

Flóahreppur
Pétur Ingi Haraldsson, skipulagsfulltrúi
Dalbraut 12
840 Laugarvatn

Reykjavík, 21. september 2017

Tilvísun: 201508005 / 3.1

Efni: Tillaga að endurskoðuðu aðalskipulagi fyrir Flóahrepp

Flóahreppur hefur, með erindi dags. 29. júní 2017, sent Skipulagsstofnun til athugunar tillögu að Aðalskipulagi Flóahrepps 2016-2028 samkvæmt 3. mgr. 30. gr. skipulagslaga. Tillagan var samþykkt til auglýsingar í sveitarstjórn þann 14. júní 2017.

Skipulagstillagan er sett fram á uppdrætti í mkv. 1:50.000 og greinargerð, dags. 24. apríl 2017. Tillögunni fylgdi heftið Forsendur og umhverfisskýrsla, dags. 24. apríl 2017, og greinargerð um flokkun landbúnaðarlands, dags. 23. febrúar 2017.

Stofnunin hefur yfirfarið framlögð gögn og telur að tillagan sé ekki fyllilega tilbúin til auglýsingar. Hér á eftir er farið yfir þau atriði sem stofnunin telur að þurfi að lagfæra og skýra í tillögunni. Umsögnin er ekki sett upp eftir mikilvægi athugasemda heldur í aðalatriðum með hliðsjón af kaflaskiptingu í greinargerð skipulagstillögunnar.

Íbúðarbyggð

Í kafla 2.3.1 í aðalskipulaginu er sett fram stefnumörkun um íbúðarbyggð með tilvísun í skilgreiningu skipulagsreglugerðar á íbúðarbyggð. Í markmiðsgrein kaflans og í umfjölluninni er blandað saman stefnumörkun um svæði fyrir íbúðarbyggð og um stakar íbúðir á landbúnaðarsvæðum, þ.e. íbúðir utan skilgreindrar íbúðarbyggðar en greina þarf þar á milli. Sem dæmi á málsgrein á bls. 7 sem hefst á orðunum „Ný íbúðarhús skulu, eftir því sem við verður komið nýta sömu helmreið og vera í ákveðnum tengslum og samhengi við aðra byggð á viðkomandi jörð [...]“, frekar við um íbúðarhús utan skipulagðrar íbúðarbyggðar. Færa þarf umfjöllun um íbúðarhús á landbúnaðarsvæðum undir kaflann um landbúnaðarsvæði.

Í framangreindum kafla kemur fram að gert er ráð fyrir að íbúum fjölgi um allt að 50 manns í Flóahreppi á skipulagstímabilinu. Í kaflanum segir: „*Svæði fyrir íbúðarbyggð eru mjög rífleg út frá þessu viðmiði [...]. Það er stefna sveitarstjórnar að minnka og fækka íbúðarsvæðum í Flóahreppi og að heimilla ekki ný svæði fyrir íbúðarbyggð. Einn liður í því er að við næstu endurskoðun aðalskipulags verði þau svæði þar sem engin uppbygging hefur átt sér stað felld út. Heimiluð er uppbygging á landsplldum sbr. kafla 2.4.1 og 2.4.9.*“

Í töflu á bls. 7 eru skilgreind 16 svæði fyrir íbúðarbyggð á um 410 ha lands, þar af eru 10 þessara svæða (326 ha) óbyggð. Deiliskipulag liggur fyrir á sjö svæðum þar sem gert er ráð fyrir 141 lóð, þar af eru 124 lóðir óbyggðar. Það verður því að teljast nægt framboð af lóðum samkvæmt gildandi deiliskipulagi til að mæta áætlaðri fólksfjölgun. Skipulagsstofnun hvetur sveitarfélagið til að ganga lengra í að fækka íbúðarbyggðum og þá sérstaklega þeim svæðum þar sem ekki liggur fyrir deiliskipulag og þar sem svæði fyrir íbúðarbyggð og fyrsta flokks landbúnaðarland eða verndarsvæði falla saman.

Stefna um landnotkun á að byggja á byggðaþróun undanfarinna ára og fyrirsjáanlegum þörfum samfélagsins á skipulagstímabilinu. Í því samhengi má minna á, að samkvæmt lögum um húsnæðismál, er sveltastjórnnum ætlað að setja fram húsnæðisáætlanir þar sem gera á grein fyrir framboði og eftirspurn á mismunandi húsnæðisformum og setja fram áætlun um hvernig sveitarfélagið ætlar að mæta fyrirsjáanlegri húsnæðisþörf. Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga geta því verið góður forsendugrunnur fyrir stefnumótun um íbúðir í aðalskipulagi. Íbúðalánasjóði hefur verið falið það hlutverk að leiðbeina sveltastjórn um gerð húsnæðisáætlana og hafa verið settar fram leiðbeiningar á vef stofnunarinnar þar að lúðandi þar sem meðal annars er leiðbeint um tengsl skipulagsgerðar og húsnæðisáætlana.

