



Skipulags- og samgönguráð.

Reykjavík, 13. desember 2021

**Mál: Aðalskipulag Reykjavíkur 2040.** Stefna um íbúðarbyggð og blandaða byggð, framlenging skipulagstímabils og tæknileg uppfærsla Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030. **Lokaafgreiðsla og staðfesting, sbr. bréf Skipulagsstofnunar dagsett 10. desember**

Vísað er til bréfs Skipulagsstofnunar vegna afgreiðslu Aðalskipulags Reykjavíkur 2040, dagsett 10. desember sl. Einnig er lögð fram umsögn Minjastofnunar frá 8. nóvember sl. og viðbrögð umhverfis- og skipulagssviðs við henni. Skipulagsstofnun setur fram nokkrar ábendingar og tillögur um lagfæringar á skipulagsgögnum sem þurfi að gera áður en tillagan er frágengin til undirritunar og staðfestingar. Hér að neðan er að finna viðbrögð umhverfis- og skipulagssviðs við einstökum athugasemdum og afast í skjalinu eru listaðar upp þær lagfæringar sem lagt er til að verði gerðar áður en aðalskipulagið er undirritað og staðfest. Rétt er að árétta að þessar lagfæringar fela ekki í sér efnislegar breytingar á bindandi stefnumörkun um landnotkun og byggðaþróun, sbr samþykkt aðalskipulags í borgarstjórn 19. október sl., en skerpt er á nokkrum atriðum til skýringar og túlkunar og til að lagfæra innbyrðis samræmi, sbr. umfjöllun hér að neðan. **Lagt er til að Aðalskipulag Reykjavíkur 2040 ásamt fylgiskjöllum, samþykkt í borgarstjórn 19. október sl., verði uppfært sbr. neðangreindur listi yfir lagfæringar áður en það er undirritað og staðfest.**

*Túlkun viðmiða um hámarksþéttleika, sbr. tafla 3.2.*

Skipulagsstofnun telur að skerpa þurfi betur á viðmiðum og reiknireglum um hámarksþéttleika eftir svæðum sbr. tafla 3.2, sérstaklega á svæðum sem eru utan áhrifasvæða lykilstöðva almenningssamgangna, sbr. framsetning á mynd 5. Einnig þurfi að skoða hvernig túlka eigi þéttleikaviðmið fyrir tiltekin miðsvæði (M1-M4 og M5-M8) í samhengi við hin almennu fjarlægðarviðmið frá biðstöð almenningssamgangna og eru tekin dæmi um tvö slík svæði í umsögninni, Keldnaland og Loftleiðasvæði.

Tekið er undir að skýrt þurfi að vera hvernig beri að túlka hin almennu þéttleikaviðmið aðalskipulagsins. Stefna um þéttleika og byggingarmagn er nú sett fram með öðrum hætti en áður og þar er byggt á þeirri hugmyndafræði sem sett er fram í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og breytingu þess frá 2018 vegna Borgarlínu. Í megin markmiðum aðalskipulagsins segir: „Nálægð við almenningssamgöngur, vistvæna samgönguvinnviði og fjölbreytta atvinnukjarna verði lögð til grundvallar við mat á þéttleika og yfirbragði íbúðarbyggðar á nýjum byggingarsvæðum.“ Á grundvelli þessa taka hin almennu þéttleikaviðmið, sbr. tafla 3.2. fyrir einstök svæði mið af annarsvegar fjarlægð frá almenningssamgöngum og hinsvegar af því hvort uppbygging feli í sé blöndun byggðar og nálægð íbúðar við fjölbreytta þjónustu og atvinnutækifæri. Blönduð og miðlæg miðsvæði, þ.e. M1-M4 og M5-M8, sem eru hluti landskjarna eða samgöngumiðuð sbr. ákvæði svæðisskipulags, geta þannig verið með nýtingu sbr. flokkar I og II, jafnvel þó þau njóti ekki nálægðar við skilgreindar lykilstöðvar Borgarlínu sbr. mynd 5. Umrædd svæði er hinsvegar öll í nálægð við Borgarlínu, fyrsta fasa hennar eða framtíðarleidir, sbr. einnig stefna um skilgreindan þróunarás, annars vegar austur-vestur (Miðborg-Keldur) og hinsvegar norður-suður (Miðborg-Vatnsmýri). Því er ekki álitamál hvort umrædd svæði sem tekin eru sem dæmi, Loftleiðasvæði og Keldur, séu í nýtingarflokki II eða III. Við skipulagningu og endurskipulagningu þessara svæði er mögulegt að horfa til nýtingar samkvæmt flokki I og II, sem gefur vissulega mikið svigrúm til byggingarmagns. Hér þarf hinsvegar að líta til þess að svæðin eru einnig háð ákvæðum um hæðir húsa (sem með breytingunum hafa verið þrengd) og kröfum um gæði byggðar og umhverfisáhrif, sbr. ákvæði í kafla 3.6. Því er ekki

rétt að reikna út mögulega nýtingu einstakra svæði einvörðungu útfrá uppgefnum nýtingarhlutföllum í töflu 3.2. og hér er rétt að minna á að um hámarksviðmið er að ræða. Varðandi Keldnalandið þá eru sett fram sérákvæði um skipulag þessa stóra landsvæðis og kveðið á um að unnið verði nánari stefna um svæðið í sérbreytingu á aðalskipulagi, þegar þar að kemur sem rammahluti aðalskipulags.

Í þessu samhengi öllu er einnig rétt að minna á neðangreindan almennan fyrirvara sem settur er við stefnu aðalskipulagsins: „Ákvæði og viðmið aðalskipulags um þéttleika, hæðir húsa og byggingarmagn gefa einvörðungu til kynna mögulegar hámarksheimildir um uppbyggingu. Endanleg ákvörðun um byggingarmagn, s.s. um fjölda íbúða eða magn atvinnuhúsnæðis, hæðir húsa og þéttleika á einstökum svæðum, er ávallt tekin við gerð deiliskipulags og/eða hverfisskipulags, með tilliti til megin markmiða aðalskipulags um sjálfbæra þróun og gæði byggðar, að undangengnu kynningar- og samráðsferli, mati á umhverfisáhrifum og með sérstöku tilliti til þeirra viðmiða og ákvæða sem sett er fram í kafla 3.6. Byggingarréttur lóðarhafa eða landeiganda skapast þannig ekki með staðfestingu aðalskipulags heldur við samþykkt deiliskipulags eða hverfisskipulags“

Vegna ábendinga Skipulagsstofnunar er lögð til eftirfarandi breyting á titli töflu 3.2.:

**Almenn viðmið um hámarksþéttleika íbúðarbyggðar og blandaðrar byggðar eftir staðsetningu í borginni, annarsvegar vegna nálægðar við almenningsamgöngur og hinsvegar vegna nálægðar við fjölbreyttan atvinnukjarna....**

Bætt verður við eftirfarandi neðanmálsgrein til frekari áréttingar og túlkunar, við dálk lengst til hægri í töflunni: **Blönduð og miðlæg svæði geta þannig verið í hærri nýtingarflokki þó þau njóti ekki nálægðar við almenningsamgöngur, sbr. skilgreind áhrifasvæði þeirra, enda njóta íbúðir á svæðinu nálægðar við fjölbreytta þjónustu og atvinnutækifæri og innviðir fyrir aðra vistvæna ferðamáta eru til staðar.**

Einnig verði bætt við til skýringar í neðanmálsgrein um *svæðisnýtingu* í töflu 3.2. hvernig reikna skuli nýtingu á svæðum sem ekki njóta nálægðar við skilgreindar lykilstöðvar, heldur almennt við leiðir almenningsamgangna sbr. mynd 5: „...**Við útreikning á mögulegum þéttleika svæða í grennd við Borgarlínu eða skilgreindar leiðir almenningsamgangna, sbr. mynd 5 og viðmið fyrir biðstöðvar í flokki S3 og S4, skal miða við að biðstöðvar séu að jafnaði með 500 m millibili, liggi ekki fyrir ákvarðanir um staðsetningu stöðva.**“

*Stefnu um atvinnuhúsnæði á miðsvæðum í töflu 6.1. .*

Skipulagsstofnun telur að skýra þurfi hvort uppgefin 20% vikmörk eigi við um viðbótarbyggingarmagn eða heildarbyggingarmagn á viðkomandi svæði. Stofnunin telur einnig að skýra þurfi hvort aukið byggingarmagn sem gefið er upp í töflunni eigi einvörðungu við um atvinnuhúsnæði eða hvort heimilt sé að nýta hluta þess fyrir íbúðir.

Umrædd tafla gefur upplýsingar um áætlaða aukningu atvinnuhúsnæðis einvörðungu og uppgefin vikmörk eiga eingöngu við um áætlað viðbótar byggingarmagn þess á svæðinu. Upplýsingar um áætlað magn atvinnuhúsnæðis á hverju svæði eru mikilvægar vegna umferðarspáa og einnig þegar horft er til blöndunar byggðar á hverju svæði. Það er því áskilið að tiltekið magn atvinnuhúsnæðis verði byggt á svæðinu og verði ekki nýtt fyrir íbúðir til að tryggja að landnotkun á svæðinu sé sannarlega blönduð og viðkomandi svæði verði áfram öflugur atvinnukjarni. Heildar byggingarmagn á blönduðum miðsvæðum, þ.e. bæði magn atvinnu- og íbúðarhúsnæðis, ræðst af þéttleikaviðmiðunum sem sett eru fram í töflu 3.2, stefnuákvæðum um hæðir húsa og kröfum um gæði byggðar og umhverfisáhrif sbr. kafla 3.6. Ef 20% vikmörk atvinnuhúsnæðis eru fullnýtt, þá minnkar magn íbúðarhúsnæðis mögulega að sama skapi, þ.e. hin almennu þéttleikaviðmið setja þak á heildar byggingarmagn á svæðinu. Skerpt verður á þessum skilningi í yfirskrift töflu 6.1 og viðkomandi neðanmálsgrein, sbr. hér að neðan (breytingar og viðbætur undirstrikaðar):

---

Breyttur titill töflu 6.1:

***Miðsvæði í AR204. Uppgefnar tölur varða aukingu byggingarmagns atvinnuhúsnæðis eingöngu. Heimildir um byggingu íbúða á umræddum svæðum, sjá töflu 3.1 og viðmið um þéttleika í kafla 3.6.1. Nettóaukning byggingarmagns atvinnuhúsnæðis (m<sup>2</sup>). Vikmörk byggingarmagns eru +20% og þau taka eingöngu til áætlaðrar aukningar atvinnuhúsnæðis.***

Breytt neðanmálsgrein:

*\* Lauslega áætluð aukning atvinnuhúsnæðis. Á svæðum þar sem ...*

Sama áréttning varðandi túlkun vikmarka er sett við töflu 7.1., fyrir sérhæfð atvinnusvæði.

