

Skipulagsstofnun
Borgartúni 7b
105 Reykjavík

Reykjavík, 14. apríl 2025

Efni: Umsögn vegna máls nr. 362/2025 - kjötvinnsla Álfabakka 2a

Vísað er til erindis Skipulagsstofnunar, dags. 27. mars sl. þar sem óskað er eftir umsögn Reykjavíkurborgar vegna áforma Haga hf. um að starfrækja kjötvinnslu í Álfabakka 2a, sbr. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

1. Framkvæmdalýsing

Húsið í Álfabakka 2a er 11.500 m² að stærð auk bílakjallara. Samkvæmt fyrirspurn um matsskyldu, unnin af Verkís í mars 2025, er hluti húsnæðisins ætlað dótturfyrirtæki Haga, Aðföngum undir rekstur Ferskra kjötvara, sem er einn af stærstu kjötverkendum landsins. Áætluð stærð kjötvinnslunnar í Álfabakka 2a er 2.974 m² að stærð. Starfsemin mun felast í móttöku á kjöti, vinnslu þess, þökkun og útkeyrslu.

Kjötvinnsla Ferskra kjötvara verður á 1. hæð í vestari hluta byggingarinnar. Í austurhluta byggingarinnar, aðliggjandi Ferskum kjötvörum, verður starfsemi Eldum rétt og lagerrými Haga. Skrifstofur og stoðrymi fyrir starfsemi hússins verða á 2. hæð.

2. Almenn um miðsvæði í AR2040 og sérákvæði um miðsvæði M12 í Suður Mjódd

Í Aðalskipulagi Reykjavíkur (AR2040) er umfjöllun um miðsvæði (kafla 6, bls. 94) en þar segir m.a.: „Í aðalskipulaginu eru miðsvæði borgarinnar flokkuð niður eftir stefnu um **meginstarfsemi**. Um hvert svæði gildir ákveðin stefnumörkun og grundvallast hún á mismunandi hlutverki þeirra og staðsetningu í borginni.“ Í kaflanum eru síðan settar fram sértækari skilgreiningar fyrir hvert og eitt miðsvæði, sem eru æði mörg og fjölbreytt í Reykjavík (bls. 94-100).

Í viðkomandi kafla er skilgreining á miðsvæðum sett fram sem er hluti bindandi stefnu aðalskipulagsins en miðsvæði er skilgreint í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 sem: „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“. Skilgreining skipulagsreglugerðar á miðsvæði er lögð til grundvallar fyrir öll miðsvæði borgarinnar og nauðsynlegt að horfa til hennar, auk hinnar sértæku stefnumörkunar, við túlkun á heimildum á viðkomandi miðsvæði.

Samkvæmt framangreindu markar AR2040 almenna stefnu um landnotkun á viðkomandi svæðum og setur fram sértækari stefnu eftir því sem við á fyrir flest þeirra, sbr. sérskilgreiningu fyrir miðsvæði M12 í Suður-Mjódd. Þrátt fyrir sértæka stefnumörkun fyrir einstök svæði þá er ekki rétt og ekki raunhæft að túlka hana sem tæmandi upptalningu á allri starfsemi sem möguleg er á

viðkomandi miðsvæði heldur áréttingu um hvaða „*meginstarfsemi*“ geti farið þar fram, sbr. tilvitnun hér að framan. Sé hins vegar tiltekin starfsemi eða notkun ekki heimil, sbr. almenn skilgreining landnotkunarflokksins, er það jafnan tekið sérstaklega fram í greinargerð með aðalskipulaginu.

Í greinargerð sem fylgir AR2040 er ekki tiltekið sérstaklega að ákveðin starfsemi sé alfarið bönnuð, t.a.m. léttur iðnaður og/eða hreinleg atvinnustarfsemi af margvíslegu tagi. Í þessu samhengi má nefna að margvísleg minniháttar atvinnustarfsemi getur verið heimil innan íbúðarbyggðar (ÍB). Við slíkar aðstæður þarf ávallt að skoða og meta umfang og eðli starfseminnar og áhrif hennar á umhverfið.

Ástæða er til að benda á að starfsemi á miðsvæðum Reykjavíkurborgar er æði fjölbreytt. Þá er umfang og eðli starfsemi á miðsvæðum mismikil. Víða á miðsvæðum er hreinleg starfsemi og léttur iðnaður í bland við verslun, þjónustu, skrifstofur og íbúðir. Í slíkum tilvikum er þess gætt að starfsemin samræmist stefnu aðalskipulagsins um landnotkun og yfirbragði byggðar sem fyrir er á svæðinu. Blönduð byggð er einkenni nútímalegs og fjölbreytts borgarsamfélags, sbr. meginmarkmið AR2040.

