

13. febrúar 2015

Skipulagsstofnun
Laugavegi 166
105 Reykjavík

EFNI: Umsögn um tillögu til kynningar á landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér tillögu Skipulagsstofnunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026. Hér á eftir fara athugasemdir samtakanna við framkomna stefnutillögu, en samtökin fjalla eingöngu um skipulag á miðhálandi Íslands. Verndun miðhálandisins 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 tillöguna vantar skýra verndarstefnu fyrir miðhálandi Íslands

1. Náttúruverndar- og útivistarsamtök á Íslandi hafa mótað skýra sýn um vernd miðhálandisins sem einnar samfelldrar heildar, þar sem ekki rúmast frekari stórf framkvæmdir í orkumálum eða vegagerð. Samstarf Landverndar við ferða- og útivistarfélag¹ um verkefnið Hálandið – hjarta landsins kveður á um „að vinna að vernd hálandis Íslands þannig að náttúru þess verði ekki raskað frekar af mannavöldum. Félögin leggjast gegn allri stórfelldri mannvirkjagerð og áníðslu á hálandinu, svo sem uppbyggðum vegum, hótélum, umferð umfram þolmörk svæða, ofbeit, háspennulínur, borplönur og virkjunum og telja að slík mannvirki eigi ekki heima á hálandi Íslands“. Í samstarfslýsingunni er kveðið á um að sérstaklega verði gætt að vernd óraskaðra svæða og víðerna. Jafnframt hafa Landvernd og Náttúruverndarsamtök Íslands lengi haft á stefnu sinni að stofna þjóðgarð á miðhálandinu öllu, sem lyti alþjóðlegum verndarviðmiðunum. Samtökin tvö hafa hafið samstarf um vernd miðhálandisins sem einnar heildar. Í viðhorfskönnun Capacent frá október 2011 kom fram að 56% aðspurðra væri hlynntur þjóðgarði á miðhálandinu og naut hugmyndin stuðnings í öllum stjórn mála flokkum. Landvernd telur afar brýnt að landsskipulagsstefna kveði á um skýra vernd miðhálandisins sem einnar heildar. Það er einnig í samræmi við niðurstöður fyrri stiga vinnu við gerð stefnunnar, eins og kynnt var á samráðsfundi 15. ágúst 2014 og rætt verður nánar hér að neðan.

¹ Eftirtalin samtök undirrituðu samstarfsyfirlýsingu um verkefni Landverndar, *Hálandið – hjarta landsins* þann 4. apríl 2014: Ferðafélag Íslands, Ferðaklúbburinn 4x4, Ferðafélagið Útivist og SAMÚT, Samtök útivistarfélaga.

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 (yfirkmið) og undirkmið sem fela í sér:

- „[standa] verði vörð[...] um náttúru og landslag“ (yfirkmið / leiðarljós, bls. 9),
- „Viðhald[a] verði sérkennum og náttúrugæðum“ (undirkmið 1.1. bls 10),
- „...gætt verði að því að óbyggðaupplifun skerðist sem minnst“ (undirkmið 1.2. bls. 11),
- „Mannvirki og umferð hafi lágmarksáhrif á víðerni og óbyggðaupplifun“ (undirkmið 1.3. bls. 12),
- „Orkulindir...verði nýttar með sjálfbærni og umhverfisvernd að leiðarljósi“ (undirkmið 1.4., bls. 13)

