



Viðtakandi: Skipulagsstofnun
Sendandi: Skipulagsfulltrúi Reykjavíkur

Reykjavík, 8. maí 2025
USK25030250

Atvinnuhúsnæði við Fossaleyni, Tilkynning til ákvörðunar um matsskyldu

Umsögn

Á embættisafgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 20. mars 2025 var lögð fram umsagnarbeiðni Skipulagsstofnunar, dags. 18. mars 2025, þar sem óskað er eftir umsögn skipulagsfulltrúa um fyrirspurn um matsskyldu vegna atvinnuhúsnæðis við Fossaleynir 19-23.

Ármúli ehf. áformar byggingu 3.400 m² atvinnuhúsnæðis við Fossaleyni 19-23 fyrir starfsemi Emmessís. Í húsinu er gert ráð fyrir framleiðslusal, þurr- og frystilager, aðstöðu fyrir dreifingu, skrifstofum og öðrum rýmum sem tilheyra framleiðslusal eins og búningaaðstöðu fyrir starfsmenn, verkstæði o.fl. Framkvæmdin er því tilkynningarskyld til ákvörðunar um matsskyldu til Skipulagsstofnunar samkvæmt flokki B, sbr. tl. 7.03 í 1. viðauka laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Sá flokkur tekur til framleiðslu á mjólkurvörum þar sem gólfplötur bygginga er a.m.k. 1.000 m². Áform félagsins eru því umfangsmikil með tilliti til staðsetningar og skipulagsáætlana sem gilda fyrir svæðið.

Lóðin Fossaleynir 19-23 er á skilgreindu miðsvæði (M10) **Fossaleynir-Egilshöll**, samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 (AR2040). Eftirfarandi stefna gildir um meginstarfsemi á svæðinu M10 (sjá nánar almenna umfjöllun um túlkun stefnu fyrir miðsvæðið hér að aftan): 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, gistiaðstöðu, skrifstofum og þjónustu, heilsurækt, sjúkraþjálfun, 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.

Samkvæmt skipulagsreglugerð nr. 90/2013 er heimilt að starfrækja hreinlega atvinnustarfsemi á miðsvæðum sem talin er samræmast yfirbragði og eðli starfsemi miðsvæða, og gildir sú grunnskilgreining almennt um öll miðsvæði í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040, þ.m.t. M10. Miðað við teikningar í umsókn er um umfangsmikla iðnaðarstarfsemi að ræða í nýrri sérhæfðri byggingu, ekki er að sjá að gert er ráð fyrir þjónustu við almenning í tenglum við starfsemina. Þess konar starfsemi ætti því almennt



Reykjavík



að staðsetja á skilgreindum athafnasvæðum (AT) í aðalskipulagi, sbr. e-liður 6.2. gr. skipulagsreglugerðar.

Í gildi er deiliskipulag fyrir lóðina, samþykkt 7. febrúar 1995, síðast breytt 10. janúar 2014. Þar er heimild fyrir lager á norðurhluta lóðar. Þar er tekið fram að lóðum skal vera úthlutað fyrir hreinlega og hljóðláta starfsemi.

Óformlegt samtal við skipulagsfulltrúa sem minnst er á í umsókninni varðaði ekki umfang áformana heldur einungis starfsemina. Þar var einnig tekið fram að hálfu deildarstjóra aðalskipulags að mögulega væri hægt að heimila slíka starfsemi innan núverandi húsnæðis, þar sem ekki þyrfti að hafa áhyggjur af neikvæðum umhverfisáhrifum á aðliggjandi byggð. Áform sem gerð er grein fyrir í umsókn eru hinsvegar af allt annarri stærðargráðu, í nýrri byggingu og í nálægð við stofnanir sem hýsa viðkvæma starfsemi. Hér þarf að skoða sérstaklega vel þau umhverfisáhrif sem starfsemin hefur á nærliggjandi byggð. Í þessu samhengi þarf að líta sérstaklega til viðkvæmrar starfsemi á næstu lóð, Fossaleyni 17, þar sem er meðferðarstöðin Stuðlar er til húsa. Um er að ræða skammtímavistun fyrir börn og unglinga. Líkt og áður segir þarf að meta sérstaklega umhverfisþætti eins og fjarlægð milli Stuðla og fyrirhugaðrar byggingar með tillit til hljóðvistar, útsýnis, sólarhæðar og skuggavarps, vindstrengja o.fl.

Bent er á að ekki hefur borist formleg fyrirspurn til skipulagsfulltrúa Reykjavíkur varðandi starfsemi Emmessíss á lóð við Fossaleyni 19-23.

Nánar um Aðalskipulag Reykjavíkur

Í Aðalskipulagi Reykjavíkur (AR2040) er umfjöllun um miðsvæði (kaflí 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. Þrátt fyrir



Reykjavík



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).

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 viðtæku skipulagsvaldi sveitarfélaga yrði sniðinn of þröngur stakkur þegar kemur að stefnumörkun aðalskipulags.

