

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu
Hrafnkell Á Proppé, svæðisskipulagsstjóri
Hamraborg 9
200 Kópavogi

Reykjavík, 3. ágúst 2017
Tilvísun: 201701097 / 3.8

Efni: Borgarlína, vinnslutillögur að breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulagi hlutaðeigandi sveitarfélaga

Svæðisskipulagsstjóri höfuðborgarsvæðisins hefur með erindi, dags. 30. maí 2017, sent til umsagnar Skipulagsstofnunar vinnslutillögu að breytingu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins varðandi Borgarlínu. Samhliða eru til kynningar vinnslutillögur að sambærilegum breytingum á aðalskipulagi Garðabæjar, Hafnarfjarðar, Kópavogsbæjar, Mosfellsbæjar, Reykjavíkurborgar og Seltjarnanesbæjar. Í erindinu er vísað til kynningargagna á www.ssh.is/svaedisskipulag.

Meginviðfangsefni svæðisskipulagsbreytingarinnar og samsvarandi aðalskipulagsbreytinga er útfærsla sameiginlegrar stefnu sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu um legu samgöngu- og þróunaráss Borgarlínu og viðmiða fyrir uppbyggingu á áhrifasvæðum hennar. Um er að ræða lykilkþátt í framfylgd og útfærslu framsækinnar stefnu svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins, sem jafnframt fellur vel að áherslum Landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Skipulagsstofnun hefur yfirfarið framlagðar vinnslutillögur og hefur á þessu stigi eftirfarandi ábendingar fyrir frekari mótun svæðisskipulagsbreytingarinnar og samsvarandi aðalskipulagsbreytinga. Blaðsíðutilvísanir hér að neðan vísa til vinnslutillögu svæðisskipulagsbreytingarinnar ef ekki er getið um annað, en þær ábendingar sem settar eru fram hér að neðan eiga almennt jöfnum höndum við svæðisskipulagsbreytinguna og þær aðalskipulagsbreytingar sem um er að ræða.

Stefna um byggðamynstur, bæjarrými og yfirbragð byggðar

Í Landsskipulagsstefnu 2015-2026 (markmið 3.3 og gr. 3.3.1) er sett fram stefna um gæði hins byggða umhverfis og því beint til sveitarfélaga að huga sérstaklega að gæðum hins byggða umhverfis við skipulagsgerð, meðal annars með því að setja fram stefnu og ákvæði um mælikvarða byggðar, byggðamynstur og samspil byggðar, bæjarrýma og ferðamáta. Jafnframt að taka tillit til sögulegs samhengis í þróun byggðar og nýta menningararfinn til að styrkja sérkenni og staðaranda.

Eins og fram kemur í vinnslutillögunni er framfylgd skipulagsstefnu og ákvæða um Borgarlínu og uppbyggingu meðfram henni langtímaverkefni sem hefur jafnframt áhrif á þróun og útfærslu byggðar á öllu höfuðborgarsvæðinu. Mikilvægt er því að skýr sýn og rammi um uppbyggingu sé settur strax í upphafi.

Í vinnslutillögunni er talað um að skilgreindur verði þróunarás um áhrifasvæði Borgarlínustöðva. Fram kemur að lögð sé áhersla á að skipulag þróunarássins feli í sér þéttingu byggðar og að umhverfið sé liðlegt þeim sem fara ferðar sinnar og sækja þjónustu fótgangandi eða hjólandi ásamt því að áhersla sé lögð á gott yfirbragð byggðar. Fram kemur að í aðalskipulagi sveitarfélaganna verði sett almenn viðmið um aukinn þéttleika byggðar innan áhrifasvæða Borgarlínunnar. Þá segir að

mikilvægt sé að sveitarfélögin setji kröfur um bíla- og hjólastæði á þróunarsvæði Borgarlínu. Ekki er á þessu stigi að finna nánari stefnumörkun eða viðmið í svæðisskipulagstillögunni um þessar áherslur, svo sem um þéttleika byggðar, hæðir húsa eða önnur viðmið eða áherslur um útfærslu byggðar og bæjarrýma.

