

Borgarbyggð
Drífa Gústafsdóttir
Digranesgötu 2
310 Borgarnes

Reykjavík, 1. september 2023
UST202306-350/A.B.
10.04.02

Efni: Lýsing - Heildarendurskoðun á aðalskipulagi Borgarbyggðar - 2025 - 2037

Vísað er til erindis skipulagsfulltrúa Borgarbyggðar er barst 26. júní sl. þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um lýsingu að heildarendurskoðun á aðalskipulagi Borgarbyggðar 2025 - 2037.

Að mati Umhverfisstofnunar er greinargerð lýsingar góð og vel framsett

Í greinargerð kemur fram að tilefni endurskoðunar er sú að breytingar hafa orðið á forsendum aðalskipulagsins, bæði innan sveitarfélags og í ytra umhverfi. Auk þess hafa verið gerðar breytingar á lögum og reglugerðum frá því gildandi skipulag var samþykkt og til hafa komið ný stefnumið og áætlanir, bæði á landsvísi og svæðisvísi. Þá hefur framtíðarsýn sveitarfélagsins breyst í takt við nýja tíma og þróun samfélagsins, ásamt breytingum á þörfum íbúa og hagsmunaaðila sem speglast m.a. í þeim fjölda breytinga sem hafa verið gerðar á gildandi aðalskipulagi. Þá blasa við áskoranir í orkumálum og vegna loftslagsbreytinga.

Náttúruvernd og aðalskipulag

Í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 segir að markmið hennar sé að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Í greinargerð lýsingar er fjallað nokkuð ítarlega um verndarsvæði í sveitarfélaginu þar sem kemur fram að innan sveitarfélagsins eru svæði á náttúruminjaskrá, svæði sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt náttúruverndarlögum, hverfisverndar, mikilvægt fuglasvæði og vistgerðir sem hafa hátt verndargildi og njóta verndar samkvæmt alþjóðasamningum

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að sett séu skýr markmið og stefna í skipulagsáætlunin til að tryggja vernd verndarsvæða og framtíðar uppbygging beinist frekar að þegar röskuðum svæðum og svæðum með minna verndargildi.

Líffræðilegur fjölbreytileiki

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að sveitarfélagið setji sér stefnu um verndun og endurheimt á líffræðilegum fjölbreytileika í skipulagsáætluninni.

Líffræðileg fjölbreytni nær yfir allar tegundir dýra, plantna, sveppa og annarra lífvera og þann breytileika sem er milli einstaklinga sömu tegundar og erfðæfni þeirra. Líffræðileg fjölbreytni fjallar einnig um búsvæði allra lifandi lífvera og þau vistkerfi og vistgerðir sem þær mynda og sjálfbæra nýtingu lifandi náttúru.¹

Um allan heim hnignar fjölbreytileika lífríkisins því miður stöðugt og hratt. Megin orsakir eru umsvif mannsins, þar sem á sér stað yfirtaka búsvæða, mengun, útbreiðsla ágengra tegunda, ofnýting náttúrunnar, loftslagsbreytingar, fjölgun mannkyns og aðrar mannlegar athafnir.²

Skipulagsáætlanir Borgarbyggðar gegna veigamiklu hlutverki, sem verkfæri, í verndun og endurheimt á líffræðilegum fjölbreytilega, bæði innan sveitarfélagsins og utan. Í skipulagsáætluninni er hægt að setja fram stefnu og markmið um rannsóknir, vöktun og skráningu, vernd og endurheimt tegunda og svæða, endurheimt og vernd votlendis, eyðingu ágengra tegunda svo eitthvað sé nefnt.

Friðlýst svæði og samráð

Í greinargerð á bls. 16 er fjallað um friðlýst svæði og þau sýnd á mynd 10. Umhverfisstofnun telur að þar sem mannvirkjagerð og jarðrask er háð leyfi Umhverfisstofnunar samkvæmt friðlýsingarskilmálum sé nauðsynlegt að samvinna verði höfð við stofnunina um endurskoðun aðalskipulagsins að því er tekur til friðlýstra svæða.

Umhverfisstofnun óskar því hér með eftir samráðsfundi með sveitarfélaginu áður en vinnslutillaga er kynnt. Þeir þættir sem mikilvægt er að ræða við gerð þessarar áætlunar milli Umhverfisstofnunar og sveitarfélagsins eru m.a. ferðaþjónusta, náttúruvernd, uppbygging háskólans á Hvanneyri o.s.frv.