eru þó ekki nægilega sterk til að tryggja vernd miðhálandisins sem einnar heildar, og sum þeirra eru hreinlega gagnstæð vernd þess (t.d. 1.4). Faghópur Skipulagsstofnunar sem greindi valkosti fyrir miðhálandið og vann umhverfismat fyrir þá, kynnti niðurstöður vinnu sinnar á opnum samráðsfundi 15. ágúst 2014. Umræða í hópi um miðhálandismál endurspeglar vilja þátttakenda til að settur yrði fram valkostur sem gengi lengra í verndarátt. Stjórn Landverndar hvarf að ekki hafi verið tekið tillit til þeirra skoðana. Sá kostur sem gekk lengst í verndarátt, s.k. valkostur A, var þó 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. engar frekari stórvirkjanir, uppbyggðar vegir eða raforkuflutningsmannvirki. Orðalag markmiða stefnutillögunnar eru því að mati Landverndar alltof veik og það vekur furðu í ljósi fyrri stiga þeirrar vinnu sem farið hefur fram og þess að í stefnunni má greina vilja til verndunar, sbr orðalag tilvitnana í markmið hér að ofan („standa vörð um“, „viðhalda sérkennum“, að óbyggðaupplifun skerðist sem minnst“ o.s.frv.). Að mati Landverndar nær þetta veika orðalag ekki utan um það að vernda miðhálandið sem eina heild án frekari stórfarmkvæmda, en sá valkostur kom klárlega langbest út úr umhverfismati faghóps. Tillaga að landsskipulagsstefnu endurspeglar ekki nægjanlega sérstöðu, verðmæti og verndarkröfu fyrir miðhálandið, sem mikilvæg er fyrir eiginildi náttúrunnar, ferðaþjónustu og útivist, og því þarf að mati Landverndar að skerpa á markmiðssetningunni. Það skal tekið fram að vernd hálandisins sem einnar heildar þarf ekki að þýða stranga friðun alls staðar eða bann við hefðbundinni nýtingu (sbr. Vatnajökulspjóðgarður).

3. Yfirkmið þarf að orða þannig að það feli í sér skýra og sterka verndarstefnu, sbr. umræða hér að ofan. Tillaga Landverndar er því að breyta yfirkmiði (leiðarljósi) úr:

„Staðinn verði vörður um náttúru og landslag miðhálandisins vegna náttúruverndargildis og mikilvægis fyrir ferðaþjónustu og útivist. Uppbygging innviða á miðhálandinu taki mið af sérstöðu þess.“

í:

„Miðhálandið verði ein verndarheild Staðinn verði vörður um náttúru og landslag miðhálandisins vegna ótvíræðs náttúruverndargildis og mikilvægis fyrir ferðaþjónustu og útivist. Uppbygging innviða verði takmörkuð og nýting orkulinda og orkuflutningur utan þess. [undirstrikanir merkja viðbætur Landverndar og yfirstrikanir tillögur til brottfalls texta]

Landvernd telur mikilvægt að greina á milli annarsvegar „uppbyggingar innviða“ sem væntanlega á fyrst og fremst við um uppbyggingu ferðamannastaða og samgöngur og hinsvegar frekari „nýtingar orkulinda og orkuflutning“. Hið síðarnefnda á að mati Landverndar ekki að ráðast í inn á miðhálandinu. 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 við á hálandinu. Þetta gildir sérstaklega þar sem aukin uppbygging myndi skerða víðerni, ásýnd náttúrulegra svæða, eða upplifun af lítt snortinni og ómanngerðri náttúru.

4. Í ljósi áherslu Landverndar á að vernda miðhálandið og yfirmarkmiðs tillögunnar um að „*Staðinn verði vörður um náttúru og landslag miðhálandisins vegna mikilvægis fyrir ferðabjónustu og útivist*“, þá ætti stefnan 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 landslags.
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, en vissulega fylgja því áskoranir að skilgreina slíka markalínu. Landvernd tekur 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 ferðabjónustufyrirtæki sem hafa arðsemi að leiðarljósi eru.

B. Undirmarkmið og leiðir eru í andstöðu hver við önnur og í ósamræmi við yfirmarkmið

7. Markmið um víðerni og náttúrugæði (1.1) leggja áherslu á verndun víðerna, landslagsheilda o.s.frv. Markmið um ferðabjónustu (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 yfirmarkmið. Markmið um samgöngur (1.3) leggja áherslu á lágmarksáhrif á víðerni og óbyggðaupplifun, sem einnig samræmist yfirmarkmiði og markmiðum um víðerni og ferðabjónustu, en leiðirnar sem lagðar eru til fela í raun í sér enga breytingu frá 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 ásýnd, neikvæð áhrif á víðerni og náttúrugæði (sem stríðir gegn markmiði 1.1; sjá líka umfjöllun um víðerni og skilgreiningu þeirra hér að neðan), skerða hljóðvist og manngera umhverfi og náttúru og þar með óbyggðaupplifun (sem stríðir gegn markmiðum 1.2 og 1.3). Hætt er við því að þetta myndi greiða götu láglandsvæðingar miðhálandisins svo sem með veitingarekstri, gístiaðstöðu og bensínstöðvum.