Skipulagsstofnun telur mikilvægt að í endanlegum skipulagstillögum svæðis- og aðalskipulagsbreytinga verði sett fram skýr sýn og áherslur um bæjarmynd, bæjarrými og yfirbragð byggðar á áhrifasvæðum Borgarlínunnar, til grundvallar frekari skipulagsgerð og hönnun á einstökum svæðum.

Jafnframt er tilefni til að í svæðisskipulagstillögunni verði sérstaklega fjallað um tengsl nýrra ákvæða við þá stefnu sem liggur fyrir í svæðisskipulaginu um þessa þætti, sérstaklega töflu 2 og leiðarljós 5, markmið 5.1 og aðgerðir 5.1.1, 5.1.4 og 5.1.5. Tilefni er einnig til að skoða samsvarandi tengingar aðalskipulagsbreytinga um Borgarlínu og áhrifasvæði hennar við gildandi stefnu í viðkomandi aðalskipulagi um bæjarmynd, bæjarrými og yfirbragð byggðar.

Stefna um landnotkun, íbúðargerðir og búsetuform

Í Landsskipulagsstefnu 2015-2026 (markmið 3.2 og gr. 3.2.1 og 3.2.2) er sett fram stefna um sjálfbært skipulag þéttbýlis og því meðal annars beint til sveitarfélaga að huga sérstaklega að samspili íbúðarbyggðar og atvinnustarfsemi, verslunar og þjónustu við skipulagsgerð og að tryggja fjölbreytt og sveigjanlegt húsnæði sem stuðli að félagslegri fjölbreytni og framboði á húsnæði fyrir alla tekjuhópa.

Áhrifasvæði Borgarlínunnar verða fyrirsjáanlega helsti vettvangur uppbyggingar íbúða og atvinnuhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu á næstu áratugum. Það er því mikilvægt að sett sé fram skýr stefna og rammur um uppbyggingu þessara svæða, bæði hvað varðar blöndun íbúðar- og atvinnuhúsnæðis, en ekki síður um samsetningu íbúðabyggðarinnar varðandi stærðir íbúða, húsaagerðir og búsetuform, meðal annars með tilliti til þess að tryggt sé húsnæði á viðráðanlegu verði.

Í vinnslutillögunni kemur fram að uppbygging Borgarlínunnar er grundvöllur áforma svæðisskipulagsins um þróun byggðar innan skilgreindra vaxtarmarka á höfuðborgarsvæðinu, með þéttingu byggðar á áhrifasvæði Borgarlínunnar. Einnig kemur fram að með tilkomu Borgarlínustöðva verði byggð þétt með fjölbreyttri starfsemi og áhersla verði lögð á blöndun byggðar á áhrifasvæði Borgarlínunnar. Nægjanlegur þéttleiki íbúa og starfa sé forsenda þess að Borgarlínan verði vel nýtt og ein lykilmeynt í ákvarðanatöku um áfangaskiptingu við uppbyggingu á Borgarlínunni. Í vinnslutillögunni er ekki sett fram bein tillaga að stefnu um blöndun húsaagerða, en þó er í umhverfismati tillögunnar (bls. 12) staðhæft að hún muni stuðla að fjölbreyttum og sveigjanlegum húsnæðiskosti á þéttingarsvæðum. Ekki er á þessu stigi að finna nánari stefnumörkun eða viðmið í svæðisskipulagstillögunni um þessar áherslur.

Skipulagsstofnun telur mikilvægt að í endanlegum skipulagstillögum svæðis- og aðalskipulagsbreytinga verði sett fram skýr sýn og áherslur um framangreind atriði, til grundvallar frekari skipulagsgerð og hönnun á einstökum svæðum.

