
II	1,2–1,5 Það samsvavar um 120 til 150 íbúðum á ha svæðis.	150–300 m frá S1 stöð 0–150 m frá S2 stöð	
III	0,6–1,2 Það samsvavar um 60 til 120 íbúðum á ha svæðis.	300–600 m frá S1 stöð 150–600 m frá S2 stöð 0–400 m frá S3 stöð	Önnur miðsvæði þar sem lögð er áhersla á blöndun íbúða og atvinnustarfsemi.
IV	0,4–0,6 Það samsvavar um 40 til 60 íbúðum á ha svæðis.	400–600 m frá S3 stöð Innan við 400 m frá S4 stöð	
V	Yfirbragð og þéttleiki byggðar taki mið af nærliggjandi byggð.	Önnur svæði utan ofangreindra áhrifsvæða.	

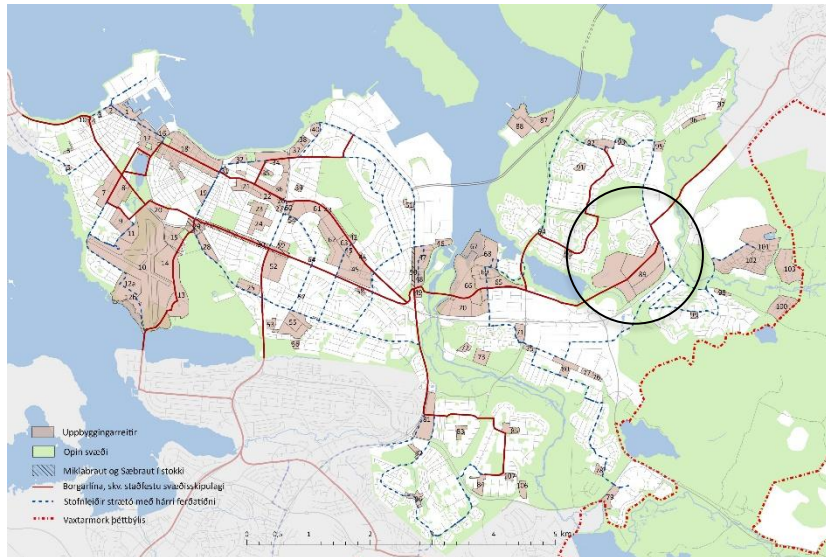
Hluti töflu 3.2 (bls. 86). Almenn viðmið um hámarksþéttleika íbúðarbyggðar og blandaðrar byggðar eftir staðsetningu í borginni, annars vegar vegna nálægðar við almenningssamgöngur og hins vegar vegna nálægðar við fjölbreyttan atvinnukjarna. Samþykkt deiliskipulags á svæðum sem njóta hærri nýtingarhlutfalls vegna nálægðar við stöðvar Borgarlínu er háð því að fyrir liggi tímasett áætlun um framkvæmdir við Borgarlínu á viðkomandi leið.

„Það er sennilega auðvelt að sammælast um þau umhverfisgæði sem við viljum ná fram og tryggja að allir geti notið innan íbúðarbyggðar. Það eru gömul sannindi og ný að hreint loft, góð dagsbirta og nægt sólarljós, góð loftræsting, útsýni til náttúrunnar og nálægð við fallegan og gróskumikinn gróður gerir okkur gott líkamlega og andlega og eflir lýðheilsuna. Það sama gerir umhverfi sem er jafnan friðsælt, kyrrlátt og öruggt. Í hinni sögulegu orðræðu var lengi vel litið svo á að erfitt væri að skapa slík gæði í þéttri og blandaðri byggð. En lýðheilsan er vitanlega einnig háð því að umhverfið sé lifandi, viðburðaríkt og iði helst af mannlífi og fjölbreytt verslun, þjónusta, starfsemi og almenningssými séu innan hverfisins eða í allra næsta nágrenni.“

3.4. Gildandi aðalskipulagsákvæði í landi Keldna og Keldnaholti

3.4.5. Uppbyggingarreitur fyrir íbúðarbyggð og blandaða byggð í landi Keldna

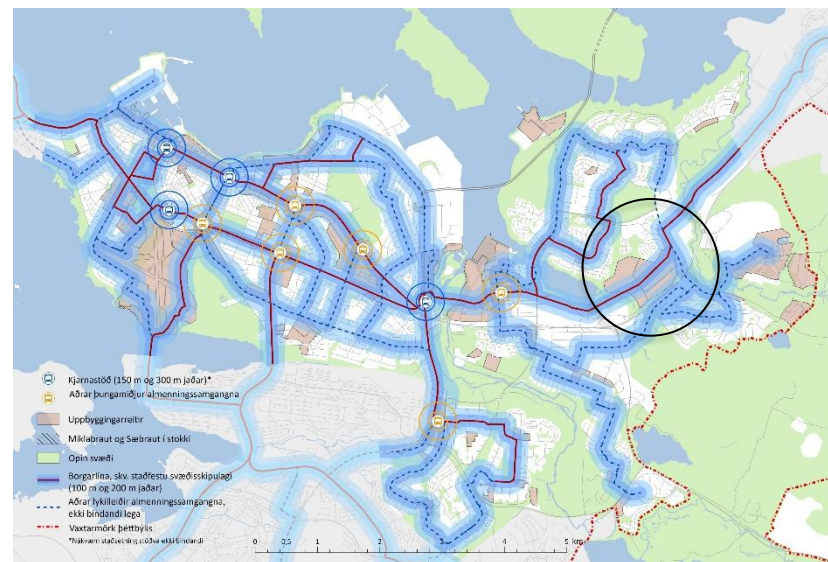
Keldur eru skilgreindar sem reitur nr. 89, þar sem heimilt er að þróa íbúðarbyggð og blandaða byggð á skipulagstímabilinu til 2040. Í Keldnaholt eru hinsvegar ekki skilgreindur sérstakur reitur vegna þróunar íbúðarbyggðar eða blandaðrar byggðar, heldur fyrst og fremst gert ráð fyrir atvinnustarfsemi á svæðinu, sjá kafla 3.5.3.



Mynd 10. Skilgreindir reitir fyrir íbúðarbyggð og blandað byggð í AR2040. Í aðalskipulaginu er sett fram það markmið að 80% nýrra íbúða og 80% nýrra starfa rísi í grennd við Borgarlínu og biðstöðvar hennar. Þróun íbúðarbyggðar í landi Keldna er mikilvægur liður í því að því markmiði verði náð. Í AR2040 segir enn fremur að 80% nýrra íbúða rísi í grennd við öflugan atvinnukjarna. Því er mikilvægt að í landi Keldna og Keldnaholts rísi öflugir atvinnukjarnar í grennd við biðstöðvar Borgarlínu og samgönguhúsin (mobility hub, bílastæðahús).

3.4.6. Borgarlína og almenningssamgöngur

Borgarlína og stefna um hágæða almenningssamgöngur er staðfest í AR2040, sbr. svæðisskipulag höfuðborgarsvæðis. Nánari útfærsla Borgarlínu og viðeigandi hönnunarviðmið frá Hamraborg að Ártúnshöfða liggja nú fyrir í samþykktri tillögu að rammahluta aðalskipulagi, sem fer í kynningu á næstunni. Í undirbúningi og í tengslum við skipulag Keldna er nánari hönnun fyrir næsta áfanga Borgarlínu, frá Ártúnshöfða að Keldnaholti. Sjá nánar kafla 4.3.



Mynd 11. Meginleiðir almenningssamgangna og Borgarlínu, ásamt helstu þróunarsvæðum. Á myndinni eru sýndar nýjar tengingar yfir Fossvog og Elliðaárvog. Almenningsvagnar á þessum leiðum verða í forgangi í umferðinni og á leiðum borgarlínu aka vagnar einkum í sérrými.

„Að uppbygging sjálfbærra borgarhverfa og vistvænna samgönguinnviða haldist í hendur. Ákvarðanir í húsnaðismálum og samgöngumálum verði ávallt rækilega samfléttaðar. Nálægð við almenningssamgöngur, vistvænna samgönguinnviði og fjölbreytta atvinnukjarna verði lögð til grundvallar við mat á þéttleika og yfirbragði íbúðarbyggðar á nýjum byggingarsvæðum.“

AR2040, bls. 25

„Að skapa sjálfbær og heilbrigð borgarhverfi þar sem allir félags hópar hafa tækifæri til búsetu. Þróaðar verði sterkar hverfisheildir sem standi undir grunnþjónustu, öflugri verslun og þjónustu, íþrótt- og frístundastarfsemi og fjölbreyttu mannlífi. Atvinnutækifærum innan hverfa verði fjölgað og atvinnukjarnar í grennd við einsleit íbúðarhverfi verði styrktir.“

AR2040, bls. 24

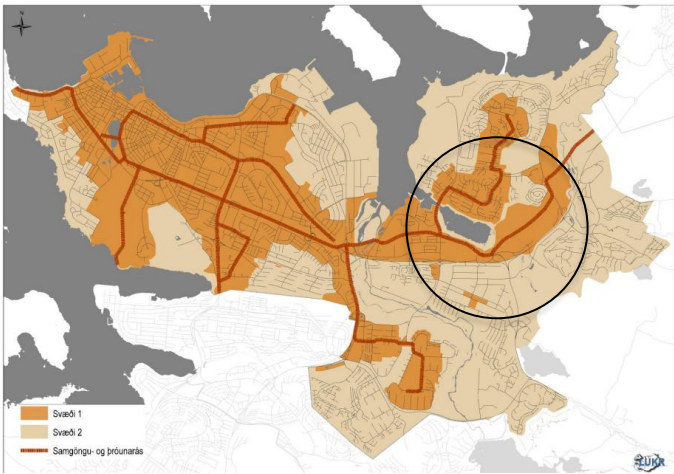
3.4. Gildandi aðalskipulagsákvæði í landi Keldna og Keldnaholti

3.4.7. Reglur um bíla- og hjólastæði

Í aðalskipulaginu eru ekki sett fram bindandi ákvæði eða nákvæmar reglur um fjölda bíla- eða hjólastæði, gjaldskyldu eða aðra gjaldtöku vegna stæða fyrir farartæki. Reglur um slíkt verði á hverjum tíma samþykktar í borgarstjórn og umhverfis- og skipulagsráði, svo og aðferðir við hvernig meta skuli þörfina.

Í hverfis- og/eða deiliskipulagi og almennt vegna nýrrar uppbyggingar skal meta þörfina og ákvarða fjölda bíla- og hjólastæða í samræmi við samþykktu stefnumörkun borgarstjórnar og reglur henni tengdar. Beita skal samgöngumati þegar um meiri háttar uppbyggingu er að ræða, sbr. ákvæði þar um í umræddum reglum. Sjá *Reglur um fjölda bíla- og hjólastæða í Reykjavík. Bíla- og hjólastæðastefna*, 2019 m.s.br.

Uppbygging í landi Keldna kallar á sérstakt samgöngumat og mögulega verða sett sértæk bíla- og hjólastæðaákvæði sem munu gilda um skipulag í landi Keldna (sjá fylgiskjal II).



Mynd 12. Svæðisskipting vegna bíla- og hjólastæðareglna í Reykjavík.

KRÖFUR UM FJÖLDA BÍLA- OG HJÓLASTÆÐA Í REYKJAVÍK						
		BÍLASTÆÐI				HJÓLASTÆÐI
		SVÆÐI I		SVÆÐI II		SVÆÐI I og II
		Viðmið	Hámark	Viðmið	Hámark	Lágmark¹
ÍBÚÐARHÚSNÆÐI		(stæði/íbúð)				
Fjölbýli/sérbýli¹	1 herbergi	0,25	0,75	0,5	1	2
	2 herbergi	0,5	0,75	0,75	1	
	3 herbergi	0,75	1	1	1,5	
	4+ herbergi	0,75	1	1	1,5	
	Gestir	0,1 pr. íbúð		0,1 pr. íbúð		-
Námsmannaíbúðir²	1-2 herbergi	0	0,2	0,2	0,5	1-2
	3 herbergi	0	0,2	0,2	1	2
	4+ herbergi	0	0,4	0,4	1	
Hjúkrunar- og dvalarheimili³	Míða við 0,1 gestastæði pr. rúm. Fjöldi starfsmannastæða skal meta hverju sinni.					

Að ofan eru almenn viðmið sem gilda um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í Reykjavík, sbr. svæðisskipting á mynd 10. Sjá nánar um reglur fyrir atvinnuhúsnæði, https://reykjavik.is/sites/default/files/2024-03/reglur-um-fjolda-bila-og-hjolastaeda_2024.pdf.

„Skilyrði og kröfur um fjölda bílastæða taki ávallt mið af stöðu viðkomandi svæðis í borginni, staðsetningu, gerð húsnæðis og hlutverki svæðis og hversu vel því er þjónað af vistvænum samgöngumátum..“

AR2040, bls. 116

3.4. Gildandi aðalskipulagsákvæði í landi Keldna og Keldnaholti

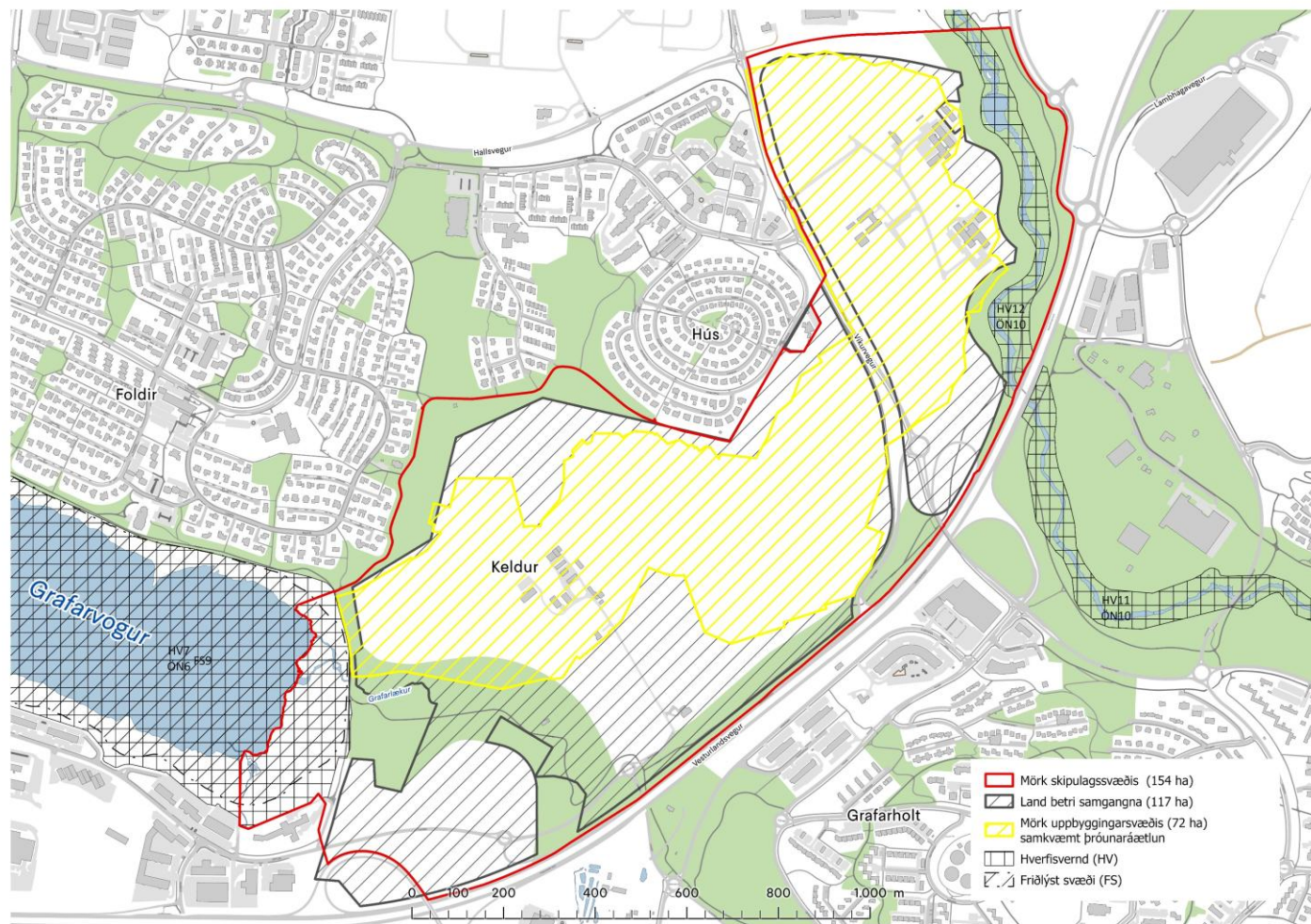
3.4.8. Opin svæði, verndarsvæði og stígakerfi

Í forsendugreiningu ALTA-ráðgjafar segir eftirfarandi um svæði með verndargildi í Keldnalandi (bls. 39): „Leirurnar í Grafarvogi voru settar á Náttúruminjaskrá 1981 þar sem þær eru einn mikilvægasti viðkomustaður farfugla, einkum vaðfugla, á höfuðborgarsvæðinu. Leirurnar eru nú í friðlýsingarferli þar sem að horft er til þess að vernda til framtíðar náttúrulegt ástand Grafarvogs og líffræðilega fjölbreytni hans, þ.m.t. mikilvægar fjöruvistgerðir, búsvæði fugla og óspillta leiru. Úlfarsá/Korpa frá upptökum í Hafravatni til ósa ásamt um 200 m breiðum bakka beggja vegna árinna er einnig á náttúruminjaskrá. Hún þykir fögur og góð laxveiðiá með gróna valllendisbakka.“

Grafarvogur og nágrenni og Korpa eru skilgreind sem hverfisverndarsvæði í AR2040 (bls. 112):

„HV7 Grafarvogur: Leirur sem ekki hefur verið raskað, auðugt fuglalíf, fjölbreytt landslag. Hér er ein af fáum leirum sem ekki hefur verið raskað á höfuðborgarsvæðinu og hefur hún mikla þýðingu fyrir fuglalíf á Innnesjum. Vaðfuglar, máfar og endur nýta voginn allt árið. Á fartíma á vorin halda þúsundir fugla þar til. Stórgrýtt urð norðan í Ártúnsholti (Innriurð) setur mikinn svip á umhverfið og er þakin mosum og hrúðurfléttum. Mólendisræman umhverfis voginn hýsir fjölda plöntutegunda. Grafarlækur er straumharður og vatnið tært og á engan sinn líka í borgarlandinu. Merkar ísaldarminjar er að finna í Grafargili.“

HV12 Korpa vestan Vesturlandsvegar: Lífríki árinna, umhverfi, votlendi og fuglalíf. Áin flæðir reglulega yfir bakka sína í leysingum og hefur það mótandi áhrif á lífríki svæðisins. Votlendi er víða við ána en einnig finnst graslendi, tún, mólendi, melar og flög. Þéttar fuglabýggðir eru við Úlfarsá/Korpu og er 51 fuglategund skráð við ána, þar af 25 reglulegir varpfuglar. Mikið er um mink á svæðinu og nærast hann á fugli og fiski.“



Mynd 13. Hverfisverndarsvæði í Grafarvogi (HV7) og við Korpu (HV12) og opin svæði í landi Keldna samkvæmt aðalskipulagi, sett í samhengi við skilgreind landnotkunarsvæði (hvít) og afmörkun uppbyggingarsvæðis samkvæmt fyrirbyggjandi þróunaráætlun. Á myndinni er væntanlegt friðlýst svæði í Grafarvogi auðkennt.

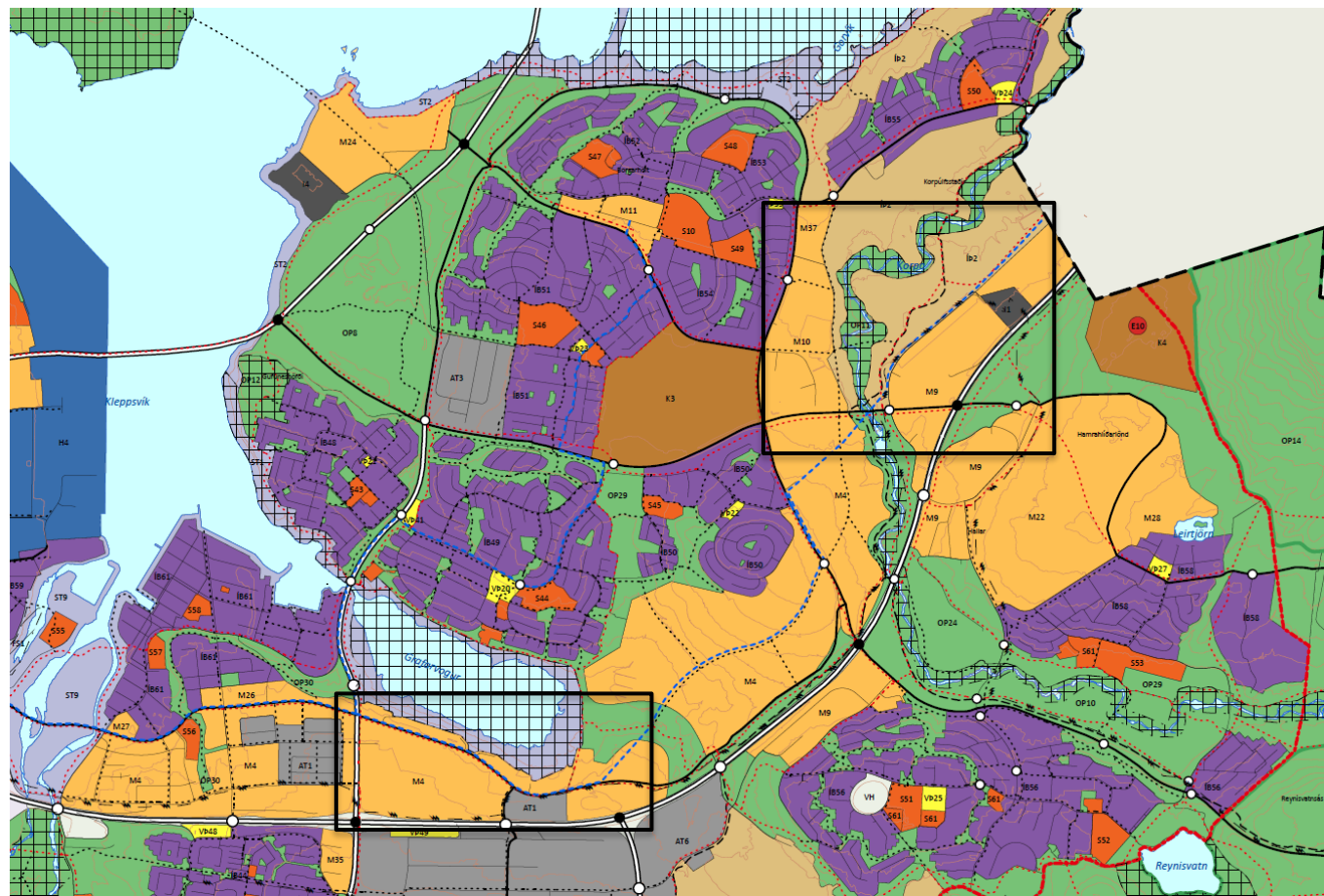
3.5. Áhrifasvæði Borgarlínu og önnur landnotkunarsvæði

Á miðsvæðum M4a og b í Höfðum, sem liggja meðfram væntanlegri Borgarlínu frá Krossamýrartorgi í Ártúnshöfða að landi Keldna gilda eftirfarandi landnotkunarákvæði: „Fyrst og fremst gert ráð fyrir rýmisfrekum verslunum, heildsölum og skrifstofum. Léttur iðnaður og verkstæði eru leyfð. Að öllu jöfnu er ekki gert ráð fyrir íbúðarhúsnæði, gistiheimilum eða hótélum, nema það sé sérstaklega tilgreint í deiliskipulagi. Á svæði M4a, vestan Breiðhöfða, eru íbúðir heimilar, einkum á efri hæðum...” AR2040, bls. 96)

Á miðsvæðum norðan Keldnaholts, sem eru í grennd við áformaða Borgarlínuleið að Háholti í Mosfellsbæ, gilda eftirfarandi ákvæða: „M9. Þjónustukjarnar við stofnbrautir. Einkum gert ráð fyrir rýmisfrekri verslun, heildsölu, þjónustu og léttum iðnaði. Nýjar matvöruverslanir eru ekki heimilar. Íbúðir, hótél og gistiheimili eru ekki heimil. Ef ákveðið er að breyta aðalskipulagi vegna nýrrar matvöruverslunar skal meta áhrif hennar á matvöruverslun í nærliggjandi íbúðarhverfum og gera grein fyrir í deiliskipulagi. Á svæði M9d við Korputorg er heimilt að reka gagnaver.

M10. Fossaleynir-Egilshöll Á svæðinu er fyrst og fremst gert ráð fyrir starfsemi sem tengist íþróttaiðkun, svo og ráðstefnum, sýningum og tónleikum. Einnig má gera ráð fyrir eftirtalinni atvinnustarfsemi: kvikmyndahúsi, gistiðstöðu, skrifstofum og þjónustu, heilsurækt, sjúkrapjálfun, veitingastöðum (þó ekki skemmtistöðum, dansstöðum eða næturklúbbum), veitingastofum og kaffihúsum sem beinlínis eru í tengslum við starfsemi sem tengist íþróttaiðkun á svæðinu, verslunum þó ekki matvöruverslun eða bensínsölu. „

Vestan borgarlínu við Korputorg eru skilgreind íþróttasvæði (ÍP2), vegna golfvallar GR við Korpa og mögulegrar framtíðarstækkunar hans.



