

Reykjavíkurborg
Haraldur Sigurðsson
Borgatúni 12-14
105 Reykjavík

Reykjavík, 19. október 2023
UST202309-214/A.B.
10.04.02

Efni: Lýsing - Breyting á aðalskipulagi Reykjavíkurborgar - Sundabraut

Vísað er til erindis skipulagsfulltrúa Reykjavíkur og Skipulagsstofnunar er barst 21. september sl. þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um verkefnafrýðingu sem unnin er af Reykjavíkurborg og matsáætlun sem unnin er af Vegagerðinni vegna Sundabrautar.

Í erindinu kemur fram að Vegagerðin, í samvinnu við Reykjavíkurborg, hefur lagt fram matsáætlun vegna umhverfismats Sundabrautar. Framkvæmdinni er skipt í fjóra hluta: Hluti I: Sæbraut - Gufunes. Tveir valkostir eru til skoðunar fyrir þverun Kleppsvíkur; Sundabrá og Sundagöng. Þrír valkostir eru til skoðunar fyrir legu Sundabrautar í Gufunesi. Hluti II: Gufunes - Geldinganes. Hluti III: Geldinganes - Álfsnes. Hluti IV: Álfsnes - Kjalarnes. Tveir valkostir eru til skoðunar fyrir þverun Kollafjarðar; innri og ytri leið.

Mat á umhverfisáhrifum

Samkvæmt greinargerð eru helstu framkvæmdaþættir, sem eru taldir geta haft áhrif á umhverfið, loftslagsáhrif, hafstraumar, botndýralíf, náttúruminjar, fuglalíf, fiskar, gróðurfar, minjar, ásýnd, útivist, umferð, hljóðvist, loftgæði og öryggi.

Áhrifasvæði og friðlýst svæði

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að áhrifasvæði sé sýnt á uppdraetti og í greinargerð þar sem það er ekki einungis bundið við veglínurnar. Í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar segir: „Með líklegu áhrifasvæði framkvæmdar er átt við svæði sem ætla má að verði fyrir áhrifum vegna t.d. loft- eða hljóðmengunar, breytinga á vatnafari eða sjónrænna áhrifa.“¹

Í umfjöllun matslýsingar Vegagerðarinnar í kafla 4.4.4 segir: „Þá mun framkvæmdin einnig vera í nálægð við önnur svæði sem einnig njóta verndar eða eru friðlýst.“

Umhverfisstofnun bendir auk þess á að í 54. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd segir: „Ef starfsemi eða framkvæmdir utan friðlýsts svæðis, sem leyfisskyldar eru samkvæmt öðrum lögum, geta haft áhrif á verndargildi friðlýsta svæðisins skal taka mið af því við ákvörðun um

¹ https://www.skipulag.is/media/pdf-skjol/MAU_LEIDBEININGAR_desember2005_UPPFAERT_MARS_2012.pdf

veitingu leyfis. Leita skal umsagnar Umhverfisstofnunar áður en leyfi er veitt. Setja má skilyrði til að koma í veg fyrir skaða af starfseminni eða framkvæmdunum á hinu friðlýsta svæði.”²

Því er mikilvægt í samræmi við ofangreind ákvæði að framkvæmdin rýri ekki verndargildi friðlýstra svæða.

Umhverfisstofnun bendir á að Blikastaðakró-Leiruvogur var friðlýst sem friðland 2022 og er svæðið mikilvægur viðkomustaður farfugla, einkum vaðfugla og fóstur ríkulegt fuglalíf allt árið um kring, þ. á m. ábyrgðartegundir fugla. Svæðið er einnig viðkomustaður landsela.³

Mikilvæg fuglasvæði

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að fjallað sé um þau mikilvægu fuglasvæði sem framkvæmdin mun hafa áhrif á og vill Umhverfisstofnun benda á kortasjá⁴ Náttúruminjastofnunar Íslands (NÍ) hvað það varðar.

Umhverfisstofnun bendir einnig á mikilvægi þess að farleiðir fugla sé kortlagðar í samráði við NÍ og það metið hver áhrif umferðar bíla muni hafa á farleiðir fugla.

