

Skipulagsstofnun
Þórdís Stella Erlingsdóttir
Borgartún 7b
105 Reykjavík

Reykjavík, 16. desember 2021
UST202111-164/B.S.
10.05.00

Efni: Frummatsskýrsla. Mat á umhverfisáhrifum – Skerjafjörður – landfylling. Umsögn

Vísað er til erindis Skipulagsstofnunar er barst 15. nóvember sl. þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um umhverfisáhrif ofangreindrar framkvæmdar.

Framkvæmdarlýsing

Reykjavíkurborg (hér eftir nefnd framkvæmdaraðili) áformar að gera 4,3 ha landfyllingu í vík vestan við syðstu flugbraut Reykjavíkurflugvallar. Ýmis starfsemi hefur verið á svæðinu frá upphafi síðustu aldar en starfsemi var að mestu hætt um síðustu aldamót. Í aðalskipulagi Reykjavíkurborgar 2010-2030 var gert ráð fyrir allt að 6,6 ha landfyllingu með sjóvarnargarði vestan við fyllinguna. Fallið hefur verið frá þessum fyrirætlunum með breytingu á aðalskipulaginu sem tók gildi 21. apríl sl. og er nú eins og fyrr segir gert ráð fyrir 4,3 ha landfyllingu og ýmsum aðgerðum til að viðhalda nýrri fjöru sem ætlunin er að móta við suðurkant landfyllingarinnar. Ekki liggur fyrir hönnun á mannvirkjum sem ætlað er að vernda nýja fjöru og viðhalda þar fínefnum sem með tímanum er ætlað að mynda nýjar leirur. Því er umfang, staðsetning og virkni þessara mannvirkja háð óvissu.

Mat á umhverfisáhrifum

Í frummatsskýrslu framkvæmdaraðila er fjallað um áhrif framkvæmdar á eftirfarandi umhverfisþætti: gróður, strand- og sjávarlífríki, fuglalíf, strauma, fornminjar, verndarsvæði, landslag og ásýnd, umferð, umferðarmyndun og öryggi, hljóðvist, loftgæði, útivist og hjóla- og göngustíga. Þeir framkvæmdaþættir sem haft geta áhrif á ofangreinda umhverfisþætti eru jarðrask vegna landfyllingarinnar og umferð.

Náttúrufar

Í frummatsskýrslu kemur fram að skv. niðurstöðum umhverfismats mun framkvæmdin hafa bein, varanleg og verulega neikvæð áhrif á gróður og strand- og sjávarlífríki þrátt fyrir mótvægisáðgerðir. Einnig kemur fram að framkvæmdin muni hafa bein og talsvert neikvæð áhrif á búsvæði fugla. Áhrif á verndarsvæði eru talin vera talsvert neikvæð en áhrif á aðra umhverfisþætti eru talin óveruleg eða óviss.

Líkt og fram kemur í frummatsskýrslu eru helstu vistgerðirnar sem finna má í vikinni, þ.e. á fyrirhuguðu framkvæmdarsvæði, leirur og klóþangsklungur. Leirur eru ein gerð

setfjara sem eru meðal mikilvægustu fæðusvæða vaðfugla hér á landi og falla undir 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Klóþangsklungur hefur mjög hátt verndargildi vegna mikilvægi þess sem fæðu- og búsvæði fyrir fugla og er lykilbúsvæði fyrir rauðbrysting. Fyrirhugað landfylling mun raska lífríki fjörunnar sem hingað til hefur verið óröskuð en í vikinni er að finna einu náttúrulegu sandfjöruna í þessum hluta Skerjafjarðar.

Umhverfisstofnun bendir á að í frummatsskýrslu kemur fram að framkvæmdaraðili telji að áhrif á útivist verði óveruleg. Stofnunin bendir á að hluti af útivistargildi svæðisins er óröskuð fjaran og fuglalífið sem þar er að finna. Mikilvægt er að hafa það í huga þegar metin eru áhrif framkvæmdarinnar á útivist. Í skýrslunni er fjallað um mótvægisáðgerðir og endurheimt fjöru og fuglalífs en fram kemur að það geti tekið ári eða áratugi.