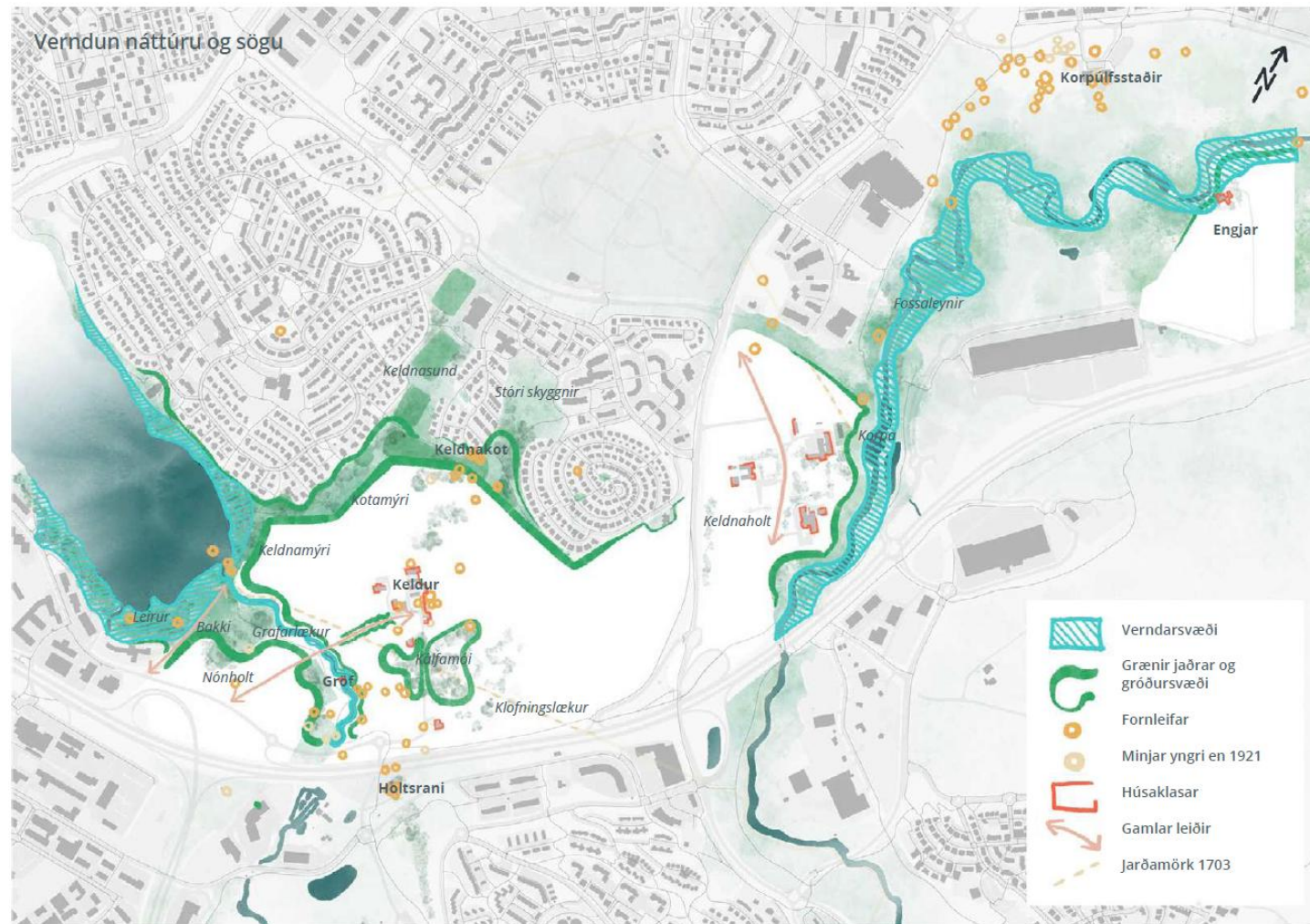
Mynd 14. Landnotkunarsvæði sem verða mögulega einnig til endurskoðunar í aðalskipulagsvinnunni. Hér er einkum verið að horfa á svæði sem eru innan áhrifasvæðis Borgarlínu og í grennd við fyrirhugaðar biðstöðvar. Sjá skýringar landnotkun í Viðauka 8.2.

3.6. Almennir staðhættir

„Land Keldna einkennist af miklum landhalla. Efst er 80 m hátt Keldnaholtið en landið lækkar hratt niður eftir það til suðvesturs í átt að Keldum. Landhalli er um 6-12%. Suðvestur af Keldum er Nónholt, sem er forn jökulruðningur. Holtin og hlíðarnar, sem horfa í átt að síðdegissólinni, skapa aðlaðandi umgjörð fyrir byggð.

Vinsæll göngustígur liggur í kringum Grafarvoginn en hann nær alla leið meðfram sjónum í átt að Gufunesi og undir Gullinbrú inn í Bryggjuhverfi. Út frá honum liggur gróinn stígur upp brekkuna í átt að íþróttasvæði Fjölnis. Trjálundir eru á fyrrum sumarbústaðarlóðinni Brekku og í Kálfamóa en lítil tækifæri eru til útivistar á afgirtum og framræstum túnum í kringum Keldur. Stígar liggja meðfram fallegu umhverfi Korpu og Grafarlækjar. Í brekkunni næst Húsahverfi er skíðalyfta, sem er vinsæl meðal yngri kynslóðarinnar þegar að snjóar.“

Sjá nánar Viðauka 8.5. og umhverfisskýrslu (fylgiskjal IV) og ritin *Fornleifaskráning Keldna og Keldnaholts* og *Keldur og Keldnaholt. Húsakönnun* (fylgiskjal V)



Mynd 15. Helstu staðhættir, náttúra, gróðursvæði. Örnefni og saga (ALTA ráðgjafar, 2021, sjá nánar Viðauki 8.5).

Keldur og nágrenni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

Mótun tillagna og valkostir

Valkostir um þróun
byggðar og landnotkunar í
austurhluta Reykjavíkur,
til lengri framtíðar.

4.1. Valkostir um þróun byggðar og landnotkunar í landi Keldna

Megin forsendur um uppbyggingu Keldna og nágrennis og lagningu borgarlínu um svæðið liggja fyrir í gildandi aðalskipulagi. Þó svo sé, þá er hér um að ræða nokkuð umfangsmiklar og þýðingarmiklar breytingar á aðalskipulaginu. Breytingarnar eru einnig háðar samningum við Betri samgöngur sem eru eigendur að meginhluta landsins innan skilgreinds skipulagssvæðis (sjá kafla 1.2). Það er því brýnt að meta áhrif uppbyggingar og breytinga á þróun byggðar í Reykjavík í stóra samhenginu, ekki síst þegar horft er til þróunar í austurhluta borgarinnar.

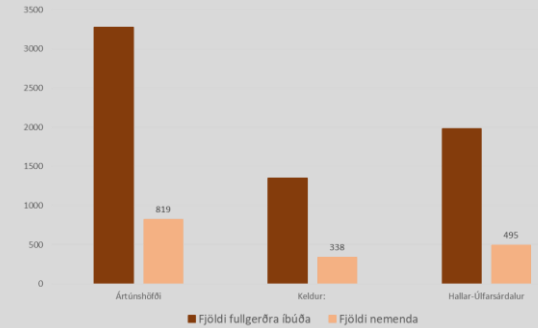
Í umhverfisskýrslu (sjá fylgiskjal IV) er einkum lögð áhersla á umfjöllun umhverfisáhrifa miðað við þau drög að tillögu sem hér er lögð fram; um að byggja upp 3 skólahverfi á svæðinu og allt að 5.800 íbúðir í bland við atvinnustarfsemi. Við undirbúning aðalskipulagsbreytingar var einnig varpað upp öðrum valkostum og þeir metnir útfrá hinu stóra samhengi, þar sem m.a. var horft til neðangreindra spurninga:

1. Hvaða hefur það í för með sér ef Keldnaholt, sem nú er skilgreint sem atvinnusvæði í gildandi skipulagi, verði breytt þannig að íbúðarbyggð verði ráðandi á svæðinu? Verður þá ekki mögulegt að byggja upp nýjan öflugan atvinnukjarna í austurborginni eða þarf að skilgreina nýtt blandað atvinnusvæði annars staðar í austurborginni vegna mögulegra breytinga í landi Keldnaholts?
2. Hvaða áhrif hefur það að heimila hafa hátt í 6 þúsund íbúðir í Keldum og Keldnaholt - og setja þá uppbyggingu í ákveðin forgang – á önnur uppbyggingarsvæði, s.s. Ártúnshöfða og svo fyrirhugaða uppbyggingu á landi borgarinnar í Höllum?
3. Mun breytt landnotkun í Keldum og Keldnaholti, með höfuðáherslu á íbúðarbyggð, þrýsta á þá starfsemi sem er fyrir á svæðinu og draga úr líkum þess að mögulegt verði að efla hana frekar?
4. Hvaða áhrif hefur fyrirhuguð uppbygging á umferðarflæði og samgönguskipulag, ekki síst horft til frekari uppbyggingar íbúðarhverfa í Höllum og Úlfarsárdals.

Þessar spurningar er ávarpaðar að nokkru í meðfylgjandi umhverfisskýrslu (fylgiskjal IV) og beint og óbeint í framlögðum drögum að tillögu og fylgiskjöllum I og II. Leiðarljós við mótun fyrirbyggjandi tillögu er að í landi Keldna og Keldnaholts myndist öflugir atvinnukjarnar. Leitað verði allra leiða til að laða á svæðið öflugar stofnanir og fyrirtæki og að sú starfsemi sem nú er til staðar haldi velli og hafi svigrúm til frekari þróunar - og styrki þannig uppbyggingu og kjarnastarfsemi í væntanlegum miðkjörnum í hverfinu. Samkvæmt drögum að tillögu ættu að rúmast álíka margir fermetrar atvinnuhúsnæðis og áður var ráðgert í gildandi aðalskipulagi.

Áhrif mismunandi valkosta um þróun landnotkunar á umferðarflæði og ferðavenjur hafa verið skoðaðar í megin dráttum (sjá Viðauka 8.6. Samgöngumat, frumdrög, Efla). Áhrif á umferðarflæði er skoðuð útfrá óbreyttu ástandi (engin uppbygging), uppbygging samkvæmt gildandi aðalskipulagi (Keldnaholt sem atvinnusvæði án íbúðarbyggðar) og uppbygging í samræmi við framlögð drög að tillögum (sbr. *Þróunaráætlun*, fylgiskjal I) g). Í ljósi þess að áform eru um stórauðna uppbyggingu í Höllum og Úlfarsárdal austan Vesturlandsvegar, hefur einnig verið einnig skoðuð sviðsmynd með fullbyggðu Keldnasvæði sbr. drög að tillögu og verulegri fjölgun íbúða austan Vesturlandsvegar. Áhrifin eru skoðuð bæði með og án Sundabrautar en Borgarlína er forsenda í öllum valkostum og sviðsmyndum.

Það er mikilvægt að ræða framangreindar spurningar áfram við mótun endanlegra tillagna. Það liggur einnig fyrir að áhrif íbúðaruppbyggingar í Keldum, umfang og hraði hennar, á þróun annarra svæða verður til frekari skoðunar og forsenda í væntanlegri samningsgerð við Betri samgöngur (sjá kafla 1.2). Hér þarf að horfa til uppbyggingar á öðrum lykil uppbyggingarsvæðum í austurhluta borgarinnar, þ.e. Ártúnshöfða-Elliðarárvogs og Halla og Úlfarsárdals og þá innviði og fjárfestingar sem hvert svæði kallar á, sbr. umfjöllun í ný samþykktu *Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034*.



„Áætlun um fjölgun grunnskólanemenda í þremur lykilhverfum húsnæðisáætlunar árið 2034, miðað við tillögu að framvindu ... Þörf fyrir grunnskóla í Ártúnshöfða verður brýn fyrir 2030, en veltur þó á byggingu skóla í Naustavogi og samnýtingu hans með Vogabyggð. Í nýju hverfi í Höllum verður komin þörf á skóla fljótlega eftir 2030 og í Keldum eftir 2033. Uppbygging í Keldum gæti notið samnýtingar í nálægum skólum í Foldum og Húsahverfi fyrstu árin. Í öllum tilvikum er skynsamlegt að horfa til sveigjanlegra lausna og áfangaskiptrar uppbyggingar skólafastana, s.s. með sameiginlegum leikskóla og 1-4. bekkur grunnskóla í fyrsta áfanga uppbyggingar. Þá nálgun þarf síðan að skoða og endurmeta í samspili við uppbyggingu í nálægum skólahverfum.“

4.2. Borgarlína, Krossamýrartorg-Keldnaholt. Nánari útfærsla

Borgarlína, hágæða almenningssamgöngur og efling virkra ferðamáta er forsenda þess að þróa sjálfbær borgarhverfi í landi Keldna. Samkvæmt viljayfirlýsingunni frá 2022 er gert ráð fyrir að hverfin í Keldnalandi verði tengd með Borgarlínu við miðborgina og vesturborgina, þegar 100 íbúðir hafa risið á svæðinu. Samhliða skipulagsgerð í Keldnalandi þarf því að hanna og útfæra nánar þann áfanga Borgarlínu sem liggur milli Krossamýrartorgs og Keldnaholts, sbr. flýtingu þess áfanga framkvæmdarinnar skv. uppfærðum samgöngusáttmála frá 21. ágúst sl., sbr. einnig viljayfirlýsingin frá 2022. Gert er ráð fyrir að framkvæmdir við þennan áfanga Borgarlínu fari fram á árunum 2028-2032. Í tengslum við þá vinnu þarf einnig að huga að legu Borgarlínu í átt að Korputorgi og skoða í samhengi við skipulag Hallsvegar og tengingu hans við Vesturlandsveg, sbr. gildandi aðalskipulag.

Fjallað er um legu og útfærslu borgarlínu í fylgiskjöllum I-III, þ.e. í tillögum FOJAB og samstarfsaðila, sjá ennfreður kafla 6 um rammahluta. Í endanlegri aðalskipulagstillögu verður gerð nánari grein fyrir útfærslu og hönnunarviðmiðum fyrir útfærslu Borgarlínu - frá Krossamýrartorgi að Keldum og Keldnaholti og áfram til norðurs að mörkum Mosfellsbæjar – og hvað viðmið verða bindandi samkvæmt aðalskipulagi og hver verða leiðbeinandi.



Mynd 16. Borgarlína, lota 6: Ártúnshöfði – Háholt. Sjötta lota mun liggja frá Krossamýrartorgi um Keldnaland og Blikastaðaland að Háholti í Mosfellsbæ. Heildarlengdin er um 9,2 km. Sjöttu lotu má skipta í tvo hluta, annars vegar frá Krossamýrartorgi (Höfðabakka) að Keldnaholti (Víkurvegi) og hins vegar frá Keldnaholti að Háholti í Mosfellsbæ. Lögð verður áhersla á að klára tenginguna frá Krossamýrartorgi að Keldnaholti í fyrri áfanga. Heimild: *Uppfærsla samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins, 2024*, bls. 38-39.



Mynd 17. Samanburður valkosta um legu Borgarlínu, frá Krossamýrartorgi að Keldnaholti, og frekari útfærsla og hönnun leiðarinnar er forsenda þess að hægt sé að setja skýra ramma um uppbyggingu íbúðarhverfa í landi Keldna. Heimild: FOJAB, 2024

Keldur og nágrenni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

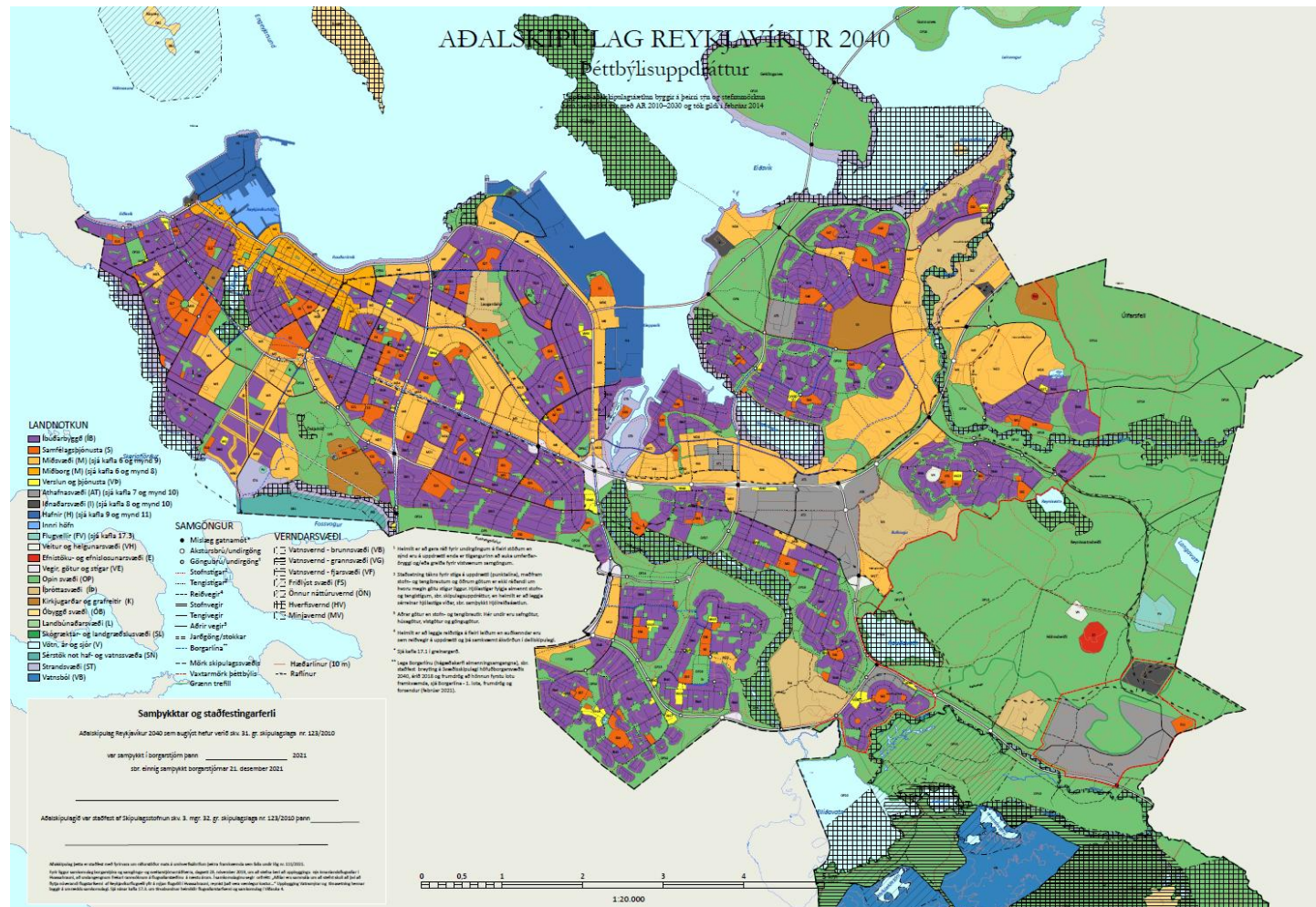
Breytingar á aðalskipulagi

Yfirlit formlegra breytinga
á AR2040 (drög)

Í neðangreindum köflum er gerð grein fyrir drögum að breytingartillögum fyrir viðkomandi efnispætti, sbr. framsetning AR2040, bæði í greinargerð og á þéttbýlisupprætti (sjá skýringar landnotkunar í Viðauka 8.2).

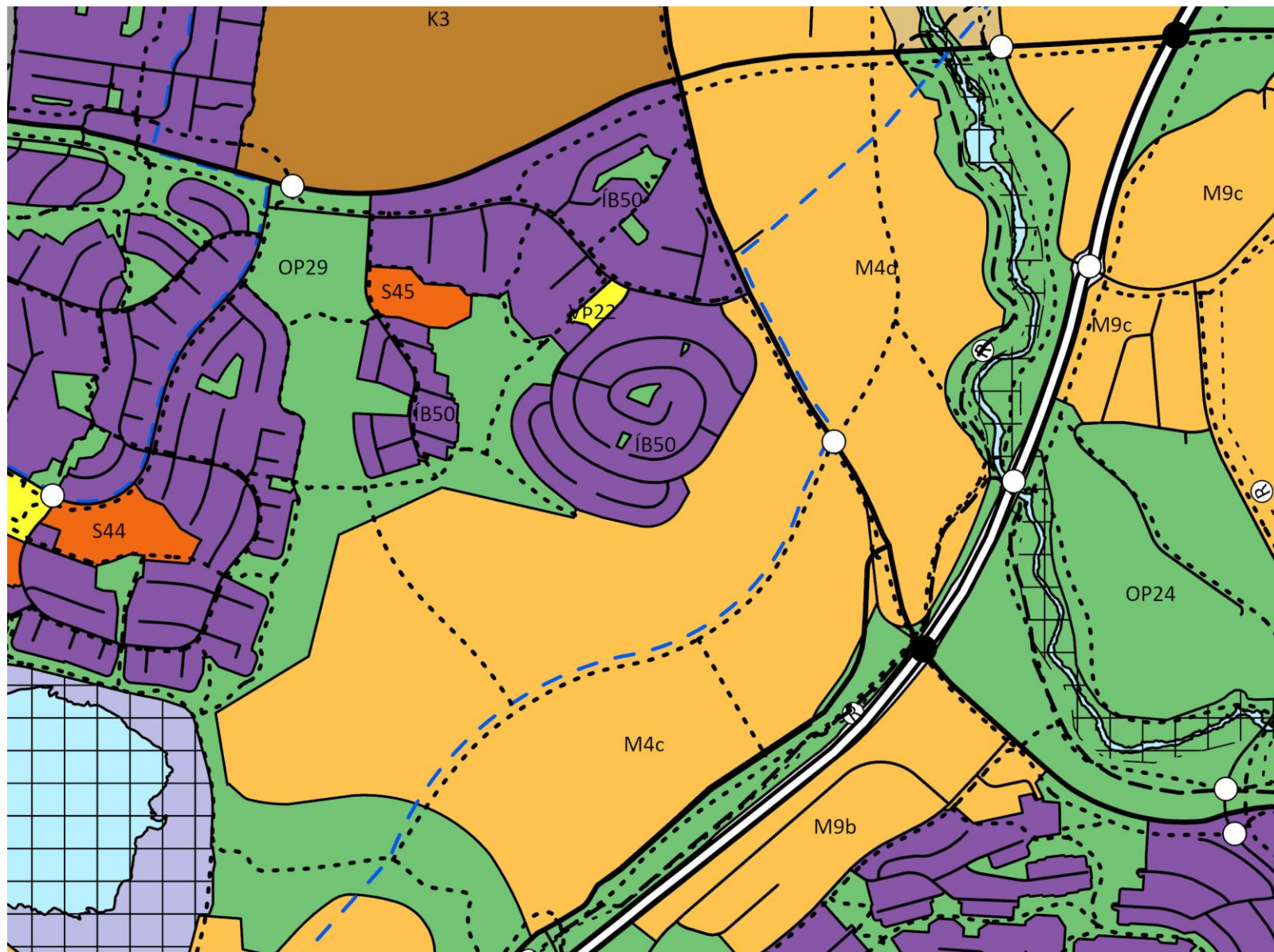
Neðangreindar tillögur (drög) verða mótuð frekar og skerpt frekar á skilgreiningum í endanlegri og formlegri tillögu.

Pau heiti sem notast er við fyrir hverfin og hverfishluta í umfjöllun og skilgreiningum í næstu köflum, eru einvörðungu tillögur eða vinnuheiti og kunna að taka breytingum.



Mynd 18. Þéttbýlisuppráttur Aðalskipulags Reykjavíkur 2040, eins og hann var staðfestur í janúar 2022

5.1. Landnotkun og breytingar á þéttbýlisuppdrætti



Þéttbýlisuppdráttur 1:20.000.

Gildandi aðalskipulag

Keldur og nágrenni eru skilgreind sem miðsvæði (M4c og M4d, sjá kafla 3.4.3) í gildandi aðalskipulagi og taka þau alls til um 100 ha lands.

5.1. Landnotkun og breytingar á þéttbýlisupprætti



Þéttbýlisupprætti 1:20.000. Tillaga (drög)

Tillagan felur í sér eftirfarandi breytingar:

Miðsvæði M4c (66 ha) og M4d (35ha) er felld út og í stað þeirra eru skilgreind eftirfarandi svæði (sjá nánar kafla 5.3).

