
Borgarlínan, Ártúnshöfði–Hamraborg, Reykjavík og Kópavogi

Ákvörðun um matsáætlun

1 INNGANGUR

Þann 30. júlí 2020 barst Skipulagsstofnun tillaga Verkefnastofu Borgarlínu að matsáætlun vegna fyrirhugaðrar 1. lotu Borgarlínunnar, frá Ártúnshöfða í Reykjavík að Hamraborg í Kópavogi, samkvæmt 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, sbr. lið 10.20 í 1. viðauka laganna.

Skipulagsstofnun leitaði umsagna Kópavogsbæjar, Reykjavíkurborgar, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis, Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Samgöngustofu, Umhverfisstofnunar, Vegagerðarinnar og Veitna.

2 GÖGN LÖGÐ FRAM

Tillaga framkvæmdaraðila að matsáætlun: Borgarlínan, Ártúnshöfði–Hamraborg. Tillaga að matsáætlun. Verkefnastofa Borgarlínu, júlí 2020.

Umsagnir um tillögu að matsáætlun bárust frá:

- Fiskistofu dags. 18. september 2020.
- Hafrannsóknastofnun dags. 3. september 2020.
- Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis dags. 2. desember 2020.
- Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur dags. 24. ágúst 2020.
- Minjastofnun Íslands dags. 24. ágúst 2020.
- Náttúrufræðistofnun Íslands dags. 26. ágúst 2020.
- Reykjavíkurborg dags. 25. ágúst 2020.
- Samgöngustofu dags. 17. ágúst 2020.
- Umhverfisstofnun dags. 21. ágúst 2020.
- Vegagerðinni dags. 7. desember 2020.
- Veitum dags. 3. september 2020.

Athugasemdir við tillögu að matsáætlun bárust frá:

- Barnavinafélaginu Sumargjöf dags. 21. ágúst 2020.
- Háskóla Íslands dags. 24. ágúst 2020.
- Matthíasi Kjartanssyni dags. 12. ágúst 2020.
- Samtökum um betri byggð dags. 25. ágúst 2020

Frekari upplýsingar bárust frá framkvæmdaraðila dags. 29. október og 22. desember 2020.



3 FRAMKVÆMD OG UMHVERFISÁHRIF

Í framlagðri tillögu Verkefnastofu Borgarlínu eru kynnt áform um Borgarlínuna, hágæðakerfi almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu sem felst í vögnum sem ferðast með mikilli tíðni, að mestu um sérakreinar (sérými) og með forgang á umferðarljósum.

Sú framkvæmd sem nú er til umfjöllunar er 1. lota við lagningu Borgarlínunnar, frá Ártúnshöfða í Reykjavík að Hamraborg í Kópavogi. Lengd 1. lotu Borgarlínunnar verður um 13 km, þar af um 11 km í sérými. Gert er ráð fyrir 24 biðstöðvum sem skiptast í kjarnastöðvar og almennar stöðvar og nýtast jafnframt fyrir strætó.

Framkvæmdir við 1. lotu Borgarlínunnar felast fyrst og fremst í breytingu á göturýmum þar sem Borgarlínan fer um; gerð biðstöðva með 400-900 m bili; forgangi Borgarlínunnar á gatnamótum og þverun Elliðaárvogs. Auk þess hefur Borgarlínan í för með sér ýmis verkefni við borgarhönnun og uppbyggingu á nærsvæðum hennar, auk þess sem hún kallar á lagningu stokks á Miklubraut og Sæbraut og lagningu brúar yfir Fossvog.

Að neðan er gerð grein fyrir atriðum sem fjalla þarf um í frummatsskýrslu umfram það sem tilgreint er í tillögu Verkefnastofu Borgarlínu eða leiðir beint af kröfum í 20. gr. reglugerðar nr. 660/2015.

Landnýting, borgarhönnun og uppbygging

Í kafla 8.8 í tillögu Verkefnastofu Borgarlínu er fjallað um hvernig fyrirhugað er að meta áhrif á landnýtingu og þróun borgar.

