

Alþingi - Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Akureyri, 1. október 2015
2015040172 / 01-106-05

Efni: Frumvarp til laga um landsskipulagsstefnu 2015-2026, 101. mál

Skipulagsnefnd hefur á fundi sínum þann 30. september 2015 gert eftirfarandi bókun:

Lagt fram til umsagnar erindi dagsett 23. september 2015 frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis þar sem óskað er umsagnar um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, 101. mál. Þess er óskað að undirrituð umsögn berist eigi síðar en 7. október 2015 á netfangið nefndasvið@althingi.is. Þingskjalið er hægt að sækja á vef Alþingis: <http://www.althingi.is/altext/145/s/0101.html>

Landsskipulagsstefna er stefnuskjal sem gert er ráð fyrir að sé fyrst og fremst framfylgt í skipulagsáætlunum sveitarfélaga.

Skipulagsnefnd telur ekki sérstaka ástæðu til að gera athugasemdir við landsskipulagsstefnuna að svo stöddu.

Þetta tilkynnist hér með.

Virðingarfyllst,



Leifur Þorsteinsson
verkefnastjóri byggingarmála



Alþingi

*Austurstræti 6-8
150 Reykjavík*

Reykholti, 9.10.2015
1510006 VV

**Efni: Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015 - 2026
(þingmál 101).**

Sveitarstjórn Bláskógabyggðar tók erindið fyrir á fundi sínum þann 7. október 2015 og var eftirfarandi bókað við afgreiðslu þess:

**Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015 - 2026
(þingmál 101).**

Sveitarstjórn Bláskógabyggðar hefur engar athugasemdir að svo komnu máli.

Virðingarfyllst,

Valtýr Valtýsson
Sveitarstjóri Bláskógabyggðar



Sauðárkróki, 5. október 2015

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Byggðastofnunar um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, mál 101.

Byggðastofnun vísar til fyrri umsagnar sinnar um landsskipulagsstefnu dags. 7. maí 2015.

Ekki hefur verið fjallað um umsögnina í stjórn stofnunarinnar.

Virðingarfyllst

Guðmundur Guðmundsson
Sérfræðingur á þróunarsviði
Byggðastofnunar.

Efni: Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, 101. mál

Tillaga að landsskipulagsstefnu er nú lögð fram til afgreiðslu Alþingis í annað sinn eftir umfangsmikið stefnumótunarferli. Hér á eftir fer umsögn Bændasamtaka Íslands um tillöguna. Umsögnin snertir fyrst og fremst kafla 1 og 2 í tillögunni, þ.e. um skipulag á miðhálandinu og skipulag í dreifbýli, en einnig eru gerðar athugasemdir við einstakar greinar í öðrum köflum. Meginatriði umsagnarinnar er að finna í inngangi hennar hér á eftir en einstakra atriða er síðan einnig getið í kjölfarið í athugasemdum við einstakar greinar.

Samtökin leggja áherslu á að eignarréttur bænda og landeigenda verði virtur í landsskipulagi, þ.m.t. nýtingarréttur lands og annarra hlunninda. Mikilvægt er að athafnafrelsi og umferðarréttur bænda verði ekki skertur og að allar tillögur í landsskipulagsstefnu taki tillit til þess. Þá er ekki síður mikilvægt að gætt sé að réttindum landeigenda gagnvart nýtingu annarra aðila, t.d. í ljósi vaxandi álags vegna ferðapjónustu.

Landsskipulag er fyrst og fremst verkfæri til að gera grein fyrir stefnumörkun stjórnvalda í skipulagsmálum. Bændasamtökin telja eftir sem áður, eins og m.a. kom fram í umsögn samtakanna um gildandi skipulagslög, að skipulagsvaldið eigi ótvírætt heima í höndum sveitarfélaganna. Það þýðir að við alla áætlanagerð þarf að hafa viðtækt samráð við þau og þau þurfa að fá svigrúm til að haga skipulagi eftir aðstæðum á hverjum stað. Lögð er áhersla á að möguleikar bænda í sveitum til að fá leyfi til framkvæmda, s.s. vegna ræktunar og bygginga, verði ekki skertir og að tryggt verði að umsóknarferli verði skilvirk.

Bændasamtökin eru hlynnt því að verðmætt landbúnaðarland njóti sérstakrar verndar í skipulagi og verði ekki tekið úr þeim notum nema brýna nauðsyn beri til. Víða þarf að bæta skráningu og flokkun slíks lands svo að hægt sé að vernda það með fullnægjandi hætti. Flatarmál ræktanlegs land heild hefur verið áætlað um 6.000 ferkílómetrar eða um 6% af landinu í heild og er þá talið með það sem þegar hefur verið ræktað sem er tæplega 1.300 ferkílómetrar. Eftir sem áður ítreka samtökin þá afstöðu að ekki eigi að rýra skipulagsvald sveitarfélaganna og þau eigi að hafa svigrúm til að hafa taka þær ákvarðanir sem þau telja að þjóni best hagsmunum þeirra

Flestar tillögurnar í landsskipulagi má skilja sem leiðarljós fyrir sveitarfélögin sem þau geta nýtt sér við sína skipulagsgerð. Í greinargerð með tillögunni kemur hins vegar fram að til þess getur komið að Skipulagsstofnun og eftir atvikum ráðherra getur lagst gegn staðfestingu aðalskipulags sveitarfélags, sé það ekki talið í samræmi við landsskipulag. Við þær aðstæður er landsskipulagið orðið að fyrirmælum en ekki leiðarljósi. Bændasamtökin telja hinsvegar að landsskipulag eigi að vera leiðarljós en ekki fyrirmæli og það eigi að koma skýrt fram í tillögunni að þannig sé því háttáð. Það viðhorf kemur fram á síðunni landsskipulag.is: „*Markmið landsskipulagsstefnu er að setja fram leiðarljós um landnotkun, nýtingu lands og landgæða sem tryggir öryggi og heildarhagsmuni við gerð skipulagsáætlana og stuðlar að sjálfbærri þróun og skilvirkri áætlanagerð. Þá er landsskipulagsstefnu ætlað að stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga um landnotkun og nýtingu lands.*“ Þetta markmið telja Bændasamtökin að eigi að koma skýrt fram í tillögunni sjálfri.

Mikilvægt er að horfa ekki eingöngu til skipulagslaga heldur að samræmis sé gætt við önnur lög og verkefni hins opinbera. Þar má fyrst nefna landgræðslu- og skógræktarlög sem eru nú til skoðunar hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Að auki eru náttúrverndarlög til umfjöllunar þingsins á sama tíma og tillaga sú sem hér er til skoðunar. Til viðbótar má benda á áhrif ýmissa laga á sviði landbúnaðar á forræði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, s.s. jarðalög, girðingarlög, lög um búfjárhald, lög um afréttarmálefni og fjallskil, búvörulög o.fl. Þá er einnig rétt að benda á vegalög á forræði innanríkisráðuneytisins, en veggirðingar hafa veruleg áhrif á landnýtingu. Öll framangreind lög snerta á margvíslegan hátt landnýtingu, hvort sem er á sviði landbúnaðar, ferðaþjónustu, almennrar umferðar eða annarrar starfsemi. Þau hafa því áhrif á skipulagsáætlanir og framkvæmd þeirra að meira eða minna leiti og miklu skiptir að þar séu ekki mótsagnir eða misvísanir. Mikið efni er dregið saman í forsenduskýrslu sem fylgir tillögu um landsskipulag þar sem að farið er yfir margvíslega stefnumótun stjórnvalda sem getur tengst skipulagsmálum. Til viðbótar má vísa til áfangaskýrslunnar *Landnotkun í dreifbýli og sjálfbær landnýting* sem starfshópur á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins sendi frá sér í mars 2014 og lokaskýrslu sama hóps frá því í ágúst 2015. Þar eru dregin saman mörg þau fjölþættu álitaefni sem skipta máli varðandi landnýtingu í dreifbýli. Ennfremur má vísa til skýrslu starfshóps sama ráðuneytis um *beitarstjórnun og sjálfbæra landnýtingu* sem skilað var í janúar 2013 og *skýrslu nefndar um landnotkun* sem unnin var fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið 2010. Skipulagsstofnun hefur að einhverju leyti nýtt framangreindar skýrslur og lög við vinnslu tillögunnar en Bændasamtökin telja ástæðu til að undirstrika mikilvægi þess að Alþingi gæti að því við sína umfjöllun að stefnumörkun hins opinbera í þessum málum er mjög víðtæk og stundum ekki samræmd, en eigi landsskipulag að vera virkt og skilvirkt verkfæri þarf að vera samhljómur við annað regluverk á þessu sviði.

Í tillögunni er fjallað nokkuð um orkuflutningskerfið og áætlanir sem um það gilda. Það er jákvætt því lítið var um það fjallað í tillögu að landsskipulagi 2013-2024. Vegna takmarkana á orkuflutningum á hálendinu hefur skapast aukinn þrýstingur um að færa orkuflutningskerfi niður á láglandi. Varhugavert er að raflínur séu þvingaðar niður í byggð með tilheyrandi raski og óþægindum fyrir bændur, landeigendur og aðra íbúa á láglandi. Orkuflutningur og það hvaða leiðir verður farið með lagningu stórra raflína hlýtur, eðli máls samkvæmt, að hafa veruleg áhrif á þróun búsetumynsturs í dreifbýli. Bændasamtökin hafa lengi látið línulagnir sig varða og var til dæmis ályktað um málið á búnaðarþingi árið 2006. Þau sjónarmið sem komu þar fram eru enn í fullu gildi í dag. Í ályktun þingsins segir m.a. að lengi hafi viðgengist að óhagræði af hverskonar orku- og fjarskiptalögnum sé bætt í eitt skipti fyrir öll. Það megi telja óæskilegt fyrirkomulag sé lítið til langs tíma og þörf fyrir breytingu á landnotkun getur einnig breytt stöðu landeigandans gagnvart eiganda lagnanna. Óhjákvæmilegt er að taka tillit til hins síðarnefnda þegar landsskipulagsstefna er samín. Mergur málsins er sá að, eins og áður hefur komið fram, að með tækniþróun og breyttum búskaparháttum, breytast möguleikar til nýtingar á landi og þar af leiðandi kunna línulagnir á láglandi að takmarka þessa nýju möguleika. Landsskipulagsstefna hlýtur að þurfa að fjalla nánar um þær afdrífariku afleiðingar sem auknar línulagnir á láglandi hafa í för með sér. Því til viðbótar þarf að gæta samræmis milli landsskipulags og ályktunar Alþingis um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína sem samþykkt var á Alþingi sl. vor.

Hafa verður í huga við skipulagsgerð að nýting lands er eðlilegur hlutur. Nýtingarréttur bænda, þar með talið beitarréttur á afréttum, byggir á langri hefð, menningu og hefur endurtekið verið staðfestur í dómsniðurstöðum. Taka verður tillit til þess óbeina eignaréttar við skipulagsgerð, en það er ekki gert með beinum hætti í fyrirbyggjandi tillögu þó að vikið sé nýtingarrétti bænda og samráði við þá í greinargerð. Bændur byggja afkomu sína á

landnýtingu og tryggu aðgengi að beitar- og ræktarlandi. Hagsmunir þeirra eru fólgnir í því að nýting sé hæfileg en ekki of mikil, hvorki af hendi þeirra né annarra. Það lýsir sér best í því að bændur eru einn fjölmennasti hópur landgræðslufólks hérlendis og miklu skiptir að það starf haldi áfram og eflist eins og fram kemur í greinargerð með tillögunni. Það er því og verður líklegast til árangurs að leita lausna með samningum ef til þess kemur að takmarka þurfi þessi réttindi með stjórnvaldsaðgerðum. Tekið er undir þá ályktun Skipulagsstofnunar sem fram kemur í fylgiskjali III „að bændur eru mikilvægir vörslumenn lands sem þeir hafa til afnota og hagsmunir þeirra og náttúrunnar fara saman“ (bls. 20).

Mikilvægt er að komið verði á reglubundinni vöktun á landi á grundvelli skýrra og gagnsærra mælikvarða. Það þurfa að vera fyrir hendi skýr viðmið við hvaða aðstæður er heimilt að takmarka landnýtingu og það þarf að vera ljóst hvaða gögn liggja þar að baki hverju sinni, hver safnar þeim og hvar kostnaður við það fellur. Skipulagsstofnun vísar m.a. til ákvæða reglugerðar 1160/2013 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu varðandi þetta efni og Bændasamtökin telja vel mögulegt að byggja á þeim þar sem það á við m.a. landbótaáætlunum sem þar er kveðið á um.

Deilur standa oft um nýtingu svæða sem eru mjög stór. Innan þeirra geta síðan verið minni svæði sem þola vel nýtingu, önnur sem þola hana ekki og allt þar á milli. Svæðið í heild getur vel þolað ákveðna nýtingu þó benda megi á minni svæði innan þess, sem gera það e.t.v. ekki. Þessi minni svæði eru yfirleitt ekki afmörkuð og af þeim sökum er úrræði um hverfisvernd ekki raunhæft, nema þá að þau verði girt af. Útilokað má telja að sveitarfélög og/eða notendur standi undir þeim kostnaði sem því fylgir, auk þess sem slíkar framkvæmdir hefðu sjálfar verulegt umhverfisrask í för með sér.

Eins og Bændasamtökin hafa áður vakið máls á er þörf á verulegu átaki við að skrá og flokka land, t.d. með það fyrir augum að gott ræktunarland sé ekki tekið til annarra nota athugasemdalaust, að afmörkuð séu í skipulagi sérstök svæði til skógræktar og að stefnumörkun um landnýtingu hvers sveitarfélags sé sem skýrust á hverjum tíma. Á það er bent í 2.3.1. kafla tillögunnar og Bændasamtökin taka undir það. Samtökin lýsa sig reiðubúin til að taka þátt vinnslu leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands sem lagt er til í kafla 2.3.2 í tillögunni. Það getur haft verulega þýðingu fyrir framtíðarskipulag í sveitum landsins og þar af leiðandi fyrir framleiðslu matvæla. Ljóst er að nú þegar og á komandi árum verður mikil samkeppni um nýtingu á góðu landbúnaðarlandi, sérstaklega til akuryrkju, s.s. vegna áforma um nytjaskógrækt og verklegra framkvæmda af ýmsu tagi. Þá er ljóst að skjóta þarf styrkari stoðum undir fæðuöryggi á Íslandi.

Bændasamtök Íslands eru reiðubúin til þess að veita frekari upplýsingar eða gera nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem reifuð eru í þessari umsögn ef óskað er.

Athugasemdir við einstakar greinar

1. kafli

1.1.1.

Síðasta setning þessarar greinar felur í sér að mannvirkjagerð, svo sem línulögnum, er beint að láglandi. Bændasamtökin leggja áherslu á að halda í það samkomulag sem var um svæðisSKIPULAG miðhálandis og mótmæla því að háspennulínunum sé um of beint á láglandi þar

sem land er verðmætt til búsetu, landbúnaðar, ferðaþjónustu eða annarrar starfsemi. Gætt verði samræmis við stefnu stjórnvalda um lagningu raflína sem Alþingi hefur samþykkt.

1.1.2.

Hafa verður í huga við skipulagsgerð að nýting lands er eðlilegur hlutur. Nýtingarréttur bænda, þ.m.t. beitarréttur á afréttum, byggir á langri hefð, menningu og hefur endurtekið verið staðfestur í dómsniðurstöðum. Taka verður tillit til þess óbeina eignaréttar við skipulagsgerð, en það er ekki gert með beinum hætti í fyrirbyggjandi tillögu þó að vikið sé að nýtingarrétti bænda og samráði við þá í greinargerð. Það er og verður líklegast til árangurs að leita lausna með samningum ef til þess kemur að takmarka þurfi þessi réttindi með stjórnvaldsaðgerðum. Tekið er undir þá ályktun Skipulagsstofnunar sem fram kemur í fylgiskjali III „að bændur eru mikilvægir vörslumenn lands sem þeir hafa til afnota og hagsmunir þeirra og náttúrunnar fara saman“ (bls. 20). Jafnframt er tekið undir það sem kemur fram í greinargerð að „Mikilvægt er að stuðla að því að landnýting verði sjálfbær og að hún valdi ekki gróðureða jarðvegseyðingu eða hamli náttúrulegri gróðurframvindu á illa fögnu landi. Lykilatriði í því sambandi er samráð við bændur og aðra sem eiga nýtingarrétt á svæðinu.“

Mikilvægt er að komið verði á reglubundinni vöktun á landi á grundvelli skýrra og gagnsærra mælikvarða. Það þurfa að vera fyrir hendi skýr viðmið um við hvaða aðstæður er heimilt að takmarka landnýtingu og það þarf að vera ljóst hvaða gögn liggja þar að baki hverju sinni, hver safnar þeim og hvar kostnaður við það fellur. Skipulagsstofnun vísar m.a. til ákvæða reglugerðar 1160/2013 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu varðandi þetta efni og Bændasamtökin telja vel mögulegt að byggja á þeim þar sem það á við, m.a. landbótaáætlunum sem þar er kveðið á um. Vísa má jafnframt til skýrslu starfshóps umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um *beitarstjórnun og sjálfbæra landnýtingu* sem skilað var í janúar 2013. Þar eru m.a. tillögur um framkvæmd beitarstjórnunar sem eðlilegt er að líta til.

1.1.3.

Vegna þeirrar tillögu að beita hverfisvernd til að vernda land fyrir búfjárbætt þá benda Bændasamtök Íslands á að hverfisvernd hefur yfirleitt verið beitt til þess að forða landi frá annarri landnotkun en nú er fyrir hendi. Í þessu tilfelli væri verið að beita hverfisvernd á landbúnaðarland og það gengur illa upp nema að hægt sé að afmarka það land. Ef friða þarf ákveðin svæði þarf samstöðu aðila um það og tryggða fjármögnun. Bændasamtökin undirstrika ber eins og fram kemur í tillögunni og greinargerð að þetta úrræði getur ekki nýst við friðun lands fyrir búfjárbætt nema þegar aðstæður bjóða beinlínis upp á það. Það sjónarmið kemur fram í greinargerð með tillögunni og Bændasamtökin taka undir það.

1.1.4.

Óljóst er hvaða viðmið yrðu sett um umfang víðerna, en Bændasamtök Íslands leggja til að samkomulagi um svæðisskipulag miðhálandis verði fylgt eftir, þar sem þess er kostur. Samtökin hvetja til þess að vinnu við afmörkun og kortlagningu víðerna verði hraðað. Það er erfitt að vernda eitthvað sem ekki hefur verið afmarkað.

1.2.1.

Bændasamtökin telja eðlilegt að fjallað sé sérstaklega um beitarnot í tillögu að landsskipulagi, rétt eins og fjallað eru um ferðaþjónustuna í þessar grein og í grein 2.4. Tillöguna má skilja þannig að hagsmunir landnýtingar vegna ferðaþjónustu séu metnir hærra en beitarnot og þau víki ef takmarka þarf heildarnýtingu. Í ljósi þess óbeina eignarréttar sem áður er nefndur og viðurkenndur af dómstóllum væri eðlilegra að þessu væri öfugt farið. Skipulagsstofnun telur að í öðrum markmiðum sé tekið tillit til beitarnota, en Bændasamtökin telja eðlilegt að gera þeim sérstök skil í tillögunni.

1.3

Gætt verði samræmis við ákvæði náttúrverndarlaga sbr. fyrri ábendingar. Mikilvægt er að athafnafrelsi og umferðarréttur bænda verði ekki skertur. Að sama skapi er rétt að gera greinarmun á vegslóðum og leiðum sem eru nauðsynlegir bændum t.d. vegna smalamennsku eða landgræðslustarfa og þeim sem ætlunin er að skrá í opinbera kortagrunna. Ekki ætti að beina annari umferð inn á slíkar leiðir.

2. kafli

2.2.1.

Eins og Bændasamtökin hafa áður vakið máls á er þörf á verulegu átaki við að skrá og flokka land, t.d. með það fyrir augum að gott ræktunarland sé ekki tekið til annarra nota athugasemdalaust, að afmörkuð séu í skipulagi sérstök svæði til skógræktar og að stefnumörkun um landnýtingu hvers sveitarfélags sé sem skýrust á hverjum tíma. Á það er bent í 2.3.1 kafla tillögunnar og Bændasamtökin taka undir það. Samtökin lýsa sig reiðubúin til að taka þátt vinnslu leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands sem lagt er til í kafla 2.3.2 í tillögunni. Skilgreina þarf flokkunina betur. Bændasamtökin leggja til að lögð verði vinna í að flokka gæði lands m.t.t. ræktunar annars vegar og annara landbúnaðarnota hinsvegar. Fagvinna vegna þessa er vel á veg komin m.a. fyrir tilstilli Landbúnaðarháskóla Íslands og Bændasamtakanna. Benda má á tilraunaverkefni í Kjósarhreppi í því samhengi.

2.3.1.

Eins og að framan greinir er þessi vinna komin vel á stað. Æskilegt er að þau viðmið sem nú eru lögð við grundvallar séu rædd og eftir atvikum færð inn í reglugerð, t.a.m. skipulagsreglugerð. Það verði síðan á vegum til þess bærri aðila að flokka land eftir þeim staðli í hverju tilfelli.

2.3.2.

Lagt er til að kaflaheiti verði „Flokkun á gæðum ræktarlands“ Vísað er til athugasemda um grein 2.3.1, en að auki er vandséð að Landgræðsla ríkisins eða Skógrækt ríkisins þurfi að hafa aðkomu að þessari flokkun. Eðlilegra væri að leita til Landbúnaðarháskólans eftir þekkingu á gæðum ræktunarlands.

2.4

Vísað er til athugasemda við grein 1.2.1. Þær eiga einnig við hér.

2.5.1.

Í ályktun Alþingis um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína sem samþykkt var vorið 2015 er meginstefnan sú að notast skuli við jarðstrengi við lagningu nýrra lína eða endurnýjun eldri lína. Á því eru þó veigamiklar undantekningar til dæmis hvað varðar meginflutningskerfi raforku, auk þess sem að taka verður tillit til kostnaðar, afhendingaröryggis og fleiri þátta. Viðhorf Bændasamtakanna er að það beri að takmarka háspennuloftlínur í byggð eins og kostur er. Byggðirnar þurfa svigrúm til að þróast á sem fjölbreyttastan hátt m.t.t. búsetu, landbúnaðar, frístundabúsetu, ferðapjónustu og fleiri atriða.

4. kafli

4.2.4.

Bændasamtökin vilja taka skýrt fram að iðnaðar- og þjónustusvæðum í dreifbýli þarf að setja ströng skilyrði varðandi t.d. hávaða- ljós- og efnamengun. Þegar iðnaðar- og athafnasvæði eru skipulögð á ósnortnu landi í dreifbýli þurfa þessi ákvæði að vera alveg skýr. Það er mjög mikilvægt fyrir þróun byggðar í nágrenni og umhverfismála almennt. Eðlilegt er að fela Umhverfisstofnun að meta það með Skipulagsstofnun og til verði leiðarljós fyrir sveitarfélög sem eru að skipuleggja slíki svæði.

Framangreind umsögn er byggð á umsögn BÍ sem skilað var til Skipulagsstofnunar við vinnslu tillögunnar í febrúar 2015. Umsögnin hefur verið endurskoðuð með tilliti til þeirra athugasemda sem þegar hefur verið tekið tillit til sbr. fylgiskjal III með tillögunni sem hér er til umfjöllunar.

Virðingarfyllt,
f.h. Bændasamtaka Íslands,
Elías Blöndal Guðjónsson

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 4. október 2015
1510026

Efni: Umsögn Ferðamálastofu um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026. Þingskj. 101 - 101. mál.

Vísað er í beiðni nefndasviðs Alþingis, sem barst með tölvupósti þann 29. sept. sl. um umsögn Ferðamálastofu um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Almenn umsögn:

Ferðamálastofa leggur áherslu á að opinberar stefnur um sameiginleg málefni taki mið hver af annarri m.a. með sameiginlegum hugtökum, markmiði, innihaldi o.s.frv.

Því leggur Ferðamálastofan áherslu á, áður en landsskipulagsstefnan verður endanlega samþykkt, að hún verði samþætt við vegvísir ferðaþjónustunnar, sem kynnt var nýlega, og hún taki mið af drögum að stefnu um öryggi á ferðamannastöðum sem unnin var af Ferðamálastofu, Landsbjörgu og Umhverfisstofnun.

Einnig er mikilvægt að landsskipulagsstefnan fari saman við frumvarp um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum sérstaklega hvað varðar ferðamannastaði og uppbyggingu á ferðamannastöðum. Lögð er áhersla á að hugtakanotkun sé samræmd og að ljóst þarf að vera hvort landsskipulagsstefnan verði til grundvallar landsáætlun og verkefnaáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

Athugasemdir við einstök ákvæði landsskipulagsstefnunnar

1. Skipulag á miðhálandi Íslands

1.1. Víðerni og náttúrugæði

Í yfirmarkmiði tillögunnar er kveðið á um að „viðhaldið verði sérkennum og náttúrugæðum miðhálandisins með áherslu á verndun víðerna hálandisins, landslagsheilda, mikilvægra vistgerða og gróðurlenda og verðmætra menningarminja.“ Í nánari útfærslu, s.s. um köflum um náttúru –eða hverfisvernd er hinsvegar ekkert minnst á verðmætar menningarminjar.

Ferðamálastofa leggur til að hugtakinu „menningarminjar“ verði breytt í „menningarsölulegar minjar“ til samræmis við frumvarp til landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndunar náttúru og menningarsölulegum minjum.

1.2. Ferðaþjónusta í sátt við náttúru og umhverfi

Lagt er til að orðið „góðri” á undan aðstöðu ferðafólks verði fellt út úr textanum. Orðið er mjög huglægt og skilningur fólks á orðinu er mismunandi. Almennt eigi að forðast gildishlaðin lýsingarorð sem erfitt getur verið að standa undir. Einnig er erfitt að meta árangur þegar um huglægt mat er að ræða.

1.2.1. Skipulag áfangastaða ferðamanna

Ferðamálastofa telur rétt að kveðið verði á um öryggi á ferðamannastöðum í textanum þannig að megináhersla verði lögð á uppbyggingu og öryggi. Vísað er til stefnu um öryggi á ferðamannastöðum til 2015 sem unnin var af Ferðamálastofu, Umhverfisstofnun og Landsbjörgu. Sjá <http://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/utgefnd-efni/oryggismal/oryggi-a-ferdamannastodum-stefna-til-2015>

Ferðamálastofa telur að skýra þurfi hvað sé átt við með“...viðeigandi” þjónusta í sambandi við skipulagsgerð og „hótel” og „alhliða” þjónusta við ferðamenn þegar kemur að jaðarmiðstöðvum sbr. skýringu með ákvæðinu.

Einnig er bent á Vakann, gæða- og umhverfiskerfi ferðaþjónustunnar, sem tekur m.a. á gæðum þjónustu og gistingar hvers konar, í samhengi við flokkun og staðsetningu þjónustustaða. Mikilvægt að Vakans sé getið og að farið sé að viðmiðunum hans þegar kemur að hvers konar gæða- og umhverfismálum. Markmiðið er að sem flestir, hvort sem það eru ferðaþjónustuaðilar eða opinberir aðilar sem koma að hvers konar þjónustu við ferðamenn séu þáttendur í Vakanum eða a.m.k. fari að viðmiðunum hans.

Ferðamálastofa telur óskýrt hvað átt er við með „hæfilegri dagleið” fyrir fjallafólk þegar rætt er um fjarlægð á milli jaðar-/hálendismiðstöðva, skálasvæða og fjallaselja og telur rétt að setja ákvæðin viðmið í þessum efnum.

1.3. Samgöngur í sátt við náttúru og umhverfi

Ferðamálastofa telur að landsskipulagsstefnan eigi einnig að marka stefnu um reið-, hjóla- og gönguleiðir.

1.3.1. Skipulag samgangna

Ferðamálastofa leggur til að farið verði í stefnumótandi vinnu um samfellt net ferðaleiða (göngu- hjóla- og reiðleiða) um hálendið og tengja þar með saman þjónustustaði og áhugaverða staði fyrir ferðamenn. Stofan hefur á undanförunum misserum ráðist í ákvæðin grunnverkefni á þessu sviði, sem farsælt væri að fara lengra með.

1.4. Sjálfbær nýting orkulinda

1.4.1. Orkunýting í skipulagsáætlunum

Mikilvægt er að huga að áhrifum nýrra mannvirkja á ferðaþjónustu, sérstaklega þegar kemur að auknu aðgengi að áhugaverðum stöðum, við opnun nýrra staða og svæða með bættum samgöngum.

Bent er á að rammaáætlun, landsskipulagsáætlun og framtíðarsýn ferðaþjónustunnar þurfa að samrýmast.