Samkvæmt skýrslu Vatnaskila sem framkvæmdaraðili lét vinna fyrir sig (og má finna í viðauka 1a við frummatsskýrslu) eru áhrif framkvæmdarinnar á öldu- og straumálag við fyllinguna óljós þar sem gögn um botngerð og setefnaflutning eru af skornum skammti. Í skýrslunni kemur fram að skoða þurfi áhrifin nánar með uppfærðum dýptargögnum og upplýsingum um botngerð. Í niðurstöðum umhverfismats framkvæmdaraðila segir að áhrif á strauma verði óveruleg. Umhverfisstofnun bendir á að það er ekki í samræmi við niðurstöður Vatnaskila.

Verndargildi og áætlanir

Umhverfisstofnun bendir á að fyrirhugað framkvæmdarsvæði er hluti af því svæði sem skráð er sem Álftanes-Skerjafjörður í náttúruverndaráætlun 2004-2008. Með skráningu á náttúruverndaráætlun hefur Alþingi ályktað að á næstu fimm árum skuli unnið að friðlýsingu svæðisins til verndar búsvæða fugla. Hluti svæðisins hefur þegar verið friðlýstur, t.a.m. Fossvogsbakkar og Skerjafjörður innan Kópavogs í Fossvogi, og hluti þess er í friðlýsingaferli, s.s. Bessastaðanes og Skerjafjörður við Álftanes, og að auki hefur Reykjavíkurborg óskað eftir því við Umhverfisstofnun að svæði vestan fyrirhugaðs framkvæmdasvæðis verði friðlýst. Í tillögu að þingsályktun um náttúruverndaráætlun 2004-2008 segir m.a. um svæðið: *Svæðið er mikilvægur viðkomustaður fugla allan ársins hring, þar er fjölbreytt fuglalíf og lífríkar fjöru og leirur og hentar svæðið sérstaklega vel til fuglaskoðunar. Alþjóðlegt náttúruverndargildi svæðisins er mikið og þar finnast nokkrar sjaldgæfar plöntutegundir.*

Fyrirhugað framkvæmdasvæði er jafnframt innan svæðisins Álftanes-Skerjafjörður (FG-V2) sem er skilgreint alþjóðlega mikilvægt fuglasvæði (IBA svæði). Náttúrufræðistofnun Íslands hefur lagt til að svæðið Álftanes-Skerjafjörður fari á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár (B-hluta) vegna verndargildis svæðisins vegna vistgerða (fjörumór, klóþangsfjörur og sandmaðksleirur) og fugla (grágæs, margæs, æður og sendlingur).

Áhrif á friðlýst svæði

Umhverfisstofnun bendir á ákvæði 54. Gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd sem kveður á um að ef framkvæmdir utan friðlýsts svæðis, sem leyfisskyldar eru samkvæmt öðrum lögum, geti haft áhrif á verndargildi friðlýsta svæðisins skuli taka mið af því við ákvörðun um veitingu leyfis.

Umhverfisstofnun bendir á að markmið friðlýsingar búsvæðis í Skerjafirði innan bæjarmarka Kópavogs, sbr. 2. gr. í auglýsingu nr. 190/2012, er að vernda lífríki við ströndina, í fjöru og á grunnsævi, einkum og sér í lagi með tilliti til fugla. Jafnframt er það markmið að vernda útivistar- og fræðslugildi svæðisins sem felst í líffræðilegri fjölbreytni og samrýmist verndun búsvæða fugla. Skv. 6. Gr. er óheimilt að spilla gróðri og trufla dýralíf af ásetningi á verndarsvæðinu hvort heldur er í fjöru, í sjó eða á hafsbotni. Vernda skal náttúrulegt gróðurfar og skapa skilyrði fyrir náttúrulega endurnýjun staðargróðurs með það að markmiði að standa vörð um líffræðilega fjölbreytni svæðisins.

Fossvogsbakkar eru annað friðlýst svæði í Fossvogi, innan við fyrirhugað framkvæmdarsvæði. Markmið friðlýsingar Fossvogsbakka er að vernda hin svokölluðu Fossvogslög sem eru fágætar jarðmyndanir í jarðsögu Reykjavíkur og landsins alls og lýsa ástandi í lok ísaldar fyrir 11.000 árum. Aukin byggð á svæðinu gæti hugsanlega aukið álag á bakkana.