Í skipulagsákvæðum fyrir einstaka íbúðarbyggð vantar að gera betur grein fyrir umfangi og yfirbragði í skilgreindum íbúðarbyggðum, svo sem um fjölda íbúða, húsaagerð og byggingarmagn. Ágætlega er gerð grein fyrir umfangi og yfirbragði byggðar í töflu á bls. 21 í gildandi aðalskipulagi fyrrum Hraungerðishrepps sem líta má til.

Sjá umfjöllun um umhverfismat íbúðarbyggðar hér að neðan undir yfirskriftinni umhverfismat tillögunnar.

Frístundabyggð

Fjallað er um frístundabyggð í kafla 2.3.2. Gert er ráð fyrir 49 frístundabyggðum á alls 1.001 ha svæði, þarf af er uppbygging ekki hafin á 23 svæðum (527 ha) en deiliskipulag liggur fyrir á 11 svæðum.

Umfang frístundabyggða er umtalsvert og langt umfram það sem ætla má að byggist upp á skipulagstímabilinu. Fram kemur að stefnt er að því að óbyggð svæði fyrir frístundabyggð verði felld út við næstu endurskoðun. Af því má ráða að sveltastjórn stefni að því að draga úr umfangi óbyggðra frístundabyggða en samhliða eru þó sett fram viðmið um nýjar frístundabyggðir sem virkar misvísandi í ljósi stefnu um að draga úr óbyggðum frístundabyggðum.

Að mati Skipulagsstofnunar þarf að skoða nánar ráðstöfun lands fyrir frístundabyggðir með hliðsjón af markmiðum og leiðum sveltastjórnar á bls. 8 um fyrirkomulag frístundabyggða og vernd landbúnaðarlands og annars lands með verndargildi. Það á sérstaklega við um frístundabyggðir þar sem uppbygging er ekki hafin.

Í leiðum að markmiðum á bls. 8 segir m.a.: „Ný frístundasvæði verði ekki stærri en 25 ha innan hverrar jarðar. Nýir áfangar innan hverrar jarðar verða ekki teknir til skipulagsmeðferðar fyrr en minnst 2/3 hluta fyrri áfanga hafa verið byggðir.“

Stofnunin hvetur til að sveltastjórn nýti og aðlagi framangreind skipulagsákvæði til að skerpa á stefnu um uppbyggingu í skipulögðum frístundabyggðum og draga með því úr umfangi frístundabyggða. Það má t.d. gera með því að setja ákvæði um að frístundabyggð innan hverrar jarðar sé að hámarki 25 ha að stærð og að stækkun frístundabyggðar komi ekki til álitu fyrr en minnst 2/3 hluti fyrri áfanga er byggður. Útfæra þarf slíkt ákvæði m.t.t. stærðarmarka jarða og ákvæða um landskipti.

Jafnframt ætti að taka til skoðunar að setja sambærilegt ákvæði um frístundabyggðir og er í stefnu um íbúðarbyggðir, þ.e. að ekki verði veitt heimild fyrir nýjum frístundabyggðum á meðan nægilegt framboð er á lóðum fyrir frístundahús.

Í leiðum í kafla 2.3.2 segir „Óheimilt er að stunda atvinnurekstur á frístundasvæðum, þ.m.t. veitinga- og gistiþjónustu.“ Síðar í sama kafla segir: „Ekki er heimilt að vera með veitingarekstur, gistiheimill, stök herbergi eða smáhýsi til útleigu á frístundasvæðum.“ Hér þarf að koma fram hvort framangreind ákvæði eigi einnig við um helmagistingu, þar sem reglugerð um veitinga- og gistiþjónustu heimilar helmagistingu í frístundahúsi einstaklings, þ.e. ef ekki er á því tekið í skipulagi.

Landbúnaðarsvæði

Í kafla 2.4.1 er sett fram stefna aðalskipulagsins um landbúnaðarsvæði. Ákvæði aðalskipulagsins um að heimila uppbyggingu og ráðstöfun landbúnaðarlands byggja á flokkun landbúnaðarlands og er greint frá því hvernig staðið er að flokkun landbúnaðarlands og í hverju flokkarnir felast. Þar segir: „*Sérstaklega er horft til þess að ekki verði heimiluð landnýting sem takmarkar til lengri tíma ræktunarmöguleika á úrvals landbúnaðarlandi, nema gild rök mæli með því.*“ (bls. 11). Síðar í sama kafla segir: „*Á landbúnaðarlandi í flokki I og II er ekki heimiluð landnýting sem takmarkar ræktunarmöguleika til akuryrkju s.s. samfelld skógræktarsvæði, byggð, umfangsmikil lönaðarsvæði eða stórar námur.*“

Eins og eftirfarandi dæmi sýna er stefna um uppbyggingu á landbúnaðarsvæðum mjög opin og nánast án takmarkana og vandséð hvernig hægt verði að nýta aðalskipulagið sem stjórnæki í þeim tilgangi að tryggja að landbúnaðarland verði nýtt til landbúnaðarframleiðslu, komi fram áform um aðra uppbyggingu á landbúnaðarlandi. Til þess að unnt sé að stýra uppbyggingu þarf að setja skýr viðmið sem styðja við stefnuna samhliða því að skapa það svigrúm sem nauðsynlegt er, þegar kemur að útfærslu stefnunnar í deiliskipulagi.