Friðlýsing Borgarvogs

Í greinargerð segir að áfram verði unnið að friðlýsingunni í samráði við Umhverfisstofnun. Umhverfisstofnun telur þetta vera jákvætt, þar sem markmið friðlýsingarinnar miðar að því að viðhalda og vernda til framtíðar náttúrulegt ástand Borgarvogs og líffræðilega fjölbreytni svæðisins þannig að það fái að þróast samkvæmt náttúrulegum lögmálum sínum og á eigin forsendum.³

Áhrifasvæði friðlýstra svæða

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að hugað sé að notkun lands sem liggur að friðlýstum svæðum sem geti á einhvern hátt haft áhrif á þau. Samkvæmt 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

¹ <https://ust.is/umhverfisstofnun/frettir/stok-frett/2022/12/12/Radstefna-adildarrikja-Sameinudu-thjodanna-um-liffraedilega-fjolbreytni-i-Montreal-i-Kanada/>

² <https://www.ni.is/is/frettir/2022/05/liffraedileg-fjolbreytni-til-framtidar>

³ <https://ust.is/nattura/fridlysingar/fridlysingar-i-bid/borgarvogur-i-borgarbyggd/>

áður en leyfi er veitt. Setja má skilyrði til að koma í veg fyrir skaða af starfseminni eða framkvæmdunum á hinu friðlýsta svæði.“

Vegir í náttúru Íslands

Í greinargerð er fjallað um vegi í kafla 3.5.1. Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að haft sé samráð við stofnuninni í samræmi við reglugerð varðandi vegi í náttúru Íslands á vinnslustigi verkefnisins.

Tillaga að framkvæmdaáætlun (B-hluta)

Umhverfisstofnun bendir á að Náttúrufræðistofnun Ísland hefur sett fram tillögur að svæðum á framkvæmdaáætlun (B-hluta) náttúruminjaskrár út frá verndun vistgerða, fugla og jarðminja. B-hluti náttúruminjaskrár er skrá yfir þær náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu fimm árum.

Umhverfisstofnun vill benda á að innan sveitarfélagsins eru svæði í tillögu NÍ að framkvæmdaáætlun (B-hluta) en það eru Mýrar - Löngufjörur,⁴ Oddauppsprettur, Lambeyrarkvíslar, Ferjubakkafloi-Sólheimatunga⁵ og Litla - Skarð.⁶

Tillögurnar hafa verið birtar á heimasíðu stofnunarinnar og fela í sér mat á verndargildi þeirra svæða sem þar eru tilgreind (<https://natturuminjaskra.ni.is/>). Sum af þessum tillögusvæðum eru þegar friðlýst eða á náttúruminjaskrá.

Umhverfisstofnun bendir á að ekki er um að ræða gildandi B-hluta náttúruminjaskrár þar sem tillögurnar hafa ekki hlotið þá málsmeðferð sem um getur í lögum en þar er m.a. kveðið á um lögbundið samráð við sveitarfélög, landeigendur og aðra hagsmunaaðila auk formlegs kynningarferils. Í kjölfar lögbundinnar kynnar verður tillagan lögð fyrir Alþingi.

Hins vegar er það mat stofnunarinnar að mikilvægt sé að hafa þær upplýsingar fyrir ofangreind svæði til hliðsjónar þegar skipulagsáætlunin er unnin, þegar áhrif á helstu umhverfisþætti eru metin og til að draga eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum á verndargildi svæðanna. Auk þess bendir stofnunin á að þegar framkvæmdaáætlun (B-hluti) náttúruminjaskrár verður samþykkt af Alþingi getur það haft áhrif á verndarstöðu þeirra svæða sem tillagan nær til.

Hverfisvernd

Umhverfisstofnun bendir á þann möguleika að skilgreina þau svæði sem NÍ hefur tilnefnt sem aðra náttúruvernd (ÖN) og/eða sem hverfisverndarsvæði samanber ákvæði skipulagsreglugerðar, eins og Oddauppsprettur⁷ og Lambeyrarkvísl⁸ sem eru kaldar lindir.

