



## Skipulagsfulltrúi DRÖG

Reykjavík 17. október 2018.

### Efni: Mastur og mannvirki á Úlfarsfelli

Á fundi skipulags- og samgöngurráðs þann 10. október sl. var lögð fram eftirfarandi fyrirspurn fulltrúa sjálfstæðisflokksins: Óskað er eftir upplýsingum vegna núverandi masturs og mannvirkja á Úlfarsfelli. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála úrskurðaði "Ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 22. maí 2012, um að veita byggingarleyfi fyrir tækjaskýli úr tímberi og tveimur 10 m tréstaurom til fjarskiptareksturs á toppi Úlfarsfells, er felld úr gildi" eru núverandi mannvirki því í óleyfi á Úlfarsfelli ?

### Umsögn

Með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála þann 10. september 2012, í málinu nr. 68/2012, var felld úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík að veita byggingarleyfi fyrir tækjaskýli og tveimur 10 metra háum tréstaurom til fjarskiptareksturs á toppi Úlfarsfells. Var í úrskurði nefndarinnar á því byggt að ekki hefði verið óskað meðmæla skipulagsstofnunar fyrir leyfisveitingunni samkvæmt 1. tl. bráðabirgðaákvæða skipulagslaga nr. 123/2010.

Ekki kom þó til þess að mannvirkin yrði fjarlægð í kjölfar úrskurðarins, enda slíkt allharkaleg aðgerð og ekki í anda meðalhófsreglunnar. Sérstaklega skal athygli vakin á því að engin lagaskylda hvílir á byggingarfulltrúa til að fjarlægja mannvirki sem sett hafa verið upp án leyfis eða sem leyfi fyrir hafa verið felld úr gildi. Verður í því sambhengi ávallt að líta til þessi hvort brýn nauðsyn eða almanna- eða öryggishagsmunir krefjist þess að slík mannvirki verði fjarlægð.

Ný byggingarleyfisumsókn barst auk þess fyrir umræddum mannvirkjum og á fundi skipulagsráðs þann 28. nóvember 2012 var samþykkt að óska meðmæla skipulagsstofnunar fyrir framkvæmdinni.

Með bréfi Reykjavíkurborgar til skipulagsstofnunar dags. 7. janúar 2013 var óskað meðmæla skipulagsstofnunar samkvæmt 1. tl. bráðabirgðaákvæða skipulagslaga með veitingu byggingarleyfis efst á Úlfarsfelli vegna tækjaskýlis og tveggja 10m hárra staura til fjarskiptareksturs, samkvæmt samþykkt skipulagsráðs Reykjavíkurborgar frá 28. nóvember 2012. Áður hafði verið leitað umsagna Flugmálastjórnar, Isavia, Mosfellsbæjar, Póst- og fjarskiptastofnunar og Geislavarna ríkisins, en enginn þeirra gerði athugasemd við framkvæmdina.

Með bréfi skipulagsstofnunar dags. 30. janúar 2013 vegna málsins var tilkynnt að umrætt svæði í Úlfarsfelli væri skilgreint í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 sem "óbyggt svæði" og að í aðalskipulaginu segi í gr. 3.1.10: "Á óbyggðum svæðum er ekki gert ráð fyrir mannvirkjagerð, en svæðin eru ætluð til almennrar útivistar". Skipulagsstofnun taldi því að vinna þyrfti deiliskipulag fyrir framkvæmdarsvæðið þar sem framkvæmdirnar samræmdust ekki stefnu Aðalskipulags Reykjavíkur 2001-2024. Er einnig vísað til niðurstöðu stofnunarinnar frá 18.

---

ágúst 2008, þar sem talið var að vinna þyrfti deiliskipulag fyrir framkvæmdarsvæðið og sagt að misræmi sé í lýsingu á framkvæmdum á þeim uppdráttum og myndum er bárust. Samkvæmt skýringum á afstöðumynd dags. 11. maí 2011 sé gert ráð fyrir 50 metra háu mastri og 72 m<sup>2</sup> fjarskiptahúsi en á útlitsteikningu og í framkvæmdalýsingu á yfirlitsmynd dags. 20. maí 2011 sé hinsvegar tilgreint 15 m<sup>2</sup> tækjaskýli og 10 metra háir staurar auk rafmagnsheimtaugar og ljósleiðarlagna.

Var niðurstaða skipulagsstofnunnar ekki skilinn öðruvísi en að synjað hafi verið um meðmæli.