Vegna nálægðar fyrirhugaðrar landfyllingar við friðlýst svæði telur stofnunin að taka skuli mið af áhrifum hennar á hin friðlýstu svæði. Mikilvægt er að það sé gert áður en leyfi er veitt.

Mótvægisáðgerðir

Umhverfisstofnun telur að mikil óvissa sé um það hvort fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir, sem ráðist verður í þegar landfyllingin er komin á sinn stað, muni skila árangri. Landfyllingin mun raska vistgerðum og lífríki. Áðgerðirnar miða ekki að eiginlegri vistheimt þar sem ljóst er að ekki verður unnt að mynda leirur sem fylgi núverandi flóði og fjöru heldur verði aðstæður þannig að stærri hluti leirunnar sem nú er á þurru verður undir vatni. Ef þetta gengur eftir þá þýðir þetta að þær fuglategundir sem sækja fæðu á þurrum leirum missa þetta svæði til fæðuöflunar þar sem svæðið verður lengi eða alfarið undir yfirborði sjávar. (Ekki er verið að viðhalda varanda fjörunnar eins og segir í greinargerð Vatnaskila, 2021, bls. 14). Umhverfisstofnun telur að í ljósi þess sé hér fremur um landmótun og frágang svæðisins að ræða fremur en eiginlega mótvægisáðgerð eða vistheimt sem bæta mun fyrir eða koma í stað þess lífríkis sem hverfur við gerð landfyllingarinnar.

Í skýrslu Verkfræðistofunnar Vatnaskila frá því í september 2020 kemur fram að erfitt sé að spá fyrir um framvindu sjávarbotns eftir að landfylling er fullgerð vegna skorts á áreiðanlegum gögnum: „*Dýptargögn á nærsvæði vikurinnar og gögn um botngerð og setefnaflutning á svæðinu eru af skornum skammti og takmarkar það hversu langt má ganga með greiningu á uppbyggingu nýrrar fjöru á þessu stigi.*“

Í skýrslu Vatnaskila frá apríl 2021: Frumútfærsla mótvægisáðgerða til endurheimta flatarmál fínefnasvæða segir m.a. á bls. 6: „*Stuðst er áfram við sama dýptargrunn en líkt og áður er gert ráð fyrir að hann verði uppfærður með viðbótar dýptarmælingum á svæðinu áður en endanlegar útfærslur eru ákvarðaðar.*“

Ljóst er að ekki hefur verið aflað frekari gagna sem skorti í fyrri skýrslu Vatnaskila og ekki er frekar fjallað um setflutninga í Skerjafirði. Umfjöllun um áðgerðir miðast eingöngu við að verja fyrir ágangi sjávar möguleg fínefnasvæði sunnan við fyrirhugaða landfyllingu. Ekkert er fjallað um hvaðan það fínefni eigi að koma í stað þess sem fer undir landfyllinguna. Gera hefði átt grein fyrir hvaðan þetta efni ætti að koma eða hvort

ætlunin sé að moka upp fínefnum og endurnýta við endurgerð fjörunnar. Í greinargerðinni er gert ráð fyrir að móta nýtt fínefnasvæði jafnstórt og það sem fer undir fyllinguna en þessar aðgerðir eru háðar óvissu af eftirfarandi ástæðu: „*Matið byggir á takmörkuðum dýptar- og hæðarupplýsingum*“ (Vatnaskil 2021, bls. 7).