Friðlýstar plöntur

Í greinargerðum verklýsingar og matslýsingar kemur fram að skoða eigi vistgerðir á framkvæmdarsvæðinu. Umhverfisstofnun vill vekja athygli á auglýsingu nr. 1385/2021 um friðun æðplantna, mosa og fléttna. Í 57. gr. náttúruverndarlaga er fjallað um réttaráhrif friðunar. Þar kemur meðal annars fram að öllum er skylt að sýna sérstaka aðgæslu og forðast að raska svæðum þar sem friðað vistkerfi eða friðaða vistgerð er að finna, skaða friðaðar tegundir eða raska búsvæðum þeirra. Markmið friðunarinnar er að vernda og viðhalda fágætum æðplöntum, mosum og fléttum og náttúrulegu gróðurfari og varðveita líffræðilega fjölbreytni í náttúru landsins. Forsendur fyrir friðun æðplantna eru hversu sjaldgæfar þær eru, takmörkuð útbreiðsla þeirra er, fáir vaxtarstaðir, mikilvægi þeirra fyrir líffræðilega fjölbreytni landsins og staða þeirra á valista íslenskra planta.

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að framkvæmdin sé í samræmi við ákvæði ofangreindrar auglýsingar.

Mengaður jarðvegur

Lagðir hafa verið fram valkostir þar sem fyrirhugað er að hluti Sundabrautar liggja um aflagðan urðunarstað höfuðborgarsvæðisins í Gufunesi. Urðunarstaðurinn var aflagður að mestu um 1990 og að fullu árið 2001. Varlega áætlað voru urðuð um 5 milljón m³ af óflokkuðum úrgangi, þ.m.t. spilliefnum, á urðunarstaðnum.

Umhverfisstofnun bendir á að haugar sem þessir eru viðkvæmir fyrir hvers konar röskun sem truflar jafnvægi haugsins og getur haft í för með sér ýmiss konar hættur, s.s. gasmengun, mengun grunn- og yfirborðsvatns ásamt sprengihættu. Þeir valkostir, sem lagðir eru fram, fela allir í sér einhvers konar röskun á haugnum, hvort sem um er að ræða Sundabraut sjálfa eða tengiveg við Hallsveg. Skiptir engu hvort röskunin feli í sér fergingu eða rof á haugnum,

² <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2013060.html>

³ <https://ust.is/nattura/naturuverndarsvaedi/fridlyst-svaedi/sudvesturland/blikastadakro-leiruvogur/>

⁴ <https://vistgerdakort.ni.is/>

hvort tveggja raskar jafnvægi hans. Miðað við framlagðar hugmyndir um legu Sundabrautar sér Umhverfisstofnun ekki hvernig framkvæmdaraðilar hafa hugsað sér að komast hjá því að rjúfa hauginn.

Umhverfisstofnun bendir á að ekki er fullnægjandi þekking á því hvað var urðað á urðunarstaðnum í Gufunesi, annað en að þangað fór allur úrgangur óflokkaður í áratugi. Að mati Umhverfisstofnunar krefst aðgerð eins og bygging Sundabrautar um aflagðan urðunarstað umfangsmikilla rannsókna á áhrifum framkvæmdarinnar á urðunarstaðinn og mikilvægt að þeir aðilar sem komi að slíkum rannsóknum hafi mikla þekkingu og reynslu af slíkum rannsóknum og framkvæmdum. Þá mun öll vinna á svæðinu vera áhættusöm fyrir umhverfið og ekki síður fyrir heilsu þeirra sem þar vinna, íbúa í nærliggjandi hverfum og framkvæmdaraðila.

