

Hringvegur um Hornafjörð - breyting á tengingum, Sveitafélagið Hornafjörður Ákvörðun um matsskyldu

1 Inngangur

Þann 4. október 2024 barst Skipulagsstofnun tilkynning frá Vegagerðinni um breytingar á veltengingum við hringveginn um Hornafjörð, samkvæmt 19. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. lið 10.08 og 13.02 í 1. viðauka laganna.

Skipulagsstofnun leitaði umsagna Sveitarfélagsins Hornafjarðar, Heilbrigðiseftirlits Austurlands, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar og Umhverfisstofnunar.

2 Gögn lögð fram

Tilkynning til Skipulagsstofnunar: Hringvegur um Hornafjörð – Breyting á tengingum. Matsskyldufyrirspurn. Vegagerðin – VSÓ ráðgjöf. Október 2024.

Umsagnir um tilkynninguna bárust frá:

- Sveitarfélaginu Hornafirði dags. 4. nóvember 2024,
- Náttúrufræðistofnun dags. 7. nóvember 2024,
- Minjastofnun Íslands dags. 12. nóvember 2024,
- Umhverfisstofnun dags. 6. nóvember 2024,

Ekki barst umsögn frá Heilbrigðiseftirliti Austurlands.

Frekari upplýsingar bárust frá framkvæmdaraðila dags. 15 og 26. nóvember 2024.

3 Fyrirhuguð framkvæmd

Framkvæmdir eru í gangi við Hringveg um Hornafjörð. Í tengslum við framkvæmdina áformar Vegagerðin breytingu á veltengingum við nýjan Hringveg um Hornafjörð. Breytingin felst í því að breyta legu vega og útbúa hringtorg sem sé annars vegar veltenging Hafnar við Hringveginn og hins vegar tenging við Nesjahverfið og sveitina til norðurs. Heildarefnisþörf framkvæmda við Hringveg um Hornafjörð er hátt í 1.000.000 m³ og er lítil sem enginn munur á milli valkosta veltenginga með tilliti til efnisparfar. Efni verður sótt í þær námur sem hafa verið skilgreindar í fyrra umhverfismati framkvæmdar og í útgáfu framkvæmdaleyfa.

4 Umhverfisáhrif

Hér er fjallað um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar eins og þeim er lýst í framlögðum gögnum Vegagerðarinnar og umsögnum umsagnaraðila.



Áhrif á vistgerðir og fugla

Í greinargerð framkvæmdaraðila kemur fram að skv. vistgerðakorti Náttúrufræðistofnunar fara báðir valkostir um vistgerðirnar gulstararflóavist, grasmóavist, sjávarfitjungsvist og Língresis- og vingulsvist. Allar þessar vistgerðir hafa hátt eða mjög hátt verndargildi og eru á lista Bernarsamningsins frá 2014 yfir vistgerðir sem þarfnast verndar. Báðir valkostir koma til með að raska vistkerfum sem njóta sérstakrar verndar en að mati Vegagerðarinnar er óhjákvæmilegt að raska ofangreindum vistkerfum til að tryggja bætt umferðaröryggi. Nýjar tillögur um hringtorgslausn fela í sér meira nýtt rask samanborett við upprunalega tillögu að tengingum en í öllum tilvikum verður umfang rasks að teljast líttill hluti framkvæmdanna í heild við nýjan Hringveg um Hornafjörð. Báðir valkostir koma til með að breyta einkennum og rýra verndargildi umhverfisþáttarins innan framkvæmdasvæðisins. Í úttekt Náttúrustofu Suðausturlands sem Vegagerðin óskaði eftir, kom fram að nákvæm afmörkun vistgerða á svæðinu væri ekki að öllu leyti rétt auk þess sem á svæðinu væri ein vistgerð til viðbótar; gulstararfitjavist sem er mjög fágæt vistgerð sem finnst á innan við 1% landsreita hér á landi og þekkist hún ekki erlendis. Verndargildi hennar er mjög hátt og er vistgerðin á lista Bernarsamningsins frá 2014 yfir vistgerðir sem þarfnast verndar. Í framhaldinu var tekin ákvörðun um að kortleggja nánar útbreiðslu gulstararfitjavist á svæðinu og var farið aftur á vettvang í byrjun september 2024. Ekki var talin þörf á nákvæmari kortlagningu annarra vistgerða þar sem afmörkun þeirra var í stórum dráttum sambærileg vistgerðakorti Náttúrufræðistofnunar Íslands nema á þeim stöðum þar sem gulstararfitjavistin fannst. Í heild er um 1,2 ha af gulstararfitjavist á úttektarsvæðinu, eða tæp 10% svæðisins, og er sérstaða úttektarsvæðisins talin mikil bæði á landsvísu og heimsvísu¹. Allir valkostir fara að einhverju leyti um vistgerðina og telur Vegagerðin að áhrifin verði staðbundin en til langs tíma. Með mótvægisáðgerðum megi draga úr umfangi áhrifa en áhrif valkosta séu samt sem áður metin neikvæð.

