

Skipulagsstofnun
Jón Smári Jónsson
Borgartún 7b, 105 Reykjavík

Reykjavík, 6. nóvember 2024
UST202410-085/E.S.F.
10.05.00

Efni: Mat á umhverfisáhrifum - Matsskyldufyrirspurn - Hringvegur um Hornafjörð - Breyting á tengingum

Vísað er til erindis Skipulagsstofnunar dags. 9. október sl. þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um hvort og á hvaða forsendum ofangreind framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum.

Framkvæmdarlýsing

Framkvæmdin felst í breytingu á tengingum við nýjan Hringveg um Hornafjörð. Breytingin felst í því að útbúa hringtorg sem er annars vegar vegtenging Hafnar við Hringveginn og hins vegar tenging við Nesjahverfið og sveitina til norðurs.

Verndarsvæði

Umhverfisstofnun bendir á að innan framkvæmdasvæðisins er lítt raskað votlendi, sjávarfitjar og leirur sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt a. lið 1. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Í framkvæmdalýsingunni kemur einnig fram að vegtengingarnar liggja um svæði sem flokkast sem aðrar náttúruminjar. Um er að ræða svæði nr. 629, Skarðsfjörð, en um það segir í Náttúruminjaskrá: *Skarðsfjörður, Hornafjarðarbæ (áður Nesjahr. og Höfn), A-Skaftafellssýslu. (1) Fjörur, grunnsævi, eyjar og sker í Skarðsfirði öllum, ásamt Álaugarey. (2) Lífauðugar leirur og grunnsævi með miklu fuglalífi. Álaugarey er jarðfræðilega sérstæð.*¹

Í 61. gr. laganna er kveðið á um sérstaka vernd þeirra vistkerfa og jarðminja sem taldar eru upp í 1. mgr. og 2. mgr. sama ákvæðis. Samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins ber að forðast röskun þeirra náttúrufyrirbæra, sem undir greinina falla, nema brýna nauðsyn beri til og ljóst að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Í greinargerð með frumvarpi til laga um náttúruvernd er með orðalaginu „brýn nauðsyn“ lögð áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir.

Fram kemur að óhjákvæmilegt sé að raska vistgerðum sem njóta sérstakrar verndar til að tryggja bætt umferðaröryggi en hversu mikil sú röskun verður er háð því hvaða kostur verður fyrir valinu. Umhverfisstofnun bendir á að þar sem tillagan gerir ráð fyrir röskun á náttúrufyrirbærunum þurfi að rökstyðja þá ákvörðun.

Stofnunin bendir á að skylt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, vegna allra framkvæmda sem fela í sér röskun á svæðum sem njóta sérstakrar verndar, sbr.

¹ <https://ust.is/nattura/natturuverndarsvaedi/natturuminjaskra/austurland/>

skipulagslög og lög um mannvirki. Á þetta að tryggja að tekið sé til ítarlegrar skoðunar hvort framangreint skilyrði sé uppfyllt. Við mat á leyfisumsókn ber að veita saman mikilvægi náttúruvænna sem í húfi eru og hagsmunum af fyrirhugaðri framkvæmd.

Við matið skal litið til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, auk þess sem tekið skal mið af mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi, sbr. 3. og 4. mgr. 61. gr. laganna.

Ákveði leyfisveitandi að veita leyfi þrátt fyrir framangreint skal hann, með vísan í 5. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga, rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega og gera grein fyrir öðrum kostum sem skoðaðir hafa verið sem mögulegir valkostir við útfærslu framkvæmdarinnar og ástæðum þess að þeir urðu ekki fyrir valinu.

Einnig skal gera grein fyrir fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum, sem og mögulegri endurheimt náttúruverðmæta þegar það á við.

Þá skal afrit af útgefnu leyfi sent Umhverfisstofnun, sbr. 6. mgr. ákvæðisins. Þess má einnig geta að leyfisveitanda er heimilt, skv. 5. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga, að binda leyfi þeim skilyrðum sem eru nauðsynleg til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúruvænna sem verða fyrir rökun. Umhverfisstofnunar telur mikilvægt að lágmarka svæði sem er raskað.

Votlendi

Í greinargerð kemur fram að nýjar vegtengingar munu liggja um votlendi og raska því að hluta til. Auk þess kemur fram að þar sem vegur liggur um votlendi getur staða grunnvatns breyst. Mikilvægt er að draga úr þeim áhrifum eins og kostur er. Umhverfisstofnun telur jákvætt að settur sé fljótandi vegur og forðast sé að grafa nýja skurði og rásir. Auk þess telur Umhverfisstofnun mikilvægt að setja ræsi eða pípur í alla farvegi, skurði og lægðir þar sem vatn hefur runnið til að líkja sem best eftir náttúrulegu flæði, takmarka mun á vatnsþrýstingi ofan og neðan við veg og þannig takmarka áhrif á grunnvatnsstöðu.

