

Samtök sunnlenskra sveitarfélaga - SASS
Austurvegi 56
800 Selfoss

Reykjavík, 23. febrúar 2023
UST202301-203/A.B.
10.04.01

Efni: Vinnslutillaga – Svæðisskipulag Suðurrhálendis 2022 - 2042

Vísað er til erindis svæðisskipulagsnefndar um svæðisskipulag Suðurrhálendis 2022-2042 er barst 16. janúar sl. þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um vinnslutillögu að svæðisskipulagi fyrir Suðurrhálendið.

Í greinargerð kemur fram að með svæðisskipulaginu vilja sveitarfélögin festa í sessi sameiginlega framtíðarsýn um grunnkerfi, umhverfi, nýtingu og samvinnu á svæðinu. Helstu markmið með svæðisskipulagsvinnunni eru að marka stefnu um verndun og nýtingu sem taki mið af sjálfbærri þróun og þolmörkum einstakra svæða, samræma stefnu sveitarfélaganna um helstu viðfangsefni þeirra sem tengjast grunnkerfum, umhverfi og nýtingu auðlinda Suðurrhálendis, marka stefnu um samfelldar landslagsheildir sem ber að vernda og þar sem byggingarheimildir eru takmarkaðar, styrkja landshlutann í heild gagnvart nýtingu auðlinda með sjálfbærum hætti og atvinnutækifærum þeim tengt, marka stefnu um loftslagsmál í samræmi við stefnumörkun stjórnvalda og heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Umhverfisstofnun telur svæðisskipulagið vel framsett og vill stofnunin benda á eftirfarandi atriði á þessu stigi.

Umhyggja fyrir náttúrunni

Í greinargerð í kaflanum *Umhyggja fyrir auðlindum* er fjallað um greiningu á verndarheildum, verndarsvæðum (þar með talið friðlýstum svæðum), vatni, og kyrrlátum svæðum. Umhverfisstofnun hvetur nefndina að skoða hvort liðirnir *Orka* og *Auðlind ferðaþjónustunnar* eigi jafnvel frekar við í kafla 5, þar sem fjallað er um ábyrga nýtingu.

Umhverfisstofnun telur þar af leiðandi vel við hæfi að kafla 4 nefnist *Umhyggja fyrir náttúrunni*.

Náttúruverndaráætlun

Í greinargerð segir að Umhverfisstofnun taki mið af áætlun svæðisskipulagsnefndar við gerð náttúruverndaráætlunar. Umhverfisstofnun telur þessa leið vera óljósa og því þyrfti að útskýra hana nánar í áframhaldandi vinnu, en hér getur verið að nefndin eigi við framkvæmdaáætlun um friðlýsingu og friðun. Umhverfisstofnun vill vekja athygli á hægt er að lesa sér til um þetta atriði í VI. kafla náttúruverndarlaga nr. 60/2013.

Friðun

Í greinargerð kemur fram að sveitarfélögin útfæri hvers konar friðun eigi við á verndarheildum í samvinnu við náttúruverndaryfirvöld í samræmi við lög um náttúruvernd. Umhverfisstofnun telur þetta ágætis leið. Umhverfisstofnun vill hvetja nefndina til að líta til kafla VI og VII í lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd varðandi

áframhaldandi vinnu verkefnisins. Auk þess er fjallað um *Ráðgjafarnefnd og fagrað náttúruuminjaskrár* í 15. gr. náttúruverndarlaga.

Óbyggð víðerni

Með 1. gr. laga nr. 43/2020 var gerð breyting á skilgreiningu hugtaksins óbyggð víðerni á þann veg að orðunum „að jafnaði“ var bætt framan við orðin „í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum [...]“. Skilgreiningin á hugtakinu óbyggð víðerni í 19. tölulið 5. gr. laga nr. 60/2013 er eftirleiðis svohljóðandi:

„Óbyggt víðerni: Svæði í óbyggðum sem er að jafnaði a.m.k. 25 km að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja og að jafnaði í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum.“

Friðlýst svæði - Skerðing víðerna

Í tillögunni kemur fram að áætlunin muni skerða víðerni á mannvirkjabeltum m.a. með uppbyggingu vega, sem liggja meðal annars um Friðlandið að Fjallabaki¹ og Kerlingarfjöll.² Umhverfisstofnun bendir á að bæði þessi svæði eru vernduð vegna óbyggða og víðerna.