Í umsögn Náttúrufræðistofnunar er bent á að færsla á Hringveginum fylgi mikið rask á verðmætum vistgerðum og þeim breytingum sem settar séu fram fylgi enn frekara rask á sjávarfitjum, m.a. mjög fágætri vistgerð, gulstararfitjavist. Verndargildi hennar sé mjög hátt og er vistgerðin á lista Bernarsamningsins frá 2014 yfir vistgerðir sem þarfnast verndar. Stofnunin bendir á að áformaðar breytingar á vegtengingum liggja mjög nálægt leirum í Flóa, sem geti haft neikvæð áhrif á þennan mikilvæga viðkomustað fugla. Bendir stofnunin einnig á að sjávarfitjar og leirur eru vistkerfi sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013 og forðast beri að raska þessum vistkerfum nema brýna nauðsyn beri til. Stofnunin vill því hvetja til þess að leitað verði annarra lausna en hér eru settar fram.

Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram að innan framkvæmdasvæðisins séu margar vistgerðir með ýmist mjög hátt eða hátt verndargildi og 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 séu gæddar ríkulegu fuglalífi og dæmi um helstu varpfugla séu jaðrakan, stelkur, spói, lóupræll og óðinshani en það séu allt ábyrgðategundir Íslands. 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. 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

¹ Náttúrustofa Suðausturlands. (2024). *Athugun á vistgerðum á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði vegna breytinga á Þjóðvegi 1 nærri Höfn í Hornafirði*. Unnið fyrir Vegagerðina.



hringtorgslausnir í svipuðu flatarmáli. Umhverfisstofnun leggur áherslu á að heildarumfang á raski verði haldið í lágmarki

Í svörum Vegagerðarinnar kemur fram að í matsskyldufyrirspurn sé farið yfir forsendur fyrir breytingum á framkvæmdinni. Fyrirséð er að umferð muni aukast á þessum kafla á næstu árum, umfram það sem gert hafi verið ráð fyrir í upphaflegu umhverfismati framkvæmdar. Miðað við fyrirhugaða uppbyggingu á svæðinu sé ljóst að norður/suður straumar mun verða enn meira ráðandi. Í T-gatnamótalausninni þurfa þessir straumar að þvera mjög hraða umferð (90 km/klst) Hringvegarins, keyra stutta vegalengd og þvera svo aftur Hringvegarumferðina. Með hringtorgi væri umferðarhraði mun hægari og öruggari og mun því draga verulega úr hættu á alvarlegum slysum. Jafnframt er erfitt og mjög kostnaðarsamt að leysa umferð annarra vegfaranda (gangandi/hjólandi/ríðandi) í T-gatnamótalausninni, en í hringtorgslausn ætti að vera hægt að tryggja þessum vegfarendum nokkuð örugga leið. Að mati Vegagerðarinnar er óhjákvæmilegt að raska ofangreindum vistkerfum til að tryggja bætt umferðaröryggi. Það er niðurstaða umhverfismats í matsskyldufyrirspurn að ekki sé umtalsverður munur á upphaflegu tillögu að tengingum og nýjum tillögum að hringtorgslausn. Breyting á framkvæmd kemur ekki til með að breyta megin niðurstöðu umhverfismats Hringvegar um Hornafjörð og í báðum tilvikum verður umfang rasks að teljast lítill hluti framkvæmdanna í heild við nýjan Hringveg um Hornafjörð.

Áhrif á vatnshlot

Í greinargerð framkvæmdaraðila kemur fram að nýjar tillögur að hringtorgum og upprunaleg tillaga að tengingum við Hringveg fela í sér rask á votlendi sem geta haft áhrif á vatnsbúskap. Umfang áhrifa séu ekki líkleg til að valda því að grunn- og yfirborðsvatnshlot nái ekki umhverfismarkmiðum sínum. Áhrifin verði staðbundin en til langs tíma og að einhverju leyti óafturkræf. Áhrifin eru metin óveruleg til neikvæð.