Auk þess sem þar er tilgreint þarf í frummatsskýrslu að fjalla um og meta áhrif á framkvæmdatíma á íbúa og starfsemi á áhrifasvæði framkvæmdarinnar, svo sem áhrif á aðgengi og truflun á starfsemi og eftir atvikum gera grein fyrir mótvægisáðgerðum til að draga úr neikvæðum áhrifum.

Ásýnd bæjarrýma

Í kafla 8.4 í tillögu Verkefnastofu Borgarlínu kemur fram hvernig fyrirhugað er að meta áhrif á ásýnd svæða með líkanmyndum, fyrir og eftir framkvæmdir, af götumyndum á völdum stöðum sem Borgarlínan mun fara um.

Skipulagsstofnun undirstrikar að sá áfangi Borgarlínunnar sem nú er áformaður mun fara um ólík bæjarrými, bæði í gróinni byggð, á opnum svæðum og á þróunarsvæðum. Í tillögu að matsáætlun kemur fram að greind verði helstu einkenni þeirra gatna sem Borgarlínan mun fara um. Mikilvægt er að leggja þá greiningu til grundvallar þegar staðsetning líkanmynda er ákveðin, svo mat á áhrifum á ásýnd bæjarrýma taki til ólíkra aðstæðna, göturýma og annarra bæjarrýma sem Borgarlínan mun hafa áhrif á og þar sem vænta má mestra áhrifa á ásýnd.

Hljóðvist og loftgæði

Í köflum 8.2 og 8.3 í tillögu Verkefnastofu Borgarlínu er greint frá því hvernig fyrirhugað er að fjalla um áhrif Borgarlínu á hljóðvist og loftgæði.

Í kafla 8.2 í tillögu að matsáætlun kemur fram að mat á áhrifum á hljóðvist muni taka til breytinga á umferð á þeim svæðum sem Borgarlínan mun fara um og á nærliggjandi götum. Skipulagsstofnun lítur svo á að þar falli undir þær götur sem ætla má að bílaumferð geti leitað inn á við tilkomu Borgarlínunnar, sbr. það mat sem áformað er á áhrifum á samgöngur og lýst er í kafla 8.6 í tillögu að matsáætlun. Jafnframt bendir stofnunin á að mat á áhrifum á loftgæði þarf að taka til sama svæðis.



Menningarminjar

Í kafla 8.9 í tillögu að matsáætlun kemur fram hvernig áformað er að leggja mat á áhrif framkvæmdarinnar á menningarminjar.

Í umsögn Minjastofnunar Íslands kemur fram að stofnunin telur fyrirbyggjandi gögn um fornleifar, hús og mannvirki á umræddum kafla Borgarlínunnar ekki fullnægjandi. Minjastofnun telur að skrá þurfi fornleifar, hús og mannvirki sérstaklega innan framkvæmdasvæðis Borgarlínunnar.

Í svörum Verkefnastofu Borgarlínu kemur fram að framkvæmdir vegna Borgarlínu felist fyrst og fremst í breytingum á nýtingu núverandi göturýma. Miðað við fyrirbyggjandi hönnun muni borgarlínubrautir verða innan núverandi göturýmis. Af þeim sökum sé ekki talin ástæða til að fara í umfangsmikla skráningu á húsum og öðrum mannvirkjum við þær götur sem Borgarlínan mun fara um. Í ljósi þessa leggur Verkefnastofa Borgarlínu til að fornleifar verði skráðar á þeim svæðum þar sem jarðrask er fyrirhugað. Þær staðsetningar muni liggja fyrir í frumdrögum á útfærslu á legu og umfangi borgarlínubrauta. Í frummatsskýrslu verði gerð grein fyrir stöðum þar sem líklegt er að verði rask, sem og skráningu fornleifa á þeim. Verkefnastofa Borgarlínu muni leita samráðs við Minjastofnun um fyrirkomulag fornleifaskráningar.

