

Rangárþing eystra
Anton Kári Halldórsson,
byggingarfulltrúi
Hlíðarvegi 16
860 Hvolsvöllur



Reykjavík, 15. október 2013
Tilvísun: UST20130700109/ksj

Suðrhálendið Rammaskipulag fyrir Rangárþing ytra, Rangárþing eystra og Skaftárhrepp. Umsögn.

Vísað er til erindis skipulags- og byggingarfulltrúa Rangárþings eystra er barst 18. júlí sl., þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um rammaskipulag Suðrhálendis innan sveitarfélaganna Rangárþings ytra, Rangárþings eystra og Skaftárhrepps.

Náttúruminjasvæði

Eins og fram kemur í greinargerð rammaskipulagstillögunnar gilda innan friðlands að Fjallabaki friðlýsingaskilmálar sem fram koma í auglýsingu um friðlandið er birtist í Stj.tíð. B, nr. 354/1979. Umhverfisstofnun bendir á að skv. ofangreindum reglum er mannvirkjagerð, efnistaka og annað jarðrask á friðlandinu háð samþykki Umhverfisstofnunar. Innan þess hluta Vatnajökulshjórþings sem tilheyrir Suðrhálendinu gilda lög um Vatnajökulshjórþing nr. 60/2007.

Verndaráætlun

Unnið er að verndaráætlun friðlands að Fjallabaki á vegum Umhverfisstofnunar í samvinnu við hagsmunaaðila. Í verndaráætlun er fjallað um nauðsynlegar verndaraðgerðir, landvörslu og landnýtingu, s.s. aðgengi ferðamanna að svæðinu, stígagerð og uppbyggingu þjónustumannvirkja, út frá verndargildi friðlandsins.

Rammaskipulag til framtíðar

Umhverfisstofnun fagnar því að fram er komin tillaga að rammaskipulagi um Suðrhálendið innan sveitarfélaganna Rangárþings ytra, Rangárþings eystra og Skaftárhrepps og telur slíka samvinnu um framtíðarsýn hálendis innan ofangreindra sveitarfélaga til fyrirmyndar. Að mati stofnunarinnar er mikilvægt að unnið sé að framtíðarsýn á svæðinu með gerð mismunandi sviðsmynda eins og fram kemur í greinargerðinni.

Samanburður sviðsmynda

Að mati Umhverfisstofnunar er sú framtíðarsýn er birtist í gerð sviðsmynda á bls. 51 – 54 mikilvægasti hluti greinargerðarinnar. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að horft sé til verndar hálendis Íslands og að ekki sé gengið á þá auðlind sem öræfaauðnin, víðernin og fjölbreytt landslag er. Jafnframt telur stofnunin mikilvægt að þeir staðir á hálendinu sem taka við ferðamönnum séu vel skipulagðir til framtíðar, snyrtilegir og þau mannvirki sem þar verði skipulögð falli vel inn í það umhverfi sem þar er. Umhverfisstofnun beinir því til sveitarfélaganna að möguleiki væri á að friðlýsa stærri svæði á Suðrhálendinu og t.d. tengja við friðland að Fjallabaki í þeim tilgangi að vernda enn frekar til framtíðar þau sérstöku svæði sem hálendi Íslands hefur að geyma.

Að mati Umhverfisstofnunar er mikilvægt, þegar horft er til framtíðar og valin eru uppbyggingarsvæði til langs tíma, að um leið verði reynt að fækka þeim kofum og fjallaselum sem sett hafa verið upp á löngum tíma, oft af vancfnum og eru mögulega ekki nýtt lengur. Umhverfisstofnun telur að gera þurfi sérstakt átak í því að hreinsa hálendi Íslands af slíkum mannvirkjum. Með því á stofnunin ekki við gangnamannakofa, leitarkofa eða fjallasel á skipulögðum gönguleiðum.