8. Það að hafa markmið um nýtingu (nýrra) orkulinda gengur augljóslega gegn yfirmarkmiði og undirmarkmiðum 1.1 og 1.2 . Sama gildir um raforkuflutning á svæðinu.
9. Ósamræmi er á milli þeirra skorða sem settar eru á uppbyggingu í ferðapjónustu og í nýtingu orkulinda og felast í þeim leiðum sem settar eru fram í stefnutillögunni. Þannig skal takmarka uppbyggingu ferðamannaáðstöðu á miðhálandinu og leggja megináherslu á jaðarsvæði þess (1.2.1). Þetta er m.a. gert til að lágmarka áhrif á víðerni, landslag og náttúru og varðveita upplifunargildi þess að fara inn í óbyggðir fjarri manngerðu umhverfi. Landvernd tekur undir þetta. Þegar kemur að nýtingu orkulinda eru engar slíkar takmarkanir settar fram. Það er í samræmi við yfirmarkmið og markmið um víðerni og ferðapjónustu 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 náttúrufari eða upplifun, eða samspili þessara tveggja þátta. Náttúrufar á miðhálandinu er að langmestu leyti án mannvirkja og inngripa mannsins, þó að þar gæti vissulega landeyðingar á sumum svæðum sem rekja má að hluta til athafna manna. 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 því hér er um að ræða stærsta óbyggða svæði í Evrópu. Nokkuð hefur verið gengið á þessi víðernisgæði á síðustu áratugum. 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 háspennulínum og veglagningu hafa þar langmest áhrif⁵ og eru að stórum hluta óafturkræf inngríp. Einnig 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, og þannig úr garði gerðir að unnt er að fjarlægja þá eða ummerki um þá án mikillar fyrirhafnar. Stór 220kV háspennulína sem þverar miðhálandið úr suðri til norðurs myndi t.d. hafa afgerandi neikvæð áhrif á víðerni miðhálandisins og hálandið sem víðerni sem

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. Því getur þingsályktun um vernd og orkunýtingu landsvæða verið í fullkomnu ósamræmi við yfirmarkmið landsskipulagsstefnu. Það breytir þó ekki mikilvægi þess að landsskipulagsstefna sé skýr verndarstefna fyrir miðhálandið og frekari nýting orkulinda gengur gegn því og gegn þeirri stefnutillögu sem hér er sett fram.

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 hægt 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.“ [Lundirstríkanir 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.

slíkt eða óbyggðir. Vegakerfið er frumstætt og sú staðreynd er mikilvægur þáttur í viðhaldi og verndun víðerniseinkenna því það leiðir í sjálfu sér til verulegra takmarkana á umferð vélknúinna farartækja um hálendið. Þetta myndi gjörbreytast með tilkomu nýs Sprengisandsvegar. Þar væri um að ræða uppbyggðan, malbikaðan veg sem myndi hafa varanleg, neikvæð áhrif á víðerni, auk þess sem umferð, bæði þungaflutninga og fólksbíla, myndi aukast til muna. Hér skiptir miklu máli hvort vegurinn er uppbyggður og fyrir hversu mikinn hraða hann er hannaður. Framkvæmdir sem þessar, auk nýrra virkjanna greiða götu frekari láglendisvæðingar hálendisins með uppbyggingu stórtækra innviða og þjónustu á svæðinu. Slíkt brýtur algerlega í bága við helstu markmið landsskipulagsstefnu og því vekur furðu að opið sé fyrir slíkar framkvæmdir í tillögu Skipulagsstofnunar.