Tilefni getur jafnframt verið til að byggja inn í stefnu svæðisskipulagsins og eftir atvikum aðalskipulagstillagnanna, tiltekin skilyrði um það hvernig heimildir til uppbyggingar virkjast í tengslum við uppbyggingu viðkomandi áfanga Borgarlínunnar.

Skipulagsstofnun telur tilefni til að í svæðisskipulagstillögunni verði sérstaklega fjallað um tengsl nýrra ákvæða við þá stefnu sem liggur fyrir í svæðisskipulaginu um landnotkun og íbúðargerðir/búsetuform, sérstaklega aðgerð 1.2.4, töflu 2 og leiðarljós 5, markmið 5.2 og aðgerð 5.2.1. Þá er einnig tilefni til að skoða samsvarandi tengingar aðalskipulagsbreytinga um Borgarlínu

og áhrifasvæði hennar við gildandi stefnu í viðkomandi aðalskipulagi um landnotkun og íbúðargerðir/búsetuform.

Umhverfismat

Í umhverfismati vinnslutillögunnar er stillt upp til skoðunar ólíkum valkostum varðandi fjölda samgönguása, legu samgönguása, staðarval stöðva og núllkost. Í ljósi þess hversu mikilvægar breytur landnotkun (fjöldi íbúða og starfa) og yfirbragð byggðar eru fyrir útfærslu og árangur stefnunnar, telur Skipulagsstofnun að einnig geti verið tilefni til að stilla upp valkostum í umhverfismatinu varðandi þau atriði.

Varðandi efnistöð í umhverfismati á bls. 11-12 í vinnslutillögunni: Þekkt er að yfirbragð byggðar eins og það birtist í mælikvarða, afstöðu bygginga, samspili ólíkrar nýtingar, útfærslu gatna og annarra bæjarrýma o.s.frv. hefur áhrif á ýmsa þætti, svo sem vinsældir hverfa, fasteignaverð, samskipti íbúa, ferðamáta og svo mætti áfram telja. Í ljósi þess hvert viðfangsefni skipulagstillagnanna er telur stofnunin að tilefni sé til að gera þáttum af þessu tagi meiri gaum í umhverfismatinu.

Vikið er að þætti ásýndar byggðar um miðja bls. 12 í umhverfismati vinnslutillögunnar. Þar segir að áhrif aukinnar uppbyggingar meðfram Borgarlínu á landslag og ásýnd byggðar verði háð útfærslu og verði metin við skipulagsvinnu á einstökum þéttingarsvæðum. Skipulagsstofnun telur þetta vera lykilatriði sem marka þurfi heildstæða stefnu um og umhverfismeta á þessu stigi. Einnig virðist hafa láðst að fjalla um áhrif á yfirbragð byggðar með tilliti til sögulegrar byggðar og verndargildis einstakra reita eða hverfishluta.

Framsetning skipulagstillagna

Eins og svæðisskipulagstillagan er sett fram nú á vinnslustigi er ekki skýrt hvernig hugmyndin er að setja fram endanlega skipulagstillögu og hvernig ný eða breytt skipulagsákvæði svæðisskipulags verða sett fram.

Í endanlegum svæðis- og aðalskipulagstillögum þarf að koma skýrt fram hvaða skipulagsákvæði breytingin felur í sér og hvar þau falla inn í gildandi skipulagsgögn, sem og hvaða ákvæði sem fyrir eru í viðkomandi skipulagsáætlun falla út eða breytast. Sem dæmi þá virðist vera ætlunin að í stað núverandi korts 2 yfir miðkjarna á bls. 31 í svæðisskipulaginu komi nýtt kort 2 sem sýnir miðkjarna og samgöngu- og þróunarás.

Beðist er velvirðingar á töfum sem orðið hafa á umsögn stofnunarinnar.


Ásdís Hlökk-Theodórsdóttir


Hafdís Hafliðadóttir

Afrit:

Hafnarfjörður, Garðabær, Kópavogur, Reykjavík, Seltjarnarnes, Mosfellsbær og Kjósarhreppur