Landmótun

Lagðar eru fram tillögur um mótun á suðurkanti landfyllingarinnar. Annars vegar með fláa 1:8 eða fláa 1:2. Lagt er til að fremur verði valinn seinni kosturinn þar sem minna land fer undir fláann eftir því sem hann er brattari. Hins vegar er gert ráð fyrir að hækka sjávarbotn framan við fyllinguna að líkindum til að veða á móti auknu dýpi. Til að hindra rof við fyllinguna er lagt til að gera svokallaða botnöxl sem í raun er sjóvarnargarður sem verður að mestur neðansjár en sjáanlegur á fjöru. Hætt er við gerð eiginlegs sjóvarnargarðar eins og fyrstu hugmyndir gerðu ráð fyrir. Ljóst er að ráðast þarf í talsverða landmótun og varnaraðgerðir til að verja nýja fjöru sem færast sunnar í fjörðinn á meira dýpi og í meiri straum. Eins og fyrr segir eru þessar aðgerðir tillögur en ekki hönnuð mannvirki. Slík verk geta bæði tekið breytingum s.s. í stærð og staðsetningu við hönnun og ekki síður með tilkomu nákvæmari mælinga á framkvæmdasvæðinu. Umhverfisstofnun telur að þessa framkvæmd hefði átt að undirbúa betur í stað þess að ætlast til að ráðist verði í landfyllinguna og síðan í illa skilgreindar framkvæmdir eða jafnvel allt aðrar þegar betri gögn liggja fyrir og mannvirki hafa verið hönnuð.

Samlegðaráhrif

Umhverfisstofnun telur að meta þurfi saman áhrif umræddrar landfyllingar og fyrirhugaða brúarbyggingu ef við byggingu brúarinnar verði notað verklag sem tíðkast hefur hjá Vegagerðinni á undanförunum árum við þverun fjarða. Eins og sjá má nú við sambærilega framkvæmd í Þorskafirði þá er gerð fylling í firðinum þar sem brúin verður byggð á þurru. Ljóst má vera að ef farin verði þessi leið við þverun Skerjafjarðar myndi slík fylling hafa verulega neikvæð áhrif á botndýralíf og gæti haft neikvæð áhrif á verndarsvæði í firðinum.

Niðurstaða

Umhverfisstofnun telur að fyrirhuguð landfylling í Skerjafirði muni hafa umtalsverð neikvæð umhverfisáhrif í för með sér þar sem fjörum og lífríki, sem eru mikilvæg svæði til fæðu ýmissa sjávardýra og fugla, er varanlega raskað. Ekki er ljóst til hvaða aðgerða þarf að grípa til að verja landfyllinguna og nýjan hafsbót sem ætlunin er að móta. Ekki er fyrirhugað að búa til fjöru sem fylgi svipuðu mynstri flóðs og fjöru og núverandi fjara og því munu fæðuöflunarsvæði þeirra fugla sem nýta fjöruna á þurru hverfa. Ekki er ljóst hvaðan fínefni berast í Skerjafjörðinn eða hvort setflutningar séu með þeim hætti að ætla megi að fínefni berist í nýja fjöru í nægjanlegu magni til að mynda leirur, sandfjöru eða aðrar fjörugerðir að nýju. Gera hefði átt grein fyrir samlegðaráhrifum með öðrum framkvæmdum í Skerjafirði þá sérstaklega brúargerð, en verklag sem viðhaft hefur verið við sambærilegar framkvæmdir mun raska hafsbótinni í Skerjafirði enn frekar. Engar áætlanir um eiginlega vistheimt er að finna í frummatsskýrslunni eða tímasettar aðgerðir sem teljast gætu til eiginlegra mótvægisáðgerða.

Í ljósi þess að lítt röskuðum fjörum með miklu lífríki hefur stöðugt farið fækkandi í Reykjavík telur Umhverfisstofnun mikilvægt að slíkum svæðum sé ekki raskað frekar

en orðið er heldur verði þau nýtt óbreytt sem útivistarsvæði þar sem fjölbreytt fuglalíf stóran hluta ársins getur aukið á upplifun svæðisins og verið til fróðleiks þar sem hér er um mikilvægt fuglasvæði að ræða. Í ljósi hás verndargildis svæðisins telur Umhverfisstofnun að byggð við umrætt svæði ætti alfarið að vera ofan fjöruborðs og fyrirhuguð byggð aðlöguð að fjörunni eins og hún er í dag í stað þess að byggja í fjörunni og þurfa síðan að ráðast í lítt ígrundaðar framkvæmdir til að verja nýtt land sem mótað verður sunnan við fyrirhugaða landfyllingu.

Virðingarfyllst,

Björn Stefánsson
sérfræðingur

Agnes Þorkelsdóttir
sérfræðingur