12. Mikilvægustu einkenni víðernissvæða felast í lítt snortinni, upprunalegri náttúru (hlutlægir þættir) og í því að unnt sé að upplifa slíka upprunalega náttúru án verulegrar truflunar af öðrum mönnum eða manngerðum fyrirbærum (hlut-/huglægir þættir). Aðdráttarafi miðhálendisins er þannig að stærstum hluta fólgið í þeim fágætu möguleikum sem þar eru fyrir hendi til að dvelja um lengri eða skemmri tíma í náttúru sem er „villt“ í þessum skilningi – 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, hvort sem um er að ræða göngufólk, hjólréiðamenn, akandi umferð eða reiðmenn. Með því að fyrirbyggja mannleg inngrip í náttúru og náttúrulega þróunarferla miðhálendisins er jafnframt verið að viðhalda möguleikum manna til að hafa víðerni.
13. Þær mælingar sem til eru á umfangi víðerna, sbr. gögn Umhverfisstofnunar og rannsóknir Rannveigar Ólafsdóttur o.fl. við HÍ, taka eingöngu til stærðareiginleika víðerna en ná ekki til huglægs þáttar í skilgreiningu ósnortinna víðerna í náttúruverndarlögum: „Landssvæði sem er a.m.k. 25 km² að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum...“ [leturbreyting Landverndar]. Þetta er hinsvegar afar mikilvægur hluti skilgreiningarinnar eins og rannsóknir Önnu Dóru Sæþórsdóttur á upplifun ferðamanna á hálendi Íslands sína glögg⁶, en þar upplifa ferðamenn að þeir séu í víðerni eða í óbyggðum, þar sem einveru, kyrrð o.s.frv. má njóta, þó svo að þeir séu ekki endilega innan 25 km² svæðis eða 5 km frá mannvirkjum. Nauðsynlegt er að líta til þessara huglægar þátta við alla vinnu sem viðkemur víðernum, þ.m.t. við gerð landsskipulagsáætlunar og mats á umhverfisáhrifum hennar, annarra áætlana og einstakra framkvæmda.
14. Ljóst er að flestar ef ekki allar þær stórfamkvæmdir í virkjana- og orkuflutningsmálum á miðhálendinu sem og hugmyndir um uppbyggða vegi myndu ekki bara brjóta upp víðerni miðhálendisins, 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.

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

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

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 að þá 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 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 hálandið 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 jaðri miðhálandisins“.
18. Tekið er undir öll atriði í kafla 1.1.2 um sjálfbæra gróðurframvindu, þó orðalagið á kaflaheitinu verði að teljast óvenjulegt í ljósi skilgreiningar á gróðurframvindu. Sérstaklega er lögð áhersla á að land í slæmu ástandi sé ekki beitt og að beitarálag sé í samræmi við ástand vistkerfa. 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 hálandi 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 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 (kafli 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 að 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 búfjárbætur.
22. Varðandi kortlagningu víðerna af Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun (sbr. kafli 1.1.4) leggur Landvernd ríka áherslu á að kortlagning miði ekki einungis við þröng stærðarviðmið, heldur taki einnig tillit til huglægarviðmiða eins og upplifunar ferðafólks í skilgreiningu hugtaksins, sbr. umfjöllun um víðerni í almennum athugasemdum. Það er afar mikilvægt að við skipulag á miðhálandinu sé litið til upplifunar ferðamanna á því hvernig svæði þetta er. Landvernd telur einnig að kalla eigi félagasamtök að þeirri vinnu að skilgreina betur víðernishugtakið og að leitað verði til háskólanna í þeirri vinnu.

