

Reykjavíkurborg
b.t. Haralds Sigurðssonar
Borgatúni 12-14
105 Reykjavík

Reykjavík, 3. september 2021
UST202106-199/A.Þ.
10.04.02

Efni: Tillaga - Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030 - Framlenging til 2040

Vísað er til erindis deildarstjóra aðalskipulags Reykjavíkurborgar er barst 16. júní sl. þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um endurskoðað aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030 með lengingu skipulagstímabils til ársins 2040.

Í erindinu kemur fram að tillögurnar fela m.a. í sér heildaruppfærslu á stefnu um íbúðabyggð, skilgreiningu nýrra svæða fyrir íbúðir, stakar breytingar á völdum atvinnusvæðum og samgönguinnviðum, auk þess sem sett eru fram ný meginmarkmið í völdum málaflokkum. Auk þess gera tillögurnar enn fremur ráð fyrir því að tímabil aðalskipulagsins verði framlengt til ársins 2040.

Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að stofnunin veitti umsögn varðandi breytingar á aðalskipulagi sveitarfélagsins varðandi Skerjafjörð, dags. 19. júní og 16. október 2020, og varðandi framkvæmdir í Elliðaárvogi 25. júní 2020. Auk þess veitti stofnunin umsögn varðandi drög að tillögunni 17. nóvember 2020.

Friðlýst svæði

Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að á bls. 106 í greinargerð eru talin upp þau svæði sem eru friðlýst skv. náttúruverndarlögum nr. 60/2013. Umhverfisstofnun bendir á að í upptalninguna vantar Lundey á Kollafirði sem var friðlýst sem friðland þann 8. júní sl. Auk þess þarf að uppfæra mynd 12 á bls. 107.

Skv. 4.3.1. gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 skal gera grein fyrir og marka stefnu um vernd náttúru- og menningarminja, þ.m.t. friðlýstar náttúruminjar. Einnig skal gera grein fyrir ástæðu verndar og reglum um umgengni, mannvirkjagerð og landnotkun á einstökum verndarsvæðum.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að fjallað sé um friðlýstu svæðin, um verndargildi svæðanna, tengsl skipulagsins við verndaráætlanir þeirra og stefnu sveitarfélagsins gagnvart þeim.

Náttúruminjaskrá

Í greinargerð á bls. 105 og bls. 101 í ritinu Græna borgin er settur fram listi yfir þær náttúruminjar sem falla undir C-hluta náttúruminjaskrár. Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að fjallað sé um verndargildi þeirra svæða sem falla undir aðra

náttúruvernd í náttúruminjaskrá, þar sem verndargildi svæðanna er mismunandi, líkt og gert er fyrir hverfisverndarsvæðin.

Umhverfisstofnun bendir á að í 4.5.3. gr. skipulagsreglugerðar: „Svæði í náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun, sem ekki hefur verið tekin ákvörðun um að friðlýsa eða setja hverfisvernd um, skal gera grein fyrir á þemaupprætti.“

Stofnunin vill benda á að Leiruvogur er nr. 131 á náttúruminjaskrá en hvorki er gert grein fyrir því á upprætti né í greinargerð.

Tillögur að B-hluta náttúruminjaskrár

Í neðanmálgrein á bls. 106 eru talin upp þau svæði sem hafa verið tilnefnd fyrir B-hluta náttúruminjaskrár en hafa ekki enn verið staðfest af Alþingi. En þau eru 1) Elliðavogur-Grafarvogur, 2) Hofsvík, 3) Álftanes-Skerjafjörður, 4) Blikastaðakró-Leiruvogur (hluti svæðis), 5) Elliðavatn (hluti svæðis) og 6) Leirvogsvatn (hluti svæðis).

Umhverfisstofnun bendir á að þrátt fyrir að B-hluti náttúruminjaskrár hafi ekki verið staðfestur af Alþingi og hlotið þá málsmeðferð sem um getur í lögum er það mat stofnunarinnar að mikilvægt sé að hafa þær upplýsingar fyrir ofangreind svæði til hliðsjónar þegar skipulagsáætlunin er unnin, þegar áhrif á helstu umhverfisþætti eru metin og til að draga eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum á verndargildi svæðisins. Auk þess bendir stofnunin á að þegar framkvæmdáætlun (B-hluti) náttúruminjaskrár verður samþykkt af Alþingi getur það haft áhrif á verndarstöðu þeirra svæða sem tillagan nær til.

Takmarkanir á landnotkun

Í Grænni borg er á bls. 98 fjallað um verndarsvæði og takmörkun á landnotkun. Umhverfisstofnun bendir á að í 6.3. gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 er skylt að tilgreina í aðalskipulagi svæði þar sem sérstakar aðstæður kalla á takmarkanir á landnotkun, mannvirkjagerð eða umgengni. Í e.lið (Önnur náttúruvernd (ÖN)) 6.3. gr. er svæði, svo sem jarðmyndanir og vistkerfi, sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að fjallað sé um vistkerfin og jarðminjar sem talin eru upp í 1. mgr. og 2. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.¹

Auk þess bendir stofnunin á mikilvægi þess að það komi fram í tillögunni að 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.

