

Rangárþing ytra
Suðurlandsvegur 1-3
850 Hella

Reykjavík 16. nóvember 2018
UST201809-261/A.B.
10.04.02

Efni: Aðalskipulag Rangárþings ytra 2016-2028 – heildarendurskoðun.

Vísað er til erindis skipulags- og byggingarfulltrúa Rangárþings ytra er barst 19. september sl. þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um tillögu að endurskoðun á aðalskipulagi Rangárþingi ytra 2016-2028.

Umhverfisstofnun hefur farið yfir ofangreinda tillögu og er hún í meginatriðum greinargóð.

Heimsmínjalisti UNESCO

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að það komi fram í forsendum skipulagstillögunnar að Torfajökulssvæðið er á tillögulista ríkisstjórnarinnar um svæði á heimsmínjalista UNESCO. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið segir í rökstuðningi sínum að landslag Torfajökulssvæðisins sé einstakt hvað varðar fegurð frá náttúrunnar hendi, og að hin fjölbreytilegu svæði hafi orðið til vegna eldvirkni, jarðhita, jökla og árframburðar. Það er mjög mikilvægt að mati Umhverfisstofnunar að ekki sé gengið á þær auðlindir sem öræfaauðnin, víðernin og fjölbreytt landslag eru.

Framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár

Náttúrufræðistofnun Íslands setur fram tillögur að svæðum á framkvæmdaáætlun (B-hluta) náttúruminjaskrár út frá verndun vistgerða, fugla og jarðminja. B-hluti er framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár þ.e. skrá yfir þær náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu fimm árum. Umhverfisstofnun vill benda á að innan sveitarfélagsins eru fjögur svæði sem eru lögð til á framkvæmdaráætlun (B-hluta) og það er mat stofnunarinnar að mikilvægt er að hafa þessi svæði í huga þegar skipulagsáætlun sveitarfélagsins er unnin, en þau eru: Lambhagavatn (svæðið er tilnefnt vegna vistgerða á landi, en svæðið er nú þegar á náttúruminjaskrá númer undir aðrar náttúruminjar), Ytri – Rangá (svæðið er tilnefnt vegna ferskvatnsvistgerða.), Torfajökull (svæðið er tilnefnt vegna vistgerða á landi og ferskvatnsvistgerða), og



Veiðivötn–Vatnaöldur (gígaraðir í mesta eldstöðvakerfi landsins og upptök margra af mestu hraungosum landsins á nútíma). Umhverfisstofnun bendir á kortasjá Náttúrufræðistofnunar Íslands þar sem fjallað er um þessi svæði og svæði á náttúruminjaskrá.

Hálendi og víðerni

Í skipulagstillögunni er gert ráð fyrir nýjum fjallaseljum í Grashaga og Laufafelli þar sem er gert ráð fyrir gistingu fyrir allt að 30 manns á hvorum stað, þjónustuhúsi og snyrtingum. Umhverfisstofnun bendir á að með uppbyggingu á þessum stöðum er verið að raska ósnortnu og viðkvæmu svæði sem háhitasvæðið Torfajökulssvæðisins er.

Í 3. gr. laga 60/2013 um náttúruvernd segir að til að stuðla að vernd jarðfræðilegrar fjölbreytni landsins og fjölbreytni landslags skal stefnt að því að standa vörð um óbyggð víðerni landsins.

Í umhverfisskýrslu kemur fram að uppbygging á þessum tveimur stöðum hafi óveruleg neikvæð áhrif á náttúru. Umhverfisstofnun getur ekki tekið undir að framkvæmdin hafi óveruleg áhrif á náttúru sem þýðir að áhrifin eru engin eða minniháttar. Stofnunin bendir á að uppbyggingunni er verið að fara inn á ósnortið land og rask á náttúru verður umtalsvert og jafnvel óafturkræft. Þar af leiðandi leggst Umhverfisstofnun gegn uppbyggingu á nýjum fjallaseljum í Grashaga og Laufafelli og leggur til að þjónusta og uppbygging ferðaþjónustu miðist við núverandi skála, í hálendismiðstöðvar og þjónustu á svæðum í jaðri hálendisins. Auk þess er það mat stofnunarinnar að með því að takamarka uppbyggingu gistirýma á hálendinu er verið að stýra og draga úr álagi á ósnortið og viðkvæmt land.