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

23. Í markmiðssetningu þessa kafa þarf að leggja meiri áherslu á að uppbygging ferðamannaáðstöðu skerði ekki náttúrugæði hálandisins, ekki frekar en upplifunargildi ferðamanna í óbyggðum. Þannig er mikilvægt að álag á ferðamannastaði verði í samræmi við þol landsins, eins og vikið er að í greinargerð tillögunnar. Að mati Landverndar er jafnframt afar mikilvægt að tryggja að í framtíðinni verði enn að finna svæði á miðhálandinu sem eru án innviða fyrir ferðamenn. Því gæti í sumum tilfellum þurft að takmarka fjölda ferðamanna meðan að í öðrum tilfellum gæti uppbygging innviða átt við til að stuðla að vernd náttúru og anna meiri fjölda ferðamanna. Landvernd telur því að markmiðssetning þessa kafa eigi að taka mið af ofangreindu og leggur til eftirfarandi orðalag:

„Uppbygging ferðamannastaða taki mið af fjölda og þoli svæða (gagnvart uppbyggingu) og tryggð verði lágmarksáðstaða fyrir ferðamenn þar sem það á við, þannig að stuðli að góðri áðstöðu 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 hefur slík uppbygging minnst áhrif á náttúrugæði miðhálandisins og nýtist vel nærliggjandi byggðum efnahagslega. 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 meiri láglandsbrag og hætt er við því að það skerði óbyggðaupplifun gesta sem fara um svæðið. Landvernd telur hið minnsta að landsskipulagsstefna eigi ekki að gera ráð fyrir þessum möguleika fyrr en farið hefur fram mat á þörf fyrir uppbyggingu ferðaþjónstumannvirkja, sbr. kafli 1.2.3. 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.
25. Í kafli 1.2.2 um kortlagningu mannvirkja og þjónustu vantar að geta um gerð viðmiða varðandi fjölda mannvirkja og yfirbragð, auk mats á vistfræðilegu þoli ferðamannastaða 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 að hafa að markmiði að stuðla að góðu aðgengi inn á miðhálandið því bætt aðgengi þýðir aukinn fjöldi sem eykur álag á umhverfi og náttúru og stuðlar því að uppbyggingu innviða. Slíkt álag, fleiri innviðir og fleiri ferðamenn koma niður á náttúrunni og skerða auk þess upplifun þeirra sem um hálendið fara. Ljóst er að stýring á fjölda ferðamanna og áhrifa þeirra á hálendinu verður einna best gerð með aðgengi. T.d. þýðir uppbyggður malbikaður vegur mjög gott aðgengi, sumar og jafnvel yfir vetur. Slíkt eykur umferð, bæði smábíla og þungaflutningsbíla og getur stórlega dregið úr óbyggðaupplifun og skert náttúrugæði. Þess vegna er markmiðssetningin ekki nægilega skýr og leggur Landvernd því eftirfarandi til:

„Víðáttumikil svæði á miðhálandinu verði áfram án vega og stuðlað að endurheimt víðerna þar sem slóðum er ofaukið. Uppbygging samgöngukerfis á miðhálandinu stuðli að góðu aðgengi að hálendinu miðist við viðhald núverandi vega, jafnvægi milli ólíkra ferðamáta en uppbyggðir 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 telur þetta vinna gegn markmiðum um vernd víðerna og náttúrugæða og geta stórlega skert óbyggðaupplifun. Þá er þetta beinlínis í andstöðu við hluta markmiðssetningar kaflans um samgöngur (1.3) og í andstöðu við markmið í köflum um víðerni og ferðaþjónustu. Landvernd er þessari tilhögun algerlega ósammála því hún heldur opnum þeim möguleikum að leggja uppbyggða vegi og slíkt á ekki heima á miðhálandinu eins og víða er rakið hér að framan. Landsskipulagsstefna getur ekki farið með þessum hætti gegn eigin markmiðum.
28. Margir vegir á hálendinu eru ekki í nógu góðu ásérkomulagi og þarfnast viðhalds. Slíkt 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 almennra vega. Almennir vegir eru vegir sem koma fólki fljótt og örugglega á milli áfangastaða (allar gerðir bíla) en ferðamannavegir skulu hinsvegar þjóna þeim tilgangi að gera ferðafólki, jafn innlendum sem erlendum ferðamönnum, mögulegt að fara um áhugaverð svæði í þeirri hægð og í þeim áföngum sen hentar til skoðunar á landslagi og náttúrufari. Þá segir í stefnu Landverndar að vegir á miðhálandi Íslands eigi fyrst og fremst að vera ferðamannavegir og mikilvægt að þar séu víðáttumikil svæði án vega.
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 sér á þessa mismunandi hópa, hvort sem það er göngufólk, reiðhjólafólk, hestamenn eða jeppafólk.

