

Innviðaráðuneytið
Valdís Ösp Árnadóttir
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 1. nóvember 2023
UST202310-013/A.B.
10.04.00

Efni: Drög að landsskipulagsstefnu ásamt umhverfismatsskýrslu

Vísað er til erindis Innviðaráðuneytisins er barst 2. október sl. þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um drög að landsskipulagsstefnu ásamt umhverfismatsskýrslu.

Í greinargerð kemur fram að fyrsta landsskipulagsstefnan var samþykkt á Alþingi árið 2016, með gildistíma til 2026. Í samræmi við ákvæði 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og lög nr. 30/2023 um stefnur og aðgerðaáætlanir á sviði húsnæðis- og skipulagsmála, samgangna og byggðamála er nú unnið að endurskoðun á stefnunni.

Auk þess segir að gildandi landsskipulagsstefna var lögð fram á Alþingi haustið 2015. Á þeim tíma var umhverfi stefnumótunar ríkisins með öðrum hætti og hafa stjórnvöld sett fram nýja stefnu á ýmsum málefnasviðum, þar má helst nefna loftslagsmálin. Með lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, hefur stefnumótun ríkisins jafnframt fleygt fram. Endurskoðun landsskipulagsstefnu tekur nú mið að fleiri áætlunum en gildandi stefna og setur ný viðfangsefni í samhengi við skipulag landnotkunar og nýtingar haf- og strandsvæða. Jafnframt hefur Ísland undirgengist ýmsar alþjóðaskuldbindingar sem hafa þýðingu fyrir skipulagsmál. Kröfur til skipulagsgerðar eru því meiri nú en þegar gildandi landsskiplagsstefna var mótuð.

Einnig segir að endurskoðunin er unnin með hliðsjón af gildandi landsskipulagsstefnu, áherslum innviðaráðherra og samráði við sveitarfélög, íbúa sveitarfélaga þ.m.t. ungt fólk, ráðuneyti og aðra hagaðila. Þá er horft til annarra stefna og áætlana stjórnvalda sem áhrif hafa á þróun byggðar og landnýtingu. Landsskipulagsstefna felur í sér stefnu ríkisins í skipulagsmálum fyrir landið í heild og er útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar og haf- og strandsvæða. Landsskipulagsstefnu er fyrst og fremst framfylgt með skipulagsgerð sveitarfélaga. Samkvæmt skipulagslögum skulu sveitarfélög byggja á landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana.

Friðlýst svæði

Í greinargerð er fjallað um ýmskonar verndarsvæði, hvor um sé að ræða náttúruverndarsvæði, landslag, víðerni, vatnsvernd, hverfisvernd o.s.frv. Umhverfisstofnun vill vekja athygli á og að mikilvægt að haft sé í huga að réttaráhrif verndarsvæða eru mismunandi, hvort svæðið sé hverfisverndað, sé á náttúruminjaskrá, njóti sérstakrar

verndar samkvæmt náttúruverndarlögum eða friðlýst. Í greinargerð segir að við skipulagsgerð verði þess gætt að mannvirki og umferð um hálendið *skerði sérkenni* og náttúrugæði hálendisins *sem minnst* og við skipulagsgerð verði gætt að því að byggð gangi ekki að *óþörfu* á svæði sem eru verðmæt vegna náttúruverndar.

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að markmið og stefna landsskipulagsáætlunar rýri ekki friðlýst svæði¹ og gangi ekki gegn verndarmarkmiðum þeirra. Hér vill stofnunin vekja sérstaklega athygli á að mikilvægi þess að fjallað sé um hvort framkvæmdir utan friðlýstra svæða geti á einhvern hátt haft áhrif á friðlýst svæði sem falla þarna undir. Skv. 54. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd segir að „*Ef starfsemi eða framkvæmdir utan friðlýsta 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 áður en leyfi er veitt. Setja má skilyrði til að koma í veg fyrir skaða af starfseminni eða framkvæmdunum á hinu friðlýsta svæði.*“

Aðgerðaráætlun

Í lykilviðfangsefnum kemur fram að lögð sé áhersla á vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Auk þess segir að líffræðilegri fjölbreytni stafi hættu af aukinni eftirspurn eftir nýtingu land-, haf- og strandsvæða. Breytt landnotkun og losun gróðurhúsalofttegunda hefur áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Tryggja þarf að fjallað sé um líffræðilega fjölbreytni við stefnumörkun og framfylgd skipulagsáætlana.

Því telur stofnunin nauðsynlegt að ein af aðgerðum í aðgerðaráætluninni til að ná markmiðum landsskipulagsstefnu sé að vernda og endurheimta líffræðilega fjölbreytni.