Í skipulagsgreinargerð kemur fram að það þurfi að byggja upp innviði hálendisins eins og vegi og gönguleiðir til að auka öryggi og upplifun ferðamanna sem það sækir. Umhverfisstofnun tekur undir mikilvægi þess að skapa aðstæður sem dragi úr álagi og tryggja öryggi, en telur að gaumgæfa þurfi vel hve marga gesti svæðið sem heild getur tekið á móti (þolmat), án þess að verndargildi svæðisins rými. Það kemur ekki fram í greinargerð hvaða leiðir verða farnar til að draga úr álagi og röskun. Það er mat Umhverfisstofnunar að með fleiri göngustígum og breiðari uppbyggðum vegum muni til langs tíma verða aukið álag og rask á ósnortna náttúru hálendisins.

Umhverfisstofnun bendir á að vinna við stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðland að Fjallabaki er hafin. Stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir friðlýst svæði eru stjórnþæki þar sem lögð er fram stefna um verndun svæðanna, hvernig viðhalda skuli verndargildi þeirra og hver framtíðarsýn fyrir svæðið er. Í stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðland að Fjallabaki er meðal annars stefnt að því að fjalla um stýringar ferðamanna á svæðinu, en samkvæmt 81. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd er heimilt að setja sérstakar reglur um umferð manna og dvöl á viðkomandi svæði í stjórnunar- og verndaráætlun séu slíkar reglur ekki í auglýsingu um friðlýsingu. Það er því mikilvægt að mati Umhverfisstofnunar að samræmi sé á milli þeirrar stefnu sem mörkuð er í skipulagstillögunni og þeirrar stefnu sem fram kemur í stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlandið í heild sinni.

Stofnunin bendir á Friðland að Fjallabaki var friðlýst 1979. Samkvæmt auglýsingu um friðlandið í Stjórnartíðindum B, nr. 354/1979 segir m.a. í þeim reglum sem gilda um friðlandið að mannvirkjagerð, efnistaka og annað jarðrask á friðlandinu er háð samþykki

Umhverfisstofnunar. Um viðurlög vegna brota á reglunum fari eftir ákvæðum náttúruverndarlaga nr. 60/2013.

Í kafla 1.2.1 um skipulag áfangastaða ferðamanna í Landskipulagsstefnu er tekið fram að uppbygging ferðamannaaðstöðu verði takmörkuð á miðhálandinu og megináhersla lögð á uppbyggingu á jaðarsvæðum hálandisins og á nokkrum afmörkuðum svæðum við aðalvegi hálandisins. Umhverfisstofnun tekur því undir þá stefnu sem mótuð er í Landskipulagsstefnu þar sem kemur fram að uppbygging, þjónusta og gisting eigi að byggjast upp á jaðarsvæðum hálandisins og þeir skálar sem fyrir eru verða nýttir til að þjónusta ferðamenn.

Í greinargerð kemur fram að mikilvægt sé að byggja upp fjölbreytta afþreyingu fyrir ferðamenn á hálandinu. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að það komi fram með skýrum hætti í greinargerð hvað er átt við með orðunum „fjölbreytt afþreying“. Það er mat Umhverfisstofnunar að megin afþreying ferðamanna á miðhálandinu felist í upplifun þeirra í óbyggðum og ósnortum víðernum, líkt og kemur fram í skýrslu Önnu Dóru Sæþórsdóttur og Þorkels Stefánssonar 2012 sem fjallað er um í greinargerð.

Efnistökusvæði

Ofangreind tillaga gerir ráð fyrir nýjum efnistökusvæðum við helstu vegi á hálandinu og á verndarsvæðum.

Umhverfisstofnun mun taka afstöðu til efnistöku og náma þegar upplýsingar um nákvæma staðsetningu innan friðlands og á öðrum verndarsvæðum ásamt áætlaðri efnistöku þegar umsóknir um framkvæmdaleyfi á námasvæðum berast. Eins og fjallað var um hér að undan þá var Friðlandið að Fjallabaki friðlýst 1979. Samkvæmt auglýsingu um friðlandið í Stjórnartíðindum B, nr. 354/1979 segir m.a. í þeim reglum sem gilda um friðlandið að mannvirkjagerð, efnistaka og annað jarðrask á friðlandinu er háð samþykki Umhverfisstofnunar. Um viðurlög vegna brota á reglunum fari eftir ákvæðum náttúruverndarlaga nr. 60/2013.