*Byggingarmagn á Landspítalalóð og bílastæðahús.*

Í umræddri skilgreiningu fyrir svæðið S2 á Landspítalalóð, sem sett var fram á sínum tíma í AR2030 og var ekki til sérstakrar skoðunar í yfirstandandi vinnu, er getið um áætlaða nettóaukningu byggingarmagns á svæðinu og tekið fram að bílastæðahús séu ekki innifalin í tölunni. Í áætlunum aðalskipulagsins um aukningu byggingarmagns atvinnuhúsnæðis er að jafnaði talað um nettóaukningu gólfplatarmáls þar sem fram fer starfsemi eða þjónusta, sem hefur í för með fjölgun starfa og skapar þar af leiðandi umferð. Þessi framsetning er mikilvæg til að geta nýtt gagnagrunna aðalskipulags við gerð umferðarspáa, því bílastæðin, hvort sem þau eru neðanjarðar, í bílastæðahúsum eða ofanjarðar, innan lóðar og utan, skapa ekki sem slík umferðina, heldur þeir sem sækja störfina eða þjónustuna á viðkomandi svæði. Það er hinsvegar eðlilegt að bílastæðahús séu almennt tekin með í reikninginn þegar þéttleiki og yfirbragð byggðar er metið við mótun deiliskipulags, útfrá þéttleikaviðmiðum og stefnu aðalskipulags um hæðir húsa. Umrædd tala á S2 um aukningu byggingarmagns var dregin sérstaklega fram vegna umfangs fyrirhugaðrar uppbyggingar á svæðinu og sérstöðu þessi í samhengi við önnur svæði fyrir samfélagsþjónustu, en um þau svæði gilda almennari ákvæði um þéttleika og yfirbragð en önnur atvinnusvæði.

*Stafrænt aðalskipulag og auðkenni landnotkunar og aðrar ábendingar:*

Settar eru fram athugasemdir varðandi tæknilega framsetningu aðalskipulagsins og skilgreiningar þess sem stafrænn kortagrunnur, sbr. kröfur um stafrænt skipulag skv. 46 gr. skipulagslaga. Við mótun aðalskipulagsins hefur verið tekið mið af þessum kröfum eins og kostur er, en hér er rétt að nefna að skýrar og útgefnar leiðbeiningar um stafrænt skipulag og um skil á gögnum til Skipulagsstofnunar, voru ekki gefnar út fyrr en í lok nóvember sl. eða eftir að aðalskipulaginu var skilað inn til staðfestingar. Tæknilegur og stafrænn grunnur aðalskipulagsins verður í samræmi við kröfur Skipulagsstofnunar um stafrænt skipulag og skil gagna og verða gerðar viðeigandi lagfæringar, enda varði þær ekki efnisleg og bindandi stefnuákvæði aðalskipulagsins.

**Aðalskipulagsgögn verða lagfærð í samræmi við ábendingar og athugasemdir Skipulagsstofnunar, varðandi framsetningu uppdráttar og annarra gagna og kröfur um skil á stafrænu formi. Einnig verða gerðar þær leiðréttingar sem bent er á á blaðsíðu 4 í umsögn Skipulagsstofnunar.**

Yfirlit viðbóta og lagfæringa á samþykktri aðalskipulagstillögu og fylgiskjölum, sbr. samþykkt tillögunnar í borgarstjórn 19. október sl., sem gerðar verða áður en aðalskipulagið verður undirritað og staðfest:

- 1) Túlkun viðmiða um hámarksþéttleika, sbr. tafla 3.2 í greinargerð (A-hluti), vegna athugasemda Skipulagsstofnunar:
  - a) Vegna ábendinga Skipulagsstofnunar er lögð til eftirfarandi breyting á titli töflu 3.2.:  
**Almenn viðmið um hámarksþéttleika íbúðarbyggðar og blandaðrar byggðar eftir staðsetningu í borginni, annarsvegar vegna nálægðar við almenningssamgöngur og hinsvegar vegna nálægðar við fjölbreyttan atvinnukjarna....**
  - b) Bætt verður við eftirfarandi neðanmálsgrein til frekari áréttingar og túlkunar, við dálk lengst til hægri í töflunni: **Blönduð og miðlæg svæði geta þannig verið í hærri nýtingarflokki þó þau njóti ekki nálægðar við almenningssamgöngur, sbr. skilgreind áhrifasvæði þeirra, enda njóta íbúðir á svæðinu nálægðar við fjölbreytta þjónustu og atvinnutækifæri og innviðir fyrir aðra vistvæna ferðamáta eru til staðar.**
  - c) Einnig verði bætt við til skýringar í neðanmálsgrein um *svæðisnýtingu* í töflu 3.2. hvernig reikna skuli nýtingu á svæðum sem ekki njóta nálægðar við skilgreindar lykilstöðvar, heldur almennt við leiðir almenningssamgangna sbr. mynd 5: „...**Við útreikning á mögulegum þéttleika svæða í grennd við Borgarlínu eða skilgreindar leiðir almenningssamgangna, sbr. mynd 5 og viðmið fyrir biðstöðvar í flokki S3 og S4, skal miða við að biðstöðvar séu að jafnaði með 500 m millibili, liggi ekki fyrir ákvarðanir um staðsetningu stöðva.**“
- 2) Stefna um aukningu atvinnuhúsnæðis sbr. tafla 6.1.og 7.1 í greinargerð (A-hluti), vegna athugasemda Skipulagsstofnunar.
  - a) Breyttur titill töflu 6.1: **Miðsvæði í AR204. Uppgefnar tölur varða aukingu byggingarmagns atvinnuhúsnæðis eingöngu. Heimildir um byggingu íbúða á umræddum svæðum, sjá töflu 3.1 og viðmið um þéttleika í kafla 3.6.1. Nettóaukning byggingarmagns atvinnuhúsnæðis (m<sup>2</sup>). Vikmörk byggingarmagns eru +20% og þau taka eingöngu til áætlaðrar aukningar atvinnuhúsnæðis.**
  - b) Breytt neðanmálsgrein í töflu 6.1: \* Lauslega **áætluð aukning atvinnuhúsnæðis. Á svæðum þar sem...**
  - c) Sama árétting varðandi túlkun vikmarka er sett við töflu 7.1., fyrir sérhæfð atvinnusvæði.
- 3) Aðar lagfæringar vegna umsagnar Skipulagsstofnunar:
  - a) Hafnarsvæði H4, afmörkun strandsvæðis og landfylling við Klettagarða, sbr. eldri aðalskipulagsbreyting. Lagfært sbr. athugasemd og viðkomandi þemakort samræmt við þéttbýlisupprátt.
  - b) Borgarhlutakjarni nær ekki til Suður-Mjóddar, sbr. afmörkun á mynd 2 og verður það áréttað með skýrri tilvísun í viðkomandi kafla 6.8.
  - c) Ræktunarsvæði, nú merkt Lr1-LR4, verða auðkennd á uppdrætti sem OP24, en lúta áfram sömu grunnskilgreiningum, hvert og eitt, eins og þær eru nú settar fram í greinargerð.
  - d) Vatnsvernd er sýnd á uppdráttum í samræmi við staðfest svæðisskipulag vatnsverndar.
  - e) Stofnkerfi raflína og jarðstrengja, sem nú er sýnt á mynd 16a verður sett fram á skipulagsuppráttum.
  - f) Allar tilvísanir í gildandi lög eru yfirfarnar og lagfærðar eftir því sem þurfa þykir.

- 
- g) Skoðað verður að setja daufráar hæðarlínur inná uppdrætti ef framsetning leyfir.
- 4) Stafrænt skipulag. Skipulagsuppdrættir og önnur skipulagsgögn lagfærð í samræmi við ábendingar og athugasemdir Skipulagsstofnunar, varðandi framsetningu og skil gagna, vegna krafna um stafrænt skipulag.
  - 5) Bætt við í titil myndar 3, sbr. einnig tafla 3.1. (undirstrikað): *“...Uppbygging íbúðarhúsnæðis er heimil á öðrum svæðum en afmörkuð eru á myndinni, samkvæmt ákvörðunum í hverfis- og/eða deiliskipulagi og/eða með byggingarleyfi, enda á landnotkunarsvæðum þar sem íbúðir eru almennt heimilar og einstök byggingarverkefni gera ekki ráð fyrir fleiri en 49 íbúðum á einum og sama reitnum...*
  - 6) Kaflar um menningarminjar, borgarvernd, Viðauki 8 og umhverfisskýrsla, uppfærð í samræmi við umsögn Minjastofnunar og viðbrögð umhverfis- og skipulagssviðs við henni, dagsett 13. desember.
  - 7) Titlar skipulagsgagna í bindandi hluta aðalskipulagsins (A-hluti) samræmdir, þ.e. fyrir greinargerð, þéttbýlisuppdrátt og sveitarfélagsuppdrátt. Yfirtitill verður *Aðalskipulag Reykjavíkur 2040* og undirtitill *Uppfærð aðalskipulagsáætlun byggir á þeirri sýn og stefnumörkun sem samþykkt var með AR2010–2030 og tók gildi í febrúar 2014*, sbr. titill greinargerðar.
  - 8) Inngangskafli uppfærður í samræmi við lokaafgreiðslu svo og Viðauki 11.
  - 9) Lokafrágangur skipulagsgagna vegna útrentunar þeirra fyrir undirritun. Loka prófarkalestur greinargerðar og uppdráttar, útfra mögulegum stafavillum, tilvísunum, innbyrðis samræmi og framsetningu.

Haraldur Sigurðsson

Fylgiskjöl:

Bréf Skipulagsstofnunar dagsett 10. desember 2021

Umsögn Minjastofnunar, dagsett 8. nóvember 2021

Viðbrögð umhverfis- og skipulagssviðs við umsögn Minjastofnunar, dagsett 13. desember

Bréf umhverfis- og skipulagssviðs til Skipulagsstofnunar, dagsett 26. október 2021

Reykjavíkurborg, umhverfis og skipulagssvið  
Haraldur Sigurðsson  
Borgartúni 12 - 14  
105 Reykjavík

Reykjavík, 10. desember 2021

Tilvísun: 202010042 / 3.1

## Efni: Aðalskipulag Reykjavíkur 2040

Reykjavíkurborg, umhverfis og skipulagssvið hefur, með erindi dags. 28. október 2021, sent Skipulagsstofnun Aðalskipulag Reykjavíkur 2040 til staðfestingar samkvæmt 2. mgr. 32. gr. skipulagslaga. Aðalskipulagið var samþykkt í skipulags- og samgönguráði 6. október 2021 ásamt umsögn um framkomnar athugasemdir. Borgarstjórn samþykkti afgreiðslu skipulags- og samgönguráðs 19. október 2021.

Aðalskipulagið er sett fram í greinargerð merkt *Aðalskipulag Reykjavíkur 2040, A: Megin markmið um þróun byggðar og bindandi ákvæði um landnotkun, byggingarmagn, þéttleika og yfirbragð byggðar*, dags. 4. október 2021, uppfærð og yfirfarin 22. október 2021, á þéttbýlisupprætti í mkv. 1:20.000, og sveitarfélagsupprætti í mkv. 1:50.000, báðir án dagsetningar. Umhverfisskýrsla aðalskipulagsins er dagsett í janúar 2021, uppfærð í maí og september 2021.

Aðalskipulaginu tilheyra jafnframt eftirfarandi sérhefti sem teljast til B-hluta þess: *B1: Lýsing helstu breytinga og forsendur, B2: Borgin við sundin, B2: Miðborgin, B2: Borg fyrir fólk, B2: Græna borgin, B2: Skapandi borg, og B2: Vistvænni samgöngur.*

Skipulagstillagan var auglýst frá 21. júní til 31. ágúst 2021. Með erindinu bárust umsagnir og athugasemdir stofnana og annarra aðila um auglýsta tillögu ásamt afriti af svörum dags. 4. og 6. október 2021, þar sem gerð er grein fyrir viðbrögðum borgarinnar við umsögnum og athugasemdum. Skipulagsstofnun hefur einnig borist umsögn Minjastofnunar dags. 8. nóvember 2021 ásamt drögum að viðbrögðum Reykjavíkurborgar við henni, dags. 22. nóvember 2021. Þá hafa Skipulagsstofnun borist athugasemdir vegna skotæfingasvæðis á Álfsnesi frá íbúasamtökum Kjalarness, dags. 15. nóvember 2021, lögmannsstofunni Traust Legal fyrir hönd íbúa og landeiganda í nágrenni Kollafjarðar, dags. 26. nóvember 2021, frá íbúa í Kollafirði, dags. 30. nóvember 2021 og athugasemd frá íbúa í Kollafirði vegna athafnasvæðis á Esjumelum og skotæfingasvæðis á Álfsnesi, dags. 6. desember 2021.