Skipulagsstofnun gerir ekki athugasemd við áformaða nálgun við gagnaöflun og aðferðir við mat á áhrifum á fornleifar, eins og þeim er lýst í tillögu að matsáætlun og svörum Verkefnastofu Borgarlínu við umsögn Minjastofnunar Íslands.

Ellliðaárvogur

Í tillögu að matsáætlun kemur fram að í frummatsskýrslu verði fjallað um ólíka valkosti um legu og útfærslu þverunar yfir Elliðaárvog en möguleg útfærsla liggja ekki fyrir að svo stöddu. Í kafla 8.7 í tillögunni er greint frá hvernig áformað er að meta áhrif á lífríki og vatnafar. Þar segir að gagnaöflun verði skilgreind þegar frekari upplýsingar liggja fyrir um áhrif á lífríki og vatnafar.

Í umsögn Hafrannsóknastofnunar kemur fram að stofnunin telur þurfa að gera betur grein fyrir því hvaða gögn liggja fyrir um lífríki Elliðaárvogs og fara í rannsóknir á þeim þáttum sem skorti vitneskju um og framkvæmdin sé líkleg til að hafa áhrif á.

Í umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur er bent á Elliðaárvogur sé þegar undir miklu álagi vegna fjölda framkvæmda og meta þurfi sérstaklega möguleg áhrif á lífríki hans auk mengunarhættu á framkvæmdatíma. Eins telur Heilbrigðiseftirlitið að gera þurfi grein fyrir mögulegum valkostum um legu línunnar á þessu svæði og bera umhverfisáhrif þeirra saman.

Í svörum Verkefnastofu Borgarlínu kemur fram að skoðað verði að skipta umhverfismati 1. lotu Borgarlínunnar í tvo hluta, einn sem fjalli um þverun Elliðaárvogs og annan sem fjalli um aðra hluta Borgarlínunnar. Tilgangurinn með því væri að geta haldið áfram með umhverfismat annarra hluta framkvæmdarinnar, sem ekki krefjast frekari eða jafn ítarlegra rannsókna, á meðan aflað verði nauðsynlegra upplýsinga um þverun Elliðaárvogs. Ákvörðun um þetta verði tekin þegar útfærsla á 1. lotu Borgarlínunnar verði lengra á veg komin og eftir því sem rannsóknum vindur fram. Ef umhverfismatinu verði skipt í tvo hluta verði gerð grein fyrir stöðu mála varðandi útfærslu á þveruninni og stöðu rannsókna í fyrri frummatsskýrslunni, auk þess að fjalla um helstu möguleg og líkleg umhverfisáhrif þverunarinnar.

Skipulagsstofnun telur mikilvægt, í ljósi verndargildis og viðkvæmni Elliðaárvogs, að samanburður á mögulegum leiðum við þverun vogsins byggji á sem bestum upplýsingum um möguleg umhverfisáhrif. Þar sem mögulegar útfærslur á legu Borgarlínu á umræddu svæði liggja ekki fyrir er ekki hægt að taka afstöðu til nauðsynlegrar gagnaöflunar á þessu stigi. Með tilliti til framangreinds og eðlis framkvæmdarinnar kemur, að mati Skipulagsstofnunar, til álita að áfangaskipta umhverfismati framkvæmdarinnar, líkt og Verkefnastofa Borgarlínu hefur viðrað hugmyndir um.



Skipulagsstofnun telur að þá eigi við að skipta framkvæmdinni í tvo umhverfismatsáfanga, annarsvegar fyrir kaflann Hamraborg–Elliðaárvogur og hinsvegar fyrir kaflann Elliðaárvogur–Ártúnshöfði, sbr. skiptingu í leggi sem fjallað er um í kafla 5.2 í tillögu að matsáætlun.

Kynna þarf Skipulagsstofnun valkosti um þverun Elliðaársvogs þegar þeir liggja fyrir ásamt lýsingu á þeim gögnum sem leggja á til grundvallar og aðferðum sem fyrirhugað er að beita við mat á áhrifum framkvæmdarinnar á Elliðaárvog, áður en frummatsskýrslu um þann hluta framkvæmdarinnar er skilað til stofnunarinnar.