1.5. Trygg fjarskipti í sátt við náttúru og umhverfi

Mikilvægt er að huga að öryggi ferðamanna og öryggi á ferðamannastöðum. Lagt er til að öryggi á ferðamannastöðum verði bætt inn í textann þannig að tryggð verð örugg fjarskipti og öryggi á ferðamannastöðum. Vísað er til stefnu um öryggi á ferðamannastöðum til 2015 sem unnin var af Ferðamálastofu, Umhverfisstofnun og Landsbjörgu. Sjá <http://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/utgefing-efni/oryggismal/oryggi-a-ferdamannastodum-stefna-til-2015>

2. Skipulag í dreifbýli

2.2.1. Byggð falli að landslagi og náttúru

Ferðamálastofa leggur áherslu á að stefnumótun í ferðaþjónustu verði hluti af aðalskipulagi sveitarfélaga. Einnig er hvatt til þess að við skipulag frístundarbyggða sé tekið tillit til þeirrar þróunar að frístundahús séu leigð til ferðamanna og að tækifæri myndist til þess að skipuleggja tengda þjónustu.

2.4. Ferðaþjónusta í sátt við náttúru og umhverfi

Skilgreina þarf þau „gæði“ sem eru undirstaða ferðaþjónustu. Þarna telur Ferðamálastofa eðlilegt að vísað sé í Vakann, gæða- og umhverfiskerfi ferðaþjónustunnar.

2.4.1. Ferðaþjónusta á grunni sérstöðu og umhverfisgæða

Ferðamálastofa leggur áherslu á að stefnumótun í ferðaþjónustu sé samþætt skipulagsvinnu sveitarfélaga og hún verði þannig hluti af aðalskipulagi þeirra. Því er lagt til að ákvæði þess efnis verði sett inn í texta landsskipulagsstefnunnar.

2.6. Sjálfbærar samgöngur

2.6.2. Ferðamannaleiðir

Ítrekað er að mikilvægt er að farið verði í stefnumótunarvinnu um samfellt landsnet ferðamannaleiða og þeirri vinnu framfylgt. Mikilvægt er að tengja saman byggðakjarna og áhugaverða staði.

3. Búsetumynstur og dreifing byggðar

Ferðamálastofa bendir á að tækifæri sé með landsskipulagsstefnunni til að leiðbeina sveitarfélögum að skilgreina í aðalskipulagi hlutfall gististaða/veitingastaða í sveitarfélögum og hvar þeir eigi að vera sbr. aðalskipulag Reykjavíkurborgar. Þetta er mikilvægt þegar kemur að þolmörkum íbúa gagnvart ferðaþjónustu.

4. Skipulag á haf- og strandsvæðum

4.1. Sjálfbær nýting auðlinda

Ferðamálastofa bendir á mikilvægi ferðaþjónustu á strandsvæðum og að hugað verði að leiðum skemmtiferðaskipa og áhrifa þeirra á umhverfi og samfélag.

Forsendur umsagnar:

Forsendur Ferðamálastofu: Ferðamálastofa byggir umhverfisstefnu sína á sjálfbærri og ábyrgri ferðamennsku. Náttúra Íslands er sú auðlind sem ferðaþjónustan á Íslandi byggir á til framtíðar. Í kynningu og ímyndarsköpun hefur ferðaþjónustan á Íslandi lagt áherslu á hreinleika, lítt snortna náttúru landsins og víðernum en skv. könnunum er náttúra Íslands helsta forsenda heimsóknar yfir 80% erlendra ferðamanna til Íslands. Styrkur Íslands sem ferðamannalands felst því einkum í sérstakri og lítt raskaðri náttúru landsins. Náttúra Íslands er varan sem íslensk ferðaþjónusta er að

selja og ákaflega mikilvægt að henni sé ekki spillt. Þegar farið er af stað með áætlanir og framkvæmdir á ferðamannastöðum er mikilvægt að þær séu byggðar á vandaðri greiningu og rannsóknum og unnar af varkárni og virðingu fyrir viðkvæmri náttúru Íslands, samfélagsins og sögu.

Ferðamálastofa er reiðbúin að koma á fund nefndarinnar til að fylgja eftir umsögn sinni og svara þeim spurningum sem kunna að vakna.

Virðingarfyllst,
F.h. Ferðamálastofu



Örn Þór Halldórsson, Umhverfisstjóri

Alþingi,

Umhverfis og samgöngunefnd

sent rafrænt á nefndasvid@althingi.is

Ísafirði 9. október 2015.

Umsögn; tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2016, 101. mál, 145. löggjafarþing.

Stjórn Fjórðungssambands Vestfirðinga styður í meginatriðium efni þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026. Skipulagsstofnun hafði víðtækt samráð við mótun landsskipulagsstefnu og verður að telja að sátt sé um meginstefnu hennar þó ágreiningur geti verið um einstök mál. Þau mál fá áframhaldandi umræðu við reglulega endurskoðun landsskipulagsstefnu samkvæmt ákvæðum Skipulagslaga.

Fjórðungssambands Vestfirðinga þó hér áréttu eftirfarandi atriði.

A. Haf og strandsvæðaskipulag

Í inngangskafla að kafla um Skipulag hafs og strandsvæða er sett fram stefna í málaflokknum og einnig er fjallað um innleiðingu skipulagsgerðar á haf- og strandsvæðum. FV styður þau markmið sem þar eru sett fram og lýsingu á mikilvægi skipulags á haf og strandsvæðum. FV hvetur Alþingi að samþykkja þessi markmið og stefnu um framkvæmd mála.

Um fjöllum landsskipulagsstefnu um málefni hafs og stranda takmarkast þó við þá staðreynd að frumvarp til laga um skipulag hafs og stranda eru ekki komin fram. Eðlilegur gangur hefði verið að boðað frumvarp kæmi fram samhliða og umfjöllun um landsskipulagsstefnu. En það er mat FV að stefna stjórnvalda á haf og strandsvæðum verði ekki að fullu gild fyrir en með nýjum lögum um skipulag hafs og stranda auk samþykkt landsskipulagsstefnu. FV hvetur umhverfisnefnd að fá fram upplýsingar um stöðu frumvarpsins og þrýsti á að efni þess komi sem fyrst fram.

Fjórðungssamband Vestfirðinga áréttar hér þá stefnu sveitarfélaga á Vestfjörðum og stefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga sem samþykkt var á Landsþingi sveitarfélaga 2014, að lögsögumörk sveitarfélaga til hafsins eigi að nema einni sjómílu frá grunnlínupunkti. Slík stefna er til að áréttu að auknar athafnir á strandsvæðum kallar á skipulag svæðsins og beina aðkomu sveitarfélaga auk aðila sem eiga þar hagsmuna að gæta. Að lokum er rétt að taka undir markmið kafla 4.3. um að svæðisbundinni skipulagsvinnu verði forgangsraða og Vestfirðir og Breiðafjörður verði þar fyrstir teknir undir ásamt Austfjörðum.

B. Um markmið 3.5. Sjálfbærar samgöngur.

FV styður þau markmið að staðsetning Reykjavíkurlugvallar sé lögð til grundvallar í Landsskipulagsstefnu.

F.h. stjórnar Fjórðungssambands Vestfirðinga

Aðalsteinn Óskarsson, framkvæmdastjóri



Alþingi

Kirkjustræti
150 Reykjavík

Fljótsdalshéraði, 13. október 2015
nr. erindis 201504110 ÓÞB

Á 32. fundi Umhverfis- og framkvæmdanefndar Fljótsdalshéraðs 28.09.2015. sl., var tekið fyrir neðangreint erindi.

Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026

Erindi í tölvupósti dagsett 23.09.2015 þar sem Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis óskar eftir umsögn sveitarfélagsins um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, 101. mál.

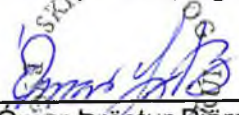
Eftirfarandi tillaga lögð fram:

Umhverfis- og framkvæmdanefnd ítrekar bókun nefndarinnar frá 13.05.2015 sem hljóðar svo: "Þar sem landbúnaður er ein af mikilvægustu stoðum samfélagsins, þá telur nefndin að hann hafi ekki nægjanlegt vægi í tillögunni og bendir á umsagnir Bændasamtaka Íslands og Landssamband Sauðfjárbænda þar um."

Samþykkt samhljóða með handauppréttingu.

Bókun þessi var staðfest af bæjarstjórn Fljótsdalshéraðs, þann 07.10.2015. Þetta tilkynnist hér með.

Virðingarfyllst,
f.h. Umhverfis- og framkvæmdanefndar


Ómar Þróstur Björgólfsson

HÖRÐUR EINARSSON

Seljugerði 9 - 108 Reykjavík
Sími 568 4969
Netfang: hordur@rocketmail.com

Reykjavík, 7. október 2015

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Netfang: nefnasvid@althingi.is

Efni: Athugasemdir við tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, þingskjal 101—101. mál á 145. löggjafarþingi 2015-2016

Athugasemdir undirritaðs við ofangreinda tillögu að landsskipulagsstefnu munu eingöngu varða þann þátt tillögunnar, er snýr að *miðhálandi Íslands*.

1. Í undirbúningi að framkominni tillögu hefur alveg verið hunsaður sá valkostur, að miðhálandi Íslands verði friðlýst sem heild með stofnun þjóðgarðs að markmiði. Krafa um þennan valkost hefur um áráraðir verið baráttumál öflugra umhverfis- og náttúruverndarsamtaka hér á landi, Landverndar og Náttúruverndarsamtaka Íslands. Önnur útivistarsamtök styðja kröfuna einnig, svo sem Samtök útivistarfélaga, Ferðafélag Íslands, Ferðafélagið Útivist og Ferðaklúbburinn 4x4. Nú hafa forvígismenn tveggja stjórnmalaflokka á Alþingi, Vinstri grænna og Samfylkingar, flutt tillögur, sem miða að stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands (10. og 37. mál 145. löggjafarþings). Það, sem mest er þó um vert: Krafan nýtur víðtæks stuðnings meðal íslensku þjóðarinnar. Samkvæmt nýlegri skoðanakönnun Gallup (marz 2015) er *meira en 60% Íslendinga* hlynnt stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu.

2. Það verða að teljast óboðleg vinnubrögð í lýðræðisþjóðfélagi, að yfirvöld skuli ekki að minnsta kosti taka valkostinn til *málefnalegrar skoðunar*, hver svo sem niðurstaða þeirra hefði verið að athugun lokinni. Skipulag miðhálandisins er *til endurskoðunar*, og þegar svo háttar til, er óleyfilegt að festa sig í gömlu hjólförinum. *Alla eðlilega valkosti* ber að taka til skoðunar¹, og það verður að gera þá kröfu til Skipulagsstofnunar og ráðherra, að svo verði gert. Geta Skipulagsstofnun og ráðherra fullyrt það án málefnalegrar skoðunar, að friðlýsing miðhálandisins og stofnun þjóðgarðs þar sé *óeðlilegur valkostur*?

3. Ég hefi fylgt ágætlega með vinnunni að undirbúningi landsskipulagstillögu, meðal annars sótt mikið af þeim fundum, sem Skipulagsstofnun hefur efnt til. Einn fundurinn var kynningar- og samráðsfundur um greiningu valkosta og umhverfismat

¹ Sbr. 1. mgr. 5. gr. tilskipunar 2001/42/EB.

landsskipulagsstefnu 2015-2026 hinn 15. ágúst 2014. Í kjölfar þess fundar ritaði ég Skipulagsstofnun bréf (8. september 2014) í viðleitni til þess að ná fram betra vinnulagi við þetta þýðingarmikla mál. Í bréfi mínu til Skipulagsstofnunar sagði:

„Á vefsíðu Skipulagsstofnunar fyrir landsskipulag 2015-2026 (landsskipulag.is) er sérstaklega vikið að faghópum, sem starfað hafa að mótun tillögu Skipulagsstofnunar að landsskipulagsstefnu. Þar segir:

„Faghópar Skipulagsstofnunar

Til að styrkja starf Skipulagsstofnunar við mótun Landsskipulagsstefnu 2015-2026 hafa verið settir á stofn fjórir faghópar. Verkefni þeirra er að greina valkosti og umhverfisáhrif landsskipulagsstefnu með aðferðum sviðsmyndagreiningar. Hver faghópur mun vinna með eitt af þeim fjórum viðfangsefnum sem ráðherra hefur ákveðið að landsskipulagsstefna skuli fjalla um að þessu sinni, það er miðhálandið, búsetumynstur, haf- og strandsvæði og dreifbýlið. Faghóparnir munu fjalla um viðfangsefni sín út frá fjórum málaflokkum, byggð og samfélag, umhverfi og náttúra, atvinna og orka og samgöngur og fjarskipti.

Í hverjum faghópi eiga sæti 7-8 sérfræðingar, annarsvegar frá Skipulagsstofnun og hinsvegar aðrir sérfræðingar sem leitað hefur verið til vegna þekkingar þeirra og reynslu. Markmiðið er að hver faghópur hafi á að skipa almennri og víðtækri þekkingu á viðfangsefni faghópsins, sem gefi góðan grundvöll til greiningar valkosta og umhverfismats. Með hverjum faghópi starfar jafnframt ráðgjafi sem sinnir verkefnisstjórn. Starf faghópa mun fyrst og fremst fara fram á tímabilinu mars til maí 2014. Afrakstur faghópanna verður tekin saman í greinargerð sem áformað er að kynna fyrir samráðsvettvangi í júní 2014.“ (<http://www.landsskipulag.is/um-landsskipulagsstefnu/faghopar-skipulagsstofnunar/>)

Ekki er greint frá því, hvaða aðili hefur sett umrædda fjóra faghópa á stofn, en á kynningar- og samráðsfundi um greiningu valkosta og umhverfismat landsskipulagsstefnu 2015-2026 hinn 15. ágúst 2014 fannst undirrituðum það koma fram, að hópar þessir hefðu verið settir á fót með sérstakri fjárveitingu, sem ráðherra umhverfismála hefði beitt sér fyrir. Eitthvað virðist því vanta á fullt *sjálfstæði Skipulagsstofnunar við málsmeðferðina* og vinnu hennar að tillögu um landsskipulagsstefnu.

Þegar listi yfir umrædda faghópa er skoðaður kemur meðal annars í ljós, að *allir faghóparnir eru að meirihluta skipaðir öðrum en starfsmönnum Skipulagsstofnunar* og að verkefnisstjórnarnir/ráðgjafarnir eru *aðilar, sem að öllu jöfnu eru í verkum fyrir framkvæmdaraðila*.

Samkvæmt lýsingunni á verkefni faghópanna er um að ræða eitt þýðingarmesta atriðið við gerð tillögu Skipulagsstofnunar að landsskipulagsstefnu („að greina valkosti og umhverfisáhrif landsskipulagsstefnu“).

Undirritaður telur ekki unnt að komast hjá því að gera *athugasemd við skipan og starfsemi/verkefni umræddra „faghópa“*. Samkvæmt f-lið 4. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er það eitt af *hlutverkum Skipulagsstofnunar að gera tillögu að landsskipulagsstefnu*. Hvergi er í ákvæðum skipulagslaga um málsmeðferð við gerð tillögu að landsskipulagsstefnu gert ráð fyrir slíkum faghópum og þar af leiðandi er heldur hvergi að finna nein fyrirmæli um það, hvernig faghóparnir skuli skipaðir. Alfarið er á því byggt í skipulagslögum, að Skipulagsstofnun sjálf vinni tillögu sína að landsskipulagsstefnu (11. gr. skipulagslaga).² Hins vegar er í 1. mgr. 11. gr. skipulagslaga fyrirmæli um, að starfandi sé sjö manna ráðgjafarnefnd,³ skipuð af

² Ekki er heldur í reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011 gert ráð fyrir slíkum faghópum.

³ Reyndar er í 2. mgr. 3. gr. reglugerðar um landsskipulagsstefnu mælt fyrir um átta manna ráðgjafarnefnd, sem er í andstöðu við lagafyrirmælið og stenztt því ekki. Samkvæmt yfirliti á vefsíðu

ráðherra, sem sé Skipulagsstofnun og ráðherra til ráðgjafar og samráðs við undirbúning landsskipulagsstefnu. Hlutverki ráðgjafarnefndarinnar er nánar lýst svo í 1. mgr. 4. gr. reglugerðar um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011, að henni sé ætlað að veita *faglega ráðgjöf* við mótun landsskipulagsstefnu og að koma með tillögur um samþættingu við áætlanir í ólíkum málaflokkum sem varða landnotkun á landsvísu (leturbreyting mín).

Fagleg ráðgjöf sýnist því hafa átt að koma frá ráðgjafarnefndinni eftir því sem á hana kann að skorta innan Skipulagsstofnunar, sem ekkert er þó upplýst um. Hefði því þurft að skipa nefndina með hliðsjón af faglegu hlutverki hennar, sbr. 3. málslíð 1. mgr. 11. gr. skipulagslaga.

Með hliðsjón af öllu framangreindu verður ekki hjá því komizt að gera athugasemd við vinnulag Skipulagsstofnunar við mótun tillögu hennar að framangreindri landsskipulagsstefnu. Ég þarf ekki að biða eftir að heyra svarið frá Skipulagsstofnun, sem yrði á sömu lund og frá öðrum opinberum stofnunum í sömu stöðu, að hvað sem líði þeim undirbúningi, sem að framan er lýst, þá muni endanleg tillaga verða lögð fram af Skipulagsstofnun. Auðvitað mun Skipulagsstofnun svara þessu til, og auðvitað er þetta út af fyrir sig líka rétt. Skipulagsstofnun hyggst leggja tillöguna fram sem sína, þó að hún verði *að meira eða minna leyti mótuð af utanaðkomandi aðilum*. Þetta „fyrirséða“ andsvar Skipulagsstofnunar er hins vegar rangt og ófullnægjandi. Það er ekki nægilegt, að Skipulagsstofnun *geri* tillöguna. Skipulagsstofnun ber einnig að *undirbúa* tillöguna og sjá til þess, að tillagan byggi *á traustum grunni*, gætt hafi verið allra sjónarmiða, sem gæta þarf og tillögugerðin að öðru leyti undirbúin með réttum og forsvaranlegum hætti, svo að *lögmaet tillaga* verði gerð og gæta þess jafnframt, að *málsmeðferðin* sé í samræmi við lög, sérstaklega skipulagslög með hliðsjón af stjórnsýslulögum. Þessa hefur ekki verið gætt. Undirbúningur tillögugerðarinnar hefur úrslitaáhrif á efni þeirrar tillögu, sem leggja á fram af hálfu Skipulagsstofnunar. Undirbúningurinn er þegar búinn að hafa áhrif með þeirri „valkostagreiningu“, sem lögð var fram á kynningar- og samráðsfundinum hinn 15. ágúst 2014. Þar upplifði ég það sjálfur, *að eðlilegur valkostur, sem ég innti eftir í einum vinnuhópnum á fundinum var sagður hafa verið ræddur í faghópnum, en einhvern veginn ekki orðið að valkosti í tillögu faghópsins* – og á því var svo sem engin skýring. Þess skal hins vegar líka getið, að talsmaður faghópsins sagði hreinskilnislega frá þessu. Hversu mörg eru eða geta verið svona dæmi, jafnvel um atriði, sem enginn hefur spurt út í? Þessir svokölluðu faghópar bera enga ábyrgð. Á þeim hvíla ekki að lögum sömu skyldur og hvíla á starfsmönnum/sérfræðingum Skipulagsstofnunar. Og það er engin trygging fyrir því, að fólk í þessum faghópum starfi eftir sömu sjónarmiðum og starfsháttum og þjálfaðir og ábyrgir starfsmenn Skipulagsstofnunar eiga að gera í störfum sínum.

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða mín, að *málsmeðferð landsskipulagsstefnu* frá og með skipan umræddra faghópa sé *ólögmæt* og Skipulagsstofnun beri að taka upp meðferð málsins frá og með sama tíma og ljúka á sjálfstæðan hátt tillögu sinni að landsskipulagsstefnu í samræmi við ákvæði skipulagslaga.“ (Nokkrar leturbreytingar hér til áherzlu).

4. Skipulagsstofnun sá ekki ástæðu til að svara bréfi mínu.

landsskipulags hafa átta menn verið skipaðir í nefndina, reyndar einn kallaður „áheyrnarfulltrúi“ (<http://www.landsskipulag.is/um-landsskipulagsstefnu/ragjafanefnd/>). Önnur ráðuneyti hafa líka komið meira að tilnefningu í nefndina heldur en efni eru til samkvæmt yfirlýstu hlutverki hennar. Frávik 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar um tilnefningar í nefndina frá ákvæði 3. málslíðar 1. mgr. 11. gr. skipulagslaga verða ekki skýrð með neinum eðlilegum hætti. Óheimil, að því er bezt verður séð.

5. Í hinu tilvitnaða bréfi nefni ég það sérstaklega, að eðlilegur valkostur⁴, sem ég innti eftir í einum vinnuhópnum á fundinum 15. ágúst 2014 var sagður hafa verið ræddur í faghópi, en einhvern veginn ekki orðið að valkosti í tillögu faghópsins, skýringarlaust. Sá valkostur, sem ég þarna innti eftir, var *friðlýsing miðhálandisins með stofnun þjóðgarðs*. Þessi valkostur hafði verið ræddur í faghópi um skipulag miðhálandisins, sem hafði ákveðið – án skýringa –, að friðlýsing miðhálandisins og stofnun þjóðgarðs væri ekki einu sinni valkostur. *Vinnuhópur, sem enga lagastoð hefur, sópar út af borðinu eðlilegum valkosti um skipulag á miðhálandi Íslands – meira að segja án rökstuðnings*. Skipulagsstofnun og umhverfisráðherra láta gott heita. Blöskrar engum nema mér? Hvernig væri að huga að lagafyrirmælum og lögmætisreglu?

6. Hvers vegna á við skipulag miðhálandis Íslands að minnsta kosti að taka til gaumgæfilegrar athugunar þann kost að friðlýsa miðhálandið og stofna þar þjóðgarð?

Auk röksemdanna í 1. og 2. lið að framan má nefna eftirgreint: Með *friðlýsingu miðhálandisins* í þeim tilgangi að stofna þar þjóðgarð yrði komið í veg fyrir eyðileggingu þessa einstaka svæðis með mannvirkjum, sem íslenska þjóðin hefur minni þörf fyrir heldur en miðhálandið í núverandi mynd. Ef rétt yrði á haldið, hefur þjóðgarður á svæðinu alla möguleika til þess að hækka framfarastuðul (Genuine Progress Indicator, GPI⁵) Íslands miklum mun meira en nokkur sú ráðstöfun þess, sem hugmyndir eru helzt uppi um – og menn forðast reyndar að láta uppi. Þjóðgarðar geta orðið stórfyrirtæki, sem í felast mikil atvinnutækifæri og verðmætasköpun í landinu sjálfu. Arður af þjóðgördum, svo fremi þeir verði reknir af Íslendingum, verður eftir í landinu sjálfu, en verður ekki að mestu leyti fluttur úr landi, eins og raunin er með arðinn af mestallri þeirri starfsemi, sem nú er rekin á miðhálandi Íslands.

Í þessari athugasemd eru að sjálfsögðu ekki tók á að fara í nánari útlistun á kostunum við hagkvæmni þessarar leiðar, heldur er hvatt til þess, að rétt yfirvöld beiti sér fyrir gerð viðskiptaáætlunar um miðhálandisþjóðgarð og beri saman við viðskiptaáætlanir fyrir samanburðarvalkosti um skipulag miðhálandisins. Markmiðið með *miðhálandisþjóðgarði* þarf ekki einungis að vera sprottið af *náttúruverndarhvötum, sem út af fyrir sig er auðvitað nægileg réttlæting fyrir hugmyndinni*, heldur mætti einnig miða að því, að þjóðgarðurinn yrði *sjálfbært fyrirtæki* með tækifærum fyrir starfsfólk og þjónustu af margvíslegu tagi, verktaka, rútubílstjóra, vísindamenn, leiðsögumenn, hvers konar ferðaþjónustufyrirtæki á jaðarsvæðum þjóðgarðsins o. s. frv.

Í greinargerðum með þingsályktunartillögum forvígismanna Vinstri grænna og Samfylkingar um friðlýsingu hálandisins, sem lagðar hafa verið fram á 145. löggjafarþingi, eru settar fram málefnalegar ábendingar til stuðnings friðlýsingu og stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu.

Í greinargerð með tillögu Katrínar Jakobsdóttur o.fl. (þingskjal 10 – 10. mál) segir meðal annars:

⁴ Sbr. 14. lið aðfararorða og 1. mgr. 5. gr. tilskipunar 2001/42/EB.

⁵ Nefnd Alþingis um eflingu græna hagkerfisins, *Efling græns hagkerfis á Íslandi. Sjálfbær hagsæld – samfélag til fyrirmyndar*. Alþingi, Reykjavík, 2011, bls. 6, 17, 18, 21 o.v., sjá: https://www.althingi.is/pdf/Graent_hagkerfi.pdf.

„Hugmyndir og áætlanir um stórfellda mannvirkjagerð á miðhálandi Íslands ganga meðal annars út á vatnsaflsvirkjanir, lagningu raflína og gerð uppbyggðra vega. Allt er þetta til þess fallið að svipta þetta landsvæði, og þar með landið í heild, mikilsverðum sérkennum og eiginleikum sem erfitt eða ómögulegt er að endurheimta en hafa ómetanlegt gildi í sjálfum sér og búa auk þess yfir aðdráttarafl fyrir fjölda ferðamanna, innlendra og erlendra, sem nú gegna stóru hlutverki í hagkerfi landsins. Mikilvægt er að hindra að slíkt glapræði verði framið ...“.

Í greinargerð með tillögu Árna Páls Árnasonar o.fl. (þingskjal 37 – 37. mál) er meðal annars lögð áherzla á sérstöðu miðhálandisins:

„Frá árinu 2011 hefur svæðið verið á yfirlitsskrá um menningar- og náttúruminjar Íslands, sem lögð er fyrir nefnd UNESCO um arfleifð þjóða heims. Óblið náttúra hefur takmarkað ágang manna á miðhálandið i gegnum aldirnar. Þar eru enn ein síðustu stóru óbyggðu víðerni Evrópu þar sem unnt er að njóta náttúrunnar án greinilegra merkja mannsins. Ekki er þó sjálfgefið að svo haldist áfram. Verklegar framkvæmdir á borð við virkjanir, háspennulinur og vegi, efnistaka, óstýrð ásókn ferðamanna og akstur utan vega geta hæglega valdið óafturkræfum spjöllum.“

7. Í inngangsorðum athugasemda við þingsályktunartillögu umhverfis- og auðlindaráðherra segir, að gerð landsskipulagsstefnu sé háð umhverfismati samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006. Verður að skilja þessi orð svo, að umhverfis- og auðlindaráðuneytið telji ákvæða laga um umhverfismat áætlana hafa verið gætt við tillögugerðina. Það er álit mitt, að mikið vanti upp á, að svo sé, ekki sízt, þegar haft er í huga, að umrædd lög ber að skýra með hliðsjón af tilskipun 2001/42/EB um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið. Í markmiðsgrein tilskipunarinnar (1. gr.) er kveðið á um „viðtæka umhverfisvernd“ (e. “a high level of protection of the environment“). Þetta ákvæði hefur ekki skilað sér inn í markmiðsgrein laga nr. 105/2006 (1. gr.), með þeirri afleiðingu, að fyrirmælið skilar sér heldur ekki inn í vinnu Skipulagsstofnunar og umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Í tillögu Skipulagsstofnunar til ráðherra sagði m.a. (bls. 87): „Umhverfismat Landsskipulagsstefnu 2015–2026 er í [sic!] unnið í samræmi við lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006. Tilgangur umhverfismatsins er að tryggja eftir föngum að sjónarmið sjálfbærni séu lögð til grundvallar við mótun stefnunnar.“ Það markmið, sem þarna er sett, er ekki nægilega víðfemt, eftir því sem ber að túlka lögin um umhverfismat áætlana að teknu tilliti til tilskipunar 2001/42/EB og dómaframkvæmdar.⁶ „Viðtæk umhverfisvernd“ er miklu víðfemara hugtak en „sjálfbærni“. Sjónarmið um sjálfbærni eru vissulega mjög þýðingarmikil umhverfissjónarmið, en ná ekki til allra þeirra sjónarmiða, sem hafa ber í huga við umhverfismat áætlana. Sjálfbærni getur haldizt, þó að farið sé gegn öðrum markmiðum víðtækrar umhverfisverndar, svo sem varðveizlu landslagsheilda og annars landslags, þ. á m. óbyggða, náttúru myndar, upplifunar af umhverfi o. fl. Tillagan er því ekki unnin með hliðsjón af þeim heildarsjónarmiðum, sem hafa ber í huga samkvæmt gildandi löggjöf um umhverfismat áætlana, innlendra og evrópskri. Tillagan ber þess því miður merki, að ekki var gætt rétttra lagasjónarmiða við gerð hennar: Algerlega er sleppt að taka til umhverfismats eðlilegan valkost í umhverfismati, þann valkost að vernda miðhálandið í heild sinni á forsendum náttúrunnar og víðtækrar umhverfisverndar, eins og fjallað er um að framan.

⁶ Sjá til dæmis dóm ESB-dómstólsins í máli C-567/10 *Inter-Environnement Bruxelles*, 30. málsgrein.