Þar sem uppbyggður vegur með klæðningu mun gjörbylta upplifun gesta sem fara um svæðið hvetur Umhverfisstofnun nefndina til að líta til verndarmarkmiða verndarsvæðanna sem eru innan skipulagssvæðisins við áframhaldandi vinnu verkefnisins og mikilvægt er að tillagan gangi ekki gegn þeim markmiðum. Auk þess hefur verið unnin stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Friðlandið að Fjallabaki sem hægt er að líta til.³

Utan friðlýstra svæða

Í tillögunni eru lagðar fram tillögur og hugmyndir um mannvirkjabelti og svæði fyrir orkuvinnslu, stofnvegi og landsvegi sem liggja fyrir utan eða á jaðri friðlýstra svæða. Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að fjallað sé um í tillögunni hvort framkvæmdir utan friðlýstra svæða geti á einhvern hátt haft áhrif innan friðlýstu svæðanna. Skv. 54. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd segir að „*Ef starfsemi eða framkvæmdir utan friðlýsts svæðis, sem leyfisskyldar eru samkvæmt öðrum lögum, geta haft áhrif á verndargildi friðlýsta svæðisins skal taka mið af því við ákvörðun um veitingu leyfis. Leita skal umsagnar Umhverfisstofnunar áður en leyfi er veitt. Setja má skilyrði til að koma í veg fyrir skaða af starfseminni eða framkvæmdunum á hinu friðlýsta svæði.*“

Endurheimt

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að fjallað sé nánar um hvernig tillagan nær til endurheimtar vistkerfa, vistgerða og búsvæða, þá ekki einungis vegna raskana/áhrifa sem tillagan mun valda, heldur einnig vegna þegar raskaðra svæða.

¹ <https://ust.is/nattura/natturuverndarsvaedi/fridlyst-svaedi/sudurland/fridland-ad-fjallabaki/>

² <https://ust.is/nattura/natturuverndarsvaedi/fridlyst-svaedi/sudurland/kerlingarfjoll/>

³ <https://ust.is/nattura/natturuverndarsvaedi/fridlyst-svaedi/sudurland/fridland-ad-fjallabaki/stjornunar-og-verndaraetlun/>

Tillagan gerir ráð fyrir röskun á víðernum og því er mikilvægt að mati stofnunarinnar að tillagan fjalli um leiðir til endurheimtar þeirra.

Vegagerð

Þótt undarlegt kunni að virðast þá eru ófullkomnir vegir með litlu eða engu aðfluttu efni þess valdandi að ekki er farið inn á viðkomandi svæði fyrr en land er orðið nokkuð þurr sem í raun verður um líkt leyti og aurbleyta fer úr vegunum því sama efni er í slóðinni/veginum og landinu umhverfis. Ef gert er ráð fyrir að uppbyggðir vegir verði færir fimm til sex mánuði hvert ár má vera ljóst að unnt verði að komast inn á verndarsvæðin vor og haust þegar land er hvað viðkvæmast þegar frost er að fara úr jörðu á vorin og á haustin þegar votviðri eru algeng.

Umhverfisstofnun vill benda á að ófullkomnir vegir í óbyggðum hafa mjög mikið aðdráttarafl þegar íbúar stórborga eru annars vegar sem ef til vill hafa aldrei farið um malarveg eða keyrt yfir óbrúaðan læk. Ferðalög um slíka staði eru ævintýri þar sem upplifun þessa fólks er oft aðalatriði ferðar til Íslands. Okkur kann að virðast þessi „ævintýri“ frekar ómerkileg en þetta er það sem sóst er eftir og ekki skal gera lítið úr þessari upplifun. Því telur Umhverfisstofnun skjóta skökku við að ætla að eyða stórfé í að gera ferðir um þessi svæði nánast þau sömu og ferð erlendis um uppbyggða vegi með bundinni klæðningu þegar endurbætur núverandi slóða eru ódýrar og spilla ekki upplifun ferðamanna.