Umhverfisstofnun bendir á að samkvæmt kafla 2. Viðauka III, reglugerðar nr. 535/2011 um flokkun vatnshlota, eiginleika þeirra, álagsgreiningu og vöktun má hæð grunnvatnsborðsins ekki verða fyrir breytingum af mannavöldum sem gætu haft í för með sér umtalsvert tjón á landvistkerfum sem eru háð grunnvatnshlotinu beint. Ef talið er að breytingar á magnstöðu grunnvatns geti haft neikvæð áhrif á votlendisvistkerfi svæðisins þarf að meta þá hættu.

Umhverfisstofnun bendir einnig á að votlendi hefur margvíslegt gildi og má skipta mikilvægi þess í þrjá flokka.

- Vatnsfræðilegt gildi: Í miklum rigningum taka votlendissvæði til sín vatn en miðla því frá sér í þurrkatíð. Þannig viðhalda votlendissvæði jöfnu rennsli í ám og lækjum sem er mikilvægt fyrir þær lífverur sem þar búa.
- Næringarfræðilegt gildi: Mýrar geyma verulegt magn kolefna sem verða til við niðurbrot jurtalesa. Breytingar á t.d. hitastigi og vatnsborði mýra geta valdið aukinni losun kolefnis sem getur haft áhrif á heimsvísu.

- Vistfræðilegt gildi: Votlendi er mikilvægt búsvæði fugla og plantna og fjölmargar tegundir byggja tilvist sína á því. Votlendi getur þannig aukið verulega líffræðilega fjölbreytni viðkomandi landsvæðis.

Umhverfisstofnun telur það jákvætt að hugað sé að endurheimt votlendis sem hluta af mótvægisáðgerð, en bendir á mikilvægi þess að það komi fram í greinargerð hvaða svæði muni verða fyrir valinu til endurheimtar. Umhverfisstofnun leggur áherslu á að ofangreindar mótvægisáðgerðir verði notaðar til að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á vatnshlot.

Vistgerðir og fuglalíf

Innan framkvæmdasvæðisins eru margar vistgerðir með hafa ýmist mjög hátt eða hátt verndargildi og eru á lista Bernarsamningsins frá 2014 yfir vistgerðir sem þarfnast verndar, þ.e.a.s. gulstararflóavist, starungsmýrarvist, grasmóavist, língresis- og vingulsvist og sjávarfitjungsvist.

Allar þessar vistgerðir nema sjávarfitjungsvist eru gæddar ríkulegu fuglalífi og dæmi um helstu varpfugla eru jaðrakan, stelkur, spói, lóuþræll og óðinshani en það eru allt ábyrgðategundir Íslands. Miðað er við að 20% af Evrópustofni viðkomandi tegundar nýti Ísland til varps eða komi hér við á ferðum sínum til þess að kallast ábyrgðategund.²

Sjávarfitjungsvist, gulstararfitjavist og leirur sem eru innan framkvæmdasvæðisins eru meðal mikilvægustu fæðuöflunarsvæða fyrir and- og vaðfugla. Leirur eru einnig á lista Bernarsamningsins frá 2014 yfir vistgerðir sem þarfnast verndar en verndargildi þeirra ræðst af leirugerð. Lífsskilyrði á leirum geta gjörbreyst ef breyting verður á vatnsskiptum en slíkt getur gerst bæði vegna athafna manna eins og t.d. veglagningu eða af náttúrulegum orsökum.³ Í framkvæmdartilkynningunni kemur fram að nokkur óvissa virðist vera varðandi nákvæma afmörkun vistgerða. Gulstararfitjavist hefur mjög hátt verndargildi og er mjög sjaldgæf á landsvísu. Allir valkostir fara um þá vistgerð og báðar hringtorgarlausnir í svipuðu flatarmáli. Umhverfisstofnun leggur áherslu á að heildarumfangi á raski verði haldið í lágmarki.

Áhrif á vatn

Fram kemur í tilkynningunni að fyrirhugað framkvæmdasvæði er innan grunnvatnshlotsins Austfirðir (102-292-G) og yfirborðsvatnshlotsins Skarðsfjörður (103-56-T), sem flokkast sem árósavatn.

Fyrir allar framkvæmdir sem geta haft áhrif á vatn þarf að vinna áhrifamat í samræmi við lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og í samræmi við markmið vatnaáætlunar 2022-2027.⁴ Þar kemur fram að öll vatnshlot eiga að uppfylla þau umhverfismarkmið sem sett hafa verið fyrir þau. Markmiðin eru lagalega bindandi og má ástandi vatnshlota ekki hnigna, hvorki tímabundið né varanlega.

² <https://www.ni.is/is/midlun/natturuminjaskra/forgangstegundir-fugla>

³ <https://www.ni.is/is/grodur/vistgerdir/fjara/leirur>

⁴ [Vatnaáætlun Íslands 2022-2027](#)

Umhverfismarkmið grunnvatnshlotsins eru að hafa góða magnstöðu og gott efnafræðilegt ástand, bæði magnstaðan og efnafræðilega ástand þess er óþekkt eins og er. Umhverfismarkmið yfirborðsvatnshlotsins eru að hafa að minnsta kosti mjög gott vistfræðilegt ástand og gott efnafræðilegt ástand. Efnafræðilegt ástand þess er hins vegar óþekkt og það hefur ekki verið flokkað út frá vistfræðilegu ástandi. Fyrirhugaðar framkvæmdir geta haft áhrif á líffræðilega, eðlisefnafræðilega og vatnsformfræðilega gæðapætti og er því mikilvægt að meta framkvæmdina út frá m.a. þeim þáttum.