Íbúðarbyggð ÍB64. Keldur (4,8 ha)
Íbúðarbyggð ÍB65. Hæðin (17,6 ha)
Íbúðarbyggð ÍB66. Korpa (16,2 ha)

Miðsvæði M38. Keldur (9,4 ha)
Miðsvæði M39. Hæðin (4,2 ha)
Miðsvæði M40. Korpa (3,0 ha)
Verslunar- og þjónustusvæði VP51-58. Samgönguhús og þjónustukjarnar (5,7 ha)

Samfélagsþjónusta S63. Keldur (1,9 ha)
Samfélagsþjónusta S64. Hæðin-Kálfamói (2,6 ha)
Samfélagsþjónusta S65. Korpa (2,8 ha)

OP30 Minni opin svæði innan hverfa (34,3 ha; 17 svæði).
Núverandi OP30 svæði í Folda- og Húsahverfi stækka um 40% eða um 10,8 ha
OP11 Úlfarsárdalur-Korpa verður 31,8 ha
OP32 Grafarlækur, Kálfamói skilgreindur sem nýr borgargarður, verður alls 11,3 ha

Fótspor þéttbýlis minnkar um 28 ha. Sérstök opin svæði stækka um 56 ha, íbúðarbyggð stækka um 38 ha, svæði fyrir samfélagsþjónustu stækka um 7 ha, svæði fyrir verslun og þjónustu stækka um 5,7 ha en miðsvæði (blönduð byggð/atvinnusvæði) minnka um 83,6 ha*

* Stærri opin svæði innan hverfanna eru merkt sem OP30, en minni svæði verða væntanlega auðkennd sem íbúðarbyggð í endanlegri tillögu og skilgreind í deiliskipulagi
**Auk þess er ráðgert að minnka miðsvæði M4b. Höfðar í Nónholti, sbr. tillaga um borgargarð við Grafarlæk. Gerð verður grein fyrir því í formlegri skipulagstillögu.

5.2. Skilgreining nýrra landnotkunarsvæða (drög)

5.2.1 Íbúðarbyggð (ÍB64-ÍB66)

Eftirfarandi svæði eru skilgreind sem íbúðarbyggð í landi Keldna og nágrennis (sjá þéttbýlisupprátt á bls. 33). Um þrjú svæði er að ræða sem miðast við fyrirhuguð mörk skólahverfa á svæðinu:

Íbúðarbyggð ÍB64. Keldur.

Íbúðarbyggð ÍB65. Hæðin.

Íbúðarbyggð ÍB66. Korpa.

Eftirfarandi skilgreining gildir um svæðin, sbr. einnig stefnumörku í gildandi aðalskipulagi (sjá kafla 3, AR2040) og grunnskilgreining landnotkunar í skipulagsreglugerð: **Í íbúðarbyggð er almennt gert ráð fyrir íbúðarhúsnæði* ásamt tilheyrandi opinberri grunnþjónustu, almennri verslun og þjónustustarfsemi og minni útivistarsvæðum. Helstu þjónustukjarnar (s.s. hverfiskjarnar með stærri matvörubúðum) og stofnanir (s.s. grunnskólar) og stærri útivistarsvæði eru afmörkuð sérstaklega á uppdrætti. Innan íbúðarbyggðar er einnig mögulegt að gera ráð fyrir fjölbreyttri atvinnustarfsemi, enda sé um að ræða þrífalega starfsemi sem ekki veldur ónæði,** og almennri opinberri þjónustu (þ.m.t. búsetukjarnar). Hægt er að setja nánari ákvæði og heimildir um starfsemi innan íbúðarbyggðar í hverfis- og/eða deiliskipulagi.**

* Íbúðir sbr. kröfur byggingarreglugerðar, námsmannaíbúðir, aukaíbúðir sbr. skilgreiningar hverfisskipulags, stúdíóíbúðir, þjónustuíbúðir, íbúðarherbergi sem leigð eru tímabundið og íbúar deila eldhúsi með öðrum, auk hvers kyns búsetuúrræða fyrir hópa með sérstakar húsnæðis- og þjónustubarfir og eru með lögheimili í viðkomandi húsnæði. Búsetuúrræði þar sem krafist er gæslu allan sólarhringinn og/eða umfang starfsemi er umtalsvert geta einnig verið heimil en eru háð því að gerð sé grein fyrir þeim í deiliskipulagi (sjá nánar kafla 3.4). Hjúkrunarheimili eru einnig almennt heimil innan svæða sem skilgreind eru sem íbúðarbyggð.

** Undir almenna verslun, þjónustu- og atvinnustarfsemi falla m.a. minni matvöruverslanir (sbr. nærþjónustukjarnar), aðrar dagvöruverslanir, stakar sérvöruverslanir, ýmis þjónustustarfsemi (s.s. hárgreiðslustofur, lækni- og heilbrigðisþjónusta, snyrtistofur, húðflúrstofur o.fl.), veitingastaðir í flokki I og eftir atvikum í flokki II, menningarhús, söfn, líkamsræktarstöðvar, minni íþróttahús, gallerí, litlar vinnustofur og skrifstofur í sérhæfðri starfsemi (1–3 starfsmanna, s.s. listamenn, handverksfólk, saumastofur, lögfræðistofur, arkitektþjónusta, auglýsingastofur, hugbúnaðargerð, bókhaldsþjónusta o.s.frv.) og þrífalegur smáíðnaður (s.s. rammagerð, skóvíðgerðir, gullsmíðir, húsgagnasmíði, bólstrun, hjólaverkstæði, prentstofur o.fl.), enda sé starfsemin í skráðu atvinnuhúsnæði. Undirstrikað er að ofangreind starfsemi og þjónusta er nefnd í dæmaskyni og er ekki tæmandi upptalning á því sem getur verið heimilt innan íbúðarbyggðar. Sjá nánar *Starfsemi í íbúðarbyggð. Skilyrði og takmarkanir á atvinnustarfsemi í íbúðarbyggð*, leiðbeiningarit með hverfisskipulagi.

5.2.2. Samfélagsþjónusta (S63-S65)

Eftirfarandi svæði eru skilgreind sem samfélagsþjónusta í landi Keldna og nágrennis (sjá þéttbýlisupprátt á bls. 33). Um þrjú svæði er að ræða sem miðast við fyrirhuguð mörk skólahverfa á svæðinu:

Samfélagsþjónusta S63. Keldur

Samfélagsþjónusta S64. Hæðin-Kálfamói

Samfélagsþjónusta S65. Korpa

Eftirfarandi skilgreining gildir um svæðin, sbr. einnig stefnumörkun í gildandi aðalskipulagi (sjá kafla 4, AR2040) og grunnskilgreining landnotkunar í skipulagsreglugerð: **Grunnskólar og önnur samfélagsþjónusta. Svæði fyrir grunnskóla, leikskóla og aðra samfélagsþjónustu sbr. skilgreining skipulagsreglugerðar (gr. 6.2.d), sem einkum þjónar viðkomandi hverfi. Nánari stefna um landnotkun, starfsemi og þéttleika á viðkomandi svæðum er ákveðin í hverfis- og/eða deiliskipulagi. Við ákvarðanir um þéttleika verði almennt tekið mið af yfirbragði nærliggjandi byggðar.**

5.2.3. Verslunar- og þjónustusvæði (VP51-VP58)

Eftirfarandi svæði eru skilgreind sem verslunar- og þjónustusvæði, þar sem ráðgerð eru samgönguhús, þ.e. bíla- og hjólastæðahús, ásamt fjölbreyttri þjónustu og mögulega íbúðum og atvinnustarfsemi. Um átta svæði er að ræða en samgönguhús eru einnig heimil á skilgreindum miðsvæðum (sjá kafla 5.2.4). Eftirfarandi skilgreining gildir um svæðin VP51-58, sbr. einnig stefnumörkun í gildandi aðalskipulagi (sjá kafla 5, AR2040):

Gert ráð fyrir fjölpætttri verslun og þjónustu og veitingastöðum auk þrífalegrar atvinnustarfsemi, í samspili við samgönguhús (bíla- og hjólastæðahús). Veitinga- og skemmtistaðir í flokki III eru almennt ekki heimilir og ekki gististaðir í flokki IV. Matvöruverslanir eru heimilar á svæðunum, sbr. skilgreining nærþjónustukjarna. Samfélagsþjónusta getur einnig verið heimil. Íbúðir eru almennt heimilar, einkum á efri hæðum bygginga.

Skilgreiningar landnotkunar sbr. skipulagsreglugerð:

„Svæði fyrir íbúðarhúsnæði og nærþjónustu sem því tengist, auk minni háttar atvinnustarfsemi sem samrýmist búsetu eftir því sem nánar er kveðið á um í stefnu skipulagsins“ (gr. 6.2.a)

„Svæði fyrir stofnanir og fyrirtæki sem óháð eignaraðild veita almenna þjónustu við samfélagið, svo sem menntastofnanir, heilbrigðisstofnanir, menningarstofnanir, félagslegar stofnanir, trúarstofnanir og aðrar þjónustustofnanir ríkis, sveitarfélaga eða annarra aðila“ (gr. 6.2.d.).

Svæði þar sem gert er ráð fyrir verslun og þjónustu, þ.m.t. hótelum, gistiheimilum, gistiskálum, veitingahúsum og skemmtistöðum (gr. 6.2.c.).

5.2. Skilgreining nýrra landnotkunarsvæða

5.2.4. Miðsvæði (M38-M40)

Eftirfarandi svæði eru skilgreind sem miðsvæði í landi Keldna og nágrennis (sjá þéttbýlisupprátt á bls. 33). Um þrjú svæði er að ræða sem miðast við fyrirhuguð mörk hverfa á svæðinu:

Miðsvæði M38. Keldur

Miðsvæði M39. Hæðin

Miðsvæði M40. Korpa

Eftirfarandi sérstæk stefna um meginstarfsemi gildir um hvert og eitt svæði (sjá nánar fylgirit I og kafla 6, sjá einnig mynd hér til hliðar), sbr. einnig ákvæði í gildandi aðalskipulagi (sjá kafla 6, AR2040) og skilgreining landnotkunar í skipulagsreglugerð, sem tekur til allra svæðanna. Á öllum svæðanna er gert ráð fyrir verulegri íbúðarbyggð í bland við fjölbreytta atvinnustarfsemi. Í endanlegri tillögu verður stefna fyrir svæðin nánar útfærð, m.a. nánari viðmið um hlutfall íbúðarbyggðar og atvinnustarfsemi á hverju svæði

Miðsvæði M38. Keldur

Fjölbreytt og hreinleg atvinnustarfsemi í bland við íbúðarbyggð, verslun, þjónustu, veitingastaði og gististaði. Rannsóknar- og háskólastarfsemi er kjarnastarfsemi á svæðinu, sbr. áhersla á grænan þekkingarkjarna (sjá kafla 6). Samgönguhús eru heimil á svæðinu.*

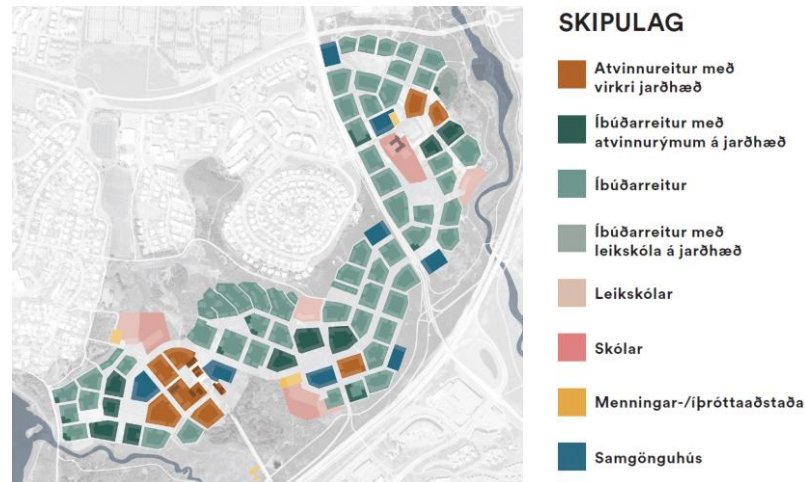
Miðsvæði M39. Hæðin

Fjölbreytt og hreinleg atvinnustarfsemi í bland við íbúðarbyggð, verslun, þjónustu, veitingastaði og gististaði. Áhersla verði á þjónustu- og menningarstarfsemi, sbr. kafla 6. Samgönguhús eru heimil á svæðinu.*

Miðsvæði M40. Korpa

Fjölbreytt og hreinleg atvinnustarfsemi í bland við íbúðarbyggð, verslun, þjónustu, veitingastaði og gististaði. Áhersla verði á afþreyingu og heilsurækt, sbr. kafla 6. Samgönguhús eru heimil á svæðinu.*

*Hér er gert ráð fyrir almennri heimild um samgönguhús innan miðsvæðanna, enda mörg bílastæðahúsanna ráðgerð í grennd við miðsvæðin. Í fyrirbyggjandi drögum eru samgönguhús skilgreind sem verslunar- og þjónustusvæði (VP51-VP58) og er það m.a. gert til glöggvunar á staðsetningu þeirra í skipulagi svæðisins. Við mótun endanlegrar tillögu verður metið hvernig þau verða skilgreind, þ.e. sem miðsvæði eða verslunar- og þjónustu.



Mynd 19. Tillaga að landnotkun á svæðinu, sbr. *Þróunaráætlun* (fylgiskjal I)

Skilgreiningar landnotkunar sbr. skipulagsreglugerð:

Svæði fyrir verslunar- og þjónustustarfsemi og stjórnsýslu sem þjónar heilu landsvæði, þéttbýlisstað eða fleiri en einu bæjarhverfi, svo sem verslanir, skrifstofur, þjónustustofnanir, hótél, veitinga- og gistihús, menningarstofnanir og önnur hreinleg atvinnustarfsemi sem talin er samræmast yfirbragði og eðli starfsemi miðsvæðis (gr. 6.2.b.).

5.2. Skilgreining nýrra landnotkunarsvæða

5.2.5 Opin svæði. Útivist, almenningsrými og verndarsvæði

Eftirfarandi svæði eru skilgreind sem opin svæði (OP) í landi Keldna og nágrennis (sjá þéttbýlisuppdrátt á bls. 33). Um þrjú svæði er að ræða sem miðast við fyrirhuguð mörk hverfa á svæðinu:

OP30 Minni opin svæði innan hverfa. Græn svæði og almenningsrými innan hverfanna. Sjá nánar skilgreiningu opinna svæða og almenningsrýma í kafla 6 (rammahluti) og fylgiskjali I.

OP32 Grafarlækur, Kálfamói. Borgargarður.* Innan borgargarða er gert ráð fyrir útivistariðkun og fjölbreyttri mannvirkjagerð af ýmsum toga sem tengist nýtingu og þjónustu svæðanna til útiveru, afþreyingar og leikja og allrar almennrar frístundiðkunar. Einnig má gera ráð fyrir veitingaaðstöðu og veitumannvirkjum. Samfélagsstofnanir geta verið heimilar, skv. ákvörðun í deiliskipulagi. Gert er ráð fyrir að borgargarðurinn tengist og njóti nálægðar við Grafarvog (ST1), sem nú er í friðlýsingarferli skv. náttúruverndarlögum, en er nú skilgreint sem hverfisverndarsvæði. Sjá nánar skilgreiningu svæðisins í kafla 6 (rammahluti) og fylgiskjali I.

Minni opin svæði þ.e. græn svæði og almenningsrými innan byggðarinnar stækka um 34,3 ha.

Núverandi útivistarsvæði meðfram Korpu, sem skilgreint er sem borgargarður ásamt Úlfarsárdal (OP 11) heldur svipaðri stærð, 31,8 ha.

Núverandi útivistarsvæði í Folda- og Húsahverfi sem hafa grunnskilgreininguna OP30 stækkar um 40% eða um 10,8 ha.

*Samkvæmt tillögum í þróunaráætlun (fylgiskjal I) er gert ráð fyrir að borgargarðurinn teygji sig lengra til suðurs á þeirri forsendu að miðsvæðið M4b í Nónholti minnki. Möguleg útfærsla þess verður skýrð í endanlegri tillögu.



Mynd 20. Borgargarður meðfram Grafarlæk og að Kálfamóa. Möguleg afmörkun. Verður nánar útfært í endanlegri tillögu. Sjá nánar kafla 6 og fylgiskjal I.

Umfjöllun um Kálfamóa í Þróunaráætlun Keldna, fylgiskjal I:

„Kálfamói er einstakt svæði innan Keldnalandins, þar sem finna má fjölbreyttan trjágróður og safn trjátegunda. Með því að gera náttúruna aðgengilega með göngustígum fær fleira fólk notið náttúrunnar og friðsemdarinnar.“ (bls. 64)

„Kálfamói er trjáræktarreitur þar sem ræktun hófst um miðja 20. öld. Á svæðinu er verðmætt trjásafn sem mikilvægt er að vernda. Í ljósi þess að tré vaxa hægt á Íslandi þarf skipulagsvinna að taka mið af þeim gróðri sem er nú þegar til staðar. Verndun verðmæts gróðurs er lykilatriði, og lögð verður áhersla á að fella hann inn í græn svæði og flétta inn í blágrænar ofanvatnslausnir.“ (bls. 63)

5.3. Borgarlína, gatna- og stígakerfi

Stefna um gatnaskipulag, stíga og almenningssamgöngur er sett fram með margvíslegum hætti í AR2040, bæði á þéttbýlisupprætti og viðkomandi þemakortum.

5.3.1 Borgarlína og almenningssamgöngur

Með aðalskipulagsbreytingunni (drög) er lega Borgarlínu fest nákvæmar niður um land Keldna og áfram til norðurs í átt að mörkum Mosfellsbæjar. Lega Borgarlína milli Krossamýrartorgs í Ártúnshöfða og að mörkum Keldnaland tekur að líkindum engum breytingum. Í endanlegri tillögu verður gerð grein fyrir biðstöðum borgarlínu á öllum leggnum frá Krossamýrartorgi að mörkum Mosfellsbæjar (sjá legu borgarlínu á þéttbýlisupprætti á mynd bls. 33).

5.3.2 Stofn- og tengibrautir

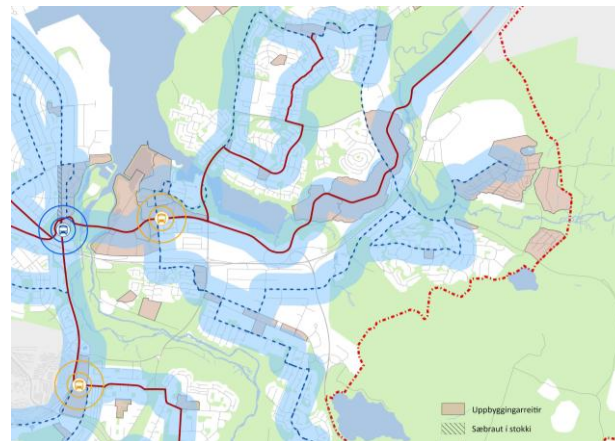
Lega Stórhöfða (tengibraut) og fyrirhuguð framlenging hans að Víkurvegi tekur breytingum. Gert er ráð að tenging hans við Víkurveg verði felld út en hann tengist inn í fyrirhuguð hverfi í landi Keldna á tveimur stöðum, sbr. tillögur um staðsetningu samgönguhúsa í suðurhluta hverfisins og skilgreind miðsvæði (M38 og M39). Í drögunum eru þær teningar skilgreindar sem safngötur. Einnig er ráðgert að skilgreina Blikastaðaveg frá fyrirhuguðum Hallsvegi austan Korpu og að mörkum Mosfellsbæjar, sem tengibraut, sbr. einnig almenn skilgreiningu borgarlínuleiða.

5.3.3 Stígakerfi

Lega stofn- og tengistíga, svo og reiðstíga og hjólastíga, á svæðinu taka breytingu í samræmi við fyrirbyggjandi tillögu FOJAB í fylgiskjali I og II (sjá einnig kafla 6). Gerð verður nánari grein fyrir stígakerfi virkra ferðamáta í endanlegri tillögu.

5.3.4 Borgargötur

Stórhöfði er nú skilgreindur sem borgargata að landi Keldna og er lagt til að borgarlínugatan um Keldnaland og norður að fyrirhuguðum Hallsvegi verði skilgreind sem borgargata sbr. þemakort hér til hliðar.



Mynd 21. Meginleiðir almenningssamgangna, sbr. þemakort 14a, bls. 114 í AR2040. Breytingar sbr. fyrirbyggjandi drög að tillögum (fylgiskjal II og kafli 6). Lega borgarlínu á öðrum þemakortum er uppfærð í samræmi við þetta.



Mynd 22. Stofn- og tengibrautir, sbr. þemakort 14b, bls. 115 í AR2040. Breytingar sbr. fyrirbyggjandi drög að tillögum (fylgiskjal II og kafli 6). Hér er borgarlína skilgreind sem tengibraut frá Stórhöfða að mörkum Mosfellsbæjar.



Mynd 23. Borgargötur. Þemakort 20, bls. 144 í AR2040. Leið borgarlínu um Keldnaland verði skilgreind sem borgargata að Hallsvegi

5.4. Önnur stefnuákvæði og uppfærsla þemakorta

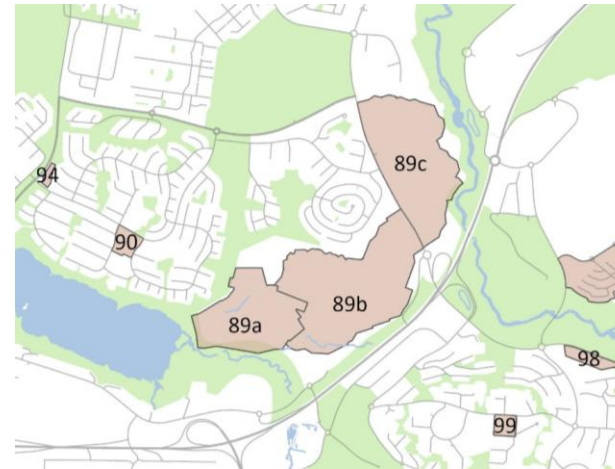
5.4.1. Uppbyggingareitir fyrir íbúðabyggð og blandaða byggð og stefna um hæðir húsa

Í samræmi við fyrirbyggjandi drög að tillögu um uppbyggingu og þróun Keldna og nágrennis (sjá nánar fylgiskjal I og kafla 6), eru skilgreindir eftirfarandi nýir uppbyggingarreitir á svæðinu, sbr. fyrirhuguð afmörkun skólahverfa (töflu 3.1, bls. 78-80 í AR2040):

Keldur - 89a: 18,4 ha. 5 hæðir og lægra.

Hæðin - 89b: 27,3 ha. 5 hæðir og lægra.

Korpa – 89c : 26,1 ha. 5 hæðir og lægra.



Mynd 24. Uppbyggingarreitir sem skilgreindir eru fyrir nýja íbúðarbyggð, sbr. þemakort 3, bls. 76-77. Við bætist nýr uppbyggingareitur í Keldnaholti, nr. 89c og tekur afmörkun hans mið af fyrirbyggjandi tillögu um landnotkun á svæðinu. Núverandi afmörkun reits nr. 89 í landi Keldna, breytist einnig í samræmi við fyrirbyggjandi tillögu (sjá afmörkun landnotkunar svæða bls. 33) og verður skipt upp í tvö svæði 89a og 89b.



Mynd 25. Stefna um hæðir húsa, sbr. þemakort 6, bls. 84-85 í AR2040. Gert er ráð fyrir að uppbygging í landi Keldna og Keldnaholts miðist almennt við 5 hæða hús eða lægri og með því verða felldar út eldri heimildir um 5-8 hæða byggð syðst í landi Keldna og almenn heimild um 5-8 hæðir í öllu Keldnaholti. Stefna um hæðir húsa taki mið af gildandi sérákvæðum í stefnunni (sbr. þemakort 6, bls. 84-85 og kafla 3.6, bls. 86), þar sem hægt er að rökstyðja 1-2 hæðir til viðbótar á völdum svæðum og þá einkum inndregnar hæðir.

5.4. Önnur stefnuákvæði og uppfærsla þemakorta

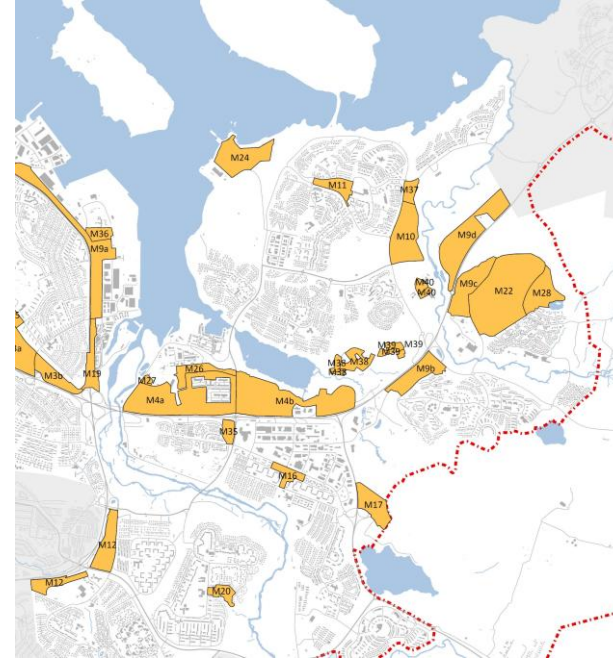
5.4.3. Miðsvæði: Breytingar á þemakorti 9 og töflu 6.1

Samkvæmt gildandi aðalskipulagi var ráðgert að byggja um 150.000 m² atvinnuhúsnæðis á miðsvæðum M4c og M4d að Keldum og í Keldnaholti, sbr. tafla 6.1., bls. 90 í AR2040. Á endurskilgreindum miðsvæðum, M38-M40, samkvæmt fyrirbyggjandi drögum, er gert ráð fyrir sambærilega miklu byggingarmagni á svæðunum. Um 42% þess er ráðgert á svæði M38. Keldur, 31% á M39 og 27% á M40. Sjá nánar fylgiskjal I og kafla 6. Stefna um uppbyggingu atvinnuhúsnæðis verður útfærð nánar í endanlegri tillögu.

