



Innviðaráðuneytið
Sigurður Ingi Jóhannsson innviðaráðherra
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 12. apríl 2022
MSS22030142

Svar við bréfi innviðaráðuneytisins vegna uppbyggingar í Skerjafirði

Vísað er til bréfs innviðaráðuneytisins, dags. 2. mars 2022, þar sem óskað er upplýsinga frá Reykjavíkurborg um þær framkvæmdir sem fyrirhugaðar séu á svæði Nýja Skerjafjarðar og með hvaða hætti borgin hyggst tryggja að þær hafi hvorki áhrif á flugöryggi né rekstraröryggi Reykjavíkurflugvallar. Í bréfinu kemur fram að tilefni þess sé minnisblað Isavia ohf., dags. 21. janúar 2022, þar sem því er haldið fram að fyrirhuguð uppbygging í Nýja Skerjafirði muni hafa áhrif á flugöryggi Reykjavíkurflugvallar. Reykjavíkurborg var veittur svarfrestur til 25. mars sl., en innviðaráðuneytið féllst á beiðni borgarinnar um framlengdan frest til 12. apríl.

Hér á eftir fylgir svar Reykjavíkurborgar við erindinu.

I.

Nýi Skerjafjörður - deiliskipulag og fyrirhugaðar framkvæmdir

Deiliskipulag fyrir svæðið sem nefnt hefur verið Nýi Skerjafjörður tók gildi með birtingu auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda hinn 9. júní 2021, að undangenginni auglýsingu frá 16. september til og með 9. nóvember 2020, sbr. 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Áður en vinna við deiliskipulagið hófst var gert rammaskipulag fyrir Nýja Skerjafjörð sem samþykkt var á fundi borgarráðs 28. júní 2018.

Gildandi deiliskipulag fyrir svæði Nýja Skerjafjarðar gerir ráð fyrir uppbyggingu um 700 íbúða, leikskóla, grunnskóla, bílageymsluhúsi, verslun, þjónustu og útivistarsvæðum. Deiliskipulagið gerir einnig ráð fyrir nýjum vegtengingum til austurs, suður fyrir Reykjavíkurflugvöll, sem eru eingöngu ætlaðar fyrir almenningssamgöngur, gangandi og hjólandi vegfarendur og neyðarakstur í undantekningartilvikum.

Við vinnslu deiliskipulagsins var af hálfu Reykjavíkurborgar meðal annars aflað eftirtalinna skýrsla og minnisblaða:

- Skýrsla verkfræðistofunnar EFLU hf. (hér eftir skammstafað EFLA) um jarðkönnun og mengunarrannsóknir í jarðvegi Skerjafjarðar, dags. 29. janúar 2019.
- Skýrsla EFLU um vindgreiningu, dags. 7. janúar 2020.
- Minnisblað EFLU Vindgreining - viðauki A, dags. 16. júní 2020.
- Minnisblað EFLU Vindgreining - viðauki B, dags. 26. júní 2020.
- Minnisblað EFLU vegna færslu skipulagsmarka, áhrif færslu skipulagsmarka á umferð, hljóðvist og vindafar, dags. 26. júní 2020.

Þá er um þessar mundir í vinnslu hjá Reykjavíkurborg tillaga að breytingu á deiliskipulagi fyrir Nýja Skerjafjörð, þar sem meðal annars er horft til umhverfisgæða með hliðsjón af nýlega uppfærðu og staðfestu Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Umrædd breytingartillaga gerir ráð fyrir



tilfæringum innan skipulagssvæðisins er varða úrgangsmál. Þá er í tillögunni afmarkað haugsvæði vegna geymslu á menguðum jarðvegi og einnig er verið að fjölga íbúðum en á móti er felld niður heimild um byggingu hjúkrunarheimilis. Þess skal sérstaklega getið að samkvæmt breytingartillögunni er ekki gert ráð fyrir hæðabreytingum á mannvirkjum. Á fundi annars vegar skipulags- og samgönguráðs 23. mars 2022 og hins vegar borgarstjórnar 5. apríl 2022 var samþykkt að auglýsa breytingartillöguna, sbr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

II.