Í rammaskipulagstillögunni gerir sviðsmynd A ráð fyrir að núverandi þjónustustaðir á skipulagssvæðinu verði óbreyttir eins og þeir eru starfræktir í dag. Umhverfisstofnun telur ekki ákjósanlegt að horfa til óbreytts ástands á því svæði er um ræðir heldur þurfi að byggja upp heildarsýn fyrir svæðið með það fyrir augum að taka á móti þeim ferðamönnum sem þangað leita en á sama tíma að vernda ásýnd hálendisins. Hins vegar bendir Umhverfisstofnun á að sviðsmynd A sýnir þó minnstan ágang á þau svæði sem í dag eru enn lítt röskuð. Stofnunin bendir á þann möguleika að skoða þróun þeirrar sviðsmyndar, þ.e. að útfæra þjónustu við ferðamenn á svipuðum reit og álagið er á í dag, án þess að teygja svæðið mikið út með tilheyrandi röskun og aukningu álags á umhverfið.

Sviðsmynd B gerir ráð fyrir uppbyggingu í jaðri. Að mati stofnunarinnar gerir sviðsmynd B ráð fyrir skynsamlegri uppbyggingu miðstöðva við jaðar hálendisins, en stofnunin gerir þó athugasemdir við að mikil uppbygging verði dregin inn að svæðum eins og Hafrafelli og Áfangagili sem eru svæði sem í dag eru tiltölulega lítið snortin, og telur stofnunin að betur færi með hálendissvæðið ef slíkar miðstöðvar væru nær núverandi heilsársvegi sem nær til Hrauneyja, auk ferðaþjónustu efst í byggð, t.a.m. Leirubakka í Landsveit. Að öðrum kosti eru heilsársvegir dregnir inn á hálendið sem gæti þýtt aukna ániðslu á mjög viðkvæm svæði t.d. á vorin en að auki þá er verið að ganga enn frekar á þau svæði sem enn þann dag í dag eru tiltölulega lítt snortin af mannvirkjum og ágangi ferðamanna. Einnig setur stofnunin fyrirvara um að allar meginleiðir um Fjallabak verði skilgreindar sem sumarvegir skv. skilgreiningu er fram kemur á bls. 49. Þá er einnig átt við þær leiðir sem upp eru taldar í sviðsmyndinni s.s. Heklubraut eystri, vegtenging um Hlið norður á Biksléttu og þaðan austur um Álftavatn, Hvanngil og austur á Mælifellssand o.s.frv.

Í töflu á bls. 55 er lögð mikil áhersla á að sviðsmynd B með bættu vegakerfi á hálendinu muni auðvelda aðgengi, auka aðsókn á svæðin og dreifa ferðamönnum um svæðið frekar en nú er. Umhverfisstofnun leggur áherslu á að gerð og ástand vega megi einnig nýta sem stjórnæki til stýringar ferðamanna um land sem þolir takmarkaðan ágang. Því er mikilvægt að ástand landsins og viðkvæm náttúra þess verði höfð í huga á hverjum tíma þegar ákveðið er hvort og hvernig ferðir eru skipulagðar inn á lítt röskuð svæði.

Umhverfisstofnun tekur ekki undir sviðsmynd C þar sem gert er ráð fyrir heilsársvegum og miðstöðvum miðlægt inni á hálendinu. Að mati Umhverfisstofnunar fellur slík uppbygging ekki að stefnumörkun stjórnvalda eins og hún birtist í ritinu *Velferð til framtíðar, Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi* (Umhverfisráðuneytið 2002). Í því riti hafa íslensk stjórnvöld markað stefnu varðandi vernd víðerna og voru sett í þeim tilgangi eftirfarandi markmið: *Tryggt verði að stór samfelld víðerni verði áfram að finna í óbyggðum Íslands. Reynt verði að byggja mannvirki utan skilgreindra víðerna en þar sem slíkt er ekki mögulegt verði þess gætt að þau valdi sem minnstu raski og sjónmengun.*

Uppbygging einstakra ferðaþjónustustaða

Farið er yfir mismunandi valkosti fyrir uppbyggingu á svæðunum Landmannalaugar, Húsadalur og Hólaskjól.