Miðsvæði M38. Keldur (9,4 ha)

Miðsvæði M39. Hæðin (4,2 ha)

Miðsvæði M40. Korpa (3,0 ha)



Mynd 26. Miðsvæði í austurhluta Reykjavíkur. Þemakort 4, bls. 97 í AR2040, er uppfært í samræmi við breytta skilgreiningu miðsvæða í Keldum og Keldnaholti.

5.5. Aðrar breytingar á aðalskipulagi (drög)

5.5.1. Stofnlögn vatnsveitu að mörkum Mosfellsbæjar

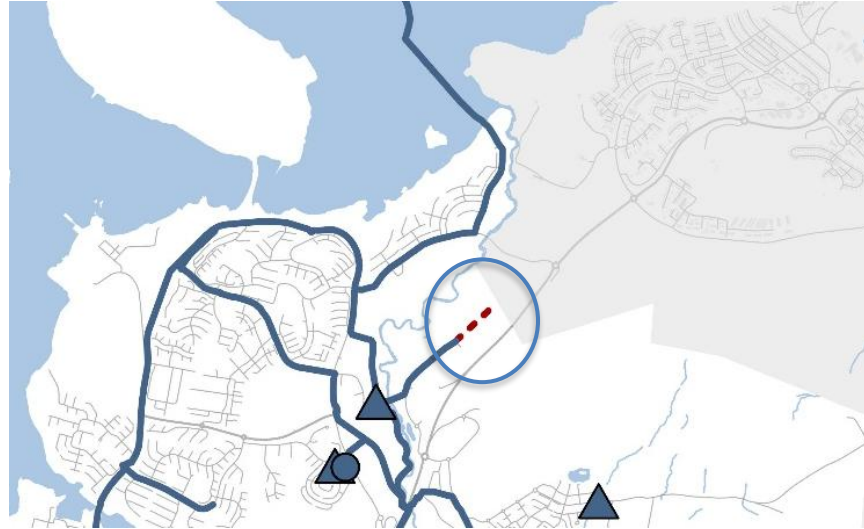
Mosfellsbær hefur staðið í innviðahönnun og nú gatnagerð fyrir nýtt atvinnu-, verslunar- og þjónustusvæði að Korputúni við Blikastaðaland og Korpúlfsstaðaveg. Við framkvæmd og framvindu verkefnisins hafa verið skoðaðar ýmsar leiðir vegna innviða, tenginga og afhendingu vatns fyrir hið nýja svæði sem er við sveitarfélagamörk Mosfellsbæjar og Reykjavíkur. Í dag liggur mikilvæg stofnlögn Veitna undir Blikastaðavegi við norðurhlið Korputorgs og endar þar. Vegna uppbyggingar við Korputún verður þörf á að framlengja eina af stofn- og flutningsæðunum Veitna. Þó lögnin sé þess gerð að flytja aukið magn og vera stofnlögn inn á aðliggjandi uppbyggingarsvæði er hún þó ekki sýnd á viðkomandi þemakorti í gildandi aðalskipulagi, sbr. breyting að þemakorti hér til hliðar.

5.5.2. Höfðar 4b, miðsvæði. Breyting á landnotkun, valkostir

Í verklýsingu var gert ráð fyrir að aðalskipulagsbreytingar gætu náð til áhrifasvæðis Borgarlínu milli Krossamýrartorg og Keldna og þá einkum varðandi miðsvæðið Höfðar M4b. Á þessu stigi hafa ekki verið útfærðar tillögur um mögulegar breyttar landnotkunarskilgreiningar, en til skoðunar eru eftirfarandi valkostir:

- Óbreytt skilgreining M4b, og þar verði áfram blandað atvinnusvæði með takmörkuðum möguleikum á íbúðarbyggð.
- Heimildir um íbúðarbyggð verði víkkaðar og svæðið skilgreint sem uppbyggingarreitur, enda í grennd við framtíðar biðstöð Borgarlínu.* Áfram verði þó gert ráð að verulegur hluti svæðis verði atvinnuhúsnæði, skrifstofur í bland við hreinlega atvinnustarfsemi
- Landnotkunarheimildir miðist einkum við atvinnustarfsemi og á hluta svæðis verði möguleiki á starfsemi sem jafnan á heima á iðnaðarsvæðum.

* Áður en kæmi til slíkrar breytingar þurfa viðkomandi lóðarhafar að gera samkomulag við borgina, sbr. samningsmarkmið borgarráðs um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis.



Mynd 27. Vatnsveita á vegum Orkuveitu Reykjavíkur, sbr. þemakort 16c, bls. 120 í AR2040. Stofnlögn vatnsveitu skilgreind meðfram Blikastaðavegi vestan Korputorgs og framlengd að mörkum Mosfellsbæjar.



Mynd 28. Þéttbýlisuppdráttur aðalskipulags (skipulagssjá). Umrætt svæði í Höfðum, M4b sem er til skoðunar varðandi breytta skilgreiningu landnotkunar.

5.5. Aðrar breytingar á aðalskipulagi (drög)

5.5.3. Íþróttasvæði Íþ2. Áður áformuð stækkun golfvallar í landi Rala og miðsvæði M9d. Möguleg breyting á landnotkun, valkostir.

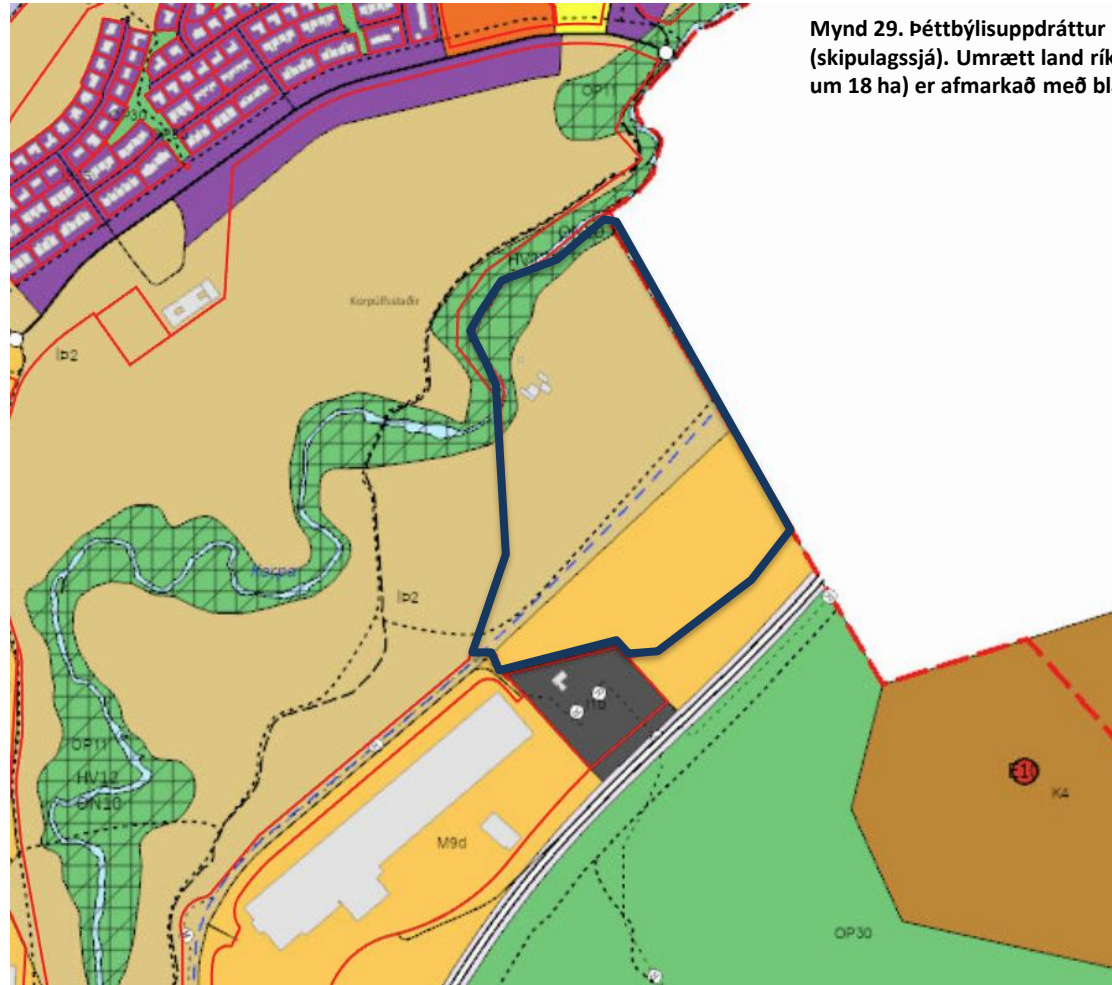
Í verklýsingu var gert ráð fyrir að aðalskipulagsbreytingar gætu náð til áhrifasvæðis Borgarlínu vestan og norðan Korputorgs. Á þessu stigi hafa ekki verið útfærðar tillögur um mögulegar breyttar landnotkunarskilgreiningar, en til skoðunar eru mögulegar breytingar á svokölluðu Rala-landi og endurskilgreining á miðsvæði M9d við Korputorg og þá einkum svæðið norðan spennustöðvar.

Rala-landið - sem er í eigu ríkisins og við mörk Mosfellsbæjar, norðan fyrirhugaðrar borgarlínu, vestan Korputorgs - er í gildandi aðalskipulagi skilgreint sem íþróttasvæði Íþ2 (norðan Blikastaðavegar), vegna mögulegrar stækkunar núverandi golfvallar. Varðandi mögulegar breytingar þess eru settir fram eftirfarandi valkostir:

- Óbreytt landnotkun og svæðið verði áfram frátekið vegna mögulegrar stækkunar golfvallar
- Skilgreint sem íbúðarbyggð sem gæti notið nálægðar við fyrirhugaða borgarlínu, borgargarðsins meðfram Korpu og samfélagslegra innviða sem eru til staðar í Staðarhverfi
- Skilgreint sem miðsvæði fyrir blandaða og fjölbreytta atvinnustarfsemi, sbr. áform um uppbyggingu Korputúns í Mosfellsbæ

Núverandi miðsvæði (M9d) norðan spennustöðvar verði mögulega endurskilgreint út frá eftirfarandi valkostum:

- Óbreytt landnotkun, sbr. skilgreining Korputorgs, M9d
- Skilgreint sem miðsvæði fyrir blandaða og fjölbreytta atvinnustarfsemi, sbr. áform um uppbyggingu Korputúns handan sveitarfélagamarka í Mosfellsbæ.
- Athafnasvæði fyrir landfreka starfsemi og möguleg þjónustumiðstöð fyrir borgarlínu (depot)



Mynd 29. Þéttbýlisuppráttur aðalskipulags (skipulagssjá). Umrætt land ríkisins (Rala-land, um 18 ha) er afmarkað með blárri útlínu.

Keldur og nágrenni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

Sértæk ákvæði
um uppbyggingu
Keldna og
nágrennis

Rammahluti aðalskipulags,
bindandi og leiðbeinandi
ákvæði

6.1. Hvað er rammahluti aðalskipulags?

Rammahluti aðalskipulags er

„Sá hluti aðalskipulags þar sem útfærð eru ákveðin afmörkuð svæði sveitarfélagsins með það að markmiði að ákvarða nánar landnotkun, svo sem um meginþætti þjónustukerfa og að afmarka byggingarsvæði eða áfanga deiliskipulagsáætla.“

2. gr. skipulagslaga (liður 21) nr. 123/2010

Rammahluti aðalskipulags brúar bilið á milli aðalskipulags og deiliskipulags.* Við mótun rammahluta aðalskipulags er fjöldi stefnumiða sem liggja til grundvallar, eins og fjallað er um í kafla 3.1.

Framtíðarsýn **landsskipulagsstefnu** í skipulagsmálum er að „Skipulag stuðli að sjálfbærri þróun og lífsgæðum fólks, styðji samkeppnishæfni og sé sveigjanlegt og stuðli að viðnámsþrótti gagnvart umhverfisbreytingum“.

Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins fjallar um Keldur/Keldnaholt sem einn af 10 bæjarkjörnum á Höfuðborgarsvæðinu og megin samgöngu- og þróunarás Höfuðborgarsvæðisins liggur um Keldnaland með Borgarlínu.

Aðalskipulag Reykjavíkur 2040 skilgreinir Keldnaland á þróunarás, þar sem lykil uppbyggingarverkefni, komandi áratuga, hverfast um vistvænan samgönguás, með þéttri og blandaðri byggð.

* Í endanlegri tillögu verður sett fram með skýrum hætti hvaða markmið, viðmið og ákvæði, sem fjallað er um í næstu köflum, eru bindandi og hver verða leiðbeinandi á mismunandi skipulagsstigum, þ.e. aðalskipulags og deiliskipulags..

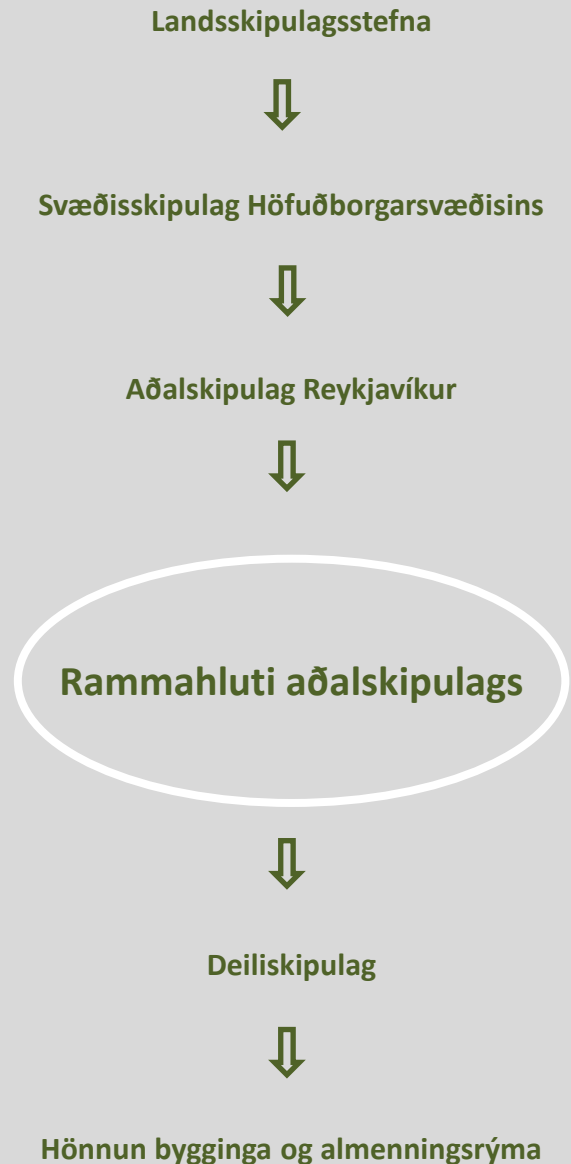
Rammahluti aðalskipulags fyrir Keldur og nágrenni nær til um 154 ha landssvæðis, sbr. afmörkun og umfjöllun hér að framan (sjá mynd 2).

Lykilforsendur rammahlutans eru eftirfarandi skýrslur, sem eru leiðarstef, viðmið og leiðbeiningar fyrir áframhaldandi mótun uppbyggingar í landi Keldna og nágrennis:

- Þróunaráætlun (e. Development Plan), unnið af Fojab
- Hönnunarhandbók (e. Design Manual), unnið af Fojab
- Samgönguskipulag (e. Mobility Plan), unnið af Ramboll



Mynd 30. Meginstef um kjarna og vaxtarmörk og skýringarmynd af samgöngu- og þróunarás Höfuðborgarsvæðisins úr Svæðisskipulagi Höfuðborgarsvæðisins, bls. 7



6.2. Meginmarkmið og leiðarljós rammahluta

Eftirfarandi markmið eru lögð til grundvallar við mótun skipulags í landi Keldna, sjá enn fremur kafla 2:

1. Lifandi byggð meðfram Borgarlínu

Undirmarkmið:

- Að byggja þétt til að nýta betur land og innviði
- Að uppbygging haldist í hendur við framkvæmdir við lagningu Borgarlínu um land Keldna
- Að uppbygging efli húsnaðismarkað, stuðli að stöðugra framboði íbúða og auki breidd í húsagerðum og búsetukostum fyrir alla félagsþóp
- Að öflugir atvinnukjarnar myndist meðfram miðkjörnum hverfanna, þar sem öflugar stofnanir og fyrirtæki eru leidd inn á svæðið og núverandi starfsemi fær svigrúm til þróunar
- Við mótun tillagna verði megin markmið *Aðalskipulags Reykjavíkur 2040* og markmið borgarinnar í húsnaðismálum lögð til grundvallar*
- Að uppbygging íbúðarhverfa og innviða verði áfangaskipt á raunhæfan hátt sem stuðli að hagkvæmri og skilvirkri uppbyggingu

2. Landslag, náttúra og almenningssými

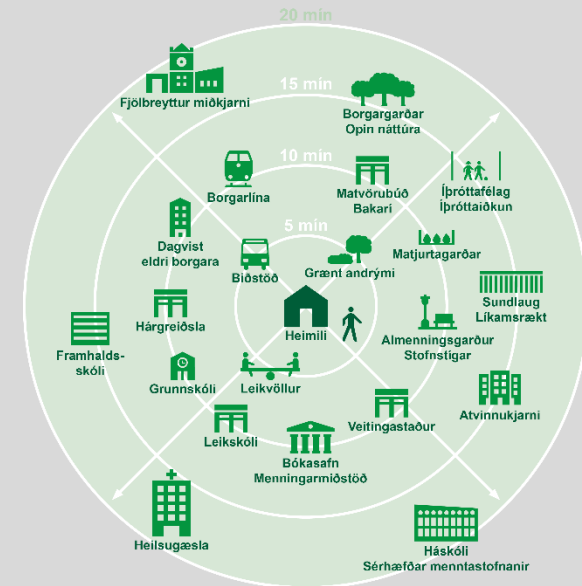
Undirmarkmið:

- Við mótun skipulags verði lögð rík áhersla á tengsl við aðliggjandi byggð og náttúru og samnýtingu þeirra samfélagslegu innviða og útivistarsvæða sem eru til staðar
- Áhersla verði á samspil byggðar og náttúru, með aðgengi að fjölbreyttum almenningssýmum og grænum svæðum sem hvetja til samveru og samskipta
- Að blágrænar lausnir verði í fyrirrúmi til að styðja við líffræðilega fjölbreytni og vistvæna seiglu hverfanna
- Að tillit verði tekið til þeirrar grænu svæða og minja sem hafa verndar- og útivistargildi

3. Sjálfbært og blómlegt hversdagslíf

Undirmarkmið:

- Að í hverfiskjörnum samvinnist íbúðarbyggð, verslun, þjónusta, störf, vönduð almenningssými og fjölbreyttir ferðamátar til að gera hverfið sjálfbært og lifandi
- Að helsta þjónusta og innviðir séu aðgengilegir með virkum ferðamátum og hágæða almenningssamgöngum
- Að vistvæn, fjölbreytt og félagslega sjálfbær hverfi rísi sem myndi sterk tengsl við þau hverfi sem fyrir eru í Grafarvogi og aðra borgarluta
- Að borgarhverfið búi yfir sterku sérkenni og miklu aðdráttarafli, sem styrkir sjálfbæra borgarþróun á höfuðborgarsvæðinu, í Reykjavík og sérstaklega í austurhluta borgarinnar
- Að uppbygging styðji við markmið ríkis og borgar í loftslagsmálum um kolefnishlutlaust samfélag



„Að stuðla að kröftugum og sjálfbærum vexti borgar sem styður við markmið um kolefnishlutleysi, vernd náttúrusvæða, líffræðilega fjölbreytni og samkeppnishæft, lífvænlegt, réttlátt og fjölbreytt borgarsamfélag.“

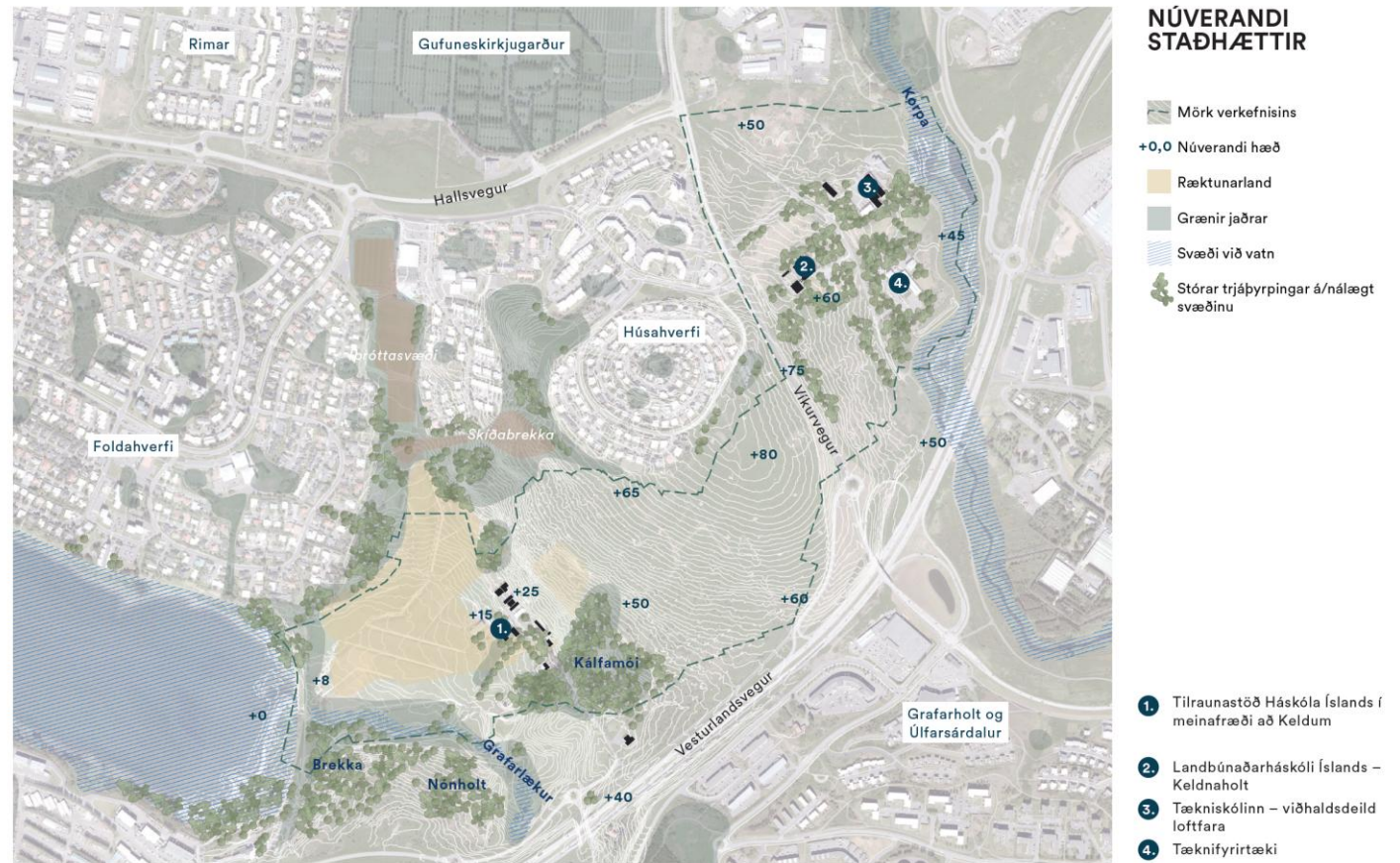
*Þar má nefna *Húsnaðissáttmála og Húsnaðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034* og samningsmarkmið borgarráðs í húsnaðismálum

6.3. Landslag og staðhættir

Við mótun á tillögu FOJAB var mikil áhersla lögð á að horfa til fyrirbyggjandi landslags og staðhátta í Keldum og nágrenni og nýta þá styrkleika sem að svæðið hefur. Þessar áherslur þróuðust áfram og koma skýrt fram í þróunaráætlun og hönnunarhandbók (fylgiskjöl I og III), sem og rammahluta aðalskipulags. Horfa þarf til landslags og staðhátta með margvíslegum hætti við mótun tillögu:

- Að byggð lagi sig að landslagi og landhalla en samtímis tryggi gott aðgengi og flæði um hverfin (sjá þróunaráætlun bls. 83-85, fylgiskjal I). Mikill landhalli er á Keldum (um 6-12%) og landslagið einkennist af holtum, hæðum og framræstum túnunum
- Að lega borgarlínu og stígakerfis mótist af landslagi og landhalla
- Að byggðamynstur, þéttleiki byggðar og hæðir húsa mótist út frá landslagi, samspili við núverandi starfsemi, aðlögun við græn svæði og nærliggjandi gróin hverfi
- Að halda í núverandi byggð og starfsemi m.a. til að varðveita sögu og menningu svæðisins og þróa með atvinnustarfsemi og stofnunum sem koma inn á svæðið
- Að varðveita, styrkja og gefa grænu svæðunum aukið útivistar- og menningarlegt gildi með því að hanna þau sem almenningssými og samkomustaði
- Að hönnun byggðar taki mið af staðbundnu veðurfari, dagsbirtu, sólarstundum, vindafari, hljóðvist o.fl. til að tryggja gæði borgarumhverfis
- Að taka tillit til nálægðar við Vesturlandsveg við mótun skipulags á svæðinu.
- Að uppbygging hafi sem minnst áhrif á vistkerfi, líffræðilega fjölbreytni og verndarsvæði Korpu (hverfisvernd) og Grafarvogs (hverfisvernd og friðlýsing). Tekið sé tillit til sem merkra fornleifa og menningarminja og þeim haldið á lofti við þróun nýju byggðarinnar.