Umhverfis- og skipulagssvið kærði í kjölfarið synjun skipulagsstofnunar til úrskurðarnefndar umhverfis –og auðlindamála með kæru dags. 25. febrúar 2013. Var á því byggt í kærinni að afar varhugavert væri að líta svo á að ákvæði aðalskipulagsins legðu blátt bann við allri mannvirkjagerð á óbyggðum svæðum. Textinn segði einungis að ekki sé gert ráð fyrir mannvirkjagerð á slíkum svæðum. Fjölmörg fordæmi væru þó fyrir mannvirkjum á óbyggðum svæðum s.s. vegum, slóðum, einstökum veitumannvirkjum, neyðarskýlum, skíðalyftum og jafnvel umfangsmiklum háspennulínunum. Benda mætti t.d. að á toppi Skálafells væru umfangsmikil fjarskiptamannvirki sem ekki hefðu verið deiliskipulögð. Það hefði verið talið bæði eðlilegt og nauðsynlegt að mannvirkjum í þágu fjarskipta, sé komið fyrir á óbyggðum svæðum/ útivistarsvæðum, enda þau jafnan smá að umfangi og um afturkræfar framkvæmdir að ræða. Væru fjarskiptamannvirki m.a. mikilvægur þáttur í öryggismálum þjóðarinnar. Á það var sérstaklega bent að fram hefði komið í gögnum málsins að um bráðabirgðaframkvæmd hafi verið að ræða og að til stæði að deiliskipuleggja svæðið í framtíðinni í samvinnu við Mosfellsbæ. Það væri mat Reykjavíkurborgar að þótt litlu fjarskiptamastri væri komið fyrir á fjallstindi teldist svæðið eftir sem áður vera “óbyggt svæði” og slíkt væri því ekki í andstöðu við ofangreind ákvæði AR. Í skilgreiningu á óbyggðum svæðum í AR (sbr. einnig eldri skipulagsreglugerð) væri almennt ekki gert ráð fyrir mannvirkjagerð. Þau svæði sem skilgreind væru sem óbyggð svæði í aðalskipulaginu væru víðfeðm, þ.e. Esjan og hlíðar hennar, kollar Úlfarsfells og uppland Reykjavíkur austan Heiðmerkur. Ljóst væri þó að á þessum svæðum væri takmörkuð mannvirkjagerð fyrir hendi s.s. vegir, slóðar og einstaka veitumannvirki sem aðalskipulag markaði ekki ákveðna stefnu um, auk þess sem um óbyggt svæði austan Heiðmerkur lægju umfangsmiklar háspennulínur. Hafi verið ætlunin að leggja ákveðið bann við allri mannvirkjagerð á "óbyggðum svæðum" hefði slíkt verið tekið skýrt fram í skilgreiningu. Í aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 væri einnig mörkuð stefna um náttúruverndarsvæði og hverfisverndarsvæði sem settu ákveðnari takmarkanir á mannvirkjagerð. Í skilgreiningu fyrir hverfisverndarsvæði væri kveðið á um að allri mannvirkjagerð skyldi haldið í lágmarki, m.ö.o. að minniháttar mannvirkjagerð væri möguleg á hverfisverndarsvæðum. Ætla mætti af þessu að stefna aðalskipulagsins um óbyggð svæði, kvæði ekki ákveðið um að öll mannvirkjagerð væri óheimil á óbyggðum svæðum. Fjarskiptamannvirki á Úlfarsfelli teldist til minniháttar mannvirkja og forsvaranlegt að veita byggingarleyfi á þessum stað.

Niðurstaða skipulagsstofnunnar væri auk þess óskiljanleg í ljósi þess að ný skipulagsreglugerð nr. 90/2013, hefði tekið gildi þann 31. janúar 2013, sem beinlínis heimilaði framkvæmdir sem þessar á óbyggðum svæðum. Í skipulagsreglugerðinni gr. 6.2 væri skilgreining á landnotkun óbyggðar svæða og þar segði að óbyggð svæði séu „svæði þar sem ekki er gert ráð fyrir búsetu né atvinnustarfsemi, svo sem hálendi, heiðar og afréttir, að mestu án mannvirkja annarra en þeirra sem þjóna útivist, afréttarnotum, öryggismálum og fjarskiptum.