Í umsögn Umhverfisstofnunar er bent á að áður en hægt er að veita leyfi fyrir framkvæmdinni þarf að liggja fyrir mat á áhrifum hennar á vatnshlotin. Í tilfelli grunnvatnshlotsins þarf að meta áhrif á þá gæðapætti sem skilgreindir hafa verið til ástandsflökkunar grunnvatns. Gæðapættir fyrir árósavatnshlot hafa ekki enn verið skilgreindir og því þarf að meta hvaða gæðapættir eru viðeigandi hverju sinni, m.t.t. eðlis vatnshlotsins, svo sem seltu. 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 árósavatnshlot. Með matinu er ætlunin að kanna hvort framkvæmdin geti valdið því að umhverfismarkmið sem sett hafa verið fyrir vatnshlotin náist ekki.

Í svörum framkvæmdaraðila kemur fram að í matsskyldufyrirspurn liggur fyrir mat á áhrifum framkvæmdar á vatnshlot. Vegagerðin mun hafa samband við Hafrannsóknarstofnun við undirbúning framkvæmdaleyfisumsóknar og fá álit stofnunarinnar á áhrifamatinu og þeim mótvægisáðgerðum sem lagðar eru til.

Áhrif á fornleifar

Í greinargerð framkvæmdaraðila kemur fram að báðir valkostir koma til með að liggja í námunda við fornleifar sem þarf að taka tillit til við framkvæmdir og verða merktar í samráði við minjavörð svo þær verði ekki fyrir raski af vangá. Áhrifin verði staðbundin og ekki líkleg til að rýra verndargildi fornleifa á svæðinu. Áhrif eru metin óveruleg.

Í umsögn Minjastofnunar Íslands er bent á að fornleifar séu víða í kringum fyrirhugað framkvæmdarsvæði. Með því að láta afstöðu allra fornleifa koma fram á verkteikningum er verið að upplýsa verktaka og aðra framkvæmdaraðila um tilvist þeirra. Með því og að merkja þær á vettvangi með skýrum hætti er verið að koma í veg fyrir að þær verði fyrir raski af vangá. Framkvæmdir munu eiga sér stað ekki langt frá gamla bæjarhól Hafnarness og er mikilvægt að þær nái ekki nær honum en þar hafa nú þegar gert og gert er ráð fyrir samkvæmt hönnun.



Áhrif á landnotkun

Í greinargerð framkvæmdaraðila kemur fram að skv. Aðalskipulagi Sveitarfélagsins Hornafjarðar sé landnotkun á framkvæmdasvæðinu skilgreind sem landbúnaðarsvæði. Hjóla-, göngu- og reiðstígur liggja neðan fyrirhugaðs Hringveggar. Áformaðir valkostir koma ekki til með að skerða aðgengi vegfarenda hjóla-, göngu- og reiðstígs þegar til langs tíma er litið. Búast megi við ónæði og skerðingu aðgengis að einhverju leyti á framkvæmdatíma. Áhrif eru metin staðbundin og tímabundin.

5 Skipulag og leyfi

Fyrirhuguð framkvæmd er í samræmi við Aðalskipulag Sveitarfélagsins Hornafjarðar 2012-2030.

Framkvæmdin er háð framkvæmda- og byggingarleyfi Sveitarfélagsins Hornafjarðar skv. skipulagslögum og reglugerð um framkvæmdaleyfi. Einnig þarf starfsleyfi Heilbrigðiseftirlits Austurlands skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerðar um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Leyfi þarf frá Minjastofnun Íslands ef raska þarf fornminjum skv. lögum um menningarminjar.

6 Niðurstaða

Um er að ræða breytingu á tengingum við nýjan Hringveg um Hornafjörð. Framkvæmdin er tilkynningarskyld til ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt 19. gr. og lið 10.08 og lið 13.02 í 1. viðauka í lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

Eðli, staðsetning og eiginleikar hugsanlegra áhrifa framkvæmdar

Við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð umhverfismati skal taka mið af eðli framkvæmdar, svo sem stærð og umfangi framkvæmdar, samlegðar með öðrum framkvæmdum, nýtingar náttúruauðlinda sbr. 1. tölul. 2. viðauka laga nr. 111/2021. Einnig skal taka mið af staðsetningu framkvæmdar og hversu viðkvæm þau svæði eru sem líklegt er að framkvæmd hafi áhrif á, svo sem með tilliti til landnotkunar, verndarákvæða, einkum svæða sem njóta verndar skv. lögum um náttúruvernd, vegna fornleifa eða á grundvelli alþjóðlegra samninga sem Ísland er bundið af. Einnig ber að líta til álagspóls náttúrunnar, svo sem með tilliti til votlendissvæða, landslagsheilda og kjörlandis dýra sbr. 2. tölul. 2. viðauka laga nr. 111/2021. Að endingu ber að skoða áhrif framkvæmdar í ljósi gerðar og eiginleika hugsanlegra áhrifa framkvæmdar, svo sem með tilliti til umfangs, eðlis, styrks og fjölbreytileika áhrifa, hverjar líkur séu á áhrifum, væntanlegs upphafs, tímalengdar, tíðni og afturkræfni áhrifa, samlegðaráhrifa með áhrifum annarra framkvæmda og möguleika á að draga úr áhrifum, sbr. 3. tölul. 2. viðauka laga nr. 111/2021.