Hugsanleg vindáhrif nýrrar byggðar í Skerjafirði

Reykjavíkurborg telur sig hafa haft eðlilegt og gott samráð við Isavia ohf. við gerð skipulagsáætlana í tengslum við Reykjavíkurlflugvöll. Þannig hafi Reykjavíkurborg tryggt að skipulag samrýmist lögum og reglugerðum meðal annars um loftferðir og flugvelli og einnig þeim samningum sem liggja fyrir á milli íslenska ríkisins og Reykjavíkurborgar vegna flugvallarins.¹ Þegar forsögn fyrir rammaskipulag var unnin var hún send Isavia ohf. til umsagnar og þá var fundað með fulltrúum Isavia ohf. vegna skipulagsvinnunar fyrir Nýja Skerjafirð. Drög að vindafarsskýrslu (sem varð að skýrslu EFLU um vindgreiningu, dags. 7. janúar 2020) voru send Isavia ohf. til yfirferðar og af hálfu umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar (hér eftir skammstafað USK) var brugðist við þeim athugasemdum sem fram komu frá félaginu með viðeigandi hætti.

Rannsókn á vegum EFLU á vindáhrifum/áhrifum byggðar á vind fór fram samhliða vinnu við gerð deiliskipulagstillögunnar árið 2020 fyrir Nýja Skerjafirð. Starfsfólk EFLU fundaði 21. apríl 2020, sjá hjálagða fundargerð, með starfsfólki USK og fulltrúum Isavia ohf. um niðurstöður rannsóknarinnar um vindáhrif.

Isavia ohf. sá ástæðu til að láta fara fram aðra óháða rannsókn og leitaði til hollensku loft- og geimferðastofnunarinnar, Royal Netherlands Aerospace Centre (hér eftir skammstafað NLR), varðandi greiningu á áhrifum nýrrar byggðar á aðstæður við flugvöllinn. Þá funduðu fulltrúar Isavia ohf., USK og EFLU að nýju 2. júní 2020, sjá hjálagða fundargerð. Á fundinum var farið yfir möguleika á frekari vindgreiningum fyrir Nýja Skerjafirð og Hlíðarendabyggð, en Isavia ohf. hafði þá þegar leitað til NLR vegna rannsóknarinnar. EFLA og USK voru sammála Isavia ohf. um að gott væri að fá NLR til að gera mat á vindafarinu þar sem stofnunin byggir yfir sérfræðipækkingu á þessu sviði. Bæði EFLA og NLR búa yfir sérfræðipækkingu á greiningu á vindafari en NLR er aukinheldur með sérfræðipækkingu á áhættumati á flugöryggi tengdu vindafarin. Því var rannsókn NLR talin vera góð viðbót við skýrslu EFLU sem þá lá fyrir um vindgreiningu, dags. 7. janúar 2020.

Skýrsla NLR lá fyrir í ágúst 2020.² Ekki þótti ástæða til að fresta lögbundnu auglýsingarferli deiliskipulagstillögunnar á meðan beðið var eftir niðurstöðum rannsóknar NLR. Á hinn bóginn voru niðurstöður skýrslu rannsóknar NLR teknar til athugunar á umsagnarstigi eftir auglýsingu deiliskipulagstillögunnar. Þar sem niðurstöður skýrslu NLR eru áþekkar og niðurstöður fyrrnefndrar rannsóknar EFLU var af hálfu Reykjavíkurborgar ekki talin ástæða til að bregðast við þeim.

¹ Um er að ræða eftirfarandi samninga: Samkomulag um skipulag og uppbygging á landi ríkisins við Skerjafirð dags. 1. mars 2013, samkomulag um endurbætur á aðstöðu fyrir farþega og þjónustuaðila á Reykjavíkurlflugvelli dags. 19. apríl 2013, samkomulag um innanlandsflug dags. 25. október 2013 og kaupsamningur og afsal í framhaldi af formlegri lokun ríkisins á norður/suður og austur/vestur flugbrautar (braut (06/24) á Reykjavíkurlflugvelli dags. 11. ágúst 2016. Samkomulag um rannsóknir á möguleikum á byggingu nýs flugvallar í Hvassahrauni, dags. 28. nóvember 2019.

² Study Wind Effects of the planned Nýi-Skerjafirður Residential Area near Reykjavik Airport NLR-CR-2020-241 | August 2020.



Samkvæmt minnisblaði Isavia ohf., dags. 16. september 2020, um vindáhrif nýrrar byggðar í Skerjafirði á Reykjavíkflugvöll eru niðurstöður rannsóknar NLR samhljóða niðurstöðum EFLU. Í tilvitnuðu minnisblaði kemur meðal annars eftirfarandi fram:

„Niðurstaða NLR er að hægt sé að grípa til ráðstafana til að minnka líkur á alvarlegu atviki í þessum aðstæðum. Framkvæma þarf áhættumat og koma upp ferlum og stýringu til að takast á við þessar aðstæður, og það verklag þarf að ná yfir allar stærðir flugvéla.“

Í lokaorðum skýrslu um rannsókn NLR segir síðan eftirfarandi á bls. 26:

”However, it is concluded that the identified risk is manageable and should not block the development of the Nýi-Skerjafjörður residential area.”