Nánar er fjallað um landslag og staðhætti í Þróunaráætlun og Hönnunarhandbók Fojab (fylgiskjöl I og III) og umhverfisskýrslu ALTA (fylgiskjal IV)



Mynd 31. Núverandi staðhættir úr Þróunaráætlun (fylgiskjal I) , bls. 10

6.4. Skólahverfi og uppbyggingaráfangar

Í landi Keldna rís lifandi, fjölbreytt og sjálfbært borgarhverfi fyrir um 5.800 íbúðir og 6.000 störf. Borgarhlutinn verður vel tengdur við miðborgina og aðra kjarna á höfuðborgarsvæðinu með almenningssamgöngum, þar sem Borgarlínan verður þungamiðja hverfanna. Við þróun borgarhlutans er samfélagsleg sjálfbærni, hagkvæm nýting lands og náttúran í fyrirrúmi.

Skólahverfið sem grunneining skipulags

Útgangspunktur í skipulagi nýrra íbúðarhverfa er að staðsetja grunnþjónustu borgarinnar miðlægt í hverfinu. Skólarnir eru helstu samkomustaðir hverfanna og því hefur verið meginmarkmið að tryggja öruggar og góðar gönguleiðir barna í skóla. Skólahverfið er þannig grunneining í flestum borgum og gengið er út frá henni í hverfum Reykjavíkur skv. AR2040. Skólahverfin í Keldum verða þrjú talsins: Keldur, Hæðin og Korpa.



Við fyrstu ár uppbyggingar í Keldnalandi þarf að horfa til sveigjanlegra lausna t.a.m. með samnýtingu við skóla í nálægum hverfum. Uppbygging skólastofnana verður áfangaskipt og metin í gegnum ferlið eftir þörfum og í samhengi við uppbyggingu í nálægum skólahverfum.

Keldnaland er stórt skipulagssvæði sem kemur til með að byggjast upp í áföngum yfir langan tíma. Mikilvægt er að forgangsroðun uppbyggingaráfanga stuðli að því að hvert hverfi geti staðið sjálfstætt á meðan það næsta byggist upp, með sterku gatnakerfi, fjölbreyttum búsetukostum, góðu aðgengi að samfélagsþjónustu, verslun og grænum svæðum. Áfangaskipting uppbyggingar mun mótast m.a. af eftirfarandi:

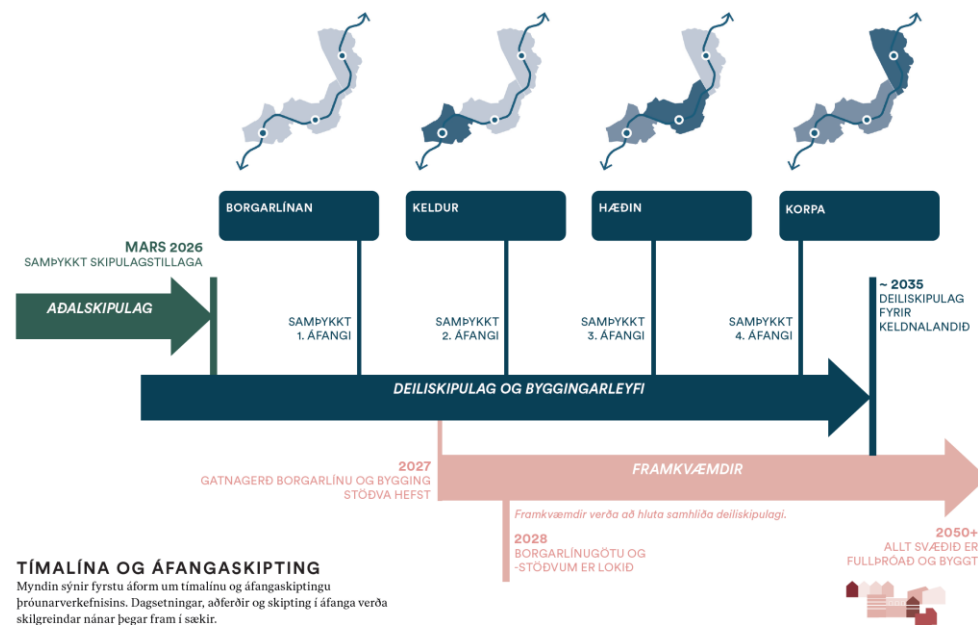
Markvissri skilgreiningu uppbyggingaráfanga, sbr. Þróunaráætlun (fylgiskjal I) útfrá heildarsýn um þróun byggðar á svæðinu og væntanlegum rammamarkmiðum borgar og Betri samgangna.

Innviðadeiliskipulag með nánari útfærslu og hönnun innviða og almenningssvæða fyrir afmörkuð svæði

Deiliskipulag Borgarlínu mun mótast eftir forhönnun, rammahluta aðalskipulags og umhverfismats þeirrar framkvæmdarlotu Borgarlínu sem kemur til með að liggja um svæðið. Í gildandi aðalskipulagi Reykjavíkur segir að:

„Áform um uppbyggingu í landi Keldna er háð tímasetningu um uppbyggingu Borgarlínu um svæðið.“

Deiliskipulagsáfangar geta verið fleiri en einn og fleiri en tveir fyrir hvert hverfi. Uppbygging samfélagsþjónustu og innviða ræðst af hraða uppbyggingar á hverju svæði og samkvæmt væntanlegum uppbyggingarsamningum um hvern áfanga.



Mynd 32. Tímalína og áfangaskipting úr Þróunaráætlun (fylgiskjal I), bls. 122

Sjá nánar 9. kafla í Þróunaráætlun um markmið uppbyggingar, virði lands og lífsgæði í Keldnalandi

6.5. Íbúðarbyggð og fjölbreytt húsnæði

Líkt og kemur fram í leiðarljósi vinnslutillögu aðalskipulagsbreytingar (2. kafli) og megin áherslum (3.3) þá á uppbygging að efla húsnæðismarkað á grunni markmiða *Aðalskipulags Reykjavíkur 2040, húsnæðissáttmála og Húsnæðisáætlunar Reykjavíkur 2025-2034* og *samningsmarkmiða borgarráðs í húsnæðismálum*. Þar kemur meðal annars fram að:

„Félagsleg blöndun og fjölbreytni skal ávallt vera leiðarljós í nýrri uppbyggingu og sérstaklega þar sem verið er að þróa ný skólahverfi og borgarhluta.“

Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034, bls. 22

Skilgreining íbúðarsvæða og blandaðrar byggðar

Í landi Keldna og nágrennis mun rísa blönduð og fjölbreytt íbúðarbyggð, sem mætir breytilegum þörfum eftir fjölskyldugerðum, sambýlisformum og ólíkum lífsstíl íbúa. Nýta skal tækifærin sem myndast við mótun nýs borgarhverfis og vinna að því að þróa nýjar og fjölbreyttar húsnæðislausnir og finna þeim stað í skipulagi svæðisins.

Félaglega blöndun skal tryggja með því að 35% íbúðarhúsnæðis sé hagkvæm, óhagnaðardrífín og/eða reist á félagslegum forsendum. Ein af áherslum *Húsnæðisáætlunar 2025-2034* er að tryggja jafna dreifingu félagslegs húsnæðis eftir

borgarhlutum og hverfum. Huga þarf sérstaklega að því við mótun stefnu um félagslega blöndun í hverfunum, sér í lagi vegna stærðar skipulagssvæðisins.

Íbúðarbyggðin verður almennt um 3-5 hæðir og hverfist að mestu um inngarða. Næst stöðvartorgum Borgarlínu eru íbúðarreitum blandað með verslun, þjónustu og atvinnustarfsemi með auknum þéttleika byggðar, hærri húsum og meira mannlífi, en til jaðranna lækka húsin, þéttleiki byggðar minnkar og íbúðarbyggðin verður meira ráðandi.

Sérstaða og gæði íbúðarbyggðarinnar í hverfunum felast meðal annars í styttri ferðatíma, meira mannlífi, nálægð við náttúru, framboði af störfum og aðgengi að helstu verslun og þjónustu. Hönnun íbúða og byggðamynsturs mun einnig skipta lykilmáli til að tryggja lífsgæði íbúa. Nánar er fjallað um mikilvægi dagsbirtuskilyrða, sólstunda og skjólsælla rýma í kafla 6.9. um gæði og yfirbragð byggðar.

Hugað er að **samspili nýrrar íbúðarbyggðar við nærliggjandi gróin hverfi**, sér í lagi á norðurjaðri skipulagssvæðisins við Folda- og Húsahverfi þar sem haldið verður í græn svæði og tryggt að fjarlægð milli nýrra og fyrirliggjandi bygginga verði ekki undir 50 metrum. Við Víkurveg þar sem fyrirhugað

Korpuhverfi mætir Húsahverfi mun nýja byggðin vísa út að götunni og bjóða upp á tengsl á milli hverfa.

Í þróunaráætlun má finna frekari viðmið fyrir fjölda íbúða og íbúa eftir hverfum, en nánari stefna um fjölda og gerð íbúða verður sett fram í í endanlegri tillögu.



Mynd 33. Rammaskipulag úr *Þróunaráætlun* (fylgiskjal I) , bls. 22

6.6. Atvinnustarfsemi, kjarnar og samfélagsþjónusta

Stefna um starfsemi og atvinnuþróun

Markmiðið er að minnst 25% brúttóflatarmáls áformaðs uppbyggingarsvæðis verði nýtt fyrir atvinnuhúsnæði. Þróunaráætlun (sjá fylgiskjal I) gerir því ráð fyrir að 5.500-7.500 manns geti sótt þar vinnu þ.m.t. störf í nærverslunum, skólum og félagsþjónustu. Þessi áform samræmast markmiðum AR2040 um að fjölga atvinnutækifærum í austurborginni til að skapa meira jafnvægi í dreifingu íbúa og starfa.

Staðbundnar áherslur atvinnuþróunar hafa verið mótaðar fyrir hverfin þrjú, sem sækja innblástur í fyrirbyggjandi atvinnustarfsemi og stofnanir, sem og náttúru og staðhætti á hverjum stað fyrir sig. Þannig sækir hverfi Keldna innblástur í tilraunastöð Háskóla Íslands, á meðan að hverfi Korpu sækir innblástur í áнна og umhverfi hennar:

- **Keldur** - Græni þekkingarkjarninn að Keldum
- **Hæðin** - Þjónustu- og menningarmiðstöð
- **Korpa** - Miðstöð afþreyingar og heilsuræktar

Dreifing atvinnustarfsemi um skipulagssvæðið mótast af aðgengi að sjálfbærum samgöngum s.s. nálægð við stöðvartorg og góðum tengingum fyrir hjólandi og gangandi. Þannig mun hverfi Keldna

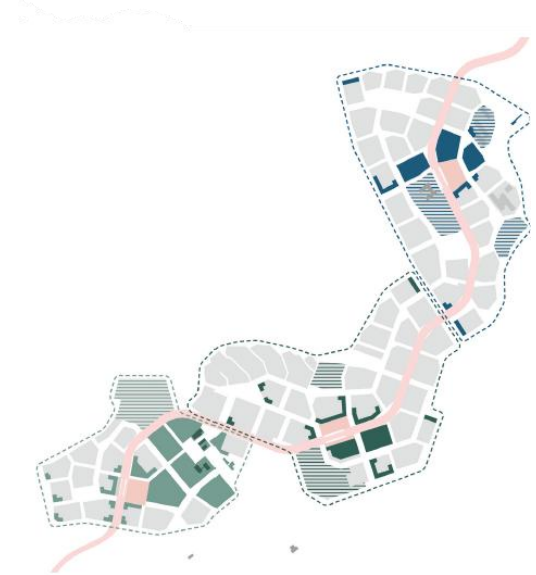
hlutfallslega bjóða upp á mesta framboð af störfum og starfsemi af hverfunum þremur, þar sem það er best tengt við miðborg Reykjavíkur. Innan hverfanna verður mest framboð af störfum, starfsemi, menningu og þjónustu við stöðvartorg Borgarlínunnar, í bland við íbúðarbyggð. Samgönguhús verða við stöðvartorgin og einnig á sérstökum verslunar- og þjónustusvæðum (VP51-VP59). Með blandaðri landnotkun má tryggja virka notkun og mannlíf frá morgni til kvölds sem ýtir fundir félagslega virkni og myndar öryggistilfinningu meðal vegfarenda.

Stefna um samfélagsþjónustu

Á þessu stigi ná markmið um samfélagþjónustu einkum til grunnskóla- og leikskóla, íþróttaaðstöðu og menningar- og þjónustustarfsemi. Í endanlegri tillögu verður slík þjónusta skilgreind nánar.

Menningar- og þjónustustarfsemi verður einkum staðsett nálægt stöðvartorgum Borgarlínu s.s. á torginu í Hæðarhverfi. Þar verði menningarmiðstöð fyrir viðburði, félagsstarf og fræðslu. Almenningsrýmin verða nýtt fyrir minni eða stærri menningarviðburði til að virkja mannlífið s.s. með mörkuðum, sýningum, gjörningum, tónleikum og hátíðum.

Skólahverfin verða þrjú talsins eins og fjallað er um í kafla 6.4. en tillögur um skóla miða að því að tryggja sveigjanlegar lausnir til að geta mætt ófyrirséðri fjölgun eða fækkun nemenda. Unnið verður skv. viðmiðum frá skóla- og frístundasviði Reykjavíkurborgar og verða skólarnir ýmist fyrir 1.-4.bekk, 5.-10.bekk eða 1.-10.bekk. Í nýjum hverfum eru gjarnan fleiri yngri nemendur en eldri og því verður byrjað á uppbyggingu skóla fyrir yngri aldurshópana. Áhersluatriði við þróun leikskóla er að hafa stutta göngufjarlægð fyrir alla íbúa og að útileiksvæði séu skjólgóð með góða tengingu við útivistar- og náttúrusvæði. Íþróttaaðstaða verður hönnuð við skólana einkum fyrir nemendur en verður hægt að nýta fyrir alla aldurshópa. Íþróttasvæði verða ekki sérafmörkuð heldur falla undir landnotkun samfélagsþjónustu.



Skálínur merkja skóla, leikskóla og íþróttaaðstöðu. Fylltir reitir merkja atvinnuhúsnæði, skrifstofur, verslanir og þjónustu.



Mynd 34. Stefna um atvinnu og samfélagsþjónustu eftir hverfum úr Þróunaráætlun (fylgiskjal I), bls. 105

6.7. Samgöngur

Keldur og nágrenni er eitt fyrsta borgarhverfið á Íslandi sem er þróað út frá almenningssamgöngum og vistvænum ferðamátum. Borgarhverfið setur fram ný viðmið fyrir sjálfbæra borgarþróun. Eitt af meginmarkmiðunum er að efla almenningssamgöngur og virka ferðamáta og stytta almennt ferðatíma og kolefnispor samgangna. Markmið er að hlutdeild einkabílsins verði 33% öllum ferðum. Tilkoma Borgarlínu um svæði er meginforsenda þess.

Samgönguskipulag

Samgönguskipulag (unnið af Ramboll) liggur fyrir sem byggir bæði á greiningum á núverandi þörf með samgöngumati og sviðsmyndagreiningu um framtíðarþörf fyrir Keldur og nærliggjandi svæði. Í þróunaráætlun er áætlað að heildar gatnakerfið í landi Keldna verði um 20% af skipulagssvæðinu.

Innra gatnakerfi

Innra gatnakerfi Keldnaland er hannað með það að markmiði að forgangsraða umferð gangandi, hjólandi og almenningssamgangna. Stefnt er að því að leiða sem minnstu umferð ökutækja um íbúðarbyggðina, til að stuðla að góðri hljóðvist, loftgæðum og öryggi íbúa og skapa friðsæl húsagötur með vistvænu yfirbragði.

Borgarlína og almenningssamgöngur

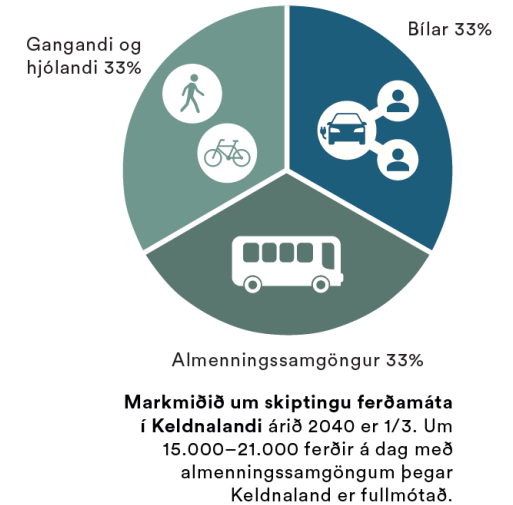
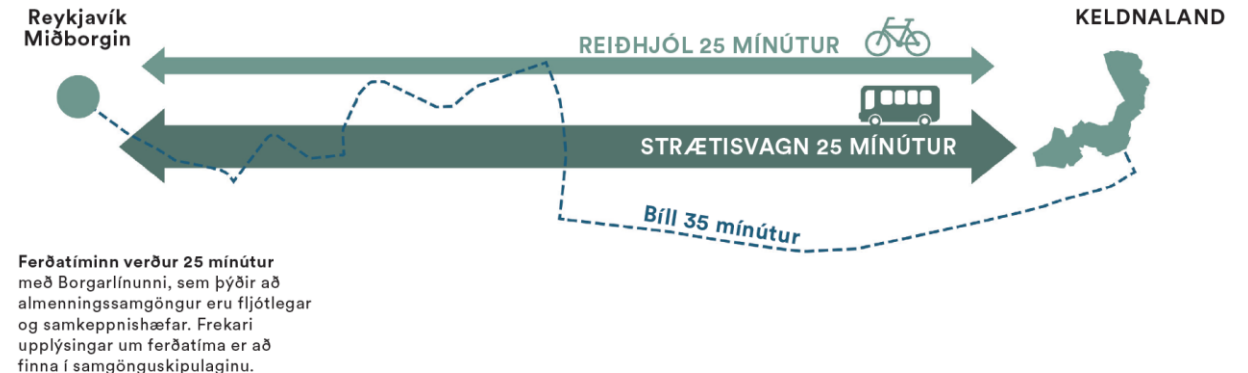
Eitt af meginmarkmiðum uppbyggingar er að almenningssamgöngur séu í innan 5 mínútna göngufjarlægðar við alla íbúðarbyggð Keldnaland. Lega Borgarlínu og staðsetning Borgarlínustöðva skipta lykilmáli til að uppfylla þau markmið. Borgarlínustöðvar verða miðpunktur hvers hverfis og þjóna helstu samkomustöðum. Mesti þéttleiki byggðar verður nálægt Borgarlínustöðvum og blönduð byggð meðfram Borgarlínu. Borgarlínugötur verða skilgreindar sem borgargötur og verður gangandi umferð og hjólandi og almenningssamgöngur settar í forgang, oft án almennrar bílaumferðar. Borgarlínuleið mun tengja Keldur allt frá Vesturbæ Reykjavíkur og í gegnum Mosfellsbæ.

Samgönguhús

Bílastæðamál í hverfunum verða leyst með nútímalegri gerð bílahúsa í svokölluðum samgönguhúsum, þar sem bílastæðum fyrir einkabíla verður komið fyrir í fjölnota húsi þar sem tækifæri eru að hýsa aðra starfsemi s.s. verslanir og þjónustu. Markmiðið með þessari lausn er að tryggja almennt meiri gæði í göturýmum hverfanna, gróðursælli inngarða, breyttar ferðavenjur, mæta þörfum fólks sem kjósa vistvænan og hagkvæman lífsstíl og draga verulega úr kolefnispori samgangna og bílastæða.

Vistvænir ferðamátar

Markmið í samgönguskipulagi og þróunaráætlun fyrir Keldnaland er að vistvænir ferðamátar séu í forgangi, þ.e. gangandi, hjólandi og almenningssamgöngur. Í þróunaráætlun og hönnunarhandbók má finna nánari leiðbeiningar og skýringarmyndir af innra gatnakerfinu og útfærslu göngu- og hjólastíga.



Mynd 35. Samgöngumarkmið uppbyggingar, úr *Þróunaráætlun* (fylgiskjal I), bls. 34
Sjá Samgönguskipulag fyrir nánari viðmið, leiðbeiningar og markmið samgangna í Keldnalandi

6.8. Almenningsrými og græn svæði

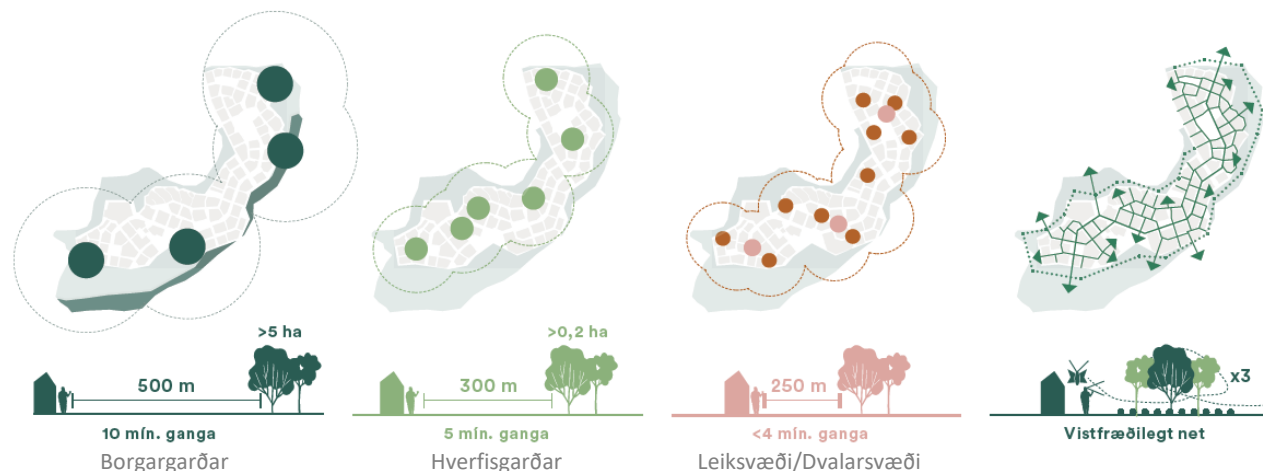
Náttúra svæðisins á Keldum og nágrenni hefur haft mikil mótandi áhrif á áform um uppbyggingu. Tillögurnar taka tillit til náttúrsvæða og leitast er við að lyfta þeim upp við hönnun og skipulag hverfanna. Lögð er rík áherslu á að fjárfest verði í vönduðum almenningssvæðum og borgarumhverfi með gördum og torgum. Markmið þróunaráætlunar (fylgiskjal I) er að 25% af skipulagssvæðinu verði græn svæði með eiginleikum almenningargarða. Fjallað verður nánar um hönnun og útfærslu almenningssvæða í endanlegri tillögu aðalskipulags, á grundvelli áherslna sem koma fram *Þróunaráætlun* (fylgiskjali I) og hönnunarhandbók (fylgiskjali III) og í samræmi við gildandi skilgreiningar AR2040, (sjá kafla 3.10). Eftirfarandi flokkar almenningssvæða og opinna svæða eru settir fram:

- **Stöðvartorg** fyrir Borgarlínu verða miðpunktir hverfanna og hönnuð sem líflegt og aðgengilegt almenningssvæði. Gert verður ráð fyrir flæði fólks um svæðið með verslun og þjónustu á jarðhæðum og fjölbreyttri starfsemi í kring. Í þróunaráætlun og hönnunarhandbók má sjá nánari viðmið fyrir hönnun stöðvartorga og áherslur fyrir torg hvers og eins hverfis, Keldnartorg, Hæðartorg og Korputorg.
- **Borgargarðar.** Tækifæri eru til að mynda borgargarða við jaðra hverfanna ásamt grænu belt milli byggðarinnar og Vesturlandsvegar. Á stigi vinnslutillögu er lagt til að mynda samfelldan borgargarð frá Grafarvogi og upp að Kálfamóa (OP32).
- **Hverfisgarðar** geta verið fjölbreytt dvalarsvæði innan hvers hverfis með útivistar- og leikaðstöðu sem henta flestum aldurshópum. Hverfisgarðarnir verða fjölnota svæði með möguleika á leik, samveru og útivist. Stefnt verður að því að hafa tvo hverfisgarða innan hvers hverfis.
- **Leiksvæði/dvalarsvæði** eru innan hvers borgarluta og þjóna fyrst og fremst íbúum viðkomandi hverfa og nærumhverfis. Gert er ráð fyrir að þau séu af mismunandi stærð og gerð og að þau dreifist jafnt um hverfin. Svæðin verða útfærð nánar í deiliskipulagi þar sem tryggt verður að allar íbúðir séu innan 250 m frá leik og/eða dvalarsvæði.

