

Reykjavík
Borgartúni 12-14
105 Reykjavík

Garðabær, 15. ágúst 2025
202507-0013/A.B.
08.02

Efni: Umsögn - Tillaga - Deiliskipulag - Suðurlandsvegur Reykjavíkur.

Vísað er í erindi skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar og Vegagerðarinnar, dags. 3. júlí 2025, þar sem óskað er umsagnar Náttúruverndarstofnunar vegna tillögu að nýju deiliskipulagi fyrir tvöföldun Suðurlandsvegar, frá Bæjarhálsi að sveitarfélagsmörkum við Mosfellsbæ nálægt Hólmsá. Í erindinu kemur fram að megintilgangur tvöföldunar Suðurlandsvegar sé að auka umferðaröryggi allra fararmáta og tryggja greiðari umferð með því að aðskilja akstursstefnur og bæta innviði fyrir óvarða vegfarendur. Verkefnið er hluti af stærra áfanga um breikkun Suðurlandsvegar frá Hádegismóum að Hveragerði.

Í greinargerð kemur fram að deiliskipulagið taki til stofnvegar með fjórum akreinum (2+2) frá Bæjarhálsi að sveitarfélagsmörkum við Mosfellsbæ, auk vegtenginga, stígakerfis fyrir gangandi, hjólandi og ríðandi vegfarendur, og nauðsynlegrar aðlögunar að útivistarsvæðum. Gert er ráð fyrir að framkvæmdinni verði skipt í fimm áfanga þar sem í fyrstu tveimur áföngum eru gatnamót í plani, en í síðari áföngum verða gerð mislæg gatnamót. Samhliða tvöfölduninni verða brýr yfir Hólmsá/Bugðu breikkaðar.

Sérstök vernd náttúruverndarlaga

Náttúruverndarstofnun bendir á að innan rasksvæðisins eru hraun, votlendi og vatn sem nýtur sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Í 61. gr. laganna er kveðið á um sérstaka vernd þeirra vistkerfa og jarðminja sem taldar eru upp í 1. mgr. og 2. mgr. sama ákvæðis. 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.

Í áliti Skipulagsstofnunar er bent á að landfylling í Rauðavatni (allt að 4,5 ha) sé stórtækt inngrip í samfélag vatnaplantna og dýralífs sem þroskast hefur undir núverandi aðstæðum; Rauðavatn nýtur jafnframt sérstakrar verndar og forðast beri að raska því nema brýna nauðsyn beri til og aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Í sama áliti kemur fram að fyrirhugaðar framkvæmdir muni hafa varanleg áhrif á tvær vistgerðir sem teljast til votlendis; votlendi stærra en 2 ha nýtur sérstakrar verndar samkvæmt lögum. Í umsögn Reykjavíkurborgar til

Skipulagsstofnunar segir að í umfjöllun um áhrif framkvæmda á náttúruminjar hefði mátt fjalla um náttúruminjar sem falla undir 61. gr. laga nr. 60/2013, þ.e. hraun, votlendi og stöðuvatn (Rauðavatn), þar sem þessi vernd krefst sérstaks mats á áhrifum og mótvægisáðgerðum.

Náttúruverndarstofnun leggur áherslu á að í skipulagsáætluninni sé skýrt tilgreint hvaða svæði njóta sérstakrar verndar og hvers konar vernd (a-, b- eða c-liður 1. mgr. eða 2. mgr. 61. gr.). Einnig skal, í samræmi við 3. mgr. 61. gr., leitast við að forðast röskun á slíkum svæðum; aðeins brýnir almannahagsmunir geta réttlætt röskun, og þá þarf að sýna fram á að engar raunhæfar aðrar leiðir séu til staðar. Á þetta sérstaklega við um:

- Rauðavatn – stöðuvatn með sérstaka vernd, þar sem landfyllingar og brúarbreikkun geta raskað vistkerfinu
- Votlendi, og vistgerðir því tengdu m.a. starungsmýravist og runnamýravist sem liggja að framkvæmdinni; votlendi stærra en 2 ha nýtur sérstakrar verndar. T.d. er innan fólkvangsins stór votlendissvæði sem mikilvægt er að framkvæmdir valdi ekki vatnsfyrirstöðu sem verður til þess að það raski votlendinu
- Náttúrulegur birkiskógur og hraun, ef þau eru á svæðinu geta fallið undir 61. gr.
- Hólmsá/Bugða og Hólmsárhraun, þar sem jarðminjar og hraunflákar njóta verndar og skulu ekki raskaðir nema brýna nauðsyn beri til.