Um er að ræða umfangslitla framkvæmd sem felst í breytingu á vegtengingu við nýjan hringveg um Hornafjörð þar sem liggur fyrir álit um mat á umhverfisáhrifum dags. 7. ágúst 2009. Vegagerðin leggur fram tvær mögulegar útfærslur af breytingum á vegtengingum.

Á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði eru sjávarfitjar sem njóta sérstakrar verndar á grundvelli 61. gr. náttúruverndarlaga. Samkvæmt lögnum ber að forðast röskun vistkerfa sem njóta sérstakrar verndar nema brýna nauðsyn beri til og ljóst að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Lögð er áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir. Á framkvæmdasvæðinu eru vistgerðir sem hafa hátt eða mjög hátt verndargildi og eru á lista Bernarsamningsins um vistgerðir sem þarfnast verndar. Meðal þeirra er gulstararfítjavist sem telst vera mjög fágæt og finnst einungis á nokkrum stöðum á Íslandi en þekktist



ekki erlendis. Sérstaða úttektarsvæðisins er talin mikil bæði á landsvísu og heimsvísu sbr. úttekt Náttúrustofu Suðausturlands.

Fyrirhugað framkvæmdasvæði er innan svæðisins Skarðsfjarðar sem skilgreint er sem aðrar náttúruminjar á Náttúruminjaskrá en verndargildi þess felst einkum í lífauðugum leirum og grunnsævi með miklu fuglalífi. Þá hefur Náttúrufræðistofnun lagt til að Skarðsfjörður fari á framkvæmdahluta náttúruminjaskrár vegna vistgerða á landi, fjöruvistgerða og fugla.

Skarðsfjörður hefur verið skilgreindur sem mikilvægt fuglasvæði af Náttúrufræðistofnun en hann er talinn mjög mikilvægur á fartíma og finnast þar tegundir sem ná alþjóðlegum verndarviðmiðum. Vistgerðir á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði einkennast flestar af ríkulegu fuglalífi og eru sumar taldar vera mikilvæg fæðuöflunarsvæði, m.a. fyrir tegundir sem teljast til ábyrgðartegunda hérlendis. Áformaðar breytingar á vegtengingum munu koma til með að liggja mjög nálægt leirum í Flóa sem eru mikilvægur viðkomustaður fugla sbr. umsögn Náttúrufræðistofnunar.

Skipulagsstofnun telur að kynntar breytingar, óháð valkosti, verði til þess fallnar að raska mjög fágætri vistgerð með mjög hátt verndargildi sem þekkist ekki erlendis, auk þess að valda raski á öðrum vistgerðum sem hafa mjög hátt eða hátt verndargildi. Í ljósi viðkvæmni og sérstöðu svæðisins, tekur Skipulagsstofnun undir með Náttúrufræðistofnun að tilefni sé til að leitað verði annarra lausna en þeirra sem fram koma í áformum framkvæmdaraðila. Áhrif framkvæmda á þann þátt sem vegur þyngst, þ.e. áhrif á vistgerðina gulstararfítjavist, eru varanleg og óafturkræf og telur Skipulagsstofnun að boðaðar mótvægisáðgerðir séu ekki til þess fallnar að draga úr neikvæðum áhrifum. Í ljósi þess telur Skipulagsstofnun að áhrif fyrirhugaðar framkvæmdar séu líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif.

Ákvörðunarorð

Á grundvelli fyrirbyggjandi gagna er það niðurstaða Skipulagsstofnunar að fyrirhuguð framkvæmd sé líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind eru í 2. viðauka laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Því skal framkvæmdin háð mati á umhverfisáhrifum.

Samkvæmt 30. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana má kæra ákvörðunina til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kærufrestur er til 30. desember 2024.

Reykjavík, 28. nóvember 2024

Egill Þórarinnsson

Jón Smári Jónsson

