SVEITARFÉLAGIÐ
ÖLFUS
Ráðhúsi Ölfuss · Hafnarbergi 1
815 Þorlákshöfn
Sími 480 3800 · Fax 480 3801
Kt. 420369-7009 · Vsk.nr. 9661

Skipulagsstofnun

Laugavegi 166

150 Reykjavík.

Þorlákshöfn, 19. nóvember 2012.

Landsskipulagsstefna 2013-2024, umsögn.

Landsskipulagsstefna tekur á m.a.:

1. Stefna um skipulagsmál á miðhálendi Íslands.
2. Verndun náttúru, landslags og menningarminja.
3. Orkunýting og orkuflutningur.
4. Samgöngur, ferðaþjónusta og almannaréttur.
5. Beitarmál og landgræðsla.
6. Stefna um búsetumynstur og dreifingu byggðar.
7. Uppbygging og verndun.
8. Samgöngur, veitukerfi, nærþjónusta og vinnusókn.
9. Landbúnaður, menningarlandslag og ásýnd lands.
10. Stefna um skipulag á haf- og strandsvæðum.
11. Stjórnsýsla og skipulag á haf- og strandsvæðum.

Markmið landsskipulagsstefnu er að setja fram leiðarljós um nýtingu lands og gæða sem tryggir heildarhagsmuni við gerð skipulagsáætlana og stuðlar að sjálfbærri þróun og skilvirkri áætlanagerð.

Landsskipulagsstefna er ætlað að stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga um landnotkun og nýtingu lands.

Landsskipulagsstefna getur falið í sér tillögur um tilteknar breytingar á áætlunum í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun, komi í ljós við gerð landsskipulagsstefnu að verulegt ósamræmi sé milli fyrirliggjandi áætlana.

Skipulagsstofnun auglýsti tillögu að Landsskipulagsstefnu 2013 – 2024 þann 25. september síðastliðinn, og er frestur til að gera athugasemdir við tillöguna til 20. nóvember.

1. Gerð landsskipulagsstefnu

Landsskipulagsstefna er í raun verndaráætlun, enda er það beinlínis sagt að það gangi lengra en gildandi náttúruverndaráætlun og náttúruminjaskrá. Allir þættir á hálendi Íslands

skulu fyrst og fremst metnir út frá verndargildi en minna er lagt upp úr sjálfbærri nýtingu auðlinda. Út frá friðlýsingarsjónarmiðum þá nær landsskipulagsstefnan ágætlega tilgangi sínum.

Nær öll sveitarfélög á Íslandi hafa staðfest aðalskipulag sem fengið hafa lögformlega ferla. Þar er sett fram stefna sveitarfélagsins, á viðkomandi stað, sem íbúafundir hafa tekið þátt í að móta.

Í tillögunni kemur víða fram að sveitarfélög skuli útfæra stefnuna í sínu aðalskipulagi. Á bls. 9 kemur fram að skv. skiplagslögum og reglugerð skuli landsskipulag fela *„í sér stefnu ríkisins í skipulagsmálum og almenn sjónarmið til leiðbeiningar við skipulagsgerð sveitarfélaga"*. Þá kemur fram að *„Sveitarfélög skulu taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð svæðis- og aðalskipulagsáætlana eða breytinga á þeim eftir því sem við á, samræma þær landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykkt hennar"*. Ef ekki skal *„... gera rökstudda grein fyrir því... "*

„Skipulagsstofnun fylgist með framfylgd landsskipulagsstefnu við afgreiðslu aðalskipulags" (bls. 27).

Það má með nokkurri ábyrgð halda því fram að það sé í andstöðu við stefnu um sjálfbæra nýtingu auðlinda og jafnvel einnig stefnu um sjálfbæra þróun, sem og alþjóðleg markmið, að hafna því að sjálfbær landnýting og starfsemi skuli stunduð inn á hálendi landsins, s.s. á sviði orkunýtingar, orkuflutninga og samgangna.

