

Vegagerðin
Erna Hreinsdóttir
Borgartúni 7
105 Reykjavík

2006070039
7708; 9310

Reykjavík, 5. desember 2006
/--

Efni: Hringvegur um Hornafjarðarfljót í Sveitarfélaginu Hornafirði. Ákvörðun um tillögu að matsáætlun.

Í samræmi við 8. gr. laga nr. 106/2000 m.s.b. um mat á umhverfisáhrifum er hér kynnt niðurstaða Skipulagsstofnunar um tillögu Vegagerðarinnar að matsáætlun um lagningu Hringvegar um Hornafjarðarfljót í Sveitarfélaginu Hornafirði.

Skipulagsstofnun barst með bréfi Vegagerðarinnar dags. 13. október 2006 tillaga að matsáætlun:

Hringvegur um Hornafjarðarfljót. Vegagerðin. Október 2006.

Skipulagsstofnun leitaði umsagnar um tillögu Vegagerðarinnar hjá eftirtöldum aðilum í samræmi við 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum: Sveitarfélaginu Hornafirði, Flugmálastjórn, Fornleifavernd ríkisins, Heilbrigðiseftirliti Austurlands, Landbúnaðarstofnun, Landgræðslu ríkisins og Umhverfisstofnun. Skipulagsstofnun kynnti tillöguna einnig með fréttatilkynningu og á heimasíðu stofnunarinnar.

Skipulagsstofnun bárust umsagnir frá eftirtöldum aðilum: Sveitarfélaginu Hornafirði með bréfi dags. 21. nóvember 2006, Flugmálastjórn með bréfi dags. 31. október 2006, Fornleifavernd ríkisins með bréfi dags. 2. nóvember 2006, Heilbrigðiseftirliti Austurlands með bréfi dags. 6. nóvember 2006, Landbúnaðarstofnun með bréfi dags. 31. október 2006, Landgræðslu ríkisins með bréfi dags. 6. nóvember 2006 og Umhverfisstofnun með bréfi dags. 9. nóvember 2006. Á kynningartíma bárust 2 athugasemdir annars vegar frá Lex lögmannsstofu f.h. nokkurra fasteignaeigenda í Nesjum í Sveitarfélaginu Hornafirði með bréfi dags. 7. nóvember 2006 og hins vegar frá Önnu Jónsdóttur og Þorbergi Jónssyni með bréfi dags. 7. nóvember 2006. Skipulagsstofnun bárust einnig frekari upplýsingar frá Vegagerðinni í kjölfar umsagna og athugasemda með bréfum dags. 9. og 17. nóvember.

NIÐURSTAÐA SKIPULAGSSTOFNUNAR

Í samræmi við 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum hefur Skipulagsstofnun farið yfir framlagða tillögu Vegagerðarinnar að matsáætlun ásamt þeim umsögnum og athugasemdum sem borist hafa stofnuninni. Skipulagsstofnun fellst á tillögu Vegagerðarinnar að matsáætlun með þeim viðbótum sem koma fram í bréfum Vegagerðarinnar dags. 9. og 17. nóvember 2006 og með eftirfarandi athugasemdum:

Framkvæmd og starfsemi

Í kafla 1.8.4 í tillögu að matsáætlun er fjallað um efnistöku. Í frummatsskýrslu þarf að gera grein fyrir endanlegri staðsetningu og hámarksstærð einstakra efnistökusvæða og efnismagni sem fyrirhugað er að taka að hámarki á hverjum stað. Verði breytingar á staðsetningu efnistökuastaða frá tillögu að matsáætlun þarf í frummatsskýrslu að skýra og rökstyðja hvers konar frávik um er að ræða.

Í svörum Vegagerðarinnar við athugasemdum Lex lögmannsstofu, f.h. fasteignaeigenda í Nesjum og athugasemdum frá Önnu Jónsdóttur og Þorbergi Jónssyni kemur fram að staðsetning leiða á kortum sem fylgja matsáætlun sé ekki endanleg heldur geri Vegagerðin ráð fyrir að hægt sé að hnika veglínunni til innan skilgreinds rannsóknarsvæðis í samræmi við niðurstöðu matsvinnu. Skipulagsstofnun leggur áherslu á að í frummatsskýrslu þurfi, ef við á, að gera grein fyrir hugsanlegum breytingum frá því sem gert var ráð fyrir í tillögu að matsáætlun og þær rökstuddar.