Aðalskipulagið setur fram stefnu til ársins 2040 um þéttingu og blöndun byggðar í tengslum við Borgarlínu og góðar almenningssamgöngur. Stefnan byggir á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2040 og felur í sér uppfærslu á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 með áherslu á byggðina innan vaxtarmarka höfuðborgarsvæðisins. Skerpt er á ýmsum þáttum m.a. hvað varðar svæðisnýtingu, hæðir húsa, gæði og yfirbragð byggðar, með það að markmiði að tryggja enn frekar framfylgd stefnu aðalskipulagsins við nánari útfærslu á síðari stigum skipulagsgerðar. Stefnan er studd leiðbeiningum í viðauka sem er ætlað að styðja skipulagsráð, skipulagsráðgjafa, hönnuði, íbúa og aðra hagsmunaaðila þegar kemur að því að útfæra einstaka reiti.

Skipulagsstofnun hefur farið yfir framlögð gögn og bendir á nokkur atriði sem að mati stofnunarinnar kalla á yfirferð og samlestur stefnu og eftir atvikum nánar skýringar áður aðalskipulagið er staðfest. Við athugun stofnunarinnar á aðalskipulagstillögunni fyrir auglýsingu voru settar fram ítarlegar ábendingar um efni og form tillögunnar sem Reykjavíkurborg hefur brugðist við. Við lokayfirferð aðalskipulagsins nú hefur Skipulagsstofnun fyrst og fremst kannað innra samræmi og skýrleika í stefnu og ákvæðum aðalskipulagsins í gegnum afmörkuð dæmi, eins og gerð er grein fyrir hér að neðan.

### **Svæðisnýting og viðmið um hámarksþéttleika**

Í töflu 3.2 kemur fram að miðsvæði M1-4 og M5-8 falla undir nýtingarflokka I og II þar sem þessi svæði eru innan áhrifasvæðis almenningssamgangna miðað við uppgefnar viðmiðunarfjarlægðir frá *kjarnastöð Borgarlínu (S1)* og *öðrum lykilstöðvum Borgarlínu (S2)*. Svæðisnýting á þessum svæðum er því á bilinu 1,2-1,5. Ef fjarlægð frá biðstöðvum er ráðandi þáttur varðandi nýtingarflokk og svæðisnýtingu einstakra reita er ekki nægilega skýrt hvaða viðmið gilda á svæðum sem falla utan eða lenda á jaðri þessara viðmiðunarfjarlægða eins og tvö dæmi hér að neðan skýra nánar:

Dæmi 1. Loftleiðir, reitur M5f, er í ríflega 600 m fjarlægð frá væntanlegum biðstöðvum í flokki S1 og S2 við BSÍ og Snorrabraut og því ætti hann að falla undir nýtingarflokk III. Reiturinn er 5 ha að stærð sem leiðir af sér að það munar um 15.000 m<sup>2</sup> á hámarks byggingarmagni eftir því hvort horft er til nýtingarflokks II eða III.

Dæmi 2. Keldur, reitur M4c. Tillögur að nýju leiðaneti Strætó gera ráð fyrir að Borgarlína muni liggja um reitinn og að þar verði tvær stöðvar. Því má ætla að nánast allt svæðið falli undir nýtingarflokk III þar sem viðmiðunarfjarlægð að næstu *almennu biðstöð Borgarlínu* og leið almenningssamgangna með hárri ferðatíðni (S3) er 0-400 m. Engin kjarnastöð (S1) er í námunda við Keldur og langt í næstu S2 stöð eða 1,5-2 km en þó er fjallað um framtíðarkjarna í aðalskipulaginu (VP52 í töflu 5.1) án þess að hann sé afmarkaður á uppdrætti. Reiturinn er tæpir 66 ha og munar því um 200.000 m<sup>2</sup> á hámarks byggingarmagni eftir því hvort miðað er við nýtingarflokk II eða III.

Með hliðsjón af ofangreindu telur Skipulagsstofnun að skerpa þurfi enn frekar á skýrleika stefnunnar hvað varðar flokkun svæða m.t.t. nýtingar í töflu 3.2 þar sem viðmið um hámarksþéttleika eru lykilþáttur í stefnu og ákvæðum aðalskipulagsins og mikilvægt fyrir borgara og aðra hagsmunaða að ekki skapist óvissa við framfylgd aðalskipulagsins.

Jafnframt telur stofnunin að skýra þurfi hvort 20% vikmörk byggingarmagns, sem sett eru fram í töflu 6.1, eiga við um áætlað viðbótarbyggingarmagn eða um heildarbyggingarmagn. 20% aukning á heildarbyggingarmagni getur haft umtalsverð áhrif á þéttleika byggðar á einstökum reitum. Þá þarf jafnframt að skýra hvort skilyrt er að nýta uppgefið byggingarmagn í töflunni að fullu fyrir atvinnuhúsnæði eða hvort heimilt er að nýta hluta þess fyrir íbúðir, sbr. töflu 3.1 (svæði fyrir nýja íbúðarbyggð), og jafnframt hvort yfirfæra má umrædd 20% vikmörk frá heimiluðu byggingarmagni atvinnuhúsnæðis og nýta fyrir íbúðir.

### **Svæðisnýting og bílastæðakjallarar eða bílastæðahús**

Í aðalskipulaginu, bls. 87, er tilgreint að bílastæðahús á reit S2 (Landsspítali – háskólasjúkrahús) sé undanskilið frá heimiluðu viðbótar byggingarmagni upp á 150 þúsund fermetra. Í breytingu sem gerð var á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins, árið 2018, er hugtakið svæðisnýting skilgreint sem „*nýtingarhlutfall sem segir til um hversu mikið byggingarmagn er á svæði í hlutfalli við byggjanlegt svæði. Þetta eru bæði fermetrar sem tilheyra íbúðarbyggð og atvinnuhúsnæði.*“ Skipulagsstofnun beinir því til Reykjavíkurborgar að fylgja eftir stefnu svæðisskipulagsins hvað þetta varðar þar sem byggingarmagn í bílastæðahúsum telst vera hluti svæðisnýtingar.

### Iðnaðarsvæði á Álfsnesi

Á iðnaðarsvæði 12 Álfsnes-Kollafjörður er gert ráð fyrir hafnsækinni iðnaðarstarfsemi og er efnistaka heimil í takt við undirbúning þess að gera svæðið byggingarhæft. Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágrennis er með aðstöðu til skotæfinga á iðnaðarsvæðinu og í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 kemur fram að starfsemi félagsins á Álfsnesi verði háð tímatakmörkunum sem sett eru fram í deiliskipulagi (bls. 225 í greinargerð gildandi aðalskipulags). Deiliskipulag hefur ekki verið unnið fyrir iðnaðarsvæðið. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur gaf út starfsleyfi til tveggja ára fyrir starfsemi skotveiðifélagsins í Álfsnesi, dags. 4. maí 2021. Íbúar og landeigendur í nágrenni svæðisins kærðu ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins í lok júní til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála þar sem þess var m.a. krafist að starfsleyfið yrði fellt úr gildi. Með úrskurði nefndarinnar 24. september sl. var hið kærða starfsleyfi fellt úr gildi á þeirri forsendu að starfsemin samræmdist ekki landnotkun svæðisins í aðalskipulagi Reykjavíkur. Í úrskurðinum er vísað til skilgreiningar í f-lið gr. 6.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 um iðnaðarsvæði og bent á að skotæfingasvæði falli undir j-lið sömu greinar.

Í kjölfarið hefur verið bætt inn í skipulagsákvæði fyrir iðnaðarsvæðið að heimilt verði að endurnýja starfsleyfi skotæfingasvæðisins þar til skemmri tíma. Þessi breyting var gerð að lokinni auglýsingu aðalskipulagstillögunnar.

Í erindum íbúa, landeigenda og íbúasamtaka á Kjalarnesi til Skipulagsstofnunar er breytingu á aðalskipulaginu eftir auglýsingu mótmælt og því haldið fram að starfsemi skotæfingasvæðisins fylgi ónæði og mengun. Að þeirra mati er um að ræða grundvallarbreytingu og auglýsa þurfi aðalskipulagstillöguna að nýju sbr. 2. ml. 1. mgr. 32. gr. skipulagslaga. Því er beint til Skipulagsstofnunar að synja staðfestingu Aðalskipulags Reykjavíkur 2040 eða fresta staðfestingu þess að öllu leyti eða hluta og senda tillögu um það til ráðherra samkvæmt 4. mgr. 32. gr. skipulagslaga.

Í gr. 4.7.1 í skipulagsreglugerð kemur fram að með breytingu í grundvallaratriðum sé „átt við að breyting tillögunnar felur í sér veruleg frávik frá þeirri stefnu sem sett er fram í auglýstri tillögu eða að breyting tillögunnar samræmist ekki þeim forsendum sem auglýsta tillagan byggir á.“ Í tilvitnuðum kafla 20.4 er fjallað um endurnýjun starfsleyfa hjá rekstraraðilum sem eru með starfsemi á landnotkunarreitum þar sem aðalskipulagið felur í sér stefnu um breytta landnotkun. Um er að ræða iðnaðarsvæði sem er skilgreint til framtíðar fyrir hafnsækna iðnaðarstarfsemi. Skotæfingar hafa verið stundaðar á iðnaðarsvæðinu um árabíl og starfsemin hafði gilt starfsleyfi þar til 24. september sl. Sú breyting sem gerð var á aðalskipulagstillögunni eftir auglýsingu felur í sér að eftirfarandi skipulagsákvæðum er bætt við iðnaðarsvæði 12: *Framtíð skotæfingasvæðis, sem nú er á svæðinu, verður viðfangsefni í endurskoðun aðalskipulags á Kjalarnesi og opnum svæðum utan þéttbýlis, sbr. umfjöllun í Inngangi. Þar til endurskoðun hefur farið fram er heimilt að endurnýja leyfi skotæfingasvæðisins til skemmri tíma, sbr. ákvæði í kafla 20.4 (bls. 99).* Þar sem stefnan heimilar endurnýjun starfsleyfis skotæfingasvæðisins til skemmri tíma, eða þar til boðaðri endurskoðun aðalskipulags er lokið, telur Skipulagsstofnun að sú breyting sem gerð var á aðalskipulaginu að lokinni auglýsingu, sem viðbrögð við framangreindum úrskurði, geti ekki talist vera grundvallarbreyting á aðalskipulaginu.

### Stafrænt aðalskipulag og auðkenni landnotkunar

Á þéttbýlisupprætti eru fjölmargir minni landnotkunarreitir án auðkennis, til að mynda opin svæði/leiksvæði innan íbúðarbyggðar. Skipulagsstofnun vekur athygli á að í leiðbeiningum stofnunarinnar um stafrænt aðalskipulag er tilgreint að slíka reiti megi skilgreina sem *MultiPolygon* í stafrænu aðalskipulagi sem felur í sér að sömu skipulagsákvæði geta átt við fleiri en einn landnotkunarreit sem allir eru auðkenndir með sama auðkenni. Þannig geta öll litlu svæðin haft sama auðkennið, sem sýnt er á uppdrættinum þar sem því verður við komið, og fjallað er um í greinargerðinni með viðeigandi skipulagsákvæðum.