Þá vantar inn skilgreiningu og rökfærslu fyrir því hvaða ósamþykktu stefnumiða skuli taka tillit til og hverra ekki, þar sem þetta landsskipulag tekur stundum tillit til slíkra stefnumiða og stundum ekki. Ætla má að alltaf sé eðlilegast að taka tillit til staðfestrar stefnu sem fyrir liggur, nema það sé sérstaklega tekið fram að gengið verði gegn gildandi stefnu, líkt og gert er varðandi verndun, þar sem ... *„gengið er lengra en gert er í náttúruverndaráætlun fyrir árin 2009-2013 og náttúruminjaskrá" (bls. 25).*

„Sveitarfélög efni til samstarfs á vettvangi landhlutasamtaka, í samstarfi við ... um að marka stefnu um verndun verndarheilda ... Ákvæðin taki til aðgengis, gæðastigs, uppbyggingar þjónustu og annarra framkvæmda ..." (bls. 26). Hér er lagt til að landshlutasamtök annist stefnumörkun varðandi skipulagsmál, burtséð frá því hvað þau eiga sameiginlegt. Mörg sveitarfélög innan landshlutasamtaka eiga ekki land inn á hálendið, eiga þau að hafa aðkomu að þessu samráðsferli? Sveitarfélög fara með skipulagsvaldið, a.m.k. enn sem komið er. Landfræðileg afmörkun innan hálendissvæða fer ekki eftir landfræðilegri afmörkun landshlutasamtakanna. Eðlilegt er að sveitarfélög, sem hafa sameiginlegra hagsmuna að gæta taki sig saman um svona stefnumörkun, fremur en landshlutasamtök.

Hér á eftir er fjallað stuttlega um nokkur efnisatriði fyrirliggjandi tillögu að landsskipulagi, þar sem fjallað er um hvern kafla fyrir sig.

2.1. Stefna um skipulagsmál á miðhálendi Íslands

2.1.2 Verndun náttúru, landslags og menningarminja

Helstu efnisþættir eru þessir:

a. Skilgreina skal víðerni í aðalskipulagi skv. náttúruverndarlögum og þau verði ekki skert frá því umfangi sem þau eru við gildistöku Landsskipulags. Leitast við að endurheimta víðerni.

b. Stofnaðir verði fólkvangar og/eða hverfisvernd í góðu samstarfi við sveitarfélögin þar sem landshlutasamtökin verði samstarfsvettvangur.

Athugasemdir:

- Gert er ráð fyrir mannvirkjabeltum í landsskipulagi. Nokkuð óljóst er hvað átt er við með því hugtaki. Í svæðisskipulagi miðhálendis var þetta hugtak notað og skilgreint .
- Ef gert er ráð fyrir sérstökum „mannvirkjabeltum" á hálendinu er eðlilegt er að gera ráð fyrir „mannvirkjabeltum" með stærstu núverandi flutningsmannvirkjum raforku á hálendinu, þ.e. Byggðalínu frá Hrauneyjum austur í Skaftártungu og Sultartangalínu, frá Sultartanga vestur í Hvalfjörð. Í landsskipulagi eru engin bein tilvísun í að þessar línur verði teknar niður.
- *„ leitast verði við að endurheimta víðerni ... skv. skilgreiningu náttúruverndarlaga"* gerir væntanlega ráð fyrir að leitast skuli við að afmá þau mannvirki sem nú er talin skerða víðerni. Hvergi er þó vikið beint að því í tillögunni hvar eða hvað skuli afmáð.
- Fram kemur í forsendum að orkunýtingarflokki *(kafli 2.1.3, bl. 28)* að *„... þeir virkjunarkostir sem eru í biðflokki ... samræmast því stefnu landsskipulagsstefnu um verndarheildir"*. Fram kemur *(bls. 26)* að *„Aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaganna geri ráð fyrir víðerni ... innan verndarheildanna þriggja verði ekki skert frá því umfangi sem það er við gildistöku landsskipulagsstefnu"*. Þegar þetta er lesið saman má skilja það sem svo að öll virkjanaáform sem lenda í biðflokki skuli verða innan verndarheilda landsskipulagsstefnu og þá innan skilgreindra víðerna, nema þau lendi fyrir tilviljun innan svokallaðra „mannvirkjabelta" t.d. vegna nálægðar við Sprengisandsveg. Það er með öllu óásættanlegt að reynt skuli að koma öllum virkjunarkostum inn á skilgreindar verndarheildir þótt kostirnir lendi tímabundið í svonefndum biðflokki enda þekkja sveitarfélög við hálendisjaðarinn vel þá píslargöngu sem ganga þarf þegar breyta þurfti svæðisskipulagi Miðhálendis vegna einhvers skálasvæðis – í sumum tilfellum gáfust þau upp á því.

