

Skeiða- og Gnúpverjahreppur
Rúnar Guðmundsson
Dalbraut 12
840 Laugavatn

Reykjavík, 14. mars 2019

Tilvísun: 201704007 / 3.1

Efni: Tillaga að aðalskipulagi Skeiða- og Gnúpverjahrepps 2017-2029

Skeiða- og Gnúpverjahreppur hefur, með erindi dags. 9. janúar 2019 (móttekið 16. janúar), sent Skipulagsstofnun til athugunar tillögu að Aðalskipulagi Skeiða- og Gnúpverjahrepps 2017-2029 samkvæmt 3. mgr. 30. gr. skipulagslaga. Tillagan var samþykkt til auglýsingar í sveitarstjórn 21. nóvember 2018.

Þann 31. janúar sl. barst Skipulagsstofnun tilkynning í tölvupósti um að sveitarfélagið ætlaði að skoða betur tiltekin viðfangsefni í aðalskipulagi og óskaði eftir að stofnunin frestaði athugun sinni um 2-3 vikur eða þar til ný gögn bærust. Þann 11. febrúar sl. óskaði sveitarstjóri eftir fundi með fulltrúum Skipulagsstofnunar og var hann haldinn 18. febrúar 2019. Niðurstaða fundarins var að óska athugunar Skipulagsstofnunar með áður samþykktu og óbreytta aðalskipulagstillögu í samræmi við upphaflegt erindi sveitarfélagsins frá því í janúar.

Skipulagstillagan samanstendur af greinargerð, forsendu- og umhverfisskýrsla, sveitarfélagsuppdrætti í mkv. 1:50.000, þéttbýlisuppdráttum af Árnesi og Brautarholti í mkv. 1:10.000 og sveitarfélagsuppdrætti af hálendi-afrétti í mkv. 1:100.000, öll þessi gögn eru dags. 7. nóvember 2018. Einnig fylgdi með í sérhefti flokkun landbúnaðarlands, dags. 22. september 2017.

Með erindinu bárust umsagnir frá Minjastofnun Íslands dags. 26. október 2017, Vegagerðinni dags. 26. október 2017, Umhverfisstofnun dags. 5. janúar 2018, Forsætisráðuneytinu dags. 27. október 2017, Landgræðslu ríkisins dags. 2. nóvember 2017, Ferðamálastofu dags. 3. nóvember 2017, Veðurstofunni dags. 6. nóvember 2017, Landsvirkjun dags. 6. nóvember 2017 og Skógræktinni dags. 9. nóvember 2017.

Skipulagsstofnun hefur farið yfir framlögð gögn og bendir á eftirfarandi atriði sem þarf að bregðast við í skipulagstillögunni og umhverfismati hennar:

Samræmi við Landsskipulagsstefnu 2015-2026

Gerð er grein fyrir samræmi stefnu aðalskipulagsins, einstakra markmiða og aðgerða, við landsskipulagsstefnu í kafla 4.1.1 í forsenduhefti. Skipulagsstofnun er að mestu leyti sammála niðurstöðu sveitarfélagsins, um að stefna aðalskipulagsins um miðhálendið fylgi landsskipulagsstefnu, hvað varðar að viðhalda lítt snortnu yfirbragði enda er gert ráð fyrir að uppbygging þjónustu verði beint að þeim svæðum sem þegar eru nýtt og að vegir haldist óbreyttir með lágmarksviðhaldi. Hins vegar er óljóst hvernig stefna um stakar framkvæmdir samræmist landsskipulagsstefnu á miðhálendinu þar sem ekki liggja fyrir ákvarðanir um hvar örvirkjanir og fjarskiptamöstur verði staðsett, svo dæmi séu tekin.

Það er niðurstaða sveitarfélagsins að stefna um íbúðarbyggðir í dreifbýli samræmist ekki landsskipulagsstefnu. Um er að ræða uppbyggingu sem er töluvert umfram þörf fyrir íbúðarhúsnæði miðað við spá um íbúðapróun. Stefnan styður ekki markmið landsskipulagsstefnu um sjálfbæra byggð í dreifbýli (markmið 2.1) og þéttbýli (markmið 3.2) og veikir jafnframt áherslu sveitarfélagsins um að efla uppbyggingu innan þéttbýlanna sbr. kafla 3.4 í tillögunni.