Hvað valkosti fyrir Landmannalaugar varðar, bendir Umhverfisstofnun á að nú er unnið að gerð deiliskipulags fyrir svæðið. Umhverfisstofnun leggur áherslu á að gistirými í sjálfum Landmannalaugum verði takmarkað og svæðið verði öðru fremur nýtt fyrir dagsferðir í framtíðinni.

Stofnunin sér fyrir sér að inni í Landmannalaugum væri aðstaða til gestamóttöku þar sem hægt væri að stýra ferðamönnum um svæðið og kynna gistimöguleika á jaðarsvæðum. Að auki telur Umhverfisstofnun mikilvægt að bílaumferð inn í hjarta Landmannalauga verði takmörkuð og gert ráð fyrir uppbyggingu bílastæða utan við Laugarnar sjálfar t.d. við Námskvísl eins og gert er ráð fyrir í valkostum B og C. Varðandi tjaldsvæði að Sólvangi þá hefur stofnunin lagt áherslu á að taka ekki ný óröskuð svæði undir stærri mannvirki innan friðlandsins heldur verði gistingu beint niður á jaðarsvæði hálandisins. Þetta er í samræmi við ábendingar stofnunarinnar á fundi með undirbúningsnefnd sveitarfélaganna þriggja snemma í vinnsluferli rammaskipulagsins. Á þennan hátt fengi svæðið allt annað yfirbragð en nú er og fræðslu/upplýsingagjöf til ferðamanna mætti sinna vel.

Forsendur – þolmörk

Fram kemur í greinargerð í umfjöllun um rannsóknir í ferðaþjónustu að a.m.k. 130 þús. erlendir ferðamenn hafi komið í Landmannalaugar árið 2011. Einnig kemur fram að eitt af meginmarkmiðum rammaskipulagstillögunnar er að sjálfbær nýting auðlinda sé höfð að leiðarljósi, og víða í rammaskipulagstillögunni kemur fram að ekki skuli fara yfir þolmörk hinna mismunandi svæða. Umhverfisstofnun tekur undir þetta markmið en að mati stofnunarinnar skortir upplýsingar um þolmörk hinna mismunandi svæða er um ræðir. Mögulega hefði þurft að hefja vinnuna við rammaskipulagið á því að meta þolmörk hinna ýmsu svæða, og síðan í framhaldi af því gera tillögur um það hvort og þá hvernig uppbygging eigi við á viðkomandi svæði. Umhverfisstofnun vísar hér í það sem fram kemur í riti Önnu Dóru Sæþórsdóttur, *Ferðamennska á miðhálandi Íslands* sem gefin var út af Háskóla Íslands, en þar segir: *Þar sem stefnt er að því að byggja upp sjálfbæra ferðamennsku er lykilatriði að ekki sé farið yfir þolmörkin og er ferðamennska ekki sjálfbær ef þolmörkin eru ekki virt.*

Eins og fram kemur í ofangreindu riti tekur stöðnun og hnignun við ef farið er yfir þolmörk svæðis gagnvart ferðamennsku.

Í kafla um verndarsvæði á bls. 82 í rammaskipulagstillögunni kemur eftirfarandi markmið fram: *Stuðlað verði að góðri umgengni um hálandið og að álag verði undir þolmörkum viðkvæmra svæða.* Umhverfisstofnun telur að meta þurfi þolmörk svæðanna innan rammaskipulagsins í samræmi við það sem hér að ofan segir. Umhverfisstofnun bendir einnig á að stofnunin lét vinna þolmarkagreiningu fyrir friðland að Fjallabaki árið 2012. Í niðurlagi þeirrar skýrslu kemur m.a. fram að: *„ef þolmörk eru miðuð út frá viðhorfum þeirra ferðamanna sem þar eru á hverjum tíma myndi vera farið yfir þolmörk margra áfangastaða og þeir væru þar með ekki sjálfbærir (Butler, 1997). Þessi þróun á sér nú tvímælalaust stað í Landmannalaugum og mun halda áfram ef ekki verður spornað við.“* Umhverfisstofnun bendir á að ofanefnd þolmarkagreining er liður í verndaráætlanagerð fyrir friðland að Fjallabaki og er m.a. stuðst við niðurstöður skýrslunnar í þeirri vinnu.