Framkvæmdasvæði og kostir

Í kafla 1.3 í tillögu að matsáætlun er fjallað um markmið framkvæmdarinnar. Þar kemur fram að: *"Markmiðið með gerð vegarins er fyrst og fremst að auka umferðaröryggi, draga úr slyshættu og tryggja góðar samgöngur á svæðinu"*. Í kafla 1.7.4 eru færð rök fyrir því að uppbygging núverandi vegar sé ekki talin ákjósanleg.

Skipulagsstofnun bendir á að í 2. mgr. 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum þar sem fjallað er um innihald frummatsskýrslu segir að ávallt skuli gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman. Í 13. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 kemur m.a. fram að í tillögu að matsáætlun skuli koma fram upplýsingar um mögulega framkvæmdakosti sem til greina koma. Í 18. gr. reglugerðarinnar kemur fram að í frummatsskýrslu skuli koma fram samanburður á umhverfisáhrifum þeirra kosta sem kynntir eru og rökstuðningur fyrir vali framkvæmdaraðila að teknu tilliti til umhverfisáhrifa. Þannig er gert ráð fyrir að mat á umhverfisáhrifum sem tekur til margra umhverfisþátta, bæði samfélagslegra og náttúrufarslegra, fari fram eftir að tillaga að matsáætlun hefur verið lögð fram og niðurstöður matsins síðan birtar í frummatsskýrslu.

Í þessu sambandi vekur Skipulagsstofnun athygli á niðurstöðu í úrskurði umhverfisráðherra um Gjábakkaveg þann 28. júní 2005 en þar segir: *"Við mat á því hvernig skýra eigi það ákvæði 2. mgr. 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, að ávallt skuli gera grein fyrir helstu framkvæmdarmöguleikum sem til greina koma og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman, skiptir máli hvort fyrir hendi er framkvæmd sem þjónar sama meginmarkmiði og hin fyrirhugaða framkvæmd. Ef svo háttar til er það álit ráðuneytisins að endurnýjun eða endurbygging fyrirbyggjandi framkvæmdar, í þessu tilviki núverandi vegar, sé einn af þeim möguleikum sem framkvæmdaraðila beri að láta meta nema augljóst sé og hafið yfir allan vafa að slík endurbygging komi ekki til álita"*. Af umfjöllun í tillögu að matsáætlun, m.a. köflum 1.4

og 1.7.4, verður ekki ráðið að augljóst sé eða það hafið yfir allan vafa að endurbygging núverandi vegar komi ekki til álita. Þá verður ekki séð í tillögu að matsáætlun að endurbygging núverandi vegar muni ekki þjóna ofangreindum meginmarkmiðum fyrirhugaðrar framkvæmdar með tilteknum aðgerðum, s.s. byggingu tvíbreiðra brúa, gerð vegamóta við Nesjahverfi og lagningu hliðarvega til að fækka tengingum, sbr. umfjöllun um núllkost í kafla 1.7.4. Því telur Skipulagsstofnun að ekki sé unnt að afskrifa enduruppbyggingu núverandi vegar þegar í tillögu að matsáætlun heldur muni sú matsvinna sem ráðist verður í í kjölfar ákvörðunar Skipulagsstofnunar um tillögu að matsáætlun leiða í ljós hvaða kostur eða kostir séu ásættanlegir að teknu tilliti til umhverfisáhrifa, þ.e. áhrifa bæði á samfélags- og náttúrufarsþætti. Að framansögðu telur Skipulagsstofnun að Vegagerðin þurfi í frummatsskýrslu að leggja mat á endurbyggingu núverandi vegar og bera saman við mat á öðrum veglínukostum.