Úrgangurinn, sem urðaður var á urðunarstaðnum í Gufunesi, fór þangað inn óflokkaður og því ekki hægt að tryggja að það sem grafið yrði upp og þyrfti að fjarlægja væri ekki spilliefni. Fari svo að haugnum verði raskað þannig að flytja þurfi úrgang af staðnum, t.d. til hreinsunar eða urðunar, þá hefur enginn urðunarstaður í landinu heimild til móttöku á þessum úrgangi, þá er enginn staður er á landinu með leyfi til hreinsunar á menguðum jarðvegi. Ef eitthvað af þessum úrgangi væri brennanlegur þá er til staðar brennslustöð í landinu en erfitt getur reynst að flokka þennan úrgang til brennslu.

Sé ætlunin að rjúfa hauginn er það mat Umhverfisstofnunar að um hreinsunaraðgerð sé að ræða sem er starfsleyfis skyld starfsemi, sbr. lög nr. 7/1998. Að auki gætu allar framkvæmdir og aðgerðir, sem fela í sér rask urðunarstaðarins, fallið undir lög nr. 55/2012 um umhverfisábyrgð enda mat stofnunarinnar að þá sé um að ræða yfirvofandi hættu á tjóni sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna. Þessi lög gilda um rannsóknir og úrbætur vegna umhverfistjóns og rannsóknir og ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi hættu á umhverfistjóni og kostnað sem af því leiðir.

Umhverfisstofnun bendir á að undir umhverfistjón skv. lögum nr. 55/2012 fellur m.a. tjón á vatni sbr. 2. tl. 3. gr. , þ.e. tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á vistfræðilegt ástand og vistmegin vatns, kemur í veg fyrir gott efnafræðilegt ástand vatns eða breytir magnstöðu grunnvatns, samkvæmt skilgreiningum í lögum um stjórn vatnamála og reglugerðum settum samkvæmt þeim lögum. Einnig fellur undir umhverfistjón, tjón á landi sbr. 3. tl. 3. gr., þ.e. hvers kyns mengun á landi sem veldur umtalsverðri hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna vegna efna eða lífvera sem með beinum eða óbeinum hætti berast á yfirborð lands eða í jarðveg eða berggrunn. Að auki skal flokka umhverfistjón sem verulegt tjón ef sannað er að það hafi áhrif á heilsufar manna sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna.

Umhverfisstofnun bendir á að ósamræmis gætir í umfjöllun um hættu af vegagerð um haugana í kafla 3.3.7. Annars vegar kemur fram að hugsanlega eigi að sneiða ofan í urðunarstaðinn og hins vegar að kappkostað verði að grafa ekkert ofan í hann.

Umhverfisstofnun telur að lagning Sundabrautar ofan á Gufuneshaugunum geti leitt af sér margháttað vandræði, t.d. vegna óstöðugs undirlags rotnandi úrgangs með gasmyndun.

Áhrif á urðunarstaðina

Umhverfisstofnun kallar eftir meiri umfjöllun um áhrif á urðunarstaðina tvo (Gufunes og Álfsnes), allt rask og framkvæmdir (ferging) við sorphauga geta valdið losun á mengandi efnum og því skal mæla forgangsefni úti í sjó við haugana áður en framkvæmdir hefjast og á eftir til að fylgjast með losun út í umhverfið. Umhverfisgæðakröfur fyrir forgangsefni eru settar fram í reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns (listi III í viðauka). Samkvæmt lögum um stjórn vatnamála er nóg að eitt forgangsefni sé yfir ársmeðaltali til að vatnshlot flokkist í slæmt efnafræðilegt ástand.

Vatnamál

Á bls. 50 og 52 matslýsingar Vegagerðarinnar kemur fram að vatnaáætlun eigi að vera til viðmiðunar í mati (horft til) sem er ekki rétt heldur **eiga allar framkvæmdir og skipulagsáætlanir að vera í samræmi við stefnumörkun um vatnsvernd í vatnaáætlun og lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála.**

Það þýðir að einn af umhverfispáttunum sem skoða þarf í umhverfismatinu er **áhrif á vatn**. Í umhverfismati þarf að leggja mat á það hvort framkvæmdin verði til þess að umhverfismarkmið vatnshlotanna náist ekki. Umhverfisstofnun vinnur nú að því að gera leiðbeiningar fyrir slíkt áhrifamat og hvetur framkvæmdaraðila til að hafa samband og fá frekari leiðbeiningar.