2.1.3 Orkunýting og orkuflutningur

Þessi liður fjallar eingöngu um miðhálendi Íslands. Utan miðhálendisins eru virkjanasvæði innan Sveitarfélagsins Ölfuss sem skilgreind eru í rammaáætlun.

Helstu efnisþættir eru þessir:

a. Þingályktunartillaga Alþingis um vernd og orkunýtingu er lögð til grundvallar en ekki tillaga að Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma sem verkefnastjórn um rammaáætlun lagði til.
b. Virkjunarkostir í nýtingarflokki skerða ekki verndarheildir, þar sem nær allir virkjunarkostir á hálendinu *(aðeins Blönduveita er undanskilin)* hafa verið skilgreindir í biðflokki eða verndarflokki.
c. Skv. tillögunni er ekki gert ráð fyrir að heimilt sé að veita virkjanaleyfi fyrir virkjanakosti í biðflokki og því sé hægt að skilgreina þau svæði sem þeir kostir nái til sem verndarheildir.
d. Í umhverfisskýrslu með landskipulagi kemur fram að uppbygging flutningskerfis raforku yfir hálendið hafi umtalsverð neikvæð áhrif á landslag og ímynd hálendisins.
e. Mörkuð verði stefna um styrkingu raforkukerfisins þegar tenging þvert yfir hálendið hefur verið borin saman við hringtenginu á láglendi.

Athugasemdir:

- <u>Tillagan er grundvölluð á þingsályktunartillögu sem hefur ekki hlotið samþykki Alþingis þegar hún er auglýst.</u> Auglýst tillaga er í veigamiklum atriðum frábrugðin Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma, einkum hvað varðar flokkun

virkjunarkosta þar sem allmargir kostir hafa verið færðir í biðflokk. **Eðlilegra væri að taka mið af gildandi skipulagsáætlunum sveitarfélaga sem hafa verið staðfestar af ráðherra, sumar mjög nýlega.**

- Samhliða því er sagt að Kerfisáætlun Landnets *„ ... er ekki staðfest af stjórnvöldum og því er ekki hægt að taka þá stefnu með beinum hætti inn í landsskipulagsstefnu" (bls. 27).*
- Ekki er skilgreint mannvirkjabelti meðfram Byggðalínu, úr Skaftártungu um Fjallabak nyrðra að Hrauneyjum né heldur meðfram Sultartangalínu, sem liggur frá Sultartanga yfir afrétti Árnesinga vestur í Hvalfjörð. Ekki er heldur sagt að umræddar línur skuli aflagðar eða lagðar í jörð. Raflínur hafa alltaf sjónræn áhrif. Ef mannvirkjabelti eru yfirhöfuð skilgreind er rétt að hafa þau þar sem mannvirki eru, nema skýrt komi fram að þau mannvirki skulu hverfa á skipulagstímabilinu. Hægt er að gera ráð fyrir að ekki skuli aukið við mannvirki eða eitthvað þess háttar, sé vilji til þess.
- Óeðlilegt er að afskrifa virkjanakosti í biðflokki með því að skilgreina hugsanleg framkvæmdasvæði í þeim flokki sem verndarsvæði (þ.e. innan verndarheilda). Í byggð eru ýmsar virkjanir í biðflokki auðkenndar sem iðnaðarsvæði í aðalskipulagi sveitarfélaga á meðan ekki hefur verið tekin ákvörðun um hvort þær komi til framkvæmda.
- Út frá öryggisþáttum vegna eldgosa, og jarðskjálfta, er mikilvægt að tekið sé tilliti til þess þegar uppbygging dreifikerfis fyrir rafmagn er sett fram í landsskipulagsstefnu. Þéttbýlasti byggðakjarninn er á suðvesturhorni landsins. Skoða þarf því leiðir raflína og skilgreina mannvirkjabelti samhliða þeim, að suðvesturhorni landsins.