Umhverfisstofnun hefur komið því á framfæri á fyrri stigum við vinnslu rammaskipulagsins að til að forðast hnignun vinsælla staða eins og Landmannalauga sé nauðsynlegt að stýra ferðum gesta betur, t.d. með því að afmarka bílastæði utan Landmannalauga þannig að frekar sé gengið inn á svæðið og að dregið verði úr ágangi með því að setja ítölu á þann fjölda er gistir inni á svæðinu sem og að hólfa niður tjaldstæði frekar en nú er gert.

Flokkun svæða

Í tillögu að rammaskipulagi Suðrhálandisins er þjónustusvæðum á skipulagssvæðinu skipt niður í miðstöðvasvæði, skálasvæði og fjallasel. Þessi skipting er í samræmi við Svæðisskipulag hálandisins. Að mati Umhverfisstofnunar ætti flokkun svæðanna að styðjast við skipulagsreglugerð. Skv. gildandi skipulagsreglugerð myndu þjónustusvæðin vera skilgreind sem svæði fyrir verslun og þjónustu og afþreyingar- og ferðamannasvæði.

Að mati Umhverfisstofnunar ætti að nýta skilgreiningar skipulagsreglugerðar og síðan flokka í undirflokka sem gætu verið ofangreindir flokkar úr Svæðisskipulagi miðhálandisins. Þannig væri samræmi milli þess sem fram kemur í rammaskipulagi Suðrhálandisins og í skipulagsáætlunum sveitarfélaganna.

Valkostir fyrir ferðaþjónustu og samgöngur

Að mati Umhverfisstofnunar þarf að hafa í huga að ferðaþjónusta á þessu viðkvæma svæði sem hér er til umfjöllunar verður að lúta lögmálum sjálfbærrar þróunar, þ.e. að ekki verði gengið á höfuðstól þeirra náttúruauðlinda sem um er að ræða. Að mati Umhverfisstofnunar þarf því umferð um hálandið að taka mið af ástandi þess lands sem um ræðir.

Í tillögu að rammaskipulagi kemur eftirfarandi fram: „*Varðandi vegi þá er lögð áhersla á að þeir verði opnaðir eins snemma vors og verða má til að hægt sé að lengja ferðamannatímann. Ef vegir eru lítillaga uppbyggðir þá þorna þeir fyrir og verða þar með færir fyrir.*“

Umhverfisstofnun bendir á að ástand umhverfisins verði að ráða því hvort ekið sé inn á hálandið, jafnvel með stóra hópa fólks. Þótt vegir þorni fyrir, þá eru líkur á að landsvæðið sjálft sé ekki tilbúið til að taka við stórum hópum.

Það er því mikilvægt eins og áður hefur komið fram að tekið verði mið af ástandi lands til að koma í veg fyrir hnignun.

Vatnsvernd

Í kafla um vatnsverndarsvæði kemur m.a. fram flokkun vatnsverndarsvæða. Umhverfisstofnun bendir á að í gildi eru lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011 þar sem fram kemur að landið allt er eitt vatnaumdæmi og að markmið laganna sé að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Að mati Umhverfisstofnunar er ástæða til að minna á ofangreind lög og markmið þeirra, í rammaskipulagi um Suðrhálandið.

Útivist/afþreying

Í umfjöllun um gönguleiðir er settur fram listi yfir nokkrar vinsælar gönguleiðir á rammaskipulagssvæðinu. Umhverfisstofnun bendir á að t.d. síðasti hluti Hellismannaleiðar fer um mjög gljúpan jarðveg þar sem gera má ráð fyrir að jarðvegur láti undan nokkuð hratt, og mælir stofnunin með að þeim hluta gönguleiðarinnar verði fundinn annar farvegur. Ofangreind gönguleið tengist inn á Laugaveg sem þegar er ofsetinn og teldi Umhverfisstofnun heppilegra að sleppa þeirri tengingu. Umhverfisstofnun bendir á að í vinnslu er verndaráætlun fyrir friðland að Fjallabaki þar sem unnið verður með þessi mál með hagsmunaaðilum og settar fram frekari útlistanir hvað varðar gönguleiðir.