Í kafla 2.4.1 á bls. 10 segir: „*Ef aðstæður leyfa er heimilt að byggja stök íbúðarhús, sem ekki tengjast búrekstri á landbúnaðarsvæðum bújarða, án þess að breyta þurfi aðalskipulagi.*“ Á bls. 13 segir einnig eftirfarandi um íbúðarhús á landbúnaðarsvæðum, án tengsla við búrekstur: „*Á landbúnaðarsvæðum er heimilt að reisa stök íbúðarhús sem ekki tengjast búrekstri. Stök hús skulu að jafnaði reist utan verndarsvæða og góðs landbúnaðarlands. Leitast skal við að staðsetja ný hús í námunda við þá byggð sem fyrir er til nýta sem best tengingar við þjóðveg og önnur dreifikerfi sem eru fyrir hendi.*“

Í þessari umfjöllun er ekki tilgreint á hvaða forsendum stök íbúðarhús á landbúnaðarlandi skulu heimiluð, svo sem hvort miða skal við núverandi bújarðir, tiltekna stærð jarða og/eða tiltekinn fjölda húsa á jörð. Það verður því ekki annað séð en að aðalskipulagið feli í sér nær ótakmarkaða uppbyggingarmöguleika íbúða án tengsla við búskap á landbúnaðarsvæðum, skapist eftirspurn eftir slíku. Skipulagsstofnun telur það ekki fela í sér nægilega skýra stefnu um þróun byggðar í dreifbýli að teknu tilliti til ákvæða Jarðalaga, landsskipulagsstefnu og skilgreiningar landbúnaðarsvæða í skipulagsreglugerð. Aðalskipulagið á í senn að veita borgurunum ákveðna vissu um fyrirsjáanlega þróun byggðar sem og að vera þjált stjórnæki sveitarstjórnar.

Sama á við um stök frístundahús á landbúnaðarsvæðum, en um þau er fjallað á bls. 22 í kafla 2.4.9.

Önnur atvinnustarfsemi á landbúnaðarsvæðum

Á bls. 12 er fjallað um aðra atvinnustarfsemi á landbúnaðarsvæðum og kemur þar fram að heimilt sé að starfrækja rekstur sem ekki tengist beint landbúnaðarframleiðslu. Þar er einkum átt við starfsemi sem tengist ferðaþjónustu svo sem gistiheimili, veitingarekstur/greiðasölu, afurðasölu, verkstæði eða léttan lönað svo fremi að heildarstærð bygginga fari ekki yfir 500 m².

Ekki er ljóst hvort hér er gengið út frá því að viðkomandi jörð þurfi að vera í ábúð og búrekstri til þess að þessi ákvæði aðalskipulagsins eigi við. Að sama skapi er ekki ljóst hvort þessi ákvæði eigi við óháð stærð jarðar, svo sem hvort unnt er að stofna nýtt landnúmer eða lögbýli um óbyggðan lítinn skika (til dæmis 1 eða fáa hektara) og heimila þar uppbyggingu á grundvelli þessara ákvæða aðalskipulagsins. Stofnunin mælir með að ofangreind ákvæði einskorðist við atvinnustarfsemi á landbúnaðarsvæðum sem viðbót á jörðum sem þegar eru í búrekstri. Að öðrum kosti þurfi að breyta aðalskipulagi og skilgreina landnotkunarflokk fyrir atvinnustarfsemina.

Skipulagsstofnun beinir því til Flóahrepps að setja fram skýrari viðmið hvað varðar umfang uppbyggingar án tengsla við landbúnað, á landbúnaðarsvæðum og viðmið um hvenær geti átt við að víkja frá þeirri meginstefnu að nýjar byggingar eða önnur landnýting skuli ekki heimiluð á

verndarsvæðum eða landbúnaðarlandi í flokki I og II eða án tengsla við núverandi bæjartorfur. Dæmi um slík viðmið er t.d. að finna í Aðalskipulagi Rangárbíngs eystra 2012-2024 þar sem umfangi uppbyggingar er stýrt í samhengi við stærð jarða. Með slíkum ákvæðum er í senn hægt að setja fram afdráttarlausu og skýra stefnu um yfirbragð og þróun landbúnaðarlands um leið og byggður er inn sveigjanleiki til uppbyggingar og þróunar á skipulagstímabilinu.

Landskipti

Á bls. 13 undir yfirskriftinni landskipti segir: „*Heimilt er að skipta út stökum lóðum og/eða skipta jörðum, en skipting á landbúnaðarlandi í flokki I og II er óheimil, nema til áframhaldandi landbúnaðarnota*“. Á bls. 23 segir: „*Sveitarstjórn telur nauðsynlegt að koma til móts við óskir þeirra sem vilja setjast að í dreifbýli án þess að stunda hefðbundinn búskap. Því er heimilt að byggja á litlum landspildum í dreifbýli og þar er möguleiki á skógrækt og búfjárhaldi í smáum stíl. Lögð er áhersla á að slík byggð sé í góðum tengslum við núverandi samgöngur og veitur til að skerða sem minnst gott landbúnaðarland (flokk I og II) og til að lágmarka kostnað.*“

Hér virðist vera misræmi í áherslum þar sem skipting landbúnaðarlands í flokki I og II er annars vegar óheimil nema til áframhaldandi landbúnaðarnota en hins vegar er uppskipting jarða til búsetu án hefðbundins búskapar heimil í litlar landspildur sem skerði sem minnst gott landbúnaðarland í flokki I og II (sbr. undirstrikun stofnunarinnar). Þetta getur skipt miklu fyrir túlkun aðalskipulagsins við framfylgd þess og þarf því að skýra með því að útfæra nánar stefnu á bls. 23, hvaða takmarkanir eða viðmið gilda um heimildir til skiptingar jarða, svo sem um stærð skika sem heimilt er að skipta úr jörð.