Skipulagsstofnun bendir á að á nokkrum stöðum gætir nokkurrar ónákvæmi um einstök markmið landsskipulagsstefnu þar sem vísað er til hennar greinargerðinni og umhverfismatinu. Sem dæmi má nefna að í kafla 4.1.1 um afþreyingar og ferðamannasvæði á miðhálandinu segir: „Í landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að ferðapjónusta verði eflað en um leið verði varðveitt þau gæði sem eru undirstaða hennar“ (bls. 65). Hið rétta er að í landsskipulagsstefnu er markmið um að uppbygging ferðapjónustu stuðli að góðri aðstöðu ferðafólks á miðhálandinu en hún verði jafnframt takmörkuð og megináherslan lögð á uppbyggingu á jaðarsvæðum og nokkrum afmörkuðum svæðum. Í umhverfisskýrslu aðalskipulagsins segir: „Stefna sveitarfélagsins samræmist landsskipulagsstefnu þar sem gert er ráð fyrir heimild til stakra framkvæmda á hálandinu svo sem að setja upp fjarskiptamöstur og örvirkjanir auk þjónustuhúsa við gönguleiðir“ (bls. 35). Í landsskipulagsstefnu er markmið um að skipulag gefi kost á uppbyggingu fjarskiptamannvirkja til að tryggja örugg fjarskipti.

Íbúðarbyggð í dreifbýli og þéttbýli

Í umfjöllun um íbúðarbyggð í forsenduhefti er fjallað um lausar íbúðarlóðir í dreifbýli og þéttbýli sem eru sagðar um 80. Í greinargerð aðalskipulagsins eru sett fram almenn ákvæði um þéttleika íbúðarbyggðar í Árnosi og Brautarholti og nýtingarhlutfall á lóðum á bilinu 10-25 íbúðir á hektara. Jafnframt er kveðið á um að yfirbragð byggðar taki mið af umhverfi sínu. Í umfjöllun um stefnu og leiðir á bls. 59 kemur fram að stuðlað verði að þéttingu núverandi íbúðarbyggðar og á bls. 60 kemur fram að nýtingarhlutfall á nýjum svæðum verði á bilinu 10-35 íbúðir/ha. Í umhverfisskýrslu, bls. 37, segir um íbúðarsvæði í Árnosi að þar verði lögð áhersla á samfellda byggð og að yfirbragð nýrrar byggðar taki mið af núverandi byggð.

Í tillögunni er síðan sett fram tafla yfir íbúðarbyggð þar sem m.a. er að finna Réttarholt (12 ha) þar sem gert er ráð fyrir ½-1 ha lóðum. Þá er í Árnosi skilgreint 18 ha landbúnaðarsvæði sem er ætlað fyrir stórar íbúðarlóðir. Ekki er ljóst hvar í þéttýlunum er gert ráð fyrir þéttleika allt að 35 íbúðir á hektara og/eða hvað sé samtals gert ráð fyrir mörgum nýjum íbúðum í þéttbýli.

Skipulagsstofnun bendir sveitarfélaginu á að fara yfir og samræma markmið um íbúðarbyggð í þéttbýli, hvað varðar þéttleika, nýtingarhlutfall og byggingarmagn, og setja fram skýra og raunhæfa stefnu um nýja íbúðarbyggð og yfirbragð hennar. Í stefnunni þarf að koma fram núverandi og fyrirhugaður fjöldi íbúða á einstökum svæðum í þéttbýli, þar sem fjöldi lóða gefur ekki rétta mynd af því svigrúmi sem er til uppbyggingar. Þá þarf að leggja mat á áhrif nýrra svæða á hraun og votlendi þar sem það á við sbr. athugasemd hér að aftar.

Innan marka Árnass er skilgreint landbúnaðarsvæði. Ef stefnt er að því að nýta svæðið fyrir íbúðarbyggð þarf að skilgreina svæðið sem slíkt í samræmi við aðliggjandi svæði.

Að mati Skipulagsstofnunar er þörf á að endurskoða íbúðarbyggð að Hraunhólum bæði vegna þess að þegar er nægt framboð af fjölbreyttum íbúðarlóðum innan Árnass og þar sem stefna um byggingar á landbúnaðarsvæðum, svokölluðum skikum, skapar rými til að reisa íbúðarhús á svæðinu. Um Hraunhóla segir í töflu á bls. 13, að þar sé gert ráð fyrir 15 lóðum fyrir íbúðarhús á um 26 ha og eitt hús þegar byggt. Um skika á landbúnaðarsvæðum, allt að 3 ha, segir í töflu á bls. 19 að þar sé heimilt að byggja íbúðarhús, gesthús og skemmu.

Bent er á að bæði íbúðarbyggðin að Hraunhólum og Réttarholti eru auðkenndar sem ÍB10.