8. Umhverfismat tillögunnar er þannig úr garði gert, að það veitir engan veginn þær *upplýsingar*, sem skylt er samkvæmt lögum nr. 105/2006, einkum 6. grein, og tilskipun 2001/42/EB, einkum 5. grein og I. viðauka. Til dæmis er maður engu nær um það eftir lesturinn, hvers vegna gerðar eru þær tillögur um skipulag miðhálandisins, sem gerðar eru, en ekki einhverjar aðrar tillögur (sbr. h-lið I. viðauka við tilskipun 2001/42/EB). Þá eru engar skýringar gefnar á því, hvers vegna ekki eru gerðar tillögur um víðtækari umhverfisvernd miðhálandisins en raun ber vitni með hliðsjón af umhverfisverndarmarkmiðum Íslands (sbr. e-lið framangreinds tilskipunarviðauka). Ekki er gerð grein fyrir fyrirhuguðum ráðstöfunum til að koma í veg fyrir, draga úr og vega, eins vel og kostur er, á móti alvarlegri umhverfisröskun við framkvæmd landsskipulagsins (sbr. g-lið tilskipunarviðaukans). Ekki er heldur gerð grein fyrir því, hvernig Skipulagsstofnun og ráðuneytið hafa tekið tillit til athugasemda almennings og samtaka almennings við mótun stefnunnar um miðhálandi Íslands (sbr. 17. lið aðfararorða og 8. gr. tilskipunar 2001/42/EB og 9. gr. laga nr. 105/2006). *Upplýsingar og rökstuðning vantar. Þingið getur ekki látið slíkt afskiptalaust í þýðingarmiklu máli.*

9. Það kæmi mér ekki á óvart, að Skipulagsstofnun muni fyrir þinginu verja vinnubrögð sín varðandi miðhálandið með því, að stofnuninni hafi borið að fara eftir bréfi ráðherra til stofnunarinnar um málið frá 25. október 2013. Þessa vörn hefi ég heyrt forstjóra Skipulagsstofnunar bera fram á fundi. Við þessa vörn er margt að athuga. Í fyrsta lagi felast engin fyrirmæli í nefndu bréfi ráðherra. Bréfið er meinlaust. Í öðru lagi heimila skipulagslög ráðherra ekki að gefa Skipulagsstofnun nein fyrirmæli um gerð tillögu sinnar. Í 1. mgr. 11. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 segir einungis, að ráðherra feli Skipulagsstofnun að vinna tillögur að landsskipulagsstefnu, sbr. 10. gr. Engin fyrirmæli heimiluð, þannig að þótt ráðherra hefði viljað gefa Skipulagsstofnun einhverja „línu“, þá hefðu slík fyrirmæli verið marklaus. Skipulagsstofnun var við vinnu sína óbundin af öllu *nema lögum*. Úr því að umhverfismat Landsskipulagsstefnu fór fram samkvæmt lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana, voru það einungis þau lög og tilskipun 2001/42/EB, sem bundu hendur ráðherra og Skipulagsstofnunar. *En lögin um umhverfismat áætlana og tilskipunin, sem þau lög byggja á, binda líka hendur ráðherra og Skipulagsstofnunar.*

10. Niðurstaða mín samkvæmt öllu framangreindu: *Rétt er, að Alþingi hafni umræddri þingsályktunartillögu um landsskipulagsstefnu 2015-2026.*

Virðingarfyllst,


Hörður Einarsson



ÍSAFJARÐARBÆR

Hafnarstræti 1 | 400 Ísafjörður
S: 450 8000 | Fax: 450 8008 | www.isafjordur.is

Alþingi
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Ísafjörður, 9. október 2015
2015020078

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um landskipulagsstefnu 2015-2016, 101. mál

Hér með tilkynnist að bæjarstjórn Ísafjarðarbæjar staðfesti á 366. fundi sínum sem haldinn var 9. október sl., umsögn skipulags- og mannvirkjanefndar um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2016, 101. mál, sbr. eftirfarandi afrit úr fundargerð bæjarstjórnar:

„Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendir til umsagnar tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2016, 101. mál.

Skipulags- og mannvirkjanefnd ítrekar þá afstöðu Ísafjarðarbæjar að nauðsynlegt sé að sveitarfélög ráði skipulagi strandsjávar út að 1 sjómílu frá grunnlínu. Nefndin gerir ekki athugasemdir að öðru leyti.

Til máls tóku Nanný Arna Guðmundsdóttir forseti og Sigurður Jón Hreinsson.

Bæjarstjórn staðfestir umsögn skipulags- og mannvirkjanefndar.

Forseti ber tillöguna upp til atkvæða.
Tillagan samþykkt 9-0.“

Virðingarfyllst,

Þórdís Sif Sigurðardóttir
bæjarritari



Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
Nefndasvið Alþingis
Kirkjustræti
150 REYKJAVÍK

Akranesi 23.9.2015
Tilvísun: V201509021

Efni: Umsögn um tillögu að þingsályktun um Landsskipulagsstefnu 2015-2026, 101. mál

Vísað er til erindis Umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis dags. 23. september 2015 þar sem óskað er umsagnar um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2016, 101. mál.

Landmælingar Íslands vísa í fyrri umsögn stofnunarinnar frá 27. apríl síðastliðnum sem stendur óbreytt:

Landmælingar Íslands þakka fyrir að fá tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum við tillöguna og lýsa jafnframt yfir ánægju með vinnubrögð Skipulagsstofnunar við verkefnið sem hafa einkennst af góðu samráði og faglegum vinnubrögðum.

Í tillögu að Landsskipulagsstefnu 2015-2026 er fjallað um eftirfarandi verkefni sem tengjast beint eða óbeint verksviðum Landmælinga Íslands á sviði landupplýsingar:

- Kortagrunnur um vegi og slóða
- Kortlagning mannvirkja og þjónustu á hálendinu
- Skipulag með tilliti til náttúruvár – sem tengist m.a. nákvæmu hæðarlíkani
- Skilgreining á strandlínu

Framgreindar landupplýsingar eru mikilvæg grunn göng sem samfélagið allt þarf að hafa aðgang að. Þessar upplýsingar þurfa að vera nákvæmar, öruggar og aðgengilegar án hindrana og uppfylla þarfor samfélagsins s.s. vegna náttúruverndar, skipulags, náttúruvár og ferðaþjónustu. Staðan í þessum málaflökki á Íslandi er þannig að skortur er á nákvæmum grunn gögnum hjá opinberum aðilum og aðgengi að þeim gögnum sem þó eru til er misjafnlega gott.

Landmælingar Íslands fagna framkominni tillögu að þingsályktun um Landsskipulagsstefnu 2015-2026 og lýsa yfir vilja til taka þátt í átaki við að afla nauðsynlegra grunn gagna/landupplýsinga sem fjallað er um í stefnunni.

Magnús Guðmundsson
forstjóri

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

7.10.2015
2014-01-149/11.3

Efni: Umsögn um þingsályktunartillögu um landsskipulagsstefnu 2015-2026, 101. mál

Landsnet vísar til tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, þskj. 101 á 101. máli. Þingsályktunartillagan var lögð fram á síðasta löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu.

Í athugasemdum þingsályktunartillögunnar kemur fram að hún sé efnislega óbreytt frá fyrri framlagningu. Í ljósi framkominna athugasemda á síðasta löggjafarþingi hefði verið full ástæða til að taka tillöguna til endurskoðunar, m.a. þannig að sett væru fram sérstök markmið um raforkuflutningskerfið í landsskipulagsstefnunni, til samræmis við umfjöllun stefnunnar um samgöngur og fjarskipti. Í því sambandi er bent á að slíka nálgun er m.a. að finna í landsskipulagsstefnu Danmerkur, Írlands og Skotlands, eins og nánar er gert grein fyrir í meðfylgjandi minnisblaði Landsnets og EFLU verkfræðistofu.

Þar sem tillagan er efnislega óbreytt vísar Landsnet til meðfylgjandi fyrri umsagnar um landsskipulagsstefnu, þar sem fyrirtækið lagði þetta til. Þá er einnig meðfylgjandi minnisblað Landsnets og EFLU verkfræðistofu um samanburð á flokkun raforkuflutningskerfa með öðrum helstu innviðum í öðrum löndum, sem sent var umhverfis- og samgöngunefnd á síðasta löggjafarþingi að beiðni nefndarinnar.

Virðingarfyllst,



Guðjón Axel Guðjónsson, lögfræðingur Landsnets.

Fylgiskjöl:

1. Umsögn Landsnets, dags. 11.5.2015.
2. Fylgiskjal með umsögn, dags. 11.5.2015.
3. Minnisblað Landsnets og EFLU

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

11.05.2015
2014-01-149/11.3

Efni: Umsögn um þingsályktunartillögu um landsskipulagsstefnu 2015-2026 - 689. mál.

Landsskipulagsstefna hefur verið í vinnslu um langa hríð og hefur Landsnet komið að ábendingum við vinnslu hennar, að því marki sem það var gert kleift. Athugasemdir Landsnets við auglýsta tillögu að landsskipulagsstefnu frá því í febrúar eru meðfylgjandi. Við úrvinnslu athugasemda tók Skipulagsstofnun undir mörg af þeim atriðum sem Landsnet benti á og gerði breytingar á landsskipulagsstefnu til að koma til móts við þær. Landsnet telur engu að síðar að í veigamiklum málum hafi Skipulagsstofnun ekki tekið tillit til athugasemda fyrirtækisins.

Raforkuflutningskerfið er eitt af allra mikilvægustu grunnkerfum landsins. Landsnet hefur undafarin misseri fjallað um knýjandi nauðsyn þess að styrkja meginflutningskerfi raforku í landinu, einkum flutningskerfið á landsbyggðinni. Eftir ítarlegar greiningar er nú unnið að samanburði á megin valkostum. Annar þeirra gerir ráð fyrir línu yfir hálandið en hinn nýrri línu hringinn í kringum landið. Mismunandi valkosti þarf að meta út frá umhverfisáhrifum, kostnaði, öryggi og öðrum þeim þáttum sem skipta máli. Brýnt er að útiloka ekki fyrirfram ákveðna valkosti heldur bera þá saman á grundvelli bestu fáanlegu upplýsinga. Áhyggjur Landsnets beinast að því að fari texti landsskipulagsstefnu um miðhálandið óbreyttur í gegnum þingið þá stuðli það síður að upplýstri umræðu og faglegri kostagreiningu til styrkingar flutningskerfis landsins.

Helstu athugasemdir Landsnets eru eftirfarandi:

1.

Landsnet bendir á að samkvæmt gildandi svæðisskipulagi fyrir miðhálandi Íslands og aðalskipulagi Ásahrepps, Þingeyjasveitar og Rangárbings ytra er gert ráð fyrir háspennulínu yfir Sprengisand. Við gerð landsskipulagsstefnu ber skv. markmiðum reglugerðar nr. 1001/2011 að taka mið af þessum áætlunum. Á svæðisskipulagi miðhálandis er línun staðsett innan mannvirkjabeltis. Svæðisskipulagið miðaði þannig að því að línuleiðin væri utan ósnortinna víðerna.

Skilja má svar Skipulagsstofnunar við athugasemdum á þann hátt að lína um Sprengisand sé gömul hugmynd sem hafi einungis haldist inni á áætlunum án þess að um raunhæfan kost væri að ræða eða raunverulega stefnumótun af hálfu hlutaðeigandi skipulagsyfirvalda. Landsnet bendir á að lína um Sprengisand er í samræmi við aðalskipulag allra viðkomandi sveitarfélaga. Þessar áætlanir hafa allar reglulega verið teknar til endurskoðunar frá því að svæðisskipulag um miðhálandi Íslands tók fyrst gildi, síðast árið 2011 í Þingeyjarsveit. Jafnframt er unnið í samvinnu við þessi sveitarfélög að nánara leiðarvali og umhverfismati til að fá betri upplýsingar um umhverfisáhrif þessa kosts. Landsnet hefur til þessa unnið á þeim grunni sem svæðisskipulag fyrir miðhálandi Íslands og ofangreindar aðalskipulagsáætlanir hafa skapað. Benda má á að lína um Sprengisand getur verið að hluta til í lofti eða jörðu og í mörgum tilvikum er um afturkræfa framkvæmd að ræða, fyrir hvorn kost.

2.

Landsnet getur ekki tekið undir þá fullyrðingu að gera verði ráð fyrir því að margt hafi breyst varðandi tæknilegar forsendur um lagningu raflína, í lofti eða jörðu. Skipulagsstofnun skýrir ekki út hvaða upplýsingar hún byggir þessa fullyrðingu á. Minnt er á að enn eru sömu vandkvæði varðandi flutning raforku á hárrí spennu um jarðstrengi og voru þegar að svæðisskipulag miðhálandis Íslands tók gildi. Nefna má að nýlega var gefin út ítarleg skýrsla um jarðstrengi sem unnin var af hópi innlendra og



erlendra sérfræðinga fyrir Landsnet. Sú skýrsla staðfestir að enn er verulegur kostnaðarmunur á loftlínum og jarðstrengjum og tæknilegir annmarkar og áskoranir enn til staðar. Nálágast má skýrsluna á heimasíðu Landsnets á eftirfarandi slóð: <http://landsnet.is/library/Skrar/Frettir/2015/2015.02.12/Lagning%20jar%C3%B0strengja%20a%CC%81%20h%C3%A6rri%20spennu.pdf>. Þá hefur Alþingi til umfjöllunar stefnu stjórnvalda um jarðstrengi sem fyrirtækið mun taka mið af.

3.

Þá gerir Landsnet alvarlegar athugasemdir við þá tillögu að hugtakið víðerni verði skilgreint síðar, en skýr viðmið liggja ekki fyrir í þessari skipulagsgerð. Landsnet leggur mikla áherslu á að í landsskipulagsstefnu sé skilgreining á víðerni skýr og henni ekki haldið opinna til síðari tíma túlkunar. Því ætti í landsskipulagsstefnu að nota endurskoðaða skilgreiningu á víðernum í nýjum náttúruverndarlögum.

Í núverandi þingsályktunartillögu um landsskipulagsstefnu er lagt til að starfsmönnum Umhverfisstofnunar og Skipulagsstofnunar sé falið það hlutverk að túlka víðernishugtakið og afmarka í framhaldi víðerni á landinu. Ekki er eðlilegt að embættismenn fái frjálsar hendur um að skilgreina víðerni sem varðar fjölmarga aðila í samfélaginu. Landsnet gerir því athugasemdir við grein 1.1.4 þar sem lagt er til að Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun ekki einungis kortleggi víðerni, sem Landsnet telur mikilvæga vinnu, heldur leggi einnig til viðmið við það mat. Það felur í sér að landsskipulagsstefna verði samþykkt án þess að viðmið um skilgreiningu víðerna liggja fyrir, en hugtakið kemur víða fyrir í landsskipulagsstefnunni.


Til frekari stuðnings og skýringar minnir Landsnet á að raforkuflutningur um hálendið er annar af tveimur megin valkostum vegna nauðsynlegrar styrkingar flutningskerfisins, sem eru til skoðunar í kerfisáætlun Landsnets og umhverfismati hennar. Skipulagsstofnun hefur tekið undir það að kerfisáætlun sé réttur vettvangur til þess að skoða og meta valkosti fyrir framtíðaruppbyggingu meginflutningskerfis raforku á Íslandi og vísar til þessa álits í landsskipulagsstefnu.

Landsnet vinnur nú að tveimur lögformlegum ferlum sem gera umhverfislegan samanburð þessara kosta mögulegan, þ.e. mati á umhverfisáhrifum tengingar yfir hálendið og umhverfismati kerfisáætlunar. Til þess að hægt verði að taka upplýsta ákvörðun um hvaða leið verði valin er nauðsynlegt að rúm gefist til þess að klára þessa matsferla og sú vinna geti stuðst við fastar skilgreiningar á mikilvægum hugtökum.

4.

Að lokum bendir Landsnet á að í landsskipulagsstefnu gæti enn misskilnings um hlutverk og mikilvægi raforkuflutningskerfis landsins sem eitt af megin grunnkerfum landsins og endurspeglast þessi misskilningur í framsetningu landsskipulagsstefnu um orkuflutning. Orkuflutningur tengist ekki bara orkuframleiðslu heldur þjónar kerfið jafnt atvinnulífi, almenningi sem og orkuframleiðendum. Raforkuflutningskerfið er eitt allra mikilvægasta grunnkerfi landsins. Landsnet telur því eðlilegt að sett séu sérstök markmið um raforkuflutningskerfið í landsskipulagsstefnu, líkt og gert er fyrir samgöngur og fjarskipti. Í meðfylgjandi umsögn Landsnets frá því í febrúar er tekið dæmi um slíkt úr landsskipulagsstefnu Skotlands, sem Skipulagsstofnun leit til við undirbúning landsskipulagsstefnu.

Virðingarfyllt


Guðjón Axel Guðjónsson, lögfræðingur Landsnets

Skipulagsstofnun

Laugavegi 166

105 Reykjavík

13.02 2015

2014-01-149

Efni: Umsögn Landsnets hf. um tillögu að landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Vísað er til erindis Skipulagsstofnunar, dags. 19. desember sl., þar sem óskað er eftir umsögn Landsnets um tillögu að landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Athugasemdir Landsnets við landsskipulagsstefnu eru eftirfarandi:

Markmið landsskipulagsstefnu um grunnkerfi á landsvísu

Í inngangi að tillögu að landskipulagsstefnu kemur fram að auk markmiða skipulagslaga leggur Skipulagsstofnun fjögur viðfangsefni til grundvallar í stefnumótuninni, þ.e.:

- *Að skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að sjálfbærri þróun.*
- *Að skipulag byggðar og landnotkunar sé sveigjanlegt og stuðli að seiglu gagnvart samfélags- og umhverfisbreytingum.*
- *Að skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að lífsgæðum fólks.*
- *Að skipulag byggðar og landnotkunar styðji samkeppnishæfni landsins alls og einstakra landshluta.*

Landsnet tekur heilshugar undir að ofangreind viðfangsefni séu verðugir hornsteinar að mótun landsskipulagsstefnu. Landsnet bendir á að samhljómur er með þessum stefnumiðum og þeim sem Landsneti er ætlað að uppfylla samkvæmt raforkulögum, þ.e. að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Landsneti er þannig gert að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku, tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda, stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti.

Landsnet bendir á að fullnægjandi raforkuflutningskerfi er ein af grunnforsendum þess að Ísland nái markmiðum um sjálfbæra þróun. Þá er traust og sveigjanlegt flutningskerfi lykilþáttur í því að skipulag byggðar og landnotkunar sé sveigjanlegt, hafi seiglu gagnvart samfélags og – umhverfisbreytingum og stuðli að samkeppnishæfni allra landshluta eins og lögð er áhersla á í tillögunni og í byggðaaætlun og sóknaráætlun 2020. Þessir þættir sem og lífsgæði fólks eru háð traustu grunnkerfi til afhendingar á umhverfsvænni raforku til fyrirtækja og almennings, enda flest allar athafnir í nútíma samfélagi háðar raforku. Örugg afhending raforku til almennra notenda er þannig augljós forsenda fyrir framgangi þeirra stefnumiða sem landsskipulagsstefna grundvallast á.

Landsskipulagsstefna hefur verið í vinnslu um langa hríð og hefur Landsnet gefið umsagnir á fyrri stigum skipulagsvinnunnar. Í umsögnum sínum hefur Landsnet komið því á framfæri að eðlilegt sé að fjallað sé sérstaklega um raforkuflutningskerfið í landsskipulagsstefnunni. Jafnframt má benda á að skv. áherslum umhverfisráðherra fyrir landsskipulagsstefnu og reglugerð 1001/2011 skal m.a. fjalla um orkunýtingu og orkuflutning í landsskipulagsstefnu.

Rétt er að benda á að af innviðum samfélagsins er raforkuflutningskerfið einna mikilvægast hvað varðar almannaöryggi. Allir innviðir landsins eru háðir áreiðanlegri afhendingu raforku og sama gildir um rekstur fyrirtækja og heimila. Tryggt aðgengi að raforku er forsenda nútíma samfélags



og því er mjög óeðlilegt að ekki sé mótuð stefna um raforkuflutningskerfið í landskipulagsstefnu. Benda má á að í landsskipulagsstefnu er sérstaklega fjallað um samgöngur og fjarskipti, en báðir þessir innviðir eru háðir raforku.

Þá gerir Landsnet athugasemd við það að einungis er fjallað um raforkuflutning í tengslum við raforkuframleiðslu. Raforkuflutningur, hvort sem er á hálendinu eða í kafla um skipulag dreifbýlis, er ekki tekinn fyrir sem sérstakur liður heldur er umfjöllunin ávallt tengd orkuframleiðslu og virðist gæta misskilnings varðandi hlutverk flutningskerfisins. Raforkuflutningskerfi landsins þjónar jafnt atvinnulífi, almenningi sem raforkuframleiðendum og er þannig mikilvægt kerfi í þágu allra landsmanna líkt og samgöngur og fjarskipti. Í stað þess að setja markmið um grunnkerfi raforkuflutnings, líkt og gert er fyrir önnur mikilvæg grunnkerfi á landsvísi, er í landsskipulagsstefnu fremur lögð áhersla á að skilyrða eða takmarka uppbyggingu þess, þó að slíkt stangist á við öll fjögur stefnumið landsskipulagsstefnunnar hér að ofan. Sem dæmi má nefna að einu áherslurnar sem koma fram um raforkuflutning við skipulag dreifbýlis í kafla 2.5.1 eru þær að við lagningu raflína verði lagt mat á umhverfisáhrif þeirra, sem þó, líkt og með samgöngur, er lögbundinn og sjálfsgæður þáttur í undirbúningi þessara mannvirkja. Engin ástæða er til að setja sérstök markmið um það í landsskipulagsstefnu að farið sé að lögbundnum ferlum, fremur en við undirbúning verkefna í samgöngum eða fjarskiptum.

Í ljósi ofanritaðra röksemda ítrekar Landsnet nauðsyn þess að fjallað verði sérstaklega um raforkuflutning í landskipulagsstefnu. Bent er á að sett eru stutt hnitmiðuð markmið varðandi innviðina samgöngur og fjarskipti í köflum 1.3, 1.5, 2.6 og 2.7. Landsnet leggur til að gerðir séu sambærilegir kaflar um orkuflutning og orkudreifingu í landsskipulagsstefnunni þar sem áhersla er lögð á að tryggja gæði, sveigjanleika og öryggi raforkuafhendingar á landinu um leið og gætt verði að áhrifum á náttúru og landslag.

Þessu til stuðnings bendir Landsnet á ágæta umfjöllun um raforkuflutnings og -dreifikerfi í landsskipulagsstefnu Skotlands, en hafa má umfjöllunina til hliðsjónar við gerð sambærilegs kafla í landskipulagsstefnu fyrir Ísland. Í gr. 156 og 157 í landsskipulagsstefnu Skotlands (Scottish Planning Policy)¹ segir:

„156. Strategic development plans should support national priorities for the construction or improvement of strategic energy infrastructure, including generation, storage, transmission and distribution networks. They should address cross-boundary issues, promoting an approach to electricity and heat that supports the transition to a low carbon economy.

157. Local development plans should support new build developments, infrastructure or retrofit projects which deliver energy efficiency and the recovery of energy that would otherwise be wasted both in the specific development and surrounding area. They should set out the factors to be taken into account in considering proposals for energy developments. These will depend on the scale of the proposal and its relationship to the surrounding area and are likely to include the considerations set out at paragraph 169.”

Hálendið: Skilgreining víðerna og möguleikar á uppbyggingu raforkuflutningskerfisins

Í greinagerð um kafla 1.1 í landsskipulagsstefnu segir:

„Í landsskipulagsstefnu er unnið út frá þeirri megin skipulagshugmynd svæðis-skipulagsins að viðhalda skuli víðernum hálendisins. Til að framfylgja slíkri stefnu er nauðsynlegt að hafa yfirsýn yfir umfang víðerna og hvernig það breytist í tímans rás. Fram til þessa hefur verið nokkuð á reiki hvaða mannvirki skuli taka með þegar víðerni eru kortlögð, svo sem hversu áberandi vegir/vegslóðar þurfi að vera í landi eða hversu stórar byggingar þurfi að vera til að vera tekin með í

¹ Sjá: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0045/00453827.pdf>



fjarlægðarútreikningum á víðernum. Mikilvægt er að fastsetja ákveðin viðmið í þessu tilliti, svo fá megi fram nægilega áreiðanlega mælingu frá einum tíma til annars á því hver þróun á útbreiðslu víðerna er með tilliti til skipulagsákvæðana. Í því skyni er hér lagt til að Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun hafi forgöngu um að festa ákveðin viðmið og kortleggja reglulega umfang víðerna á hálendinu." (bls. 44)

Samkvæmt þessu er lagt til að Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun sé falið það hlutverk að túlka víðernishugtakið og afmarka í framhaldi víðerni á landinu.

Að mati Landsnets er skilgreining um óbyggð víðerni sem finna má í nýjum lögum um náttúruvernd, og taka eiga gildi sumarið 2015, skýr. Þar segir að óbyggð víðerni séu svæði

„í óbyggðum, að jafnaði a.m.k. 25 km² að stærð og í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum“.

Landsnet leggur áherslu á að í landsskipulagsstefnu sé skilgreining á víðerni skýr en því ekki haldið opnu til síðari tíma túlkunar. Því beri landsskipulagsstefnu að nota skilgreiningu nýrra náttúruverndarlaga, sem nýbúið er að endurskoða frá skilgreiningu í gildandi lögum um náttúruvernd.

Í þessu samhengi er bent á umfjöllun um nýjar flutningslínur um hálendið sem finna má í greinargerð um kafla 1.4, um sjálfbæra nýtingu orkulinda. Þar segir m.a.:

„Nýjar flutningslínur raforku geta samrýmt landsskipulagsstefnu falli þær að þeim áherslum sem þar eru settar fram um verndun víðerna. Það getur helst átt við ef línur eru lagðar meðfram núverandi línustæðum eða lagðar í jörð.“(bls. 51)

Landsnet bendir á að samkvæmt gildandi svæðisskipulagi fyrir miðhálendi Íslands og aðalskipulagi Ásahrepps, Þingeyjasveitar og Rangárþings Ytra er gert ráð fyrir háspennulínu yfir Sprengisand, en við gerð landsskipulagsstefnu ber skv. markmiðum reglugerðar nr. 1001/2011 að taka mið af þessum áætlunum. Á svæðisskipulagi miðhálandis er línán staðsett innan mannvirkjabeltis. Svæðisskipulagið miðaði þannig að því að línuleiðin væri utan ósnortinna víðerna.

Eins og fram kemur í greinargerð landsskipulagsstefnu (bls. 44) um kafla 1.1, um markmið um víðerni og náttúrugæði í landsskipulagsstefnu, svipar skilgreiningu um verndarheildir mjög til skilgreiningar á ósnortnum víðernum. Ný flutningsleið raforku er samkvæmt gildandi svæðisskipulagi miðhálandis og aðalskipulagsáætlunum innan mannvirkjabeltis og utan óbyggðra víðerna.

Því gerir Landsnet alvarlegar athugasemdir við framsetningu landsskipulagsstefnunnar hvað þetta varðar þar sem landsskipulagsstefna skilyrðir annars vegar að flutningsleiðir skuli samræmast áherslum um verndun víðerna en leggur svo til að sú afmörkun sé háð síðari tíma túlkun.

Það má jafnframt skilja af þessari umfjöllun í landsskipulagsstefnu að ekki verði um að ræða uppbyggingu flutningslína um hálendið jafnvel þó þær leiði ekki til skerðingar víðerna, því engu að síður þurfi þær að liggja meðfram núverandi línunum eða í jörðu. Landsnet telur að með þessu sé verið að útiloka möguleika á háspennulínu yfir hálendið, þar sem engin loftlína er þar fyrir á talsverðum hluta leiðarinnar og ekki er talið raunhæft að leggja jarðstreng alla leið yfir hálendið. Jafnframt má benda á að í vinnslu er stefnumótun stjórnvalda um lagningu jarðstrengja sem eðlilegt er að litið verði til við ákvarðanatöku um jarðstrengi.