Stakar framkvæmdir á landbúnaðarsvæðum

Í kafla 2.4.9 er sett fram stefna um stakar framkvæmdir á landbúnaðarsvæðum án þess að afmarka sérstaka landnotkun í aðalskipulagi. Betur fer á að umfjöllun og stefnumörkun um framkvæmdir á landbúnaðarsvæðum sé tæmd í kaflanum um landbúnaðarsvæði.

Í framangreindum kafla um stakar framkvæmdir kemur fram að heimilt sé að reisa allt að 200 kW vatnsaflsvirkjanir, ásamt stíflu, miðlunarlóni, lögnum, vegum og 15 m² aðstöðuhúsi á landbúnaðarsvæðum án sérstakrar afmörkunar á landnotkun. Vegna landfræðillegra aðstæðna í Flóahreppi er tilefni til að greina frá hvar komi til álita að reisa slíkar virkjanir og hvort einhverjar takmarkanir séu á uppsetningu slíkra virkjana.

Setja þarf fram ákvæði um hámarks orkuframléðslugetu stakra vindrafstöðva til eigin nota á landbúnaðarsvæðum og við hvaða aðstæður heimilt er að reisa slíkar vindrafstöðvar.

Sólarsellur með framléðslugetu uppá 1 MW geta ekki fallið undir staka framkvæmd samkvæmt skipulagsreglugerð, þar sem umfang slíkrar raforkuframléðslu getur kallað á töluvert landsvæði og haft áhrif á umhverfið. Uppsetning á sólarsellum til framléðslu á rafmagni t.d. fyrir stakt sumarhús eða íbúðarhús getur hins vegar fallið hér undir. Vert er að hafa í huga að aðstæður á Íslandi gera það að verkum að sólarsellur geta ekki fullnægt raforkuþörf heimilis eða annarra aðila. Endurskoða þarf viðmið um framléðslugetu sólarsella sem heimila á án afmörkunar á landnotkun í aðalskipulagi og við hvaða aðstæður þær eru heimil.

Deiliskipulag, stakar framkvæmdir og grenndarkynning

Í kafla 2.4.1 um byggingar á landbúnaðarlandi segir: „*Æskilegt er að bæjartorfur séu deiliskipulagðar. Þó er heimilt þegar um er að ræða byggingu stakra mannvirkja sem tengjast starfsemi búans að fara með slíkar umsóknir í grenndarkynningu. Það á þó ekki við um eldihús sem falla undir ákvæði reglugerðar nr. 520/2015 um eldihús alifugla, loðdýra og svína.*“ Stofnunin bendir á að almenna reglan er sú að til grundvallar byggingar- og framkvæmdaleyfi þarf að liggja deiliskipulag. Við tiltekna aðstæður, sem lýst er í skipulagslögum, getur þó átt við að

grenndarkynna leyfisumsókn í stað deiliskipulagsgerðar. Framangreint skipulagsákvæði er í raun óþarft þar sem í skipulagslögum og -reglugerð eru sett ákvæði um skipulagsskyldu og leyfisveitingar. Annars þarf að breyta orðalagi framangreinds skipulagsákvæðis, t.d. með eftirfarandi hætti: *Almennt skulu bæjartorfur vera deiliskipulagðar. Þó er heimilt, þar sem deiliskipulag liggur ekki fyrir eða um er að ræða óverulega breytingu á deiliskipulagi, að láta fara fram grenndarkynningu í samræmi við ákvæði skipulagsreglugerðar. Ávallt skal vinna deiliskipulag til grundvallar leyfisveitingum fyrir eldishús sem falla undir ákvæði reglugerðar um eldishús, alifugla, loðdýra og svína.*

Varðandi málsmeðferð leyfisveitinga til stakra framkvæmda, sem fjallað er um í kafla 2.4.9, á einnig við sú almenna regla að deiliskipulag þarf að liggja fyrir til grundvallar útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfis. Jafnframt að við tiltekna aðstæður geti átt við að grenndarkynna leyfisumsókn án deiliskipulagsgerðar, sbr. ákvæði skipulagslaga. Það getur hins vegar ekki átt við að gefa út framkvæmdaleyfi án deiliskipulags eða grenndarkynningar eins og ráða má af eftirfarandi setningu á bls. 22 í greinargerðinni (sbr. undirstrikun stofnunarinnar): „Á landbúnaðarsvæðum er heimilt, að undangengnu deiliskipulagi, grenndarkynningu eða eftir atvikum framkvæmdaleyfi að byggja stök mannvirki án þess að breyta þurfi aðalskipulagi.“ Lagt er til að setningin hljóði: *Á landbúnaðarsvæðum er heimilt, að undangenginni deiliskipulagsgerð eða grenndarkynningu, þar sem það á við, að veita leyfi fyrir stökum framkvæmdum án þess að breyta aðalskipulagi.*