Auk þess telur stofnunin æskilegt að gerður sé þemauppráttur sem sýnir útbreiðslu vistkerfanna og jarðmyndana sem falla undir 61. gr. náttúruverndarlaga. Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að Náttúrufræðistofnun Íslands hefur gefið út kortasjá sem nefnist <https://serstokvernd.ni.is/> sem sýnir útbreiðsluna. Umhverfisstofnun bendir á að Skógræktin hefur það hlutverk að skilgreina og kortleggja náttúrulega birkiskóga sem falla undir 61. gr. náttúruverndarlaga.

Í greinargerð segir um hverfisverndaða svæðið HV23: „Esjumelar: Votlendi norðan Norðurgrafarvegar, sem nýtur verndar sbr. 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 m.s.br.“

¹ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2013060.html>

Umhverfisstofnun bendir á að á Álfsnesi er einnig votlendi sem nýtur sérstakrar verndar skv. 61. greinarinnar. Auk þess má finna leirur og forsöguleg hraun sem njóta sérstakrar verndar skv. sömu grein.

Stofnunin bendir á mikilvægi þess að fram komi hver stefna sveitarfélagsins er gagnvart svæðum sem njóta sérstakrar verndar skv. náttúruverndarlögum.

Græn svæði

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að þar sem gerð er ráð fyrir uppbyggingu á grænum svæðum eins og í Keldnaland er mikilvægt að taka tillit til náttúruverndarþátta eins og vistgerða og trjágróðurs á svæðunum.

Úrgangur

Umhverfisstofnun bendir á að í júní sl. gaf umhverfis- og auðlindaráðuneytið út nýja stefnu um meðhöndlun úrgangs, sem nefnist *Í átt að hringrásarhagkerfi*.² Stefnan er lykilaðgerð í að koma á hringrásarhagkerfi á Íslandi til að draga úr losun gróðurhúslofttegunda frá úrgangi en stefnan skiptist í tvo meginhluta, stefnu um úrgangsförvarnir og stefnu um meðhöndlun úrgangs.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að fram komi í skipulagstillögunni hvort hún sé í samræmi við stefnu stjórnvalda í úrgangsmálum.

Efnistaka

Í greinargerð (bls. 105) segir að efnistaka til eigin nota sé enn fremur heimil á landbúnaðarsvæðum. Forðast skal eftir megni að spilla óröskuðum hlíðum, ásum, áberandi landslagsmyndum og öðrum náttúruminum. Í 13. gr. skipulagslaga 123/2010 um framkvæmdaleyfi segir: „Þó er eiganda eða umráðamanni eignarlands heimil án leyfis minni háttar efnistaka til eigin nota nema um sé að ræða náttúruverndarsvæði eða jarðminjar eða vistkerfi sem njóta verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd.“

Umhverfisstofnun bendir á að mikilvægt er að skilgreina hvað átt er við með orðalaginu „til eigin nota“, hver skilningur sveitarstjórnar sé með orðalaginu „minniháttar efnistaka“ og hvernig sú efnistaka sé flokkuð og hvernig sveitarfélagið hyggst framfylgja stefnunni, þá sérstaklega varðandi efnistöku á verndarsvæðum.

Umhverfisstofnun telur æskilegt að það komi fram í töflu 14.1. hversu mikið magn má vinna úr hverri námu.

Skerjafjörður

Í umhverfisskýrslu kemur fram að unnið er að útfærslu á fyrirhugaðri landfyllingu við Skerjafjörð og stendur nú yfir vinna við umhverfismat framkvæmdarinnar. Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að stofnunin hefur áður veitt umsögn varðandi verkefnið dags. 19. júní og 16. október 2020.

Í umhverfisskýrslu kemur fram að landfyllingin muni jafnvel raska votlendissvæði sem fellur undir 61. gr. náttúruverndarlaga. Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að við valkostagreiningu sé borið saman röskun á votlendissvæði, sem fellur undir sérstaka vernd náttúruverndarlaga, við aðra valkosti, önnur svæði sem hafa minna verndargildi sem er í samræmi við skipulagstillögunna þar sem lögð er áhersla á að halda áfram

² <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Stefna%20um%20me%C3%B0h%C3%B6ndlun%20%C3%BArgangs%202021-2032%20090621.pdf>

uppbyggingu á þegar röskuðum svæðum (t.d. brownfields) og svæðum sem raska ekki lífræðilegum fjölbreytileika.