Frístundabyggð

Í aðalskipulagstillögunni er gert ráð fyrir 39 svæðum fyrir frístundabyggð á um 1340 ha lands auk þess sem gert er ráð fyrir uppbyggingu stakra frístundahúsa þar sem aðstæður leyfa. Gera þarf grein fyrir því hvað skipulögð frístundabyggð rúmar margar frístundahúsalóðir, á einstökum svæðum og í heild. Í því ljósi gæti verið tilefni til að yfirfara fjölda og stærð einstakra svæða, til að mynda ætti að skoða hvort þörf sé fyrir fimm frístundabyggðir á samtals 203 ha á Reykjatorfunni.

Heimild til veitinga- og gistipjónustu í frístundabyggð og í þéttbýli

Í kafla 2.2.2 um frístundabyggð segir á bls. 14 að heimilt sé að leigja út frístundahús í samræmi við reglugerð nr. 1277/2016 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald.

Í markmiði fyrir þéttbýlisstaðina, kafla 3.1, kemur fram að sala á gistingu sé heimil í samræmi við lög nr. 29/2007 og áður nefnda reglugerð án þess að taka nánar fram hvar það eigi við. Hins vegar kemur fram í *leiðum* í kafla 3.4.1, stefnu um íbúðarbyggð í þéttbýli, að skoðað verði hvort þörf sé á að setja verklagsreglur varðandi útleigu íbúðarhúsnæðis til ferðamanna.

Athygli vekur að engar takmarkanir eða viðmið eru sett um umfang útleigu, tegund gististaða eða flokk. Að mati stofnunarinnar þarf að setja almenn ákvæði í aðalskipulaginu um tegund gististaða sem heimilt er að reka í atvinnuskyni í íbúðarbyggðum og frístundabyggðum. Við ákvörðun um að heimila gististaði, t.d. í frístundabyggðum, þarf að hafa í huga áhrif slíks atvinnureksturs á hagsmunaaðila á viðkomandi svæði og að hann breyti ekki eðli né dragi úr gæðum viðkomandi byggðar. Stofnunin telur að aðeins geti átt við að heimila heimagistingu og minna gistiheimili í frístundabyggðum vegna mögulegra neikvæðra áhrifa stærra gistiheimilis á frístundahúsaeigendur í grennd.

Skipulagsstofnun mælir með að almenn ákvæði um gistipjónustu í frístundabyggðum taki til málsmeðferðar þegar sótt er um rekstrarleyfi. Slíkt ákvæði þarf að fela í sér viðmið sem horft er til þegar metið er hvort heimila eigi gististað í atvinnuskyni í tiltekinni frístundabyggð. Það getur varðað hámarkshlutfall/fjölda útleiguhúsa í viðkomandi frístundabyggð, staðsetningu útleiguhúss m.t.t. áhrifa á nágranna, nálægðar við aðkomuveg og ástandi innviða, svo sem fráveitu og möguleika á vatnsöflun í viðkomandi byggð. Jafnvel getur átt við að setja ákvæði um að leitað skuli umsagnar viðkomandi félags frístundahúseigenda á svæðinu, áður en sveitarstjórn tekur afstöðu til umsóknar um rekstrarleyfi.

Landbúnaðarsvæði og skógrækt

Ráðstöfun lands og stefna um uppbyggingu í dreifbýli byggir á flokkun landbúnaðarlands sem gerð er grein fyrir í kafla 2.3.1. Einnig fylgir greinargerð um flokkun landsbúnaðarlands í sér hefti þar sem land er flokkað í fjóra flokka. Í greinargerðinni kemur fram að framræstar mýrar og mólendi falli undir skilgreiningu fyrsta flokks landbúnaðarland en einnig er umfjöllun um verndargildi votlendis. Þá virðist sem votlendi, sem ekki hefur verið ræst fram, falli einnig í fyrsta flokk, sbr. texta um að í sumum tilfellum þurfi að þurrka landið sem fellur í þann flokk. Slíkum svæðum verði ekki ráðstafað til uppbyggingar eða annars sem kemur í veg fyrir að landið verði nýtt síðar til ræktunar.

Votlendi er mikilvæg vistgerð sem nýtur sérstakrar verndar ef það tekur yfir 2 ha lands, sbr. 61. gr. laga um náttúruvernd. Þess vegna telur Skipulagsstofnun að taka þurfi fram að verndað votlendi sem fellur innan fyrsta flokks landbúnaðarlands (kjörlendi fyrir akuryrkju) verði ekki framræst án brýnnar nauðsynjar og þá jafnframt hvar jafnstórt votlendi verði endurheimt í staðinn.