Í k.lið gr. 4.3.1. í reglugerðinni væri einnig fjallað um framsetningu stefnu í skipulagsgögnum varðandi stakar framkvæmdir sem ekki er talin þörf á að afmarka sérstaka landnotkun fyrir,

---

enda sé um framkvæmdir að ræða sem ekki eru taldar líklegar til að valda verulegum áhrifum á umhverfið. Væri í ákvæðinu átt við m.a. smávirkjanir, litlar spennistöðvar og stök fjarskiptamöstur. Væri í reglugerðinni þannig beinlínis gert ráð fyrir að ekki þurfi að deiliskipuleggja lóðir fyrir fjarskiptamannvirki.

Taldi Reykjavíkurborg að framkvæmdin á toppi Úlfarsfells í máli þessu félli fullkomlega að nefndum ákvæðum skipulagsreglugerðarinnar. Ákvörðun skipulagsstofnunar væri einnig án fordæma. Væri Reykjavíkurborg ekki kunnugt um að Skipulagsstofnun hafi áður hafnað að veita meðmæli með mannvirkjum af þessu tagi utan skipulagðar byggðar. Var í þessu sambandi bent á fjarskiptamannvirki í landi Engimýrar í Öxnadal, Hörgárbyggð og fjarskiptastöð á leigulóð Tals í landi Hallands, Svalbarðstrandahreppi.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála kvað upp úrskurð í kærumálinu þann 17. nóvember 2015 og hafnaði kröfu Reykjavíkurborgar um ógildingu á ákvörðun skipulagsstofnunnar. Segir í niðurstöðu nefndarinnar að ákvæði þau í skipulagsreglugerð og aðalskipulagi sem að framan séu rakin eru ekki afdráttarlaus um skyldu til deiliskipulagningar þegar mannvirkjagerð er fyrirhuguð á óbyggðum svæðum, enda er gert ráð fyrir þeirri undantekningu að leyfi megi veita til slíks að fengnum meðmælum Skipulagsstofnunar. Þó er um undantekningu að ræða frá þeirri meginreglu að deiliskipuleggja skuli svæði þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar og ber því með hliðsjón af því að beita þeirri heimild með varfærnnum hætti. Ekki verður fram hjá því litið að Reykjavíkurborg hefur beitt skipulagsvaldi sínu með því að skilgreina topp Úlfarsfells í aðalskipulagi sem óbyggt svæði og tekið fram að nánari útfærsla á óbyggðum svæðum fari fram á því skipulagsstigi. Ekki liggur fyrir að svo hafi verið gert og verður að öllu framangreindu virtu að telja að synjun Skipulagsstofnunar um meðmæli hafi byggt á málefnalegu og lögmætu mati stofnunarinnar.

Í kjölfar úrskurðarins var hafist handa við gerð deiliskipulags. Í ágúst 2015 var óskað eftir því að skoðaðir væru möguleikar á öðrum staðsetningarvalkostum áður en Úlfarsfellið fengi frekari meðhöndlun. Einnig var óskað eftir frekari rökstuðningi fyrir því að staðsetning í Reykjavík eigi að leysa vanda í öðrum sveitarfélögum og skoðaðar verði staðsetningar í viðeigandi sveitarfélögum til úrlausnar á vanda í þeim. Umsóknaraðili fékk óháðan aðila til þess að vinna skýrslu um staðarval fyrir fjarskiptastöð. Verkfræðistofan Mannvit vann verkið og ber skýrslan heitið „Útvarpsþjónusta á höfuðborgarsvæðinu“, dagsett í mars 2016. Í skýrslunni er farið yfir stöðu mála, skoðuð dreifing útvarpsþjónustu frá tólf stöðum á svæðinu og gerður samanburður á þeim sem dreifingarstöðum fyrir útvarp. Samkvæmt niðurstöðum skýrslunnar er staðsetning útvarpsmasturs á Úlfarsfelli áberandi besti kosturinn. Samantekin rök séu eftirfarandi:

- Útbreiðsla útvarpssendinga frá Úlfarsfelli nær til nánast alls höfuðborgarsvæðisins en einungis innan við 400 íbúar ná útvarpsmerki illa eða ekki.
- Þrátt fyrir mikla útbreiðslu er hæð staðarins þó innan við 300 m y.s. sem er kostur upp á að komast þangað á hvaða árstíma sem er.
- Engar skipulagslegar kvaðir gilda um þessa staðsetningu.
- Þangað liggur vegur nú þegar.
- Rafmagn og ljósleiðari eru til staðar.
- Staðurinn er nú þegar notaður fyrir útvarpssenda. Staðurinn hentar einnig vel fyrir stafrænar útvarpssendingar (DAB) sem munu taka við af FM útvarpssendingum í framtíðinni.