Auðkenni á uppdráttum eiga að vera á forminu skammstöfun landnotkunar og númer samkvæmt kafla 4.3 í gagnalýsingu fyrir stafrænt aðalskipulag<sup>1</sup> og því á ekki við að auðkenna reiti með a, b, c, o.s.frv.

Almennt ætti að huga að því að auðkenni landnotkunarreita á uppdráttum séu ekki undir eða ofan á öðrum táknum eða línunum svo þau séu greinilegri.

#### Önnur atriði

- Lagfæra þarf afmörkun strandsvæðis innan við hafnarsvæði H4, landfylling við Klettagarða, og sýna landfyllinguna á mynd 10 í greinargerð.
- Skýrt þarf að vera hvort borgarhlutakjarni M12 tekur bæði yfir Mjódd norður og suður sbr. töflu 3.1 á bls. 75 og texta á bls. 94.
- Blönduð landnotkun OP24/LR4 við Stekkjarbakka verði skilgreind sem annað hvort opið svæði eða landbúnaðarsvæði með viðeigandi hætti á uppdrætti.
- Landbúnaðarsvæði LR1 og LR2 í Fossvogi verði sýnd með viðeigandi lit á uppdrætti.
- Sýna þarf fjarsvæði vatnsverndar (VF) á þéttbýlisuppdrætti.
- Sýna þarf stofnkerfi raflína og jarðstrengja á skipulagsuppdráttum.
- Vísa þarf í ný lög um umhverfismat framkvæmda og áætlaða í greinargerð og í umhverfismatsskýrslu, þar sem það á við.
- Sýna ætti daufar hæðarlínur á uppdráttum til skýringar.

Skipulagsstofnun mun staðfesta aðalskipulagið þegar borist hafa lagfærð gögn þar sem brugðist hefur verið við ofangreindum ábendingum. Auk undirritaðs aðalskipulags í fjórriti þarf að skila inn skipulagsgögnum á stafrænu formi sbr. 46. gr. skipulagslaga.

Beðist er velvirðingar á að dregist hefur að afgreiða erindið.

  
Guðrún Lára Sveinsdóttir

---

<sup>1</sup> [Stafrænt aðalskipulag - gagnalýsing](#)



Minjastofnun  
Íslands

The Cultural  
Heritage Agency  
of Iceland

Reykjavíkurborg  
Umhverfis- og skipulagssvið  
Bt. skipulagsfulltrúi

Borgartún 12-14  
105 Reykjavík

Minjavörður Reykjavíkur og  
nágrennis

Suðurgata 39  
101 Reykjavík

(354) 570 13 00

[www.minjastofnun.is](http://www.minjastofnun.is)

Kennitala: 440113-0280

**Henny Hafsteinsdóttir**  
Minjavörður Reykjavíkur og  
nágr.  
[henny@minjastofnun.is](mailto:henny@minjastofnun.is)

Reykjavík 8. nóvember 2021  
MÍ202106-0082/ 6.08 / 0645

### **Efni: Aðalskipulag Reykjavíkur - Endurskoðun á stefnu um íbúðabyggð og blandaða byggð og framlenging skipulagstímabils til ársins 2040**

Með tölvupósti dagsettu 16. júní 2021 óskaði Haraldur Sigurðsson skipulagsfræðingur, fyrir hönd Umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar, eftir umsögn Minjastofnunar Íslands um tillögu að breytingu á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Með erindinu fylgdu skipulagsgögn sem sótt voru á vef Reykjavíkurborgar, skipulag í kynningu (<https://reykjavik.is/skipulag-i-kynningu/adalskipulag-reykjavikur-2040-tillaga>). Einnig var boðið til kynningarfundar þann 19. ágúst 2021. Tekið er fram í skipulagsgögnunum að tillagan sé uppfærð og endurbætt útgáfa Aðalskipulags Reykjavíkur 2030 sem staðfest var fyrir 7 árum.

Breytingarnar nú snúa einkum að stefnu um íbúðarbyggð innan þéttbýlis borgarinnar með þéttingu byggðar á 107 uppbyggingarreitum, þar af eru 9 reitir innan Hringbrautar þar sem hvílir á hverfisvernd. Áætlað er að festa Borgarlínu í skipulagið og eru uppbyggingarreitir í nálægð við fyrsta fasa hennar (Ártún – Hamraborg) í forgangi. Nýr stokkur er skilgreindur fyrir Sæbraut og skerpt á stefnu um stokk fyrir Miklubraut.

Áður en Minjastofnun skilaði umsögn um breytingarnar óskaði Haraldur eftir fundi með fulltrúum stofnunarinnar og Borgarsögusafns Reykjavíkur. Fundurinn var haldinn þann 16. september 2021. Þar kynnti Haraldur aðalskipulagsvinnuna stuttlega og í kjölfarið var farið yfir áherslur Minjastofnunar Íslands um skráningu fornleifa, húsa og mannvirkja. Í kjölfar fundarins þann 28. september 2021, fékk Minjastofnun send drög að uppfærðum köflum; Hluti III, kafli 15.2 „Menningarminjar“ og Hluti IV „Borgarvernd“. Tekið var fram að enn ætti eftir að bæta tæknilega framsetningu korta og óskað var sérstaklega eftir viðbrögðum Minjastofnunar varðandi tilhögun skráningar og markmið þar um.

Í 16. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012 segir:

Skráning fornleifa, húsa og mannvirkja skal fara fram áður en gengið er frá aðalskipulagi eða deiliskipulagi. Áður en deiliskipulag er afgreitt eða leyfi til framkvæmda eða rannsókna er gefið út skal skráning ætíð fara fram á vettvangi. Minjastofnun Íslands setur reglur um lágmarkskröfur sem gera skal til skráningar fyrir hvert skipulagsstig og er heimilt að gera samkomulag við skipulagsyfirvöld um framvindu skráningarstarfsins enda sé tryggt að því verði lokið innan hæfilegs tíma.

Í 3. gr. reglna um skráningu jarðfastra menningarminja vegna skipulags og framkvæmda nr. 620/2019 segir:

Skráning minja vegna aðalskipulags.

Fornleifar, hús og mannvirki í þéttbýli og á svæðum þar sem eru fyrirhugaðar framkvæmdir sem valda jarðraski á skipulagstímanum skulu skráðar á vettvangi áður en aðalskipulag er samþykkt. Undir þetta falla allar byggingaframkvæmdir, auk þess sem önnur framkvæmdasvæði þar sem jarðrask er fyrirjáanlegt geta fallið hér undir. Skilgreining slíkra svæða skal gerð í samráði við minjavörð hvers landshluta. Þetta á einnig við um framkvæmdir í sjó og vötnum. Fornleifaskráningu skal vinna í samræmi við staðla Minjastofnunar Íslands um fornleifaskráningu.

Gera skal grein fyrir húsum og mannvirkjum sem falla undir lög um menningarminjar í húsaskrá. Húsaskráningu skal vinna í samræmi við staðla Minjastofnunar Íslands um húsaskráningu. [...] Í undantekningartilvikum mun stofnunin samþykkja að skráning fornleifa, húsa og mannvirkja vegna aðalskipulags verði unnin á gildistíma skipulagsáætlunar ef gert er samkomulag með tímasettri áætlun, sem er undirrituð af fulltrúum sveitarfélags og Minjastofnunar, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga um menningarminjar.

#### **Staða fornleifaskráningar**

Fyrirliggjandi fornleifaskráning í borgarlandinu er frá mismunandi tímum og unnin af ólíku tilefni. Meðal annars liggja fyrir greinargóðar byggðakannanir (yfirlitskannanir yfir hverfi en ekki fullgild fornleifaskráning sbr. lög um menningarminjar) sem taka til stórs hluta skipulagssvæðisins. Þessar skrár gefa þó nokkuð góða mynd af dreifingu fornleifa í á þessum svæðum og duga fyrir afgreiðslu þessa aðalskipulags. Þegar kemur að deiliskipulagi og/eða einstökum framkvæmdum svo sem eins og borgarlínu þá er nauðsynlegt að uppfæra ofangreindar skrár þar sem þær uppfylla ekki núgildandi staðla um fornleifaskráningu sbr. reglur um skráningu jarðfastra menningarminja vegna skipulags og framkvæmda nr. 620/2019. Munar þar mestu um að nauðsynlegt er að mæla upp minjarnar til að sýna umfang þeirra á deiliskipulagsupphætti og þar með áhrif framkvæmdanna á þær.

Þó eru nokkur mikilvæg svæði þar sem slík heildarskráning liggur ekki fyrir. Má til að mynda benda á svæðið innan Hringbrautar þar sem einugis hefur verið unnin fornleifaskráning á stökum framkvæmda- eða deiliskipulagsreitum en ekki á svæðinu í heild. Þar má gera ráð fyrir miklum fjölda minja, samanborið við önnur svæði, auk þess sem þar eru stöðugar framkvæmdir, smáar sem stórar. Því er mikilvægt að fyrirliggjandi skráning á svæðinu, sem er ærið gloppótt, verði uppfærð í samræmi við núgildandi staðla.

#### **Staða húsaskráningar**

Húsaskráning hefur verið gerð fyrir tæplega helming þeirra 107 uppbyggingarreita sem aðalskipulagsbreytingin nær til. Um helmingur þeirra skýrslna uppfylla kröfur Minjastofnunar Íslands um skráningu, sbr. 16. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012. Af þessu leiðir að skráning þarf að fara fram á fjölda uppbyggingarreita, eftir atvikum ný skráning eða uppfærsla á ófullnægjandi eða úreltri skráningu. Rétt er samt að nefna að byggðakannanir (yfirlitskannanir yfir hverfi en ekki fullgild húsakönnun sbr. lög um menningarminjar) hafa verið gerðar fyrir Laugardal, Háaleiti, Hlíðar og Árbæ, í tengslum við gerð hverfisskipulags á þeim svæðum og skýrsla fyrir Breiðholt er langt komin. Þessar kannanir veita yfirsýn yfir byggð og minjar í hverfunum en teljast eins og áður sagði ekki fullgildar húsakannanir þar sem hvert hús er þar ekki skráð heldur lögð áhersla á yfirlit yfir byggðar heildir, sögu þeirra og yfirbragð.

#### **Forgangsroðun skráningar**

Minjastofnun Íslands hefur hvatt til markvissrar skráningar fornleifa, húsa og mannvirkja, sbr. 16 gr. laga um menningarminjar, í málum sem tengjast fyrirhuguðum skipulagsbreytingum og framkvæmdum í Reykjavík og þá sérstaklega í eldri byggðum

borgarinnar. Stofnunin áréttar því að í fyrirliggjandi vinnu við breytingar á aðalskipulagi felst tækifæri til þess að skipuleggja heildræna skráningarvinnu á þeim svæðum sem mest liggur á að ljúka. Minjastofnun fagnar því að tekið er sérstaklega fram í skipulagsgögnum að „*Endanleg ákvörðun um magn bygginga, fjölda íbúða, hæðir húsa og þéttleika á einstökum svæðum er ávallt tekin við gerð deiliskipulags.*“ Þetta er sérstaklega mikilvægt þegar kemur að uppbyggingu á þegar byggðum svæðum og í gömlu hverfum Reykjavíkurborgar, þar sem fyrir eru mörg hús sem falla undir lög um menningarminjar. Ef fornleifa- og húsaskráning liggur fyrir þegar kemur að gerð deiliskipulags og/eda leyfi vegna framkvæmda, mun hún í flestum tilfellum flýta fyrir afgreiðslu slíkra mála þegar þau berast stofnuninni til umsagnar.

