

Skipulagsstofnun  
Einar Jónsson  
Laugavegi 166  
150 Reykjavík



UMHVERFISSTOFNUN

Reykjavík, 21. nóvember 2012  
Tilvísun: UST20120300096/þek

## Landsskipulagsstefna 2013 - 2024

Skipulagsstofnun hefur auglýst eftir athugasemdum við tillögu að landsskipulagsstefnu, Landsskipulagsstefna 2013 – 2024: Miðhálandið, búsetumynstur og skipulag haf- og strandsvæða.

Umhverfisstofnun vill koma eftirfarandi athugasemdum og ábendingum á framfæri við auglýsta tillögu að landsskipulagsstefnu og umhverfisskýrslu.

### I. Landsskipulagsstefna 2013-2024

#### Kafli 2.1.2 Verndun náttúru, landslags og menningarminja

Í lið a yfir leiðir til að ná fram markmiðum um vernd miðhálandisins í ofangreindum kafla kemur fram að „öll mannvirkjagerð á miðhálandinu einskorðist við mannvirkjabelti en innan verndarheilda verði viðhaldið lágu byggingarstigi og mannvirkjagerð haldið í lágmarki“. Í ljósi upplýsinga er fram koma á mynd 6 en þar er sýnt að samkvæmt svæðisskipulagi eru hálandismiðstöðvar, skálasvæði og fjallasel á 195 stöðum á miðhálandinu, telur stofnunin brýnt að skilgreina hvað átt er við með að „*innan verndarheilda verði viðhaldið lágu byggingarstigi*“ . Að mati Umhverfisstofnunar er hægt að skilja ofangreint markmið á fleiri en einn veg og því nauðsynlegt að skilgreina betur hvað átt er við með „lágu byggingarstigi og mannvirkjagerð í lágmarki“. Hér virðist gert ráð fyrir að hvert sveitarfélag fyrir sig geti skilgreint umfang og stærð bygginga, þar sem landskipulag setur engar raunverulegar skorður við stærð þeirra og gerð.

Umhverfisstofnun telur að skilgreina verði nánar hvað átt er við með hugtakinu menningarlandslag. Víða í landsskipulagsstefnu má ætla að hér sé átt við allar byggingar sem nú finnast utan þéttbýlis. Stofnunin vill benda á að hér er um ástand að ræða sem er sífelldum breytingum undirorpið. Ef til stendur að vernda ákveðið samhengi mannvirkja og landslags verður að skilgreina nánar hvaða tímasteið verndun eigi að ná yfir, t.d. ásýnd sveita fyrir seinni heimstyrjöld eða ásýnd sveita 1970. Umhverfisstofnun telur að skýra þurfi þá umfjöllun í landsskipulagsstefnu þar sem vísað er til óskilgreindrar verndunar menningarlandslags og telur Umhverfisstofnun að frekari tengsl ættu að vera við hinn Evrópska landslagssamning.

### **Kafla 2.1.3 Orkunýting og orkuflutningur**

Í ofangreindum kafla kemur meðal annars fram að þeir virkjunarkostir sem eru í biðflokki í tillögu að verndar- og orkunýtingaráætlun samræmist stefnu landsskipulagsstefnu um verndarheildir. Umhverfisstofnun bendir á að samkvæmt lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun falla í biðflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar virkjunarkostir sem talið er að afla þurfi frekari upplýsinga um svo meta megi á grundvelli sjónarmiða sem fram koma í 4. mgr. 3. gr. laganna hvort þeir eigi að falla í orkunýtingarflokk eða verndarflokk. Stjórnvöldum er því ekki heimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu vegna virkjunarkosta sem eru í biðflokki. Umhverfisstofnun telur að ekki sé hægt að fullyrða að þeir virkjunarkostir sem falli í biðflokk samræmist stefnu landsskipulagsstefnu um verndarheildir. Ekki verði hægt að taka afstöðu til þessa fyrr en aflað hefur verið nægilegra gagna til að meta þá virkjunarkosti sem um ræðir í biðflokki.

### **Kafla 2.1.4 Samgöngur, ferðaþjónusta og almannaréttur**

Í umfjöllun um markmið kemur fram að: „*Uppbygging samgangna og þjónustu stuðli að hreyfanleika og jafnræði ferðamáta, án þess að ganga á óbyggðir og víddir sem ferðamenn upplifa á miðhálandinu*.“ Umhverfisstofnun vekur athygli á að jafnræði í ferðamáta getur ekki orðið þar sem vegir fyrir vélknúin farartæki hljóta að hlíta takmörkunum sem gönguleiðir falla ekki undir.