Tjörninn

Í umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur er bent á að í botnlögum Tjarnarinnar sé staðfest mengun af völdum þungmálma. Því þurfi að gera grein fyrir mögulegum áhrifum framkvæmdanna á lífríki Tjarnarinnar.

Í svörum Verkefnastofu Borgarlínu kemur fram að í frummatsskýrslu verði fjallað um valkosti við Tjörnina og samanburð á áhrifum þeirra. Þar verði gerð grein fyrir hvort framkvæmdir komi til með að hafa áhrif á fugla eða lífríki í Tjörninni. Stefnt sé að því að framkvæmdir raski ekki Tjörninni.

Skipulagsstofnun gerir ekki athugasemd við áformaða nálgun við mat á áhrifum á Tjörnina eins og henni er lýst í tillögu að matsáætlun og svörum Verkefnastofu Borgarlínu við umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur.

Loftslagsáhrif og viðnámspróttur

Í umsögn Reykjavíkurborgar er bent á að áformað mat á áhrifum á loftslag lúti eingöngu að áhrifum á losun gróðurhúsalofttegunda. Skoða mætti hvort ástæða sé til að meta áhrif á aðlögun hins byggða umhverfis að afleiðingum loftslagsbreytinga. Í því sambandi er bent á að hluti 1. lotu Borgarlínu fari um svæði sem geti orðið fyrir áhrifum af hækkandi sjávarstöðu sem og flóða í ám og vötnum. Þá er bent á að leggja mætti mat á hversu mikið áætluð framkvæmd skerðir gróðurþekju, sér í lagi trjágróður og hvernig hönnunarútfærslur geti mögulega bætt það upp með gróðursetningu í göturýminu.

Skipulagsstofnun tekur undir framangreindar ábendingar Reykjavíkurborgar. Í frummatsskýrslu þarf að fjalla um og meta áhrif á aðlögun að afleiðingum loftslagsbreytinga með tilliti til hækkunar sjávarborðs og flóðahættu. Einnig er ástæða til að fjalla um áhrif skerðingar á gróðurþekju og möguleika á gróðursetningu með tilliti til bindingar og aðlögunar.

Áfangaskipting framkvæmda

Í frummatsskýrslu þarf að gera grein fyrir áfangaskiptingu framkvæmda í 1. lotu Borgarlínunnar og hversu lengi áætlað er að framkvæmdir við hvern áfanga standa yfir.

Tengdar framkvæmdir og samlegðaráhrif

Í kafla 5.7 í tillögu að matsáætlun er fjallað um tengdar framkvæmdir. Þar er getið um Fossvogsbrú sem lokið hefur málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Einnig er getið um áformaða stokka á Miklubraut og Sæbraut. Fram kemur að fyrirhugað sé að gera grein fyrir áðurnefndum framkvæmdum í frummatsskýrslu en þær verði þó ekki hluti af umhverfismati 1. lotu Borgarlínu.

Umræddar framkvæmdir, þ.e. brú yfir Fossvog og stokkar á Miklubraut og Sæbraut eru forsenda fyrir lagningu þeirra leggja Borgarlínunnar sem nú eru til umfjöllunar. Æskilegt er því að umhverfismati þeirra framkvæmda hefði annað hvort legið fyrir áður, eða verið hluti umhverfismats viðkomandi áfanga Borgarlínunnar. Skipulagsstofnun fellst þó á þá leið sem lögð er til í tillögu að matsáætlun en leggur áherslu á að í frummatsskýrslu um 1. lotu Borgarlínunnar verði gerð eins



Ítarleg grein fyrir þessum framkvæmdum og kostur er og lagt mat á samlegðaráhrif þeirra með Borgarlínunni. Í frummatsskýrslu verði einnig, eftir því sem við á, lagt mat á samlegðaráhrif með öðrum framkvæmdum. Það getur til dæmis varðað samlegðaráhrif á framkvæmdatíma með ýmissi annarri uppbyggingu við þær götur sem Borgarlínan fer um á umferð gangandi og hjólandi og aðgengi að verslun og þjónustu.