Í aðalskipulaginu hefur líka verið lögð áhersla á að skapa fjölbreytni innan atvinnusvæða borgarinnar og „að þar sé breidd í framboði atvinnu fyrir marga ólíka félagshóps“ (AR2040, bls. 55). Ennfremur hefur verið lögð áhersla á að fjölga atvinnutækifærum í borgarhlutum þar sem fáir vinnustaðir eru fyrir og í grennd við fjölmenn íbúðarhverfi, sbr. meginmarkmið AR2040 (bls. 55, 29). Þessar áherslur og markmið eiga sérstaklega við um Breiðholtið þar sem fæst störf eru á hvern íbúa í Reykjavík. Horfa þarf til þessara markmiða og áherslna við túlkun landnotkunarskilgreiningar og hvort ákveðin uppbygging og starfsemi falli vel að almennum markmiðum aðalskipulags um þróun borgarinnar.

Það er óraunhæft að gera þá kröfu til aðalskipulags, ekki síst í stóru sveitarfélagi eins og Reykjavík, að í stefnumörkun fyrir framtíðar uppbyggingarsvæði felist ávallt *tæmandi talning og endanleg ákvæði* um hvaða starfsemi geti verið heimil enda búum við við stigskipta skipulagsgerð, þar sem heimilt er og nauðsynlegt að skýra og skerpa stefnu aðalskipulags með skilmálum og ákvæðum í deiliskipulagi. Túlkun á gildandi skilgreiningum fyrir miðsvæði M12 í Suður-Mjódd þurfa að skoðast í þessu ljósi.

Líkt og Skipulagsstofnun er kunnugt um þá er meginviðfangsefni aðalskipulags stefnumörkun, sbr. gr. 4.3.1. í skipulagsreglugerð. Í þessu samhengi má benda á niðurstöðu Landsréttar í máli nr. 312/2020, Reykjavík Development ehf. gegn Reykjavíkurborg en félagið höfðaði mál á hendur borginni til ógildingar á sérákvæði um gistipjónustu í aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030, sem tók gildi með breytingu á aðalskipulaginu árið 2017 og fól í sér hömlur á gististarfsemi á miðsvæði. Í niðurstöðu dómsins kemur fram að túlkun Reykjavík Development ehf., stefnanda í málinu, á ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010 og skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 hafi verið of þröng og hvorki í samræmi við orðalag né tilgang ákvæðanna. Þá taki túlkunin ekki nægjanlegt mið af viðurkenndu og víðtæku skipulagsvaldi sveitarfélaga. Hafnar dómurinn þeim sjónarmiðum félagsins að ákvæði gr. 4.3. og 6.3. í skipulagsreglugerðinni séu „tæmandi“, sbr. eftirfarandi orðalag í niðurstöðu dómsins:

„Af þeim ákvæðum skipulagslaga- og -reglugerðar sem stefnandi vísar til verður ekki ráðið að óheimilt sé að mæla fyrir um takmörkun á landnotkun í aðalskipulagi og að heimild til slíks sé bundin við deiliskipulag. Þótt meginviðfangsefni aðalskipulags sé stefnumörkun, sbr. gr. 4.3.1 í skipulagsreglugerð, verður ekki séð að það renni stoðum undir þann skilning stefnanda að ákvörðun um takmörkun á landnotkun verði ekki tekin með

aðalskipulagsbreytingu, þegar henni er ætlað almennt og víðtækt gildi, t.d. á svæði sem margar deiliskipulagsáætlanir taka til. Taka verður undir það sjónarmið stefnda að túlkun stefnanda á þessum ákvæðum sé of þröng og samræmist hvorki orðalagi og tilgangi ákvæðanna né taki nægjanlegt mið af viðurkenndu, víðtæku skipulagsvaldi sveitarfélaga. Þar á meðal verður að hafna þeim sjónarmiðum stefnanda að ákvæði gr. 4.3 og gr. 6.3 í reglugerðinni séu „tæmandi“. Þótt gistihús séu talin meðal þeirrar starfsemi sem fallið getur undir notkunarflokk M (miðsvæði) í gr. 6.2 í skipulagsreglugerð, þá verður ekki af því leiddur lögvarinn réttur manna til þess að reka slíka starfsemi á slíkum svæðum og samsvarandi skerðing á heimildum sveitarstjórna til þess að takmarka slíka starfsemi með skipulagsáætlunum.“

Lærdómurinn af þessari niðurstöðu virðist einna helst vera sá að varast ber að túlka skipulagsreglugerðina of þröngt enda getur sú túlkun leitt til þess að víðtæku skipulagsvaldi sveitarfélaga yrði sniðinn of þröngur stakkur þegar kemur að stefnumörkun aðalskipulags.