Í leiðum að markmiðum í sama kafla, lið c, kemur fram að: „*Hönnunarhraði stofnvega verði samfelldur á löngum köflum*“. Að mati Umhverfisstofnunar kallar það á miklar framkvæmdir við vegalagningu að hönnunarhraði verði samfelldur á löngum köflum og slík krafa mun gera það að verkum að aðlögun að landi við vegagerð verður að víkja fyrir hönnunarkröfum. Að mati Umhverfisstofnunar á krafan um samfelldan hönnunarhraða á löngum vegaköflum ekki við um vegi á miðhálandinu.

Í umfjöllun um leiðir varðandi aðgengi að miðhálandinu og hvernig jafnvægis sé leitað varðandi aðgengi mismunandi ferðamáta á miðhálandinu (liður f), segir: „*Þar verði ferðafólki á vélknúnum ökutækjum tryggður aðgangur að fjölbreyttum svæðum en jafnframt skilgreind kyrrlát svæði þar sem umferð vélknúinna ökutækja verður bönnuð*“. Umhverfisstofnun telur augljóst að það getur verið vandkvæðum háð að skilgreina kyrrlát svæði ef vélknúnum ökutækjum er tryggður aðgangur að fjölbreyttum svæðum. Umhverfisstofnun bendir á að fram er komið frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, með síðari breytingum. Í ofangreindu frumvarpi kemur fram að: „*Umhverfissráðherra skal í reglugerð kveða á um gerð kortagrunns þar sem merktir skulu vegir og vegslóðar sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum*.“ Að mati Umhverfisstofnunar gæti slíkur kortagrunnur stuðlað að sátt milli mismunandi ferðamáta.

## **Samantekt umhverfismats**

### **Kafla 3.1.1 Vatn**

Í kafla 3.1.1 segir m.a.: „Markmið landsskipulagsstefnu um þrjár stórar verndarheildir sem ná yfir vatnasvið...“. Umhverfisstofnun telur að hér ætti einnig að koma fram að þessar verndarheildir ná einnig yfir skilgreind vatnasvæði Íslands í samræmi við reglugerð nr. 935/2011 um stjórn vatnamála. Það væri einnig í samræmi við texta kaflans í heild sinni enda er þar einnig vísað til vatnasvæða.

### **Kafla 3.2.1 Vatn**

Umhverfisstofnun telur að hér mætti einnig vísa til verndunar yfirborðsvatns en ekki eingöngu grunnvatns. Þá vekur Umhverfisstofnun athygli á að það markmið að takmarka

dreifingu byggðar og uppbyggingu utan þéttbýlis er væntanlega eitt og sér ekki nægilegt til að ná árangri heldur er einnig mikilvægt að framfylgja gildandi reglum um fráveitur.

Umhverfisstofnun telur óskýrt hvað átt er við þegar fullyrt er að „með því að gera ekki ráð fyrir byggð á verndarsvæðum er ólíklegt að votlendi verði fyrir neikvæðum áhrifum“. Vart er hægt er að gera ráð fyrir að votlendi sé eingöngu að finna innan verndarsvæða. Þá getur votlendi væntanlega orðið fyrir utanaðkomandi raski þótt það sé ekki innan eða í námunda við svæði sem eru í byggð.

### **Kafli 3.1.3 Landslag og ímynd**

Í umfjöllun um landslag og ímynd segir: „*Raflínur eru einn mesti áhrifaþáttur í opnu landslagi miðhálandisins. Þó að stefnan geri ráð fyrir að flutningskerfi raforku frá orkuöflun á miðhálandinu muni fylgja mannvirkjabelti munu raflínur vera sýnilegar víða að og hafa neikvæð áhrif á landslag á miðhálandinu.*“ Í umfjöllun um loftslag (3.1.5 Loftslag) kemur eftirfarandi fram: „*Landsskipulagsstefnan gerir ekki ráð fyrir frekari orkuvinnslu vatns og jarðvarma á miðhálandinu og því hefur stefnan ekki áhrif á losun gróðurhúsalofttegunda hvað það varðar.*“ Að mati Umhverfisstofnunar þarf að meta þá hagsmuni sem eru í húfi þegar kemur að því að raska þeirri ró sem finnst á hálandinu og ímynd hins ósnorta miðhálandis þegar gert er ráð fyrir flutningskerfi raforku og uppbyggingu vega yfir miðhálandið. Að mati Umhverfisstofnunar ætti þar af leiðandi ekki að gera ráð fyrir orkuflutningi yfir hálandið að svo stöddu.