Vatnamál

Umhverfisstofnun bendir á að víðsvegar í greinargerð kemur fram að vatnaáætlun eigi að vera til viðmiðunar í mati (horft til) sem er ekki rétt heldur eiga allar framkvæmdir og skipulagsáætlanir að vera í samræmi við stefnumörkun um vatnsvernd í vatnaáætlun og lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála.

Umhverfisstofnun bendir á eins og kemur fram í umhverfismatskýrslu að markmið laganna er að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögumum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns sem og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að tekið sé tillit til ákvæða laganna í tillögunni og vill stofnunin benda á vefsíðuna www.vatn.is.

Lögin ná yfir grunnvatn og allt yfirborðsvatn (þ.e. straumvötn, stöðuvötn, árósvatn, strandsjó, lón og jökla). Til þess að ná fram markmiðum laganna skal vinna vatnaáætlun, aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun en þessar áætlanir voru formlega staðfestar þann 4. apríl 2022 af umhverfis- og orkumálaráðherra. Áætlanirnar gilda sex ár í senn en þær er hægt að finna á vef Umhverfisstofnunar: <http://vatn.is/haf-og-vatn/stjorn-vatnamala/vatnaaaetlun-2022-2027/>. Settar hafa verið tvær reglugerðir, reglugerð nr.

935/2011 um stjórn vatnamála og reglugerð nr. 535/2011 um flokkun vatnshlota, eiginleika þeirra, álagsgreiningu og vöktun. Hægt er að sjá skilgreind vatnshlot á vefsíðunni <https://vatnshlotagatt.vedur.is/>.

Pungamiðjan 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.

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.

Í umhverfismati segir að framkvæmdir og breytingar í landnotkun geta valdið álagi á vatnshlot. Umhverfisstofnun bendir á að ef áhrifamatið leiðir í ljós hnignun eða mögulega hnignun skv. 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála þarf framkvæmdaraðili að sækja um heimild til stofnunarinnar til breytingar á vatnshloti.

Fráveita

Í greinargerð á bls. 53 segir að við skipulagsgerð verði heilnæmt umhverfi í þéttbýli með viðeigandi ráðstöfunum varðandi vatnsvernd og fráveitu.

Umhverfisstofnun bendir á að þar sem þörf er á úrbótum í fráveitumálum þarf að koma fram hver stefna er varðandi endurbætur og hver tímarammi endurbóta er. Frestur til að koma á hreinsun á fráveituvatni skv. reglugerðinni rann út árið 2005 og því mikilvægt að slá ekki mikilvægum umhverfisumbótum enn frekar á frest.

Loftslagsmál

Á bls. 33 segir: Skipulag miði að eins miklum og skjótum árangri og kostur er við að draga úr losun og auka bindingu gróðurhúsalofttegunda. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að kveðið sé skýrar að orði varðandi að draga úr losun og auka bindingu gróðurhúsalofttegunda og fallið sé frá „...og kostur er“.

Umhverfisstofnun leggur til eftirfarandi orðalag: „*Skipulag miði að eins miklum og skjótum árangri við að draga úr losun og auka bindingu gróðurhúsalofttegunda.*“

Umhverfisstofnun tekur undir að sett sé fram mælanleg markmið um árangur í loftslagsmálum. Auk þess telur stofnunin æskilegt að markmiðin séu tímasett í skipulagsáætlunum sveitarfélaga í samræmi við aðgerðaráætlun stjórnvalda í loftslagsmálum.

Endurheimt

Umhverfisstofnun telur áherslu c. varðandi vernd og endurheimt á bls. 35 nokkuð góða. 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 námum svo eitthvað sé nefnt.

Mikilvægt er að stefna og markmið sveitarfélaga um vernd og endurheimt votlendis sé skýr, mælanleg og markviss. Í dag eru markmið margra sveitarfélaga í skipulagsáætlunum að endurheimta votlendi, en þau markmið eru oft á tíðum ómarkviss.

Líffræðileg fjölbreytni

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að innleiða markmið um líffræðilega fjölbreytni í skipulagsáætluninni, í samræmi við nýja stefnu samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Líffræðileg fjölbreytni nær yfir allar tegundir dýra, plantna, sveppa og annarra lífvera og þann breytileika sem er milli einstaklinga sömu tegundar og erfðaefnis þeirra. Líffræðileg fjölbreytni fjallar einnig um búsvæði allra lifandi lífvera og þau vistkerfi og vistgerðir sem þær mynda og sjálfbæra nýtingu lifandi náttúru. Um allan heim hnignar fjölbreytileiki 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. Skipulagsáætlanir gegna veigamiklu hlutverki, sem verkfæri, í verndun og endurheimt á líffræðilegum fjölbreytileika, 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.

Í greinargerð á bls. 36 segir að við skipulagsgerð verði þess gætt að mannvirki og umferð um hálendið skerði sérkenni og náttúrugæði hálendisins *sem minnst*, þannig að líffræðilegri fjölbreytni sé viðhaldið og verðmætar menningarmínjar verndaðar.