⁴ <https://www.ni.is/is/midlun/natturuminjaskra/myrar-longufjorur>

⁵ <https://www.ni.is/is/midlun/natturuminjaskra/ferjubakkafloi-holmavad>

⁶ <https://www.ni.is/is/midlun/natturuminjaskra/litla-skard>

⁷ <https://www.ni.is/is/midlun/natturuminjaskra/oddauppsprettur>

⁸ <https://www.ni.is/is/midlun/natturuminjaskra/lambeyrarkvisl>

Sérstök vernd náttúruverndarlaga

Í greinargerð er nokkuð ítarlega fjallað um vistkerfi og jarðminjar sem falla undir 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd í greinargerð og á myndum.

Í 61. gr. laganna er kveðið á um sérstaka vernd þeirra vistkerfa og jarðminja sem taldar eru upp í 1. mgr. og 2. mgr. sama ákvæðis. Samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins ber að forðast röskun þeirra náttúruvirkbæra, sem undir greinina falla, nema brýna nauðsyn beri til og ljóst að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Í greinargerð með frumvarpi til laga um náttúruvernd er með orðalaginu „brýn nauðsyn“ lögð áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir. Oft eru lagðar fram skipulagsáætlanir þar sem virðast einungis einkahagsmunir réttlæta röskun.

Ef sveitarfélagið skilgreinir landnotkunarreit í skipulagsáætluninni þar sem eru vistkerfi og/eða jarðminjar sem njóta sérstakrar verndar þarf að koma fram hvaða brýnu almannahagsmunir réttlæta rask á vistkerfum og jarðminjum sem njóta sérstakrar verndar.

Fjallað er um svæði sem njóta sérstakrar verndar í 6.3. gr. og 7.4.2. gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 þar sem fjallað er um takmarkanir á landnotkun. Í 6.3. gr. segir: *e. Önnur náttúruvernd (ÖN) Svæði svo sem jarðmyndanir og vistkerfi sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd.*

Endurheimt

Umhverfisstofnun tekur undir að sveitarfélögin gegna lykilhlutverki þegar kemur að því að mæta áskorunum samtímans á sviði loftslagsmála. Í aðgerðaráætlun stjórnvalda í loftslagsmálum er ein aðgerðin að vernda votlendi og þessu tengt telur Umhverfisstofnun að skipulagsáætlanir séu öflugt verkfæri til náttúruverndar.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að hugað sé að endurheimt náttúruverðmæta sem stuðli að náttúruvernd og líffræðilegum fjölbreytileika. Þetta á ekki einungis við um endurheimt á votlendi og náttúrulegum birkiskógum, heldur einnig endurheimt á víðernum, endurheimt á röskuðum svæðum og frágangi á námun svo eitthvað sé nefnt.

Forsendur og ferðapjónusta

Í greinargerð er fjallað um ferðapjónustu í kafla 3.4.3. Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að það komi fram í forsendum tillögunnar hver sé áætlaður fjöldi ferðamanna sem mun heimsækja sveitarfélagið og ákveðna ferðamannastaði (AF). Með þeim forsendum væri hægt að rökstyðja umfang innviða eins og stærð bílastæða, þjónustubygginga og áningarstaða, og umfang göngustíga og umhverfisáhrif starfseminnar.

Vindorka

Í greinargerð segir að stefnumótun um nýtingu vindorku verði mótuð á grunni kortlagningar á mögulegum svæðum fyrir nýtingu hennar út frá fjarlægð frá byggð, flutningskerfi og öðrum takmörkunum vegna landnotkunar.

Umhverfisstofnun bendir á að áhrifaþættir vegna vindmylla eru fjölmargir eins og á gróður, fuglalíf, landslag og ásýnd, víðerni, hljóðvist, útivist og ferðamennsku, verndarsvæði, friðlýst svæði, vatn, örplast, skuggavarp, ískast, niðurrif o.s.frv.

Því ætti sveitarfélagið að mati Umhverfisstofnunar að móta sér einnig stefnu um hvar iðnaðarsvæði vindorkuvera henta ekki. Umhverfisstofnun vill einnig benda á að þar sem mest áhrif vinmylla er ásýnd að hugað sé að 54. gr. náttúruverndarlaga sem fjallað er um hér að ofan.

Það er mat Umhverfisstofnunar að frekar en að hvert sveitarfélag ákveði að staðsetja vindmyllur hvert í sínu sveitarfélagi eigi frekar að líta til landsins í heild og velja svæði sem hentar til slíkrar orkuframleiðslu þar sem hægt er að koma fyrir mjög mörgum vindmyllum í stað þess að dreifa þeim um land allt.