## **II. Umhverfisskýrsla**

Almennt vill Umhverfisstofnun vekja athygli á að mikilvægt er að orðanotkun samræmist gildandi lögum og reglum. Er í því sambandi bent á að samkvæmt lögum um stjórn vatnamála er Ísland eitt vatnaumdæmi sem skiptist í 4 vatnasvæði. Hvert vatnasvæði skiptist í mörg vatnasvið og vatnasviðin skiptast svo niður í vatnshlot. Vatnshlotin eru minnsta stjórnsýslueiningin og eru t.d. lítið stöðuvatn, árfarvegur ofan eða neðan við stíflu o.s.frv.

Umhverfisstofnun telur að orðanotkun í landsskipulagsstefnu og umhverfisskýrslu, þegar kemur að umræðu um vatn, ætti að vera í samræmi við skilgreiningar í lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Til dæmis er í umhverfisskýrslunni notað orðið „vatnasvæði“ þar sem betur virðist fara á því að nota orðið „vatnasvið“, til dæmis í umfjöllun um áhrif á vatn og sjó í kafla 4.1.3 og öðrum köflum þar sem fjallað er um umhverfisáhrif annarra valkosta.

### **Kafli 1.1.1 Vatn**

Umhverfisstofnun telur að betur færi á því að vísa einnig til vatnasvæða í fyrstu setningu þessa kafla þannig að hún orðist svo: „*Markmið landsskipulagsstefnu um þrjár stórar verndarheildir sem ná yfir vatnasvið og vatnasvæði er líklegt til að hafa....*“

### **Kafli 1.1.2 Samfélag og byggð**

Í landsskipulagsstefnu koma fram hugmyndir um mannvirkjabelti og ýmsar framkvæmdir aðrar á hálandinu sem eiga rætur í Svæðisskipulagi Miðhálandisins. Umhverfisstofnun vill benda á að síðan þessar tillögur komu fram hefur fjöldi ferðamanna sem sækja landið heim stóraukist. Ferðaþjónusta er orðin ein stærsta atvinnugrein landsins og er gert ráð fyrir að mikilvægi hennar muni enn aukast á næstu árum. Við markaðssetningu Íslands hefur verið byggð upp ímynd af landinu þar sem áhersla er lögð á óraskaða náttúru og óbyggðir þar sem unnt er að njóta útiveru á friðsælum stöðum.

Umhverfisstofnun telur að í landsskipulagsstefnu séu þau verðmæti sem felast í víðernum á hálandinu vanmetin og að endurskoða eigi hugmyndir um að skipta hálandinu upp með

mannvirkjabeltum án þess að skilgreina hvaða framkvæmdir unnt verði að ráðast í án þess að eiga á hættu að skerða víðerni og þar með þá ímynd sem byggð hefur verið upp af landinu erlendis.

### 1.3 Helstu niðurstöður

Að mati Umhverfisstofnunar virðist vera ósamræmi milli helstu niðurstaða og umfjöllunar um áhrif á loftslag. Í 1.3 helstu niðurstöðum segir: „Í landsskipulagsstefnunni er meiri óvissa um möguleg neikvæð áhrif vegna uppbyggingar í tengslum við orkuvinnslu, sérstaklega hvað varðar orkuflutning á landslag og ímynd.“ Í kafla 1.1.5 um loftslag er tekið fram að ekki sé gert ráð fyrir frekari orkuvinnslu á miðhálandinu. Ef ofangreind tilvitnun úr helstu niðurstöðum á við svæði í byggð, þá kemur það ekki nægilega skýrt fram.

#### Kafli 5.1.1

Hér er fjallað um verndun náttúru, landslag og menningarminja. Markmið eru eftirfarandi: „Að á miðhálandinu verði myndaðar þrjár stórar samfelldar verndarheildir og að sérkennum og náttúrugæðum miðhálandisins verði viðhaldið.“

Umhverfisstofnun telur að hér sé um ósamræmi að ræða þar sem sérkennum miðhálandis gæti verið stefnt í hættu með því að skipta hálandinu í þrennt með mannvirkjabeltum sem fylgja núverandi aðalleiðum yfir hálandið. Hér er því verið að skerða en ekki viðhalda núverandi ástandi.