Í greinargerð segir að landeiganda er heimilt að taka efni til eigin nota án þess að fá framkvæmdaleyfi eða að náma sé skilgreind í aðalskipulagi. Landeigandi hefur þó ekki leyfi til að taka efni sem er á verndarsvæðum. Í 13. gr. skipulagslaga 123/2010 um framkvæmdaleyfi segir: „Þó er eiganda eða umráðamanni eignarlands heimil án leyfis minni háttar efnistaka til eigin nota nema um sé að ræða náttúruverndarsvæði eða jarðminjar eða vistkerfi sem njóta verndar skv. [61. gr.] 1) laga um náttúruvernd.“

Umhverfisstofnun bendir á að mikilvægt er að skilgreina hvað átt er með orðalaginu, til eigin nota, hver skilningur sveitarstjórnar sé með orðalaginu minniháttar efnistaka og hvernig sú efnistaka sé flokkuð og hvernig sveitarfélagið hyggst framfylgja stefnunni, þá sérstaklega varðandi efnistöku á verndarsvæðum.

Í greinargerð segir að efnistaka fari að jafnaði ekki fram á svæðum sem hafa sérstakt verndargildi, s.s. friðlýstum svæðum, svæðum á náttúruminjasrá og hverfisverndarsvæðum. Umhverfisstofnun vill benda á að efnistökusvæði E6 Hrafnatóftir Syðri liggja að friðlandinu Oddaflóð og mikilvægt að tekið sé tillit til þess í tillögunni.

Í kafla 4.2 í umhverfisskýrslu er fjallað um tilkynninga- eða matskyldar framkvæmdir í aðalskipulagstillögunni. Umhverfisstofnun bendir á að í lögum um mat á umhverfisáhrifum í viðauka 1 lið 2.02 segir að efnistaka og/eða haugsetning á verndarsvæðum er framkvæmd í flokki B þar sem framkvæmdaraðili skal tilkynna Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd. Umhverfisstofnun bendir á að mikilvægt er að þetta komi fram í tillögunni.

Vindorka

Það er mat Umhverfisstofnunar að frekar en að hvert sveitarfélag ákveði að staðsetja vindmyllur hvert í sínu sveitarfélagi, eigi frekar að líta til landsins í heild og velja svæði sem hentar til slíkrar orkuframleiðslu þar sem hægt er að koma fyrir mjög mörgum vindmyllum í stað þess að dreifa þeim um land allt.

Umhverfisstofnun leggst gegn því að stakar vindmyllur sem eru að jafnaði 20 m háar megi mögulega vera á og við verndarsvæði, þar sem vindmyllur geta skert ásýnd og verndargildi svæðisins og upplifun gesta sem það heimsækir.

Umhverfisstofnun tekur undir þær hugmyndir sem settar eru fram í viðaukum þar sem sveitarfélagið skilgreinir landslag eða útsýni þar sem síður væri talið æskilegt að staðsetja vindmyllur.

Umhverfisstofnun tekur undir mikilvægi á framleiðslu á endurnýjanlegri umhverfisvænni orku. Umhverfisstofnun telur skýrsluna „Nýting vindorku í Rangárþingi Ytra“ vera til fyrirmyndar, þar sem skýrslan er vel unnin og vel framsett.

Fráveita

Það kemur ekki fram í greinargerð hver staða fráveitumála er í sveitarfélaginu. Að mati Umhverfisstofnunar er mikilvægt að fram komi upplýsingar um magn og umfang fráveitu, eðli hreinsivirkja og hvert ástand viðtakans er í samræmi við reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólþ.

Einnig bendir stofnunin á að ekki kemur fram hvernig fráveitumálum er háttað í þéttbýliskjörnum sveitarfélagsins Hellu og Þykkvabæ.

Umhverfisstofnun bendir á að það kemur ekki fram í umfjöllun um fráveitu hver stefna sveitarfélagsins í fráveitumálum á hálendinu er, en í ljósi þess hve aukning ferðamanna er á hálendinu er mikil telur stofnunin mikilvægt að sú stefna komi fram í greinargerð.

Að mati stofnunarinnar ætti að koma fram í greinargerð tillögunnar hver þörfin er á úrbótum í fráveitumálum á skipulagstímabilinu, hver stefna sveitarfélagsins sé varðandi endurbætur og hver sé tímarammi endurbóta.

Íbúðarbyggð

Í Landskipulagsstefnu í kafla 2.1.1 sem nefnist sjálfbær byggð í skipulagsáætlunum segir að við skipulagsgerð sveitarfélaga verði miðað að því að styðja og styrkja samfélag viðkomandi byggðarlags með því að beina vexti að þeim kjörnum sem fyrir eru. Einnig kemur fram að í dreifbýli tengist fjölgun íbúða fremur búrekstri eða annarri staðbundinni landnýtingu eða atvinnustarfsemi.

Þar af leiðandi telur Umhverfisstofnun að það þurfi að rökstyðja í tillögnum hvernig áætlun ný íbúðarsvæði í dreifbýli samrýmast markmiðum Landskipulagsstefnu með tilliti til atvinnuuppbyggingar í dreifbýli.