Efnistaka

Í greinargerð er fjallað um verkefni sem getur kallað á efnisvinnslu eins og samgönguverkefni. Mikilvægt er að gerð sé grein fyrir staðsetningu og stærð efnistökusvæða og einnig þarf að marka á sem nákvæmastan hátt fyrir útlínum efnistökusvæða á skipulagsuppdrætti.

Umhverfisstofnun vill benda á að við gerð og endurbætur á Snæfellsvegi kallar það á mikla efnistöku, en efni er af skornum skammti á Mýrunum. Þetta gæti kallað á mikla efnistöku á bergi sem gæti haft neikvæð áhrif á ásýnd svæðisins.⁹

Mengaður jarðvegur

Umhverfisstofnun bendir á að samkvæmt 13. gr. reglugerðar nr. 1400/2020 um mengaðan jarðveg skulu sveitarfélög taka mið af skrá yfir svæði þar sem er mengaður jarðvegur, eða þar sem grunur er um mengun, sbr. 11. gr., við gerð skipulags. Stofnunin vinnur nú að skránni en bendir á að sveitarfélagið skal samkvæmt reglugerðinni taka mið af svæðunum þar sem grunur er um mengun. Mikilvægt er að kortleggja þessi svæði eins nákvæmlega og hægt er og að mati Umhverfisstofnunar ætti að skilgreina þessi svæði sem varúðarsvæði, sbr. skipulagsreglugerð nr. 90/2013.

Starfsleyfi

Stofnunin bendir á að skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir skal allur atvinnurekstur, sem sótt er um starfsleyfi fyrir, vera í samræmi við skipulag. Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að fram komi með skýrum hætti í skipulagstillögunni hvar leyfilegt sé að vera með starfsemi sem er starfsleyfisskyld hjá Umhverfisstofnun, eða heilbrigðisnefnd, til að hægt sé að meta hvort starfsemin samræmist skipulagi, skv. lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit.

⁹ <https://www.namur.is/undirbuningur-efnistoku/efnistaka-ur-bergi/>

Mat á umhverfisáhrifum á verndarsvæðum

Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að fjallað er um verkefni sem falla undir 1. viðauka laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Sama á við um framkvæmdir sem eru að umfangi undir viðmiðunarmörkum í flokki B ef þær eru fyrirhugaðar á verndarsvæði, sbr. iii. lið 2. tölul. 2. viðauka.

Umhverfisstofnun bendir sveitarfélaginu á mikilvægi þess að skoða iii. lið 2. tölul. 2. viðauka. laganna.

Vatnamál

Í lýsingunni kemur fram að hugmyndir eru um vatnsaflsvirkjanir og mótuð verður stefna um orkuframleiðslu.

Umhverfisstofnun vill benda á lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011 sem hefur breytt lagaumhverfi nýrra virkjana. Þungamiðjan í lögum um stjórn vatnamála er sú krafa að öll vatnshlot skulu vera í a.m.k. góðu vistfræðilegu ástandi (yfirborðsvatn), góðu efnafræðilegu ástandi (yfirborðsvatn og grunnvatn) og hafa góða magnstöðu (grunnvatn) ásamt þeirri kröfu um að vatnsgæði rýrni ekki. Manngerð og mikið breytt yfirborðsvatnshlot skulu hafa gott vistmegin og efnafræðilegt ástand þeirra skal vera gott. Þetta eru þau umhverfismarkmið sem öll vatnshlot eiga að uppfylla.

Sérstaklega er minnt á ákvæði 18. gr. laganna sem tiltaka að Umhverfisstofnun sé heimilt að leyfa breytingu á vatnshloti sem hefur í för með sér að umhverfismarkmiðum verði ekki náð nema að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum. Vöktunaráætlun virkjunarinnar þarf einnig að taka mið af þessum nýju kröfum.

Umhverfisstofnun bendir á að í 28. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála, þar sem fjallað er um réttaráhrif vatnaáætlunar, segir að opinberar áætlanir á vegum stjórnvalda, svo sem vegna skipulagsmála, náttúruverndar, orkunýtingar og samgangna, skulu vera í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun. Við endurskoðun eða breytingu skipulagsáætlunar sveitarfélags skal, þegar við á, samræma skipulagsáætlunina vatnaáætlun innan sex ára frá staðfestingu vatnaáætlunar.