Í rammahlutanum er lögð fram almenn stefna um græn svæði og almenningssvæði sem verður nánar skilgreind og útfærð í deiliskipulagi. Í þróunaráætlun og hönnunarhandbók (fylgiskjöl I og III) má finna leiðbeiningar og viðmið um útfærslur svæðanna.

Blágrænar ofanvatnslausnir

Til að stuðla að sjálfbærri borgarþróun er eitt af markmiðum við uppbyggingu Keldna og nágrennis að allt ofanvatn verði meðhöndlað með blágrænum lausnum. Vatn verður leitt um almenningssvæði þ.m.t. götur, stíga og opin svæði og verða lausnir leystar bæði innan og utan lóða. Á stigi vinnslutillögu er hönnun blágrænna ofanvatnslausna á fyrstu stigum en forsendur um magn vatns og fyrstu tillögur um lausnir liggja fyrir. Nánari rýni og þróun gæti komið til með að hafa áhrif á umfang og útfærslu byggðamynstursins og opinna svæða. Hönnun fyrir blágrænar ofanvatnslausnir verður útfærð nánar áður en endanleg tillaga aðalskipulagsbreytingar verður lögð fram.



Mynd 36. Dreifing almenningssvæða og grænna svæða í Keldum úr *Þróunaráætlun* (fylgiskjal I), bls. 56

6.9. Gæði og yfirbragð byggðar

Þróun byggðar í Keldum og nágrenni byggir á metnaðarfullri sýn um sjálfbæra borgarþróun til framtíðar og gæðakröfum við mótun hins byggða og náttúrulega umhverfis. Til að tryggja að það verði að veruleika er þörf á markvissri framfylgd í gegnum allt ferlið. Hönnunarhandbók setur strax á þróunarstigi fram skýr viðmið um ígrundaða hönnun fyrir ólík borgarrými og sértækar leiðbeiningar fyrir hvern hverfishluta, sem verður unnið nánar með við gerð deiliskipulags. Eitt af markmiðunum er að setja skýr matsviðmið um gæði og sjálfbærni bygginga við úthlutun allra lóða og byggingarreita. Hér verður fjallað um nokkur atriði sem hafa mikil áhrif á gæði og yfirbragð byggðar:

Undirstöðuatriði og leiðarljós við mótun **götu- og byggðamynstursins** er sveigjanleiki, fjölbreytni og lifandi hönnun og gæði til framtíðar. Hönnun íbúða og borgarrýma skipta lykilmáli til að auka lífsgæði íbúa. Bygðin mun hlykkjast um Borgarlínu sem verður hryggjarsúla hverfanna með góðar almenningssamgöngur og rými fyrir gangandi og hjólandi vegfarendur.

Hæðir húsa og þéttleiki byggðar. Byggingar verða almennt í mannlegum skala eða 3-5 hæðir, hæstar upp í 6 hæðir við stöðvartorg og Borgarlínustöðvar en lækka niður í 2-3 hæðir við jaðra byggðarinnar. Bygðin verður þar af leiðandi þéttust og með mestu mannlíf við Borgarlínu en þynnist út til jaðrana þar sem byggðin mætir náttúrunni. Bygðin verður að mestu skipulögð í sveigjanlegu reitaskipulagi auk raðhúsa en í mestum landhalla verður hærri hlutfall frístandandi bygginga.

Jarðhæðir eru sá hluti bygginga sem er í augnhæð þegar ferðast er um hverfið og því mikilvægt að upplifun vegfaranda sé góð og veiti öryggi. Lögð verður áhersla á að bjóða upp á fjölbreytta þjónustu og verslun, sem víðast, til að auka virkni og mannlíf á jarðhæðum.

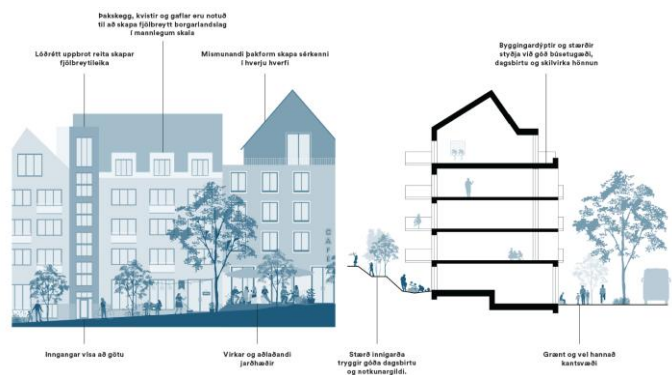
Inngangar húsa skulu snúa að götunni til að mynda skilyrði fyrir fólki til að mætast og skapa lifandi götulíf. Inngangar íbúðarhúsnæðis verði hannaðir með rými fyrir gróður, bekki og hjólastanda. Ólík viðmið eru fyrir **framhliðar** bygginga eftir húsagerðum en það getur snúið að lofthæðum jarðhæða, fjölbreyttum þakformum, formum svala, lýsingu o.fl.

Kantsvæði/forgarðar á milli bygginga og gatna verði vel afmörkuð og eiga að skapa gott flæði milli almennings- og einkarýma. Fjölbreytt kantsvæði mynda áhugaverða götummynd með góðri og fjölbreyttu efnisvali. Kantsvæðin verða alla jafnan 1-2 metrar að breidd en verða breikkuð í 3-7 metra s.s. við stöðvartorg til að auka rými fyrir útisvæði veitingastaða og gróðursæl íbúðarsvæði.

Inngarðar verði skjólsælir og sólríkir, með a.m.k helmingi inngarðs sem hljóðlátt svæði (undir 55 dBA), a.m.k helmingi inngarðs fái tveggja klukkustunda beint sólarljós um hádegi á jafndægum og a.m.k helmingur inngarðs verði þakinn gróðurþekju. Ofanvatnslausnir verði fléttaðar inn í hönnun inngarða og leystar innan lóða.

Fjölbreytt **efnisáferð og litaval** verður notað til að greina á milli hverfa, mismunandi gatnahluta, ólíkra borgarrýma og bygginga. Loks er mikilvægt að stærð, staðsetning og stefna bygginga sé mótuð til að ná fram góðum dagsbirtuskilyrðum og sólstundum í íbúðum, inngörðum og dvalarsvæðum. Með gangandi og hjólandi vegfarendur í forgangi, skiptir miklu máli að hönnun byggðar myndi skjólgóð dvalarsvæði, almennings- og göturými

Hönnunarhandbók (sjá fylgiskjal III) verður leiðarstef fyrir gæði byggðarinnar og einnig mun ný Borgarhönnunarstefna sem nú er í bígerð verða leiðandi stefna um borgarmynd og gæði byggðar í Reykjavík.



MEGINREGLUR

1. Sveigjanlegt reitaskipulag með stærri sjálfa í átt að almennaryrmi ásamt skjólgóðum inngarði.

2. Hæðir, dypt byggingarþropps og stærð húsagerða tryggja góða dagsbirtu, gróðurval og skjólgott umhverfi. Þetta stuðlar að aukinni nýtnisgarðna og skapar betra nærvæði.

3. Kantvæði á milli bygginga og gatna er vel afmarkað og lagar átt af fólki til að skapa áhugalega umhverfi milli almennings- og einkarýma.

4. Húsgæðum er skipt líklegt með mismunandi húsgerðum til að skapa fjölbreytni í átt að götu. Uppbrot er einnig í miðhæðum til að tryggja góða dagsbirtuskilyrði inni í götu og í garði.

5. Götulíf er virkjað með skilvæðum jarðhæðum þar sem inngangar breys hús enda til að götu.

6. Þakformin eru fjölbreytt, með mismunandi einokni í hverju hverfi, sem skapar áhugavert og einoknandi borgarumhverfi.

Almennar reglur fyrir byggðarmynstur:

1. Að skapa sveigjanlegt reitaskipulag.
2. Að tryggja fullvægð rými fyrir húsgerða.
3. Að búa til gróðurval og vel afmarkað kantvæði.
4. Að tryggja upp á nærvæði og fjölbreytla innvið húsanna.
5. Að tryggja skilvæði jarðhæðir og innganga sem endar að götu.
6. Að hanna fjölbreytt þakform og jarðhæðir öðlur.

Mynd 37. Dæmi um hönnunarviðmið og leiðbeiningar um byggðamynstur úr Þróunaráætlun og Hönnunarhandbók (fylgiskjal I og III)

Keldur og nágrenni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

Samráð og kynningar

Kynningar- og
afgreiðsluferli og
tímaáætlun verkefnis

Yfirlit aðila sem haft
verður samráð við og
leitað umsagnar um
tillögur á öllum stigum

Keldur og nágreanni

Kynningar- og afgreiðsluferli

7.1. Samráð og kynningar

Skipulagsvinnan og undirbúningur aðalskipulagsbreytingar var áður kynnt í verklýsingu sem lögð var fram haustið 2024. Verklýsing ásamt matslýsingu umhverfismats var kynnt í skipulagsgáttinni á tímabilinu 18. september til 15. nóvember 2024 og bárust alls 68 athugasemdir og umsagnir, þar af 47 frá íbúum og einstaklingum en 21 frá hagaðilum og opinberum aðilum. Samantekt athugasemda og umsagna er lögð fram með drögum að aðalskipulagsbreytingu (sjá nánar Viðauka 8.7).

Á meðan kynningu verklýsingar stóð í skipulagsgáttinni var boðið til kynningarfunda, gönguferðar með leiðsögn um Keldur og opins húss í Grafarvogi, bæði um vinningstillögu FOJAB og fyrirhugaða aðalskipulagsbreytingu. Vinningstillaga FOJAB var einnig til sýnis í Borgarbókasafninu í Borgum um 4 vikna skeið.

Hér að neðan er gerð grein fyrir helstu skrefum við mótun tillögunnar, en áfangaskipting vinnunnar miðast við opinberar kynningar samkvæmt skipulagslögum (nr.123/2010):

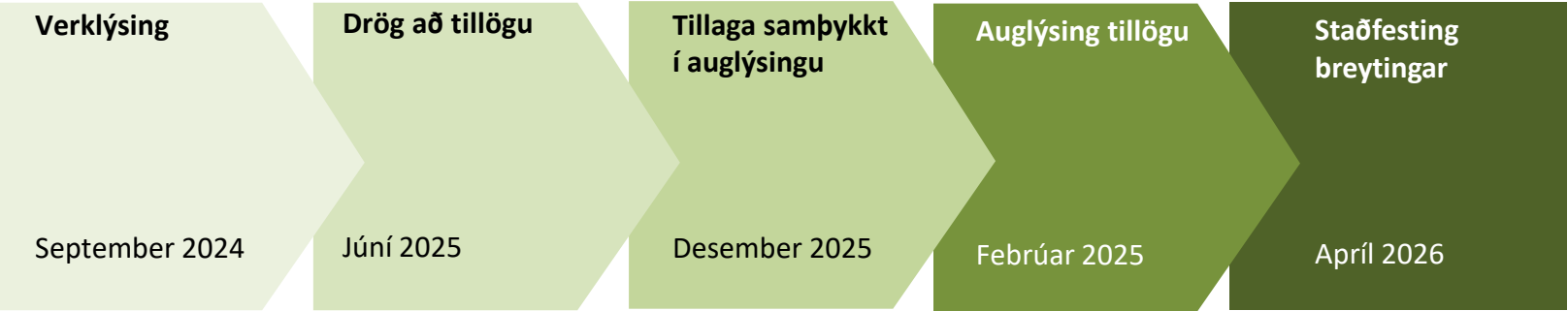
Drög að breytingartillögum og drög umhverfismats. Kynnt á opnu húsi og send formlega til umsagnar- og hagaðila. **Júní – Ágúst 2025.**

Samþykkt tillaga ásamt umhverfismati send til athugunar hjá Skipulagsstofnun. **Desember 2025.**

Aðalskipulagsbreyting auglýst. Breytingartillögur, ásamt umhverfismati, kynntar í 6 vikur og óskað eftir skriflegum athugasemdum. **Janúar – Febrúar 2026.**

Afgreiðsla tillögu og staðfesting að lokinni auglýsingu. **Mars – Apríl 2026.**

Drög að tillögum verða kynnt á skipulagsgatt.is, með auglýsingu í Morgunblaðinu og á vef Reykjavíkurborgar.



Áformað samráðsferli vegna kynningar draga að aðalskipulagsbreytingum ásamt umhverfismati (drög) og tillögum FOJAB og samstarfsaðila (fylgiskjöl I-III)

Júlí:
Formleg kynning hefst á skipulagsgatt.is og verða gögn send skilgreindum umsagnar- og hagaðilum

Kynning á drögum að aðalskipulagsbreytingu, umhverfismati og fylgigögnum verða aðgengileg á vef borgarinnar

Ágúst:
Opin hús um áformaða uppbyggingu, drög að aðalskipulagsbreytingu og umhverfismati.

Athugasemdafrestur verður til 25.ágúst

Kynningar- og afgreiðsluferli

7.2. Helstu athugasemdir og viðbrögð við þeim

Athugasemdir frá einstaklingum voru flestar frá íbúum Grafarvogs og sneru helst að skipulagssvæðinu þar sem Húsa- og Foldahverfi mætir nýju byggðinni. Megin viðbrögð við þeim athugasemdum voru að minnka byggingarmagn, halda betur í græn svæði og miða við að fjarlægð milli nýrra og fyrirliggjandi bygginga verði ekki undir 50 metrum. Hæðir húsa voru ennfremur lækkaðar úr 2-4 hæðum og niður í 2-3 hæðir.

Athugasemdir snúa almennt margar hverjar að varðveislu og viðhaldi grænna svæða. Í þróunaráætlun (fylgiskjal I) og rammahluta aðalskipulags (kafla 6.8.) eru lögð fram viðmið um aðgengi að opnum svæðum þ.e. græn svæði og almenningsrými af ólíkum stærðum og gerðum, bæði við jaðra uppbyggingarsvæðisins og innan byggðarinnar. Í vinnslutillögu að aðalskipulagsbreytingu er Kálfamói einnig afmarkaður sem nýr borgargarður, rúmlega 11 ha að stærð þar sem í dag eru grónir göngustígar, trjálundir, votlendi og Grafarlækur. Tækifæri eru til að styrkja svæðið enn frekar með náttúrulegum leiktækjum, samkomuaðstöðu og aðgerðum til að auka líffræðilega fjölbreytni.

Hvað varðar athugasemdir opinberra hagsmunaaðila þá eru viðbrögð við þeim eftirfarandi:

- Fjallað er um markmið blágrænna ofanvatnslausna í rammahluta (kafla 6.8).
- Forleifaskráning liggur nú fyrir Keldnaland og Keldnaholt (fylgiskjöl með aðalskipulagsbreytingu) og fjallað um í rammahluta (kafla 6.3).
- Friðlýsingarferli Grafarvogs er yfirstandandi og tekið er mið af því við skipulagsgerð.
- Áin Korpa og umhverfi hennar er hverfisverndað nú þegar skv. aðalskipulagi á grunni náttúruverndar. Skipulagstillagan er fyrir utan hverfisverndaða svæðið og verður tekið tillit til hennar (sjá gildandi ákvæði AR2040, kafla 3.4.7. og nánar í rammahluta kafla 6.3.).
- Hvað varðar miltisbrandsgrafir og mengaðan jarðveg þá hefur málið verið forkannað en ekki liggja fyrir staðfestar upplýsingar um að svo geti verið. Komi slík tilfelli upp verður brugðist við í samræmi við reglugerð um mengaðan jarðveg.

Markmið skipulagslaga (liður d):

„... að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana“

(123/2010, 1.liður nr.d)

Umsagnar- og hagaðilar

Umsagnaraðilar	Hagaðilar og félagasamtök
Íbúaráð (Grafarvogs, Úlfarsárdals, Árbæjar)	Íbúasamtök (Grafarvogs, Úlfarsárdals, Árbæjar)
Svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins	Íbúar og fasteignaeigendur á áhrifasvæði
Kópavogsbær	Fjölnir, íþróttafélag
Garðabær	Landbúnaðarháskóli Íslands
Hafnarfjarðarkaupstaður	Keldur, rannsóknarstofnun
Seltjarnarneskaupstaður	Keldnaholt, fyrirtæki og stofnanir
Mosfellsbær	SVFR, Veiðifélag Úlfarsár
Kjósarhreppur	Golfklúbbur Reykjavíkur
Aðliggjandi sveitarfélög	Landvernd
Skipulagsstofnun	
Umhverfisstofnun	Og fleiri samkvæmt ábendingum sem koma fram í ferlinu.
Orkustofnun	
Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur	
Minjastofnun	
Vegagerðin	
Náttúrufræðistofnun Íslands	
Hafrannsóknarstofnun	
Borgarsögusafn Reykjavíkur	
Veitur	
Land og skógur	

Keldur og nágrenni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

Sjá enn fremur fylgiskjöl:

- I. Þróunaráætlun um uppbyggingu Keldna og nágrennis (drög) – FOJAB
- II. Samgönguskipulag (drög) – FOJAB
- III. Hönnunarhandbók (drög) - FOJAB
- IV. Umhverfisskýrsla (drög) – Alta
- V. *Fornleifaskráning Keldna og Keldnaholts* - Borgarsögusafn; VI. *Keldur og Keldnaholt. Húsakönnun* - Borgarsögusafn

Viðaukar (sjá sér skjal fyrir viðauka, sjá þó 8.2 hér að aftan)

8.1. Ritaskrá

8.2. Skilgreining landnotkunar

8.3. Samningsmarkmið Reykjavíkurborgar, 26. júní, 2025

8.4. Viljayfirlýsing Reykjavíkurborgar og Betri samgangna, 28. apríl, 2022

8.5. Forsendugreining ALTA-ráðgjafa, 2021

8.6. Samgöngumat. Rammahluti aðalskipulags - Efla

8.7. Samantekt athugasemda við verklýsingu

Skilgreining landnotkunar

LANDNOTKUN

-  Íbúðarbyggð (ÍB)
-  Samfélagsþjónusta (S)
-  Miðsvæði (M)
-  Miðborg (M)
-  Verslun og þjónusta (VP)
-  Athafnasvæði (AT)
-  Iðnaðarsvæði (I)
-  Hafnir (H)
-  Innri höfn
-  Flugvellir (FV) ^(Sjá kafla 17.3)
-  Veitur og helgunarsvæði (VH)
-  Efnistöku- og efnislosunarsvæði (E)
-  Vegir, götur og stígar (VE)
-  Opin svæði (OP)
-  Íþróttasvæði (ÍÞ)
-  Kirkjugarðar og grafreitir (K)
-  Óbyggð svæði (ÓB)
-  Landbúnaðarsvæði (L)
-  Skógræktar- og landgræðslusvæði (SL)
-  Vötn, ár og sjór (V)
-  Sérstök not haf- og vatnssvæða (SN)
-  Strandsvæði (ST)
-  Vatnsból (VB)

SAMGÖNGUR

- Mislæg gatnamót*
- Akstursbrú/undirgöng
- Göngubrú/undirgöng¹
- Stofnstígar²
- Tengistígar²
- Reiðvegir⁴
- ===== Stofnvegir
- Tengivegir
- Aðrir vegir³
- = = Jarðgöng
- Borgarlína **
- Mörk skipulagssvæðis
- Vaxtarmörk
- Grænn trefill

VERNDARSVÆÐI

-  Vatnsvernd - brunnsvæði (VB)
-  Vatnsvernd - grannsvæði (VG)
-  Vatnsvernd - fjarsvæði (VF)
-  Friðlýst svæði (FS)
-  Önnur náttúruvernd (ÖN)
-  Hverfisvernd (HV)
-  Minjavernd (MV)

¹ Heimilt er að gera ráð fyrir undirgöngum á fleiri stöðum en sýnd eru á uppdrætti enda er tilgangurinn að auka umferðaröryggi og/eða greiða fyrir vistvænum samgöngum.

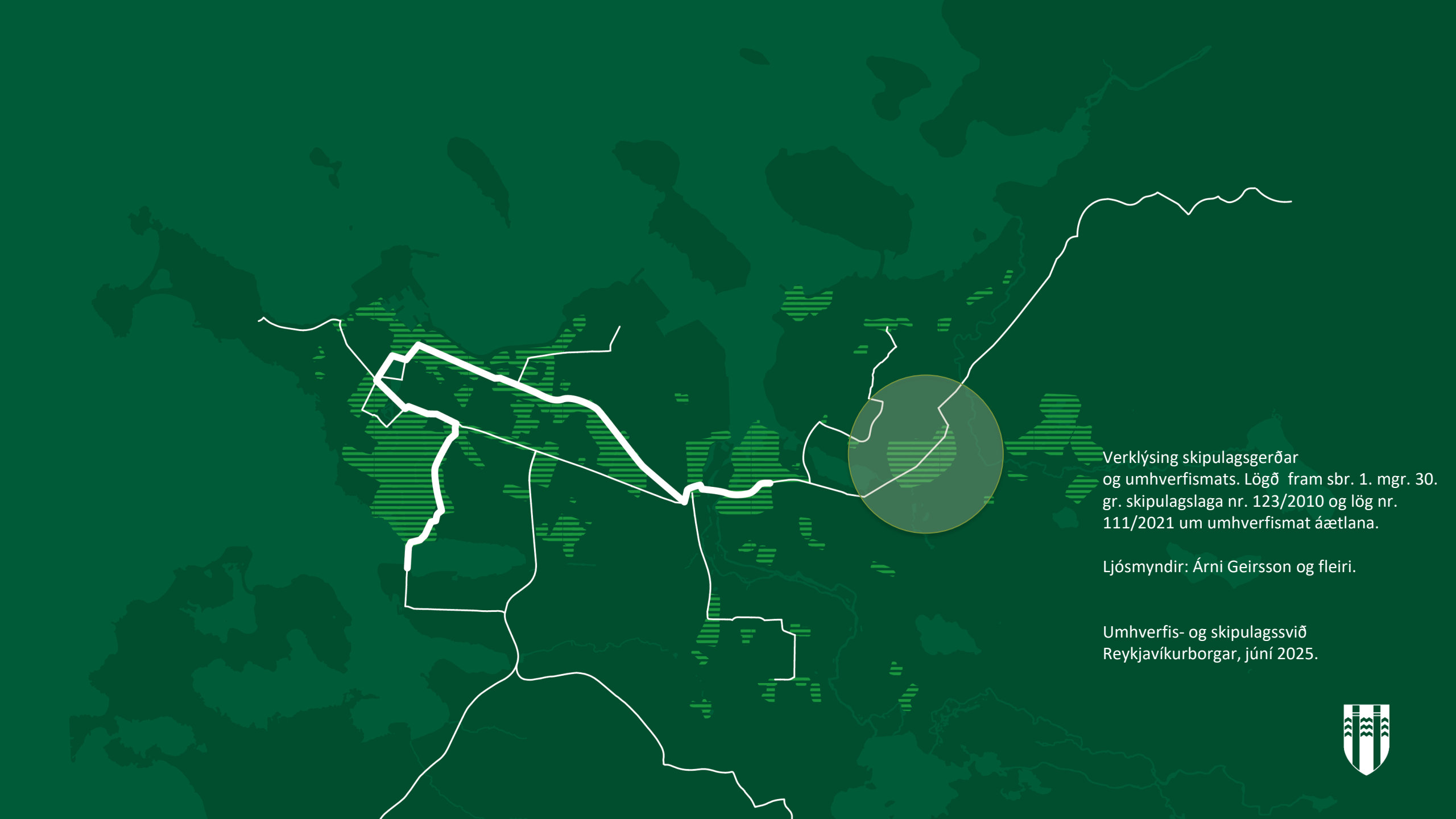
² Staðsetning tákns fyrir stíga á uppdrætti (punktalína), meðfram stofn- og tengibrautum og öðrum götum er ekki ráðandi um hvoru megin götu stígar liggur. Hjólastígar fylgja almennt stofn- og tengistígum, sbr. skipulagsupphráttur, en heimilt sé að leggja sérreinar hjólastíga víðar, sbr. samþykkt Hjólreiðaáætlun.

³ Aðrar götur en stofn- og tengibrautir. Hér undir eru safngötur, húsagötur, vistgötur og göngugötur.

⁴ Heimilt er að leggja reiðstíga á fleiri leiðum en auðkenndar eru sem reiðvegir á uppdrætti og þá samkvæmt ákvörðun í deiliskipulagi.

* Sjá kafla 17.1 í greinargerð.

** Lega Borgarlínu (hágæðakerfi almenningsamgangna), sbr. staðfest breyting á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðis 2040, árið 2018 og frumdrög að hönnun fyrstu lotu framkvæmda, sjá Borgarlína - 1. lota, frumdrög og forsendur (febrúar 2021).