3. Fyrirspurn lóðarhafa í lok árs 2022

Þann 19. desember 2022 sendi Kjartan Rafnsson, hönnuður, fyrirspurn f.h. lóðarhafa til skipulagsfulltrúa, þar sem leitað var álits skipulagsfulltrúa á því hvort kjötvinnsla og skrifstofuaðstaða samræmdist AR2040 fyrir svæðið (sjá fylgiskjal 1). Í fyrirspurninni kemur fram að 3.000 fermetrar fari undir skrifstofur og kjötvinnslu af 11.000 fermetrum sem er heildar stærð hússins.

Í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 10. janúar 2023, kemur m.a. fram að samkvæmt gildandi deiliskipulagi sé gert sé ráð fyrir stjórnýslu og verslunar- og þjónustustarfsemi á lóðinni nr. 2a við Álfabakka. Jafnframt kemur fram að umfang og staðsetning fyrirhugaðrar starfsemi, þ.e. kjötvinnslu og skrifstofuaðstöðu, skipti máli við mat á því hvort fyrirhuguð starfsemi rúmist innan heimilda AR2040 og gildandi deiliskipulags. Þá kemur fram í umsögninni að umfangsmikill matvælaíðnaður ætti almennt að vera staðsettur á athafnasvæði (AT) skv. skilgreiningu landnotkunar í skipulagsreglugerð. Ennfremur kemur fram að á miðsvæðum sé almennt heimilt að vera með hreinlega atvinnustarfsemi og léttan iðnað, sem kjötvinnsla getur fallið undir, en slík starfsemi hefur jafnan verið heimiluð á flestum miðsvæðum borgarinnar (sjá fylgiskjal 2). Að lokum kemur fram í umsögninni að við hönnun og nánari útfærslu starfsemi kjötvinnslu þurfi að gæta að umhverfisáhrifum vegna nálægðar við íbúðarbyggð í Suður-Mjódd.

Í umsögn skipulagsfulltrúa eru því settir ákveðnir fyrirvarar við kjötvinnslu sem snúa að stærð og umfangi starfseminnar. Í fyrirspurn Kjartans Rafnssonar komu fram takmarkaðar upplýsingar um kjötvinnsluna. Umsögnina ber því að skoða með hliðsjón af þeim upplýsingum sem komu fram í fyrirspurninni. Í þessu samhengi er bent á að fyrirspurn um afstöðu skipulagsfulltrúa til erindis verður ekki lögð að jöfnu við formlega umsókn og svar skipulagsfulltrúa í slíku tilfelli getur eðli máls samkvæmt ekki talist stjórnvaldsákvörðun með þeirri réttarverkan sem slíkri ákvörðun fylgir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga. Það að skipulagsfulltrúi hafi ekki gert skipulagslega athugasemd við erindið fól því ekki í sér lokaákvörðun. Umsögnina ber því að skoða m.t.t. þeirra takmörkuðu upplýsinga sem lágu til grundavallar þegar umsögnin var gerð. Með hliðsjón af framangreindu áréttar skipulagsfulltrúi að endanlegt umfang, stærð og staðsetning kjötvinnslunnar skiptir máli þegar kemur að því að meta hvort starfsemin rúmist innan landnotkunarflokksins miðsvæði, sbr. eftirfarandi ábendingu í umsögninni: „Í þessu tilfelli skiptir umfang og staðsetning starfseminnar máli. Umfangsmikill matvælaíðnaður ætti almennt að fara fram á athafnasvæði skv. skilgreiningu landnotkunar í skipulagsreglugerð.“

Í umsögn skipulagsfulltrúa er gengið útfrá því að kjötvinnsla sé óverulegur hluti af heildar starfsemi í húsinu og hluti annarrar þjónustustarfsemi á lóðinni. Það var því álitid að kjötvinnsla gæti mögulega samræmst skipulagi svæðisins, sem hreinleg atvinnustarfsemi sem samræmdist yfirbragði viðkomandi miðsvæðis, enda yrði vandað til hönnunar og útfærslu hennar og gætt að umhverfisáhrifum. Í umsögninni segir orðrétt: „Á miðsvæðum er hinsvegar almennt heimilt að vera með hreinlega atvinnustarfsemi og léttur iðnaður, sem kjötvinnsla getur fallið undir, hefur jafnan verið heimill á flestum miðsvæðum borgarinnar. Í Suður-Mjódd er heimilt að vera með fjölbreytta atvinnustarfsemi, m.a. landfreka starfsemi eins og bílasölur. Í ljósi þessa og staðsetningar lóðar við stofnbraut eru ekki gerðar skipulagslegar athugasemdir við kjötvinnslu og pökkunarstöð kjötafurða á lóð nr. 2A við Álfabakka. Við hönnun og nánari útfærslu starfsemi þarf að gæta að umhverfisáhrifum vegna nálægðar við íbúðarbyggð í Suður-Mjódd.“