Í umhverfisskýrslu eru þrjú ný íbúðarsvæði í dreifbýli metin, en þau eru á Gaddstöðum, Minna-Hofi og Ægissíðu. Í skýrslunni er metið hver áhrif uppbyggingar þeirra eru á náttúru, landslag, samfélag, samgöngur, heilsu og vellíðan og minjar. Í umhverfisskýrslu kemur fram að áhrif uppbyggingar á Minna-Hofi og Ægissíðu eru metin neikvæð fyrir utan samfélag þar sem áhrifin metin jákvæð og áhrif uppbyggingar á Gaddastöðum er metin óveruleg. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að það komi fram rökstuðningur fyrir því í tillögnum af hverju þessi svæði urðu fyrir valinu sem ný íbúðarsvæði í dreifbýli sveitarfélagsins þar sem umhverfisáhrif þeirra eru þau metin neikvæð.

Umhverfisstofnun leggur aðréttara væri að bera saman þau íbúðarsvæði sem talin eru upp í dreifbýli annars vegar og hinsvegar uppbyggingu íbúðarsvæðis á Hellu.

Umhverfisstofnun tekur undir stækkun íbúðarsvæðis í Gunnarsholti og á Hellu þar sem að íbúðaruppbygging er í góðum tengslum við núverandi byggð og starfsemina á svæðinu. Auk þess tekur Umhverfisstofnun undir uppbyggingu stakra íbúðarhúsa á landbúnaðarlandi þar sem tillagan leggur til að uppbyggingin verði á núverandi bæjartorfum.

Sérstök vernd

Umhverfisstofnun tekur undir það sem kemur fram í greinargerð að frístundabyggð verði að jafnaði ekki heimiluð á svæðum sem eru mikilvæg eða viðkvæm m.a. vega náttúrufars og náttúruverndar og vill stofnunin því benda á eftirfarandi atriði.

Merkihvoll (F45), er 120 ha svæði þar sem lítið hefur verið byggt. Umhverfisstofnun vill benda á að frístundabyggðin nær yfir náttúrulegan birkiskóg.

Leirubakki (F40) er 610 ha svæði þar sem er gert ráð fyrir 500 lóðum og eru 9 lóðir í byggð og Stóri - Klofi (F39) en þar er gert er ráð fyrir allt að 25 lóðum og er svæðið um 57 ha.

Umhverfisstofnun vill benda á að frístundabyggðirnar ná yfir náttúrlega birkiskóga og nútímahraun.

Selsund (F53) er um 50 ha svæði og Umhverfisstofnun vill benda á að frístundabyggðin nær yfir náttúrlegan birkiskóg og hraun frá nútíma.

Umhverfisstofnun telur að ofangreind svæði falli undir b. lið 1. mgr. og a. lið 2. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 um sérstaka vernd.



Þetta kemur ekki fram í tillögunni og þá er þar ekki fjallað um aðra mögulega valkosti við val á svæði eða ástæður þess að umrædd svæði urðu fyrir valinu.

Í 3. mgr. 61. gr. er kveðið afdráttarlaust á um það hvað vernd skv. 1. mgr. ákvæðisins felur í sér og er þar mælt fyrir um bann við röskun þeirra náttúruyfyrirbæra sem undir greinina falla, nema brýna nauðsyn beri til og ljóst að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Með orðalaginu „brýna nauðsyn“ er lögð áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir.

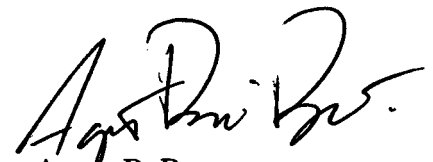
Í tillögunni er ekki sýnt fram á að brýnir almannahagsmunir réttlæti röskun á ofangreindum svæðum, sem nýtur sérstakrar verndar í skilningi náttúruverndarlaga.

Umhverfisstofnun lítur enn fremur svo á að umsögn þessi uppfylli ekki umsagnarskyldu skv. 2. mgr. 68. gr., sbr. 3. mgr. 61. gr. hvað varðar ofangreind svæði og áskilur sér rétt til umsagnar áður en veitt er leyfi vegna framkvæmda sem kunna að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. 61. gr. laganna.

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 rækilegrar 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. gr. og 3. gr. laganna auk þess sem tekið skal mið af mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu sambengi, sbr. 3. og 4. mgr. 61. gr.


Axel Benediktsson
Sérfræðingur

Virðingarfyllt


Agnár B. Bragason
Teymisstjóri