Umsögn Skipulagsstofnunar bendir sérstaklega á að niðurstaða um valkost við vegamót við Heiðmerkurveg sé jákvæð þar sem hún tryggir að ekki sé ráðist í umfangsmikla röskun nær Rauðavatni og að verkleg útfærsla dragi úr fyllingu.

Náttúruverndarstofnunar bendir á að tillagan fjallar ekki með nægilega skýrum hætti um hvaða náttúrufyrirbæri njóta sérstakrar verndar né hvaða valkostir voru skoðaðir til að forðast röskun á þeim, líkt og 61. gr. krefst. Skipulagsgögnin nefna almennt að Rauðavatn, votlendi, hraun og birkiskógur njóti verndar en sundurliðaður rökstuðningur fyrir röskun á hverju svæði vantar.

Náttúruverndarstofnun leggur til að skipulagsáætlunin sýni með skýrum hætti:

1. **Valkostagreiningu** – hvaða leiðir voru skoðaðar til að forðast röskun? Hægt er að auka umferðaröryggi með öðrum aðgerðum en stórfelldri breikkun á vegi, t.d. með hraðatakmarkunum, bættri lýsingu, vegriðisbreytingum o.fl. Slíkar lausnir geta dregið úr slyshættu án þess að valda viðamikilli óafturkræft rask á verndarsvæði..
2. **Rökstuðning fyrir brýnum almannahagsmunum** – ef röskun er óhjákvæmileg þarf að sýna fram á að hagsmunir almennings af auknu umferðaröryggi og greiðari umferð vegi þyngra en verndargildi Rauðavatns, votlendis, birkiskógar eða hraunmyndana. Í álitum Skipulagsstofnunar er minnt á að landfylling í Rauðavatni sé stórtækt inngrip og að Rauðavatn njóti sérstaks verndar; því þurfi að meta hvort brýnir almannahagsmunir réttlæti slíkt
3. **Mótvægisáðgerðir og vöktun** – ef ekki verður komist hjá röskun skulu mótvægisáðgerðir (t.d. endurheimt votlendis eða færsla á veglínu) vera nákvæmlega útfærðar með aðkomu sérfræðinga, og vöktunaráætlun skal tryggja að náttúrugildi

verði ekki skert umfram það sem talið er nauðsynlegt. Senda þarf Náttúruverndarstofnun afrit af leyfum og rökstuðningi, sbr. 6. mgr. 61. gr.

4. **Framsetning í skipulagsgögnum** – gera þarf grein fyrir hvert verndarsvæði fyrir sig (Rauðavatn, votlendi, birkiskóg, hraun) og tilgreina hvaða hlutar þess eru undir vernd, hver áhrif framkvæmdarinnar verða á ásýndina, náttúrufyrirbæri sem og lífríki, hvaða valkostir voru skoðaðir og hvaða mótvægisaðgerðum verði beitt.

Með því að greina vernd og valkosti með þessum hætti tryggir skipulagsáætlunin að uppfyllt séu ákvæði náttúruverndarlaga og að rökstuðningur fyrir hugsanlegri röskun sé gagnsæ og sannfærandi.

Framkvæmdarleyfi

Stofnunin bendir á að skylt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, vegna allra framkvæmda sem fela í sér röskun á svæðum sem njóta sérstakrar verndar, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki. Á þetta að tryggja að tekið sé til ítarlegrar skoðunar hvort framangreint skilyrði sé uppfyllt. Við mat á leyfisumsókn ber að vega saman mikilvægi náttúruminjanna sem í húfi eru og hagsmuni af fyrirhugaðri framkvæmd. Við matið skal litið til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, auk þess sem tekið skal mið af mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi, sbr. 3. og 4. mgr. 61. gr. laganna.

Ákveði leyfisveitandi að veita leyfi þrátt fyrir framangreint skal hann, með vísan í 5. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga, rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega 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. Einnig skal gera grein fyrir fyrirhuguðum mótvægisaðgerðum, sem og mögulegri endurheimt náttúruverðmæta þegar það á við. Þá skal afrit af útgefnu leyfi sent Náttúruverndarstofnun, sbr. 6. mgr. ákvæðisins.