Í kafla 2.3.2 um skógræktar- og landbúnaðarsvæði kemur fram að samfelld skógrækt verði ekki heimil á landbúnaðarlandi í flokki 1 og 2. Þar af leiðir má ætla að skógrækt sé heimil á landbúnaðarlandi í flokkum 3 og 4. Í kaflanum um skógrækt segir að núverandi og fyrirhuguð skógræktar- og landgræðslusvæði, 10 eða stærri eða samningsbundin svæði, séu auðkennd og sýnd á skipulagsupprætti. Það vantar hins vegar að taka fram hvort skógrækt undir 10 ha sé

heimil á landbúnaðarsvæðum og þá hvort stærri svæði kalli á breytingu á landnotkun og skilgreiningu skógræktarsvæðis.

Jafnframt er bent á að öll skógrækt er framkvæmdaleyfisskyld og háð ákvörðun um matsskyldu, ekki eingöngu skógrækt yfir 10 ha eins og segir á bls. 21 og kafla 4.3.4 í umhverfisskýrslu. Þetta þarf að lagfæra.

Svæði fyrir verslun og þjónustu

Í forsenduhefti aðalskipulagstillögunnar er gefin yfirsýn yfir stöðu ferðaþjónustu, m.a. tilgreint hvar er boðið uppá gistiþjónustu og fjöldi gistiþlássna í sveitarfélaginu. Endurskoðað aðalskipulag felur í sér nokkra fjölgun gististaða og gistiþlássna í dreifbýli, eða sem samsvarar gistingu fyrir um 800 manns. Í yfirlitstöflu yfir einstök svæði í greinargerð tillögunnar, bls. 24-26, kemur að á sumum stöðum sé gert ráð fyrir frekari uppbyggingu. Óljóst er hvort frekari uppbygging rúmast innan stefnu sveitarfélagsins um gistaðstöðu fyrir allt að 800 manns eða hvort um sé að ræða áform um annars konar starfsemi á borð við afþreyingu. Skipulagsstofnun hvetur til þess að stefna um uppbyggingu á hverjum stað sé skýrð nánar enda gefur stærð svæðanna, á bilinu 2-10, ha, allnokkurt svigrúm til uppbyggingar.

Mat á áhrifum stefnu um byggð á vistgerðir og jarðminjar sem njóta verndar

Í mati á áhrifum stefnunnar á umhverfið (umhverfisskýrsla) þarf að skoða áhrif stækkunar þéttbýlisins í Árnesi á verndarsvæði eins og votlendi og hraun. Það sama gildir um önnur svæði sem taka á undir byggð eða breytta landnotkun, m.a. svæði fyrir verslun og þjónustu og frístundabyggð. Þó að í einhverjum tilvikum sé stefnan óbreytt frá gildandi aðalskipulagi, hvað varðar stærð og fjölda uppbyggingarsvæða, þá eru nokkur svæði óbyggð enn sem komið er, og því ástæða til að yfirfara og endurmeta stefnuna með hliðsjón af raunverulegri þörf og með tilliti til áhrifa á votlendi, birkiskóg, hraun og gott ræktarland.

Bent er á að nýta vistgerðakort Náttúrufræðistofnunar Íslands (NÍ) en á heimasíðu NÍ er m.a. kortasjá sem sýnir vistgerðir, tillögu að svæðum á náttúruminjaskrá og sérstaka vernd vistgerða og jarðminja samkvæmt 61. gr. laga um náttúruvernd en það eru m.a. hraun og votlendi.

Iðnaðarsvæði

Í stefnu sveitarfélagsins um iðnaðarsvæði, í kafla 2.3.7, er fjallað um Hvammsvirkjun. Þar sem virkjunin hefur þegar farið í gegnum mat á umhverfisáhrifum liggja fyrir upplýsingar um hvernig staðið verður að uppbyggingu hennar auk þess sem gerð hefur verið áætlun um tilteknar mótvægisáðgerðir. Mótvægisáðgerðir og skilyrði úr mati á umhverfisáhrifum virkjunarinnar, þarf að taka upp sem skipulagsákvæði í aðalskipulagi sveitarfélagsins, til frekari útfærslu í deiliskipulagi. Einnig þarf að skoða afmörkun iðnaðarsvæðisins I15, með það fyrir augum að afmarka það nánar svo sem með hliðsjón af tillögu að deiliskipulagi, og merkja sem Hvammsvirkjun, með sambærilegum hætti og gert er við Búrfellsvirkjun.

Bent er á að endurskoða texta á bls. 29 um stækkun Búrfellsvirkjunar enda er virkjunin komin í rekstur. Aðskilja þarf umfjöllun um annars vegar vatnsaflvirkjunina í Búrfelli og hins vegar vindmyllurnar á Hafinu og auðkenna með sitthvoru númeri.