#### Kafli 5.2.1

Í kafla 5.2.1 er vísað til vatnatilskipunar Evrópusambandsins frá 2008 en tilskipunin er í raun frá árinu 2000.

Þar sem Ísland er búið að innleiða fyrrgreinda tilskipun Evrópusambandsins með lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála ætti að tilgreina markmið þeirra laga fremur en tilgang tilskipunarinnar. Markmið laganna er samkvæmt 1. gr. þeirra 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.

Í umfjöllun um áhrif stefnunnar segir meðal annars að „skilgreind verði mörk ásættanlegra breytinga á viðkvæmum svæðum og má gera ráð fyrir að slík skilgreining nái einnig til vatns“.

#### Kafli 5.2.2

„Landsskipulagsstefna gerir hins vegar ráð fyrir að stuðlað sé að hreyfanleika og jafnræði ferðamáta án þess að ganga á óbyggðir og víddir miðhálandisins.“

Eins og fram hefur komið þá telur stofnunin óraunhæft að ætla að unnt sé að gera gangandi og akandi ferðamönnum jafn hátt undir höfði án þess að til komi umfangsmikil vegagerð á miðhálandinu.

#### Kafli 6.1.2

Samgöngur, veitukerfi, nærþjónusta og vinnusókn.

Leiðir: „Í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga verði ný íbúðarbyggð almennt skipulögð í þéttu og samfelldu framhaldi af byggð sem fyrir er, eftir því sem staðhættir leyfa og með góðum tengingum við eldri byggð.“

Umhverfisstofnun telur að a.m.k. á Höfuðborgarsvæðinu eigi einnig að líta til möguleika á samnýtingu samgöngumannvirkja og almenningsgangna milli sveitarfélaga þar sem þess er kostur.

„Skipulag almenningsgangna verði hluti af aðalskipulagsgerð og hugað verði að

*almennings­samgöngum á milli þéttbýlisstaða.“*

Umhverfisstofnun telur að huga ætti að forsendum s.s. fjarlægð og fólksfjölda sem forsendum slíkrar skipulagsgerðar ásamt því að vinna í lausnum sem stuðla að umhverfisvænni samgöngum.

### **Kaflí 6.1.3 Landbúnaður , menningarlandslag og ásýnd lands**

*Leiðir: „Landbúnaðarsvæði sem teljast verðmæt vegna núverandi eða mögulegrar ræktunar eða eru mikilvæg fyrir landbúnaðinn að öðru leyti verði ekki tekin úr landbúnaðarnotum nema brýna nauðsyn beri til.“*

Umhverfisstofnun telur að hér þurfi að líta til fleiri þátta en eingöngu mögulegra landbúnaðarnota t.d. verndargildis votlendis en í stefnumótun stjórnvalda „Velferð til framtíðar“ kemur fram að forðast verði eins og kostur er að skerða frekar votlendi, birkiskóga og önnur lykilvistkerfi landsins.

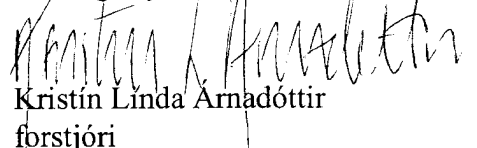
### **6.2.2 Samfélag og byggð**

*Grunnástand: „Ræktanlegt land....er verðmæt auðlind sem talið er mikilvægt að varðveita m.a. með hliðsjón af fæðuöryggi og þörf fyrir landbúnaðarland í framtíðinni.“*

Umhverfisstofnun ítrekar að hér þarf einnig að líta til verndunar svæða og vistkerfa en ekki eingöngu lands til landbúnaðarnota. Þar sem fæðuöryggi er hér forenda slíkrar landnotkunar ætti að skilgreina hvernig tryggt verði að allir landsmenn hafi jafnan aðgang að landbúnaðarafurðum.

Að öðru leyti en hér að framan greinir, gerir Umhverfisstofnun ekki frekari athugasemdir við tillögu að landsskipulagsstefnu.

Virðingarfyllst

  
Kristín Linda Arnadóttir  
forstjóri



Aðalbjörg Birna Guttormsdóttir  
deildastjóri