Í athugasemdum Lex lögmannsstofu, f.h. fasteignaeigenda í Nesjum kemur fram að þeir kostir sem lagðir eru fram í tillögu að matsáætlun, þ.e. leiðir 1, 2, og 3, muni beinlínis standa í vegi fyrir atvinnurekstri og byggð í Nesjum. Gerð er krafa um að lagt verði mat á aðra kosti en ráðgert er skv. tillögunni, þ.e. veglínur 5 og 5b sem fara norðar um Skógey, austan Hornafjarðarfjöts og norður fyrir námu 6 og tengjast núverandi vegi nokkru norðar en leið 1 í tillögu Vegagerðarinnar. Þá er um að ræða veglínu merkt leið 4 og minni háttar hliðrun hennar 4b, sem liggja nokkuð sunnan við leið 1. Tillögur að veglínunum 4 og 5 komu fram þegar fyrrnefndir aðilar gerðu athugasemdir við drög að tillögu að matsáætlun. Rök Vegagerðarinnar gegn lagningu vegarins skv. leiðum 4 og 5 er að finna í kafla 1.7.5 í tillögunni en tillögur að veglínunum 4a og 5b fylgja með fyrrgreindum athugasemdum frá Lex lögmannsstofu.

Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram að frekari röskun á votlendi sé því aðeins ásættanleg að almannahagsmunir krefjist þess, s.s. þegar um er að ræða vegagerð þar sem ekki eru aðrir ásættanlegir valkostir en þeir sem hafa í för með sér röskun votlendis, og þá því aðeins að endurheimt verði jafnmikið votlendi og það sem raskast við framkvæmdirnar. Í þessu tilfelli sé þó erfitt um vik og nær ógjörningur að endurheimta grunnsævisvotlendisgerðir. Umhverfisstofnun telur því nauðsynlegt að lagður verði fram valkostur sem hvorki raskar votlendi á Mýrum né leirum í Hornafirði og Skarðsfirði.

Skipulagsstofnun tekur undir umsögn Umhverfisstofnunar um að ekki sé raunhæft að gera ráð fyrir því sem mótvægisáðgerð við röskun grunnsævis að endurheimta votlendi á grunnsævi. Skipulagsstofnun telur að hvorki leið 1, 4, 4a, 5 eða 5b né enduruppbygging núverandi vegar valdi röskun á slíkum vistkerfum. Skipulagsstofnun telur því að mat á umhverfisáhrifum þurfi að taka til veglína 4, 4a, 5 og 5b. Veglínur 4 og 4a eru innan fyrirhugaðs rannsóknarsvæðis sem kynnt er í tillögu að matsáætlun. Veglínur 5 og 5b eru ekki það langt fyrir norðan rannsóknarsvæðið að unnt væri í sumum tilfellum að nýta niðurstöður rannsókna á fyrirhuguðu rannsóknarsvæði eða ráðast í afmarkaðar rannsóknir við veglínur 5 og 5a. Birta þarf í frummatsskýrslu niðurstöður á mati á umhverfisáhrifum ofangreindra veglína með samanburði við veglínur 1, 2, 3 og endurbyggingu núverandi vegar að teknu tilliti til áhrifa á viðeigandi umhverfisþætti.

Skipulagsstofnun vill áréttta að nýr vegur skv. kynntum veglínunum í tillögu að matsáætlun liggur um lítt raskað svæði og mun hafa áhrif á umfangsmikil og ósnortin svæði, s.s. sjávarfitjar, fjörur, leirur og önnur votlendissvæði með fjölbreyttu fuglalífi og á landnotkun þ.á m. ferðapjónustu og útivist.

Núllkostur

Í kafla 1.7.4 er fjallað um núllkost og einnig í svörum Vegagerðarinnar við athugasemdum Lex lögmannsstofu. Í svörum Vegagerðarinnar kemur eftirfarandi fram: *"Þá kemur það skýrt fram í tillögunni að Vegagerðin telur núllkostinn ekki vera raunhæfan en mun engu að síður fjalla um þau áhrif sem það kann að hafa að ráðast ekki í fyrirhugaðar framkvæmdir."* Skipulagsstofnun bendir á að skv. reglugerð nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum í gr. 13, t.l. 2 e skulu í tillögu að matsáætlun koma fram upplýsingar um mögulega framkvæmdakosti sem til greina koma, m.a. núll-kost, þ.e. að aðhafast ekkert og skv. 18. gr. sömu reglugerðar t.l. 1h skal vera yfirlit yfir valkosti sem gerð er grein fyrir í frummatsskýrslu, m.a. núll-kost, þ.e. að aðhafast ekkert. Þannig liggur fyrir að framkvæmdaraðila ber ávallt að gera grein fyrir núllkosti burtséð frá því hvort að hann sé talinn vera raunhæfur eða ekki.