Frístundabyggð

Í greinargerð segir varðandi frístundabyggð að skoðað verði hvort tilefni sé til að setja inn ný svæði, minnka eða fella út svæði.

Umhverfisstofnun tekur undir að það sé tilefni til að fella út frístundabyggð sem mun raska verndargildi svæða á náttúruminjaskrá og sem ná til hrauna – og votlendissvæða sem njóta sérstakrar vernda samkvæmt 61. gr. náttúruverndarlaga og beina framtíðar frístundabyggð á svæði sem hafa minna verndargildi.

Skógrækt

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að í aðalskipulaginu verði gerð grein fyrir þeim svæðum sem ætluð eru undir skógrækt í samræmi við skipulagsreglugerð þar sem segir að sérstaklega skuli gera grein fyrir ræktuðum svæðum, uppgræðslusvæðum og skógræktarsvæðum innan landbúnaðarsvæða.

Ef skógræktarsvæði verða ekki afmörkuð sérstaklega á aðalskipulagsupprætti telur stofnunin nauðsynlegt að sýna skógræktarsvæði á sérstöku þemakorti.

Að mati Umhverfisstofnunar er nauðsynlegt að sett verði fram skýr stefnumörkun varðandi skógrækt í aðalskipulaginu ef stefnt er að eflingu skógræktar innan sveitarfélagsins og að sett verði fram sérstök markmið um hvernig standa beri að skógrækt. Stofnunin telur nauðsynlegt að sett verði sértæk markmið eða skilyrði varðandi skógrækt, s.s. að skógrækt spilli ekki kennileitum í landslagi, jarðmyndunum eða búsetuminjum; þess verði gætt að planta ekki alveg niður undir vatnsbakka; ekki verði plantað í mýrlendi og þess gætt að ekki skapist hætta á þurrkun tjarna og annarra votlendissvæða eða hafi neikvæði áhrif á búsvæði mófugla; a.m.k. 30 – 50 m svæði frá vatni og votlendi verði undanskilið skógrækt.

Óbyggð svæði

Í gildandi aðalskipulagi eru óbyggð svæði skilgreind í kafla 4.17, en í skipulagsreglugerð eru óbyggð svæði skilgreind sem svæði þar sem ekki er gert ráð fyrir búsetu né atvinnustarfsemi, svo sem hálendi, heiðar og afréttir, að mestu án mannvirkja annarra en þeirra sem þjóna útivist, afréttarnotum, öryggismálum og fjarskiptum.

Stór hluti sveitarfélagsins er skilgreindur sem landbúnaðarland, meira að segja Grábrókargígar.

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að sveitarfélagið setji sér stefnu varðandi óbyggð svæði. Umhverfisstofnun leggur það til að afmörkun óbyggðra svæða miði ekki einungis við ákveðna hæðarlínu, afmörkun óbyggðra víðerni og/ eða miðhálandislínu heldur einnig taki afmörkunin til náttúruverndarsvæða, votlendis, hrauns, gígasvæða, sem njóta sérstakrar verndar, og annarra verndarsvæða sem við á.

Tengsl við aðrar áætlanir - Umhverfisþættir og matsspurningar

Varðandi tengsl við aðrar áætlanir er gerð lauslega grein fyrir helstu stefnum og áætlunum sem horft verður til við mótun stefnunnar og mat á áhrifum hennar. Auk þess segir varðandi umhverfisþætti og matsspurningar að í töflu 4 er að finna helstu matsspurningar sem lagðar verða til grundvallar.

Umhverfisstofnun lítur svo á að hér sé einungis verið að gera lauslega grein fyrir helstu stefnum, áætlunum, umhverfisþáttum og matsspurningum, sem er ekki tæmandi, sem verða svo uppfærðar þegar vinna hefst.

Umhverfisstofnun vill hins vegar benda á íslenska ríkið hefur tekið á sig ýmsar skuldbindingar á alþjóðlegum vettvangi sem horfa þarf til.¹⁰

¹⁰ <https://ust.is/nattura/alhjodlegar-skuldbindingar/>

Virðingarfyllt,

Axel Benediktsson

sérfræðingur

Sverrir Aðalsteinn Jónsson

teymisstjóri