Stakar framkvæmdir í byggð

Í umfjöllun um stakar framkvæmdir í kafla 2.3.8 á bls. 32 segir að: „Með stefnunni vilji sveitarstjórn liðka fyrir minniháttar framkvæmdum með því að heimila framkvæmdir án þess að þær þurfi að fara í skipulagsferli.“ Þennan texta þarf að laga því að annað hvort þarf að vinna deiliskipulag eða grenndarkynna leyfi fyrir byggingu eða framkvæmd.

Efnistaka

Í stefnu um efnistöku í kafla 2.3.9 segir á þremur stöðum að landeigendum sé heimil efnistaka til eigin nota á sínum jörðum. Þennan texta þarf að lagfæra en í 13. gr. skipulagslaga segir að eiganda eða umráðamanni eignarlands sé heimil án leyfis *minni háttar* efnistaka til eigin nota nema um sé að ræða náttúruverndarsvæði eða jarðminjar eða vistkerfi sem njóta verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd.

Samgöngur og vegir í náttúru Íslands í byggð og á hálendi

Í umsögn Vegagerðarinnar frá 26. október 2016 er gerð athugasemd við tillögu að færslu á Mástunguvegi eins og henni er lýst í þeim gögnum sem Vegagerðin fékk til umsagnar og lagt til að að breytt lega vegarins, skv. tillögu Vegagerðarinnar, verði tekin upp í aðalskipulaginu. Í tillögunni sem nú er lögð fram er textinn á bls. 38 óbreyttur og í töflu á bls. 40 segir að hugmynd sé komin fram um færslu vegarins upp með Kálfa. Að mati Skipulagsstofnunar er ekki skýrt hvort aðalskipulagstillagan geri ráð fyrir breytingu á veginum, sbr. orðalag um að hugmynd hafi komið fram um færslu vegarins, hvort um sé að ræða færslu sem byggir á tillögu Vegagerðarinnar eða hvort aðalskipulagið leggi til aðra færslu en kemur fram í umsögn Vegagerðarinnar. Það þarf að vera skýrt ef tillagan felur í sér færslu vegarins.

Í niðurstöðu umhverfismats um færslu vegar í Brautarholti, á bls. 39, kemur fram að breytingin sé talin hafa bæði jákvæð og neikvæð áhrif á umhverfisþætti og þá einkum á náttúru, landslag og ásýnd og samfélag. Skipulagsstofnun bendir á að þessi niðurstaða veitir engar upplýsingar um líkleg áhrif færslunnar og því þarf að segja með skýrari hætti hver áhrifin eru á viðkomandi umhverfisþætti og hvernig brugðist er við neikvæðum áhrifum.

Skýringaruppdráttur nr. 6 í greinargerð sýnir flokkun vega á hálendishluta sveitarfélagsins með vísan til 32. gr. náttúruverndarlaga um vegi í náttúru Íslands. Skipulagsstofnun bendir á að flokka skal vegi í flokka F0-F3 til samræmis við þá flokkun sem kveðið er á um í 4. gr. reglugerðar nr. 260/2018 um vegi í náttúru Íslands samkvæmt lögum um náttúruvernd. Reglugerðin tók gildi í febrúar 2018. Þegar búið er að yfirfara vegaskrána þarf að tryggja að eingöngu opnir slóðar/vegir séu sýndir til skýringar á skipulagsuppdrætti.

Bent er á að einnig þarf að gera grein fyrir vegum í náttúru Ísland í byggð. Ef það verður ekki gert á vinnslustigi aðalskipulagsins þarf að koma fram áætlun um hvenær á skipulagstímabilinu það verður gert.

Vakin er athygli á að við gerð vegaskráarinnar á að hafa samráð við Umhverfisstofnun eða önnur stjórnvöld þjóðgarða ef við á, Vegagerðina, Landgræðslu ríkisins, Landmælingar Íslands, samtök útivistarféлага, náttúru- og umhverfisverndarsamtök, Bændasamtök Íslands og Samtök ferðapjónustunnar auk þess sem skráin er háð samþykki Umhverfisstofnunar. Hafi slíkt samráð ekki átt sér stað er bent á að nýta auglýsingatíma tillögunnar til þess að vekja athygli þessara aðila á tillögu að vegaskránni og kalla eftir frekara samráði ef þörf er á.