Verklýsing skipulagsgerðar
og umhverfismats. Lögð fram sbr. 1. mgr. 30.
gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og lög nr.
111/2021 um umhverfismat áætlana.

Ljósmyndir: Árni Geirsson og fleiri.

Umhverfis- og skipulagssvið
Reykjavíkurborgar, júní 2025.





Viðtakandi: Deildarstjóri aðalskipulags
Sendandi: Borgarlögmaður

Reykjavík, 16. júní 2025
MSS25020090

MINNISBLAÐ

Lagalegur grundvöllur samkomulagsgerðar við Betri samgöngur ohf. um Keldnaland

Með tölvubréfi Haraldar Sigurðssonar, deildarstjóra aðalskipulags umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar, dags. 25. febrúar 2025, var óskað eftir álit borgarlögmanns um lagalegan grundvöll samningsgerðar við Betri samgöngur ohf. í tengslum við gerð samningsmarkmiða Reykjavíkurborgar á uppbyggingarsvæðum sem til stendur að leggja fram til samþykktar í borgarráði. Í minnisblaði þessu er því aðallega vikið að mismunandi útfærslum á uppbyggingu innviða á Keldnalandi og hugsanlegri kostnaðarþátttöku bæði lóðarhafa og Betri samgangna ohf. í slíkri uppbyggingu. Í því sambandi er veitt álit á lögmæti mismunandi leiða við útfærslu og eftir atvikum hvort og þá hvað þurfi að koma til svo að tilteknar útfærslur séu Reykjavíkurborg heimilar.

Hér á eftir fylgir umbeðið álit borgarlögmanns.

I.

Forsaga og almenn atriði

Hinn 26. september 2019 undirrituðu Íslenska ríkið og sveitarfélög höfuðborgarsvæðisins undir samkomulag um skipulag og fjármögnun uppbyggingar á samgönguinnviðum, þar með talið innviðum almenningssamgangna, á höfuðborgarsvæðinu til 15 ára, þ.e. til og með ársins 2033 (yfirleitt nefnt *samgöngusáttmáli höfuðborgarsvæðisins*). Í b. lið 3. gr. samkomulagsins kemur fram að félag aðila skuli annast þróun og sölu ríkislands að Keldum. Allur ábati ríkisins af þróun og sölu Keldnalandi muni óskertur renna til verkefnisins um uppbyggingu samgangna á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt samkomulaginu. Þá kemur fram að aðilar séu sammála um að stefnt skuli að hámarkun virðis landsins og jafnframt hraða skipulagningu þess eins og kostur er. Í 6. gr. samkomulagsins kemur fram að ríkisstjórnin muni leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga um sameiginlegt félag sem meðal annars taki við Keldnalandi og annist þróun þess með það að markmiði að hámarka verðmæti landsins, sbr. c. lið 6. gr. sáttmálans.

Hinn 21. júlí 2020 tóku gildi lög nr. 81/2020 um heimild til að stofna opinbert hlutafélag um uppbyggingu samgönguinnviða á höfuðborgarsvæðinu. Á grundvelli tilvitnaðra laga var félagið Betri samgöngur ohf. stofnað. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laganna skyldu Betri samgöngur ohf. með sérstökum samningi við ráðherra taka við landi í eigu ríkisins ásamt þeim réttindum og skyldum sem því tengjast og telst það hluti af hlutafjárframlagi ríkisins til félagsins. Í samningnum skyldi m.a. ákvarða afmörkun lands og skilyrði afhendingar þess til Betri samgangna ohf. Ákvæði 2. mgr. 7. gr. sömu laga kveður á um að allur ábati af þróun og sölu landsins skuli renna óskertur til verkefnisins um uppbyggingu samgangna á höfuðborgarsvæðinu. Betri samgöngur ohf. skulu annast þróun landsins í samvinnu við skipulagsyfirvöld með það að markmiði að hámarka virði landsins og uppbyggingarmöguleika þess eins og kostur er.

Í athugasemd við 7. gr. í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 81/2020, kemur meðal annars fram að allur ábati eða ávinningur af þróun og sölu landsins, sem félagið fær afhent, skuli renna óskertur til verkefnisins um uppbyggingu samgangna á



höfuðborgarsvæðinu. Þar af leiðandi sé miðað við að tekjur af sölu landsins, að frádregnum sköttum og gjöldum, renni að fullu til fjármögnunar uppbyggingar og reksturs félagsins. Hlutverk félagsins sé því að annast þróun landsins í samvinnu við skipulagsyfirvöld þar sem sérstök áhersla er lögð á að hámarka virði landsins og uppbyggingarmöguleika þess með hagkvæmu skipulagi og nýtingarhlutfalli sem samræmist áformum borgarinnar um þéttingu byggðar á samgöngu- og þróunars Borgarlínu. Við þróun uppbyggingar á landinu verði einnig tekið mið af markmiðum um félagslega blöndun á svæðinu eftir því sem kostur er. Því komi til álita að tiltekið hlutfall af lóðum verði úthlutað til óhagnaðardrífna leigufélaga gegn eðlilegu endurgjaldi. Miðað sé við að félagið eignfæri kostnað vegna þróunar á landinu enda sé hann til þess fallinn að auka verðgildi þess. Félagið geti þar að auki veðsett landið eða nýtt lántökuheimildir til að standa undir almennum kostnaði vegna þróunarvinnu fram að sölu eða annarri tekjumyndun af landinu. Af 7. gr. laganna og athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi þess, er ljóst að það útilokar ekki kostnaðarþátttöku Betri samgangna ohf. í uppbyggingu innviða.

Í 2. mgr. 3. gr. stofnsamþykkt Betri samgangna ohf., sem og gildandi samþykkt félagsins, er mælt fyrir um að allur ábati af þróun og sölu Keldnaland skuli renna óskertur til verkefnisins um uppbyggingu samgangna á höfuðborgarsvæðinu. Betri samgöngur ohf. skuli annast þróun landsins í samvinnu við skipulagsyfirvöld með það að markmiði að hámarka virði landsins og uppbyggingarmöguleika þess eins og kostur er. Jafnframt gerðu hluthafar Betri samgangna ohf. með sér hluthafasamkomulag, dags. 2. október 2020. Samkvæmt grein 1.5 í hluthafasamkomulaginu skulu Betri samgöngur ohf. með sérstökum samningi taka við landi ríkisins að Keldum eða öðru sambærilegu landi og þeim réttindum sem því tengjast og sjá um þróun þess í samvinnu við viðeigandi skipulagsyfirvöld með það að markmiði að hámarka virði landsins og uppbyggingu þess. Allur ábati af þróun landsins skuli, að frádregnum lögboðnum sköttum og gjöldum, að fullu nýttur til fjármögnunar fyrrgreindra framkvæmda og reksturs félagsins. Um fjármögnun verkefnisins fari að öðru leyti eftir því sem kveðið er á um í samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins.

Fyrir liggur að hinn 28. apríl 2022 undirrituðu Betri samgöngur ohf. og Reykjavíkurborg viljayfirlýsingu um samstarf vegna þróunar og uppbyggingar Keldnaland og Keldnaholts og flýtingu uppbyggingar innviða tveggja Borgarlínuleiða. Byggist viljayfirlýsingin á fyrrnefndum samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins sem íslenska ríkið og sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu undirrituðu í september 2019.

Í aðfararorðum og 5. gr. viljayfirlýsingarinnar kemur fram að hún taki meðal annars til samstarfs um að vinna að samkomulagi um uppbyggingu þar sem tilgreint verður hvar eignarhald á landi og mannvirkjum verði til framtíðar og hvernig greiðsluþátttöku lóðarhafa og Reykjavíkurborgar vegna innviða og byggingarréttar fyrir íbúðar- og atvinnuhúsnæði verði háttað. Enn fremur hver muni annast um framkvæmdir vegna innviða svo sem gatnagerðar, stíga og almenningssvæða sem og framtíðarrekstur þeirra, en einnig þeirra leikskóla og grunnskóla sem sveitarfélagið mun eiga og reka.

Með kaupsamningi við ríkissjóð Íslands, dags. 19. desember 2022, eignaðist félagið Keldnaland. Betri samgöngur ohf. fara því með beinan eignarrétt yfir Keldnalandi. Í 1. gr. og 1. mgr. 6. gr. kaupsamningsins er kveðið á um að allur ábati af sölu og þróun landsins skuli renna óskertur til verkefnisins um uppbyggingu samgangna á höfuðborgarsvæðinu. Því ber Betri samgöngum ohf. að hámarka virði landsins, þ.m.t. hámarka söluandvirði á byggingarrétti eða öðrum gæðum á landinu eftir því sem frekast er kostur. Samningurinn gerir því ráð fyrir að félagið annist sölu byggingarréttar. Betri samgöngum ohf. er



samkvæmt 2. mgr. 6. gr. samningsins enn fremur óheimilt að láta hluta af virði landsins í hvaða formi sem er, að teknu tilliti til eðlilegs þróunarkostnaðar félagsins, renna annað en til kjarnaverkefna félagsins um uppbyggingu samgönguinnaviða á höfuðborgarsvæðinu og er um þá fullyrðingu vísað til 1. mgr. 2. gr. laga nr. 81/2020, eða taka þátt í greiðslupátttöku vegna annarra innviða. Þrátt fyrir framangreint er að finna ákvæði sem víkur frá þeim áskilnaði að virði landsins renni til Betri samgangna ohf. Þannig er í 8. mgr. 6. gr. kaupsamningsins er kveðið á um rétt íslenska ríkisins til úthlutunar lóða á svæðinu, án endurgjalds, undir stórar og sérhæfðar almannapjónustubyggingar sem þjóna eigi höfuðborgarsvæðinu eða landinu öllu.

Auk þess er samkvæmt 10. mgr. 6. gr. kaupsamningsins mælt fyrir um að þegar skipulag svæðisins liggja fyrir muni Betri samgöngur ohf. annast markaðssetningu landsins og sölu byggingarréttar. Allt byggingarland skuli þá selt með opnum og gagnsæjum hætti þar sem samið verði við hæstbjóðanda um kaup. Óski Reykjavíkurborg eftir því að ákveðnum lóðum verði úthlutað í sérstökum tilgangi án auglýsingar skal sveitarfélagið greiða sem nemur mismun á úthlutunarverði og markaðsverði viðkomandi lóða eða byggingarreita. Þó skal ekki greiða sérstaklega fyrir lóðir vegna tiltekinna bygginga Reykjavíkurborgar, þ.e. fyrir leikskóla og grunnskóla auk íþrótt- og tómstundabygginga sem þeim tengjast. Samkvæmt 11. mgr. 6. gr. kaupsamningsins er miðað við að Reykjavíkurborg innheimti gatnagerðargjöld á hinu selda landi með hefðbundnum hætti í samræmi við gildandi lög og kosti frágang landsins, uppbyggingu gatna, gangstíga og opinna svæða sem eru umfram skyldur Betri samgangna ohf. samkvæmt samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins. Betri samgöngum ohf. skal þó heimilt að semja við Reykjavíkurborg um að annast innheimtu gatnagerðargjalda og taka að sér uppbyggingu á svæðinu sem gjöldunum ber að standa undir sé það talið hagfelld fyrirkomulag fyrir heildarverkefnið. Í 7. gr. kaupsamningsins er mælt fyrir um kvaðir og er Betri samgöngum ohf. óheimilt að láta af hendi eignarhald, selja eða ráðstafa varanlega Keldnalandi eða einstökum lóðum að þróun lokinni án samþykkis fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Nánar tiltekið er Betri samgöngum ohf. heimilt að ráðstafa byggingarrétti á einstökum lóðum með úthlutun en ekki framtíðareignarhaldi á lóðum án sérstaks samþykkis. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. kaupsamningsins þá geta aðilar hans óskað eftir breytingum varðandi forsendur fyrir þróun eða uppbyggingu landsins, enda sé það nauðsynlegt til að tryggja framgang verkefnisins, en að undangengnu rökstuddu mati. Allar breytingar á kaupsamningnum skulu gerðar skriflega og skal samþykki beggja aðila vera skilyrði þess að þær taki gildi. Í 2. mgr. 10. gr. kaupsamningsins lýsa aðilar sig sammála um að réttindi og skyldur samkvæmt kaupsamningnum séu ekki framseljanleg nema með skriflegu samþykki.

Í gildi eru samningsmarkmið Reykjavíkurborgar, sem gilda um uppbyggingu á lóðum þar sem heimiluð er breytt nýting á lóðum og/eða viðbótarbyggingarmagn, sem samþykkt voru á fundi borgarstjórnar 1. febrúar 2022. Fyrir liggur að Reykjavíkurborg hefur undanfarin ár unnið að ákveðnum markmiðum á uppbyggingarsvæðum í samvinnu við byggingaraðila. Svæði þessi eru mörg hver í blönduðu eignarhaldi en oftar en ekki er um að ræða land sem er í eigu Reykjavíkurborgar en lóða- og/eða byggingaréttur er að verulegu leyti í höndum einkaaðila sem eru handhafar mismunandi lóðarleiguréttinda á grundvelli lóðarleigusamninga við borgina. Með þessum samningsmarkmiðum er Reykjavíkurborg að leggja áherslu á mikilvægi þess að skilgreina samningsmarkmið sín sem liggja til grundvallar þeim einkaréttarlegu samningum sem gerðir verða í tengslum við þá uppbyggingu sem fram undan er, ekki síst varðandi þau svæði sem eru í blönduðu eignarhaldi, meðal annars í því skyni að tryggja gagnsæi og gæta samræmis.



Fyrir liggur að land Keldna verður skipulagt með aðliggjandi svæðum í jaðri sem eru í eigu Reykjavíkurborgar og einstaka hlutum af landi sem eru inn á milli, sbr. afmörkun svæðis í verklýsingu aðalskipulagsbreytingar. Þar sem skipulagssvæðið í heild sinni er í blönduðu eignarhaldi, þarf að taka til sérstakrar skoðunar hvort til staðar séu heimildir að lögum fyrir Reykjavíkurborg til að krefjast greiðslu fyrir byggingarrétt og annars konar gjöld og ef svo er ekki, hvað þarf til þess að fá slíka heimild í því skyni að mæta þeim innviðakostnaði sem uppbyggingin mun óumdeilt hafa í för með sér fyrir Reykjavíkurborg. Hvað sem líður heimildum að lögum liggur allt að einu fyrir að fyrst þarf að hlutast til um að gerðar verði breytingar á áður greindum kaupsamningi, dags. 19. desember 2022, á þann veg að Betri samgöngur ohf. öðlist heimild til þess að semja um þátttöku í innviðakostnaði. Það helgast af því að í reynd verður að telja að ríkissjóður Íslands og Betri samgöngur ohf. hafi gengið lengra í kaupsamningnum en lög nr. 81/2020 um heimild til að stofna opinbert hlutafélag um uppbyggingu samgönguinnviða á höfuðborgarsvæðinu mæla fyrir um með því að í samningnum er tekið fyrir hvers konar kostnaðarþátttöku Betri samgangna ohf. í uppbyggingu innviða annarra en samgangna, sbr. fyrrgreinda 2. mgr. 6. gr. kaupsamningsins. Með því er í raun komið í veg fyrir að Reykjavíkurborg og Betri samgöngur ohf. geti unnið að samkomulagi um þátttöku félagsins í kostnaði við uppbyggingu á leikskólum, skólum og öðrum innviðum, í samræmi við fyrrgreinda viljayfirlýsingu, án þess að fyrst komi til breytinga að þessu leyti á kaupsamningi ríkissjóðs Íslands og Betri samgangna ohf.

II.

Um heimildir sveitarfélaga til að krefjast greiðslu fyrir byggingarrétt

Sveitarfélög eru opinberir aðilar og um þau gildir lögmaðisreglan sem er ein undirstöðuregla íslenskrar stjórnskipunar. Í lögmaðisreglunni felst að ákvarðanir stjórnvalda skulu almennt eiga sér heimild í lögum. Af því leiðir að stjórnvöldum er almennt ekki heimilt að taka gjöld vegna þjónustu sinnar eða hvers kyns kostnaðar við rækslu verkefna sinna nema fyrst hafi verið mælt fyrir um slíka heimild í settum lögum. Þessi meginregla er þó ekki án undantekninga. Tekjur sveitarfélaga koma ekki allar til í formi skatta og þjónustugjalda heldur hafa sveitarfélög einnig tekjur af sambærilegri starfsemi og einkaréttarlegir aðilar á grundvelli heimilda sem t.d. leiða af eignarrétti fasteigna.

Hæstiréttur hefur staðfest að Reykjavíkurborg sé heimilt að krefjast greiðslu fyrir byggingarrétt og breytt lóðarleiguréttindi á lóðum í eignum Reykjavíkurborgar, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 3/2022. Í þeim tilvikum hefur verið litið á Reykjavíkurborg sem landeiganda og einkaaðila þegar borgin selur eða gerir samkomulag um byggingarrétt. Byggingarréttur verður ekki skilinn frá leigulóð enda er slíkur réttur meðal annars háður deiliskipulagi viðkomandi lóðar og fylgir því með við framsal hennar. Því felur sala byggingarréttar á leigulóðum í eigu sveitarfélaga í sér ráðstöfun einkaréttarlegra réttinda sem lúta almennum reglum einkaréttar. Í dómaframkvæmd hefur það ekki verið talið skipta máli að sveitarfélög séu í framangreindum tilvikum jafnframt handhafar skipulagsvalds innan sinna staðarmarka, sbr. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Um heimild sveitarfélags til þess að krefjast greiðslu fyrir byggingarrétt á landi sem er í blönduðu eignarhaldi einkaaðila og sveitarfélags, eins og hér á við, hefur ekki verið fjallað um á vettvangi dómstóla. Þegar svo ber undir er sveitarfélag ekki eitt og sér í stöðu landeiganda og einkaaðila og hefur þar af leiðandi ekki án aðkomu annarra landeigenda svæðisins heimild til að semja um og krefjast greiðslu fyrir byggingarrétt á slíku landi í heild sinni enda tilheyra einkaréttarleg réttindi yfir landinu ekki sveitarfélaginu að fullu. Byggingarréttur landsins er m.ö.o. ekki að öllu leyti eign sveitarfélagsins þegar svo háttar til. Sveitarfélag getur eftir sem áður krafist gjalds fyrir byggingarrétt á þeim hlutalands



sem er í þess eigu á uppbyggingarsvæði án aðkomu annarra landeigenda innan þess sem og eignarhluta þess í lóðum í sérstakri sameign. Aftur á móti eigi sveitarfélag að geta krafist greiðslu fyrir byggingarrétt af öllu landi innan uppbyggingarsvæðis sem er í blönduðu en afmörkuðu eignarhaldi með einkaaðila þarf að vera til staðar samningur við aðra landeigendur innan þess sem veiti sveitarfélagi slíkar einkaréttarlegar heimildir frá landeigendum. Með þannig samningi mætti annaðhvort færa heimild til byggingarréttar og/eða sölu hans innan tiltekins uppbyggingarsvæðis alfarið til sveitarfélagsins eða einkaaðilans eða þá mæla fyrir um að einkaaðili og sveitarfélagi sé heimilt að standa sameiginlega að sölu byggingarréttar alls uppbyggingarsvæðisins. Um fyrirmynd að gerð samnings þess efnis má líta til samnings Reykjavíkurborgar við Rauðhól ehf. um Norðlingaholt frá 13. febrúar 2002. Í umræddum samningi var samið um uppbyggingu Norðlingaholts en landsvæði þess var um það bil að þriðjungi í eigu Reykjavíkurborgar, þriðjungi í eigu Rauðhóls ehf. og þriðjungur tilheyrði ýmsum öðrum landeigendum. Í samningnum var þannig meðal annars samið um hlutdeild hvors aðila um sig í söluhagnaði byggingarréttar svæðisins í hlutfalli við landareign án þess að binda hagnað hvors og eins nákvæmlega við sölu byggingarréttar á svæði í eigu hvors um sig en Rauðhóll ehf. og Reykjavíkurborg stóðu saman að sölu byggingarréttar til lóðarhafa. Þrátt fyrir að Reykjavíkurborg hafi ekki átt allt landsvæði Norðlingaholts verður samt sem áður að telja að samningurinn frá 31. febrúar 2002 sem og samningar við lóðarhafa við úthlutun lóða, sem byggðu á honum, hafi verið einkaréttarlegs eðlis enda byggðu þeir á þeim einkaréttarlega grundvelli að Reykjavíkurborg átti land á svæðinu sem Rauðhóll ehf. fékk hlutdeild af söluhagnaði byggingarréttar við úthlutun lóða úr því. Þá fengu lóðarhafar umsaminn byggingarrétt við úthlutun lóða og skipti þá engu hvort lóð hafði verið á landsvæði í eigu Reykjavíkurborgar, Rauðhóls ehf. eða annarra landeigenda.

Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að Reykjavíkurborg hafi ekki ein og sér heimild að lögum til að krefjast greiðslu fyrir byggingarrétt úr hendi lóðarhafa sem hyggjast byggja á uppbyggingarsvæðinu nema því landi er Reykjavíkurborg á sjálf eignarrétt yfir. Með sömu röksemdum getur Reykjavíkurborg ekki heldur án samþykkis félagsins sjálfs krafist gjalds úr hendi Betri samgangna ohf. fyrir byggingarrétt á Keldnalandi nema á því landi er Reykjavíkurborg á eignarrétt yfir komi til þess að félagið fái landið eða byggingarrétt þess framseldan til sín eða úthluti lóðum og byggingarrétti úr landi Reykjavíkurborgar fyrir hönd Reykjavíkurborgar til lóðarhafa.

Eigi Reykjavíkurborg að hafa heimild til gjaldtöku fyrir byggingarrétt á öllu uppbyggingarsvæðinu þarf annað hvort að framselja eignarrétt Betra samgangna ohf. yfir Keldnalandi til borgarinnar þannig að Reykjavíkurborg geti krafist endurgjalds af lóðarhöfum fyrir byggingarrétt og lóðarleiguréttindi sem landeigandi á svæðinu eða með sérstökum samningi við Betri samgöngur ohf., sbr. til hliðsjónar áður nefndan samning Reykjavíkurborgar og Rauðhóls ehf.

Slíkt framsal eða samningagerð getur, líkt og fyrr greinir og leiðir af 2. mgr. 6. gr., 7. gr. og 2. mgr. 10. gr. kaupsamningsins, dags. 19. desember 2022, ekki átt sér stað nema að undangenginni breytingu á umræddum kaupsamningi á þann veg að ríkissjóður Íslands heimili Betri samgöngum ohf. að taka þátt í kostnaði við uppbyggingu innviða sem og því að ríkissjóður Íslands veiti Betri samgöngum ohf. skriflega heimild til að framselja eignarrétt sinn yfir Keldnalandi til Reykjavíkurborgar, enda verður að telja framsal eignarréttar yfir Keldnalandi til Reykjavíkurborgar tvímælalaust gert í því skyni að koma við kostnaðarþátttöku af hálfu Betri samgangna ohf. við uppbyggingu innviða á svæðinu.



Með sömu rökum þarf að koma til breyting á kaupsamningi, dags. 19. desember 2022, eigi Betri samgöngur ohf. að geta samið við Reykjavíkurborg um heimild til gjaldtöku fyrir byggingarrétt alls uppbyggingarsvæðisins eða aðilum að hafa samstarf um sölu hans.

III.

Um heimildir sveitarfélaga til einkaréttarlegra samninga í tengslum við skipulagsákvarðanir

Sveitarfélög fara með skipulagsvald innan sinna staðarmarka og annast gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana, sbr. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga. Byggingarréttur er óumdeilt bundinn við deiliskipulag og heimildir samkvæmt lóðarleigusamningum við Reykjavíkurborg en gerð deiliskipulags er á hendi sveitarfélaga, sbr. 38. gr. skipulagslaga. Landeigandi eða framkvæmdaraðili getur þó samkvæmt 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga óskað eftir því við sveitarstjórn að gerð sé tillaga að deiliskipulagi á sinn kostnað. Með því er einungis átt við kostnað við að vinna sjálfa tillöguna en ekki við rækslu verkefna er leiða af uppbyggingu í samræmi við deiliskipulag, s.s. bygging skóla eða gatnagerð. Í skipulagslögum eða öðrum lögum er ekki að finna lagaheimild til handa sveitarfélögum fyrir gjaldtöku byggingarréttar eða kostnaði sem leiðir af deiliskipulagi á landi sem ekki er í eigu sveitarfélags. Af lögmætisreglunni leiðir að fyrir slíkri gjaldtöku þarf að vera lagaheimild, sbr. 40. gr., 77. gr. og 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944.