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

G. Kafli 1.4. Sjálfbær nýting orkulinda

30. Landvernd telur að sjálfbær orkunýting nýrra virkjanahugmynda á hálendinu sé ekki möguleg þar eð áhrif hennar eru umfangsmikil á náttúru og umhverfisvæðisins, og oft á tíðum neikvæð fyrir óbyggðaupplifun, ferðapjónustu og útivist. Því er ekki hægt að tala um sjálfbæra nýtingu. Nýting væri í grófri andstöðu við markmið um vernd víðerna, landslags og náttúrugæða svo og hálendisins sem einnar samfelldrar heildar. Þess vegna er stefna um frekari orkunýtingu eða nýjum orkuflutningsleiðum inn á miðhálandinu í andstöðu við megininnihald tillögu að landsskipulagsstefnu. Beina þarf slíkri landnotkun í frekar í jaðra hálendisins, en utan þess. Einungis ein virkjunarhugmynd innan miðhálandisins er nú í orkunýtingarflokki (stækkun Blönduvirkjunar), aðrar ýmist í verndarflokki eða biðflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar. Það er því í samræmi við núgildandi áætlun að hverfa frá hugmyndum um frekari orkunýtingu á svæðinu (að frátalinni Blönduveitu) og væri það í góðu samræmi við yfirmarkmið og flest undirmarkmið og tón þessarar tillögu að landsskipulagsstefnu. Landvernd leggur því til eftirtaldar breytingar á markmiðssetningu þessa kafla:

„Hvorki verði nýjar orkulindir á miðhálandinu nýttar né verði frekari orkuflutningsmannvirki byggð og þar með sérstakt með sjálfbærni og umhverfisvernd að leiðarljósi, sérstaklega með tilliti tekið til verndar víðerna og náttúrugæða“.

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 slík mannvirkjagerð eigi að vera utan miðhálandisins eða í jaðri þess, líkt og fyrir mannvirki tengd annarri atvinnustarfsemi svo sem ferðapjónustu (sjá 1.2.1).
32. Landvernd tekur undir áherslu í köflum 1.4.2 og 1.4.3 um umhverfismat virkjunarhugmynda og orkuflutningskosta. Landvernd tekur þannig undir þá stefnu um umhverfismat og viðmið sem lýst er í greinargerð með tillögunni á bls. 51 um flutningskerfi raforku inn á miðhálandinu.

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 þar sem gsm samband næðist ekki, og er þessu skotið fram sem hugmynd.

I. Umhverfismat landsskipulagsáætlunar

34. Landvernd gerir athugasemdir við það að tillaga að stefnu styðji ekki öll þau umhverfisviðmið sem Skipulagsstofnun kemst að niðurstöðu um að hún geri. Skal hér tekið sérstakt dæmi er lýtur að kafla um orkulindir (bls 93). Ekki verður séð hvernig komast má að þeirri niðurstöðu að stefna sem gerir ráð fyrir frekari nýtingu orkulinda sé í samræmi við vernd víðerna og landslags. Þetta er útskýrt út frá því að sjálfbærni og

umhverfisvernd séu höfð að leiðarljósi við nýtingu orkulinda á hálendinu. Eins og fjallað er um hér að framan, þá hefur slík nýting einfaldlega afar neikvæð áhrif í för með sér og gengur gegn markmiðum um vernd víðerna og náttúrugæða og ætti því ekki að vera í samræmi við viðkomandi umhverfisviðmið, auk þess sem hún getur ekki talist sjálfbær. Alvarleg athugasemd er gerð við þetta atriði sem dregur úr trúverðugleika umhverfismatsins.

Fyrir hönd stjórnar Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson,
framkvæmdastjóri Landverndar.