Þess má einnig geta að leyfisveitanda er heimilt, skv. 5. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga, að binda leyfi þeim skilyrðum sem eru nauðsynleg til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúrufyrirbæri sem verða fyrir röskun.

Rauðhóla fólkvangur

Rauðhólar eru hluti Rauðhóla fólkvangs sem var stofnaður með auglýsingu árið 1974 og nýtur verndar samkvæmt 54. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Markmið verndar er að tryggja almenningi aðgang að útivist og varðveita náttúru- og jarðfræðiverðmæti svæðisins.

Í greinargerð kemur fram að Suðurlandsvegur liggja norðan og austan fólkvangsins, og að forðast skuli röskun innan fólkvangsins við framkvæmd tvöföldunar vegarins. Tengingar að útivistarsvæðinu verða tryggðar með nýju stígakerfi.

- Náttúruverndarstofnun bendir á að allt jarðrask er bannað innan fólkvangsins nema leyfi Náttúruverndarstofnunar komi til.

Náttúruverndarstofnun bendir á að tvöföldun Suðurlandsvegar og aukin hámarkshraði geti valdið auknum umferðarhraða og þar með meiri hljóðmengun innan og við mörk Rauðhóla

fólkvangs. Hljóðmengun getur haft neikvæð áhrif á upplifun gesta fólkvangsins og á dýralíf, m.a. fugla sem nýta svæðið til varps og fæðuöflunar.

Stofnunin leggur til að við hönnun og framkvæmd verði gripið til mótvægisáðgerða til að draga úr hljóðmengun, svo sem með:

- Hljóðvörn í formi jarðvegsmana eða skjólbelta með gróðri.
- Hámarkshraðatakörkunum á viðkvæmustu köflunum.
- Notkun malbiks og yfirborðsefna sem draga úr hávaða

Fuglalíf

Náttúruverndarstofnun bendir á að allir villtir fuglar njóta verndar samkvæmt lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nema friðun þeirra hafi verið aflétt með reglugerð. Friðun tekur einnig til eggja og hreiðra fuglanna sem njóta algerrar eða tímabundinnar friðunar.

Auk þess segir í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 64/1994 að ávallt skuli gæta fyllstu varkárni og nærgætni gagnvart villtum dýrum og búsvæðum þeirra og forðast óþarfa truflun. Við skipulag og landnotkun skal tekið tillit til villtra dýra og búsvæða þeirra, sbr. lög um náttúruvernd og skipulagslög.

Náttúruverndarstofnun leggur áherslu á að þegar fyrir liggur að fuglalíf á framkvæmdasvæði er nú þegar undir álagi, ber samkvæmt lögum og alþjóðlegum skuldbindingum að grípa til sérstakra ráðstafana til að koma í veg fyrir frekara álag og rýrnun líffræðilegrar fjölbreytni.

Í greinargerð kemur fram að framkvæmdasvæðið liggja við svæði sem eru auðug af fuglalífi, einkum við Rauðavatn, Hólmsá/Bugðu og jaðra Heiðmerkur. Þar hafa verið skráðar tegundir á valista og ábyrgðartegundir Íslands, þar á meðal spói, heiðlóa og hrossagaukur, sem njóta alþjóðlegrar verndar. Spóa og heiðlóu hefur fækkað mikið undanfarin ár og voru tegundirnar færðar um tvo flokka í nýlegri válistaflokkun Náttúrufræðistofnunar¹ og teljast nú í nokkurri hættu (VU) en árið 2018, við síðustu flokkun, töldust þær ekki í hættu (LC). Sérstaklega skal nefna að við Rauðavatn hefur flórgoði orpið reglulega undanfarin ár, en flórgoði er á valista Náttúrufræðistofnunar sem tegund í yfirvofandi hættu (NT) og nýtur verndar samkvæmt alþjóðlegum samningum. Samkvæmt gögnum og umsögnum hefur fuglatalningum og náttúrufarskortlagningu á svæðinu einkum verið sinnt af Náttúrufræðistofnun og Reykjavíkurborg.