Skýrsla Mannvits var kynnt á fundi umsækjanda með þáverandi Umhverfis- og skipulagsráði í desember 2016. Í framhaldi af fundinum óskaði Skipulagsfulltrúinn í Reykjavík eftir því að

---

umsóknaraðili léti útbúa skipulagslýsingu á deiliskipulags á kolli Úlfarsfells sem myndi heimila uppsetningu fjarskiptastöðvar, sem kynnt yrði með opinberum hætti samkvæmt ákvæðum skipulagslaga.

Skipulagslýsingin var kynnt á tímabilinu 22. nóvember til og með 15. desember 2017. Athugasemdir bárust frá Skipulagsstofnun og Mosfellsbæ, sem voru teknar inn í skipulagsvinnuna í framhaldinu. Skipulagsstofnun var með ábendinguna varðandi aðkomuveginn að svæðinu og þá hvort ætti að lagfæra núverandi og afmarka skýrar en nú er. Einnig benti Skipulagsstofnun á að skipulagið fjalli aðeins um mannvirkin og umhverfið, en ekki samningsatriði varðandi afnot og slíkt, auk þess að skýringarmyndir myndu sýna núverandi mannvirki svæðisins í samanburði við áætlaðar framkvæmdir. Mosfellsbær benti á nokkur atriði sem vantaði umfjöllun um, þ.e. að huga verði vel að staðsetningu og aðlögun á mannvirki að landi og að það valdi sem minnstum skaða á ásýnd Úlfarsfells og útsýni af því. Í upphafi nýs árs bárust jafnframt umsagnir frá Minjastofnun og Umhverfisstofnun. Í umsögn Umhverfisstofnunar þá kom fram að þótt fyrirhugaðar skipulagsbreytingar falli ekki undir lög um umhverfismat áætlana, telur stofnunin það mikilvægt að hugað verði að sjónrænum áhrifum þar sem um mikilvægt útivistarsvæði er að ræða. Minjastofnun var ekki með athugasemdir en benti á herminjar rétt norðan við núverandi mannvirki á svæðinu, þær minjar teljast ekki fornleifar og eru því ekki friðaðar skv. lögum um menningarminjar.

Að loknu ferli skipulagslýsingar þá var umsækjandi með skipulagsvinnu í gangi og fékk Arkís arkitekta til að vinna tillögu. Tillagan var í vinnslu í töluverðan tíma og var tilbúin í skipulagsferli í byrjun september 2018. Tillagan gengur út á að fyrirhugað er að reisa 50 metra hátt fjarskiptamastur fyrir loftnet og tækniskýli með útsýnispalli. Umrædd framkvæmd myndi tryggja fullnægjandi útvarps- og fjarskiptaþjónustu á höfuðborgarsvæðinu og til að lágmarka m.a. sjónræn áhrif mannvirkja er lagt að unnið verði með náttúruleg byggingarefni á þann hátt að mannvirkin falli sem best inn í landslagið og umhverfið.

Tillagan var kynnt af fulltrúa Arkís á fundi skipulags- og samgönguráðs á fundi þess 12. september, en málinu þá frestað í kjölfarið og aftur tekið fyrir á fundi sömu nefndar viku síðar, 19. september og voru þá jafnframt viðstaddir fundinn fulltrúar umsækjanda ásamt fulltrúa Arkís. Í tillögunni er gert ráð fyrir um 1.150 m<sup>2</sup> lóð undir tækjaskýli, mastur og útsýnispall. Hámarks byggingarmagn yrði um 400 m<sup>2</sup> sem myndi skiptast í tækjaskýli (80 m<sup>2</sup>), mastur (60 m<sup>2</sup>) og útsýnispall (260 m<sup>2</sup>). Á fundinum var samþykkt að auglýsa framlagða tillögu, skv. 1. mgr. 41. gr. sbr. 1. mgr. 43.gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og vísað til borgarráðs.

F.h. Umhverfis- og skipulagssviðs

Harri Ormarsson, lögfræðingur hjá skrifstofu sviðsstjóra  
Björn Ingi Edvardsson, verkefnisstjóri hjá skipulagsfulltrúa