Valkostir

Í tillögu Verkefnastofu Borgarlínu að matsáætlun kemur fram að við umhverfismatið verði bornir saman valkostir sem snúa að legu Borgarlínu á fjórum svæðum:

- Valkostir á milli Ártúnshöfða og Sæbrautar um legu og útfærslu á þverun Elliðaársvogs og Sæbrautar.
- Valkostir um að Borgarlína fari um Vonarstræti og Tjarnargötu eða Skothúsveg og Fríkirkjuveg.
- Valkostir við Háskóla Íslands, annarsvegar um Hringbraut og hinsvegar um Suðurgötu, Sturlugötu og Njarðargötu.
- Valkostir milli Landspítala og Hlíðarenda.

Þá kemur fram að jafnframt sé fyrirhugað að bera saman valkosti varðandi staðsetningu kjarnastöðva auk núll-kostar.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur telur að kanna ætti möguleika á öðrum leiðarkostum ef niðurstöður athugana á loftgæðum og hljóðvist bendi til þess að framlagðir valkostir leiði til aukins álags á viðkvæmum svæðum.

Í svörum Verkefnastofu Borgarlínu segir að breytt lega verði tekin til samanburðar ef umhverfismatið leiði í ljós umfangsmikil áhrif á loftgæði og hljóðvist.

Í athugasemd Barnavináfélagsins Sumargjafar er ítrekuð fyrri ósk um að lóð leikskólans Steinahlíðar við Suðurlandsbraut verði fyrir sem minnstri eða engri skerðingu vegna lagningar Borgarlínu og jafnframt að tekið verði tillit til lóðarinnar við útfærslu kjarnastöðvar við Vogabyggð.

Í svari Verkefnastofu Borgarlínu kemur fram að bornir verði saman valkostir varðandi legu Borgarlínu á milli Suðurlandsbrautar og Ártúnshöfða og muni sá samanburður meðal annars taka til áhrifa á lóð Steinahlíðar. Í þeim valkostasamanburði verði jafnframt horft til mögulegrar staðsetningar og útfærslu á kjarnastöð við Vogabyggð.

Í umsögn Reykjavíkurborgar er bent á að skoða valkosti varðandi legu og staðsetningu venjulegra biðstöðva, þ.e. þeirra sem flokkast ekki sem kjarnastöðvar, á viðkvæmum svæðum.

Í svari Verkefnastofu Borgarlínu segir að almennt verði ekki fjallað um valkosti við staðsetningu almennra stöðva en það komi þó til skoðunar að meta umhverfisáhrif annarra staðsetninga, og áhrif þeirra á farþegagrunn og aðgengi, komi í ljós að að tiltekna stöðvar séu líklegar til að valda neikvæðum umhverfisáhrifum.

Skipulagsstofnun gerir ekki athugasemd við áformaða nálgun við mat á ólíkum valkostum eins og henni er lýst í tillögu að matsáætlun og svörum Verkefnastofu Borgarlínu við umsögnum. Stofnunin bendir einnig á að ástæða getur verið til að bera saman valkosti varðandi útfærslu sniða þar sem göturými er takmarkað og víkja þarf frá kjörsniði.

Vöktun

Í frummatsskýrslu þarf að leggja fram áætlun um vöktun umhverfisáhrifa eftir að framkvæmdum er lokið og starfsemin er komin í rekstur, eftir því sem við á. Einnig getur í þessu tilviki átt við að setja fram áætlun um vöktun á framkvæmdatíma.



4 NIÐURSTAÐA

Í samræmi við 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum hefur Skipulagsstofnun farið yfir framlagða tillögu Verkefnastofu Borgarlínu að matsáætlun ásamt þeim umsögnum og athugasemdum sem borist hafa stofnuninni og viðbrögðum framkvæmdaraðila við þeim. Skipulagsstofnun fellst á tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun með eftirfarandi athugasemdum.