Skipulag og leyfi

Í köflum 2.2, 2.4.2 og 5.1 í tillögu að matsáætlun er fjallað um skipulag og leyfi. Skipulagsstofnun vill vekja athygli á lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana sem tóku gildi í júní 2006. Undir löggin falla skipulagsáætlanir sveitarfélaga og breytingar á þeim sem marka stefnu er varða leyfisveitingar til framkvæmda sem skilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Markmið laganna er að meta umhverfisáhrif tiltekinna áætlana í því skyni að draga úr neikvæðum áhrifum, stuðla að sjálfbærri þróun og að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða við áætlanagerð. Til þess að markmið laga um umhverfismat áætlana náist þarf að vinna umhverfismatið samhliða mótun tillögu og meta valkosti eftir því sem við á, en ekki eftir að ákvörðun hefur verið tekin, t.d. um staðsetningu framkvæmdar.

Sveitarstjórn þarf að láta vinna og samþykka breytingu á Aðalskipulagi Hornafjarðar 1998-2018 vegna framkvæmda við fyrirhugaða veglagningu og vegna efnistöku á þeim svæðum sem ekki eru tilgreind sem efnistökusvæði í aðalskipulaginu. Slík breyting er háð ákvæðum ofangreindra laga um umhverfismat áætlana. Sveitarstjórn á að hafa samráð við Skipulagsstofnun um umfang og áherslur í umhverfismati breytingartillögu, sbr. 6. gr. sömu laga. Vakin er athygli á leiðbeiningum um umhverfismat áætlana sem er að finna á heimasíðu stofnunarinnar, www.skipulag.is. Skipulagsstofnun telur eðlilegt að sveitarstjórn ljúki við breytingu á aðalskipulagi og umhverfismat þess áður en frummatsskýrsla framkvæmdaraðila verður auglýst og kynnt. Þar sem matsvinna vegna framkvæmdarinnar mun vera alllangt komin mun Skipulagsstofnun þó ekki gera athugasemd við að auglýsing og kynning á breytingu aðalskipulagsins fari fram samtímis kynningu á frummatsskýrslu. Staðfest breyting á Aðalskipulagi Hornafjarðar 1998-2018 þarf að liggja fyrir við samþykkt sveitarstjórnar á framkvæmdaleyfi vegna fyrirhugaðra framkvæmda.

Umfang og áherslur mats á umhverfisáhrifum

Þjóðhagsleg áhrif og arðsemi. Í kafla 1.7.4 í tillögu að matsáætlun kemur eftirfarandi fram: *"Við að endurbyggja brú yfir Hornafjarðarfljót sunnar gefst kostur á að stytta Hringveginn um allt að 12 km. Styttling Hringvegjar er þjóðhagslega hagkvæm og einnig hagsmunamál fyrir byggð á Austfjörðum, á Héraði og víðar. Nú hafa vöruflutningar færst af sjó á land og umræða um bættar samgöngur og styttri leiðir hafa orðið fyrirferðarmeiri í samfélaginu".*

Skipulagsstofnun vill benda á að skv. lögum nr. 106/2000 m.s.br. nær mat á umhverfisáhrifum framkvæmda ekki til þjóðhagslegra áhrifa einstakra framkvæmda. Því á ekki við að gefa þjóðhagslegri hagkvæmni vægiseinkunn á sama hátt og t.d. að tiltekin framkvæmd hafi talsvert jákvæð áhrif á umferðaröryggi eða talsvert neikvæð áhrif á gróður sbr. kafla 4.3 í tillögunni. Þessu þarf að taka mið af í frummatsskýrslu.

Þá vill stofnunin benda á að arðsemi einstakra framkvæmda, sem m.a. grundvallast á umferðarmagni og styttingu vegalengda, skv. framlögðum gögnum Vegagerðarinnar eru ekki umhverfisáhrif, í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum, sem leggja ber mat á þegar komist eru að niðurstöðu um umhverfisáhrif framkvæmdar. Ef stytting vegalengda um 10-12 km eins og fram kemur að náist við fyrirhugaða vegalagningu vegur að öðru leyti þungt, eins og virðist koma fram í tillögu að matsáætlun, þá þarf að rökstyðja það betur í frummatsskýrslu. Þannig þarf að leggja mat á áhrif markmiðsins um styttingu vegalengda og ferðatíma á hina ýmsu umhverfisþætti, bæði samfélagslega og náttúrufarslega og birta niðurstöður um vægi áhrifa á hvern einstakan umhverfisþátt í frummatsskýrslu.