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess eins og kemur fram hér að ofan að markmið og stefna landsskipulagsáætlunar rýri ekki verndargildi friðlýstra svæða² og gangi ekki gegn verndarmarkmiðum þeirra.

Innviðir á hálendinu

Í greinargerð á bls. 34 segir að við skipulagsgerð á miðhálendinu verði hugað að orkuskiptum en uppbygging innviða skal vera í samræmi við áherslur landsskipulagsstefnu um uppbyggingu á miðhálendinu.

Umhverfisstofnun tekur undir að lögð sé áhersla á orkuskipti og framleiðsla á grænni orku, og horfið verði frá nýtingu jarðefnaeldsneytis við framleiðslu raforku sem á að nýta á hálendinu. Umhverfisstofnun bendir á að litlar vindmyllur geta haft áhrif á ásýnd svæða á hálendinu og því leggur stofnunin það til að vindrellur falli vel að landi og uppsetning sólarsella sé skoðuð.

Náttúruvernd

Í greinargerð á bls. 36 varðandi skipulag í dreifbýli kemur fram að við skipulagsgerð verði gætt að því að byggð gangi *ekki að óþörfu* á svæði sem eru verðmæt vegna náttúruverndar og að frístundabyggð verði almennt á afmörkuðum samfelldum svæðum sem skerði ekki mikilvæg eða viðkvæm svæði með tilliti til náttúruverndar.

Umhverfisstofnun bendir á að svæði sem eru verðmæt vegna náttúruverndar eru fjölbreytt, t.d. á svæðum sem njóta sérstakrar verndar, samkvæmt 61. gr. náttúruverndarlaga, ber að forðast rask á þeim nema brýna nauðsyn beri til. Auk þess bendir Umhverfisstofnun á mikilvægi þess að markmið og stefna landsskipulagsáætlunar rýri ekki friðlýst svæði³ og gangi ekki gegn verndarmarkmiðum þeirra.

Byggðarþróun

Í greinargerð á bls. 42 segir að ákvarðanir um ráðstöfun lands fyrir uppbyggingu taki mið af staðareinkennum s.s. víðernum, sérkennum landbúnaðarlands, varðveislu nytjalandis og menningarlandslags. Umhverfisstofnun bendir á að lögð sé áhersla á og tekið sé mið af verndarsvæðum. Auk þess bendir Umhverfisstofnun á að þó svo að búið sé að skilgreina vaxtamörk þéttbýlistaða þá er mikilvægt að standa vörð um græn (útivist), verndar (hraun, birki og votlendi og friðlýst svæði innan þeirra vaxtamarka.

Áherslur á verndun umhverfis og náttúru

Til að ná fram markmiði um að vernda umhverfi og náttúru eru settar fram sjö áherslur í staflaðum a-g. Áhersla d mælir fyrir um að skipulag stuðli að verndun og varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni, sérstæðrar náttúru og menningarminja. Þar á afmörkunin að vera M, D og H. Umhverfisstofnun telur vanta þ, eða þéttbýli enda er einnig mikilvægt að vernda og varðveita líffræðilega fjölbreytni, sérstæða náttúru og menningarminja í þéttbýli. Þessu til stuðnings má jafnframt benda á að samkvæmt 7. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd eiga stjórnvöld að taka mið af meginreglum náttúruverndar svo sem varúðarreglunni í stefnumótun, áætlunum og ákvörðunum.

Samgöngur á hálendinu

Í stefnumótun um vegakerfi miðhálandisins eru sett fram markmið um að þróa stefnu um samgöngur á miðhálandinu m.t.t. bættis aðgengis og orkuskipta. Auk þess segir að mótuð verður nánari stefna um uppbyggingu vegasamgangna á miðhálandinu m.t.t. aðgengis, öryggis og orkuskipta. Einnig verður lögð áhersla á að skoða kosti í þróun samgöngukerfis miðhálandisins og útfærslu vega á miðhálandinu, orkuskipti í samgöngum og mögulegs öryggishlutverks vegna náttúruvár.

Í greinargerð á bls. 44 er áhersla d þar sem skipulag greiði fyrir skilvirkum samgöngum þar sem jafnvægi milli ólíkra ferðamáta er haft að leiðarljósi.

Að mati Umhverfisstofnunar þarf að setja viðmið um þá takmörkuðu mannvirkjagerð sem áætlað er að verði svigrúm um. Að mati stofnunarinnar þarf að nýta þá slóða sem fyrir eru á hálendinu fyrir vegslóða, göngu- og reiðleiðir svo ekki verði um nýframkvæmdir að ræða. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að fyrirliggjandi vegir og slóðar verði nýttir svo ekki komi til nýframkvæmda, og að unnið sé að lokun slóða sem ekki á að nýta.