Öll strandsjávarhlot eiga að vera í a.m.k. góðu vistfræðilegu og góðu efnafræðilegu ástandi. Nái vatnshlot ekki umhverfismarkmiðum skal fara í aðgerðir til að draga úr álagi, leggja til mótvægisáðgerðir eða breytingar á framkvæmd til að tryggja gott ástand vatns.

Framkvæmdin mun hafa áhrif á eftirfarandi strandsjávarhlot:

- Innri Sund- Elliðaárvogur- Grafarvogur 104-1303-C
- Straumsvík- Kjalarnes 104-1391-C
- Blikastaðakró- Leirárvogur 104-1304-C

Umrædd vatnshlot hafa ekki verið ástandsflokkuð, þ.e. að vistfræðilegt og eðlisefnafræðilegt ástand vatnshlotanna er ekki þekkt og því þarf að gera áhrifamat sem innifelur m.a.:

- Álag vegna framkvæmdarinnar/starfseminnar og hvernig hún hefur áhrif á gæðapætti sem eru notaðir til að ástandsmeta vatnshlot. Ef greint er líklegt álag á gæðapættina vegna framkvæmdar/starfsemi, þarf að gera sérstaklega grein fyrir þeim tengslum og umfangi áhrifanna.
- Mótvægisáðgerðir, sem notaðar eru til að koma í veg fyrir, draga úr eða bæta fyrir neikvæð umhverfisáhrif framkvæmdar og starfsemi.
- Samlegðaráhrifum allrar starfsemi (núverandi og fyrirhugaðri) sem hafa eða geta haft áhrif á vatnshlot.

Gæðapættirnir, sem skilgreindir hafa verið fyrir strandsjó, eru níturat, fosfat, blaðgræna, hryggleysingjar á mjúkum botni, botnþörungur á hörðum botni og forgangsefnaþælingar, auk fiska til stuðnings mati. Einnig eru vatnsformfræðilegir gæðapættir, s.s. straumhraði,

dýpi, botngerð, sjávarstraumar og sjávarföll, set og setflutningar sem þveranir, vegir og aðrar framkvæmdir geta haft áhrif á.

Umhverfisstofnun bendir á að ef áhrifamatið leiðir í ljós hnignun eða mögulega hnignun skv. 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála þarf framkvæmdaraðili að sækja um heimild til stofnunarinnar til breytingar á vatnshloti.

Landfyllingar og varp efna í hafið

Umhverfisstofnun minnir á að samkvæmt lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda þarf leyfi stofnunarinnar til að varpa dýpkunarefni í hafið. Stofnunin vekur jafnframt athygli á að opin landfylling, þ.e. nýmyndun lands, sem yfirleitt er varin að hluta með varnargörðum og efni liggur á hafsbotni að nokkru leyti óvarið fyrir straumum og lífríki, telst vera varp í hafið í skilningi laganna, sbr. leiðbeinandi reglur um meðferð dýpkunarefnis.

Umhverfisstofnun bendir á að ef gert er ráð fyrir opinni landfyllingu er þá um að ræða varp í hafið samkvæmt 9. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Umhverfisstofnun vekur athygli á að skv. OSPAR samningnum um verndun hafrýmis Norðaustur Atlantshafsins og 9. gr. laganna er varp efna og hluta í hafið óheimilt.

Því þarf leyfi Umhverfisstofnunar fyrir varpi í hafið ef um er að ræða opna landfyllingu.

Umhverfisstofnun getur, að fenginni umsögn Hafrannsóknastofnunar, veitt leyfi til að eftirtöldum efnum og hlutum sé varpað í hafið:

- a. dýpkunarefnum,
- b. náttúrulegum, óvirkum efnum, þ.e. föstum jarðefnum sem ekki hafa verið unnin efnafræðilega og samsett eru úr efnum sem ólíklegt er að losni út í hafsvæðið,
- c. fiskúrgangi frá fiskverkunarstöðvum í landi, enda standi sérstaklega á.

Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að með umsókn um varp í hafið þurfa að berast stofnuninni upplýsingar samkvæmt viðauka I við leiðbeinandi reglur um meðferð dýpkunarefnis.

Loftgæði

Loftgæði á framkvæmdartíma

Umhverfisstofnun bendir á að við stórar jarðvegsframkvæmdir getur uppþyrlun jarðvegsryks verið veruleg og haft talsvert mikil áhrif í nærliggjandi íbúðarhverfum. Þar er bæði um að ræða verulega neikvæð áhrif á loftgæði sem geta haft neikvæð heilsufarsleg áhrif en einnig ýmis óþægindi, eins og t.d. óhreinindi á bílum og mannvirkjum. Jarðvegsryk getur jafnvel verið sá þáttur sem hefur einna mestu umhverfisáhrif á nærumhverfið og því nauðsynlegt að leita allra leiða til að lágmarka þá mengun. Með tiltölulega ódýrum mótvægisáðgerðum er hægt að draga verulega úr rykmengun frá jarðvegsframkvæmdum. Þær mótvægisáðgerðir felast m.a. í því að rykbinda akstursleiðir á framkvæmdasvæðum, rykbinda efnishauga til að lágmarka fok úr þeim og nota vatnsúða til að draga úr ryki frá efnisvinnslu.

Endanlegt leiðarval hefur ekki enn verið ákveðið en ef farið verður yfir gamla urðunarstaðinn eða fyrrum athafnasvæði áburðarverksmiðjunnar er enn meiri ástæða til að huga að þessum þætti því þá er hætta á uppþylun mengaðs jarðvegs.

Við svo stóra framkvæmd í nágrenni íbúðasvæða telur Umhverfisstofnun æskilegt að vakta rykmengun með bæði svifryksmælum og fallryksmælum meðan á framkvæmdum stendur.

Loftgæði þegar Sundabraut er fullbyggð

Í greinargerð matslýsingar Vegargerðarinnar kemur fram að mat á lífsgæðum verður byggt á fyrirliggjandi gögnum, s.s. mælingum Umhverfisstofnunar á loftgæðum við gatnamót Grensásvegur og Miklubrautar. Umhverfisstofnun telur það ágætt að gögnin séu nýtt við matsvinnuna.

Hins vegar telur Umhverfisstofnun nauðsynlegt að einnig sé unnið dreifilíkan sem sýni ársmeðaltal mengunarefna í fyrirhuguðum íbúðarsvæðum í nágrenni vegarins. Æskilegt er að reikna styrk NO₂ og svifryks (PM₁₀ og PM_{2,5}) á þessum svæðum, bæði ársmeðaltal og hugsanlegan fjölda skipta á ári yfir mörkum. Umhverfisstofnun bendir á að til að fá marktæk gildi fyrir svifryk er ekki nægjanlegt að reikna eingöngu svifryk sem kemur frá útblæstri bíla heldur þarf einnig að taka með í útreikningana slit á götum og ryk frá vegyfirborði.

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að loftmengun á svæðinu fari ekki yfir viðmiðunarmörk, sbr. viðauka I reglugerðar nr. 920/2016 um brennisteinsdíoxíð, köfnunarefnisdíoxíð og köfnunarefnisoxíð, bensen, kolsýring, svifryk og blý í andrúmsloftinu og styrk ósons við yfirborð jarðar.

Umhverfisstofnun vill hvetja framkvæmdaraðila að meta hvort eigi að skoða óbein áhrif og samlegðaráhrif með öðrum framkvæmdum/starfsemi á svæðunum, t.d. skipa í höfnum.

Auk þess er nauðsynlegt að meta áhrif framkvæmdarinnar á loftgæði innan íbúðarhverfanna ef gert er ráð fyrir aukinni umferð innan þeirra og því mikilvægt að afmörkun framkvæmdasvæðisins sé víð.

Auk þess vill stofnunin benda á áætlun stjórnvalda um loftgæði sem nefnist *Hreint loft til framtíðar - áætlun um loftgæði á Íslandi 2018-2029* þar sem markmiðið er að stuðla að loftgæðum og heilnæmu umhverfi.