Verslun og þjónusta

Í kafla 2.4.3 er fjallað um verslun og þjónustu og samkvæmt töflu á bls. 16 er gert ráð fyrir að verslun og þjónustu á 16 svæðum sem þekja 71 ha lands. Á flestum svæðanna er gert ráð fyrir gistiþjónustu en erfitt er að lesa út úr töflunni hvað er stefnt að mörgum gistiþlásum í sveitarfélaginu. Gera þarf grein fyrir áætlaðri þörf fyrir fjölda gistirúma á skipulagstímabilinu til að undirbyggja stefnu um gistirými í sveitarfélaginu. Lagfæra þarf umfjöllunina þannig að fram komi hvar þau 352 gistirúm eru staðsett sem þegar eru til staðar í sveitarfélaginu og hversu mörg gistirúm eru ráðgerð á hverju svæði og í heildina.

Í framangreindri töflu er samliggjandi svæðum í Laugardælum skipt í þrjú svæði, þ.e. VP1, VP2, VP3, samtals 22 ha, án þess að nokkur greinarmunur sé á lýsingu svæðanna. Gera þarf grein fyrir tilgangi og hlutverki þessara svæða og setja þarf fram stefnu um umfang og yfirbragð byggðar, samanber ákvæði skipulagsreglugerðar um framsetningu stefnu í aðalskipulagi.

Í leiðum að markmiðum um verslun og þjónustu segir: „Í deiliskipulagi verði skilgreint umfang og eðli verslunar- og þjónustusvæða í drelfbýli.“ Skipulagsstofnun bendir á að meginforsendur fyrir gerð deiliskipulags þurfa að koma fram í aðalskipulagi og skulu þær byggja á þróun undanfarinna ára og framtíðarhorfum hvað varðar verslun og þjónustustarfsemi í sveitarfélaginu.

Afþreyingar- og ferðamannasvæði

Á bls. 17 í forsenduhefti aðalskipulagsins kemur fram að í skráningu Ferðamálastofu, „Auðlindir Íslenskrar ferðaþjónustu“, komi fram vísbendingar um svæði sem nýta má fyrir ferðaþjónustu í sveitarfélaginu. Óljóst er hvort þessi kortlagning Ferðamálastofu hafi verið nýtt við stefnumörkun sveitarstjórnar um afþreyingar- og ferðamannasvæði. Æskilegt er að skýra hvort og þá hvernig stefna sveitarstjórnar í kafla 2.4.4 og um svæði fyrir verslun og þjónustu, byggir á framangreindri kortlagningu.

Í skipulagsákvæðum fyrir AF3 Urriðafoss segir að gert sé ráð fyrir frekari uppbyggingu. Gera þarf grein fyrir hvers konar uppbyggingu gert er ráð fyrir á svæðinu og umfangi hennar.

Skógræktar- og landgræðslusvæði

Á bls. 14 í kafla 2.4.2 um skógræktar- og landgræðslusvæði segir: „Samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum [.....] skal tilkynna um skógræktaráætlanir sem taka yfir 200 ha lands eða skógrækt á verndarsvæðum, til Skipulagsstofnunar sem ákvarðar matsskyldu framkvæmdanna.“ Stofnunin bendir á að lagfæra þarf orðalag greinarinnar með hliðsjón af stærðarviðmiðum í lögum um mat á umhverfisáhrifum en þar segir: „nýræktun skóga á 200 ha eða stærri“ (undirstrikun stofnunarinnar).

Efnistöku- og efnislosunarsvæði

Í kafla 2.4.10 í aðalskipulagstillögunni eru skilgreind 23 efnistökusvæði. Samanlagt flatarmál þeirra er um 80 ha og leyfilegt efnismagn 1.250.000 m³. Í markmiðum segir að almennt sé gert ráð fyrir fáum en tiltölulega stórum efnistökusvæðum og að efnistaka fari ekki fram á svæðum sem hafa sérstakt verndargildi.

Á bls. 24 kemur fram að í aðalskipulaginu sé gert „ráð fyrir ríflegum svæðum fyrir efnistöku til þess að hægt sé að nýta þá tegund efnis sem best hentar hverju sinni og til að draga úr því að aka þurfi langar leiðir með efni“. Gera þarf grein fyrir af hverju talin er þörf á svo umfangsmikilli efnistöku á skipulagstímabilinu.

Fram kemur að námurnar hafa í fæstum tilvikum framkvæmdaleyfi en óljóst er hvort það elgi aðeins við um efnistökusvæði þar sem efnistaka er ekki hafin eða hvort það elgi einnig við um virkar námur. Tilfni er til að í yfirlitinu yfir efnistökusvæðin komi fram hvaða námur eru með framkvæmdaleyfi og ef við á, að tilgreina hvaða virku námur eru án framkvæmdaleyfis. Setja þarf fram áætlun um hvernig staðið verður að því að uppfylla ákvæði laga um að til grundvallar efnistöku liggja framkvæmdaleyfi og mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við.