Á ofangreindum fundi þann 16. september var rætt um forgangsöröðun svæða til skráningar og niðurstaða samtalsins var í samræmi við það sem fram kemur í kafla 15.2 um menningarminjar punktur 2, þar sem segir: „*Sett verði í forgang að endurmeta stöðu skráningar menningarminja og húsakannana á miðborgarsvæðinu og almennt svæðinu innan Hringbrautar og fullklára skráningu þar. Því verði lokið áður en ráðist verður í gerð hverfisskipulags innan Hringbrautar. Einnig verði sett í forgang að klára skráningu á öðrum fyrirhuguðum þróunar- og framkvæmdasvæðum, þar sem enn liggur ekki fyrir fullnaðarskráning.*“ Minjastofnun leggur hér með til ítarlegri forgangsöröðun sem byggir á því samtali og því sem fram kemur í tillögunni:

1. Uppbyggingarreitir sem staðsettir eru innan Hringbrautar.  
Í þessu elsta hverfi Reykjavíkur er að finna elstu fornleifar og margar af lykilbyggingum og götumyndum borgarinnar en mikið vantar uppá húsaskráningu. Vönduð skráning á svæðinu innan Hringbrautar myndi einfalda og flýta fyrir afgreiðslu allra mála sem varða breytingar og framkvæmdir á húsum eða byggð, auk þess sem hún gæti auðveldað vinnu við nánari skilgreiningu hverfisverndar þegar kemur að vinnu við hverfis- eða deiliskipulag. Minjastofnun telur reyndar mikilvægt að svæðið innan Hringbrautar verði skráð í heild sinni.
2. Uppbyggingarreitir í nálægð við borgarlínu sem eru í forgangi sbr. aðalskipulagið.  
Skráning menningarminja á þessum reitum stuðlar meðal annars að upplýstri ákvarðanatöku við nákvæma staðsetningu lykilstöðva, möguleika á uppbyggingu eða breytingum mannvirkja í grennd við þær og nákvæmara mati á kostnaði við uppbyggingu og breytingar á hverjum stað. Sem dæmi getur stór fornleifauppgröftur í tengslum við framkvæmdir tekið tíma og verið kostnaðarsamur og mikilvægt er að líta á slíka rannsókn sem einn verkþáttur í framkvæmdum.
3. Aðrir mikilvægir reitir með tilliti til húsaskráningar.  
Númer reita er sbr. mynd 3 um uppbyggingareiti í skipulagsgögnum; 6 (Ægisíða 102), 7 (HÍ vestan Suðurgötu), 8 (HÍ austan Suðurgötu), 20 (BSÍ reitur), 55 (Borgarspítalareitur), 80 (Ásinn, Hraunbær), 87 (Gufunes I), 88 (Gufunes II) og 89 (Keldur).
4. Aðrir reitir.

#### **Kafla um Menningarminjar og Borgarvend**

Minjastofnun Íslands lýsir ánægju með metnaðarfulla stefnu í verndun fornleifa og byggingararfs í kaflanum „Borgarvernd“ sem þegar er inni í gildandi aðalskipulagi. Sérstaklega er hugað að byggðinni innan Hringbrautar með ákvæðum um hverfisvernd sem nær yfir allt svæðið. Stofnunin vill koma á framfæri eftirfarandi ábendingum um orðalag í kaflanum:

### III. Landnotkun og önnur ákvæði um uppbyggingu og þróun byggðar (bindandi)

#### 15.2 Menningarminjar

- Á korti yfir friðlýst svæði vantar eitt svæði, Víkurgarð, sem væntanlega ætti að vera nr. MV9 í skipulagsgögnum.
- „Nánari könnun fornleifa, kortlagning og skráning á vettvangi svo og húsakannanir skulu liggja fyrir...“. Minjastofnun kysi að þessi setning væri orðuð eftirfarandi: *Skráning fornleifa, húsa og mannvirkja samkvæmt stöðlum Minjastofnunar Íslands skal liggja fyrir áður en mótuð er tillaga að deiliskipulagi á viðkomandi þróunar- og framkvæmdasvæði.*
- „Við varðveislumat verði farið eftir flokkunarkerfi, sbr. Viðauki 8.“ – Stofnunin telur óljóst við hvaða flokkunarkerfi er átt og finnur ekki skýringuna í Viðauka 8. Etv. mætti skýra frá flokkunarkerfinu á aðgengilegri stað/hátt. (Er átt við varðveislumat skv. leiðbeiningum Minjastofnunar um gerð húsakannana og litaflokkun til að skilgreina verndun, rauðan og gulan flokk?)

### IV. Sértæk stefnumörkun og rammahluti aðalskipulags (bindandi)

#### Borgarvernd

- „Verndun og efling menningar er einn af grunnþáttunum við að tryggja hagsæld borgarinnar til framtíðar.“  
Er hér átt við menningu í víðara samhengi eða ætti þetta að vera „menningarminjar/menningararfsins“?
- Þau grunnatriði (gatnaskipan, byggingarreitir, lega opinna rýma, lóðastærð) sem tekið er fram að fyrst beri að huga að við mótun heildrænnar stefnu í Borgarvernd, finnst Minjastofnun að mætti gera núverandi húsum og byggð herra undir höfði. Þ.e.a.s. hinn eiginlegi byggingararfur, uppistandandi hús, ætti að vera eitt þessara grunnatriða. Jafnvel þótt nýbyggingar rísi samkvæmt sögulegri gatnaskipan, í samræmi við lóðastærð o.s.frv., þá koma þær ekki í stað húsanna sem hafa verið hluti af sögu Reykjavíkur og bera byggingartækni, efnum og frágangi fyrri tíma, vitni.
- „Ákvæði hverfisverndar í aðalskipulaginu eru almenns eðlis og ná til stærri heilda og því er nauðsynlegt að stefna um borgarvernd sé nánar útfærð og skýrð í hverfis- eða deiliskipulagi. Þegar fyrir liggja ákvarðanir um verndun og ítarlegri stefnuákvæði um borgarvernd í einstökum hverfum, sem mótuð hafa verið við gerð hverfis- og deiliskipulags, skal festa þær ákvarðanir og þau stefnuákvæði í sessi í aðalskipulaginu og gera þau að hluta af heildrænni borgarverndarstefnu aðalskipulagsins.“  
Þessi texti kemur nú þegar fyrir í kaflanum Borgarvernd í gildandi aðalskipulagi. Minjastofnun leikur forvitni á að vita hvort þessi krafa hafi skilað sér; annars vegar hvort nánari útfærsla hverfisverndar komi fram í hverfis- eða deiliskipulagsgögnum sem unnin hafa verið síðan aðalskipulagið var samþykkt og hins vegar hvort þær skilgreiningar og stefnuákvæði hafi þá verið tekin inn og gerð grein fyrir þeim í núverandi breytingum á aðalskipulagi?
- „Í aðalskipulaginu er þó gerð grein fyrir þeim húsum sem eru friðlýst og þeim sem njóta verndar samkvæmt aldursákvæðum laga um menningarminjar...“  
Minjastofnun telur óskýrt að notað sé orðið „verndar“ og leggur til eftirfarandi orðalag:

*Í aðalskipulaginu er þó gerð grein fyrir þeim húsum sem eru friðlýst og þeim sem eru aldursfriðuð eða byggð 1925 eða fyrr, í samræmi við lög um menningarminjar nr. 80/2012.*

- „Skipulag, hönnun og uppbygging borgarinnar verður að byggjast á skilningi á sögunni, sagnfræðilegri greiningu og virðingu fyrir menningararfi...“

Minjastofnun leggur til að bætt verði við „byggingarlistarlegri greiningu“, þ.e.: „Skipulag, hönnun og uppbygging borgarinnar verður að byggjast á skilningi á sögunni, sagnfræðilegri- og byggingarlistarlegri greiningu og virðingu fyrir menningararfi...“

#### Almenn markmið

- „Gamlar byggingar skulu varðveittar á sínum stað. Ef hreyfa á við eldri byggingum skal færa fyrir því sterk rök í tillögu að deiliskipulagi og gera grein fyrir því hvernig hin nýja byggð samræmist markmiðum borgarverndarstefnu.“

Mjög jákvæður punktur. Minjastofnun telur þó ástæðu til að bæta hér inn að einnig þurfi að færa rök fyrir því sem á að hverfa. Gera má ráð fyrir að hér sé einnig átt við hinn steinsteypta byggingararf. Í tilfellum þar sem farið er fram á niðurrif skuli samskonar röksemdafærsla þá fara fram. Varðandi flutningshús þá skiptir líka máli hvað verði um húsið sem færa skuli, t.d. eldra timburhús. Því skuli tryggt viðhald og ný staðsetning sem því sæmir.

#### Hverfisvernd innan Hringbrautar

- „Að varðveita og styrkja þau einkenni og það heildaryfirbragð gamla bæjarnis sem gera hann einstakan og eftirsóknarverðan í alþjóðlegu samhengi – varðveita og styrkja söguleg og fagurfræðileg einkenni.“ Minjastofnun telur hverfisvernd eiga vel við á þessu svæði og styður markmið og viðleitni sveitarfélagsins til verndar menningarminja innan Hringbrautar. Hér má líka undirstrika mikilvægi skráningar húsa og fornleifa á þessu svæði svo góð yfirsýn fáiast um það sem varðveitt er sbr. punkt hér að ofan. Einnig telur stofnunin að hér ætti að bæta við „byggingarlistarleg einkenni“ á eftir „fagurfræðileg“.

Hér þarf einnig að hafa í huga að skipulag smárra reita eða byggingarframkvæmdir sem hafa áhrif á eitt og eitt hús í einu, geta með tímanum haft meiriháttar áhrif á yfirbragð stærri byggðarheilda, grunnmynstur byggðarinnar og sögulegt skipulag. Því er mikilvægt að reyna að fjalla um slíkar breytingar í stærra samhengi hverju sinni.

- Heftið *Húsvernd í Reykjavík* sem var upphaflega fylgirit með aðalskipulaginu 1996-2006. Í neðanmálsgrein stendur: „Almenn verndarákvæði sem koma fram í heftinu eru hinsvegar innifalin í almennri stefnu um borgarvernd í aðalskipulaginu og heildrænum hverfisverndarákvæðum um svæðið innan Hringbrautar.“

Stofnunin telur mikilvægt að tryggt verði að ákvæði sem fram koma í heftinu, haldi vægi sínu í nýju aðalskipulagi. Þessi ákvæði eru ítarlegar skilgreind í heftinu en í almennri stefnu um borgarvernd í aðalskipulaginu sem er orðuð með mun opnari og almennari hætti. Jafnvel mætti uppfæra Húsverndarheftið með einhverjum hætti, t.d. með tilliti til breyttra laga og taka upp orðalag og rökstuðning með verndun bæði svæða, götumynda og ákveðinna húsagerða.

- „Ekki skal raska hinu sögulega gatnaskipulagi, skipan byggingarreita og opinna rýma né lóðaskipan...“

Hér á aftur við athugasemd um að gera mætti núverandi húsum og byggð herra undir höfði og færa rök fyrir öllum fyrirhuguðum breytingum sem hafa áhrif á uppistandandi hús. Einnig á hér við athugasemd um að skýra og rökstyðja hvað verði um það sem til standi að hverfi og/eða verði breytt.

- „Að við hönnun og endurgerð almenningsrýma, t.a.m. varðandi götur, gangstéttir, kantsteina, lýsingu, merkingar og önnur götugögn, verði menningarsögulegum gildum haldið á lofti.“

Minjastofnun lítur þennan punkt mjög jákvæðum augum en á erfitt með að sjá samræmi á milli þessa markmiðs og fyrirhugaðra breytinga sem kynntar hafa verið bæði á Laugavegi og Skólavörðustíg.