Áætlunin, sem gefin var út árið 2017, hefur það að meginmarkmiði „að stuðla að loftgæðum og heilnæmu umhverfi“ en leiðarljós er: „að almenningur á Íslandi búi við hreint og heilnæmt andrúmsloft og að komandi kynslóðir megi njóta sömu eða betri loftgæða og þær sem nú byggja landið“.

Hávaði

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að hávaði verði metinn bæði á framkvæmdartíma og á rekstartíma. Einnig er ekki nóg að skoða áhrif af framkvæmdarsvæðinu sjálfu heldur hver eru afleidd áhrif verkefnisins á aðliggjandi íbúðarhverfa. Ein matsspurning Reykjavíkurborgar, þar sem fjallað er um heilsu og öryggi, segir: „*Hverjar eru helstu breytingar á hljóðvist og loftgæðum á áhrifasvæði Sundabrautar; í aðliggjandi hverfum og almennt vegna breytts umferðarflæðis?*“

Efnistaka - efnislosun

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að fjallað sé með ítarlegum hætti um efnistökusvæði vegna vegaf framkvæmda og efnislosun efna vegna jarðgangagerðar. Því þarf að mati stofnunarinnar að koma fram hversu mikið efni þarf við framkvæmdirnar og hvaðan efnið á að koma. Einnig þarf að koma fram hversu mikið efni mun myndast við jarðgangagerð og hvar því efni verður komið fyrir.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að gera grein fyrir efnisþörf vegna framkvæmda (á bæði við laust efni og grjót). Ef efnistaka verður á landi utan borgarmarka Reykjavíkur telur Umhverfisstofnun nauðsynlegt að fjallað verði um áhrif svo mikilla efnisflutninga innan borgarmarkanna, enda hljóti efnisflutningar á núverandi vegakerfi að hafa töluverð umhverfisáhrif í för með sér.

Umhverfisstofnun vill benda á að miðað við fyrirhugaða legu Sundabrautar gæti efnistaka í Geldinganesi hentað vel og ætti að skoða sem valkostur. Umhverfisstofnun bendir einnig á að gerð verði ítarleg grein fyrir nýtingu og haugsetningu efnis sem til fellur vegna jarðganga.

Skipulagsmál - Samgöngur

Í greinargerð matslýsingar Vegagerðarinnar segir að markmið verkefnisins sé að auka sveigjanleika stofnvegakerfisins með dreifingu umferðar á fleiri leiðir og létta á umferðarþunga af öðrum vegum, s.s. Höfðabakka um Gullinbrú, Ártúnsbrekku og Vesturlandsvegi í Mosfellsbæ. Auk þess segir að markmiðið sé að bæta samfélagslegan ábata með minni akstri, útblæstri og mengun og styttri ferðatíma vegfaranda vegna styttri leiða til og frá höfuðborgarsvæðinu og innan þess.

Umhverfisstofnun bendir á að samgöngumál eru einungis einn af fjölmörgum þáttum borgarskipulags og því mikilvægt að horfa á skipulagsmálin heildstætt á höfuðborgarsvæðinu og í stærra samhengi til að ná markmiðum verkefnisins. Samkvæmt umferðarspám er gert ráð fyrir að umferð muni aukast á næstu áratugum, því þarf að skoða í verkefninu hvort framkvæmdin muni auka og dreifa bílaumferð sem muni auka mengun, m.a. í formi hávaða og svifryks.

Fjallað er um ofangreinda þætti á bls. 13 í verkefnalýsingu Reykjavíkurborgar, undir umhverfisþættinum byggðarþróun, en viðmiðin ná einungis til Reykjavíkur.

Umhverfisstofnun leggur ríka áherslu á að hugað sé að umhverfisvænum samgöngum og sjálfbæru borgarskipulagi til að ná markmiðum verkefnisins.

Virðingarfyllt,

Axel Benediktsson

sérfræðingur

Sverrir Aðalsteinn Jónsson

teymisstjóri