Náttúruverndarstofnun bendir á að sú þekking sem liggur til grundvallar mati á áhrifum framkvæmdarinnar á fuglalíf byggir að stórum hluta á eldri gögnum og fuglatalningum frá árunum 2002–2012, auk svæðisbundinna skráninga og athugana sem að mestu eru frá árabílinu 2010–2015.²

Að mati Náttúruverndarstofnunar hefur mati á fuglalífi við þessar fyrirhuguðu framkvæmdir verið ábótavant þar sem í upphafi var fyrst og fremst stuðst við eldri gögn (frá 2008 og fyrr),

¹ <https://www.natt.is/is/midlun/utgafa/valistar/fuglar/valisti-fugla-2025>

²

<https://downloads.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/7u4SZbGTWzIbaCGLXow1p5/def3d39ff231da70a0377b754352d57d/202107030%5F-%5FBreikkun%5FSu%5Furandsvegar%5F-%5FMatssk%5Frsla.pdf>

en nýlegar fuglatalningar og athuganir hafa þó legið fyrir hjá Reykjavíkurborg (t.d. frá 2019 og 2021) og Náttúrufræðistofnun (2020 og 2021). Í nýjustu útgáfu matsskýrslu hefur verið bætt inn nýrri gögnum um grunnástand fuglalífs (sjá kafla 5.4.2), en árétta ber að þessi gögn hefðu átt að liggja til grundvallar umhverfismati strax frá upphafi. Það er mikilvægt að umhverfismat og skipulagsáætlanir byggji ætíð á nýjustu og bestu gögnum um fuglalíf, enda getur það tekið hröðum breytingum á stuttum tíma, sérstaklega á jaðarsvæðum þéttbýlis.

Sérstaklega er mikilvægt að afla gagna um tegundir sem njóta verndar og varp- og viðkomusvæði þeirra, þar sem um er að ræða svæði með hátt verndargildi og alþjóðlegar verndarskyldur gilda um sumar tegundir.

Stofnunin leggur því til að áður en lengra er haldið með framkvæmdir eða veitt eru leyfi fyrir framkvæmdum á svæðinu verði unnar nýjar fuglatalningar eða vistgerðarannsóknir, sérstaklega á varptíma, í samráði við Náttúrufræðistofnun eða aðra sérfræðinga.

Friðun æðplantna, mosa og fléttna (auglýsing nr. 1385/2021)

Í greinargerð og matsskýrslu kemur fram að ekki hafi fundist friðlýstar eða válistategundir æðplantna, mosa eða fléttna innan framkvæmdasvæðisins. Hins vegar kemur ekki skýrt fram hvort framkvæmdasvæðið hafi verið kerfisbundið kortlagt með hliðsjón af auglýsingu nr. 1385/2021.

Náttúruverndarstofnun bendir á að samkvæmt 7. gr. auglýsingar nr. 1385/2021 skal við ákvörðun um framkvæmdir sem kunna að hafa áhrif á friðaðar tegundir æðplantna, mosa og fléttna leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands. Ákvæði auglýsingarinnar byggir á 56. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd og tekur mið af válista íslenskra plantna og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands um verndun sjaldgæfra og viðkvæmra plöntutegunda.

Mikilvægt er að fá slíkt staðfest fyrir leyfisveitingu eða frekari framkvæmdir á svæðinu, þar sem fundarstaðir og útbreiðsla friðaðra tegunda geta breyst milli ára.

Náttúruverndarstofnun leggur til að framkvæmdasvæðið verði skoðað sérstaklega af sérfræðingi með þekkingu á íslenskri flóru og að niðurstöður kortlagningar og leit að friðuðum tegundum verði skráðar og lagðar fram, í samræmi við 7. gr. auglýsingarinnar og 56.–59. gr. laga nr. 60/2013.

Samræmi við deiliskipulag Rauðhóla fólkvangsins og vernd votlendis

Náttúruverndarstofnun bendir á að framkvæmdir sem tengjast tvöföldun Suðurlandsvegar þurfa að vera í samræmi við gildandi deiliskipulag fyrir Rauðhóla fólkvang. Við útfærslu stígakerfis og annarra mannvirkja innan eða í nágrenni fólkvangsins skal leitast við að velja þegar röskuð svæði fyrir gönguleiðir, stíga og tengingar, þannig að forðast megi óþarfa rask á óspilltum svæðum.

Virðingarfyllt,

Axel Benediktsson

sérfræðingur

René Biasone

sérfræðingur