Landsnet telur jafnframt að þetta orðalag sé í ósamræmi við gildandi áætlanir svæðisskipulags Miðhálandisins og aðalskipulagsáætlana og útiloki raunhæfa möguleika á línulögn yfir hálendið. Því er lagt til að orðalagi landsskipulagsstefnu sé breytt. Í tillögunni segir nú:



„Nýjar flutningslínur raforku geta samrýmst landsskipulagsstefnu falli þær að þeim áherslum sem þar eru settar fram um verndun víðerna. Það getur helst átt við ef línur eru lagðar meðfram núverandi línustæðum eða lagðar í jörð.“

Setningunni verði breytt í eftirfarandi:

„Nýjar flutningslínur raforku geta samrýmst landsskipulagsstefnu en áhersla er lögð á að komið sé eins og kostur er í veg fyrir skerðingu víðerna við leiðarval og að áhrifum á náttúrufar og landslag sé haldið í lágmarki. Sé þess kostur ber að leggja áherslu á að línurnar liggja meðfram núverandi línustæðum eða séu lagðar í jörð, ef slík framkvæmd samræmist væntanlegri stefnumótun stjórnvalda um lagningu jarðstrengja.“

Þörf fyrir uppbyggingu flutningskerfisins og kerfisáætlun Landsnets

Í greinargerð með tillögu að landsskipulagsstefnu er umfjöllun um flutningskerfið haldið áfram. Þar segir á bls. 51:

„Ekki verði reistar frekari loftlínur innan miðhálandisins nema nauðsyn beri til og aðrir kostir hafi verið útilokaðir, þ.e. aðrar leiðir eða lagning í jörð. Áður en til ákvarðana um byggingu slíkra mannvirkja kemur hafi farið fram mat á þörf fyrir uppbyggingu og umhverfismat, bæði á viðkomandi áætlunum og þegar kemur að undirbúningi einstakra framkvæmda. Þar sem kerfisáætlun er eina áætlunin sem fjallar um þróun raforkuflutningskerfis landsins í heild er brýnt að þar verði bornir saman helstu þróunarkostir raforkukerfisins, lagt mat á umhverfisáhrif og tekin afstaða til framtíðarþróunar meginflutningskerfisins.“

Landsnet gerir alvarlegar athugasemdir við þetta orðalag og leggur til að því verði breytt, sjá tillögu hér að neðan. Samkvæmt raforkulögum er Landsnet eina fyrirtækið sem hefur umboð til að reka flutningskerfi raforku á Íslandi. Fyrirtækið vinnur undir eftirliti Orkustofnunar og þarf sérstaka heimild stofnunarinnar til þess að reisa ný flutningsmannvirki raforku. Bygging nýrra háspennulína er ekki sérstakt markmið í sjálfu sér og ekki gert nema nauðsyn krefji. Í kerfisáætlun og í umhverfismati hennar er fjallað um alla þá þætti sem leiðbeiningarnar í málgreininni hér að ofan nefna. Auk þess er lagt mat á þörf fyrir hverja framkvæmd Landsnets. Jafnframt er ekki ráðist í framkvæmdir nema að lokinni skipulagsmeðferð skv. skipulagslögum og lögum um umhverfismat áætlana þar sem það á við, lokið sé mati á umhverfisáhrifum og leyfis hafi verið aflað hjá öllum leyfisveitendum, s.s. Orkustofnun og viðkomandi sveitarfélagi.

Landsnet bendir jafnframt á að eins og fram kemur í landsskipulagsstefnu gefur fyrirtækið út kerfisáætlun á hverju ári, um þróun flutningskerfisins til 10 ára í senn. Í kerfisáætlun fyrir árin 2014-2023 var sérstaklega greint hvað gera þurfi til að uppfylla framtíðarflutningsþörf raforkuflutningskerfisins, bæta öryggi þess, stöðugleika og tryggja seiglu gagnvart umhverfis- og samfélagsbreytingum. Í framhaldi af þessari greiningu á framtíðarþörfinni voru mótaðir þrjú raunhæfir valkostir til tíu ára sem gætu uppfyllt þessa þörf. Háspennulína yfir hálandi Íslands er hluti af tveimur þessara þriggja valkosta. Niðurstaða umhverfismats kerfisáætlunar 2014-2023 benti til þess að kostur sem felur í sér línu um hálandið væri bestur m.t.t. umhverfisáhrifa. Gert er ráð fyrir því að umhverfismat kerfisáætlunar fyrir árin 2015-2024 muni leiða það í ljós hvort þessar vísbendingar séu réttar eða hvort að aðrir valkostir sem uppfylla sömu þörf hafi minni áhrif.

Í beinni tilvísun úr landsskipulagsstefnu hér að ofan er vísað til kerfisáætlunar Landsnets og umhverfismats hennar. Samhengi textans gefur til kynna að áður nefndan rökstuðning fyrir þörf á uppbyggingu og vali á kostum skuli byggja á niðurstöðum kerfisáætlunar, en að mati Landsnets þarf að kveða skýrar að orði.



Með tilliti til athugasemda Landsnets um að ekki sé þörf á því nefna sérstaklega lögbundna undirbúningsferla og í ljósi umfjöllunar hér að ofan um kostagreiningu í umhverfismati kerfisáætlunar leggur Landsnet til að málsgrein sem vitnað er til hér að ofan verði til skýringar og einföldunar orðuð á eftirfarandi hátt:

„Þar sem kerfisáætlun Landsnets er eina áætlunin sem fjallar um þróun raforkuflutningskerfis landsins í heild er eðlilegt að þar verði bornir saman helstu þróunarkostir raforkuflutningskerfisins, lagt mat á umhverfisáhrif þeirra og afstaða tekin til framtíðarþróunar meginflutningskerfisins byggt á þeirri niðurstöðu.

Ef þörf er talin á línulögn innan miðhálandisins, skal við greiningu og samanburð kosta skoða alla raunhæfa möguleika með það að markmiði að takmarka eins og kostur er nýjar loftlínur.“

Lögbundnir undirbúningsferlar

Í greinargerð með tillögu að landsskipulagsstefnu segir á bls. 51:

„Í umhverfismati rammaáætlunar og viðkomandi skipulagsáætlana þarf að fjalla um umhverfisáhrif fyrirhugaðra flutningsmannvirkja á viðkomandi svæði og bera saman þá kosti sem til greina koma. Við skipulagningu og hönnun framkvæmda við orkuvinnslu og orkuflutning verði dregið eins og kostur er úr áhrifum á víðerni, sérkenni og náttúrugæði miðhálandisins“

Gerð er athugasemd við þessa umfjöllun og vísan til umhverfismats rammaáætlunar, umhverfismats á öðrum áætlunastigum sem og til mats á umhverfisáhrifum framkvæmda (sbr. umfjöllun í kafla 2.5.1). Það verður að teljast sjálfsagt að farið verði að lögformlegum ferlum umhverfismats áætlana og mats á umhverfisáhrifum framkvæmda og ekki ástæða til að tiltaka það sérstaklega í landsskipulagsstefnu að það verði gert. Því er lagt til að þessi texti verði tekinn út. Jafnframt er bent á að rammaáætlun og umhverfismat hennar fjallar einungis um þörf fyrir tengingu einstakra orkuflutningskosta en ekki um þörf fyrir uppbyggingu flutningskerfisins í heild sinni. Þó niðurstöður rammaáætlunar séu ein af þeim forsendum sem Landsnet lítur til varðandi líklega orkuflutningsþörf í framtíðinni, þá er uppbygging flutningskerfisins í heild sinni ekki háð tengingu einstakra framleiðslueininga eða umhverfismati rammaáætlunar.

Virðingarfyllst

Guðmundur I. Ásmundsson

Forstjóri

Landsnet hf.

Gylfaglöt 9

112 Reykjavík

MINNISBLAÐ

Verknúmer 2509-163	Verkkaupi Landsnet	Dagsetning 01.06.2015
Verkeiti Landsskipulagsstefna, athugasemdir Landsnets		
Málefni Flokkun raforkuflutningskerfis með öðrum helstu innviðum landsins. Samanburður við önnur lönd		
Sendandi Ólafur Árnason/Eva Dís Þórðardóttir		
Dreifing Landsnet		

Þetta minnisblað er unnið vegna fyrirspurnar umhverfisnefndar Alþingis í tengslum við landsskipulagsstefnu. Óskað er eftir dæmum um flokkun raforkuflutningskerfis með öðrum innviðum í landsskipulagsstefnu annarra landa. Í þessu minnisblaði eru gefin dæmi frá Írlandi, Skotlandi og Danmörku.

Írland

Landsskipulagsstefna Írlands heitir *National Spatial Strategy for Ireland 2002 -2020 – People, Places and Potential* (NSS). Írland skiptir sinni landsskipulagsstefnu í nokkra kafla sem að móta stefnu landsins hvað varðar landnotkun. Vakin er athygli á kafla 3.7 og 3.8 í neðangreindu yfirlit um kafla:

- *Section 1: What is the National Spatial Strategy?*
- *Section 2: Ireland's Changing Spatial Structure*
- *Section 3: Ireland: Future Spatial Structure*
 - *3.1. Introduction*
 - *3.2. Looking strategically at the future*
 - *3.3. Acting nationally and strategically*
 - *3.4 Gateways and Hubs – overall approach to identification*
 - *3.5 Spatial policies for rural areas*
 - *3.6 Summary of Strategic National Roles*
 - *3.7 Key infrastructure*
 - *3.8 Strategic infrastructure priorities*
- *Section 4: How each region will participate in the NSS*
- *Section 5: Location of Development: Policies*
- *Section 6: Implementing the National Spatial Strategy*

Í landsskipulagsstefnunni er fjallað um orkuflutning undir kaflanum um helstu innviði landsins (kafla 3.7 *Key Infrastructure*) en einnig er sett fram forgangsröðun á uppbyggingu innviða í kafla 3.8 *Strategic infrastructure priorities*, þar er farið yfir hvaða kafla kerfisins þurfi að styrkja o.s.frv. Umfjöllun um innviði tekur til samgangna, orku og samskipta. Eftirfarandi texta er að finna í almennri umfjöllun um helstu innviði;

„Achieving spatial balance by developing the potential of areas will depend on enhancing capacity for the movement of people, goods, energy and information between different places¹. Improvements in terms of time and cost, can reduce the disadvantages of distance. “

„Physical networks of infrastructure such as roads, public transport, energy and communications are of particular relevance to the NSS, since they themselves have a spatial impact and also influence the location, timing and extent of development.“

(The National Spatial Strategy 2004 -2020, bls. 57 kafli 3.7 Key Infrastructure)²

Frekari umfjöllun um orkuflutning er að finna í sérstökum kafla um orku (3.7.2 Energy) þar segir m.a.:

„The trend of growing demand in a liberalised market environment raises spatial planning issues in relation to

- *priorities for reinforcing the transmission and distribution networks,*
- *locations where additional new loads and generation can be accommodated,*
- *good local planning practice.*

In relation to the relationship between local planning and electricity network planning, important points to consider include

- *the need to address electricity infrastructure in county development and local plans to facilitate national, regional and local economic progress,*
- *the need to liaise with the operators of the transmission and distribution grids, particularly in the environs of towns, to ensure the continued availability of corridors for overhead cables and continuity of supply for existing and new users of electricity.“*

(The National Spatial Strategy 2004 -2020, bls. 64 -65 kafli 3.7.2 Energy)

Skotland

Skotland er með landsskipulagsstefnu sem heitir *Scottish Planning Policy* (SPP). Stefnan skiptist í fjóra meginkafla þar sem fjallað er um ákveðin meginmarkmið landsskipulagsstefnunnar, sem móta eiga stefnu landsins hvað varðar landnotkun. Undir hverjum kafla eru svo mismargir málaflokkar.

Uppsetningin er frábrugðin t.d. stefnu Írlands að því leyti að umfjöllunin er markmiðsmiðuð fremur en að umfjöllunin sé á ákveðna tegund málaflokka. Yfirlit yfir meginmálflokkar sem eru til umfjöllunar í SPP:

- *A Successful - Sustainable Place*
 - *Promoting Town Centres*
 - *Promoting Rural Development*
 - *Supporting Business and Employment*
 - *Enabling Delivery of New Homes*
 - *Valuing the Historic Environment*
- *A Low Carbon Place*
 - *Delivering Heat and Electricity*
 - *Planning for Zero Waste*
- *A Natural - Resilient Place*
 - *Valuing the Natural Environment*
 - *Maximising the Benefits of Green Infrastructure*

¹ Leturbreytingar – ekki undirstrikað í heimild

² <http://nss.ie/pdfs/Completea.pdf>

- *Promoting Responsible Extraction of Resources*
- *Supporting Aquaculture*
- *Managing Flood Risk and Drainage*
- *A Connected Place*
 - *Promoting Sustainable Transport and Active Travel*
 - *Supporting Digital Connectivity*

Umfjöllun um flutningskerfi og aðra innviði er ekki tekin fyrir í sameiginlegum kafla heldur er fjallað um þá þar sem við á í hverjum þessara undirkafla sem sjá má í yfirlitinu. Sem dæmi er sérstaklega fjallað um flutningskerfi í kaflanum: *A Low Carbon Place – Delivering Heat and Electricity* en þar eru sett markmið um minnkun á losun gróðurhúsalofttegunda og skilgreindar leiðir til þess, bæði hvað varðar orkuflutning en einnig í tengslum við orkugjafa, s.s. aukna notkun vindorku, eða mikilvæg atriði varðandi áætlanagerð um úrgang svo dæmi sé tekið.

Auk ofangreindrar stefnumótunar er einnig farið ítarlega yfir stefnur og áætlanir ríkisins sem snúa að hverjum málaflokki og taka þarf tillit til.

Auk hinnar almennu stefnumótunar eru skilgreindar leiðir í landsskipulagsstefnunni til að útfæra stefnuna nánar á neðri skipulagsstigum. Sem dæmi um nánari útfærslu á markmiðum um *Low Carbon Place - Delivering Heat and Electricity* eru gr. 155, 156 og 157:

„155. Development plans should seek to ensure an area’s full potential for electricity and heat from renewable sources is achieved, in line with national climate change targets, giving due regard to relevant environmental, community and cumulative impact considerations.

156. Strategic development plans should support national priorities for the construction or improvement of strategic energy infrastructure, including generation, storage, transmission and distribution networks. They should address cross-boundary issues, promoting an approach to electricity and heat that supports the transition to a low carbon economy.

157. Local development plans should support new build developments, infrastructure or retrofit projects which deliver energy efficiency and the recovery of energy that would otherwise be wasted both in the specific development and surrounding area. They should set out the factors to be taken into account in considering proposals for energy developments. These will depend on the scale of the proposal and its relationship to the surrounding area and are likely to include the considerations set out at paragraph 169. “

(Scottish Planning Policy)³

Þar sem við á er öðrum innviðum einnig gerð skil. Sem dæmi er samgöngum gerð skil í stefnumótunarkafla sem heitir: *A Connected Place*. Þar er farið yfir meginmarkmið um uppbyggingu samgönguinnviða sem og hvernig eigi að hvetja til sjálfbærra samgöngumáta.

Skotland hefur einnig landsskipulagsramma (e. *National Planning Framework*) en það er áætlun sem byggð er á SPP skosku stjórnarinnar. Sama kaflaupbygging er á áætluninni og stefnunni, s.s. innviðir eru ekki teknir fyrir í sameiginlegum kafla heldur er fjallað um þá þar sem við á. Sérstök áhersla er lögð á orkuflutning í kaflanum *Low Carbon Place* líkt og í SPP.

³ Sjá: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0045/00453827.pdf>

Danmörk

Landsskipulag Danmerkur heitir *Grøn omstilling – nye muligheder for hele Danmark, Landsplanredgørelse 2013*. Danmörk skiptir sinni stefnu í nokkra kafla á nokkuð svipaðan hátt og landsskipulagsstefna Skotlands. Í stefnunni eru sjö forsendukaflar (*dk. baggrundsmateriale*) og út frá þeim eru skilgreind markmið ríkisstjórnarinnar. Stefnan (*dk. Landsplanredgørelsens politiske budskaber*) er svo sett fram undir sömu kaflaheitum og í hverjum kafla er spurt: hvað vill ríkisstjórnin gera og hvaða væntingar eru til svæðis- og sveitarstjórnaráætlana um landnotkun. Kaflarnir eru eftirfarandi:

- *Landsplanredgørelsens politiske budskaber*
 - *Vækst, grøn omstilling og udvikling i hele landet*
 - *Danmark i en nordisk og europæisk kontekst*
 - *Grøn omstilling, klimatilpasning, ressourcer og grøn energi*
 - *Byerne- på vej mod bæredygtighed*
 - *Udviklingen i hovedstadsområdet*
 - *Landdistrikter i udvikling*
 - *Det åbne land*
- *Baggrundsmateriale*
 1. *Vækst, grøn omstilling og udvikling i hele landet*
 2. *Danmark i en nordisk og europæisk kontekst*
 3. *Grøn omstilling, klimatilpasning, ressourcer og grøn energi*
 4. *Byerne- på vej mod bæredygtighed*
 5. *Udviklingen i hovedstadsområdet*
 6. *Landdistrikter i udvikling*
 7. *Det åbne land*

Í landsskipulagsstefnu Danmerkur eru innviðir ekki settir fram í sér kafla heldur er tekið á ákveðnum málaflokkum eins og loftlagsbreytingum, þróun byggðar í þéttbýli og dreifbýli og sjálfbærni borga. Í þessum köflum er orkuflutningur, samgöngur og t.d. úrgangur ræddur eins og við á.

Ekki er fjallað um innviði í einum kafla, líkt og á Írlandi. Tekið er á ákveðnum málaflokkum í hverjum kafla, eins og loftlagsbreytingum, þróun byggðar í þéttbýli og dreifbýli, sjálfbærni borga o.fl. Í þessum köflum er orkuflutningur, samgöngur, samskipti og úrgangur ræddur eins og við á. Sem dæmi má nefna að í undirkaflanum; *Grøn omstilling, klimatilpasning, ressourcer og grøn energi* sem er undir kaflanum um stefnu ríkisstjórnarinnar (*dk. Landsplanredgørelsens politiske budskaber*) er eftirfarandi sett fram um helstu innviði;

„Byerne kan beskrives som sammenhængende systemer af infrastruktur, der håndterer de forskellige flows af ressourcer, information, folk, energi, affald osv.⁴ I den bæredygtige by er byens struktur tænkt sammen med disse flows på en måde, der sikrer størst mulig effektivitet. Samtidig skal planlægningen skabe de rigtige rammer for, at virksomhederne har mulighed for at effektivisere deres ressourceforbrug og dermed både styrke deres konkurrenceevne og hensynet til miljøet. Det kan f.eks. være ved i udviklingen af industriområder at understøtte udveksling af ”rest” ressourcer mellem forskellige virksomheder i såkaldte industrielle symbioser.“

(Landsplanredgørelsen 2013, bls 8)⁵

⁴ Leturbreytingar – ekki undirstrikað í heimild

⁵ <http://www2.nst.dk/download/planlaegning/landsplanredgoerelse2013.pdf>

Lokaorð

Ekkert af dæmunum hér að ofan fjallar um orkuframleiðslu og orkuflutning sem einn og sama hlutinn, því orkuflutningur tengist ekki bara orkuframleiðslu. Orkuflutningskerfið er eitt mikilvægasta innviðakerfi hvers lands og þjónar öllum. Orkuflutningskerfinu er gert jafn hátt undir höfði í dæmunum hér að ofan og öðrum megin innviðum eins og samgöngum, samskiptum o.fl.

9. október 2015

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndasviði Alþingis
150 Reykjavík

EFNI: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér þingsályktunartillögu um landsskipulagsstefnu 2015-2026. Aðallega er um að ræða athugasemdir samtakanna við skipulag á miðhálandi Íslands en verndun þess er eitt helsta baráttumál Landverndar. Samtökin hafa ekki haft tök á því að kynna sér og setja sig inn í efni annarra þátta landsskipulagsstefnu.

Athugasemdirnar skiptast upp í annarsvegar almennar athugasemdir sem eiga við alla efnisflokka, forsendur stefnunnar, tengsl efnisflokka og/eða samræmi á milli þeirra og hinsvegar í sérstakar athugasemdir við einstaka efnisflokka.

ALMENNAR ATHUGASEMDIR

A. Í tillögunu vantar skýra verndarstefnu fyrir miðhálandi Íslands

1. Í verkefninu *Hjarta landsins* hafa Landvernd og útivistarsamtök á Íslandi mótað skýra sýn um vernd miðhálandisins sem einnar samfelldrar heildar, þar sem ekki rúmast frekari stórframkvæmdir í orkumálum eða vegagerð. Þá vinna Landvernd og Náttúruverndarsamtök Íslands að hugmyndum um þjóðgarð á miðhálandinu. Á síðasta aðalfundi Landverndar, 9. maí sl. var samþykkt ályktun um að friðlýsa bæri miðhálandið sem þjóðgarð¹. Landvernd telur afar brýnt að landsskipulagsstefna kveði skýrt á um slíka verndarheild og að einungis þannig getum við tryggt varðveislu miðhálandisins til langrar framtíðar. Þetta væri einnig í samræmi við niðurstöður faghóps á fyrri stigum vinnu við gerð stefnunnar, eins og kynnt var á samráðsfundi 15. ágúst 2014 og rætt verður nánar hér að neðan.
2. Víða í landsskipulagsstefnu fyrir miðhálandið er fjallað um að lágmarka neikvæð áhrif á náttúru og landslag svæðisins, upplifunargildi ferðamanna og möguleika til útivistar. Landvernd fagnar slíkum áherslum. Leiðarljós (yfirkantmið) og mörg undirantakmið eru þó ekki nægilega sterk til að tryggja þetta, sbr:
 - „...gætt verði að því að óbyggðaupplifun skerðist sem minnst“ (undirantakmið 1.2. bls. 11),
 - „Orkulindir...verði nýttar með sjálfbærni og umhverfisvernd að leiðarljósi“ (undirantakmið 1.4., bls. 13)

Síðarnefnda markmiðið er hreinlega gagnstætt vernd miðhálandisins. Faghópur Skipulagsstofnunar greindi valkosti fyrir miðhálandið og vann umhverfismat fyrir þá. Sá kostur sem gekk lengst í verndarátt, s.k. valkostur A, var sá sem langbest kom út úr umhverfismati af þeim þremur valkostum sem kynntir voru, enda fól hann í sér mestu verndina og minnst rask víðerna og landslags, þ.e.a.s. verndun miðhálandisins sem

¹ <http://landvernd.is/Sidur/ID/6493/Snorri-Baldursson-nyr-formaur-Landverndar>.

einnar heildar, engar frekari stórvirkjanir, uppbyggða vegi eða raforkuflutningsmannvirki. Nauðsynlegt er því að skerpa á markmiðssetningu landsskipulagsstefnunnar. Það skal tekið fram að vernd hálandisins sem einnar heildar þarf ekki að þýða stranga friðun þess alls eða bann við hefðbundinni nýtingu (sbr. Vatnajökulsþjóðgarður).

3. Leiðarljós (yfirmarkmið) hálandiskaflans þarf að orða þannig að það feli í sér skýra og sterka verndarstefnu, sbr. umræða hér að ofan. Tillaga Landverndar er eftirfarandi:

„Miðhálandið verði ein verndarheild Staðinn verði vörður um náttúru og landslag miðhálandisins vegna ótvíræðs náttúruverndargildis og mikilvægis fyrir ferðapjónustu og útivist. Uppbygging innviða verði takmörkuð og taki mið af sérstöðu þess. [undirstrikanir merkja viðbætur Landverndar og yfirstrikanir tillögur til brottfalls texta]

Hógvær uppbygging innviða fyrir ferðamennsku þar sem tekið er tillit til víðerna og landslags getur aukið ánægju fólks af hálandinu. Þó bendir Landvernd á að uppbygging innviða og bætt aðgengi á alls ekki við allsstaðar á hálandinu. Þetta gildir sérstaklega þar sem aukin uppbygging myndi skerða víðerni, ásýnd náttúrulegra svæða, eða upplifun af lítt snortinni og ómanngerðri náttúru.

4. Jafnvel þótt notast sé við veikara orðalag leiðarljósins „Staðinn verði vörður um náttúru og landslag miðhálandisins vegna mikilvægis fyrir ferðapjónustu og útivist“, ætti stefnan skilyrðislaust að útiloka frekari nýjar virkjanir á miðhálandinu. Jafnframt ætti stefnan að setja skorður við breytingar á núverandi orkumannvirkjum, þannig að slíkar breytingar komi ekki niður á verndarmarkmiðum eða skerði frekar víðerni, náttúru eða ásýnd miðhálandisins.
5. Markalína miðhálandis miðast í grunninn við línu dregna á milli heimalanda og afrétta, og er eins og hún var skilgreind í Svæðisskipulagi miðhálandis Íslands 2015. Landvernd telur að markalínan ætti að fylgja náttúrufarslegri heild hálandisins. Landvernd tekur því undir þá stefnu sem fram kemur í landsskipulagsstefnu í inngangi um að sveitarstjórnir geti lagt til breytingar á markalínu miðhálandisins við endurskoðun aðalskipulags, enda feli breytingin í sér að endurskoðuð markalína afmarki betur náttúrufarslega heild hálandisins (bls. 41).
6. Á bls 33. Í greinargerð er yfirlit um samráð við mótun landsskipulagsstefnu. Þar kemur fram að við mótun tillögu hafi verið haft samráð við einstakar stofnanir og ráðuneyti um útfærslu markmiða og leiða (sep-nóv 2014). Í ljósi Árósasamningsins hefði verið eðlilegt að kalla félagasamtök á sviði umhverfismála til samráðs. Tekið skal sérstaklega fram að félagasamtök eru ekki hagsmunaaðili í þeim skilningi sem t.d. orkufyrirtæki eða ferðapjónustufyrirtæki sem hafa arðsemi að leiðarljósi eru.

B. Markmið og leiðir eru í andstöðu hver við önnur og í ósamræmi við leiðarljós

7. Markmið um víðerni og náttúrugæði (1.1) leggja áherslu á verndun víðerna, landslagsheilda o.s.frv. Markmið um ferðapjónustu (1.2) kveður á um að þess verði gætt að óbyggðaupplifun skerðist sem minnst vegna mannvirkja og umferðar. Landvernd telur þessi markmið í samræmi við leiðarljós. Markmið um samgöngur (1.3) leggja áherslu á lágmarksáhrif á víðerni og óbyggðaupplifun, sem einnig samræmist leiðarljósi, en leiðirnar sem lagðar eru til er þær sömu og í Svæðisskipulagi miðhálandisins 1999-2015

og takmarka ekki uppbyggða, malbikaða vegi sem yrðu færir þungaflutningsbifreiðum og smábílum. Ljóst er að slík uppbygging vega og breytingar á umferð mun hafa í för með sér gjörbreytta ásjúnd, neikvæð áhrif á víðerni og náttúrugæði, skerða hljóðvist og manngera umhverfi og náttúru og þar með óbyggðaupplifun (sem stríðir gegn markmiðum 1.1., 1.2 og 1.3). Hætt er við því að þetta greiði götu láglandsvæðingar miðhálandisins svo sem með veitingarekstri, hótelaðstöðu og bensinstöðvum. Þess má geta að rannsóknir við Háskóla Íslands hafa leitt í ljós að einungis 6,5% aðspurðra ferðamanna á hálandi Íslands telja að hótél samræmist upplifun þeirra af víðernum (Anna Dóra Sæþórsdóttir, ýmsar heimildir).

8. Það að hafa markmið um nýtingu (nýrra) orkulinda (1.4) gengur augljóslega gegn leiðarljósi og undirmarkmiðum 1.1 og 1.2. Sama gildir um raforkuflutning á svæðinu. Einungis 8-12 % aðspurðra í sömu könnunum Önnu Dóru Sæþórsdóttur og vísað er til hér að ofan telja að háspennulínur, stíflur og virkjanir og uppistöðulón samræmist hugmyndum þeirra um víðerni.
9. Ósamræmi er á milli þeirra skorða sem settar eru á uppbyggingu í ferðþjónustu og í nýtingu orkulinda. Þannig skal takmarka uppbyggingu ferðamannaáðstöðu á miðhálandinu og leggja megináherslu á jaðarsvæði þess (1.2.1). Þegar kemur að nýtingu orkulinda eru engar slíkar takmarkanir settar fram. Það væri í samræmi við leiðarljós og markmið um víðerni og ferðþjónustu að nýtingu orkulinda væri haldið utan miðhálandisins².

C. Um víðerni, skilgreiningu þeirra og notkun í landsskipulagsstefnu

10. Miðhálandi Íslands myndar einstæða heild sem að hluta til ræðst af landfræðilegum þáttum, svo sem stærð og legu, en einnig af margvíslegum einkennum sem lúta að náttúruferð og upplifun, eða samspili þessara tveggja þátta. Náttúruferðar á miðhálandinu er að langmestu leyti án mannvirkja og hefur yfirbragð víðerna. Hugtakið víðerni er flókið því það felur bæði í sér stærðarskilgreiningu og upplifunarskilgreiningu³. E.t.v. væri heppilegra að nota hugtak eins og óbyggðir til að lýsa hálandinu, en víðerni er hið lagalega hugtak. Bæði vegna landfræðilegrar sérstöðu, upplifunargildis og þess að enginn föst búseta er á svæðinu á það einnig vel við að tala um hálandið sem eina heild, nokkurs konar eitt stórt víðerni eða óbyggðir, enda umhverfið lítt manngert.
11. Miðhálandið hefur ekki aðeins mikið gildi fyrir Íslendinga heldur einnig fyrir umheiminn sem stærsta óbyggða svæði í Evrópu. Samkvæmt nýlegri rannsókn hafa „ósnortin víðerni“ eins og þau eru skilgreind í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 dregist saman um nær 70% frá 1930⁴. Virkjanir og uppistöðulón með tilheyrandi háspennulínur og veglagningu hafa þar langmest áhrif⁵ og eru að stórum hluta óafturkræf inngrip. Einnig

² Vissulega gilda lög nr. 48/2011 um vernd og orkunýtingu landssvæða og þingsályktun á grundvelli þeirra laga hverju sinni sem segir til um flokkun virkjanahugmynda í verndar-, bið- og orkunýtingarflokk. Landsskipulagsstefnu ber að taka mið af gildandi þingsályktun hverju sinni, en það breytir ekki því að orkunýting og orkuflutningur um miðhálandið skerðir stórlega og eyðileggur víðerni og óbyggðaupplifun.