Skilgreint er 25 ha efnistökusvæði í Merkurhrauni og fram kemur að þar hafi farið fram efnistaka um árabíl á 14 ha svæði á fjarsvæði vatnsverndar. Efnistakan í Merkurhrauni er matsskyld samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum auk þess að vera framkvæmdaleyfisskyld. Í umfjöllun á bls. 26 í greinargerð segir að til að koma í veg fyrir mengun grunnvatns „séu sett ákveðin skilyrði varðandi nýtingu“ námunnar. Eina skilyrðið sem sett er í stefnumörkunarkafli greinargerðarinnar er að ekki sé heimilt að geyma olur eða önnur mengandi efni í námunni. Í ljósi umfangs efnistökkunnar og þess að hún er á vatnsverndarsvæði þarf að setja mun ítarlegri skilmála fyrir efnistökkunni, þ.m.t. um áfangaskiptingu og önnur skilyrði sem þörf er á til að koma í veg fyrir neikvæð umhverfisáhrif. Ekki er gerð fullnægjandi grein fyrir áhrifum efnistökkunnar á umhverfið, sjá nánar umfjöllun um umhverfismat skipulagstillögunnar hér að neðan.

Á bls. 24 segir: „Landeigendum er heimil efnistaka til eigin nota.“ Heimildir til efnistöku eru skilgreindar með eftirfarandi hætti í 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga: „Öll efnistaka á landi, úr botni vatnsfalla og stöðuvatna og úr hafsbotni innan netlaga er háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar. Þó er eigaanda eða umráðamanni eigna-lands 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.“ (undirstrikun Skipulagsstofnunar). Ef talin er þörf á að hafa ákvæði um efnistöku til eigin nota í aðalskipulaginu, í stað þess að láta lagaákvæðið duga, þarf að lagfæra orðalagið þannig að fram komi eftirfarandi skilyrði laganna um efnistöku til eigin nota: „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.“

Í öðrum lið reglna um efnistöku á bls. 24 segir: „Að efnistakan sé ekki á landi sem hefur hátt verndargildi. Taka skal tillit til jarðmyndana og vistkerfa sem njóta verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013, einnig skal leitast við að haga mannvirkjum og framkvæmdum við ár og stöðuvötn þannig að sem minnst röskun verði á bökkum og næsta umhverfi vatnsins skv. 63. gr.“

laganna.“ Í 3. mgr. 61. gr. laga um náttúruvernd segir hins vegar: „Forðast ber að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. [61.gr.] nema brýna nauðsyn beri til.“ (undirstrikun Skipulagsstofnunar). Að mati Skipulagsstofnunar endurspeglar orðalagið „Taka skal tillit til...“ ekki þau skilyrði sem sett eru í lögum um náttúruvernd hvað varðar jarðminjar sem njóta sérstakrar verndar og þarf því að lagfæra.

Yfirskrift kafla 2.4.10 er efnistöku- og efnislosunarsvæði en ekki er að sjá að í aðalskipulaginu sé sett fram stefna um efnislosun. Til að auka skýrleika stefnunnar þarf annað hvort að gera grein fyrir hvar gert er ráð fyrir efnislosun eða að taka fram að ekki sé gert ráð fyrir svæðum fyrir efnislosun í sveitarfélaginu sbr. umfjöllun um landgræðslusvæði í kafla 2.4.2.

Ákvörðun um vegi í náttúru Íslands

Eins og segir í kafla 2.6 í greinargerð elga sveitarfélög, samhliða gerð aðalskipulags, að gera tillögu að skrá yfir vegi, aðra en þjóðvegi, sbr. 32. gr. laga um náttúruvernd og Landsskipulagsstefnu og hlýtur hún samþykkt samhliða afgreiðslu aðalskipulags.

Fram kemur í kaflanum að slík flokkun hafi ekki verið unnin fyrir vegi í Flóahreppi. Í kaflanum er engu að síður fjallað um aðra vegi og slóða og eru þessir vegflokkar sýndir á skipulagsuppdrættinum. Að mati Skipulagsstofnunar er tilefni til að sýna þá vegi sem falla undir ákvæði 32. gr. laga um náttúruvernd á sérstökum skýringaruppdrætti og flokka svo sem með hliðsjón af hvort um er að ræða veg sem er opin allri almennri umferð eða veg þar sem umferð er háð takmörkunum svo sem vegna notkunar eða árstíðabundinnar umferðar.

Umhverfismat tillögunnar

Við gerð skipulagstillögu á að leggja mat á áhrif einstakra stefnumiða á umhverfið, m.a. með samanburði þeirra valkosta sem til greina koma með það að markmiði að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum við framfylgd skipulagsins. Það felur meðal annars í sér að greina hvaða stefnumið og umhverfisþættir skipta mestu máli með tilliti til umhverfisáhrifa og þá sérstaklega hvað varðar líkleg neikvæð áhrif og samhliða, hvaða þættir tillögunnar þarfnast ekki sérstakrar athugunar þar sem þeir eru ekki líklegir til að valda neikvæðum umhverfisáhrifum.