Umhverfisstofnun telur í tengslum við framsetningu mögulegra valkosta varðandi þessa vegi þá er óraunhæft að skipta uppbyggðum vegum í tvo flokka, annars vegar flokk C sem er vegur byggður samkvæmt kröfum Vegagerðarinnar og hins vegar flokk B sem talinn er vera létt útgáfa af fullburða vegi. Miðað við uppsöfnuð viðhaldsverkefni hjá Vegagerðinni er afar ólíklegt að hún muni á næstu árum hafa bolmagn til að dreifa framkvæmdafé eins og í umrædda vegagerð. Það er ólíklegt að Vegagerðin fari að leggja klæðningu á vegi með ófullkominn burð. Slíkar tilraunir voru gerðar á níunda áratug síðustu aldar og er ólíklegt að vilji standi til að fara aftur í slíka vegferð. Að öllum líkindum eru flokkar B og C í raun sama mannvirkið sem við lagningu mun kalla á þúsundir rúmmetra á hvern kílómetur af jarðefnum. Þetta verða því umfangsmiklar framkvæmdir, kostnaðarsamar bæði í fjármunum og umhverfisáhrifum innan verndarsvæða. Benda má á að þar sem sett eru ræsi í vegi af þessu tagi er nauðsynlegt að þjónusta vegina ef ekki til annars en að hreinsa krapa frá ræsum þannig að þau stíflist ekki og skemmdir verða á veginum.

Vissulega má bæta þá vegi sem fyrir eru þar sem oft er um hálfgerðar slóðir að ræða. Á vissum stöðum má annað hvort hækka slóðina í lágpunktum eða einfaldlega færa slóðina á nýjan stað og afmá þá gömlu og koma þannig í veg fyrir að ekið sé utan við slóðir til að forðast bleytur.

Námur

Í greinargerð segir varðandi vegi að efnistökusvæði skulu, eftir því sem hægt er, vera í nágrenni vegstæðis og ekki á svæðum sem hafa hátt verndargildi. Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að fjallað sé nánar um námur í áætluninni, en hún gerir ráð fyrir talsverðum framkvæmdum sem krefjast efnistöku. Umhverfisstofnun telur að mikil námuvinnsla vegna framkvæmda muni geta haft neikvæð áhrif á verndarsvæði.

Því telur Umhverfisstofnun að ef hugmyndir eru um miklar vegaf framkvæmdir á hálendinu og innan verndarsvæða sé nauðsynlegt að skoða hvaða möguleikar til efnistöku eru til staðar.

Landslagsgreining

Umhverfisstofnun telur landslagsgreininguna vera til fyrirmyndar, vel unna og framsetta. Í greinargerð (bls. 36) segir að dregnir eru upp flákar og þeir flokkaðir eftir flokkunarkerfi fyrir landslag á Íslandi sem aðlagð hafði verið Suðurhálendi, en stofnunin telur mikilvægt að útskýrt sé nánar hvernig flákarnir eru dregnir upp og fjallað sé um hverjir kostir og gallar greiningarinnar eru. Að mati stofnunarnar er helsti gallinn sá að flákarnir ná yfir stór svæði þar sem verið er að greina mjög ólíka þætti eins og vistgerðir, jarðminjar, landslag og vatnsstreymi.

Sömu flákar eru notaðir til að gera samanburð á hagsmunum orkuvinnslu og náttúruverndar á grunni landslagsgreininga á mynd 18 á bls. 59. Þar nær svæði C („Núverandi virkjanir og svæði þar sem orkuvinnsla er möguleg án mikilla hagsmunaárekstra og verndarhagsmunir eru litlir“) inn í Þjórsárver og auk þess umlykur það Kerlingarfjöll.

Þess ber að geta eins og kemur fram í greinargerð að kortin eru í kvarðanum 1:50.000 og á mynd 18 er grófur samanburður á hagsmunum orkuvinnslu og náttúruverndar á grunni landslagsgreiningar.