Rafveitur

Í kafla 2.6.4 um rafveitu er kveðið á um að jarðstrengir og loftlínur með flutningsgetu 33 kV eða meira séu háðar framkvæmdaleyfi en ekki er sett fram stefna um jarðstrengi með minni flutningsgetu. Stofnunin bendir á að lagning niðurgrafinna strengja/lagna 10 km eða lengri utan þéttbýlis eða óháð vegalengd á verndarsvæðum, eru tilkynningarskyldar framkvæmdir til Skipulagsstofnunar og því jafnframt háðar framkvæmdaleyfi sbr. 4. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi. Jarðstrengir sem plægðir eru í jörðu falla þó ekki undir lög um mat á umhverfisáhrifum en eru skipulagsskyldir og eftir atvikum framkvæmdaleyfisskyldir. Við ákvörðun um legu rafstrengja í jörðu þarf því að hafa í huga lagnaleið og líkleg umhverfisáhrif, sbr. einnig ákvæði skipulagslaga og reglugerðar um framkvæmdaleyfi.

Í aðalskipulaginu þarf því að setja fram stefnu sem tekur einnig til jarðstrengja, fyrir 33 kV og minna, í þeim tilvikum þar sem ekki er nauðsynlegt að auðkenna þá á uppdrætti með landnotkunartákni. Í stefnunni þarf að koma fram hvaða reglur um gilda málsmeðferð áður en ráðist er í lagningu jarðstrengja. Að mati Skipulagsstofnunar er einfaldast að skipulagsákvæði um framkvæmdaleyfi taki til allra jarðstrengja þannig að sveitarstjórn geti tekið afstöðu til samræmis við skipulag og önnur lög sem um framkvæmdina geta gilt, svo sem lög um náttúruvernd og mat á umhverfisáhrifum. Með umsókn um framkvæmdaleyfi leggi framkvæmdaraðili fram gögn sem við geta átt, að teknu tilliti til eðli framkvæmdar og umhverfisaðstæðna á lagnaleiðinni þannig að sveitarstjórn hafi þær upplýsingar sem til þarf fyrir ákvörðun um leyfisveitingu. Bent er á ákvæði 7. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi þar að lútandi.

Verndarsvæði og minjar í byggð og á hálendi

Í kafla 2.7 er sett fram stefna um svæði sem njóta verndar vegna náttúruvafars, menningarminja og vatnsverndar. Í kafla 4.5 er sérstaklega fjallað um verndarsvæði á miðhálandinu.

Lagfæra þarf tilvitnun í 61. gr. laga um náttúruvernd á bls. 46 þar sem segir: „*Samkvæmt 61. gr. laganna þá njóta ákveðnar jarðmyndanir og vistkerfi sérstakrar verndar og skal forðast að raska þeim eins og kostur er*“. Hið rétta er að í ákvæðinu segir: „*Forðast ber að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til*“. Greinarmunur er á skilaboðum sem felast í að forðast að raska nema brýna nauðsyn beri til og þess að forðast að raska eins og kostur er og því þarf að lagfæra tilvísunina til samræmis við ákvæði 3. mgr. 61. gr. laganna.

Fram kemur að ekki hafi verið gerð úttekt á jarðmyndunum og vistkerfum á skipulagssvæðinu sem falli undir ákvæði 61. gr. laga um náttúruvernd og því er settur fyrirvari um umsögn Umhverfisstofnunar ef framkvæmda- eða byggingaráform kunna að raska þeim. Skipulagsstofnun bendir á kortlagningu Náttúrufræðistofnunar Íslands á jarðmyndunum og vistkerfum sem unnt er að nýta við skipulagsvinnuna, sbr. ábendingu hér framar.

Fram kemur að Viðey í Þjórsá sé friðlýst sem friðland. Bent er á að auðkenna hana með bókstaf og númeri, þ.e. FS bæði í greinargerð og á uppdrætti.

Umfjöllun um Norðlingaölduveitu og skilgreining virkjunarkostarins sem önnur náttúruvernd ÖN4 á ekki lengur við þar sem svæðið hefur verið friðlýst. Friðlýsing Þjórsárvera og Hofsjökuls sem friðland var endurskoðuð árið 2017 í samræmi við 49. gr. laga um náttúruvernd. Friðlýsingin byggir á Náttúruverndaráætlun 2009-2013 og þingsályktun um vernd og orkunýtingu landsvæða. Umfjöllun um svæðið og afmörkun þess þarf að taka mið af ofangreindu.