Áður en hægt er að veita leyfi fyrir framkvæmdinni þarf að liggja fyrir mat á áhrifum hennar á vatnshlotin. Í tilfalli grunnvatnshlotsins þarf að meta áhrif á þá gæðapætti sem skilgreindir hafa verið til ástandsflökkunar grunnvatns (sjá kafla 3.1 í [vatnaáætlun](#)). Gæðapættir fyrir árósvatnshlot hafa ekki enn verið skilgreindir og því þarf að meta hvaða gæðapættir eru viðeigandi hverju sinni, m.t.t. eðlis vatnshlotsins, svo sem seltu. Sem viðmið má nota þá almennu matsþætti sem settir eru fram í kafla 1, viðauka III, reglugerðar nr. 535/2011 um flokkun vatnshlota, eiginleika þeirra, álagsgreiningu og vöktun. Umhverfisstofnun bendir framkvæmdaraðila á að hafa samband við Hafrannsóknastofnun sem hefur sérþekkingu á mati á gæðapáttum vatnshlota og getur aðstoðað við mat á áhrifum framkvæmda á árósvatnshlot. Með matinu er ætlunin að kanna hvort framkvæmdin geti valdið því að umhverfismarkmið sem sett hafa verið fyrir vatnshlotin náist ekki. Æskilegt er að áhrifamat á vatnshlot sé gert sem fyrst þegar undirbúningur framkvæmda hefst og sé því hluti af skipulagsferli og umhverfismatsferli. Áhrifamatið þarf að liggja fyrir áður en leyfisvinnsla hefst en leyfisveitendur skulu taka afstöðu til matsins við leyfisvinnslu.

Í áhrifamatinu þurfa að vera upplýsingar um:

- Vatnshlotin sem um ræðir (nafn og númer), ástand þeirra, núverandi álag og umhverfismarkmið.
- Áhrif vegna framkvæmdarinnar og hvernig hún hefur áhrif á þá gæðapætti sem notaðir eru til að ástandsmeta vatnshlotin. Athuga skal að ekki er alltaf nauðsynlegt að gera ítarlegt mat á áhrifum á alla gæðapætti. Í sumum tilvikum eiga ákveðnir gæðapættir ekki við en þá þarf að færa rök fyrir því. Ef greind eru líkleg neikvæð áhrif á gæðapættina vegna framkvæmdarinnar þarf að gera sérstaklega grein fyrir þeim tengslum og umfangi áhrifanna. Hafa þarf í huga bæði bein og óbein áhrif.
- Hvort hætta sé á því að umhverfismarkmið vatnshlotanna náist ekki vegna framkvæmdanna.
- Hugsanlegar mótvægisaðgerðir til að koma í veg fyrir neikvæð áhrif.

Ef áhrifamatið leiðir í ljós að ástand vatnshlots gæti mögulega versnað vegna framkvæmdarinnar getur framkvæmdaraðili, að uppfylltum skilyrðum 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála, óskað eftir heimild Umhverfisstofnunar til breytingar á vatnshloti.

Samstarfssamningur

Í greinargerð er tekið fram að Vegagerðin og Umhverfisstofnun hafa gert með sér samstarfssamning hvað varðar útfærslu á frágangi framkvæmdarsvæða. Stofnunin vill benda á að þessi samningur rennur út 31. desember 2024 og verður því ekki lengur í gildi þegar framkvæmdin á sér stað. Ekki liggur fyrir á þessum tímapunkti hvort samningurinn verður endurnýjaður eða ekki en ljóst er að Umhverfisstofnun verður ekki til í núverandi mynd eftir lok árs 2024.

Frágangur

Í greinargerð kemur fram að mótvægisáðgerðir felist einkum í vönduðum frágangi þeirra svæða sem verði raskað við vegagerðina. Umhverfisstofnun vill benda á það að í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda kemur fram að það *geti ekki talist til mótvægisáðgerða að fara að lögum eða viðhafa að öðru leyti sjálfsögð vinnubrögð við framkvæmdir, t.d. haga frágangi efnistökusvæða samkvæmt lögum um náttúruvernd eða forðast jarðrask við framkvæmdir eins og kostur er.*⁵

Niðurstaða/Niðurlag

Umhverfisstofnun telur að umfjöllun í greinargerð um möguleg umhverfisáhrif sem framkvæmdin getur valdið hafið verið fullnægjandi og sé því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Virðingarfyllt,

Edda Sigríður Freysteinsdóttir

sérfræðingur

Sverrir Aðalsteinn Jónsson

teymisstjóri

⁵ https://www.skipulag.is/media/umhverfismat/leidbeiningar_um_mat_a_umhverfisahrifum_framkvaemda.pdf