Framangreind ályktun gæti útlagst þannig: „Á hinn bóginn er niðurstaðan sú að áhættan sé viðráðanleg og ætti ekki að koma í veg fyrir uppbygginguna í Nýja Skerjafirði.“

Í hjálögðu minnisblaði Isavia ohf., dags. 16. september 2020, kemur fram að framkvæma þurfi áhættumat og jafnframt koma upp ferlum og stýringu til að takast á við þessar aðstæður. Þá þurfi það verklag að ná yfir allar stærðir flugvéla. Fyrir liggur að gerð áhættumats og innleiðing ferla og stýringa til að takast á við umræddar aðstæður er ekki á ábyrgð og/eða forræði Reykjavíkurborgar. Þannig verður að telja að það komi í hlut rekstraraðila flugvallar að hlutast til um gerð áhættumats fyrir eigin starfsemi hvort sem er við núverandi eða breyttar aðstæður. Slíkt mat gæti þá tekið á atriðum sem Isavia ohf. hefur bent á og er auk þess forsenda þess að greina réttar mótvægisáðgerðir við hugsanlegum áhættum.

Í niðurstöðukafla sömu skýrslu kemur einnig fram á bls. 26, að byggðin geti haft áhrif á aðflug að flugbrautum 01 og 31, að vindhraðabreytingar við aðflug séu metnar smávægilegar og ásættanlegar (e. marginal and acceptable from a safety perspective) og að ókyrrðarstig geti aukist en ekki að því marki að það teljist skaðlegt (e. “not [...] considered as an adversary safety effect”). Þó er bent á að í tilteknum mjög sterkum vestlægum vindi (e. severe wind conditions) geti á flugbraut 31 skapast ókyrrð yfir viðmiðunarmörkum.

Enn fremur kemur fram í niðurstöðukafla tilvitnaðrar skýrslu að áhættan af þessum sökum sé ekki óásættanleg og megi telja þolanlega (e. “[...] the associated risk is not unacceptable and should be regarded as tolerable”). Á hinn bóginn þörf á frekari mótvægisáðgerðum (e. further mitigation measures) og öðrum ráðstöfunum, meðal annars í verklagi og stýringu (e. “[...] may require a management decision”).

Í minnisblaði Isavia ohf. til innviðaráðuneytisins, dags. 21. janúar 2022, er lýst áhyggjum af áhrifum framkvæmda vegna uppbyggingar á flugöryggi. Þá er vísað til þess að starfsemi stórvirkra vinnuvéla á framkvæmdasvæðinu og þungaflutningar milli Einarsness flugbrautar 13-31 muni hafa áhrif á öryggi loftfara. Hætta sé á foki jarðefna og smáhluta inn á flugbrautina. Einnig er nefnt að notkun byggingarkrana nærri öryggissvæði flugvallarins muni að auki hafa takmarkandi áhrif á rekstur hans.

III.

Aðgerðir Reykjavíkurborgar til að tryggja flugöryggi og rekstraröryggi

Á framkvæmdatíma mun Reykjavíkurborg tryggja að mannvirki, tæki og tól skeri ekki hindrunarflöt flugbrauta og aðflugs. Mun það einnig gilda um byggingarkrana, bifreiðakrana og dælurör steypibifreiða o.fl. á framkvæmdatíma. Fyrirnefndar takmarkanir á hæð bygginga eru settar fram í skipulagi. Á hinn bóginn verða aðrar hæðatakmarkanir settar í skilmála vegna lóðaúthlutana og við útgáfu framkvæmdaleyfa. Samkvæmt 61. gr. laga nr. 60/1998 um



loftferðir, er óheimilt að fara upp fyrir hindrunarflöt flugbrauta og aðflugs nema samþykki þess efnis liggja fyrir frá Samgöngustofu. Framkvæmdar- og byggingaraðilar þurfa því ávallt að sækja um heimild fyrir uppsetningu byggingarkrana og annarra hindrana í nágrenni flugvalla í samræmi við lög um loftferðir. Framangreindum atriðum verður haldið til haga í greinargerð með fyrirhugaðri tillögu um breytingu á deiliskipulagi og á uppdráttum. Jafnframt verða þessi atriði sett í skilmála vegna lóðaúthlutana og framkvæmda, meðal annars til að tryggja að mannvirki, tæki og tól muni ekki skerða hindrunarflöt flugbrauta.