Nú liggja fyrir áform Umhverfisstofnunar og sveitarfélagsins um friðlýsingu svæðis í Þjórsárdal sem nær til m.a. Gjárinnar, Háafoss og nágrennis. Minjastofnun hefur einnig gert tillögu að friðlýsingu alls búsetulandslags Þjórsárdals. Skipulagsstofnun telur að óhjákvæmilega þurfi að fjalla um þessi áform með heildstæðum hætti í aðalskipulagstillögunni og uppfæra tillöguna í samræmi við framvindu þessara friðlýsingaráforma. Jafnframt þarf að gera grein fyrir hvaða áhrif friðlýsing kunnri að hafa á uppbyggingu ferðaþjónustu eða takmarkanir sem leiða af friðlýsingu á landnotkun eða landnýtingu.

Friðlýsing Kerlingarfjalla er langt komin og ætti að taka upp helstu skilmála friðlýsingarinnar í ákvæðum hverfisverndar fyrir HV11 Kerlingarfjöll, eftir því sem við á í aðalskipulagi.

Efst á bls. 48, í kaflanum um aðra náttúruvernd og náttúruvafarskrá segir: „*Almennt gildir að mannvirkjagerð á svæðum á Náttúruvafarskrá er tilkynningarskyld sbr. lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, viðauka 2.*“ Þetta er að mati Skipulagsstofnunar fullyrðing sem ekki stenst og ætti að fella út. Tilteknar framkvæmdir á svæðum á náttúruvafarskrá eru ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum vegna þess að þær tilheyra flokki A samkvæmt framangreindum lögum, svo sem vegna eðlis, umfangs eða staðsetningar.

Í ákvæðum hverfisverndar í byggð, í kafla 2.7.3, segir að röskun votlendis og gróðurlendis sé óæskileg, en sé röskun óhjákvæmileg skuli samsvarandi svæði endurheimt. Nú virðast eingöngu Höfðaflatar njóta verndar vegna votlendis af hverfisverndarsvæðum í byggð. Höfðaflatar falla einnig undir önnur náttúruverndarsvæði sem svæði á náttúruminjaskrá (C-hluta náttúruminjaskrár skv. lögum um náttúruvernd). Skipulagsstofnun telur að skýra þurfi hvaða óhjákvæmilegu aðstæður eða brýna nauðsyn geti kallað á rask á þessu votlendi, ef um er að ræða vistgerð sem nýtur sérstakrar verndar, og þá hvar það verði endurheimt. Að mati Skipulagsstofnunar ættu ákvæði hverfisverndar fyrst og fremst að beinast að því að vernda votlendið.

Á miðhálandinu er sett hverfisvernd á nokkur svæði. Bent er á markmið 1.1.3 í landsskipulagsstefnu þar sem lagt er til að stefna um verndun víðerna og náttúrugæða hálandisins verði útfærð með hverfisvernd í skipulagsáætlunum sveitarfélaganna. Skipulagsstofnun hvetur Skeiða- og Gnúpverjahrepp til að setja víðtækari hverfisvernd á hálendi sveitarfélagsins.

Um reglur eða ákvæði hverfisverndar á miðhálandinu er vísað til ákvæða í kafla 2.7 sem fjallar um svæði í byggð (ranglega er vísað til kafla 2.6.3). Skipulagsstofnun telur að skoða þurfi sérstaklega hvort sömu ákvæði hverfisverndar eigi við á miðhálandinu og í byggð eða hvort hægt sé að byggja á markmiðunum og leiðunum í kaflanum um hverfisvernd á miðhálandinu sem ákvæðum hverfisverndar á því svæði.

Afþreyingar- og ferðapjónustusvæði á miðhálandinu

Í kafla 4.1.1 er sett fram stefna um fyrirkomulag og uppbyggingu á afþreyingar- og ferðamannasvæðum á miðhálandinu. Þar kemur fram að í Gjúfurleit, sem er skilgreint sem skálasvæði, geti allt að 150 manns gisti í húsum en í dag er þar gistiþláss fyrir 20 manns. Að mati Skipulagsstofnunar þarf að skýra þörfina fyrir þessari heimild til uppbyggingar og setja fram skýrari stefnu um uppbyggingu, sbr. markmið um að halda innbyrðis samræmi húsa þar sem það á við. Tvö afþreyingar- og ferðapjónustusvæði (fjallasel) eru innan friðlýsts svæðis í Þjórsárverum, Tjarnarver og Setur. Setja þarf skipulagsákvæði um uppbyggingu og yfirbragð sem taka mið af verndarákvæðum sem gilda á svæðinu. Í stefnunni er gert ráð fyrir þeim möguleika að hesthús verði höfð í ákveðinni fjarlægð frá gistiskálum til að skapa meira svigrúm en það hafi þó engin áhrif á byggingarmagn á hverjum stað. Bent er á að ef þetta ákvæði á að standa þarf að gera grein fyrir byggingarmagni og skýra hvaða svigrúm er verið að skapa með því.