2.1.4 Samgöngur, ferðaþjónusta og almannaréttur

Helstu efnisþættir eru þessir:

a. Megináhersla á Kjalveg og Sprengisandsleið en einnig á Kaldadal og Fjallabak nyrðra. Stefnt er að því að vegir verði góðir sumarvegir.
b. Vegir sem eru samþykktir í verkefni Umhverfisráðuneytisins *„Ávalt á vegi"* verði festir í nýrri reglugerð og aðalskipulagi sveitarfélaga.
c. Gætt verði jafnræðis milli mismunandi ferðamáta; akandi, ríðandi, gangandi og *„leitast við að stuðla að notkun sjálfbærra samgangna svo sem með almenningssamgöngum og samræmdri merkingu ferðaleiða hjólreiðafólks" (bls. 32).*
d. Stefna Svæðisskipulags um miðstöðvar, skálasvæði og fjallasel verði óbreytt frá Svæðisskipulagi miðhálendis. Svæðum verði ekki fjölgað né svæði færð upp um flokk. Að öðru leyti verði gert ráð fyrir meginþjónustu við jaðar miðhálendis.
e. Sveitarfélög efni til samstarfs á vettvangi landshlutasamtaka með Skipulagsstofnun um stefnu í ferðamennsku, að frumkvæði fjölmennasta sveitarfélagsins í viðkomandi landshluta.
f. Stefna um ferðamennsku verði síðan útfærð nánar við næstu endurskoðun Landsskipulags.

Athugasemdir:

- Mikilvægt er að Kaldadalsvegur sé vel skilgreindur í landsskipulagsstefnunni, sem einn að helstu tengivegur milli Suðurlands og Vesturlands. Með uppbyggingu hafnar í Þorlákshöfn, sem stórskipahöfn, verða flutningsleiðir frá Suðurlandi til Vesturlands um Kaldadal og til Norðurlands um Kjalveg. Uppbygging þessara vega mun einnig styrkja ferðaþjónustuna. Huga þarf að mannvirkjabelti við hlið þessara vega fyrir þjónustu.
- Endurskoða þarf nánar stefnu varðandi staðsetningu skála/skálasvæða og tryggja sem best að hægt sé að sinna eftirliti, öryggismálum og þjónustu við ferðafólk. Eftir

sem áður getur meginuppbygging þjónustu verið á mörkum hálendis og byggðar, sé vilji til þess.

- Samstarf á grundvelli landshlutasamtaka kann að vera æskilegt en þar sem skipulagsvaldið er hjá sveitarfélögum er eðlilegast að sveitarfélög taki sig saman um skipulag samliggjandi svæða eins og heimilt er skv. 21. gr. Skipulagslaga.

2.1.5 Beitarmál og Landgræðsla

Helstu efnisþættir eru þessir:

a. Sett verði ákvæði um beitarnýtingu inn í aðalskipulag í samráði við bændur.
b. Skilgreina ber landgræðslusvæði í aðalskipulagi.

Athugasemdir:

- Landgræðslusvæði, sem ekki eru friðuð með sérstökum samningum og afmörkun eru fjölmörg, bæði á miðhálendinu og einnig í byggð. Þá er í sumum tilfellum uppgræðsla á svæðunum samhliða takmarkaðri beit. Almennt ætti að vísa þessum málum beint til sveitarfélaganna og Landgræðslunnar.