³ 6. tl. 1. mgr. 3. gr. náttúruverndarlaga nr 44/1999: „Ósnortið víðerni: Landsvæði sem er a.m.k. 25 km² að stærð eða þannig að hætt sé að nióta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja á jörðu, er í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínum, orkuverum, miðlunarlónum og þjóðvegum, og þar sem ekki gætir beinna ummerkja mannsins og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum.“ [Undirstrikanir Landverndar].

⁴ Taylor, V.F. 2011. *GIS assessment of Icelandic wilderness from 1936-2010. Unpublished MS thesis*, University of Iceland.

⁵ Umhverfisráðuneytið 2011. *Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* (ritstj. Aagot V. Óskarsdóttir). Umhverfisráðuneytið, Reykjavík.

hefur slóðagerð, þ.m.t. helstu hálandisvegir eins og Sprengisandsvegur, akstur utan vega og skálabyggingar áhrif á óbyggð víðerni. Hins vegar eru margir slóðar og skálar fremur smáir í sniðum, með miklu minni og afmarkaðri áhrif en mannvirki tengd orkuvinnslu. Stór 220kV háspennulína sem þverar miðhálandið úr suðri til norðurs myndi t.d. hafa afgerandi neikvæð áhrif á víðerni miðhálandisins. Sömmuleiðis myndi nýr uppbyggður og malbikaður Sprengisandsvegur hafa varanleg, neikvæð áhrif, auk þess sem umferð, bæði þungaflutninga og fólksbíla, myndi aukast til muna. Framkvæmdir sem þessar, auk nýrra virkjanna greiða götu frekari láglandisvæðingar hálandisins sem brýtur algerlega í bága við leiðarljós og helstu markmið landsskipulagsstefnunnar og því vekur furðu að opið sé fyrir slíkar framkvæmdir í tillögu ráðherra.

12. Mikilvægustu einkenni víðernissvæða felast í lítt snortinni, upprunalegri náttúru (hlutlægir þættir) og í því að unnt sé að upplifa slíka náttúru án verulegrar truflunar af öðrum mönnum eða manngerðum fyrirbærum (hlut-/huglægir þættir). Aðdráttarafl miðhálandisins er þannig að stórum hluta fólgið í þeim fágætu möguleikum að dvelja um lengri eða skemmri tíma í náttúru sem er „vilt“ – stórt landssvæði þar sem hægt er að upplifa einveru og frið frá áreiti heimsins og njóta í kyrrð þeirra verðmæta sem einungis náttúran sjálf býr yfir. Það eru einmitt slíkar aðstæður sem útivistarfólk og aðrir náttúruunnendur sækja í og er sameiginlegur kjarni í upplifun þeirra.
13. Þær mælingar sem til eru á umfangi víðerna, sbr. gögn Umhverfisstofnunar og rannsóknir Rannveigar Ólafsdóttur o.fl. við HÍ, taka eingöngu til hlutlægra þátta, þ.e. „Landsvæði sem er a.m.k. 25 km² að stærð... í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum“ en ekki til huglæga þáttarins „að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum...“ [leturbreyting Landverndar]. Þetta síðarnefnda er hins vegar afar mikilvægur hluti skilgreiningarinnar eins og rannsóknir Önnu Dóru Sæþórsdóttur á upplifun ferðamanna á hálandi Íslands sína glögg⁶. Ferðamenn upplifa að þeir séu í víðerni eða í óbyggðum, þó svo að þeir séu ekki innan 25 km² svæðis eða 5 km frá lágstemmdum mannvirkjum. Nauðsynlegt er að líta til þessara huglægar þátta við alla vinnu sem viðkemur víðernum.
14. Ljóst er að flestar ef ekki allar þær stórfamkvæmdir í virkjana- og orkuflutningsmálum á miðhálandinu sem og hugmyndir um uppbyggða vegi myndu ekki bara brjóta upp víðerni miðhálandisins, manngera náttúru svæðisins og draga úr náttúrugæðum og upplifunargildi gesta, heldur líka brjóta í bága við stefnumörkun stjórnvalda um sjálfbæra þróun, en þar segir að tryggja skuli að stór samfelld víðerni verði áfram að finna í óbyggðum Íslands⁷.

ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTAKA EFNISFLOKKA

D. Kafli 1.1. Víðerni og náttúrugæði

15. Landvernd styður markmið um víðerni og náttúrugæði, en telur að sökum sérstöðu hálandisins, sérlega stutts vaxtartíma gróðurs og þess að engin búseta er á hálandinu þurfi hvorki að skilyrða verndun vistgerða og gróðurlenda né menningarminja. Á hálandinu er gróður almennt fágætur og mikilvægur og menningarminjar fáar. Auk þess telur Landvernd mikilvægt að hafa endurheimt víðerna að markmiði, en víða erlendis

⁶ Anna Dóra Sæþórsdóttir (2012). Ferðamennska á miðhálandi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur.

⁷ Umhverfissráðuneytið 2010. *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2010–2013*. Reykjavík: Umhverfissráðuneytið.

hafa mannvirki verið tekin niður eða ummerki mannsins afmáð. Þá þarf að friða suma afrétti fyrir beit en slíkar aðgerðir geta flokkast sem fyrsta skref í endurheimt náttúrugæða. Landvernd leggur til eftirfarandi breytingar á þessu undirmarkmiði (yfirstrikanir eru tillögur að útfellingu en undirstrikað er viðbót/lagfæringar Landverndar):

„Viðhaldið verði sérkennum og náttúrugæðum miðhálandisins með áherslu á verndun víðerna ~~hálandisins~~, landslagsheilda, ~~mikilvægra~~ vistgerða, ~~og~~ gróðurlenda og ~~verðmætra~~ menningarminja, auk endurheimtar víðerna og náttúrugæða.“

16. Í samræmi við markmið um að viðhalda sérkennum og náttúrugæðum miðhálandisins þarf að kveða fastar að orði í kafla um skipulagsákvæði og segja að „Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði þess gætt að mannvirki og umferð um hálendið skerði ekki víðerni...hálandisins sem minnst.“ [undirstrikun er viðbót Landverndar].
17. Í sama kafla segir að „Umfangsmeyri mannvirkjagerð verði beint að stöðum sem rýra ekki víðerni hálandisins“. Að mati Landverndar á mannvirkjagerð (önnur en gönguskálar, vegslóðar, göngu- og reiðleiðir eins og segir í kaflanum) ekki heima á víðernum og „umfangsmeyri mannvirkjagerð verði því beint að svæðum utan eða sem næst iðri miðhálandisins“.
18. Tekið er undir öll atriði í kafla 1.1.2 um ~~sjálfbæra~~ náttúrulega gróðurframvindu, þótt orðið „sjálfbæra“ í kaflaheitinu sé markleysa og betra sé að nota orðið „náttúrulega“. Í þessu sambandi er mikilvægt að stjórnvöld þrói viðmið um ástand lands og beitarhæfi með aðkomu hagsmunaaðila og sérfræðinga.
19. Bæta þarf inn í kafla 1.1.2 að ekki beri að nota framandi tegundir á hálendi Íslands við endurheimt landgæða og að uppræta skuli ágengar framandi tegundir þar sem þær er að finna, þ.m.t. alaskalúpínu (*Lupinus nootkatensis*) sem víða er farin að sá sér sjálf.
20. Að mati Landverndar ber að friðlýsa miðhálandið sem eina heild (þjóðgarð) sökum þeirra náttúru- og menningarverðmæta sem þar er að finna. Þess vegna ber í skipulagi að útfæra miðhálandið sem friðlýst náttúruverndarsvæði en ekki sem hverfisverndað (kafla 1.1.3). Þá bendir Landvernd á að samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 ber stjórnvöldum að „*hefja undirbúning að friðlýsingu landssvæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar*“ þegar Alþingi hefur samþykkt hana. Þar sem verndar- og orkunýtingaráætlun er bindandi við gerð skipulagsáætlana, sbr. 7. gr. laga nr. 48/2011 ber sveitarfélögum að flokka svæði í verndarflokki áætlunarinnar sem svæði fyrir friðlýsingu gagnvart orkuvinnslu.
21. Að teknu tilliti til þess sem hér er ofan greinir, tekur Landvernd undir að hverfisvernda víðerni og náttúrugæði hálandisins. Einnig er tekið undir að hverfisvernd sé nýtt til að vernda land sem er talið viðkvæmt fyrir búfjárbreit.
22. Varðandi kortlagningu víðerna af Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun (sbr. kafla 1.1.4) leggur Landvernd ríka áherslu á að kortlagning miði ekki einungis við þröng stærðarviðmið, heldur taki tillit til huglæ加里 viðmiða, sjá t.d. punkt 12 og 13. Þá telur Landvernd telur að kalla beri félagasamtök og háskólasamfélagið að þeirri vinnu að skilgreina betur víðernishugtakið.

E. Kafli 1.2. Ferðapjónusta í sátt við náttúru og umhverfi

23. Í markmiðssetningu þessa kafla þarf að leggja áherslu á að uppbygging ferðamannaáðstöðu skerði hvorki náttúrugæði hálandisins né upplifunargildi ferðamanna. Jafnframt er afar mikilvægt að tryggja að í framtíðinni verði enn að finna svæði á miðhálandinu sem eru án innviða fyrir ferðamenn. Í sumum tilfellum ætti frekar að takmarka fjölda ferðamanna en að byggja upp til að anna meiri fjölda þeirra. Landvernd telur að markmiðssetning þessa kafla eigi að taka mið af ofangreindu og leggur til eftirfarandi orðalag:

„Uppbygging ferðamannastaða taki mið af fjölda og boli svæða (gagnvart uppbyggingu) og tryggð verði lágmarksaðstaða fyrir ferðamenn þar sem það á við, þannig að stuðli að góðri aðstöðu ferðafólks á miðhálandinu, en jafnframt verði gætt að því að óbyggðaupplifun og náttúrugæði skerðist sem minnst vegna mannvirkja og umferðar“.

24. Landvernd tekur undir að megináhersla á uppbyggingu ferðamannaáðstöðu verði á jaðarsvæðum hálandisins (jaðarmiðstöðvar), enda nýttist slík uppbygging vel nærliggjandi byggðum. Landvernd er ekki sammála því að í skipulagi sé boðið upp á hótél- og gistiheimilagistingu á hálandismiðstöðvum (sbr. bls. 45 í greinargerð). Hótél hafa á sér láglandisbrag og geta skert óbyggðaupplifun gesta, en rannsóknir í ferðamálu við Háskóla Íslands hafa sýnt að einungis 6,5% aðspurðra í spurningakönnunum á hálandinu telja að hótél samræmist því sem aðspurðir telja að megi vera á svæðum svo þeir upplifi þau sem víðerni (tafla 1). Hér einnig vakin athygli á muninum á viðhorfum fólks til *vega* (21% telja þá samrýmast hugmyndinni um víðerni) og til *slóða* eins og hálandisvegir eru í dag (59% telja þá samrýmast hugmyndinni um víðerni; tafla 1). Hér þarf því að fara hægt. Landvernd telur hið minnsta að landsskipulagsstefna eigi ekki að gera ráð fyrir möguleika á hótélbyggingum og mikið uppbyggðum vegum fyrr en farið hefur fram mat á þörf fyrir hvoru tveggja og þolmörk svæða hafa verið skilgreind, sbr. kaflar 1.2 og 1.3. Eðlilegt er að áfram verði gisting í gistiskálum á hálandismiðstöðvum, en mikilvægt að það séu lágreistar byggingar sem eru staðsettar m.t.t. náttúruverndarsjónarmiða og sem minnst áhrif hafa á víðerni og landslag.

Tafla 1. Niðurstöður rannsókna Önnu Dóru Sæþórsdóttur, dósents í ferðamálafræðum við Háskóla Íslands. Taflan er unnin upp úr spurningakönnunum sem lagðar hafa verið fyrir ferðamenn á hálendi Íslands og þeir spurðir *hvað megi vera á svæðum til þess að þeir upplifi þau sem víðerni*. Anna Dóra kynnti þetta fyrir stjórn Landverndar á fundi 25. september 2015 og er taflan birt með hennar leyfi.

Research areas	No human indication	Mountain huts	Tracks by vehicles	Visitor centres	Roads	Reservoirs	Dams/power plants	Power lines	Hotels
Askja	-	87,0	63,8	18,5	18,5	10,2	8,6	7,2	5,1
Álfavatn	12,1	82,6	39,1	15,5	11,6	9,2	7,2	6,3	3,4
Eldgjá	9,0	80,1	61,9	29,9	21,7	15,9	12,8	14,6	12,8
Hrafninnusker	5,2	86,3	32,9	16,3	8,5	10,5	5,5	5,2	5,8
Hveravellir	11,9	77,1	65,7	24,1	38,8	10,2	7,0	6,7	6,7
Kerlingarfjöll	5,3	82,5	70,2	25,4	38,6	13,2	7,9	13,2	12,3
Kverkfjöll	-	90,6	65,2	13,0	16,7	15,2	10,1	10,1	4,3
Laki	8,8	64,9	62,6	21,2	22,9	9,3	5,1	4,8	6,2
Landmannahellir	6,0	81,5	63,1	19,6	25,6	7,1	6,5	9,5	7,1
Landmannalaugar	-	88,5	70,1	23,8	21,0	13,1	10,2	8,5	6,7
Langisjór	-	88,5	75,6	8,4	22,1	16,0	12,2	11,5	5,3
Lónsöræfi	-	96,1	72,5	3,9	17,6	17,6	11,8	15,7	2,0
Þórsöræfi	-	87,9	38,0	24,1	12,1	12,3	11,6	6,6	5,0
Öldufell	16,0	70,0	68,0	2,0	16,0	14,0	4,0	14,0	0,0
Average	8,9	83,4	59,3	21,0	20,6	11,9	8,9	8,3	6,5

- Data not available, question not on the questionnaire for this area

25. Í kafla 1.2.2 um kortlagningu mannvirkja og þjónustu vantar að geta um gerð viðmiða varðandi fjölda mannvirkja og yfirbragð, auk mats á vistfræðilegu þoli ferðamannaástaða gagnvart ferðamönnum.

F. Kafli 1.3. Samgöngur í sátt við náttúru og umhverfi

26. Í markmiðssetningu þessa kafla er gert ráð fyrir að mannvirki og umferð hafi lágmarksáhrif á víðerni og óbyggðaupplifun. Undir þetta er heilshugar tekið af hálfu Landverndar. Hinsvegar er erfitt að átta sig á hvað felst í orðalaginu: „*stuðla að góðu aðgengi að hálendinu*“. Það er ekki skynsamlegt markmið því bætt aðgengi stuðlar að auknum fjölda gesta, meira álagi á náttúru og frekari uppbyggingu innviða. Allt þetta er líklegt til að skerða gæði miðhálandisins. Ljóst er að stýring á fjölda ferðamanna á hálendinu verður einna best gerð með aðgengi. Uppbyggður malbikaður vegur tryggir t.d. gott aðgengi en eykur jafnframt umferð og getur stórlega dregið úr óbyggðaupplifun (sjá tölfu 1 hér að ofan) og skert náttúrugæði. Þess vegna er markmiðssetningin ekki nægilega skýr og leggur Landvernd því eftirfarandi til:

„Viðáttumikil svæði á miðhálandinu verði áfram án veqa og stuðlað að endurheimt víðerna þar sem slóðum er ofaukið. Uppbygging samgöngukerfis á miðhálandinu stuðli að góðu aðgengi að hálendinu miðist við viðhald núverandi veqa, jafnvægi milli ólíkra ferðamáta en uppbyggingar vegir takmarkist við jaðar hálendisins. Vegir Mannvirki og umferð hafi lágmarksáhrif á víðerni og óbyggðaupplifun.“

27. Engin breyting er á stefnu í tillögu að landsskipulagsstefnu frá Svæðisskipulagi miðhálandisins 2015 þegar kemur að vegum, en þar var gert ráð fyrir að stofnvegir um miðhálandið skuli byggðir upp sem góðir sumarvegir með brúuðum ám og færir fólksbílum. Landvernd er algerlega mótfallin þessu og telur þetta vinna gegn markmiðum um vernd víðerna og náttúrugæða og vera beinlínis í andstöðu við seinnihluta markmiðs samgöngukaflans (1.3) og markmið í köflum um víðerni og ferðaþjónustu. Landsskipulagsstefna getur ekki farið með þessum hætti gegn eigin markmiðum.
28. Margir vegir á hálendinu eru í slæmu ástandi og í mikilli þörf fyrir viðhald. Gott viðhald getur m.a. dregið úr hættu á utanvegaakstri. Landvernd mótaði sér stefnu um hálendisvegi árið 2007⁸. Í stefnunni er lögð áhersla á nauðsyn þess að greina á milli þess sem kallast ferðamannavegir og almennir vegir. Hinir síðarnefndu eru vegir sem koma fólki fljótt og örugglega á milli áfangastaða (allar gerðir bíla) en ferðamannavegir skulu hinsvegar þjóna þeim tilgangi að gera ferðafólki mögulegt að fara um áhugaverð svæði í þeirri hægd og í þeim áföngum sem hentar til skoðunar á landslagi og náttúrufari. Í stefnu Landverndar segir að vegir á miðhálandi Íslands, þar sem þeir eru, eigi fyrst og fremst að vera ferðamannavegir.
29. Landvernd tekur undir það í kafla 1.3.1 að ferðafólki á vélknúnum ökutækjum sé tryggður aðgangur að fjölbreyttum svæðum en jafnframt tryggð kyrrlát svæði án vélknúinnar umferðar. Slíkt er til þess fallið að mæta kröfum mismunandi útivistarfólks. Mikilvægt er að þessir hópar virði þarfir hverra annarra og að sátt sé um þær takmarkanir sem þessar þarfir hafa í för með, hvort sem það er göngufólk, reiðhjólafólk, hestamenn eða jeppafólk.

⁸ <http://eldri.landvernd.is/vflokkar.asp?flokkur=1665>

G. Kafli 1.4. Sjálfbær nýting orkulinda

30. Landvernd telur þetta kaflaheiti og markmið þverstæðu sem ekki gengur upp. Sjálfbær nýting nýrra orkukosta á hálendinu er ekki möguleg þar eð umhverfisáhrif þeirra eru ávalt mikil og í grófri andstöðu við markmið um vernd víðerna, landslags og náttúrugæða – sem er megininnihald tillögu að landsskipulagsstefnu. Frekari orkunýtingu og orkuflutningum á skilyrðislaust að beina út fyrir miðhálandið eða á jaðra þess. Einungis ein virkjunarhugmynd á miðhálandinu er nú í orkunýtingarflokki (stækkun Blönduvirkjunar). Það mundi því samræmast núgildandi rammaáætlun að hverfa frá hugmyndum um frekari orkunýtingu á miðhálandinu (að frátalinni Blönduveitu) og vera jafnframt í góðu samræmi við leiðarljós og tón þessarar tillögu að landsskipulagsstefnu. Landvernd leggur því til eftirtaldar breytingar á markmiðssetningu þessa kafla:

„Orkulindir á miðhálandinu verði ekki nýttar frekar né verði orkuflutningsmannvirki bvað umfram þau sem þegar eru þar til staðar. með sjálfbærni og umhverfisvernd að leiðarljósi, sérstaklega með tilliti til verndar víðerna“.

31. Í 1.4.1 er talað um að „Meiriháttar mannvirkjagerð verði beint að stöðum sem rýra ekki víðerni eða landslagsheildir hálendisins“. Landvernd telur, sbr. ofangreint, að orkumannvirki hljóti að teljast „meiriháttar“ og eigi þess vegna heima utan miðhálandisins eða í jaðri þess líkt og mannvirki tengd annarri atvinnustarfsemi (sjá 1.2.1).
32. Landvernd tekur undir áherslu í köflum 1.4.2 og 1.4.3 um umhverfismat virkjunarhugmynda og orkuflutningskosta.

H. Kafli 1.5. Trygg fjarskipti í sátt við náttúru og umhverfi

33. Landvernd leggur á það ríka áherslu að fjarskiptamannvirki skerði sem allra minnst víðerni og landslag, bæði vegna sjónrænna áhrifa af mannvirkjunum sjálfum og slóðum og vegagerð sem þeim kann að fylgja. Þá telur Landvernd áhugavert að skoða hvort skilgreina ætti einhver svæði sérstaklega sem væru án fjarskiptasambands, og er þessu skotið fram sem hugmynd.

I. Umhverfismat landsskipulagsáætlunar

34. Tillaga að landsskipulagsstefnu styður ekki öll þau umhverfisviðmið sem Skipulagsstofnun segir að hún geri. Skal hér tekið sérstakt dæmi er lýtur að kafla um orkulindir. Ómögulegt er að komast að þeirri niðurstöðu að stefna sem gerir ráð fyrir frekari nýtingu orkulinda sé í samræmi við vernd víðerna og landslags á miðhálandinu. Þetta er útskýrt út frá því að sjálfbærni og umhverfisvernd séu höfð að leiðarljósi við nýtinguna. Eins og fjallað er um hér að framan, þá gengur orkunýting gegn markmiðum um vernd víðerna og náttúrugæða. Hún er því hvorki í samræmi við viðkomandi umhverfisviðmið né sjálfbær. Alvarleg athugasemd er gerð við þetta atriði sem dregur mjög úr trúverðugleika umhverfismatsins.

Fyrir hönd stjórnar Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson,
framkvæmdastjóri Landverndar.

Nefndasvið Alþingis,
Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 08. október 2015
2015090017/42-1-3
TB, JGO
jgo/tb

Tillag til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, 101. mál

Vísað er til tölvupósts frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 23. september sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, 101. mál. Náttúrufræðistofnun hefur farið yfir tillöguna og getur ekki betur séð en að um sé að ræða óbreytta tillögu frá síðasta þingi, 689. mál, og eru athugasemdir stofnunarinnar því að mestu þær sömu og áður.

Náttúrufræðistofnun telur mikilvægt að mótuð sé almenn stefna í skipulagsmálum fyrir landið í heild hvað varðar ákveðna þætti/málaflokka í skipulagsmálum. Náttúrufræðistofnun getur að svo miklu leyti sem hana varðar tekið undir þau grundvallar markmið sem landsskipulagsstefnan byggir á. Mikilvægast er að sjálfsögðu að 1. liður stefnunnar haldi vatni ef svo má að orði komast. Í skipulagslögum er sjálfbær þróun skilgreind með eftirfarandi hætti: *Sjálfbær þróun: Þróun sem mætir þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum kynslóða til að mæta þörfum sínum. Í þessu felst að sókn eftir efnahagslegum gæðum verður að haldast í hendur við vernd umhverfisins og grunnæða jarðar.* Til þess að skilgreining sem þessi verði útfærð með raunsönnum hætti í skipulagi til framtíðar verður sú tillaga sem hér er lögð fram að vera í samræmi við hana. Þ.e. framtíðarskipulag verður að tryggja að ekki sé dregið úr möguleikum kynslóða til að mæta þörfum sínum og það haldist í hendur við vernd umhverfis/náttúru og grunnæða jarðar. Náttúrufræðistofnun sér ástæðu til að benda sértaklega á þetta þar sem að orðanotkun í landsskipulagsstefnunni er oft með þeim hætti að það virðist ekki styðja við framangreinda skilgreiningu um sjálfbæra þróun.

1. SKIPULAG Á MIÐHÁLENDI ÍSLANDS

1. Í kafla 1.1.1. segir: *Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði þess gætt að mannvirki og umferð um hálandið skerði víðerni og önnur sérkenni og náttúrugæði hálandisins sem minnst. Jafnframt verði kannaðir möguleikar á endurheimt víðerna og náttúrugæða.* Náttúrufræðistofnun telur orðanotkun eins og "...þess verði gætt.." og "...sem minnst..." einungis verða til þess að draga úr árvekni manna og faglegru vinnu. Þessa setningu má vel skrifa á eftirfarandi hátt: *Við skipulagsgerð sveitarfélaga skal þess gætt að mannvirki og umferð um hálandið skerði ekki víðerni og önnur sérkenni og náttúrugæði hálandisins nema brýna nauðsyn beri til. Jafnframt verði kannaðir möguleikar á endurheimt víðerna og*



náttúrugæða.

2. Í sama kafla 1.1.1. er strax gefið eftir í vernd en þar segir: *Á svæðum sem flokkast sem víðerni verði svigrúm fyrir takmarkaða mannvirkjagerð, svo sem gönguskála, vegslóða og göngu- og reiðleiðir. Umfangsmeiri mannvirkjagerð verði beint að stöðum sem rýra ekki víðerni hálandisins.* Fyrir það fyrsta hafa víðerni ákveðna skilgreiningu í lögum um náttúruvernd. Einn grundvallar þáttur í víðernum er friður og ró. Bílaumferð er varla hægt að túlka sem hluta af víðerni. Auðvitað má flokka víðerni í mismunandi flokka óbyggðra/ósnotinna víðerna en slíka vinnu þarf þá að framkvæma, en ekki byrja á því að taka þá stefnu að það eigi að vera svigrúm fyrir hitt og þetta sem í raun er í andstöðu við skilgreiningu víðerna í lögum um náttúruvernd. Stefnan á auðvitað að vera sú að halda eftir raunverulegum víðernum í hálandinu ekki bara þar sem eru jöklar. Framangreint orðalag er í raun í andstöðu við markmið kafla 1.1.

3. Náttúrufræðistofnun getur tekið undir það að fyrsta skref í að vernda víðerni og viðkvæm svæði gæti verið hverfisvernd en telur slíka verndun engan vegin geta uppfyllt þau skilyrði sem verndun slíkra svæða gerir ráð fyrir t.d. samkvæmt nýjum náttúruverndarlögum sem eiga að taka gildi á þessu ári. Í nútíma þjóðfélagi sem hefur leitt af sér sífellt meira álag á náttúruna þ.m.t. á hálandi Íslands, og nægir hér að nefna ferðapjónustu, þá verða yfirvöld að þora að taka faglegar ákvarðanir sem uppfylla skilyrði um sjálfbæra þróun.

4. Náttúrufræðistofnun er ekki alveg ljóst hvað sé átt við með því í kafla 1.1.4. þar sem segir: *...að ákveða viðmið við mat á umfangi víðerna út frá skipulagssjónarmiðum ...* Viðmið fyrir umfang víðerna hljóta að vera ákveðin út frá því hvernig hugtakið víðerni er skilgreint, sem aftur miða að því að vernda víðerni. Skipulagssjónarmið verða síðan að laga sig að því ef markmið skipulagsstefnunnar eiga að halda. Hvort, eins og áður segir, lagt sé í þá vinnu að flokka víðerni í mismunandi flokka, eins og hefur t.d. verið gert í Noregi, er svo annað mál. En þá vinnu þarf að framkvæma fyrst út frá verndarsjónarmiðum. Það ber einnig að athuga að stór samfelld öröskuð svæði eru líklegri til að viðhalda mikilvægum vistkerfum.

5. Í kafla 1.3.1. er ekki fjallað sérstaklega um þjóðlendur og aðkomu almennings (annarra en þeirra sem búa í viðkomandi sveitarfélagi) heldur eingöngu um skipulagsgerð sveitarfélaga. Þetta hlýtur að þurfa skoða nánar í ljósi þess að um þjóðlendur er að ræða. Í kafla 1.3.1. segir: *Þá verði í skipulagsáætlunum sveitarfélaga jafnframt tekin afstaða til þess hvar gera megi ráð fyrir lendingarstöðum þyrlla og flugvéla og eftir atvikum afmörkuð kyrrlát svæði án umferðar vélknúinna farartækja á lofti og landi.* Framangreint er gott dæmi um atriði sem getur verið mjög erfitt að ná samkomulagi um ef það er alfarið á valdi viðkomandi sveitarfélags, sbr. sérstöðu hálandisins þ.m.t. svæða sem eru þjóðlendur. Orðanotkun í þessu tilfelli í landsskipulagsstefnunni er hins vegar öll á þann veg að „hygla“ umferð fyrir þyrlur og flugvélar en aðeins eigi eftir atvikum að afmarka kyrrlát svæði. Þessa nálgun þarf að skoða í ljósi sérstöðu hálandisins og þess sem þar er verið að njóta af lang flestum er það sækja. Mjög mikil og vægast sagt leiðinleg truflun getur verið af umferð vélknúinna tækja þegar verið er að njóta sérstakrar náttúru/víðerna og ekki seinna vænna að taka á því vandamáli.

6. Stefna 1.3.2 virðist ekki í samræmi við ný lög um náttúruvernd. Betra að hafa beina tilvísun í lög um náttúruvernd, en þar er lagður grunnur að því hvernig eigi að vinna að þessu máli varðandi vegi utan flokkunarkerfis vegalaga. Ekki er minnst á náttúruverndarlög í 1.3.3.