Þá er ekki með öllu óþekkt að stórvirkar vinnuvélar starfi á flugvallarsvæði á meðan flugvöllur er í fullri starfsemi, sbr. yfirstandandi framkvæmdir á vegum Isavia ohf. á Keflavíkflugvelli. Enn fremur að byggingarkranar séu reistir í nágrenni flugvallar eins og á við um byggingu Vísindagarða við Háskóla Íslands og nýs Landspítala við Hringbraut. Hugsanleg áhrif af völdum þessara þátta má leysa með viðeigandi aðgerðum og öryggisráðstöfunum, enda ætti að fara fram öryggis- og áhættumat á vegum Samgöngustofu/Isavia ohf. vegna allra slíkra framkvæmda þar sem áhrif þeirra á starfsemi flugvallar og flugumferðar eru metin og haldið í lágmarki.

Við uppbyggingu Nýja Skerjafjarðar verður leitast við að lágmarka rask og ónæði á framkvæmdatíma. Aðkoma að framkvæmdasvæðinu verður um nýjan framkvæmdaveg sem lagður verður úr austri frá Nauthólsvegi suður fyrir flugbrautarenda. Þeim vegi verður síðan breytt í veg undir almenningssamgöngur og neyðarakstur. Reykjavíkurborg mun setja skilmála í áður nefnda tillögu að breytingu á deiliskipulagi fyrir Nýja Skerjafjörð þess efnis að framkvæmdavegurinn verði rykbundinn með öllum tiltækum ráðum þar til hann verður að lokum malbikaður.

Skipulagsfulltrúi Reykjavíkur hefur heimild til að setja kvaðir á framkvæmdaaðila um nauðsynlegar mótvægisáðgerðir á framkvæmdatíma við gerð framkvæmdavegar, sbr. 4. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi. Einnig getur byggingarfulltrúi Reykjavíkur skilyrt útgáfu byggingarleyfis í samræmi við samþykkt umhverfis- og skipulagsráðs frá 9. október 2013. Í þeirri samþykkt kemur fram að vélknúinn þvottabúnaður skuli vera til staðar á byggingarlóð sem tryggji að vörubifreiðar og aðrar þungavinnuvélar verði þrífnaðar áður en þær yfirgefa byggingarstað og þannig minnkað hættu á foki jarðefna og smáhluta inn á flugbrautir.

Varðandi flutning á menguðum jarðvegi, sem hugmyndir voru um að hreinsa og nota við gerð hljóðmanar er endar 75 metrum frá miðlínu flugbrautar, þá hefur mikil samvinna og samráð verið á milli Isavia ohf. og Reykjavíkurborgar vegna manarinnar. Meðal annars hefur óformlegur vinnuhópur, sem fulltrúar frá Isavia ohf., Reykjavíkurborg og EFLU eiga sæti í, verið að störfum og fjallað um málið frá árinu 2020.

Umrædd hljóðmön er ekki innan deiliskipulags fyrir Nýja Skerjafjörð heldur á hluta skipulagssvæðis fyrir Nýja Skerjafjörð, sem er í dag innan flugvallargirðingar. Þar er einnig að finna mikið magn af jarðvegi sem samkvæmt reglugerð nr. 1400/2020 um mengaðan jarðveg, fellur ekki í notkunarflokk íbúðarhúsnæðis, heldur atvinnusvæðis, og þarf því að færa burt af fyrirhuguðu íbúðarsvæði. Flugvellir teljast samkvæmt reglugerðinni vera atvinnusvæði. Af þeirri ástæðu var lagt til að í stað þess að aka þessu mikla magni af jarðvegi um langan veg til notkunar á öðrum atvinnusvæðum, eða til móttöku og meðhöndlunar, yrði hann nýttur eða komið fyrir í nágrenninu. Í því augnamiði var reiknað út hvar innan skipulagssvæðis flugvallarins mætti hugsanlega koma honum fyrir og nýta í landmótun, manir eða annað. Þannig er það ekki markmið jarðvegsflutninganna í sjálfu sér að útbúa hljóðmanir, heldur að koma jarðveginum fyrir innan skilgreinds atvinnusvæðis með sem minnstum kostnaði, umhverfisáhrifum, kolefnisspori, raski og álagi á gatnakerfi og nærumhverfi. Í þessu sambandi