Umhverfisþættir, spurningar og viðmið

Í umhverfisskýrslu er lögð fram tafla 10 og telur Umhverfisstofnun hana ágæta, en það þyrfti að vinna hana nánar í framhaldinu. Umhverfisstofnun bendir á að matsspurningar um hávaða og loftgæði geta frekar fallið undir *Heilsa og öryggi*. Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að landslag/ásýnd og víðerni séu sitthvor umhverfisþátturinn. Undir *Samgöngur og fjarskipti* ætti að vera matsspurning um hvort að aukið aðgengi að hálendinu muni valda raski og álagi á verndarsvæði. Varðandi verndarsvæði ætti spurningin að vera hvernig stefnan hefur áhrif á núverandi verndarsvæði annars vegar og hins vegar hvort að stefnan hafi áhrif á möguleg framtíðarverndarsvæði. Undir *Orka eða Vatn* þyrfti að fjalla nánar um áhrif vatnsnýtingar vegna virkjana í tengslum við lög um stjórn vatnamála.

Úrgangur

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að sveitarfélögin tryggja móttöku og rétta meðhöndlun úrgangs úr ferðasalernum og geri ráð fyrir slíkri aðstöðu fyrir ferðamenn.

Orkuvinnsla

Hvað vatnsafl varðar hefur Umhverfisstofnun lagt áherslu á að nýta til fullnustu svæði sem þegar eru virkjuð í stað þess að fara inn á algerlega ný svæði til að reisa virkjanir. Því eigi að leggja áherslu á að fullnýta virkjað rennsli í neðri Þjórsá og stækkun eldri virkjana eins og Sigöldu- og Hrauneyjarvirkjun.

Varðandi vindorku hefur Umhverfisstofnun lagt áherslu á að þessum mannvirkjum verði valinn staður á núverandi orkuvinnslusvæðum. Í umsögnum hefur verið bent á að Hafið við Búrfell henti mjög vel undir slík mannvirki. Umhverfisstofnun telur að með því að benda á svæði þar sem unnt verði að reisa vindmyllur sé í raun eina leiðin til að stýra hvar

Þessi mannvirki verða reist en eins og vitað er eru nú þegar til athugunar hjá ýmsum aðilum möguleikar á að reisa milli 30 og 40 vindorkugarða víðsvegar á Íslandi.

Umhverfisstofnun hefur bent á að við Hafið væri unnt að koma fyrir fjölmörgum vindmyllum og gætu hugsanlega aðrir en Landsvirkjun fengið lóðir undir vindmyllur. Umhverfisstofnun vill benda á að vindmyllur á Hafinu munu vart hafa neikvæðari sjónræn áhrif umfram háspennulínur sem nú liggja til suðurs frá virkjunum ofar á svæðinu og línur frá Sultartanga til vesturs. Þessar línur standa mun hærra í landi og ef hófs verður gætt í stærð vindmylla á Hafinu er lítil ástæða til að ætla að þær beri háspennulínurnar ofurliði hvað sjónræn áhrif varðar.

Með því að skilgreina svæði þar sem heimilt verður að reisa vindmyllur er unnt að stýra betur umfangi mannvirkja og staðsetningu þannig að reynt verði að finna jafnvægi milli umfangs mannvirkja og arðsemi. Að mati Umhverfisstofnunar er þetta aðalatriði varðandi uppbyggingu vindmyllugarða.

Samvinna og samráð

Í greinargerð segir að samvinna sveitarfélaganna við Umhverfisstofnun og þjóðgarðana verði eflað varðandi skipulag og uppbyggingu innviða og nýtingu þeirra tækifæra sem svæðin gefa. Umhverfisstofnun tekur undir að mikilvægt sé að efla samvinnu milli sveitarfélaganna og Umhverfisstofnunar varðandi skipulagsgerð og framkvæmdir á hálendinu og þá sérstaklega innan friðlýstra svæða. Umhverfisstofnun hefur verið í samstarfi við sveitarfélögin ekki einungis varðandi skipulag og uppbyggingu heldur einnig varðandi þau verkefni sem eru á ábyrgð stofnunarinnar við gerð friðlýsingar og stjórnunar- og verndaráætlana.

Umhverfisstofnun telur að þar sem mannvirkjagerð og jarðrask og hvers konar breytingar á landi eru háðar leyfi Umhverfisstofnunar sé nauðsynlegt að samvinna verði við stofnunina um gerð svæðisskipulagsins að því er tekur til friðlýstra svæða.

Virðingarfyllst,

Axel Benediktsson
sérfræðingur

Agnes Þorkelsdóttir
sérfræðingur