2.2. Stefna um búsetumynstur og dreifing byggðar

2.2.2. Uppbygging og verndun

Helstu efnisþættir eru þessir:

a. Í aðalskipulagi verði verndargildi lands metið.
b. Í Ask verði sérstaklega hugað að aðgengi íbúa að opnum svæðum og náttúru, í sínu daglega umhverfi.
c. Í Ask verði hugað að staðháttum fremur en að tryggja ákveðinn kvóta húsa á jörðum.
d. Í Ask skuli marka stefnu um að þétta byggð og hafa sem stysta vegalengd milli heimilis, vinnustaða og skóla.
e. Að ný íbúðabyggð verði almennt komið fyrir innan núverandi þéttbýlis eða í þéttu og samfelldu framhaldi af byggð sem fyrir er.
f. Að fjölgun íbúða utan þéttbýlis verði fyrst og fremst í tengslum við búrekstur eða aðra atvinnustarfsemi í dreifbýli.
g. Frístundahús verði á afmörkuðum svæðum, falli vel að landslagi og taki mið af verndargildi svæðisins.

Athugasemdir:

- Nú þegar er land metið í aðalskipulagi er m.a. lagt mat á byggðarhluta og óbyggt land, landbúnaðarland o.fl. Námkvæm greining og kortlagning lands er kostnaðarsöm og óljóst hverju það skilar inn í aðalskipulagsvinnu miðað við þann mælikvarða sem það er unnið í.
- Nú þegar er sérstaklega hugað að staðháttum m.a. með ákvæðum um að leitast verði við að byggja þannig að veitur nýtist sem best. Að öðru leyti er kostnaður landeiganda hvati til að byggja nálægt veituleiðum og þá oftast annarri byggð.
- Mjög erfitt er að „ ... *stytta vegalengdir milli heimilis, vinnustaða og nærþjónustu*" þar sem atvinnufrelsi er í landinu auk þess sem oft þarf að sækja ýmsa sérhæfðari þjónustu s.s. tónlistarskóla og íþróttir annað en í kjarna minni sveitarfélaga. Það sama gildir um stærstu sveitarfélögin þar sem þjónusta er oft dreifð og tímafrekar og jafnvel einnig langar ferðir eru milli vinnustaða, skóla og þjónustu. Þá má ætla að í dreifbýlum sveitarfélögum fari oft á tíðum minni tími í ferðir til og frá vinnu/þjónustu en á höfuðborgarsvæðinu.

- Stefna Sveitarfélagsins Ölfuss er að heimila byggð utan þéttbýlis, þar sem aðstæður eru til þess og er sú stefna sett fram í staðfestu aðalskipulagi, enda skipulagsvaldið hjá sveitarfélögum.
- Fjölmörg heimili í dreifbýli þar sem landbúnaður er stundaður er einnig stunduð vinna af bæ samhliða árið um kring eða á ákveðnum tímum ársins.
- Mikilvægt er að huga að uppbyggingu, við hinar dreifðu byggðir, hjá hinu opinbera á nærþjónustu vegna búsetumynsturs, eins og heilsugæslu, sjúkrahús, flugvellir, þjónusta við aldraða og lögregluumdæmi. Það má lesa það úr landsskipulagsstefnunni, að áhyggjur sé við offjölgun í hinum dreifðu byggðum. Fram hefur komið hjá sveitarstjórnarfólki að hluti af blómlegri byggð, sé hin dreifða byggð sem gerir áhugavert að búa í sveitarfélaginu, kallar á hugmyndarauki og eykur atvinnutækifæri, s.s. í ferðaþjónustu.

2.2.3 Samgöngur, veitukerfi, nærþjónusta og vinnusókn

Helstu efnisþættir eru þessir:

a. Blanda saman atvinnustarfsemi, verslun og þjónustu og tengja hana íbúðarbyggð
b. Tryggja að skipulag almenningssamgangna verði hluti aðalskipulags m.a. á milli þéttbýlisstaða
c. Stuðla að heilsuvænum ferðamáta eins og göngu/hjólreiðum.