1. Auk þess sem tilgreint er í kafla 8.8 í tillögu að matsáætlun verði í frummatsskýrslu fjallað um og lagt mat á áhrif á framkvæmdatíma á íbúa og starfsemi á áhrifsvæði Borgarlínunnar, svo sem áhrif á aðgengi og truflun á starfsemi og eftir atvikum gerð grein fyrir mótvægisáðgerðum til að draga úr neikvæðum áhrifum.
2. Í frummatsskýrslu taki mat á áhrifum á ásýnd bæjarrýma til ólíkra aðstæðna, göturýma og annarra bæjarrýma sem Borgarlínan mun hafa áhrif á og þar sem vænta má mestra áhrifa á ásýnd. Þar verði lögð til grundvallar greining á helstu einkennum þeirra gatna sem Borgarlínan fer um, sbr. kafla 8.4 í tillögu að matsáætlun.
3. Í frummatsskýrslu taki mat á áhrifum á hljóðvist og loftgæði til breytinga á umferð á þeim svæðum sem Borgarlínan mun fara um og á nærliggjandi götum sem vænta má að bílaumferð geti leitað inn á við tilkomu Borgarlínunnar, sbr. áformað mat á áhrifum á samgöngur í kafla 8.6 í tillögu að matsáætlun.
4. Í frummatsskýrslu verði gerð grein fyrir stöðum þar sem jarðrask er líklegt og skráningu fornleifa á þeim. Verkefnastofa Borgarlínu hafi samráð við Minjastofnun Íslands um fyrirkomulag fornleifaskráningar.
5. Verkefnastofa Borgarlínu kynni Skipulagsstofnun valkosti um þverun Elliðaárvogs þegar þeir liggja fyrir ásamt lýsingu á þeim gögnum sem leggja á til grundvallar og aðferðum sem fyrirhugað er að beita við mat á áhrifum framkvæmdarinnar á Elliðaárvog, áður en frummatsskýrslu um þann hluta framkvæmdarinnar er skilað til stofnunarinnar.
6. Í frummatsskýrslu verði sérstaklega lagt mat á áhrif á fugla og lífríki í Tjörninni.
7. Í frummatsskýrslu verði fjallað um og lagt mat á áhrif á aðlögun að afleiðingum loftslagsbreytinga með tilliti til hækkunar sjávarborðs og flóðahættu.
8. Í frummatsskýrslu verði gerð grein fyrir áfangaskiptingu framkvæmda í 1. lotu Borgarlínunnar og hversu lengi áætlað er að framkvæmdir við hvern áfanga standa yfir.
9. Í frummatsskýrslu verði gerð eins ítarleg grein fyrir tengdum framkvæmdum við vegstokka og brýr og kostur er og lagt mat á samlegðaráhrif þeirra með Borgarlínunni.
10. Í frummatsskýrslu verði, eftir því sem við á, lagt mat á samlegðaráhrif með öðrum framkvæmdum. Það getur til dæmis varðað samlegðaráhrif á framkvæmdatíma með ýmissi annarri uppbyggingu við þær götur sem Borgarlínan fer um, á umferð gangandi og hjólandi og aðgengi að verslun og þjónustu.
11. Auk þess sem kemur fram í 6. kafla í tillögu að matsáætlun verði í frummatsskýrslu lagt mat á valkosti um legu og útfærslu Borgarlínu, leiði umhverfismatið í ljós umfangsmikil áhrif á loftgæði og hljóðvist. Einnig á valkosti um legu við austanverða Suðurlandsbraut og um staðsetningu og útfærslu kjarnastöðvar við Vogabyggð og eftir því sem við getur átt valkosti um staðsetningu almennra stöðva. Þá getur verið tilefni til að bera saman valkosti varðandi útfærslu sniða þar sem göturými er takmarkað og víkja þarf frá kjörsniði.

Framkvæmdaraðili getur kært ákvörðunina til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sbr. 14. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Kærufrestur er til 15. apríl 2021.

Reykjavík, 12. mars 2021

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir

Egill Þórarinnsson