- „Við gerð hverfisSKIPULAGS verða verndarákvæði einstakra svæða skilgreind nánar. Einstakar sögulegar götumyndir verði enn fremur skilgreindar nánar í hverfisSKIPULAGI og deiliskipulagi.“

Í þessu samhengi minnir Minjastofnun á mikilvægi skráningar fornleifa, húsa og mannvirkja og að hún hefjist og liggi fyrir sem fyrst, til þess að stuðla að því að skilmálar um verndun og aðrir þættir í hverfis- og deiliskipulagi byggi á upplýstum grunni. Minjastofnun minnir á að HverfisSKIPULAG er sérstök útfærsla á deiliskipulagi. Í hverfisSKIPULAGI felst ákvarðanataka og lögfestur rammi sem er grundvöllur fyrir byggingarleyfisumsókn en hverfisSKIPULAG tekur til mun stærra svæðis en hefðbundið deiliskipulag og áhersla er á setningu rammaskilmála en ekki skilmála fyrir einstakar lóðir. Framsetning og vinna við gerð byggða- og húsakannana sem gerðar eru vegna hverfisSKIPULAGS í Reykjavík hefur tekið mið af því og verið skipt í tvo hluta eða áfanga. Í fyrsta áfanga er þá unnin byggðakönnun fyrir hvern borgarhluta eins og nú hefur verið gert í fjórum hverfum og í öðrum áfanga er gert ráð fyrir að unnar verði húsakannanir, því eins og áður sagði er byggðakannanirnar ekki fullnægjandi fyrir deiliskipulagsgerð þótt sú skráning veiti ágæta yfirsýn yfir fornminjar og byggð á hverju svæði fyrir sig.

#### Tafla um stöðu skráningar

Í töflu yfir stöðu skráningar væri gott að hafa dálk þar sem tilgreind eru númer uppbyggingarreita í samræmi við mynd 3, (*Uppbyggingarreitir sem skilgreindir eru fyrir íbúðabyggð - III. hluti aðalskipulags, kafli 3.5, bls.72*). Einnig vantar dálk sem sýnir dagsetningu/ártal skráningar og hvort skráningin sé samþykkt/í samræmi við kröfur Minjastofnunar Íslands.

#### Almennt um kort og skýringamyndir

Í þeim gögnum sem Haraldur sendi Minjastofnun er sérstaklega tekið fram að enn þurfi að lagfæra tæknilega framsetningu korta en stofnunin nýtir hér tækifærið til að koma ábendingum á framfæri í því samhengi: Lagfæra þarf óskýra afmörkun uppbyggingarreita, t.d. á mynd 19B og C þar sem ekki er alveg ljóst hvaða fletir falla undir uppbyggingarreiti og hvar verið sé að merkja „göt“ í reitnum, þar sem ekki er þekja innan útlínunnar. Jafnframt gefa þessar myndir öðruvísi mynd af uppbyggingarreit austan Lækjargötu en mynd 3, (*Uppbyggingarreitir sem skilgreindir eru fyrir íbúðabyggð - III. hluti aðalskipulags, kafli 3.5, bls.72*)

Jafnframt er mynd 3-10b, kort sem sýnir skráðar menningarminjar innan Reykjavíkur í samhengi við helstu þróunarsvæði, of smátt og illlæsilegt.

Að lokum telur stofnunin að huga mætti að mótun stefnu um nýtingu minja í tengslum við uppbyggingu borgarinnar ásamt aðgengi og upplýsingagjöf til almennings. Nú þegar er slík vinna í gangi á ýmsum svæðum borgarinnar svo sem í Elliðaárdal, Öskjuhlíð og Laugarnestanga en ýmsir mikilvægir sögu- og minjastaðir eru lítið þekktir eða aðgengilegir og má þar sem dæmi nefna herminjar víðar í Reykjavík, Þingnes við Elliðaárvatn, bæjarstæði gamla Breiðholtsbæjarins og önnur gömul bæjarstæði í borgarlandinu.

*Minjastofnun Íslands fer fram á að kröfur um skráningar fornleifa, húsa og mannvirkja, sem farið er fram á hér að ofan, verði uppfylltar áður en tillaga að breytingu á aðalskipulagi verði samþykkt. Að öðrum kosti mætti gera formlegt samkomulag um tímasetta áætlun skráningar á skipulagstímanum sbr. 5. mgr. 3. gr. reglna um skráningu jarðfastra menningarminja vegna skipulags og framkvæmda nr. 620/2019 en þar segir: „Í undantekningartilvikum mun stofnunin samþykkja að skráning fornleifa, húsa og mannvirkja vegna aðalskipulags verði unnin á gildistíma skipulagsáætlunar efgert er samkomulag með tímasettri áætlun, sem er undirrituð af fulltrúum sveitarfélags og Minjastofnunar, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga um menningarminjar.“*

Virðingarfyllst,



Henny Hafsteinsdóttir  
Minjavörður Reykjavíkur og nágr.



Pétur H. Ármannsson  
Sviðsstjóri umhverfis og skipulags

Afrit sent:

Skipulagsfulltrúinn í Reykjavík ([skipulag@reykjavik.is](mailto:skipulag@reykjavik.is))

Skipulagsstofnun ([skipulag@skipulag.is](mailto:skipulag@skipulag.is))

Haraldur Sigurðsson, skipulagsfræðingur ([haraldur.sigurdsson@reykjavik.is](mailto:haraldur.sigurdsson@reykjavik.is))

Borgarsögusafn Reykjavíkur ([minjavarsla@reykjavik.is](mailto:minjavarsla@reykjavik.is))

Vakin er athygli á því að skv. 51 gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012 eru ákvarðanir Minjastofnunar Íslands skv. 20., 23., 24., 28., 42. og 43 gr. sömu laga endanlegar á stjórnsýslustigi og ekki kæranlegar til æðra stjórnvalds.

Jafnframt er vakin athygli á því að skv. 21. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 getur aðili máls óskað eftir skriflegum rökstuðningi stjórnvalds fyrir ákvörðun hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni þegar hún var tilkynnt. Beiðni um rökstuðning fyrir ákvörðun skal bera fram innan 14 daga frá því að aðila var tilkynnt ákvörðunin og skal stjórnvald svara henni innan 14 daga frá því hún barst.

Ad iðnaðan leiknaðar og þetta myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
við upphæfinguna þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þegar er stíll vinnu í þessum vaxandi þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
Gefingun og lágnaðar myndu að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu

Þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu

Vinagætt

Þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu

Þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu

Þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu

Þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu  
þessum myndi að minnstaðinn standa um að lágnaðar myndu



Reykjavík, 13. desember 2021

Mál: Aðalskipulag Reykjavíkur 2040. Umsögn Minjastofnunar Íslands og viðbrögð umhverfis- og skipulagssviðs við athugasemdum Minjastofnunar.

Hér að neðan er gerð grein fyrir tillögum að viðbrögðum við umsögn Minjastofnunar, dagsett 8. nóvember sl, um tillögu að Aðalskipulagi Reykjavíkur til ársins 2040. Vegna yfirferðar Skipulagsstofnunar á aðalskipulaginu voru henni send drög að mögulegum viðbrögðum umhverfis- og skipulagssvið þann 22. nóvember sl. sem unnin voru í samráði Borgarsögusafn. Minjastofnun hafði áður gert grein fyrir sínum sjónarmiðum og athugasemdum á fundi með fulltrúum Borgarsögusafns og umhverfis- og skipulagssviðs þann 16. september sl. Á þeim fundi var farið yfir mögulegar endurbætur á köflum um menningarminjar og Borgarvernd, eins og þeir voru settir fram í auglýstri aðalskipulagstillögu. Í framhaldi fundarins voru umræddir kaflar uppfærðir og sendir Minjastofnun til yfirlestrar og umsagnar. Endurbættir kaflar voru settir fram í aðalskipulagstillögunni sem samþykkt var í borgarstjórn þann 19. október sl. Formleg umsögn Minjastofnunar lá þá ekki fyrir og var gerð grein fyrir því við afgreiðslu athugasemda og kynningu á málinu. Reiknað var með því að umsögnin bærist áður en Skipulagsstofnun tæki aðalskipulagið til lokaafgreiðslu og staðfestingar. Það er rétt að taka fram að drög að aðalskipulagstillögu og auglýst tillaga höfðu áður verið send Minjastofnunar til umsagnar, í október 2020 og júní 2021.

Fullgild skráning, þ.e. heildaryfirlit hnitsettra fornleifa, menningarminja, húsa og mannvirkja sem heyra undir lög um menningarminjar, hefur verið í vinnslu hjá Borgarsögusafni undanfarin ár. Settur hefur verið aukinn kraftur í skráninguna síðustu misseri, m.a. vegna vinnunnar við aðalskipulagið. Endurbætt skráning og fullgild skráning á öllum framkvæmdasvæðum í langtímaáætlun eins og aðalskipulagi, samkvæmt nýjum kröfum, er gríðarlega umfangsmikið verkefnið og það hefur legið fyrir að ekki væri unnt að fullklára það verkefni innan tímaramma aðalskipulagsvinnunnar. Eins og kemur fram í yfirliti yfir skráningu minja í kafla 3.7. í umhverfisskýrslu þá er könnunum og skráningu hinsvegar lokið á helstu lykil uppbyggingarsvæðum sem fyrirhugað er að byggja upp á næstu misserum og árum. Það er líka rétt minna á að á Borgarsögusafni hefur þegar verið byggður upp heildstæður gagnagrunnur þekktra menningarminja sem er aðgengilegur í Borgarvefsjá auk yfirlits yfir þegar unnar húsakannanir. Þessi gagnagrunnur hefur byggst upp á löngu árabili eftir því sem verkefnum vindur fram og kannanir gerðar vegna einstakra skipulagsverkefna. Þessi gagnagrunnur, sem verður endurbættur samkvæmt kröfum og stöðlum Minjastofnunar á næstu misserum, mun verða tengdur við stafrænan aðalskipulagsgrunn eftir staðfestingu aðalskipulagsins.

Í ljósi umfangs þessa verkefnis og þeirrar staðreyndar að aðalskipulag horfir langt fram í tímann, þar sem mörg svæði koma ekki til uppbyggingar fyrr en seint á tímabili áætlunarinnar, er ekki raunhæft annað en áfangaskipta og forgangsraða minjaskráningunni. Leggja áherslu á þróunarsvæði og uppbyggingareiti innan þéttbýlis, þar sem skráning í dag er ekki fullnægjandi og þá sérstaklega þau svæði sem geta komið til uppbyggingar á fyrri hluta tímabils aðalskipulagsins. Ennfremur þarf að leggja áherslu á átak í skráningu og endurskráningu á sögulega mikilvægustu svæðunum, svo sem í miðborginni og almennt innan Hringbrautar, þar sem fornleifaskráning er enn ókláruð og endurmeta þarf eldri húsakannanir. Það er mikilvægt að slík forgangsroðun minjaskráningar og markmið þar um, séu sett fram með bindandi hætti í aðalskipulaginu. Þetta var rætt á umræddum fundi með Minjastofnun og Borgarsögusafni þann 16. september sl. og endurspeglast í þeim texta sem var hluti af samþykktu aðalskipulagstillögu þann 19. október. Umsögn Minjastofnunar frá 8. nóvember endurómar einnig þetta sjónarmið, en þar er lagt til að skerpt verði enn frekar á forgangsroðun skráningar og sett skýrari markmið um heildræna skráningu. Jafnframt er þar lagt til að gert verði

---

formlegt samkomulag milli Reykjavíkurborgar og Minjastofnunar um fyrirkomulag og tímasetningar minjaskráningar, ef þurfa þykir.