Í skipulagstillögunni er gert ráð fyrir að frístundabyggðir og íbúðarbyggðir taki yfir rúmlega 1.400 ha landssvæði sem getur haft veruleg áhrif á t.d. vatn, jarðmyndanir, landslag, landbúnaðarland og menningarmínjar að ógleymdum áhrifum á samfélag. Í umhverfismati skipulagstillögunnar vantar að gera grein fyrir umhverfisáhrifum þessara málaflokka og við því þarf að bregðast. Það á einnig við um fleiri málaflokka eins og til dæmis stefnu um efnistöku, stefnu um breytta legu Suðurlandsvegar og heimildir til uppbyggingar á landbúnaðarsvæðum.

Í umhverfismati ber að að fjalla um svokallaðan núll-kost en með því er fyrst og fremst átt við núverandi ástand umhverfisins og þróun þess ef ekki kemur til framfylgdar tillögunnar. Í einhverjum tilfellum getur samanburðurinn falist í samanburði við áhrif núgildandi aðalskipulags. Það á hins vegar ekki við að bera saman, t.d. tillögu að stefnu um íbúðabyggð eða frístundabyggð við stefnu núgildandi aðalskipulag Flóahrepps, þar sem stefna um uppbyggingu í gildandi aðalskipulagi hefur ekki komið til framkvæmda nema að takmörkuðu leyti. Land sem ráðstafað er til frístundabyggðar á skipulagstímabilinu getur því verið óraskað land eða verðmætt landbúnaðarland og því á að bera saman áhrif af tillögu að stefnu um uppbyggingu við áhrif af þróun umhverfisins í núverandi ástandi. Hafa þarf í huga að við hverja endurskoðun er staða og stefna í einstökum málaflokkum endurskoðuð og ný ákvörðun tekin í ljósi þróunar undanfarinna ára og áætlunar um framtíðarhorfur, m.a. þróunar samfélags og byggðar.

Í niðurstöðum umhverfismats á að koma fram vægi áhrifa, t.d. hvort þau séu metin jákvæð eða neikvæð ásamt skýringu á því hvað liggur að baki vægiseinkuninni. Sú lýsing sem kemur fram í umhverfismati einstakra þátta skipulagstillögunnar er nær því að vera ítrekun á stefnu eða

rökstuðningur sveitarstjórnar fyrir stefnu en að vera lýsing á líklegum áhrifum stefnumiða á tiltekna umhverfisþætti á skýran og raunsæjan hátt og með þeirri nákvæmni sem hægt er að gera ráð fyrir miðað við fyrirliggjandi upplýsingar. Umhverfismat skipulagstillögunnar veitir þannig ekki upplýsingar sem gagnast almenningi til að móta sér skoðun á skipulagstillögunni eða til að undirbyggja ákvarðanatöku stjórnvalda sem bera ábyrgð á framfylgd áætlunarinnar. Umhverfismat skipulagstillögunnar þarf að vera í samræmi við markmið laga um umhverfismat áætlana og einstök ákvæði um efnistöð í 6. gr. laganna þannig að umhverfismatið hafi þann tilgang sem því er ætlað að þjóna.

Náttúruvá

Í kafla 2.9 í um náttúruvá er lýsing á hættu á jarðskjálftum og flóðahættu vegna Hvítár og Þjórsár. Í umfjölluninni kemur fram að ráðgert sé að kortleggja flóðasvæðin, einkum vegna vetrarflóða í Hvítá. Að mati Skipulagsstofnunar þarf að skýra á ábyrgð hversu stórt kortlagning fer fram og hvenær hún er áformuð.

Stofnunin bendir á að samkvæmt skipulagsreglugerð er óheimilt að byggja á þekktum flóðasvæðum við ár, vötn og sjó. Tilfni er til að setja ákvæði til útfærslu í deiliskipulagi um varnir gegn flóðum. Á skýringarupprætti um náttúruvá í greinargerð er þörf á að gera grein fyrir þeirri kortlagningu sem þó liggur fyrir um flóð, með þeim fyrirvörum sem við eiga um umfang líklegra flóða, til að veita upplýsingar um á hvaða svæðum þarf sérstaklega að leita umsagnar Veðurstofunnar vegna flóðahættu og setja viðeigandi skilmála í deiliskipulagi.

Landsskipulagsstefna 2015-2026

Í Landsskipulagsstefnu 2015-2026 er í 2. kafla sett fram stefna um sjálfbæra byggð í dreifbýli og er stefnunni skipt í átta meginmarkmið sem taka þarf mið af í endurskoðuðu aðalskipulagi Flóahrepps.