7. Kafli 1.4. fjallar um sjálfbæra nýtingu orkulinda. Hér er textinn einfaldlega ekki nógu skýr.



Meginmarkmið eru nokkuð ljóst en engan veginn víst að texti markmiðanna sé skilinn með sama hætti af öllum. Hvað þýðir t.d. sjálfbær nýting orkulinda? Einum nægir að vatn sé notað til orkuframleiðslu til að hún sé sjálfbær, en það eitt að fjarlægja vatn og setja í nýjan farveg getur öðrum fundist andstætt sjálfbærri nýtingu. Einnig segir að orkulindir "...verði nýttar með sjálfbærni og umhverfisvernd að leiðarljósi, **sérstaklega með tilliti til verndunar víðerna**". Vissulega er það jákvætt að vernda víðerni en nýting orkulinda getur haft áhrif á margt annað í náttúrunni, nær og fjar, en víðerni. Í greinargerð er fjallað um rammaáætlun, en ekki er fjallað um náttúruverndaráætlun eða t.d. nýja náttúruminjaskrá skv. nýjum náttúruverndarlögum sem að öllu eðlilegu ætti einnig að leggja til grundvallar við flokkun virkjunarkosta. En góð og fagleg úttek á náttúrunni (þ.m.t. orkunýtingarþættir) og hugsanlegum áhrifum þar á er eini almennilegi grunnurinn að góðri rammaáætlun. Þessar áætlanir eru svo m.a. grunnur að góðri landsskipulagsstefnu. Að mati Náttúrufræðistofnunar verður Landsskipulagsstefna að nefna þá þætti sem eiga að liggja til grundvallar hugtökum eins og sjálfbær nýting orkulinda. Þessi atriði koma að hluta til fram í 1.4.2 og 1.4.3 en óljóst hvernig útfærsla þessarar stefnu verður.

Þrátt fyrir framangreindar athugasemdir um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu fyrir skipulag á miðhálandi Íslands þá telur Náttúrufræðistofnun stefnuna jákvæða m.t.t. náttúrufræðisfræðistofnunar en telur engu að síður að sá tími sé liðinn að ekki sé sýnd festa í verndun náttúru og sérstöðu miðhálandis Íslands. Þannig má best ná öðrum markmiðum landsskipulagsstefnunnar sem snúa að efnahags- og félagslegum þáttum.

2. SKIPULAG Í DREIFBÝLI

1. Í kafla 2.3.1 segir: *Í aðalskipulagi byggist skipulagsákvæðanir um ráðstöfun lands í dreifbýli til landbúnaðar og annarrar nýtingar á flokkun landbúnaðarlands. Landi sem hentar vel til ræktunar verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Val á svæðum til skógræktar og stefna um þau taki mið af því að skógrækt falli vel að landi og að eftir því sem við á séu samþætt sjónarmið skógræktar, annars landbúnaðar og útivistar. Flokkun landbúnaðarlands, landslagsgreining og vistgerðaflokkun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland.* Hér segir að ráðstöfun lands í dreifbýli til landbúnaðar og annarrar nýtingar eigi að byggjast á flokkun landbúnaðarlands. Síðan segir að við flokkun landbúnaðarlands verði landslagsgreining og vistgerðaflokkun lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland. Það vefst fyrir Náttúrufræðistofnun hvað nákvæmlega sé átt við hér. Hvað er t.d. „önnur nýting“? Skógrækt flokkast t.d. hér sem landbúnaðarland sbr. hér að ofan þar sem segir „..skógræktar, annars landbúnaðar..“ Fellur t.d. náttúruvernd undir aðra nýtingu og á hún þá að fara eftir flokkun landbúnaðarlands? Náttúrufræðistofnun tekur heils hugar undir að nota eigi vistgerðaflokkun sem eina af grunnforsendum við flokkun lands við skipulagsákvæðanir. Það verður hins vegar að taka tillit til náttúruverndargildis lands jafnt við flokkun lands á láglandi eða í dreifbýli sem annarsstaðar hvort sem um er að ræða landbúnað eða aðra nýtingu. Þetta þýðir að flokkun lands getur ekki eingöngu miðast við landbúnað. Landbúnaður eins og aðrar greinar hefur misjafnar og breytilegar þarfir allt eftir um hvaða landbúnað er að ræða og þörf hverju sinni. Landbúnaður sem aðrar „framkvæmdir“ má ekki leiða til þess að náttúruverðmæti tapist til framtíðar.

Orðalag textans hér að framan er óskýrt. T.d. mætti orða setningarnar hér að framan með eftirfarandi hætti: *Í aðalskipulagi byggjast skipulagsákvæðanir um ráðstöfun lands í dreifbýli*



til landbúnaðar og annarrar nýtingar á flokkun landbúnaðarlands og á flokkun lands eftir náttúruverndargildi þess. Landi sem hentar vel til ræktunar og hefur verið flokkað sem landbúnaðarland verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Val á svæðum til skógræktar og stefna um þau taki mið af því að skógrækt falli vel að landi og að eftir því sem við á séu samþætt sjónarmið skógræktar, annars landbúnaðar, útivistar og náttúruverndar. Flokkun landbúnaðarlands þ.m.t. landslagsgreining og vistgerðaflokkun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland. Rétt er að geta þess að landbúnaður og ýmis vernd getur vel farið saman ef rétt er á haldið.

Á láglandi Íslands, dreifbýli Íslands, er að finna lífríkustu svæði landsins s.s. votlendi, mólendi og skóglendi. Í framhaldi af því sem segir hér að ofan segir síðan í kafla 2.3.1: Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, í samstarfi við Skipulagsstofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Landgræðslu ríkisins, Skógrækt ríkisins og Bændasamtök Íslands, standi fyrir gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands til nota við skipulagsgerð og aðra stefnumótun um landnýtingu. Hér er ráðuneyti umhverfis- og auðlinda sérstaklega nefnt samkvæmt eðli málsins og svo þrjár stofnanir þess en ekki minnst á stofnanir sama ráðuneytisins sem hafa með náttúruvernd að gera og má þar nefna Umhverfisstofnun, sem t.d. fer með umsjón með friðlýstum svæðum og Náttúrufræðistofnun, sem t.d. sér um vistgerðaflokkun lands og skipulagða skráningu og kortlagningu náttúrunnar. Þó hálendi Íslands sé sérstakt þá má alls ekki líta svo á að ekki sé jafn mikilvægt að taka tillit til náttúruverndar á láglandi eins og hálendi. Flokkun landbúnaðarlands er mjög mikilvæg en það á ekki að vera þannig að sú flokkun ráði annarri flokkun og annarri landnýtingu eins og skilja má af textanum hér að framan.

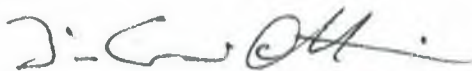
3. BÚSETUMYNSTUR OG DREIFING BYGGÐAR

Engar athugasemdir.

4. SKIPULAG Á HAF- OG STRANDSVÆÐUM

Náttúrufræðistofnun tekur undir þau markmið sem koma fram í kafla 4.1, 4.2 og 4.3 en mikilvægt er að skipuleggja nýtingu og vernd strandsvæða. Stofnunin hefur undanfarin þrjú ár verið að kortleggja strendur landsins m.t.t. vistgerða og mun þeirri vinnu ljúka á næsta ári og mun þá í fyrsta sinn verða til heildstætt yfirlit yfir vistgerðir strandsvæða. Þessi vinna mun vafalaust nýtast við skipulag strandsvæða.

Virðingarfyllt



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri



Trausti Baldursson





Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingis
101 Reykjavík

Reykjavík, 28. september 2015

**Mál: Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015–2026.
(Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016)**

Vísað er til erindis umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis frá 23. september sl. þar sem óskað er eftir umsögn um þingsályktun um landsskipulagsstefnu 2015-2026, 101 mál. Farið var fram á að umsögn skuli berast eigi síðar en 7. október 2015.

Í fyrirleggjandi Landsskipulagsstefnu segir „Innanlandsflug gegnir mikilvægu hlutverki í samgöngum milli landshluta. Stýrihópur um sameiginlega athugun ríkis, Reykjavíkurborgar og Icelandair Group á flugvallarkostum á höfuðborgarsvæðinu var settur á laggirnar 23. október 2013 og skilaði hann skýrslu um athugunina í júní 2015. Niðurstaða stýrihópsins var sú að Hvassahraun sem flugvallarkostur hefði mesta þróunarmöguleika til framtíðar, borið saman við aðra flugvallarkosti sem skoðaðir voru, þó að ýmis atriði þyrfti að skoða nánar. Lagði starfshópurinn því til að flugvallarskilyrði í Hvassahrauni yrðu fullkönnuð. Þar til samkomulag ríkis og Reykjavíkurborgar liggur fyrir um annað miðast landsskipulagsstefna við núverandi staðsetningu Reykjavíkurflugvallar...“

Þó nú liggi fyrir niðurstaða stýrihópsins um að fullkanna Hvassahraun sem flugvallarkost er ljóst að allmörg skref eru eftir í málinu þar til samkomulag næst milli ríkis og borgar. Reykjavíkurborg leggur því þunga áherslu á að málinu verði fylgt markvisst eftir á næstu misserum þar til niðurstaða fæst.

Varðandi setninguna að þar „til samkomulag ríkis og Reykjavíkurborgar liggur fyrir um annað miðast landsskipulagsstefna við núverandi staðsetningu Reykjavíkurflugvallar“, vill Reykjavíkurborg ítreka fyrri umsögn frá því í vor dags. 4. maí 2015. Þar sagði eftirfarandi:

- Stefna Reykjavíkurborgar um framtíð flugvallar í Vatnsmýri hefur legið skýrt fyrir í aðalskipulagi borgarinnar síðastliðin 12 ár. Því er mjög óeðlilegt að setja þessa setningu fram án þess að minna einnig á hver stefna sveitarfélagsins er í aðalskipulagi. Í þessu sambandi er minnt á stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir árin 2014-2018, þar sem segir: “Skipulagsvald sveitarfélaga er einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaganna sem skal virða.“
- Það er ekki í eðli landsskipulagsstefnu að taka staðbundnar ákvarðanir um mannvirki heldur að setja fram almenn markmið, í þessu tilviki um góða tengingu innanlandsflugs við höfuðborgarsvæðið. Þó hér sé um skýringu í greinargerð að ræða, þá felur hún óbeint í sér að landsskipulagsstefna taki mið af ákveðinni staðsetningu mannvirkis innan einstaks sveitarfélags, í andstöðu við stefnu sveitarfélagsins. Með þessu er verið að taka fyrirfram ákveðna afstöðu þegar enn liggur ekki fyrir niðurstaða í viðræðum borgar og ríkis og gæti jafnvel latt annan samningsaðilann til að leita lausna í málinu. Landsskipulagsstefna gildir til ársins 2026 og það er með öllu óásættanlegt að í greinargerð með stefnunni sé sett fram skilyrði sem þetta að lokinni auglýsingur tillögunnar. Landsskipulagsstefna getur tekið mið af því að góðar flugsamgöngur skuli vera við höfuðborgarsvæðið, enda unnið eftir því markmið í yfirstandandi vinnu ríkis og borgar, en hún skal ekki binda nákvæmlega staðsetningu mannvirkja innan einstakra sveitarfélaga. Í þessu samhengi er minnt á þá stefnu sem kemur fram í svæðiskipulagi höfuðborgarsvæðisins til 2040, þar sem ekki er sett fram staðbundin stefna um innanlandsflugvöll á höfuðborgarsvæðinu.

Haraldur Sigurðsson

From: Guðjón Bragason [<mailto:gujion.bragason@samband.is>]

Sent: 6. október 2015 16:16

To: Sigrún Helga Sigurjónsdóttir

Cc: Heimir Skarphéðinsson

Subject: Landsskipulagsstefna: Til umsagnar 101. mál frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Samband íslenskra sveitarfélaga vísar til umsagnar sinnar frá 144. löggjafarþingi um sama mál og hefur ekki frekari athugasemdir en þar koma fram um málið.

F.h. sambandsins,
Guðjón Bragason



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

AFRIT

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 7. maí 2015

1310200SA GB
Málalykill: 180

Efni: Umsögn um þátt. um landsskipulagsstefnu 2015-2026, 689. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþings, dags. 22. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint þingmál.

Aðdragandi og aðkoma sambandsins að mótun stefnunnar

Þetta mál á sér langan aðdraganda. Hugmyndir um þörf fyrir gerð sérstakrar landsskipulagsáætlunar komu fram í vinnu við undirbúning skipulagslaga nr. 123/2010. Ágreiningur um hvort og þá hve langt ætti að ganga í að skerða skipulagsvald sveitarfélaga tafði setningu þeirra laga en á endanum náðist málamiðlun um að ekki yrði um eiginlega skipulagsáætlun að ræða, sem yrði æðri skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Þess í stað yrði hafin vinna við gerð landsskipulagsstefnu, sem hefði það hlutverk að samþætta áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun.

Að fenginni þeirri niðurstöðu hefur það verið afstaða Sambands Íslenskra sveitarfélaga að taka af heilindum þátt í vinnu við mótun landsskipulagsstefnu en gæta þess jafnframt að við mótun stefnunnar yrði ekki brotið gegn skipulagsvaldi sveitarfélaga. Að áliti sambandsins hefur það markmið í meginatriðum gengið eftir, enda hafa aðrir þátttakendur í þessari vinnu verið þess meðvitaðir að affarasælast væri að ná góðri sátt við sveitarstjórnarstigið um inntak landsskipulagsstefnunnar.

Samband Íslenskra sveitarfélaga hefur af framangreindum ástæðum átt mikla aðkomu að mótun stefnunnar, m.a. með þátttöku tveggja fulltrúa þess í ráðgjafanefnd sem umhverfis- og auðlindaráðherra skipar samkvæmt skipulagslögum og þátttöku skipulagsmálanefndar og sérfræðinga sambandsins í samráðsvettvangi um gerð landsskipulagsstefnu. Tækifæri hafa því gefist á fyrri stigum málsins til þess að koma að athugasemdum og hefur verið tekið tillit til margra þeirra í því skjali sem lagt var fram á Alþingi. Af þeirri ástæðu er lögð áhersla á það í þessari umsögn að fjalla um fremur fá en mikilvæg atriði sem varða efni og framfylgd landsskipulagsstefnu, sem verður hin fyrsta sinnar tegundar hér á landi, ef Alþingi samþykkir hana.

Almennar ábendingar um tillöguna

Í umsögn sambandsins til Skipulagsstofnunar um drög sem auglýst voru á heimasíðu stofnunarinnar í desember 2014 var gerð athugasemd við að í tillögunni væri ekki tekið nægilegt mið af ákvæði í 10. gr. skipulagslaga um að hafa ber hliðsjón af aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga við gerð landsskipulagsstefnu.



Einnig gerði sambandið athugasemd við að gera þyrfti skýrari greinarmun í skjalinu á stefnumarkandi tillögum, sem geta haft áhrif við staðfestingu aðalskipulagsáætlana sveitarfélaga, og jafnvel leitt til þess að Skipulagsstofnun synji um staðfestingu þeirra, og tillögum sem fela í sér almenn leiðarljós fyrir sveitarfélögin um verklag við skipulagsgerð. Ljóst væri að mikill meirihluti tillagna félli í síðarnefnda hópinn. Orðalag einstakra tillagna sem falli í þann hóp gefi þó stundum tilefni til að draga aðra ályktun.

Við þessum ábendingum sambandsins hefur verið brugðist með því að bæta í skjalið kafla á bls. 14-17 sem nefnist *Framfylgd landsskipulagsstefnu*. Þar segir m.a., á bls. 15-16:

Telji sveitarstjórn að ekki beri að taka mið af samþykktri landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlunar skal hún gera rökstudda grein fyrir því og skal rökstuðningurinn fylgja með tillögu að skipulagsáætlun þegar hún er send Skipulagsstofnun. Þetta getur fyrst og fremst átt við um ákvæði í landsskipulagsstefnu sem varða ríka almannahagsmunum við framkvæmd skipulagsmála en sveitarstjórn telur ekki eiga við í sínu sveitarfélagi. Sveitarstjórn upplýsir Skipulagsstofnun um slíka atstöðu þegar Skipulagsstofnun er send ákvörðun um endurskoðun skipulags, þegar lýsing er send Skipulagsstofnun til umsagnar, þegar tillaga er send Skipulagsstofnun til umsagnar fyrir auglýsingu eða þegar kemur að staðfestingu skipulagsins, allt eftir því á hvaða stigi skipulagsgerðarinnar málið kemur upp.

Fallist Skipulagsstofnun ekki á rök sveitarstjórnar og telji að synja beri skipulagi staðfestingar vegna ósamræmis við landsskipulagsstefnu skal stofnunin vísa málinu til umhverfis- og auðlindaráðherra. Áður en ráðherra tekur ákvörðun um staðfestingu skal hann leita umsagnar sveitarstjórnar í tilviki aðalskipulags, en svæðisskipulagsnetindar í tilviki svæðisskipulags.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu er við hvert markmið stefnunnar sett fram hvernig gert er ráð fyrir að því sé framfylgt í skipulagsgerð sveitarfélaga. Þar eru sett fram sjónarmið og áherslur í skipulagsmálum til útfærslu í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Það er síðan á valdi hvernar sveitarstjórnar að útfæra hvernig hún telur best við eiga að vinna úr þeirri stefnu innan sinnar lögsögu og í samvinnu við önnur sveitarfélög þegar þannig háttar.

Að álitum sambandsins eru skýringar í ágætu samræmi við ákvæði III. kafla skipulagslaga. Sambandið leggur þó áherslu á að við yfirferð Skipulagsstofnunar á skipulagsáætlunum sveitarfélaga m.t.t. samræmis við landsskipulagsstefnu verði lögð áhersla á að rýna skipulagsáætlanir sveitarfélaga m.t.t. meginmarkmiða landsskipulagsstefnu. Í því felst að ekki verði lagst í hreinan spardatíning við slíka yfirferð, sem getur þýtt að sveitarfélögin verði látin skila ítarlegum rökstuðningi um fjölda smáatriða, heldur verði almenn skynsemi látin ráða för. Ella er hætta á því að kostnaður og vinna sveitarfélaga við skipulagsgerð stórukaist auk þess sem líkur eru á að það geti dregist úr hófi að skipulagsáætlanir taki gildi.



Sambandið telur einnig mikilvægt að minna á að landsskipulagsstefna snýr ekki aðeins að sveitarfélögum heldur er markmið hennar ekki síst að ráðuneyti og stofnanir ríkisins samræmi betur áætlanir sínar og auki samvinnu sín í milli. Á bls. 16-17 eru rakin allmörg verkefni sem varða almannahagsmuni og snúa að stofnunum ríkisins eða ríki og sveitarfélögum sameiginlega. Mikilvægt er að fjármögnun slíkra verkefna verði tryggð til þess að markmið stefnunnar nái fram að ganga.

Skipulag á miðhálandi Íslands

Þetta er tvímælalaust sá kafli tillögunnar sem er umdeildastur en hefur jafnframt fengið mesta rýni á vinnslustigi tillögunnar. Í umsögn sambandsins til Skipulagsstofnunar voru gerðar allnokkrar athugasemdir og hefur verið brugðist við þeim í flestum. Jafnframt gagnrýndi sambandið að í þessum hluta kæmu fram meiri stjórnunartillburðir af hálfu ríkisins en í öðrum þáttum stefnunnar.

Ástæða er til þess að áréttu að til þess að markmið kafla 1.3.1 um skipulag samgangna nái fram að ganga þarí að nást samþætting á milli landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar. Ljóst er að ekkert mun breytast ef ekki er sett fjármagn í verkefni á borð við það að aðgreina ferðamannaleiðir frá megin vegakerfinu á miðhálandinu.

Heitasta álitæfnið í þessum hluta er kafli 1.4, um sjálfbæra nýtingu orkulinda. Í umsögn sambandsins til Skipulagsstofnunar segir m.a.:

Umfiöllun um flutningskerfi raforku í greinargerð með tillögunni er byggð á fremur veikum grunni, að áliti sambandsins, og víkur töluvert langt frá stefnu í svæðisskipulagi. Fyrir Alþingi er þingsályktunartillaga um stefnu um lagningu raflína og væri edlilegra að Skipulagsstofnun hvetji Alþingi til þess að tryggja að sú stefna taki einnig til miðhálandisins fremur en að gera sjálfstæðar tillögur um sama efni í tillögu að landsskipulagsstefnu.

Umræddur kafli og skýringar við hann eru óbreytt, þrátt fyrir margvíslegar ábendingar annarra umsagnaraðila. Ástæða þykir því til að áréttu framangreinda afstöðu sambandsins.

Skipulag í dreifbýli

Í umsögn sambandsins um lýsingu á landsskipulagsstefnu, dags. 13. mars 2014, sagði m.a. eftirfarandi:

„Hér er að meginstefnu um nýja áherslu að ræða, þótt áhersla um byggðamynstur í fyrri vinnu við gerð landsskipulagsstefnu hafi aðallega tekið til landnotkunar í dreifbýli. Hér er um mikilvægt málefni að ræða, sem ástæða er til að fagna.

Það er án efa gagnlegt fyrir sveitarfélög að eiga möguleika á því við gerð skipulagsáætlana að vísa til stefnu um landnotkun í dreifbýli. Sú stefna má hins vegar ekki verða of stýrandi þannig að sveitarstjórnir og landeigendur verði svipt skipulagsvaldinu og forræði á nýtingu eigin lands. Sambandið leggur því áherslu á að verkefnið verður að nálgast



af yfirvegum og án fyrirfram gefinna niðurstaðna um einstök álitaeðni á borð við írístundabygðir, skógrækt, skipulag búgarðabygðna o.m.fl.“

Almennt er það álit sambandsins að kaflinn gangi ekki á skipulagsvald sveitarfélaga en á grundvelli ábendinga í umsögn þess til Skipulagsstofnunar er búið að skýra orðalag nokkurra tillagna í þessum hluta. Þá fagnar sambandið áformum um að Skipulagsstofnun gefi út leiðbeiningar og miðli upplýsingum til sveitarfélaga um skipulag vindorkunýtingar (2.5.2) og tekur sömuleiðis undir mikilvægi þess að huga vel að forvörnum gegn gróðureldum við gerð skipulagsáætlana (2.8.1).

Í umsögn til Skipulagsstofnunar kom fram það álit sambandsins að tilefni hefði verið til þess að setja fram markvissari ábendingar um skógræktarmál og mögulega fleiri áskoranir í skipulagsmálum í dreifbýli þar sem stefnu hefur skort á hálfu ríkisins. Þessi afstaða er hér með áréttuð.

Eitt fremur umdeilt álitaeðni er skilið eftir nokkuð opið, sem varðar það hvort leggja beri meiri áherslu á að stytta vegalengdir milli landshluta heldur en innan þeirra. Í tillögu 2.6.1 segir að skipulagsgerð sveitarfélaga skuli stuðla að greiðum samgöngum innan skilgreindra vinnusóknar- og þjónustusvæða meginkjarna, með styrkingu byggðar að leiðarljósi. Í tillögu 3.1.1 segir jafnframt: *Uppbyggingu, þar á meðal samgangna, verði hagað þannig að hún sé til þess fallin að styrkja kjarnana sem sjálfbæra burðarása viðkomandi nærsamfélags.*

Heildstætt húsetumynstur og jafnvægi í byggðapróun

Í 3.1.2 er gert ráð fyrir aðkomu Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu að vinna við samræmda greiningu á vinnusóknar- og þjónustusvæðum stærstu þéttbýlisstaða og kortlagningu virkra borgarsvæða. Sambandið telur mikilvægt að hlutadeigandi landshlutasamtökum verði tryggð aðkoma að þessari vinnu.

Lengi hefur verið kallað eftir betri upplýsingagjöf og skýrari stefnu um húsnæðismál og er að áliti sambandsins mjög brýnt að því markmiði verði fylgt eftir af stjórnvöldum ríkisins í góðri samvinnu við sveitarfélögin (3.2.2).

Í skýringum á bls. 41 við kafla 3.5 um sjálfbærar samgöngur kemur fram að þar til samkomulag ríkis og Reykjavíkurborgar liggur fyrir um annað miðast landsskipulagsstefna við núverandi staðsetningu Reykjavíkurlflugvallar. Hér er um afar viðkvæmt mál að ræða en sambandið gerir ekki athugasemd við þessa framsetningu. Hins vegar skal áréttað að sambandið telur landsskipulagsstefnu ekki hafa lagagrundvöll til þess að kveða á um það hvort mannvirki á borð við Reykjavíkurlflugvöll fari eða veri.

Tillaga um að ráðherra skipi samráðshóp til að leysa úr ágreiningsmálum um legu samgöngu- og veitumannvirkja, sbr. 3.5.3, ætti almennt að vera jákvæð fyrir sveitarfélögin, þótt breytingar á vegalögum og nýlegar leiðbeiningar um vegi og skipulag dragi úr hættu á alvarlegum ágreiningi.



Skipulag á haf- og strandsvæðum

Sambandið gerði ekki athugasemdir við þennan kafla í umsögn sinni til Skipulagsstofnunar. Þar var hins vegar lögð áhersla á að vinnu við gerð lagafrumvarps um skipulag haf- og strandsvæða, sem nú stendur yfir, verði hraðað. Fyrir sveitarfélög þar sem mikil starfsemi fer fram á strandsvæðum er það orðið mjög brýnt að fá löggjöf um skipulagsmál á þessum svæðum.

Sambandið hvetur því Alþingi til þess að kalla eftir upplýsingum um stöðu þeirrar vinnu.

Kostnaðaráhrif

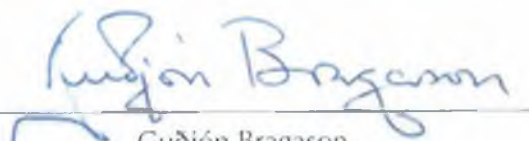
Í fylgiskjali IV með tillögunni er lagt gróft mat á áhrif tillögunnar á fjárhag sveitarfélaga og áætlað að kostnaðarauki sveitarfélaga vegna þings-ályktunarinnar geti legið á bilinu 5-10 milljónir króna. Sambandið gerði ekki athugasemd við þá niðurstöðu en eins og fram kemur í kostnaðarumsögninni er töluverð óvissa um endanleg kostnaðaráhrif. Tilfni er m.a. til þess að vakta hvernig yfirferð Skipulagsstofnunar á skipulagsáætlunum sveitarfélaga m.t.t. samræmis við landsskipulagsstefnu verði háttáð. Af hállu sambandsins er þess vænst, eins og áður segir, að stofnunin láti heilbrigða skynsemi ráða för við framkvæmd þess verkefnis. Ella er hætta á því að kostnaður og vinna sveitarfélaga við skipulagsgerð stórukist auk þess sem líkur eru á að það geti dregist úr hófi að skipulagsáætlanir taki gildi.

Í miðhálandishlutanum eru nokkur dæmi um ný verkefni við skipulagsgerð sveitarfélaga og má nefna aukna áherslu á hverfisvernd í 1.1.3 og að tekin verði ástæða í skipulagsáætlunum til lendingarstaða þyrila og flugvéla, sbr. 1.3.1. Einnig má nefna áherslu sem einnig tengist náttúruverndarlögum nr. 60/2013 um að kortleggja betur vegi og vegslóða utan flokkunarkerfis vegalaga og móta stefnu um vegakerfi miðhálandisins, sbr. 1.3.2 og 1.3.3. Í öðrum hlutum eru trekari dæmi um ný verkefni, s.s. um flokkun landbúnaðarlands, sbr. 2.3.2, skipulagsákvæðanir um ferðaþjónustu, sbr. 2.4.1, greining á vinnusóknar- og þjónustusvæðum, sbr. 3.1.2, og hvernig megi með skipulagsaðgerðum draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, sbr. 3.7.1.

Almennt má leiða líkum að því að landsskipulagsstefna muni auka útgjöld sveitarfélaga, á sama hátt og önnur lagasetning um skipulags- og umhverfismál hefur gert á síðustu árum. Sambandið leggur áherslu á að stuðningur við sveitarfélög vegna skipulagsvinnu, í gegnum Skipulagssjóð, fylgi þeirri útgjaldaþróun.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögræði- og velferðarsviðs

Nefndasvið Alþingis
b.t. atvinnuveganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

7. október 2015

Umsögn um tillögu til þingsályktunar um landsskiplagsstefnu 2015-2026, 101. mál

Ferli vinnu við gerð landsskiplagsstefnu hefur nú spannað nokkur ár og hefur Samorka skilað inn all nokkrum umsögnum til Skipulagsstofnunar um mismunandi drög á þeim tíma. Að mati samtakanna felur sú tillaga sem nú er lögð fram á Alþingi að flestu leyti í sér ágætt jafnvægi milli mismunandi sjónarmiða og áherslna sem fram hafa komið í þessu langa ferli. Ekki síst vill Samorka fagna því að nú skuli samkeppnishæfni vera komin til sögunnar sem eitt grundvallarmarkmiða með stefnunni, en Samorka hefur áður – líkt og Samtök atvinnulífsins o.fl. – lagt áherslu á mikilvægi þess að stefnan endurspeglai m.a. að í landinu býr fólk og að þar þurfi að þrífast öflugt atvinnulíf og traustir innviðir og grunnkerfi.