Það er rétt að minna hér á, að sú megin regla hefur verið viðhöfð í Reykjavík að ráðast í endanlega skráningu og ítarlega könnun fornleifa, menningarminja og byggðar við gerð deiliskipulags, sbr. 16. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012 og 27. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Í 16. gr. laga um menningarminjar segir að skráning fornleifa, húsa og mannvirkja skuli fara fram "áður en gengið er frá aðalskipulagi eða deiliskipulagi". Í ljósi stigskiptrar skipulagsgerðar hér á landi, þar sem endanleg útfærsla byggðar og framkvæmdir eru jafnan háðar gerð deiliskipulags, hefur þetta verið talin raunhæf nálgun á minjaskráninguna.<sup>1</sup> Reglur þær sem Minjastofnun Íslands setti á miðju ári 2019 ganga hinsvegar mun lengra en lögin og gera ríkari kröfur um skráningu á aðalskipulagsstiginu, svo að nú eru nánast sambærilegar reglur sem gilda um þessi tvö eðlisólíku skipulagsstig, aðal- og deiliskipulag. Við setningu umræddra reglna var leitað eftir samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga en ekki náðist sátt um endanlegan frágang reglanna og þá sérstaklega varðandi kröfur skráningar á aðalskipulagsstiginu. Það má hinsvegar vel taka undir það sjónarmið Minjastofnunar, sem birtist í reglunum, að æskilegt sé að skrá og hnitsetja helst allar menningarminjar á vettvangi á aðalskipulagsstiginu, hvað viðkemur helstu þróunar- og framkvæmdasvæði. Það er t.a.m. mikilvægt þegar farið er í valkostagreiningar um byggðapróun og landnýtingu, þegar metnir eru kostir og gallar einstakra staðarvalskosta við stakar breytingar á aðalskipulagi – og þegar gera á grundvallar breytingar á stefnu um byggðapróun við heildarendurskoðun aðalskipulags. Með því er mögulegt að stýra byggðapróun framhjá mikilvægum minjum og minjaheildum og stuðla að verndun þeirra.

Í samhengi þeirra breytinga sem nú eru gerðar á aðalskipulaginu og uppfærslu þess til ársins 2040, þá er rétt að undirstrika að tillögurnar fela í sér óverulegar breytingar á landnotkun, þ.e. ekki er verið að leggja til að taka áður opin og óbyggð svæði undir þéttbýli og framkvæmdir nema í undantekingartilvikum. Tillögurnar ganga fyrst og fremst út á að endurskilgreina gildandi heimildir innan núverandi þéttbýlis, um uppbyggingu og breytta landnotkun á einstökum byggðasvæðum, svo sem að á núverandi atvinnusvæðum megi þróa blandaðri byggð. Af þeim um 25 reitum sem geta talist nýir reitir fyrir íbúðarbyggð og blandaða byggð (af 107 reitum alls), eru 19 þeirra innan núverandi byggðar eða á þegar ráðstöfuðum svæðum fyrir byggð en 6 þeirra á svæðum þar sem áður var gert ráð fyrir opnum svæðum. Af þeim 6 eru 5 innan íþróttasvæða (KR-svæði, Fram-svæði og Þrír reitir á golfvallarsvæði GR við Korpu) en aðeins einn reitur sem er á áður "ónumdu" svæði, þ.e. reitur 103, sumarbústaðalönd austan núverandi hverfis í Úlfarsárdal. Flestir uppbyggingarreitir, nýir og eldri, eru þannig á þegar byggðum eða löngu ráðstöfuðum svæðum, innan núverandi byggðar. Það dregur að sjálfsögðu ekki úr kröfum um skráningu menningarminja og húsakannanir á umræddum reitum og svæðum áður en hafin er gerð deiliskipulags – en skráning á aðalskipulagstigi er hinsvegar ekki eins aðkallandi verkefni og þegar um nýtt landnám er að ræða fyrir uppbyggingu og þetta byggð. Aðalskipulag er áætlun sem felur í sér almenna stefnumörkun til lengri framtíðar en nánari útfærsla byggðar og endanleg ákvörðun um formun og magn byggðar er ávallt tekin við gerð deiliskipulags og við gerð þess er tekið mið af niðurstöðum minjaskráningar. Í reynd eru einnig gerðar regulega sérstakar breytingar á aðalskipulaginu þegar ráðist er í skipulag stórra uppbyggingarsvæða og stórar samgönguframkvæmdir, með tilheyrandi mati á umhverfisáhrifum. Í aðalskipulaginu er nú boðað, að beitt verði í auknu mæli ákvæði um gerð *rammahluta aðalskipulags* fyrir lykil þróunarsvæði, sbr. 4. mgr. 28. gr skipulagslaga nr. 123/2010. Með þeirri nálgun skapast tækifæri til að þrepaskipta minjaskráningu á aðalskipulagsstiginu og binda það í tillöguna að fullgild skráning fornleifa og menningarminja fari fram við gerð rammahluta aðalskipulags fyrir viðkomandi svæði, sbr. það yfirlit sem sett er fram um stöðu skráningar í kafla 3.7. í umhverfisskýrslu.

Í endurbættum köflum um menningarminjar og borgarvernd sem lagðir voru fram með aðalskipulagstillögunni til samþykktar 19. október og nú með frekari endurbótum er komið til móts

---

<sup>1</sup> Í samræmi við umrætt lagaákvæði hefur það verið nokkuð valkvætt fyrir sveitarfélög hversu ítarleg skráning og kortlagning er unnin á aðalskipulagstiginu, enda oft ekki raunhæft að ná utan um hana við gerð aðalskipulags, innan þess fjárhags- og tímaramma sem aðalskipulagsvinnu er jafnan gefin og útfærsla byggðar ávallt háð gerð deiliskipulags og stærri framkvæmdir háðar fyrirvörum um frekara mat á umhverfisáhrifum.

---

við þau sjónarmið sem birtast í umsögn Minjastofnunar, eins og framast er unnt. Ennfremur er boðað að gert verði frekara samkomulag milli Reykjavíkurborgar og Minjastofnunar um tilhögun og forgangsörðun minjaskráningar. Hér að neðan er gerð grein fyrir breytingartillögum á texta greinargerðar aðalskipulags og viðbrögðum við einstökum athugasemdum Minjastofnunar.

#### **Tillögur að frekari endurbótum vegna umsagnar Minjastofnunar.**

##### **Kaflí 15.2 um menningarminjar. Endurbætt ákvæði um framfylgd minjaskráningar.**

Minjastofnun gerir óverulegar athugasemdir við orðalag einstakra markmiða í kafla 15.2 um menningarminjar, um tilhögun skráningar og markmið þar um. Stofnunin leggur þó til að skerpt verði á forgangsörðun og tilhögun minjaskráningar, þannig að í aðalskipulaginu verði sett fram nánari markmið um "heildræna skráningarvinnu á þeim svæðum sem mest liggur á að ljúka". Vegna athugasemda Minjastofnunar eru lagðar til nokkrar breytingar á kafla 15.2 um menningarminjar, einkum varðandi markmið og ákvæði um forgang skráningar á helstu þróunarsvæðum (sjá bls. 106 í greinargerð aðalskipulags, A-hluti). Einnig er lagt til að gert verði nánara samkomulag milli Minjastofnunar og Reykjavíkurborgar um tilhögun minjaskráningar og forgangsörðun næstu misseri og ár. Hér að neðan eru settar fram tillögur að breyttum texta í umræddum kafla (breytingar og viðbætur eru feitletraðar):

*...Skráning fornleifa, húsa og mannvirkja samkvæmt stöðlum Minjastofnunar Íslands, skal liggja fyrir áður en mótuð er tillaga að deiliskipulagi á viðkomandi þróunar- og framkvæmdasvæði, sbr. 16. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012 og 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010...*

*...Sett verði í forgang að endurmeta stöðu skráningar menningarminja og húsakannana á miðborgarsvæðinu og á svæðinu innan Hringbrautar sem lýtur hverfisvernd skv. aðalskipulagi og ljúka skráningu þar. Því verkefni verði lokið áður en ráðist verður í gerð hverfisskipulags. Í því verkefni er mikilvægt að horfa heildrænt á svæðið. Einnig verði sett í forgang að klára skráningu á öðrum fyrirhuguðum þróunar- og framkvæmdasvæðum, þar sem enn liggur ekki fyrir fullgild skráning, s.s. á byggingarsvæðum í grennd við fyrsta áfanga Borgarlínu og á framkvæmdasvæði hennar. Einnig þarf að setja í forgang húsakannanir á einstaka uppbyggingarreitum, ekki síst þeim sem koma nýir inni AR2040. Minjastofnun Íslands og Reykjavíkurborg gera með sér frekari samkomulag um tilhögun minja- og húsaskráningar, sbr. 16 gr. laga um menningarminjar og skal það liggja fyrir innan 6 mánuða frá staðfestingu Aðalskipulags Reykjavíkur 2040. Sjá að öðru leyti töflu í kafla 3.7. í B3. Umhverfisskýrslu, um núverandi stöðu skráningar og fyrirhugaða skráningu vegna sérstakra aðalskipulagsbreytinga...*

*...Stefnt verði að því að auka enn frekar aðgengi að mikilvægum sögu- og minjastöðum í borginni og stuðla að aukinni upplýsingagjöf til almennings um menningarminjar...*

##### **Kaflí um borgarvernd, sjá IV. hluta greinargerðar. Viðbrögð og tillögur að lagfæringum.**

Eftirfarandi breytingar eru lagðar til að verði gerðar á stefnu um **Borgarvernd**, sbr. ábendingar Minjastofnunar. Þar sem stefna um Borgarvernd var ekki til sérstakrar skoðunar í aðalskipulagsvinnunni, er á þessu stigi ekki hægt að gera efnislegar breytingar en nokkrar lagfæringar gerðar. Taka má þó undir ýmis sjónarmið sem koma fram í athugasemdum og vert að huga að þeim þegar stefnan verður tekin til endurskoðunar í heild (lagfært orðalag er feitletrað):

##### Almennt um borgarverndarstefnuna.

bls. 136, hægri dálkur, fyrsta málsgrein; *menningar* verður *menningararfsins*: "Verndun og efling *menningararfsins* er einn af grunnþáttunum við að tryggja hagsæld borgarinnar til framtíðar."

bls. 136, hægri dálkur: "Hin sögulega gatnaskipan, lögun byggingarreita, lega opinna rýma og sjónása og lóðarstærð eru þau grunnatriði sem fyrst ber að huga að við mótun heildrænnar stefnu um

---

*borgarvernd.*” Minjastofnun minnir á að verndun húsa og mannvirkja innan byggingareitanna sé ekki síður mikilvæg en hið sögulega gatnamynstur.