skal þess getið að stór hluti þess jarðvegs sem þarf að færa er jarðvegur sem grafinn var upp og færður til innan flugvallarsvæðisins í tengslum við endurbyggingu flugvallarins um aldamótin 2000. Þessi jarðvegur er nú á borgarlandi, sem þó hefur enn ekki verið afhent. Allt að einu er ekki ljóst að svo stöddu hvað verður um þessar hugmyndir um landmótun á skipulagssvæði flugvallarins. Eðli málsins samkvæmt verður ekki ráðist í þessar framkvæmdir innan skipulagssvæðisins án þess að haft verði fullt samráð við Isavia ohf. Þá myndu áhrif slíkra framkvæmda ávallt verða metin.

Að öðru leyti er verið að skipuleggja og undirbúa umfangsmiklar aðgerðir sem tryggja að rétt verði að málum staðið við geymslu jarðvegs þannig að öllum umhverfisáhrifum vegna mengaðs jarðvegs verði haldið í lágmarki. Þá verður við flutning og meðhöndlun hins mengaða jarðvegs í einu og öllu farið eftir ákvæðum reglugerðar nr. 1400/2020 um mengaðan jarðveg auk þess sem haft verður samráð við Umhverfisstofnun, Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur og aðra þá aðila sem áskilið er.

Með vísan til þess sem hér greinir að framan telur Reykjavíkurborg ljóst að hvorki flugöryggi né rekstraröryggi Reykjavíkflugvallar eigi að vera stefnt í hættu samhliða uppbyggingu á svæði Nýja Skerjafjarðar eða sökum verkþátta á framkvæmdatíma uppbyggingarinnar. Við gerð þeirrar tillögu að breytingu á deiliskipulagi fyrir Nýja Skerjafjörð sem nú er í lögbundnu ferli, mun Reykjavíkurborg sem endranær hafa samráð við Isavia ohf. og aðra hagsmunaaðila. Þá bendir Reykjavíkurborg sérstaklega á að í undirbúningi jarðvegsframkvæmda og annarrar uppbyggingar á svæði Nýja Skerjafjarðar, sem byggjast annars vegar á samkomulagi íslenska ríkisins og Reykjavíkurborgar um landið og hins vegar á samþykktu deiliskipulagi 1. áfanga hverfisins, er allt gert með heildarhagsmuni og lágmarkun rasks, kostnaðar og umhverfisáhrifa að leiðarljósi. Samhliða er leitað allra leiða til að tryggja rekstraröryggi flugvallarins og lágmarka áhrif framkvæmda og uppbyggingar á rekstur hans bæði til skemmri og lengri tíma.

Með hliðsjón af framangreindu telur Reykjavíkurborg ótvírætt að framkvæmdir og fyrirhuguð uppbygging á svæði Nýja Skerjafjarðar muni ekki ganga í berhögg við efni samkomulags um rannsóknir á möguleikum á byggingu nýs flugvallar í Hvassahrauni, dags. 28. nóvember 2019, þ. á m. 2. mgr. 5. gr. þess.

Ef óskað er nánari upplýsinga um fyrirhugaðar framkvæmdir og uppbyggingu á svæði Nýja Skerjafjarðar mun Reykjavíkurborg góðfúslega veita þær.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,

Dagur B. Eggertsson

borgarstjóri

Hjálagt:

1. Skýrsla EFLU um jarðkönnun og mengunarrannsóknir í jarðvegi Skerjafjarðar, dags. 29. janúar 2019.
2. Skýrsla EFLU um vindgreiningu, dags. 7. janúar 2020.
3. Fundargerð fundar Isavia ohf., USK og EFLU, dags. 21. apríl 2020.
4. Fundargerð fundar Isavia ohf., USK og EFLU, dags. 2. júní 2020.
5. Minnisblað EFLU Vindgreining - viðauki A, dags. 16. júní 2020.
6. Minnisblað EFLU Vindgreining - viðauki B, dags. 26. júní 2020.
7. Minnisblað EFLU vegna færslu skipulagsmarka (áhrif færslu skipulagsmarka á umferð, hljóðvist og vindafar), dags. 26. júní 2020.
8. Study Wind Effects of the planned Nýi-Skerjafjörður Residential Area near Reykjavik Airport NLR-CR-2020-241 August 2020.
9. Minnisblað Isavia ohf. um vindáhrif nýrrar byggðar