Gera þarf grein fyrir hvernig stefna aðalskipulagstillögunnar samræmist markmiðum landsskipulagsstefnu og þeim aðgerðum sem þar er beint til sveitarfélaganna að taka upp við gerð skipulags. Að mati Skipulagsstofnunar þarf að gera grein fyrir hvernig stefna um að stakar lbúðir geti risið vítt og breitt á landbúnaðarsvæðum, samræmist aðgerð 2.1.1 þar sem segir m.a.: „...að belna vexti að þeim kjörnum sem fyrir eru. Í dreifbýli tengist fjölgun lbúða fremur búrekstri eða annarri staðbundinni landnýtingu eða atvinnustarfsemi.“ Jafnframt getur átt við að huga að og gera grein fyrir samræmi aðalskipulagstillögunnar við markmið 2.2 um umhverfis- og menningargæði, markmið 2.3 um sjálfbæra nýtingu landbúnaðarlands og markmið 2.8 um skipulag með tilliti til náttúruvár.

Minnt er á að ef ekki er talin þörf á að taka mið af landsskipulagsstefnu þarf að setja fram rökstuðning þar að lútandi við afgreiðslu aðalskipulagsins.

Umsagnir

Með erindinu bárust umsagnir frá Samgöngustofu dags. 11. maí 2017, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu dags. 10. maí 2017, Vegagerðinni dags. 3. júní 2017, Heilbrigðiseftirliti Suðurlands dags. 14. júní 2017 og Veðurstofu Íslands dags. 7. júní 2017.

Ekki virðist hafa verið brugðist við umsögn Vegagerðarinnar þar sem gerð er athugasemd við töflu í kafla 2.6.1 og ekki að öllu leyti við umsögn Veðurstofunnar og þarf því að lagfæra.

Umsagnir Umhverfisstofnunar, Fiskistofu og Náttúrufræðistofnunar þurfa að liggja fyrir við endanlega afgreiðslu aðalskipulagsins.

Önnur atriði

Á svæði næst Ölfusá er gert ráð fyrir margvíslegri landnotkun sem gefur tilefni til að setja tillögu um landnotkun á þessu afmarkaða svæði fram í stærri mælikvarða og gefa með því heildarmynd af svæðinu sem ekki verður leyst með deiliskipulagi einstakra svæða.

Í kafla 2.2 í forsenduhefti segir að 1985 hafi verið borað eftir heitu vatni í landi Oddgeirshóla og í framhaldinu lögð hitaveita. Miðað við umfjöllun um önnur iðnaðarsvæði vegna hitaveitu í kafla 2.4.7 í aðalskipulagsgreinargerðinni, þarf að tilgreina í töflu yfir iðnaðarsvæði borholu í landi Oddgeirshóla, sbr. umfjöllun í kafla 2.2 í forsenduhefti. Táknið (G) er notað fyrir vatnstanka á skipulagsupprætti. Ósamræmi er á milli umfjöllunar um miðlunartanka í greinargerðinni og þess sem sýnt er á skipulagsupprætti og þarf að samræma, t.d. vantar tákni fyrir miðlunartanka að Oddgeirshólum og í Skálmholti og umfjöllun vantar um miðlunartanka sem sýndir eru á upprætti.

Átta skýringarupprættir eru aftast í greinargerð. Í einhverjum tilfellum er ósamræmi á milli upplýsinga sem koma fram á skýringarupprættum og í umfjöllun í greinargerð, svo sem um fjölda gistiheimila/gistiskála og fjölda efnistökusvæða. Yfirfara þarf skýringarupprætti með hliðsjón af hvort þeir eiga að sýna núverandi stöðu eða nýja stefnu í hlutaðeigandi málaflokki og samræma við umfjöllun í tillögunni eftir því sem við á. Jafnframt þarf að yfirfara tákni og skýringar í skýringardálki miðað við tákni á sjálfri skýringarmyndinni.

Bent er á að heildarstærð frístundasvæða í töflu í kafla 2.3 Byggð er ekki rétt miðað við samanlagða stærð frístundasvæða í töflu í kafla 2.3.2 Frístundabyggð. Auk þess vantar á skipulagsupprætt táknið fyrir skógrækt.

Í umhverfisskýrslu segir að samræmi sé milli tillögunnar og aðalskipulags sex aðliggjandi sveitarfélaga. Skipulagsstofnun bendir á að yfirfara þarf samræmið á eftirfarandi sveitarfélagamörkum: Afmörkun sveitarfélaga við Hóla austast í Árborg við svæðið F38 í Flóahreppi; sveitarfélagamörk og landnotkun á eyjum/eyrum í Hvítá suðaustan Öndverðarness norðan Halllands í Flóa; sveitarfélagamörk og landnotkun í Þjórsá gengt Ásahreppi á móts við Þjórsárþakka/Ferjunes; bent er á að samkvæmt aðalskipulagi Rangárþings ytra liggur ljósleiðari frá Háfi yfir að Fljótshólum í Flóa og þarf að samræma þá framsetningu

Afgreiðsla

Eins og að framan greinir telur Skipulagsstofnun tillöguna ekki vera tilbúna til auglýsingar eins og hún liggur fyrir. Stofnunin mun taka tillöguna til athugunar að nýju skv. 3. mgr. 30. gr. skipulagslaga, þegar lagfærð gögn berast frá sveitarstjórn í samræmi við ofangreindar athugasemdir. Stofnunin er reiðubúin að hita fulltrúa sveitarstjórnar til að fara yfir málið ef þess er óskað.


Hafdis Hafliðadóttir


Guðrún Halla Gunnarsdóttir