Með ofangreindri setningu er einvörðungu verið að áréttta þá nálgun sem þarf að beita á aðalskipulagsstiginu þegar hugað er að verndun byggðar. Það er, að horft sé heildrænt á hið sögulega og einstaka byggðamynstur og hin fíngerða gatna- og lóðaskipan verði vernduð eins og kostur er. Með þessu er ekki verið að slá af kröfum um vernd einstakra bygginga eða mannvirkja.

bls. 136, hægri dálkur: *”Ákvæði hverfisverndar í aðalskipulaginu eru almenns eðlis og ná til stærri heilda og því er nauðsynlegt að stefna um borgarvernd sé nánar útfærð og skýrð í hverfis- eða deiliskipulagi. Þegar fyrir liggja ákvarðanir um verndun og ítarlegri stefnuákvæði um borgarvernd í einstökum hverfum, sem mótuð hafa verið við gerð hverfis- og eða deiliskipulags, skal festa þær ákvarðanir og þau stefnuákvæði í sessi í aðalskipulaginu og gera þau að hluta af heildrænni borgarverndarstefnu aðalskipulagsins.”*

Minjastofnun spyr um framfylgd þessa ákvæðis. Listi yfir svæði sem lúta hverfisvernd samkvæmt ákvörðun í deili- eða hverfisskipulagi og samþykkt hafa verið frá staðfestingu AR2030 árið 2014, er nú birtur í Viðauka 8, svo og kort sem sýnir afmörkun svæðanna. Með því er gerð grein fyrir þeim í uppfærðu aðalskipulagi, AR2040.

bls. 136, hægri dálkur, næst síðasta málsgrein, eilítið breytt orðalag sbr. ábending Minjastofnunar: *”Í aðalskipulaginu er þó gerð grein fyrir þeim húsum sem eru friðlýst og þeim sem eru aldursfriðuð eða byggð fyrir 1925 eða fyrr, í samræmi við lög um menningarminjar nr. 80/2012.”*

bls. 136, hægri dálkur, síðasta málsgrein, bætt við byggingarlistarlegri: *”Skipulagning, hönnun og uppbygging borgarinnar verður að byggjast á skilningi á sögunni, sagnfræðilegri og byggingarlistarlegri greiningu og virðingu fyrir menningararfi höfuðborgarinnar og þjóðarinnar, en endurspeгла jafnframt sinn tíðaranda og samtíma borgarhönnun.”*

#### Borgarverndarstefna, almenn markmið.

bls. 137, hægri dálkur

*”Gamlar byggingar skulu varðveittar á sínum stað. Ef hreyfa á við eldri byggingum skal færa fyrir því sterk rök í tillögu að deiliskipulagi og gera grein fyrir því hvernig hin nýja byggð samræmist markmiðum borgarverndarstefnu.”*

Minjastofnun telur þetta mikilvægt ákvæði en leggur til að slík röksemdafærsla eigi einnig við þegar metið er hvort rífa eigi hús, s.s. hús sem ekki er mögulegt að flytja. Einnig er bent á að huga þarf að staðsetningu flutningshúsa svo sómi sé að. Taka má undir þessar ábendingar en er rétta skoða í samhengi við heildrænni endurskoðun borgarverndarstefnunnar, sem ekki var viðfangsefni ný afstaðinnar aðalskipulagsvinnu.

#### Hverfisvernd innan Hringbrautar.

bls. 138, hægri dálkur, bætt við byggingarlistarleg sbr. ábending Minjastofnunar: *”Að varðveita og styrkja þau einkenni og það heildaryfirbragð gamla bæjarins sem gera hann einstakan og eftirsóknarverðan stað í alþjóðlegu samhengi – varðveita og styrkja söguleg, fagurfræðileg og byggingarlistarleg einkenni.”*

Minjastofnun minnir einnig á að þessu samhengi á að setja skráningu innan Hringbrautar í forgang og að margar smáar breytingar á einstökum húsum og lóðum – sem ekki eru skoðaðar í samhengi – geta smám saman haft veruleg áhrif á heildaryfirbragð byggðarinnar. Í væntanlegri hverfisskipulagsvinnu á miðborgarsvæðinu verður hægt að skoða þetta í stærra samhengi. Þó taka megj undir umrætt sjónarmið, þá þarf líka að hafa í huga að litlar breytingar smátt og smátt á mörgum lóðum og reitum – án heildræns skipulags - hefur einkennt þróun á hluta svæðisins alla tíð, s.s. í Þinghóltum, og það

---

hefur gefið svæðinu sína sérstöðu og sitt einstaka byggðamynstur, en vitanlega þarf að gæta þess ávallt að einstakar breytingar raski ekki verulega götummyndum eða gefi fordæmi fyrir þróun sem gæti raskað heildaryfirbragði hverfis.

bls. 138, hægri dálkur: *“Ekki skal raska hinu sögulega gatnaskipulagi, skipan byggingarreita og opinna rýma né lóðaskipan.”*

Minjastofnun minnir á að verndun húsa og mannvirkja innan byggingareitanna sé ekki síður mikilvæg en hið sögulega gatnamynstur, sbr. hér að ofan og svar við þeirri athugasemd.

bls. 139, vinstri dálkur: *“Að við hönnun og endurgerð almenningsrýma, t.a.m. varðandi götur, gangstéttir, kantsteina, lýsingu, merkingar og önnur götugögn, verði menningarsögulegum gildum haldið á lofti.”*

Minjastofnun lítur þetta ákvæði mjög jákvæðum augum en telur að framfylgd þess sé mögulega ábótavant og bendir á fyrirliggjandi hugmyndir um endurhönnun Laugavegar og Skólavörðustígs.

bls. 139, hægri dálkur: *“Við gerð deili- og/eða hverfisskipulags verða verndarákvæði einstakra svæða skilgreind nánar. Einstakar sögulegar götummyndir verði enn fremur skilgreindar nánar í hverfisskipulagi og deiliskipulagi.”*

Minjastofnun áréttar mikilvægi þess að menningarminjar séu fullskráðar og kortlagðar áður en kemur að mótun uppbyggingar í hverfis- og deiliskipulagi og minnir á að sömu kröfur um skráningu þurfi að gera fyrir hverfisskipulag og deiliskipulag. Tilhögun minjaskráningar við gerð hverfisskipulags tekur nú almennt mið af þessu og er í samræmi við kröfur Minjastofnunar, þ.e. annarsvegar eru gerðar almennar byggðakannanir og fornleifaskráning og hinsvegar húsakannanir sbr. hefðbundið deiliskipulag.

bls. 139, hægri dálkur: *“Heftið Húsvernd í Reykjavík fylgdi aðalskipulaginu 2001–2024 og aðalskipulaginu 2010–2030. Í AR2001–2024 sagði: „Stefnumörkun í ... Húsvernd í Reykjavík ... er áfram leiðbeinandi við gerð deili- og hverfisskipulags.“ Með þessu ákvæði er lögð áhersla á að stefna heftisins, t.a.m. sértæk ákvæði um verndun einstakra svæða, gildi áfram og verði lögð til grundvallar við mótun nánari stefnu um verndun í deili- og/eða hverfisskipulagi svæðanna innan Hringbrautar. Almenn verndarákvæði sem koma fram í heftinu eru hinsvegar innifalin í almennri stefnu um borgarvernd í aðalskipulaginu og heildrænum hverfisverndarákvæðum um svæðið innan Hringbrautar.”*

Minjastofnun minnir á mikilvægi þessa heftis og það haldi vægi sínu. Heftið er áfram fylgiskjal með aðalskipulaginu, svo sem verið hefur undanfarna áratugi. Tækifæri eru til að uppfæra heftið í tengslum við frekari minjaskráningu innan Hringbrautar og sem lið í undirbúningi hverfisskipulags á miðborgarsvæðinu.

Einnig er mynd 13, er sýnir þegar friðlýstar fornleifar, lagfærð í samræmi við ábendingar Minjastofnunar (MV9, Víkurgarður bætist við á myndina) . Enn fremur eru gerðar lagfæringar á öðrum myndum og kortagrunnum sem eru til skýringar, sbr. athugasemdir Minjastofnunar. Tafla sem birtist í kafla 3.7. í umhverfisskýrslu, um stöðu minjaskráningar eftir svæðum, er einnig uppfærð sbr. ábendingar Minjastofnunar.

Haraldur Sigurðsson



Skipulagsstofnun  
Borgartúni 7b, 105 Reykjavík

Reykjavík, 26. október 2021

**Mál: Aðalskipulag Reykjavíkur 2040. Stefna um íbúðarbyggð og blandaða byggð, framlenging skipulagstímabils og tæknileg uppfærsla Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030. Samþykkt tillögu að lokinni auglýsingu og ósk um staðfestingu sbr. 32. gr. skipulagslaga. Nokkur minnisatriði vegna lokaafgreiðslu tillögu.**

Vísað er til umsagnar umhverfis- og skipulagssviðs dagsett 4. október sl. (uppfærð 6. október) og bréfs umhverfis- og skipulagssvið og bréfs borgarstjórnar dagsett 20. október, sbr. afgreiðsla borgarstjórnar Reykjavíkur 19. október sl. Vegna framlagðra gagna til lokaafgreiðslu og staðfestingar er eftirfarandi áréttað:

- Auglýst tillaga hefur verið uppfærð og breytt í samræmi við framlagðan lista yfir breytingar og lagfæringar sem samþykktur var í borgarstjórn, sbr. umsögn 4. október. Tillaga og fylgiskjöl hafa einnig verið lagfærð í nokkrum tæknilegum atriðum, varðandi stafsetningu, framsetningu og tilvísanir. Inngangur greinargerðar hefur einnig verið yfirfarin sérstaklega og þar bætt m.a. við umfjöllun um afgreiðslu tillögunnar vegna umhverfismats.
- Í umsögn dagsettri 4. október, eru listaðar upp allar athugasemdir og umsagnir opinberra aðila, einnig þeirra sem bárust eftir tilsettan athugasemdafrest. Þær athugasemdir /umsagnir sem eru með skráningu eftir auglýstan athugasemdafrest, leiddu ekki til efnislegra breytinga á bindandi stefnu. Umsagnir opinberra aðila hafa þó leitt til breytinga á forsendum og tæknilegri framsetningu gagna
- Að lokinni auglýsingu var fundað með nokkrum umsagnaraðilum, m.a. Vegagerð, Strætó bs. Borgarsögusafni og Minjastofnun en ekki barst umsögn frá viðkomandi aðilum á auglýsingatímanum. Samráð við Borgarsögusafn og Minjastofnun leiddi til að þess að all nokkrar breytingar og endurbætur voru gerðar á köflum um menningarminjar og borgarvernd, m.a. markmið um skráningu og tilhögun hennar til framtíðar og bætt inn gögnum um stöðu skráningar í umhverfisskýrslu og Viðauka 8. Bætt var einnig við lista yfir deiliskipulagssvæði þar sem samþykkt hefur verið vernd byggðar (hverfisvernd). Umrædd svæði eru þó ekki afmörkuð á viðkomandi mynd yfir hverfisverndarsvæði í A-hluta greinargerðar, en haldið til haga í umræddum viðauka. Formleg umsögn Minjastofnunar er í vinnslu en von er á henni á næstu dögum.
- Í texta greinargerðar eru enn feitletraður sá texti sem hefur verið bætt við eða breyst frá AR2030. Það er gert til að auðvelda loka yfirferð Skipulagsstofnunar. Kynningarritið *Reykjavík 2040* sem lýsir öllum breytingartillögum (B1) og forsendum þeirra hefur ekki við uppfært.
- Loka prófarkalestur, vegna stafsetningar (innsláttavillna) og tilvísana milli kafla fer fram fyrir undirritun skjala. Eins eru útprentaðir skipulagsuppdættir lesnir yfir á ný vegna tæknilegrar framsetningar þeirra, fyrir undirritun þeirra.
- Þeim sem gerðu athugasemdir hefur verið sendur póstur og upplýst um hvar má nálgast umsögn og svör við athugasemdum. Niðurstaða afgreiðslu verður auglýst í fjölmiðlum framhaldinu.

Ef einhver atriði eru óljós væri gott að ræða það á fundi og eins þau atriði sem mögulega þarf að breyta eða lagfæra.

Haraldur Sigurðsson