Athugsemdir:

- Í forsendum kemur „... *fram að dreifð byggð hefur í för með sér umfangsmeira grunnkerfi, s.s. lengri akstursleiðir og lengri lagnaleiðir og þar með hærri kostnað á hverja íbúð í viðhaldi og rekstri en í samfelldri byggð*". Sé vilji til að fara áfram með þessa röksemdafærslu er æskilegt að landsmenn búi í fáum, stórum fjölbýlishúsum. E.t.v. vantar inn í Landsskipulag að marka stefnu um lífsgæði og hvað íbúar kjósa að telja til lífsgæða.
- Nú þegar greiða íbúar í dreifbýli hærra gjald fyrir ýmsa þjónustu, má þar m.a. benda á gjaldskrár veitna. Fjölgun í dreifbýli gerir það að verkum að fleiri notendur standa undir rekstri dreifikerfisins og því auðveldara að kalla eftir að hún verði bætt.
- Dreifikerfi eru nú þegar fyrir hendi og munu verða áfram nauðsynleg til að koma orku, farartækjum, vatni og fjarskiptum á milli þéttbýlisstaða, þ.m.t. á suðvesturhorninu.
- Nú þegar eru ákvæði hjá mörgum sveitarfélögum um að stefnt skuli að því að ný byggð nýti sem best þau veitukerfi sem fyrir hendi er.

2.2.4. Landbúnaður, menningarlandslag og ásýnd lands

Helstu efnisþættir:

a. Vernda ber land sem er verðmætt til fæðuframleiðslu
b. Skipulagsstofnun, í samvinnu við stofnanir landbúnaðarins gera leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands og greiningu landslags.
c. Verðmætt landbúnaðarland verður ekki tekið úr landbúnaðarnotkun nema brýna nauðsyn beri til.

Athugasemdir:

- Allt gróið land hentar að einhverju leyti til fæðuframleiðslu, annað hvort til ræktunar eða beitar. Rétt er að horfa fremur til lands sem hentar til akuryrkju.
- Æskilegt er að hægt sé að grófflokka landbúnaðarland eins og annað land, enda þurfi ekki af fara í kostnaðarsamar greiningar eða kortlagningu sem óljóst er hverju skilar inn í stefnumörkun svæða.

- Í Sveitarfélaginu Ölfusi hefur landbúnaður á jörðum minnkað mikið. Jarðir eru nú meira nýttar til ferðaþjónustu og uppbyggingar á heilsárshúsum.

2.3. Stefna um skipulag á haf- og strandsvæðum

2.3.2 Stjórnsýsla og skipulag á haf – og strandsvæðum

Helstu efnisþættir:

a. Skýra ábyrgð og stjórnsýslu á haf- og strandsvæðum
b. Útfæra betur áherslur utan netlaga í samstarfi við sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila.
c. Sveitarfélög útfæri í aðalskipulagi stefnu landsskipulags innan netlaga.

Athugasemdir:

- Nauðsynlegt er að horfa til að skipulagsvald sveitarfélaga nái lengra en til netlaga, sem er um 7m dýpt miðað við stórstraumsfjöru, skv. Jónsbók. Margar bryggjur ná lengra út en það.
- Veiðarfæratilskipun frá árinu 1849 nær út til 115m frá stórstraumsborði er einnig stutt, þar sem nú þegar er sókn í atvinnustarfsemi utan þess og hafnir ná jafnvel út fyrir það.
- Æskilegt er að fjörðum og þrengri flóum nái skipulagsvald sveitarfélaga saman svo ekki verði um lítil afmörkuð svæði að ræða sem lúti öðrum reglum.
- Það er æskilegt að sveitarfélög samræmi stefnu sína á „samliggjandi" hafsvæðum, ekki síður en á hálendissvæðum landsins.

Afgreidd á fundi skipulags-, byggingar- og umhverfisnefndar 20. nóvember 2012.

Virðingarfyllst,

f.h. Sveitarfélagsins Ölfuss

Sigurður Jónsson, skipulags- og byggingarfulltrúi.