Með vísan til framangreinds orðalags í umsögn skipulagsfulltrúa og hvernig ákvæði miðsvæða hafa almennt verið túlkuð í AR2040, þ.e. að þar sé almennt heimilt að vera með hreinlega atvinnustarfsemi sem talin er samræmast yfirbragði og eðli starfsemi viðkomandi miðsvæðis¹, þá var eðlilegt að gera ekki skipulagslega athugasemd við kjötvinnslu í takmörkuðum hluta hússins enda skrifstofur, verslun og þjónusta klárlega ráðandi landnotkun og *meginstarfsemi* á svæðinu. Þá benti skipulagsfulltrúi sérstaklega á mikilvægi þess að gæta vel að hönnun og útfærslu starfseminnar og umhverfisáhrifum vegna nálægðar við íbúðarbyggð.

Líkt og komið hefur fram er umsögn skipulagsfulltrúa svar við almennri fyrirspurn um möguleika þess að vera með tiltekna starfsemi á viðkomandi lóð og því ekki um formlega stjórnvaldsákvörðun að ræða eða leyfisveitingu. Fyrirspurnin er sett fram á tímapunkti þar sem endanleg útfærsla starfseminnar virðist ekki hafa legið skýrt fyrir og fyrirspyrjanda (lóðarhafa) hefði mátt vera ljóst að hún væri háð frekara mati við útgáfu byggingarleyfis og eftir atvikum starfsleyfa. Í umsögn skipulagsfulltrúa er líka bent á með skýrum hætti að sé um umfangsmikla stafsemi af þessu tagi að ræða, ætti hún fremur heima á athafnasvæði og þau skilaboð hefði í það minnsta átti að leiða til þess lóðarhafi staldraði við, ekki síst í ljósi þess að mögulega er um starfsemi að ræða, sbr. útfærsla, stærðir, staðsetning og umfang í byggingarleyfisumsókn, sem er háð lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

4. Lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana gilda lögin um skipulagsáætlanir og breytingar á þeim samkvæmt skipulagslögum.

Í flokki B í 1. viðauka með lögunum eru tilgreindar þær framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og metið er í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort háðar skuli umhverfismati samkvæmt lögunum, sbr. einnig 2. viðauka.

Með vísan til áðurnefndrar fyrirspurnar um matsskyldu, sem unnin var af Verkís í mars 2025, fellur starfsemi kjötvinnslunnar undir tölulið 7.02 í 1. viðauka laga nr. 111/2021: Pökkun og niðursuða á jurta- og dýraafurðum. Ljóst er að fyrirhugaður gólfllötur kjötvinnslunnar í Álfabakka 2a er nokkuð yfir viðmiðunarmörkum sem er a.m.k. 1.000 m² samkvæmt tölulið 7.02 en framkvæmdalýsing Haga hf. gerir ráð fyrir að heildargólfllötur kjötvinnslunnar, þ.m.t. starfsmanna- og skrifstofuaðstaða fyrirtækisins, verði 2.974 m².

¹ Hér M12 Suður-Mjódd, þar sem heimilt er m.a. að vera með landfreka starfsemi eins og bílasölur (sem almennt eiga þó heima á athafnasvæðum, sbr. skipulagsreglugerð), enda um svæði að ræða sem stendur við tengibrautina Álfabakka og í grennd við eina umferðarþyngstu stofnbraut höfuðborgarsvæðisins.

5. Niðurlag

Með hliðsjón af stefnu AR2040 um landnotkun í Suður-Mjódd er ljóst að heimild er til staðar á lóðinni nr. 2A við Álfabakka fyrir fjölbreyttri verslunar- og þjónustustarfsemi og annarri hreinlegri atvinnustarfsemi sem talin er samræmast yfirbragði og eðli starfsemi viðkomandi miðsvæðis.

Kjötvinnsla sem veldur óverulegum umhverfisáhrifum, jafnvel þó nokkuð umfangsmikil sé, og annar sambærilegur þrífalegur iðnaður, á takmörkuðum hluta viðkomandi svæðis og/eða hluta viðkomandi byggingar, er talin geta samræmst gildandi heimildum AR2040, sbr. umfjöllun hér að framan, enda skrifstofur, verslun og þjónusta klárlega ráðandi landnotkun og meginstarfsemi á umræddu svæði. Í slíkum tilvikum þarf ávallt að gæta vel að hönnun og útfærslu starfseminnar og umhverfisáhrifum vegna mögulegrar nálægðar við íbúðarbyggð.

Virðingarfyllst,

Björn Axelsson,
skipulagsfulltrúi