Þá fagnar Samorka því að frá síðustu drögum hefur nú verið bætt inn mikilvægum ákvæðum um flutningskerfi raforku, sbr. kafla 2.5 og 2.5.1. Umfjöllun um mikilvægi öruggar afhendingar raforku ætti þó að mati Samorku að hafa sambærilegt vægi og umfjöllun um aðra nauðsynlega innviði á borð við samgöngur og fjarskipti. Öruggr afhending raforku er lífæð hvers nútíma samfélags.

Víðerni ekki skilgreind

Hugtakið víðerni kemur mjög víða fyrir í texta tillögunnar. Það er hins vegar ekki skilgreint. Þvert á móti þá er, í grein 1.1.4, starfsfólki Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar falið að „ákveða viðmið fyrir mat á umfangi víðerna út frá skipulagssjónarmiðum...“. Samorka gerir athugasemd við þetta fyrirkomulag og taka samtökin undir með umsögn Landsnets frá því sl. vor þar sem lagt er til að stuðst verði við skilgreiningu náttúruverndarlaga. Hugtakið víðerni hefur mikið vægi í tillögunni og því nauðsynlegt að skilgreining þess liggi fyrir með skýrum hætti.

Ætlað að samþætta áætlanir, eftir því sem við á

Talsvert er fjallað um orkunýtingu og flutning og dreifingu raforku í tillögunni, í mismunandi samhengi. Almennt er að mati Samorku mikilvægt að haft sé hugfast að ákvarðanir um virkjanir og lagningu loftlína eða jarðstrengja verða ávallt teknar í vönduðum stjórnsýsluferlum á borð við rammaáætlun, kerfisáætlun og hefðbundin

umhverfismats- og skipulagsferli. Skv. 2. mgr. 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 eru í landsskipulagsstefnu samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka er varða landnotkun.

Í gildandi stefnu um svæðisskipulag á miðhálandi Íslands er fjallað um svokölluð mannvirkjabelti, þar sem m.a. er gert ráð fyrir háspennulínu yfir Sprengisand, líkt og í gildandi svæðisskipulagi þeirra sveitarfélaga sem málið varðar. Umfjöllun um mismunandi leiðir til eflingar flutningskerfis raforku á sér nú sem fyrr segir stað í lögbundnum umhverfismatsferlum og í samhengi kerfisáætlunar. Í grein 1.4.1 er hins vegar lögð áhersla á að svokallaðri meiriháttar mannvirkjagerð verði beint að stöðum sem rýra ekki víðerni eða landslagsheildir hálandisins. Þegar hefur komið fram að hugtakið víðerni er ekki skilgreint í tillögunni. Samorka tekur því undir ábendingu Landsnets frá því sl. vor þess efnis að þarna ætti að vísa til fyrrnefndra mannvirkjabelta og að uppbyggingu sé beint inn á slík svæði eins og kostur er, og koma þannig til móts við gildandi skipulagsáætlanir á bæði svæðis- og aðalskipulagsstigi líkt og ber að gera.

Að mati Samorku er því rétt að minna á að landsskipulagsstefna gengur ekki framár niðurstöðum áætlana á borð við rammaáætlun og kerfisáætlun, heldur er henni ætlað að samþætta þær og fleiri slíkar eftir því sem við á og er sveitarfélögum síðan ætlað að taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana, en rökstyðja ef þau kjósa að gera það ekki. Í því langa og víðtæka samráðsferli sem nú er að baki við mótun landsskipulagsstefnu hefur stundum borið á tilhneigingu til að umgangast stefnuna sem einhvers konar sjálfstæða áætlun um náttúruvernd, sem engan veginn á við enda má segja að nú þegar séu tvær slíkar til staðar héraðs (náttúruverndaráætlun og áætlun um vernd og orkunýtingu landssvæða – rammaáætlun).

Að öðru leyti vísast til umsagna einstakra aðildarfyrirtækja Samorku.

Virðingarfyllst,



Guðstaf Adolf Skúlason
framkvæmdastjóri



Reykjavík 7. október 2015

Umsögn um tillögu til þingsályktunar að landsskipulagsstefnu 2015-2026, 101. mál.

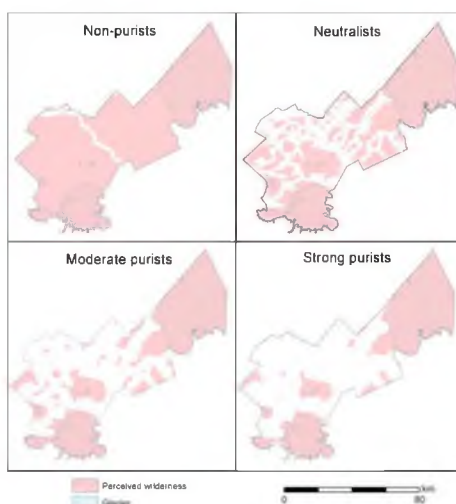
Samtök ferðaþjónustunnar (samtökin) hafa farið yfir tillögu til þingsályktunar að landsskipulagsstefnu 2015 - 2026 og hafa eftirfarandi athugasemdir:

Samtökin fagna því að nú sé lögð fram landsskipulagsstefna þar sem horft er til sjálfbærni, samkeppnishæfni, sveigjanleika og lífsgæða sem grundvallarmarkmiða stefnunnar enda eru þessir þættir saman hornsteinn byggðarþróunar, ferðaþjónustu og annars atvinnulífs víðsvegar um landið.

Skipulag á miðhálandi Íslands

Ferðaþjónusta á Íslandi hefur vaxið gríðarlega á undanfönum árum og er orðinn stærsta gjaldeyrisskapandi atvinnugreinin hér á landi. Samhliða hefur störfum í ferðaþjónustu fjölgað víðsvegar um landið og eftir byggðir sem hafa átt undir högg að sækja. Ferðavenjukannanir hafa ávallt sýnt að yfir 80% erlendra ferðamanna komi til Íslands vegna náttúrunnar og þess ósnortna víðernis sem Ísland hefur upp á að bjóða. Víðerni eru ein helsta auðlind Íslenskrar ferðaþjónustu og því nauðsynlegt að standa vörð um þau. Því telja samtökin nauðsynlegt að verja miðhálandið, þar sem víðerni eru hvað mest, fyrir allri meiriháttar mannvirkjagerð og að landsskipulagsstefna taki mið af því.

Samtökin leggja til að kafla 1.4 um sjálfbæra nýtingu orkuauðlinda verði breytt þannig að ekki verði gert ráð fyrir nýtingu orkuauðlinda á miðhálandinu vegna mikilvægis víðernisauðlindarinnar fyrir íslenska ferðaþjónustu. Samtökin leggja þetta til, sérstaklega í ljósi þess hve víðerni eru þröngt skilgreind í lögum um náttúruvernd eða 5 km rás (25km²). Hafa ber í huga að ferðamenn upplifa víðerni með mismunandi hætti og benda samtökin á, í því samhengi, umfjöllun Rannveigar Ólafsdóttur, prófessors í ferðamálafræði við HÍ, á félagsfundum SAF um umhverfismál fyrr á þessu ári þar sem hún benti á hvernig mismunandi ferðamenn upplifa víðerni. Þjónustusinnar upplifa þannig mikið víðerni á sama stað og náttúrusinnar upplifa lítið víðerni (sjá mynd 1).



Mynd 1

Samtökin fagna að öðru leyti því sem fram kemur í kafla landsskipulagsstefnu um skipulag miðhálandis og benda sérstaklega á mikilvægi þess að mannvirkjahönnun og framkvæmdir á hálandinu verði gerðar með þeim hætti að tillitsemi við landslag og náttúru verði viðhöfð og að mannvirki falli sem best að umhverfinu. Einnig telja samtökin mikilvægt að vegagerð innan hálandisins verði skipulögð og framkvæmd í samræmi við flokkun og notkun þeirra vega sem um ræðir.

Skipulag í dreifbýli - Búsetumynstur og dreifing byggðar

Samtökin eru í meginatriðum sammála markmiðum þeim sem fram koma í landsskipulagsstefnu um skipulag í dreifbýli ásamt búsetumynstri og dreifingu byggðar. Þó vilja samtökin koma á framfæri ábendingu um að samgöngur eru lífæð atvinnulífs og byggðapróunar og mjög mikilvægt að landsskipulagsstefna beri þess merki. Ferðir um vegi og vegslóða eru hluti af upplifun ferðamanna og skiptir það miklu máli fyrir þróun ferðaþjónustu að samgöngumannvirki séu í góðu ásigkomulagi um allt land.

Skipulag á haf og strandsvæðum

Samtökin gera ekki sérstakar athugasemdir við kaflann um haf- og strandsvæði þar sem vinna er nú í gangi innan umhverfisráðuneytis um skipulag haf- og strandsvæða. Þó er mikilvægt að benda á að gríðarleg þróun hefur verið í þjónustu og vinnslu við strendur landsins og nauðsynlegt að taka tillit til þess við gerð skipulagsáætlana. Samtökin hafa bent á að flokka verði haf- og strandsvæði og leggja til eftirfarandi flokka í því sjónarmiði.

- Svæði til ræktunar (umferð takmörkuð og veiðar bannaðar)
- Til uppskeru (veiðisvæði)
- Til afþreyingar (veiðar bannaðar nema með handfærum)
- Vernduð svæði til rannsókna (Öll umferð bönnuð)

Nauðsynlegt er að skipuleggja ákveðin hafsvæði fyrir afþreyingu eingöngu þar sem veiðar með stórvirkum veiðarfærum í atvinnuskyni eru útlokaðar.

Það er skoðun samtakanna að horfa verði á náttúruauðlindina á mun víðari grunni en gert hefur verið hingað til og stefna þannig að landsskipulagsstefnu sem horfi til langtímamarkmiða um samgöngur, verndun íslenskrar náttúru og byggðapróunar. Þá taka samtökin fram að þau áskilja sér rétt til að koma með frekari umsögn um landsskipulagsstefnu á síðari stigum og eru reiðubúin að taka þátt allri umræðu um mótun stefnunnar.

Samtökin áskilja sér rétt til að koma með frekari athugasemdir á síðari stigum.

Virðingarfyllt

F.h. Samtaka ferðaþjónustunnar



Gunnar Valur Sveinsson

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 22. október 2015
Tilvísun: 201509066 /,

Efni: Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026

Vísað er til erindis umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis frá 23. september sl. þar sem Skipulagsstofnun er gefinn kostur á að veita umsögn um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026 sem lögð hefur verið fram á Alþingi (Þingskjal 101 — 101. mál).

Umhverfis- og auðlindaráðherra fól Skipulagsstofnun að hefja vinnu við landsskipulagsstefnu 2015-2026 í október 2013. Í greinargerð þingsályktunartillögunnar er yfirlit yfir helstu áfanga í samráði við mótun landsskipulagsstefnu. Skipulagsstofnun leitaðist við að móta tillögu að landsskipulagsstefnu í virku samráði við sveitarfélög og samtök þeirra, opinberar stofnanir og félagasamtök. Öll umgjörð vinnunnar hefur miðað að því að hún sé opin og aðgengileg og að reglulega sé leitað eftir ábendingum og hugmyndum almennings og hagsmunaaðila. Á sérstöku vefsetri Skipulagsstofnunar, www.landsskipulag.is, eru aðgengilegar upplýsingar um vinnuna og helstu skjöl sem hafa orðið til í ferlinu. Starfræktur hefur verið sérstakur samráðsveitvangur stjórnvalda og hagsmunaaðila vegna mótunar landsskipulagsstefnu. Auk þess hefur ráðgjafarnefnd verið Skipulagsstofnun og ráðherra til ráðgjafar við undirbúning landsskipulagsstefnu. Þá má geta þess að nú vinnur Capacent að rýniúttekt á landsskipulagsferlinu fyrir Skipulagsstofnun, til læra megi af því sem vel tókst til og síður varðandi samráð og mótun stefnunnar.

Tillaga að landsskipulagsstefnu 2015-2026 var auglýst til kynningar í átta vikur í desember 2014 ásamt forsenduskýrslunni *Skipulagsmál á Íslandi – Lykilmælikvarðar og fyrirliggjandi áætlanir*. Á kynningartímanum voru haldnir kynningarfundir víðsvegar um landið og auk þess var sent bréf á um 180 aðila með beiðni um umsögn um tillöguna. Umsögn Skipulagsstofnunar um framkomnar athugasemdir á kynningartímanum er fylgiskjal þingsályktunartillögunnar (http://www.landsskipulag.is/media/Isk-tillaga-15-26-til-radherra/Umsagnarskjalid_12032015.pdf). Þann 12. mars sl. afhenti Skipulagsstofnun umhverfis- og auðlindaráðherra tillögu að landsskipulagsstefnu sem var afrakstur ofangreinds samráðsferlis. Óverulegar breytingar hafa verið gerðar á efni tillögu og greinargerðar með henni, í þeirri þingsályktunartillögu sem nú liggur fyrir.

Í ljósi þess tíma sem nú er liðinn frá mótun tillögunnar vekur Skipulagsstofnun athygli á að gæta þarf samræmis milli landsskipulagsstefnu og frumvarps til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 sem nú er til umfjöllunar á Alþingi. Vegna gildistöku dagsetningar laga nr. 60/2013 er fjórsjáanlegt að frumvarpið verði að lögum áður en landsskipulagsstefna hlýtur afgreiðslu. Stofnunin leggur til að grein 1.3.2 í landsskipulagsstefnu orðist svo, að því gefnu að orðalag frumvarps til náttúruverndarlaga breytist ekki við afgreiðslu þess:

„1.3.2 Skrá yfir vegi í náttúru Íslands

Á hverjum tíma skal Vegagerðin veita aðgang að vegaskrá yfir samþykktu vegi utan flokkunarkerfis vegalaga, sem unnin er á grundvelli laga um náttúruvernd.“

Sambærileg breyting á við grein 2.6.4 í tillögu að landsskipulagsstefnu.

Einnig mætti uppfæra grein 1.3.3 í ljósi þess að nú liggur fyrir stefna iðnaðar- og viðskiptaráðherra um ferðamál, þannig að í stað þess að þar segi „Einnig verði höfð hliðsjón af afrakstri vinnu sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra setti af stað haustið 2014 við mótun stefnu og framtíðarsýnar fyrir ferðaþjónustu á Íslandi“ komi í staðinn „Einnig verði höfð hliðsjón af stefnu um ferðaþjónustu sem sett er fram í Vegvísi í ferðaþjónustu“.

Að mati Skipulagsstofnunar er mikilvægt að tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026 hljóti afgreiðslu á Alþingi. Ákvæði um gerð landsskipulagsstefnu voru sett í skipulagslög árið 2010, en lengi áður hafði verið unnið að slíkum lagaákvæðum, þar sem þörf þótti á því að setja fram samræmda skipulagsstefnu á landsvísu. Stofnunin lítur á það sem mikilvægt framfaramál fyrir framkvæmd skipulagsmála í landinu að samþykkt verði í fyrsta sinn slík skipulagsstefna. Má nefna margt sem þar ýtir á. Til dæmis má nefna að mörg sveitarfélög huga nú að endurskoðun aðalskipulags og mikilvægt er að skýrt leiðarljós um samræmdar áherslur í skipulagsmálum liggi þá fyrir. Eins er orðið brýnt að landsskipulagsstefna leysi af hólmi stefnu svæðisskipulags miðhálandisins, sem er að stofni til frá árinu 1999. Þá má nefna mörg mikilvæg framfylgdarverkefni sem tilgreind eru í tillögunni, þ.e. ýmis samstarfsverkefni stjórnvalda sem varða framkvæmd skipulagsmála. Þar á meðal eru til dæmis verkefni tengd húsnæðismálum, kortlagningu víðerna og uppbyggingu ferðaþjónustu á miðhálandinu, svo eitthvað sé nefnt.



Ásdís Hlökk Theodórsdóttir



Einar Jónsson



Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstæti 8-10
150 Reykjavík

1510004 SÓÁ

Umsögn Skorradalshrepps um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, 101. mál.

Skorradalshreppur leggur fram umsögn vegna tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, mál 101.

Skorradalshreppur gerði athugasemdir við tillögu landsskipulagsstefnu sem auglýst var í byrjun ársins 2015. Umsagnir Skipulagsstofnunar um framkomnar athugasemdir eru lagðar fram í skýrslu „Umsögn um framkomnar athugasemdir við auglýstri tillögu“ dagsett í mars 2015. Ekki var tekið tillit til athugasemda Skorradalshrepps.

Umsögn Skorradalshrepps við tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026 felur í sér athugasemdir Skorradalshrepps við umsögn Skipulagsstofnunar sem lögð var fram í ofangreindri skýrslu í mars á þessu ári.

Athugasemd Skorradalshrepps í mars 2015:

„Skipulag á miðhálandi Íslands

Í gildandi svæðisskipulagi miðhálandisins er skilgreint mannvirkjabelti þar sem heimilt er að reisa raforkuflutningskerfi. Í aðalskipulagi Skorradalshrepps er stefnt að því að, ef kemur til endurnýjunar Sultartangalína 1, verði hún lögð samhliða Sultartangalínu 3 eða lögð í jörð. Sultartangalína 3 er innan skilgreinds mannvirkjabeltis miðhálandisins. Aðalskipulag Skorradalshrepps samræmist því stefnu [svæðisskipulags] miðhálandisins hvað þetta varðar.

*Samanber auglýstri landsskipulagsstefnu er að skilja að umfangsmeiri mannvirki eins og raforkuflutningsmannvirki verði beint að stöðum sem rýra ekki viðerni eða landslagsheildir hálandisins (kaflar 1.1.1 og 1.4.1 í Landsskipulagsstefnu 2015-2026). Enn fremur kemur fram að það skuli taka mið af lagningu jarðstrengja auk loflína þegar kemur til umhverfismats (kaflar 1.4.3 í Landsskipulagsstefnu 2015-2026). Skorradalshreppur leggur ríka áherslu á að þau mannvirkjabelti sem skilgreind eru í svæðisskipulagi miðhálandisins og heimila uppbyggingu raforkuflutningsmannvirkja muni fá að halda sér í landsskipulagsstefnunni. Sátt hefur skapast um þessi mannvirkjabelti. **Ellegar er ljóst að skipulagsáætlanir margra sveitarfélaga muni vera í uppnámi ef ekki er tryggt að nýta megi umrædd mannvirkjabelti til uppbyggingar raforkuflutningmannvirkja. Það er óverjandi að úthýsa uppbyggingu raflína innan skilgreindra mannvirkjabelta af hálandi Íslands og niður í byggð. Slíkt myndi hafa veruleg áhrif á láglendi Skorradals þar sem háspennulína á milli Brennimels og Blönduvirkunar liggur. Landsnet hefur haft í hyggju að endurnýja þá línu með lagningu nýrrar línu samsíða núverandi línu. Skorradalshreppur mótmælir harðlega öllum slíkum áformum og vill beina frekari uppbyggingu og endurnýjun raforkuflutningsmannvirkjum meðfram Sultartangalínu 3. Vert er að benda á að samskonar***

stefna er í nágrannasveitarfélaginu Hvalfjarðarsveit, þar sem er lögð áhersla á í stefnu aðalskipulags sveitarfélagsins að uppbygging raforkuflutningsmannvirki verði meðfram Sultartangalínu 3. “

Umsögn Skipulagsstofnunar var eftirfarandi:

„Skipulagsstofnun vísar til svara við athugasemdum við grein 1.4 að framan.

Í grunninn er sett fram sambærileg stefna í tillögu að landsskipulagsstefnu og gert er í Svæðisskipulagi miðhálandisins varðandi verndun víðerna (kallað verndarheildir í svæðisskipulaginu). Varðandi lagningu nýrra háspennulína er þó sett fram afdráttarlausari stefna um að sýna þurfi fram á nauðsyn þess að leggja línur um hálandið, hafi þær í för með sér skerðingu á víðernum. Á láglandi er sett fram stefna um **sambærileg sjónarmið** hvað varðar umhverfisáhrif af uppbyggingu raforkuflutningskerfisins, sbr. umfjöllun í greinargerð um markmið 2.5.

Varðandi þörf fyrir uppbyggingu raforkukerfisins vísast til þess sem fram kemur í umfjöllun um markmið 1.4 í greinargerð tillögu að landsskipulagsstefnu. Þar er með vísan til kerfisáætlunar nefndir þeir þrír megin kostir sem Landsnet hefur kynnt sem mögulega fyrir langtímaþróun flutningskerfis raforku. Tveir þeirra kalla á lagningu raflínu yfir Sprengisand. Allir kostirnir þrír fela í sér lagningu nýrra raflína í byggð, mismikið og ólíkt eftir landshlutum, eftir því hvaða kostur á í hlut. Þannig snýst spurningin ekki aðeins um það hvort kerfið verði styrkt á hálandi eða láglandi. Kerfið mun samkvæmt þessum kostum alltaf þurfa að styrkja á láglandi og velja þarf hvaða kostur verður ofan á, hvað varðar leiðarval og tækni (loflínur/jarðstrengir) að metnum áhrifum á umhverfi og samfélag og að teknu tilliti til langtíma- og almannahagsmuna.

Vegna athugasemdar um jarðstrengi, þá er að mati Skipulagsstofnunar tilefni til að gaumgæfa ítarlegar þá kosti að leggja jarðstrengi á tilteknum köslum meginflutningskerfisins, hvort sem til skoðunar er að leggja raflínur á láglandi eða hálandi.

Í athugasemd er sagt að Landsneti beri að velja hagkvæmasta kostinn. Vegna þess vill Skipulagsstofnun vekja athygli á því að í raforkulögum segir að Landsnet skuli byggja flutningskerfið upp á „hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku“. Í lögnum segir einnig að markmið þeirra sé að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og skal þá meðal annars taka tillit til umhverfissjónarmiða. “

Stefna sem sett er fram í landsskipulagsstefnu um það hvernig eigi að meta umhverfisáhrif af uppbyggingu raforkuflutningskerfis á láglandi er engan vegin sambærileg hvað varðar mat á umhverfisáhrifum uppbyggingar raforkuflutningskerfi á hálandi. Skorradalshreppur er ósammála umsögn Skipulagsstofnunar hvað þetta varðar. Komið verður frekar inn á þetta mál í næstu athugasemd Skorradalshrepps hér fyrir neðan.

Það er öllum ljóst að lagning flutningskerfis um miðhálandið Íslands mun hafa jákvæð áhrif er varðar lengd flutningskerfis raforku á láglandi og óþarfi að gera lítið úr því eins og Skipulagsstofnun gerir með umsögn sinni. Skorradalshreppur áréttar athugasemd sína við auglýstri tillögu Landsskipulagsstefnu og gerir að umsögn sinni til Alþingis að sátt hefur skapast um mannvirkjabelti í svæðisskipulagi miðhálandisins og að sú stefna er í fullu gildi. Flutningkerfi raforku á miðhálandinu styttr lagningu háspennulína í byggð og þar af leiðandi sé það betri kostur þegar á heildina er lítið fyrir íbúa dreifbýlisins.

Í landsskipulagsstefnu er engin stefna um það að beri að skoða kosti eins og lagningu jarðstrengja á láglandi þegar kemur til umhverfismats áætlana. Skipulagsstofnun vísar einnig í sinni umsögn í raforkulög og að Landsnet skuli byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að

teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku. Það er því ljóst að meðan að þau lög eru óbreytt, mun sú jákvæða stefna (kafla 1.4.3) að umhverfismat taki til kosta sem felast í lagningu jarðstrengja auk loftlína á miðhálandinu vera marklaus.

Athugasemd Skorradalshrepps í mars 2015:

„Í kafla 2.5.1 er lagt til að mat á umhverfisáhrif raflína [/kerfisáætlunar] í dreifbýli taki mið af meðal annars sjónrænum áhrifum og leitast verði við að velja þann kost sem veldur minnstum neikvæðum umhverfisáhrifum. Skorradalshreppur vill benda á að á sama hátt og lagt er til í landsskipulagsstefnu á miðhálandi Íslands skuli umhverfismat raflína[/kerfisáætlunar] í dreifbýli taka einnig til kosta sem felast í lagningu jarðstrengja auk loftlína.“

Umsögn Skipulagsstofnunar var eftirfarandi:

„Vegna athugasemdar um jarðstrengi, þá er að mati Skipulagsstofnunar tilefni til að gaumgæfa ítarlegar þá kosti að leggja jarðstrengi á tilteknum köflum meginflutningskerfisins, hvort sem til skoðunar er að leggja raflínur á láglandi eða hálandi.“

Í athugasemd er sagt að Landsneti beri að velja hagkvæmasta kostinn. Vegna þess vill Skipulagsstofnun vekja athygli á því að í raforkulögum segir að Landsnet skuli byggja flutningskerfið upp á „hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku“. Í lögumum segir einnig að markmið þeirra sé að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og skal þá meðal annars taka tillit til umhverfissjónarmiða.“

Í landsskipulagsstefnu er gerður greinamunur á því hvort að um sé að ræða flutningskerfi raforku á miðhálandinu, eða láglandi, er kemur til umhverfismats áætlana. Í kafla 1.4.3 í landsskipulagsstefnu kemur fram að á miðhálandinu skuli umhverfismat kerfisáætlunar taka mið af mismunandi kostum er varðar legu og útfærslur orkuflutningmannvirkja á víðerni og náttúru hálandisins. Slíkt umhverfismat skuli taka til kosta sem felast í lagningu jarðstrengja auk loftlína. Skorradalshreppur lýsir ánægju sinni með að umhverfismat kerfisáætlunar á miðhálandinu skuli taka til kosta er felast í lagningu jarðstrengja auk loftlína. Skorradalshreppur vill beina því til Alþingis að gerð verði breyting á landsskipulagsstefnu er varðar kafla 2.5.1 á þá leið að umhverfismat kerfisáætlunar í dreifbýli taki einnig til kosta sem felast í lagningu jarðstrengja auk loftlína. Þetta er mikið hagsmuna mál fyrir alla íbúa dreifbýlisins, fyrir íbúana sem erum að halda landinu í byggð og fyrir íbúana sem eru að hafa sitt lífsviðurværi af landsins gæðum.

Athugasemd Skorradalshreppsí mars 2015

Skipulag á haf- og strandsvæðum

Skorradalshreppur telur mikilvægt að tryggt verði með landsskipulagsstefnu að heimilað verði að leggja raforkuflutningskerfi á haf- og strandsvæðum. Í ljósi þeirrar umræðu að tengja raforkukerfi landsins við meginland Evrópu er ljóst að möguleikar eru í því að hringtengja raforkuflutningskerfi umhverfis Ísland á haf- og strandsvæðum. Slík hringtenging raforkuflutningskerfis á haf- og strandsvæðum hefðu jákvæð umhverfisáhrif, bæði á miðhálandi Íslands og dreifbýli landsins, þar sem minni þörf yrði á að reisa raforkumannvirki á landi.

Umsögn Skipulagsstofnunar var eftirfarandi:

Valkostir um að hringtengja flutningskerfi raforku um haf- og strandsvæði voru ekki til skoðunar við gerð landsskipulagsstefnu og telur stofnunin að raunhæfni slíkra framkvæmda þurfi að fjalla um að vettvangi kerfisáætlunar.

Það er eðli skipulaga að fjalla um það sem koma skal og oft er mikilvægt að skipulagsáætlanir séu á undan samtímanum. Sbr. 2. mgr. 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 m.s.br. á landsskipulagsstefna að samþætta áætlanir opinberra aðila m.a. um orkunýtingu. Umsögn Skipulagsstofnunar er því skiljanleg þar sem stofnunin vísar í að fyrst þurfi að fjalla um málið í kerfisáætlun. Skorradalshreppur vill samt beina því til Alþingis að mikilvægt sé að mótuð sé stefna um flutningskerfi raforku um haf- og strandsvæði hvort heldur sem er í landsskipulagsstefnu eða kerfisáætlun. Það er ljóst að raforkuflutningskerfi um haf- og strandsvæði getur og mun að öllum líkindum hafa mikil áhrif á legu raforkuflutningskerfi á landi hvort heldur sem er á miðhálandi Íslands eða í byggð.

Athugasemd Skorradalshrepps í mars 2015:

„Skorradalshreppur vill benda á að mikilvægt sé að flokka gæði ræktunarlands, en telur ekki hyggilegt að ráðast í alsherjar flokkun landbúnaðarlands eins og mælt er til í kafla 2.2.1, 2.3.1 og 2.3.2.“

Umsögn Skipulagsstofnunar var estirfarandi:

„Í markmiði 2.3 er mælt fyrir möguleikum á fjölbreyttri og hagkvæmri nýtingu landbúnaðarlands í sátt við umhverfið. Því er takmarkað fylgt eftir í tillögunni hvað í því geti falist, en ljóst má vera að beitarnot geta verið dæmi um slíka nýtingu. Í aðgerð 2.3.1 er lagt til að aðalskipulag dreifbýlissveitarfélaga byggji á flokkun landbúnaðarlands. Í aðgerð 2.3.2 er síðan lagt til að stjórnvöld standi fyrir gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands til nota við skipulagsgerð og aðra stefnumótun um landnýtingu. Sú flokkun sem þar er mælt fyrir um liggur ekki fyrir á þessu stigi, en væntanlega mun slík flokkun taka til beitolands og skógræktarlands eins og annars landbúnaðarlands. Vegna athugasemda Flóahrepps og Skorradalshrepps, þá liggur flokkun og leiðbeiningar um hana við skipulagsgerð enn ekki fyrir og því tækifæri til að hafa hliðsjón af ábendingum þeirra.“

Engar breytingar voru gerða á stefnu landsskipulags er varðar ofangreinda athugasemd. Það ber að áréttu að það landbúnaðarland sem á undir högg að sækja er einmitt ræktað land. Af þeirri einföldu ástæðu er mikilvægt að flokkun landbúnaðarlands beinist fyrst og fremst að gæði ræktunarlands. Slík flokkun myndi auðvelda skipulagsgerð og ákvörðun sveitarstjórna um landnotkun. Það er ákveðin hætta á að ef færst er of mikið í fang eins og að flokka allt landbúnaðarland að það náist ekki samstaða um niðurstöðu greiningar og/eða aðferðafræði hennar. Því er mikilvægt að beina sjónum að því sem í raun er í hættu og hefjast strax handa við verkefnið að greina gæði ræktunarlands!