Reiðleiðir

Í rammaskipulagstillögunni er nefnt að nokkuð sé um hestaferðir á Lakasvæðinu. Umhverfisstofnun bendir á að hestaferðir á Lakasvæði lúti alfarið reglum sem settar eru í verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs, í samræmi við lög um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007. Í friðlandi að Fjallabaki skal einungis fara um merktar reiðleiðir. Vinna við merkingu reiðleiða þar hefur verið hafin á vegum Umhverfisstofnunar og mun einnig verða fjallað um þær í verndaráætlun svæðisins.

Landslagsheildir

Umhverfisstofnun tekur undir umfjöllun um landslagsheildir en telur að þjóðlendan í Skaftárhreppi austan Mýrdalsjökuls eigi að vera hluti af umfjöllunarsvæðinu. Að mati stofnunarinnar er mikilvægt að varðveita skipulega heildarmynd af jarðfræðilegum ferlum og fyrirbærum á skipulagstillögusvæðinu. Þá ítrekar Umhverfisstofnun skoðun sína er fram hefur komið í fyrri umsögnum stofnunarinnar, að vernda skuli Skaftáreldahraun sem eina heild.

Víðerni

Í greinargerð rammaskipulagstillögunnar er umfjöllun um víðerni og skilgreiningu á þeim og vísað er til nýrra laga um náttúruvernd sem enn hafa ekki tekið gildi. Þar sem umrædd lög nr. 60/2013 hafa ekki tekið gildi, telur Umhverfisstofnun að horfa skuli til skilgreiningar víðerna eins og hún birtist í núgildandi lögum um náttúruvernd nr. 44/1999.

Virkjanir og veitur

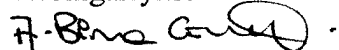
Umhverfisstofnun bendir á að á nokkrum uppdráttum í skipulagstillögunni er Fjallakofi sem er staðsettur við Framgil nefndur Hólmsárbotnar. Hinir eiginlegu Hólmsárbotnar eru suðaustan undir Torfajökli. Umhverfisstofnun bendir á að ósamræmi er milli heitis skýringarmyndar 23 á bls. 41 og lista yfir skýringaruppdrætti á bls. 9.

Vegir á hálendinu

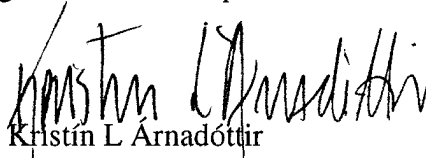
Í skilgreiningu á sumarvegum kemur fram að brúa skuli allt nema læki og minni ár með jafnt rennsli. Að mati Umhverfisstofnunar á ekki að stefna að því að brúa læki og minni ár hvort sem rennsli er jafnt eða ekki og því þarf að mati stofnunarinnar að taka út orðið „jafnt“. Umhverfisstofnun bendir á að gerð vega er víða nýtt sem stjórnþæki á ferðamannastöðum og verndarsvæðum. Að mati Umhverfisstofnunar er ákveðin náttúruvernd fólgin í malarvegum þar sem að slíkir vegir geta dregið úr aðsókn, auk þess sem rannsóknir hafa sýnt að sterkar vísbendingar eru um að í ferð á malarvegum sé fólgin sérstaða; eftirsóknarverð upplifun fyrir þá ferðamenn sem um þá fara. Umhverfisstofnun telur hins vegar að áhersla skuli lögð á viðhald og heflun malarvega, m.a. til að sporna við utanvegaakstri. Á sumum svæðum getur hins vegar bundið slitlag komið í veg fyrir t.a.m. utanvegaakstur og þarf að meta í hvaða tilfellum það á við.

Að síðustu biðst Umhverfisstofnun velvirðingar á því hversu dregist hefur að svara þessu erindi.

Virðingarfyllst



Aðalbjörg Birna Guttormsdóttir
Teymisstjóri



Kristín L. Árnadóttir
forstjóri

Skipulagsstofnun