Samkvæmt 39. gr. skipulagslaga er landeiganda skylt að láta af hendi endurgjaldslaust til sveitarfélags allt að þriðjungi af flatarmáli þeirra lóða er þannig verða byggingarhæfar til almannaþarfa við gerð deiliskipulags samkvæmt ósk hans. Sveitarfélag getur þannig krafist þess að landeigandi láti af hendi land undir t.d. gatnagerð og göngustíga óski landeigandi eftir deiliskipulagi. Í athugasemdum við frumvarp til laga sem varð að þágildandi skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, kom fram að verði sveitarstjórn við ósk landeiganda um að land hans sé skipulagt undir byggingarlóðir láti hann sveitarfélaginu endurgjaldslaust í té þá hluta lands sem samkvæmt skipulagi eru ætlaðir til almennra þarfa, svo sem undir götur, leikvelli og opin svæði. Landeiganda er þó ekki skylt að láta af hendi með þessum hætti meira en sem svarar þriðjungi af flatarmáli þeirra lóða er þannig verða byggingarhæfar. Ákvæði 39. gr. gildandi skipulagslaga er óbreytt hvað þetta atriði varðar en veitir þó ekki heimild til handa sveitarfélagi til að krefjast greiðslu fyrir byggingarrétt eða kostnað sem leiðir af deiliskipulagi umfram þær heimildir er áður hefur verið fjallað um í minnisblaði þessu. Rétt er að geta þess að 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga veitir eingöngu landeigendum tillögurétt varðandi deiliskipulag en skyldar ekki sveitarfélög til þess að skipuleggja land í samræmi við vilja landeiganda.

IV.

Gatnagerðargjald

Í kaupsamningi Betri samgangna ohf. og ríkissjóðs Íslands er, eins og fyrr greinir, við það miðað að Reykjavíkurborg innheimti gatnagerðargjald á hinu seldu landi með hefðbundnum hætti í samræmi við gildandi lög og kosti frágang landsins, uppbyggingu gatna, gangstíga og opinna svæða sem eru umfram skyldur Betri samgangna ohf. samkvæmt ákvæðum samgöngusáttmálans. Er það í samræmi við ákvæði laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald, þar sem kveðið er á um að gatnagerðargjald sé lögbundinn gjaldstofn sveitarfélaga sem sveitarstjórn skuli innheimta af fasteignum í þéttbýli, sbr. 1. gr. og 1. mgr. 3. gr. laga um gatnagerðargjald. Gatnagerðargjald sveitarfélags telst til skatta, sbr. fyrrgreinda 1. gr. laganna, en samkvæmt 1. málslíð 1. mgr. 40. gr. stjórnarskrárinnar má engan skatt leggja á né taka af nema með lögum. Verður að túlka 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og þýðingu hennar í tengslum við skattlagningarheimildir sveitarfélaga í þessu ljósi. Þar sem Keldnaland er innan



staðarmarka Reykjavíkur þá er það Reykjavíkurborg ein sem hefur heimild til að leggja gatnagerðargjald á fasteignir á svæðinu.

Til umræðu kom á fundi Betri samgangna ohf. og samningateymis Reykjavíkurborgar vegna uppbyggingar blandaðrar byggðar íbúða- og atvinnuhúsnæðis í Keldnalandi að kannað yrði hvort öðrum aðilum en sveitarfélögum sé heimilt að innheimta gatnagerðargjald samkvæmt lögum um gatnagerðargjald. Af hálfu Betri samgangna ohf. kom fram að horft væri til þess að það gæti haft samlegðaráhrif að félagið myndi kosta og fjármagna gatnagerð þar sem félagið mun sjá um hönnun og framkvæmd Borgarlínu um landið endilangt og framkvæmdir tengdar því. Þar sem gatnagerðargjald er lögbundinn tekjustofn sveitarfélaga og skattur er Betri samgöngum ohf. ekki heimilt á grundvelli laga um gatnagerðargjald að innheimta slíkt gjald af lóðar- eða byggingarleyfishöfum.

Heimild Reykjavíkurborgar til innheimtu gatnagerðargjalds í Keldnalandi er ótvírætt til staðar enda kveðið á um það í 10. gr. laga um gatnagerðargjald að sveitarfélögum sé heimilt að ráðstafa gatnagerðargjaldi til viðhalds án tillits til eignarhalds gatna. Óháð ákvæðum laga um gatnagerðargjald og eignarhaldi Keldnaland getur Reykjavíkurborg samið um að Betri samgöngur ohf. taki að sér gatna- og stígagerð gegn greiðslu endurgjalds úr hendi Reykjavíkurborgar sem nemi sem dæmi fjárhæð gatnagerðargjalds. Samningur þess efnis myndi þó teljast til verksamnings í skilningi laga nr. 120/2016 um opinber innkaup, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Þrátt fyrir að slíkir samningar teljist almennt vera útboðsskyldir þá má færa rök fyrir því að Reykjavíkurborg og Betri samgöngum ohf. sé heimilt að semja um að félagið taki að sér gatna- og stígagerð, án útboðs, bæði þar sem eignarhald á landi á svæðinu tilheyrir Reykjavíkurborg og Betri samgöngum ohf., sbr. a. lið 1. mgr. 11. gr. og b. lið 1. mgr. 39. gr. laga um opinber innkaup, og þar sem Reykjavíkurborg og Betri samgöngur ohf. eru opinberir aðilar í skilningi laga um opinber innkaup og hafa því að ákveðnum skilyrðum uppfylltum heimild til þess að semja án útboðs sín á milli, sbr. 3. gr. og 13. gr. laga um opinber innkaup.

V.

Heimildir annarra en sveitarfélaga til innviðauppbýggingar á sinn kostnað og kostnaðarþátttöku

Einnig hefur komið til umræðu möguleikinn á því að Betri samgöngur ohf. byggji upp innviði á sinn kostnað á landsvæðinu en afhendi þá Reykjavíkurborg til rekstrar. Tillaga þess efnis myndi þá gera ráð fyrir því að hluti þeirra byggingarréttargjalda er Betri samgöngur ohf. innheimta við úthlutun lóða í Keldnalandi yrði varið af hálfu félagsins til uppbyggingar innviða á svæðinu. Í því sambandi er til þess að líta að sveitarfélögum er skylt samkvæmt 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Lögmæltum verkefnum má skipta í annars vegar lögskyld verkefni og hins vegar lögheimil verkefni. Verkefni eru lögskyld ef sveitarfélögum er skylt að rækja þau. Í samræmi við 2. málslíð 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga hefur innviðaráðuneytið tekið saman leiðbeinandi yfirlit yfir lögmælt verkefni, flokkuð eftir því hvort verkefni eru skyldbundin eða ekki. Það er svo mismunandi hversu ítarleg ákvæði eru í lögum um slík verkefni.

Um skyldur sveitarfélaga í tengslum við rekstur grunnkerfa, þ.e. dreifingu vatns og rafmagns, hitaveitu og fráveitu er fjallað um í mismunandi löggjöf en Veitur ohf. sinna þeim verkefnum Reykjavíkurborgar innan staðarmarka sveitarfélagsins. Þannig má benda á að í lögum nr. 32/2004 um vatnsveitur sveitarfélaga, er kveðið á um að í þéttbýli skuli sveitarfélög starfrækja vatnsveitu í þeim tilgangi að fullnægja vatnspörf almennings, heimila og atvinnufyrirtækja, eftir því sem kostur er. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laganna



skal eigandi vatnsveitu sjá um lagningu og viðhald allra vatnsæða hennar. Samkvæmt 1. mgr. og 2. mgr. 4. gr. laga nr. 9/2009 um uppbyggingu og rekstur fráveitna, ber sveitarfélag ábyrgð á uppbyggingu fráveitna í sveitarfélaginu og skal í þéttbýli koma á fót og starfrækja sameiginlega fráveitu.

Í lögum er ekki mælt fyrir um skyldu sveitarfélaga til að koma á hitaveitu eða reka dreifikerfi rafmagns. Á hinn bóginn er mælt fyrir um í 2. mgr. 14. gr. raforkulaga nr. 65/2003, að dreifiveita skuli ávallt vera í meirihlutaeigu ríkis, sveitarfélaga og/eða fyrirtækja sem eru alfarið í eigu þessara aðila. Dreifiveitur hafa sérleyfi til að reisa og reka dreifikerfi á sínu dreifiveitusvæði, sbr. 13. gr. raforkulaga, en Veitur ohf. hafa slíkt leyfi innan Reykjavíkur. Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. raforkulaga skal dreifiveita annast dreifingu raforku og kerfisstjórnun á dreifiveitusvæði sínu. Hún skal viðhalda, endurbæta og byggja dreifikerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku.

Um hitaveitur er fjallað í orkulögum nr. 58/1967, en samkvæmt 30. gr. laganna er ráðherra heimilt að veita sveitarfélögum eða samtökum þeirra einkaleyfi, með þeim skilyrðum, sem lög þessi ákveða, til þess að starfrækja hitaveitur, sem annast dreifingu eða sölu heits vatns eða gufu til almenningsþarfa á tilteknu veitusvæði, frá jarðhitastöðvum eða hitunarstöðvum með öðrum orkugjafa. Til staðar eru sérstakar gjaldtökuheimildir í sumum framangreindum lögum sem nýta ber við uppbyggingu grunnkerfa í nýjum hverfum.

Um götur og stíga sveitarfélaga er fjallað bæði í fyrrgreindu ákvæði 10. gr. laga um gatnagerðargjald sem og í vegalögum nr. 80/2007, sbr. 9. gr. og 10. gr. vegalaga. Í lögum hefur á hinn bóginn ekki falist bein skylda sveitarfélags til gatna- og stígagerðar jafnvel þó að innheimt sé gatnagerðargjald, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 9. mars 2006 í máli nr. 415/2005. Sveitarfélögum er líka í lögum veitt ýmiss konar hagræði til að koma við sameiginlegri gatnagerð, sbr. fyrrgreint ákvæði 39. gr. skipulagslaga um skyldu landeiganda til að láta af hendi land endurgjaldslaut til almannaþarfa.

Um grunn- og leikskólahald sveitarfélaga er fjallað annars vegar í lögum nr. 91/2008 um grunnskóla og hins vegar lögum nr. 90/2008 um leikskóla. Í 1. mgr. 5. gr. laga um grunnskóla kemur meðal annars fram að rekstur almennra grunnskóla sé á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga og að sveitarfélög beri ábyrgð á húsnæði og búnaði grunnskóla. Þá er í 1. mgr. 20. gr. grunnskólalaga mælt fyrir um að gerð skólamannvirkja sé undirbúin af sveitarstjórn í samráði við skólanefnd og skólaráð. Stofnkostnaður grunnskóla á vegum sveitarfélaga greiðist af viðkomandi sveitarfélagi. Sveitarfélög annist einnig og kosti viðhald skólahúsnæðis og endurnýjun og viðhald búnaðar þess. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga um leikskóla bera sveitarfélög ábyrgð á starfsemi leikskóla. Sveitarfélög hafi forustu um að tryggja börnum leikskóladvöl og beri ábyrgð á heildarskipan skólalands í leikskólum sveitarfélags, þróun einstakra leikskóla, húsnæði og búnaði leikskóla, sérúrræðum leikskóla, skólaþjónustu, mati og eftirliti, öflun og miðlun upplýsinga og á framkvæmd leikskólastarfs í sveitarfélagi. Í lögum um leikskóla er aftur á móti ekki mælt fyrir um ábyrgð sveitarfélaga í tengslum við húsnæði leikskóla, líkt og í lögum um grunnskóla, enda er sveitarfélögum ekki skylt að veita leikskólaþjónustu með sama hætti og grunnskólakennslu. Þá er sveitarfélögum ekki skylt að reka tónlistarskóla en ef sveitarfélag vill koma á fót tónlistarskóla skal sveitarstjórn semja reglugerð um skólann sem ráðherra staðfestir, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 75/1985 um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla. Varðandi íþróttamannvirki að þá samkvæmt 1. mgr. 7. gr. íþróttalaga nr. 64/1998 er bygging þeirra í þágu skóla og til almenningsnota í verkahring sveitarfélaga nema öðruvísi sé mælt fyrir um í lögum.



Þrátt fyrir að umrædd lagaákvæði mæli fyrir um að tiltekin verkefni séu lögbundin verkefni sveitarfélaga þá er sveitarfélögum í vissum tilvikum heimilt að semja um að aðrir en sveitarfélagið sjálft taki að sér rækslu og/eða uppbyggingu þeirra. Í réttarframkvæmd hefur verið talið að sveitarfélögum sé heimilt að semja um að lóðarhafar taki að sér uppbyggingu innviða á lóð í eigu sveitarfélags við úthlutun eða ráðstöfun hennar til lóðarhafa á grundvelli stjórnarskrárvarins sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar, að því gefnu að skráðar eða óskráðar lagareglur banni það ekki, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4735/2006 og dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 415/2005.

Aftur á móti er ekki að finna fordæmi fyrir því í réttarframkvæmd að sveitarfélagi sé heimilt að semja um að aðrir en sveitarfélagið taki að sér slíka uppbyggingu á landi í eigu annarra en sveitarfélagsins. Telja verður að slíkur samningur þurfi að geyma einhvern einkaréttarlegan þátt til þess að sveitarfélagi sé heimilt að gera hann. Í því sambandi eiga bæði Reykjavíkurborg og Betri samgöngur ohf. land á uppbyggingarsvæðinu. Verður því að telja að þeim sé heimilt að semja sín á milli um að Betri samgöngur ohf. taki að sér uppbyggingu tiltekinna innviða á Keldnalandi enda verður að telja að landeigendur geti að einkarétti ávallt samið sín á milli um uppbyggingu mannvirkja, þ.m.t. innviða, á landi í sinni eigu með sameiginlega hagsmuni sína að leiðarljósi óháð því hvort landeigandi teljist jafnframt til stjórnvalds. Í reynd gæti því Reykjavíkurborg ekki byggt upp innviði á Keldnalandi nema með samningi þess efnis við Betri samgöngur ohf. sem landeiganda. Með vísan til landareignar Reykjavíkurborgar er unnt að færa rök fyrir því að löggerningur þess eðlis fæli í sér einkaréttarlegan þátt en ekki eingöngu samning þar sem uppbygging innviða er færð yfir á Betri samgöngur ohf. Sama marki eru brenndir samningar þar sem samið er um kostnaðarþátttöku einkaaðila í uppbyggingu innviða, þ.e. þeir þurfa að geyma einkaréttarlegan þátt til þess að teljast einkaréttarlegir samningar, að því gefnu að ekki sé lagaheimild til staðar fyrir gjaldtöku en Reykjavíkurborg og Betri samgöngum ohf. væri að sama skapi heimilt að semja um slíka kostnaðarþátttöku sín á milli þar sem báðir aðilar eru landeigendur á svæðinu.

Í þessu sambandi er unnt til dæmis að líta til samnings Garðabæjar og Urriðaholts ehf. frá 20. apríl 2007 um uppbyggingu Urriðaholts þrátt fyrir að aðstæður þar séu ekki að öllu leyti sambærilegar því máli sem hér er til umfjöllunar. Með þeim samningi var meðal annars samið um að Garðabær keypti grunneignarrétt allra lóða sem eingöngu voru fyrir íbúðarhúsnæði og greiddi 225 milljónir króna fyrir en að Urriðaholt ehf. legði fram 1.338 milljónir króna til að taka þátt í kostnaði við uppbyggingu skóla og íþróttamannvirkja. Það skal tekið fram að fyrir gerð samningsins átti Garðabær ekkert land á svæði Urriðaholts. Engu að síður verður að telja að samningur þessi hafi verið einkaréttarlegs eðlis þar sem efni hans lýtur að kaupum og sölum á eignarrétti lands þó að tiltekinn þáttur hans hafi varðað kostnaðarþátttöku einkaaðila í uppbyggingu innviða.

Auk þess þarf í þessu sambandi að skoða hvert og eitt verkefni fyrir sig með það í huga hvort Reykjavíkurborg sé sem sveitarfélagi unnt að framselja uppbyggingu innviða. Sem dæmi má nefna, líkt og áður greinir, að Veitur ohf. sinna grunnkerfum innan Reykjavíkur og því ekki hægt að ætla Reykjavíkurborg að fela öðrum aðila uppbyggingu þeirra. Hvað varðar heimild sveitarfélaga til að semja um kostnaðarþátttöku einkaaðila í uppbyggingu innviða þá var í áður nefndum dómi Hæstaréttar í máli nr. 3/2022 staðfest að sveitarfélögum væri heimilt við sölu byggingarréttar að miða endurgjald hans við kostnað sveitarfélags af uppbyggingu innviða, þ.m.t. kostnað vegna skóla, samgöngumannvirkja og grunnkerfa.



Að mati borgarlögmans myndi samningur sem mælti fyrir um að Betri samgöngur ohf. tækju að sér uppbyggingu innviða á Keldnalandi óhjákvæmilega fela í sér kostnaðarþátttöku félagsins í slíkri uppbyggingu. Eins og fyrr greinir kemur kaupsamningur, dags. 19. desember 2022, í veg fyrir að Betri samgöngum ohf. sé heimil kostnaðarþátttaka í uppbyggingu annarra innviða en samgönguinnviða á Keldnalandi, sbr. 2. mgr. 6. gr. kaupsamningsins. Án þess að til komi breyting á umræddu ákvæði í tilvitnuðum kaupsamningi hafa Betri samgöngur ohf. enga heimild til samningsgerðar við Reykjavíkurborg um kostnaðarþátttöku félagsins í uppbyggingu innviða á Keldnalandi. Óháð heimildum að lögum yrði hvers kyns samningi um kostnaðarþátttöku því ekki komið við án breytinga á kaupsamningnum með á þann veg að Betri samgöngum ohf. verði veitt heimild til kostnaðarþátttöku í uppbyggingu innviða og yfirfærslu eignarhalds á Keldnalandi til Reykjavíkurborgar sem þarfnast skriflegs samþykkis ríkissjóðs Íslands samkvæmt 7. gr. kaupsamningsins.

Það skal tekið fram að Reykjavíkurborg hefur á grundvelli sjálfstjórnarréttar og fjárstjórnarvalds samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar svigrúm við ákvarðanatöku um uppbyggingu innviða og gæti sem dæmi ákveðið að byggja ekki leikskóla og grunnskóla í hverfum Keldnaland í því skyni að spara fjármuni. Vandséð er þó að komist verði hjá öllum kostnaði við uppbyggingu innviða, svo sem gatnagerð og lagnir, eigi sala byggingarréttar og uppbygging Keldnaland að raungerast.

Í tengslum við öll framanrakin atriði þarf Reykjavíkurborg að kostnaðarmeta uppbyggingu innviða á Keldnalandi sem og meta væntar tekjur af gjöldum, s.s. gatnagerðargjöldum og gjöldum í tengslum við grunnkerfi. Þá er æskilegt að Reykjavíkurborg kanni ábata sveitarfélagsins af því að eignast beinan eignarrétt yfir Keldnalandi þannig að borgin geti samhliða fasteignaskatti innheimt lóðarleigu. Þá er rétt að Reykjavíkurborg meti verðmæti þess lands sem borgin á á fyrirhuguðu uppbyggingarsvæði áður en kemur til ráðstöfunar þess.

VI.

Samandregnar niðurstöður

Með vísan til þess sem að framan er rakið eru samandregnar niðurstöður minnisblaðsins eftirfarandi:

1. Betri samgöngum ohf. er samkvæmt 2. mgr. 6. gr. kaupsamnings, dags. 19. desember 2022, óheimilt að taka þátt í hvers kyns kostnaði við uppbyggingu annarra innviða en samgönguinnviða á Keldnalandi. Eigi félagið að geta tekið þátt í kostnaði uppbyggingar innviða á Keldnalandi með einkaréttarlegum samningi við Reykjavíkurborg þarf fyrst að koma til breytinga á fyrrgreindum kaupsamningi, með skriflegu samþykki íslenska ríkisins, þar sem félaginu er veitt heimild til kostnaðarþátttöku í uppbyggingu innviða. Allar útfærslur á kostnaðarþátttöku Betri samgangna ohf. og samningsgerð við félagið sem fjallað er um í minnisblaði þessu eru háðar því að tilvitnuð breyting verði gerð á kaupsamningnum.
2. Reykjavíkurborg hefur ekki án heimildar frá Betri samgöngum ohf. heimild að lögum til að krefjast greiðslu fyrir byggingarrétt úr hendi lóðarhafa nema á því landi er Reykjavíkurborg á eignarrétt yfir. Með sömu röksemdum getur Reykjavíkurborg ekki heldur án heimildar félagsins krafist gjalds úr hendi Betri samgangna ohf. fyrir byggingarrétt á Keldnalandi nema á því landi er Reykjavíkurborg á eignarrétt yfir komi til þess að félagið fái land eða byggingarrétt



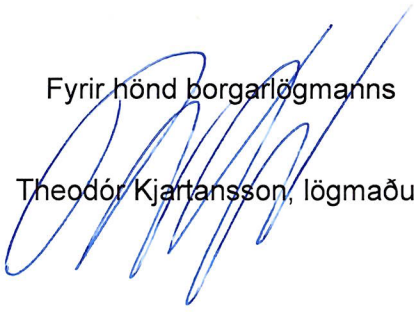
Reykjavíkurborgar á því framselt framselt eða úthluti lóðum og byggingarrétti úr því fyrir hönd Reykjavíkurborgar til lóðarhafa.

3. Eigi Reykjavíkurborg að hafa heimild til gjaldtöku fyrir byggingarrétt á öllu uppbyggingarsvæðinu, þ.m.t. Keldnalandi, þarf annaðhvort að framselja eignarrétt Betra samgangna ohf. yfir Keldnalandi til borgarinnar þannig að Reykjavíkurborg geti krafist endurgjalds af lóðarhöfum fyrir byggingarrétt og lóðarleiguréttindi sem landeigandi á svæðinu eða með sérstökum samningi við Betri samgöngur ohf. sem veiti Reykjavíkurborg slíka heimild eða aðilum að hafa samstarf um að selja byggingarrétt svæðisins. Framsal slíks réttar frá Betri samgöngum ohf. eða samningagerð um hvers kyns heimildir til gjaldtöku til handa Reykjavíkurborgar eða Betri samgangna ohf. í því skyni að fjármagna aðra innviðauppbýggingu en samgöngur verður ekki komið við nema með samþykki íslenska ríkisins og breytingu á kaupsamningi, dags. 19. desember 2019, sbr. 2. mgr. 6. gr., 7. gr., 1. mgr. og 2. mgr. 10. gr. kaupsamningsins.
4. Eingöngu Reykjavíkurborg er heimilt samkvæmt lögum að leggja á og innheimta gatnagerðargjald við úthlutun lóða eða útgáfu byggingarleyfa á Keldnalandi, sbr. 1. gr. og 1. mgr. 3. gr. laga um gatnagerðargjald. Aftur á móti er Reykjavíkurborg og Betri samgöngum ohf. heimilt að semja sín á milli um að Betri samgöngur ohf. taki að sér gatna- og stígagerð fyrir endurgjald úr hendi Reykjavíkurborgar sem nemi fjárhæð þess gatnagerðargjalds er innheimt verður af Keldnalandi.
5. Ekki eru til fordæmi í réttarframkvæmd um að sveitarfélagi sé heimilt að semja um að aðrir en sveitarfélagið taki að sér uppbyggingu innviða á landi sem er eingöngu í eigu annarra en sveitarfélagsins. Til þess að sveitarfélagi verði talið heimilt að skuldbinda landeiganda til uppbyggingar innviða þarf að vera unnt að færa rök fyrir því að löggæringur þess eðlis fæli í sér einkaréttarlegan þátt en ekki eingöngu samning þar sem uppbygging innviða er færð yfir á landeiganda. Sama marki eru brenndir samningar þar sem samið er um kostnaðarþátttöku landeiganda í uppbyggingu innviða, þ.e. þeir þurfa að geyma einkaréttarlegan þátt til þess að teljast einkaréttarlegir samningar, að því gefnu að ekki sé lagaheimild til staðar fyrir gjaldtöku. Þar sem bæði Reykjavíkurborg og Betri samgöngur ohf. eru landeigendur á svæðinu er samningur þeirra á milli um uppbyggingu innviða einkaréttarlegur samningur. Í þessu sambandi þarf að skoða hvert og eitt verkefni fyrir sig með það í huga hvort Reykjavíkurborg sé sem sveitarfélagi yfir höfuð heimilt að lögum að framselja uppbyggingu þess fyrir kostnað landeiganda en af dómi Hæstaréttar í máli nr. 3/2022 verður ráðið að sveitarfélög hafi víðtæka heimild til þess að miða fjárhæð samninga um sölu byggingarréttar við kostnað þeirra af uppbyggingu innviða.
6. Reykjavíkurborg hefur á grundvelli sjálfstjórnarréttar og fjárfstjórnarvalds samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar svigrúm við ákvarðanatöku um uppbyggingu innviða og gæti sem dæmi ákveðið að byggja ekki leikskóla og grunnskóla í hverfum Keldnalandis í því skyni að spara fjármuni. Vandséð er þó að komist verði hjá öllum kostnaði við uppbyggingu innviða, svo sem gatnagerð og lagnir, eigi sala byggingarréttar og uppbygging Keldnalandis að raungerast.
7. Í tengslum við öll framanrakin atriði þarf Reykjavíkurborg að kostnaðarmeta uppbyggingu innviða á Keldnalandi sem og meta væntar tekjur af gjöldum, s.s. gatnagerðargjöldum og gjöldum í tengslum við grunnkerfi. Þá er æskilegt að Reykjavíkurborg kanni ábata sveitarfélagsins af því að eignast beinan eignarrétt



yfir Keldnalandi þannig að borgin geti samhliða fasteignaskatti innheimt
lóðarleigu sem og meti verðmæti þess lands sem sveitarfélagið á á
uppbyggingarsvæðinu.

Fyrir hönd borgarlögmanns



Theodór Kjartansson, lögmaður