Hvanneyri 14. október 2015

Virðingarfyllst,

A blue ink signature of Sigurbjörg Ósk Askelsdóttir is written over a circular stamp. The stamp contains the text 'SKIPULAGSFULLTRÚI' at the top and 'SKORRADALSHREPPS' at the bottom, with a central emblem of a landscape.

Sigurbjörg Ósk Askelsdóttir,
skipulagsfulltrúi



Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefnasvid@althingi.is

Akureyri, 2. október 2015

Efni: Með bréfi dagsettu 23. september s.l. óskar umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis eftir umsögn Skógræktar ríkisins um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026. 101. mál.

Skógrækt ríkisins gerir hér með eftirfarandi athugasemdir við tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Kafl 2. Skipulag í dreifbýli

Í undirkafla 2.2.2, *Náttúra, menningararfur og heilnæmt umhverfi*, stendur á bls. 5:

„Landslagsgreining og vistgerðarflokkun ásamt áætlunum um uppgræðslu lands og vatnaáætlun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum“.

Landslagsgreining á hugsanlega rétt á sér þegar verið er að skipuleggja byggð. Hins vegar liggur flokkun landbúnaðarlands óvída fyrir og hvergi eru samræmdar, opinberar leiðbeiningar um hvað skuli lagt til grundvallar við slíka flokkun. Vistgerðaflokkun liggur einungis fyrir á hálendinu. Mun flokkun láglendisvistgerða taka mörg ár ef það reynist á annað borð framkvæmanlegt enda aðferðir vistkerfisflokkunar umdeildar. Verulega fræðipækkingu þarf á sviði vistfræði til að hægt sé að beita vistgerðagreiningu við ákvarðanatöku, þekkingu sem fæstir skipulagsfræðingar og sveitarstjórnarmenn búa yfir. Flokkun landbúnaðarlands og sérstaklega vistgerðaflokkun er ekki líkleg til að nýtast sem tæki til ákvarðanatöku í skipulagsmálum, í það minnsta ekki á tímabili þessarar landsskipulagsstefnu.

Lagt er til að umrædd setning falli út og í staðinn komi setning á þessa leið:

Við skipulagsákvörðanir verði tekið tillit til áhrifa á náttúru og landslag.

Skipulagsgerð sveitarfélaga

Í undirkafla 2.3.1, Skipulag landbúnaðarlands, stendur á bls. 6:

Í aðalskipulagi byggji skipulagsákvæðanir um ráðstöfun lands í dreifbýli til landbúnaðar og annarrar nýtingar á flokkun landbúnaðarlands. Landi sem hentar vel til ræktunar verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Val á svæðum til skógræktar og stefna um þau taki mið af því að skógrækt falli vel að landi og eftir því sem við á séu samþætt sjónarmið skógræktar, landbúnaðar og útivistar. Flokkun landbúnaðarlands, landslagsgreining og vistgerðarflokkun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðun um landbúnaðarland.

Lögð er til orðalagsbreyting á greininni á þessa leið:

Í aðalskipulagi byggist skipulagsákvæðanir um ráðstöfun lands í dreifbýli til landbúnaðar og annarrar nýtingar á flokkun landbúnaðarlands. Landi sem hentar vel til ræktunar verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Við val á skógræktarsvæðum verði tekið mið af aðstæðum og sé ávallt hugað að sem bestum ræktunarárangri. Litið verði á samþættingu skógræktar, annars landbúnaðar og útivistar sem eðlilegan þátt í heildarskipulagi landbúnaðarlands. Við skipulagsákvæðanir verði tekið tillit til áhrifa á náttúru og landslag.

Greinargerð með umsögn um þingskjalið

Um leið og Skógrækt ríkisins veitir umsögn um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026 er vakin athygli á því að fyrr í umsagnarferlinu í aðdraganda landsskipulagsstefnunnar lagði stofnunin til að við stefnumótun og gerð landsskipulagsstefnu yrði stefnumótunarrit Skógræktar ríkisins, *Skógar á Íslandi, stefna á 21.öld*, haft til hliðsjónar. Ritið geymir niðurstöðu ráðherraskipaðrar nefndar sem falið var að semja drög að stefnumótun í skógrækt til næstu áratuga. Drögin voru kynnt almenningi með auglýsingu og óskað umsagna. Ríkt tillit var tekið til þeirra umsagna sem bárust við ritun endanlegrar útgáfu stefnumótunarinnar. Hún var gefin út rafrænt og í prentuðum bæklingi árið 2013.

Móta þarf rammaáætlun

Skógrækt ríkisins hvetur enn á ný til þess að þetta stefnumótunarrit sé haft til hliðsjónar við þá vinnu að landsskipulagsstefnu sem fram undan er. Einnig er rétt að benda á þingsályktun um eflingu skógræktar sem atvinnuvegar sem samþykkt var á vorþingi 2014 (þingskjal 273, 143. löggjafarþingi 2013-2014). Í þeirri þingsályktun er m.a. hvatt til þess að mótað verði starfs-umhverfi með rammaáætlun til þriggja ára, til eflingar skógrækt með þátttöku bænda, annarra landeigenda og sérstakra skógræktarsjóða.

Skógrækt ríkisins telur vanta í fyrirliggjandi tillögu að landsskipulagsstefnu orð um að slík rammaáætlun standi fyrir dyrum. Víða í tillögunni er hins vegar vikið að ýmsum öðrum aðgerðum sem vinna skuli að, án þess að þær hafi sambærilega stoð í lögum, þingsályktunum eða stefnumótandi skjölum íslenska ríkisins.

Jafnræði búgreina mikilvægt

Miklu máli skiptir fyrir framtíð skógræktar á Íslandi að skipulagsumgjörð landnýtingar í dreifbýli sé með þeim hætti að ekki séu lagðar skipulagshindranir á eitt form landnýtingar umfram önnur. Á meðan ekki liggur fyrir vönduð greining á arðsemi mismunandi búgreina er með öllu óeðlilegt að setja íþyngjandi hömlur á atvinnufrelsi og eignarrétt þeirra sem fremur vilja stunda eina grein en aðra. Jafnframt má benda á að skógrækt styður vel við aðrar búgreinar, býr til gróskumikið beitarsland, skjól fyrir akuryrkju og stuðlar jafnan að bættum árangri í bæði kvikfjárrækt og akuryrkju. Vert er að vara við of mikilli aðgreiningu skógræktar frá öðrum landnýtingarkostum. Skóg er líka hægt að fella og taka landið til annarra nota rétt eins og breyta má beitolandi í tún eða túni í akur.

Skógrækt er landbúnaður

Breytileiki landbúnaðarlands á Íslandi er mikill og aðstæður fjölbreyttar. Þess vegna kann að teljast hæpið að setja fram í landsskipulagsstefnu 2015-2026 afgerandi skoðanir á því hvernig landeigendur eigi að skipuleggja og sveitarstjórnir að flokka lönd til ræktunar og velja þannig ræktunarsvæði fyrir einstakar tegundir. Ræktunarárangur, hagkvæmni og arðsemi í landbúnaði ræðst af frjósemi hins ræktaða lands og hæfni ræktandans til þess að fullnýta möguleika þess. Skógrækt ríkisins vekur athygli á því að skógrækt á Íslandi er landbúnaður og ber að fjalla um hana sem slíka. Sömuleiðis vill stofnunin vekja athygli á því að skógrækt getur verið arðsöm atvinnugrein á Íslandi, ekki síður en aðrar greinar landnýtingar.

Nákvæm kortlagning

Loks vill Skógrækt ríkisins benda á að hjá stofnuninni er mótuð og löng hefð fyrir nákvæmri kortlagningu lands og greiningu í landgerðir. Fyrir liggur, á hverjum tíma, nákvæmur kortlagningarlykill fyrir grunn gagnasöfnun við gerð ræktunaráætlana í skógrækt. Þá starfa hjá stofnuninni sérfræðingar í landupplýsingakerfum sem til dæmis hafa nýlukið við kortlagningu alls birkiskóglendis á Íslandi.

Fyrir hönd Skógræktar ríkisins,

Hallgrímur Indriðason
skipulagsfulltrúi
hallgrimur@skogur.is



Skútustaðahreppur, Mývatnssveit 600269-1009

Hlíðavegi 6, 660 Mývatn Iceland s: 464-4163 f. 464-4363, netf. sveltarstjori@myv.is

Skrifstofa Alþingis
umhverfis og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Mývatnssveit 15.10.2015

Efni: Tillaga til þingsályktunar um Landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Sveitarstjórn Skútustaðahrepps vill koma eftirfarandi ábendingum á framfæri við umhverfis- og samgöngunefnd vegna tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026.

- *Samkvæmt greinargerð tillögunar virðist landsskipulagsstefna takmarka umtalsvert sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga í skipulagsmálum þar sem víða er talað um að við aðalskipulagsgerð skuli taka tillit til innihalds landsskipulagsstefnu og annarra áætlana s.s kerfisáætlunar Landsnets. Hvað varðar Skútustaðahrepp þá virðist ríkið stöðugt ganga lengra inná skipulagsrétt sveitarfélagsins.*
- *Almennt þarf að skýra betur hvað átt er við með sjálfbærnihugtakinu í tillögunni. Hvað þýðir t.d sjálfbær byggð og sjálfbærar samgöngur?*
- *Í tillögunni eru sveitarfélögum á miðhálandinu falin margvísleg verkefni og mótun margvíslegra stefna. Mikilvægt er að kostnaðarmat vegna aðkomu sveitarfélagana fari fram og þeim tryggðir tekjustofnar til að standa straum af þeim kostnaðarauka sem af þessu hlýst.*
- *Skv. nokkrum kortum sem sjá má í greinargerðinni með tillögunni virðist Skútustaðahreppur að mjög stórum hluta lenda innan skilgreininar miðhálandisins. Nauðsynlegt er að Mývatnssveit verði skilgreind sem jaðarmiðstöð, enda uppfyllir sveitarfélagið öll skilyrði fyrir slíku.*
- *Gerð er athugasemd við þá forgangsöröðun eða anda er birtist í stefnunni að fyrst skuli taka tryggja afhendingaröryggis raforku og síðar taka tillit til áhrifa á náttúru og landlag. Hið ediliega væri að náttúra og landslag yrðu í forgrunni við ákvörðun uppbyggingar á miðhálandinu.*

Ofangreint tilkynnist hér með.


Jón Óskar Pétursson, sveitarstjóri





UMHVERFISSTOFNUN

Alþingi - Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík 7. október 2015
UST201509-162/K.S.J.
04.05

Efni: Þingsályktunartillaga um landsskipulagsstefnu 2015-2026

Vísað er til erindis umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis er barst 23. september sl. þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015 – 2026.

1.1. Viðerni og náttúrugæði

Um leið og Umhverfisstofnun tekur undir þá stefnu að staðinn verði vörður um náttúru og landslag miðhálandisins og þá áherslu á verndun viðerna er fram kemur í tillögunni vill stofnunin benda á mikilvægi þess að orðalagi sé breytt í kafla 1.1.1. þar sem fram kemur: „Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði þess gætt að mannvirki og umferð um hálandið skerði viðerni og önnur sérkenni og náttúrugæði hálandisins sem minnst.“ Að mati stofnunarinnar ætti hér að koma fram að: „Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði þess gætt að mannvirki og umferð um hálandið skerði ekki viðerni og önnur sérkenni og náttúrugæði hálandisins.“

Einnig kemur eftirfarandi fram í kafla 1.1.1 eftirfarandi: „Á svæðum sem flokkast sem viðerni verði svigrúm fyrir takmarkaða mannvirkjagerð, svo sem gönguskála, vegslóða og göngu- og reiðleiðir.“ Að mati Umhverfisstofnunar þarf að setja ströng viðmið um þá takmörkuðu mannvirkjagerð sem áætlað er að verði svigrúm um. Að mati stofnunarinnar þarf að nýta þá slóða sem fyrir eru á hálandinu fyrir vegslóða, göngu- og reiðleiðir svo ekki verði um nýframkvæmdir að ræða.

Umhverfisstofnun gengur út frá því að viðerni sé skilgreint eins og fram kemur í lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd, en þar segir: „Ósnortið viðerni: Landsvæði sem er amk. 25 km² að stærð eða þannig að hægt sé að njóta einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja á jörðu, er í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunarlónum og þjóðvegum, og þar sem ekki gætir beinna ummerkja mannsins og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum.“

1.1.2. Sjálfbær gróðurframvinda

Umhverfisstofnun bendir á að gera þarf greinarmun á sjálfbæru náttúrulegu gróðurlendi og ræktuðu gróðurlendi sem er viðhaldið með áburðargjöf og er þar með ekki með sjálfbæra gróðurframvindu. Einnig bendir stofnunin á að tilnefna þarf aðila til að meta burðargetu gróðurlenda og koma í veg fyrir ágreining sbr. beit á Almenninum.

1.1.3. Hverfisverndun víðerna

Umhverfisstofnun tekur undir stefnu um verndun víðerna og þar með náttúrugæða hálandisins. Umhverfisstofnun telur að stefna eigi aðað sterkari verndarákvæðum en hverfisvernd, þ.e. að stefna að frekari friðlýsingu svæða á hálandinu. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að ekki sé gengið frekar á þá auðlind sem öræfaauðnin og víðerni og fjölbreytt landslag.

1.2.1 Skipulag áfangastaða ferðamanna

Umhverfisstofnun tekur undir lið 1.2.1 um takmörkun á uppbyggingu ferðamannaástöðu á miðhálandinu og að megináhersla verði lögð á uppbyggingu á jaðarsvæðum hálandisins.

Umhverfisstofnun tekur undir mikilvægi stýringu á dreifingu ferðafólks um hálendið og að álag á náttúru sé í samræmi við þol hennar. Að mati Umhverfisstofnunar þarf að miða aðgengi að hálandinu við þol svæðanna.

1.3.1. Skipulag samgangna

Í ofangreindum kafla kemur fram að hönnun allra vega á miðhálandinu taki mið af náttúruvernd. Umhverfisstofnun bendir á að stofnvegir lúta ákveðnum vegstöðlum sem ekki taka mið af náttúruvernd.

Umhverfisstofnun tekur undir að mikilvægt er að í gagnagrunni komi fram hvaða vegir eru í notkun og hvaða vegslóðar. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að fyrirbyggjandi vegir og slóðar verði nýttir svo ekki komi til nýframkvæmda, og að unnið sé að lokun slóða sem ekki á að nýta.

Umhverfisstofnun tekur undir mikilvægi þess að þyrlum verði afmarkaður vettvangur þar sem nú þegar er talin vera truflun af ferðum þyrla yfir náttúruminjasvæði.

1.4 Sjálfbær nýting orkulinda

Umhverfisstofnun bendir á að ef áætlað er að nýting orkulinda á miðhálandi verði með sjálfbærni og umhverfisvernd að leiðarljósi, þá sé ekki hægt að horfa til nýtingar eins og t.d. á Hellsheiði þar sem í dag er ágeng nýting.

2.1 – 2.3.2.

Umhverfisstofnun telur markmið varðandi skipulagsgerð sveitarfélaga í ofangreindum liðum jákvæð og tekur undir þau.

2.4 Ferðaþjónusta í sátt við náttúru og umhverfi

Að mati Umhverfisstofnunar þarf að koma fram hvernig varðveita á þau gæði sem eru undirstaða ferðaþjónustu og bendir stofnunin um leið á mikilvægi þess að þolgreining fari fram á viðkvæmustu ferðamannastöðunum og aðgengi ferðamanna ákvarðað í samræmi við það.

2.5. Orkunýting og örugg afhending raforku í sátt við náttúru og umhverfi.

Í ofangreindum lið er stefna um að mannvirki vegna orkuvinnslu og orkuflutnings falli sem best að landslagi og annarri landnotkun. Umhverfisstofnun bendir á að reynslan sýni að virkjanaframkvæmdir



eru stór mannvirki sem erfitt getur verið að fella að landslagi enda eru stór svæði skilgreind sem iðnaðarsvæði tekin undir orkunýtinguna.

2.5.1 Orkunýting og raforkuflutningur í skipulagsáætlunum.

Umhverfisstofnun bendir á að þegar jákvæð samfélagsáhrif eru vegin á móti neikvæðum áhrifum á náttúru og landslag þá getur kostur sem sýnir minnstu neikvæð umhverfisáhrif samt haft neikvæð áhrif á náttúru og landslag. Að mati Umhverfisstofnunar þarf að huga að vægi áhrifa í slíkum tilfellum.

2.6 og 3.5 Sjálfbærar samgöngur

Að mati Umhverfisstofnunar ætti að setja fram tímasett markmið um rafvæðingu á hluta samgangna í landsskipulagi. Stóriðja og skipa- og bílafloki landsmanna eru orsakir kolefnislosunar í landinu. Að mati Umhverfisstofnunar þurfa að vera markmið um breytingar í vistvæna átt er varðar samgöngur.

Virðingarfyllst

Kristín S Jónsdóttir
Sérfræðingur

Aðalbjörg B Guttormsdóttir
Teymisstjóri





VERKLAG FYRIR GERÐ RAUÐALISTANS

101. mað

Heimildir og gögn sem stuðst er við:



SVÓT greining er framkvæmd:



Við gerð SVÓT greiningar er stuðst við IUCN flokkun hvers svæðis, friðlýsingarskilmála og verndargildi auk þess sem eftirfarandi þætti eru skoðaðir:



Reykjanesfólkvangur - Ástandsskýrsla

ef ástandsskýrsla stendur hér þá á að fylla Inn í reitina

Búið að uppfæra

Home

Leita

Listi

Skoða preview

PDF- FYRRI
SKÝRSLUR

FYRRI ÁR

Eftir að uppfæra

Í vinnslu

ALMENNT UM SVÆÐI

UMSJÓN

LANDVARSLA

STARFSEMI

INNVIÐIR

NÁTTÚRA/ÁSTAND

GESTIR

GÖGN

EFTIRLIT

Rannsóknir

Jarðvegseyðingu, og ágengar tegundir plantna, Háskóli Íslands.

Rannsóknir - heimildir

SVÓT

STYRKLEIKAR

Jarðfræði svæðisins er merkileg á heimsvísu en þar eru eldstöðvar af ýmsum gerðum ásamt gömlum og nýjum hraunum. Mikið er af minjum um lífshætti fólks á fyrri tímum. Svæðið er mikilvægt útivistarsvæði. Geysileg

Annað_ástands

Svæðið flokkast á rauðan lista Umhverfisstofnunar. Gífurlegur fjöldi ferðamanna fer um svæði á hverju ári og er brýn nauðsyn að gripa til aðgerða vegna álagsskemmda af völdum aukinnar umferðar og landnotkunar af ýmsu tagi.

Leiðarendi þarf að fara í niðræslu vegna átröðnings

Núverandi landnotkun

Útivist (rútuferðir, göngu og hestaferðir), landbúnaður, veiði, kvikmyndataka.



Home

Reykjanesfólkvangur - Ástandsskýrsla

ef ástandsskýrsla stendur hér þá á að fylla inn í reitina

Búið að uppfæra

Leita

Listi

Skoða preview

PDF- FYRRI
SKÝRSLUR

FYRRI ÁR

Eftir að uppfæra

Í vinnslu

ALMENNT UM SVÆÐI

UMSJÓN

LANDVARSLA

STARFSEMI

INNVIÐIR

NÁTTÚRA/ÁSTAND

GESTIR

GÖGN

EFTIRLIT

Vöktun

Í S.O.R landsig/ris mælingar, jarðskjálftavöktun. Veðurstofa fylgist með Kleifarvatni.

Framandi ágengar
tegundir

Lúpina fannst viðar norðanmegin fólkvangins. Sjálfbóðaliðar Umhverfisstofnunar í samstarfi við SJÁ, skipuleggja verkefni til að stöðva dreifingu lúpinu á svæðinu.

Válistategundir

Naðurtunga er talin í nokkurri hættu (LR) skv. válista NÍ, talsvert útbreidd við hverri norðan Trölladyngju.

Sérfríðun tegunda

Tegundir á válista eru grágæs sem verpur sunnan Kleifarvatns, hrafn, rjúpa og svartbakur. Mikið fuglalíf er í Krýsuvíkurbergi, einkum svartfugl og rita.

Alþjóðasamningar

Sjálfbóðaliðar Umhverfisstofnunar hafa unnið á svæðinum í samstarfi við CVA (Conservation Volunteers Alliance)





Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sigrún Helga Sigurjónsdóttir, ritari
nefndasviðs
Alþingi

Reykjavík, 6. október 2015
Tilvísun: 2014010103
EBj/

Efni: Athugasemdir Vegagerðarinnar við tillögu til þingsályktunar að landskipulagsstefnu 2015-2026

Vegagerðin hefur móttekið erindi umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis varðandi umsögn stofnunarinnar um tillögu til þingsályktunar að landsskipulagsstefnu 2015-2026. Á fyrri stigum þessa máls þegar Skipulagsstofnun auglýsti tillögu sína að landsskipulagsstefnu gaf Vegagerðin umsögn um tillöguna með bréfi dags. 13.02.2015. Þar sem þingsályktunartillagan er efnislega óbreytt frá tillögu Skipulagsstofnunar sendir Vegagerðin hér með fyrri umsögn um tillöguna og gildir hún sem umsögn um þingsályktunartillöguna.

Virðingarfyllt,

Hreinn Haraldsson
vegamálastjóri



Skipulagsstofnun
Einar Jónsson
Laugavegi 166
105 REYKJAVÍK

Reykjavík, 13. febrúar 2015
Tilvísun: 2014010103
EBj/
Tilv. ykkar:

Efni: Athugasemdir Vegagerðarinnar við tillögu að landsskipulagsstefnu 2016 - 2026

Vegagerðin gerir eftirfarandi athugasemdir við tillögu að landsskipulagsstefnu 2015 - 2026 sem auglýst er til almennrar kynningar:

1. Staða landsskipulags við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga

Vegagerðin telur að í inngangi þurfi að gera grein fyrir stöðu landsskipulags við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga og er þá sérstaklega vísað til 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Þar segir: *Sveitarfélög skulu taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim og, eftir því sem við á, samræma þær landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykkt hennar. Telji sveitarstjórn að ekki beri að taka mið af samþykktri landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlunar skal hún gera rökstudda grein fyrir því og skal rökstuðningurinn fylgja með tillögu að skipulagsáætlun þegar hún er send Skipulagsstofnun.*

2. Skipulag á miðhálandi Íslands

Vegagerðin gerir ekki athugasemdir við tillögu að skipulagi samgangna á miðhálandi Íslands enda liggur fyrir að efnislega er tillagan samhljóða nógildandi svæðisskipulagi miðhálandisins 2015. Í greinargerð kemur fram að stofnvegir um miðhálandið skuli byggðir upp sem góðir sumarvegir með brúuðum ám og færir fólksbílum. Enn fremur segir að þeir skuli opnir a.m.k. 4-6 mánuði á ári. Í aðalatriðum er þetta sú stefna sem Vegagerðin vinnur eftir við mat á umhverfisáhrifum Sprengisandsleiðar sem nú er unnið að. Vakinn er þó athygli á að nauðsynlegt er að vegirnir verði færir rútum og álíka stórum bifreiðum á opnunartíma en ekki eingöngu fólksbílum. Einnig er hér bent á að allir nýir vegir eru hannaðir fyrir fullt burðarþol og verður ekki undan því vikist á stofnvegum á hálandi sem sinna eiga háspennulínunum og virkjunum auk þess að vera í sumum tilvikum varaleið fyrir Hringveginn í viðlögum eins og t.d. Fjallabaksleið nyrðri.

3. Búsetumynstur og dreifing byggðar

Vegagerðin leggur áherslu á að við skipulag í þéttbýli verði í aðalatriðum tekið mið af flokkuðu gatnakerfi sem hefur reynst afar vel með tilliti til umferðaröryggis. Flokkað gatnakerfi kemur í veg fyrir að óviðkomandi umferð leggi leið sína um íbúðahverfi með tilheyrandi háum umferðarhraða, slysaþættu og hávaðamengun. Í þessu samhengi er mikilvægt að hafa vel útbúið og afkastamikið stofnvegakerfi sem tekur megnið af umferðinni.

Með lýsingu byggðamynsturs í greinargerð um markmið 3.3 Gæði hins byggða umhverfis má jafnvel ætla að hvatt sé til þess að hverfa frá flokkuðu gatnakerfi.

4. Skipulag á haf- og strandsvæðum

Vegagerðin vill koma á framfæri eftirfarandi ábendingum:

Kafla 4.1.1 Öflun upplýsinga um vernd og nýtingu: Vegagerðin telur að landfræðilegur gagnagrunnur ætti að geyma upplýsingar um núverandi og fyrirhugaðar sjóvarnir.

Kafla 4.2.3 Skilgreining á strandlínu: Skilgreining á strandlínu tengist eðlilega sjávarföllum. Vegagerðin og forverar hennar hafa einna mest komið að ákvörðun á sjávarföllum hringinn í kringum landið. Eðlilegt væri að geta þessa.

Í sama kafla er fjallað um hættu af sjávarflóðum og hættu vegna breytinga á sjávarborði vegna loftslagsbreytinga. Bent er á að í lögum um sjóvarnir segir að Vegagerðin hafi það hlutverk að sjá um mat á nauðsynlegum framkvæmdum með hliðsjón af hættu á sjávarflóðum.

Kafla 4.3.1 Svæðisbundin skipulagsgerð: „Slík svæðisbundin skipulagsgerð greini núverandi nýtingu og fyrirbyggjandi ákvarðanir um nýtingu og setji fram stefnu um sjálfbæra nýtingu og staðbundin skipulagsákvæði, eftir því sem við á, um framtíðarnýtingu og verndun. Þannig verði tekið saman landfræðilegt yfirlit og mörkuð stefna um svæðisnýtingu til sjávareldis, orkuvinnslu, frístunda og ferðaþjónustu, efnistöku, samgangna, veitna og vernd náttúru og menningarminja.”

Vegagerðin telur ástæðu til þess að stefnumótun þessi taki einnig til sjóvarna og hvaða svæði á að verja fyrir ágangi sjávar og landbroti. Það tengist og hefur áhrif á ákvörðun um nýtingu strandsvæða, frístunda og ferðaþjónustu og vernd náttúru og menningarminja.

Innleiðing skipulagsgerðar á haf- og strandsvæðum (bls.77): Hér kemur fram að umhverfis- og auðlindaráðherra hafi árið 2014 skipað starfshóp til að vinna að gerð lagafrumvarps um skipulag hafs og stranda þar sem mótuð verði umgjörð um stjórnsýslu skipulags haf- og strandsvæða. Eðlilegt hlýtur að teljast að Vegagerðin hefði átt að kom að þessu máli í ljósi þess hve mikla aðkomu Vegagerðin og forverar hennar hafa haft í þessum málaflokki undanfarna áratugi.

Þá kemur fram að stefna um skipulag haf- og strandsvæða sem sett er fram í landsskipulagsstefnu taki mið af því að lagaumgjörð skipulagsmála á haf- og strandsvæðum sé enn í mótun. Ekki er ljóst hvort tekið sé mið af núverandi lögum um sjóvarnir eða hvort þau séu líka í endurskoðun.

Um markmið 4.1 Sjálfbær nýting auðlinda: Í þessum kafla eru enn taldir upp ýmsir þættir sem fjalla þarf um í frekari stefnumótun um skipulagsmál haf- og strandsvæða. Hér vantar enn sjóvarnir.

Um markmið 4.2 Skýr og skilvirk stjórnsýsla skipulagsmála: Í þessum kafla er enn rætt um óvissu um strandlínur. Eins og áður hefur komið fram þá tengist þessi óvissa ákvörðunum um sjávarföll, en Vegagerðin og forverar hennar hafa einna mest komið að ákvörðun á sjávarföllum.

Gerð er athugasemd við að ekki hafi fyrr verið haft samráð við Vegagerðina í þessari vinnu. Vegagerðin og forverar hennar, Siglingastofnun, Vita- og hafnamálastofnun og Hafnamálastofnun ríkisins, hafa gegnum árin komið að flestum málaflokkum sem tengjast skipulagi haf- og strandsvæða, hafnaframkvæmdum, sjóvörnum og ýmiss konar nýtingu haf- og strandsvæða.

Virðingarfyllst,



Hreinn Haraldsson
vegamálastjóri