Stakar framkvæmdir á miðhálandinu

Í stefnu um miðhálandið er umfjöllun um stakar framkvæmdir á óbyggðum svæðum. Þar segir: *Á óbyggðum svæðum er heimilt, að undangengnu deiliskipulagi eða grenndarkynningu að byggja stök mannvirki án þess að breyta aðalskipulagi* (bls. 67). Um er að ræða fjarskiptamöstur, allt að 100 kW virkjanir í tengslum við þjónustustarfsemi, borun eftir heiti og köldu vatni og allt að 20 m² þjónustuhús, svo sem snyrtingu eða aðstöðu fyrir eftirlitsaðila. Vakin er athygli á að í umhverfisskýrslu segir um samræmi stefnu á miðhálandinu við landsskipulagsstefnu: *„Heimilt er að viðhalda núverandi mannvirkjum eða reisa ný í þeirra stað að undangengnu deiliskipulagi“* (35). Þar virðist gengið út frá því að deiliskipulagsgerð sé meginreglan þegar kemur að uppbyggingu á miðhálandinu. Ef hins vegar á að beita ákvæðum skipulagslaga um grenndarkynningu, þ.e. að heimila framkvæmd á grundvelli aðalskipulags sem ekki er búið að staðsetja, telur Skipulagsstofnun að setja þurfi frekari skilyrði t.d. að ef um er að ræða þjóðlendur þurfi að leita leyfis forsætisráðuneytis og Umhverfisstofnunar á friðlýstum svæðum.

Verslun og þjónusta í þéttbýli

Í Brautarholti er skilgreint svæði fyrir verslun og þjónustu, VP4. Þar er í dag gistiheimili með gistingu fyrir 16 gesti en gert ráð fyrir frekari uppbyggingu. Svæðið er um 2 ha að stærð og nýtingarhlutfall allt að 1,0 sem þýðir að heimilt er að byggja 20.000 m² á svæðinu.

Skipulagsstofnun bendir sveitarfélaginu á að fara yfir stefnu um svæði fyrir verslun og þjónustu í þéttbýlinu og setja fram skýra og raunhæfa stefnu um umfang uppbyggingar og yfirbragð byggðar á svæðunum.

Skýringaruppdrættir

Að mati Skipulagsstofnunar þarf að skýra betur tilurð og hlutverk skýringaruppdráttanna í viðauka. Skýringaruppdrættirnir eru upplýsandi en ef um er að ræða forsendur eða skýringar fyrir stefnumörkun ættu þeir e.t.v. betur heima í forsenduhlutanum. Sem dæmi má nefna skýringaruppdrátt nr. 9 sem er ekki samsvarandi sveitarfélagsuppdrætti hvað varðar verslunar- og þjónustusvæði fyrir ferðaþjónustu og gistingu.

Það gæti hins vegar verið gagnlegt að uppdráttur á bls. 17 í forsenduskýrslunni, sem sýnir þjóðlendar, væri hluti af greinargerðinni þar sem hann upplýsir um hvenær þörf er á að leita leyfis forsætisráðherra vegna skipulags og leyfisveitinga.

Ábendingar

- Yfirfara þarf tilvísanir á milli kafla, t.d. er í kafla 4.1.5 efnistaka á miðhálandinu ranglega vísað í kafla 2.2.9, þar sem ætti að standa 2.3.9.
- Bent er á að ný kerfisáætlun er fyrir tímabilið 2018-2027.
- Í kafla 4.4. í forsenduskýrslu er birtur listi yfir framkvæmdir sem falla undir 1. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum. Þar sem listinn er engan veginn tæmandi ætti að sleppa því að birta hann.

Skipulagsstofnun gerir ekki athugasemd við að skipulagstillagan verði auglýst skv. 31. gr. skipulagslaga, þegar tekið hefur verið tillit til ofangreindra athugasemda og ábendinga. Að öðrum kosti ber sveitarstjórn að birta athugasemdir Skipulagsstofnunar með tillögunni á auglýsingatíma. Í auglýsingu skipulagstillögunnar skal þá koma fram að tillagan liggi frammi ásamt athugasemdum Skipulagsstofnunar við hana.

Bent er að fyrirbyggjandi umsagnir eru rúmlega árgamlar og ný viðfangsefni hafa bæst við sem varða skipulagstillöguna og því tilefni til að leita umsagna að nýju. Taka þarf saman greinargerð um hvernig brugðist er við athugasemdum og ábendingum Skipulagsstofnunar og annarra umsagnar- eða samráðsaðila við tillöguna.


Hafdis Hafliðadóttir


Birna Björk Árnadóttir