Umhverfisstofnun bendir á að ef tillagan gerir ráð fyrir röskun á votlendi þurfi að rökstyðja þá ákvörðun 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.

Auk þess bendir stofnunin á mikilvægi þess að það komi fram í tillögunni að samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins ber að forðast röskun þeirra náttúruyfyrirbæra, 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. Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að það komi fram í tillögunni hvaða brýnu almannahagsmunir réttlæta röskun á verndarsvæðinu.

Umhverfisstofnun bendir á að þétting byggðar er einn af þeim fjölmörgu þáttum og tólum við gerð á umhverfissvænu borgarumhverfi. Hins vegar vill stofnunin ítreka mikilvægi þess að stefnan um þéttingu byggðar gangi ekki á svæði og rýri svæði sem hafa hátt náttúruverndargildi.

Ellidaárvogur

Umhverfisstofnun bendir á að tillagan gerir ráð fyrir töluverðum framkvæmdum í Elliðaárvoginum, en vogurinn er viðkvæmur og með hátt verndargildi á margan hátt. Á svæðinu eru leirur sem falla undir 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, þar er mikilvægt fuglasvæði samkvæmt Náttúrufræðistofnun Íslands og er Elliðaárvogur á tillögu að framkvæmdaáætlun (B-hluta) náttúruminjaskrár.

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að sammögnunaráhrif framkvæmda í Elliðarárvoginum séu metin, þar sem tekið sé tillit til umhverfisáhrifa framkvæmda, sérstaklega framkvæmda við fyrirhugaða Vogabyggð, landfyllinga fyrir íbúðarbyggð, dýpkunarframkvæmda og gerð hafnargarðar við smábátahöfn og fyrirhugaða brú fyrir borgarlínu.

Umhverfisstofnun bendir á að í 7. gr. náttúruverndarlaga varðandi meginsjónarmið við ákvarðanatöku segir: „Við setningu stjórnvaldsfyrirmæla og töku ákvarðana sem áhrif hafa á náttúruna skulu stjórnvöld taka mið af þeim meginreglum og sjónarmiðum sem fram koma í 8.–11. gr. Þetta gildir einnig um stefnumótun og áætlanagerð stjórnvalda og félaga í eigu hins opinbera.“

Umhverfisstofnun bendir á að í 10. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 þar sem fjallað er um mat á heildarálagi segir: „Áhrif á náttúru svæðis skal meta út frá heildarálagi sem á svæðinu er eða það kann að verða fyrir.“

Stjórn vatnamála

Umhverfisstofnun bendir á að nú er unnið að innleiðingu laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Markmið laganna er að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögunum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að tekið sé tillit til ákvæða laganna í tillögunni og vill stofnunin benda á vefsíðuna www.vatn.is.

Lögin ná yfir grunnvatn og allt yfirborðsvatn (þ.e. straumvötn, stöðuvötn, árósvatn og strandsjó, auk jökla). Þau mynda ramma utan um aðra löggjöf er varðar verndun vatns. Til að ná fram markmiðum laganna skal vinna vatnaáætlun, aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun en þessar áætlanir fóru í opinbera kynningu í desember 2020 og er áætlað að hún verði staðfest 2022. Settar hafa verið tvær reglugerðir, reglugerð nr. 935/2011 um stjórn vatnamála og reglugerð nr. 535/2011 um flokkun vatnshlota, eiginleika þeirra, álagsgreiningu og vöktun. Hægt er á sjá skilgreind vatnshlot á vefsíðunni <https://vatnshlotagatt.vedur.is/>.

Þungamiðjan í lögum um stjórn vatnamála er sú krafa að öll vatnshlot skulu vera í a.m.k. góðu vistfræðilegu ástandi (yfirborðsvatn), góðu efnafræðilegu ástandi (yfirborðsvatn og grunnvatn) og hafa góða magnstöðu (grunnvatn) ásamt þeirri kröfu að vatnsgæði rýrni ekki. Manngerð og mikið breytt yfirborðsvatnshlot skulu hafa gott vistmegin og efnafræðilegt ástand þeirra skal vera gott. Þetta eru þau umhverfismarkmið sem öll vatnshlot eiga að uppfylla.

Umhverfisstofnun bendir á að í 28. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála segir, þar sem fjallað er um réttaráhrif vatnaáætlunar, að opinberar áætlanir á vegum stjórnvalda, svo sem vegna skipulagsmála, náttúruverndar, orkunýtingar og samgangna, skulu vera í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun. Við endurskoðun eða breytingu skipulagsáætlunar sveitarfélags skal, þegar við á, samræma skipulagsáætlunina vatnaáætlun innan sex ára frá staðfestingu vatnaáætlunar.

Virðingarfyllt

Axel Benediktsson
sérfræðingur

Agnes Þorkelsdóttir
sérfræðingur