Áhrif á umferðaröryggi. Í kafla 1.3 í tillögu að matsáætlun kemur fram að markmið með gerð vegarins sé fyrst og fremst að auka umferðaröryggi, draga úr slyshættu og tryggja góðar samgöngur á svæðinu. Því telur Skipulagsstofnun mikilvægt að í frummatsskýrslu sé rökstut, m.t.t. til allra fyrrnefndra þátta, að þessi markmið náist með fyrirhugaðri veglagningu. Í köflum 1.5 og 4.1.2 er fjallað um umferð, slysatíðni á núverandi vegi og umferðaröryggi. Í frummatsskýrslu þarf að koma fram hver sé áætluð slysatíðni á nýjum vegi skv. mismunandi veglínunum sem kynntar eru en í tillögunni segir að gera megi ráð fyrir að hún lækki en jafnframt að umferð aukist. Gera þarf grein fyrir hvers eðlis þau slys eru sem hafa orðið á hinum mismunandi köflum núverandi vegar sbr. töflu 1 og standa að baki tölum um slysatíðni í töflunni. Þá þarf að gera grein fyrir hvert verði áætlað hlutfall af núverandi umferð sem mun áfram aka fyrirhugaðan innansveitarveg og hver sé áætluð slysatíðni á honum en fram hefur komið í framlögðum gögnum að hann verði án efa eftirsóttur af ferðamönnum.

Í köflum 1.7.4. og 1.7.5 kemur fram að ekki sé ásættanlegt m.t.t. umferðaröryggis og hávaða að leggja veg um þéttbýlið í Nesjahverfi. Skipulagsstofnun telur að í umfjöllun um endurbyggingu núverandi vegar í frummatsskýrslu þurfi að koma fram upplýsingar um hversu langt núverandi vegur er frá byggðinni í Nesjahverfi og hvaða aðgerðir þyrfti að ráðast í til að tryggja öryggi m.a. gangandi og hjólandi vegfarenda sem leið eiga yfir veginn, t.d. með gerð undirganga.

Áhrif á landslag, ásýnd lands og verndarsvæði. Í kafla 4.1.12 er fjallað um landslag og ásýnd lands og í kafla 2.4 um verndarsvæði. Skipulagsstofnun telur að leggja þurfi mat á gildi þess svæðis, sem fyrirhugað er að leggja veg um m.t.t. landslags, m.a. með hliðsjón af því að um er að ræða svæði sem er lítt snortin landslagsheild, sbr. umfjöllun um landslag og gildi þess í mati á umhverfisáhrifum vegna lagningar Útnesvegur um Klifhraun og Gjábakkavegar. Slíkt mat á gildi landslags á svæðinu þarf að liggja til grundvallar þegar lagt er mat á áhrif mismunandi veglína á landslag í frummatsskýrslu, auk þess sem lagt er mat á sjónræn áhrif veglínanna m.a. sýnileika þeirra frá mismunandi sjónarhornum.

Skipulagsstofnun vill benda á leiðbeiningar á heimasíðu stofnunarinnar www.skipulag.is um flokkun umhverfisþátta, viðmið, einkenni og vægi sem unnt er að styðjast við þegar lagt er mat á áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á hina ýmsu umhverfisþætti í matsvinnunni.

Hólfríður Sigurðardóttir

Jakob Gunnarsson

Fylgiskjöl: Afrit umsagna og athugasemda

Afrit: Sveitarfélagið Hornarfjörður, Flugmálastjórn, Fornleifavernd ríkisins, Heilbrigðiseftirlit Austurlands, Landbúnaðarstofnun, Landgræðsla ríkisins, Umhverfisstofnun, Lex lögfræðistofa, Anna Jónsdóttir og Þorbergur Jónsson og VSÓ verkfræðistofa, Auður Magnúsdóttir