Umhverfisstofnun bendir á að bætt aðgengi að hálendinu getur valdið raski og álagi á viðkvæma náttúru sem þar er. Núverandi aðalleiðir um hálendið eru ófullkomnar og verða ekki færar fyrr en vegirnir eru orðnir þurrir að vori eða um svipað leyti og land er orðið víðast nægilega þurrt til að þola umferð akandi og fótgangandi um hálendið. Ef hins vegar verða byggðir upp vegir sem verða færir miklu fyrr að vori og seinna að hausti er hætt við að umferð aukist um viðkvæm svæði einmitt á þeim tíma þegar land er viðkvæmast og hættan mesta á landspjöllum. Því verður að skoða samspil þjóðvega um hálendið og innviði þannig að aukin umferð valdi ekki verulegum skaða. Á hálendinu eru fjölmörg friðlýst svæði þar sem er verið að vernda fölbreytta íslenska náttúru sem nú þegar er undir miklu álagi.

Stefna um bætt aðgengi og náttúruvernd þarf að haldast í hendur og því er nauðsynlegt að stefnan taki mið af náttúruvernd.

Umhverfisstofnun bendir á að á fjölmörgum stöðum er ekki hægt að byggja upp innviði til að taka á móti auknum fjölda ferðamanna á hálendinu, vegna þess að með frekari uppbyggingu innviða mun það raska og rýra verndargildi friðlýstra svæða og valda frekara álagi á þau svæði.

Auk þess bendir stofnunin á að með auknum innviðum getur það haft neikvæð áhrif á upplifun þeirra gesta sem hálendi heimsækir, gesta sem sækjast eftir víðernum, óspilltri náttúru, kyrrð og ró. Með uppbyggingu innviða eins og vega, mastra, raforkuflutningsmannvirkja, stórum göngustígum og útsýnispöllum getur það haft neikvæð áhrif á upplifun fólks.

Því er nauðsynlegt að stíga varlega til jarðar varðandi uppbyggingu mannvirkja eins og vega ef markmiðið er ekki í takt við önnur markmið, eins og um hvernig á að taka á móti þeim fjölda án þess að raska og valda álagi á viðkvæma friðlýsta náttúru.

Í greinargerð segir að sveitarfélög á miðhálendinu geri grein fyrir og marki stefnu um þjóðvegi, þ.e. stofnvegi og landsvegi, í aðalskipulagi í samráði við Vegagerðina í samræmi við lög um náttúruvernd.

Umhverfisstofnun bendir á að stofnvegir og tengivegir lúta ákveðnum hönnunar- og vegstöðlum sem ekki taka mið af náttúruvernd. Því er mikilvægt, þegar er farið er í framkvæmdir á stofnvegum þar sem getur orðið töluvert rask á svæðum sem hafa hátt verndargildi að fallið sé frá eins og hægt er veghönnunarreglum til að vernda íslenska náttúru.

Orkumannvirki

Í greinargerð segir á bls. 46 að skipulag stuðli að jöfnu aðgengi að orku um land allt og traustum veituvinnviðum sem tryggja öryggi.

Til þess að ná markmiðunum leggur Umhverfisstofnun áherslu á að raforkuflutningsmannvirki eins og háspennulínur fylgi núverandi mannvirkjabeltum eins og kostur er og ekki séu gerð ný mannvirkjabelti sem munu hafa neikvæð áhrif á landslag, náttúru og víðerni og rýri ekki verndargildi friðlýstra svæða.

Vindorka

Í greinargerð kemur fram að skipulag feli í sér stefnu um nýtingu vindorku í sátt við umhverfi og samfélag.

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.

Ferðaþjónusta á hálendinu

Í umhverfismatsskýrslu varðandi umhverfiþáttinn lífríki kemur fram að nýframkvæmdir sem stefnumótunin kann að leiða af sér geta bæði breytt ásýnd svæða og raskað óbyggðum víðernum, en helstu áhrifaþættir eru áherslur um uppbyggingu innviða s.s. samgöngu og orkuinnviðir, ferðaþjónusta á hálendinu og breytt landnotkun.

Auk þess segir að um land allt sé töluvert af svæðum sem njóta verndar eða þykja mikilvæg m.a. vegna lífríkis, sem framkvæmdir kunna að hafa neikvæð áhrif á. Þá er viss hættu á að aukið aðgengi gangi á þolmörk svæða og lífríki, sem huga þarf að. Umfang umhverfisáhrifa eru líkleg til að vera óveruleg til neikvæð en vægi þeirra er mjög háð staðsetningu með tilliti til verndargildis eða viðkvæmni framkvæmdarsvæðis.

Umhverfisstofnun leggur áherslu á takmörkun á uppbyggingu ferðamannastöðu á miðhálendinu og að megináhersla verði lögð á uppbyggingu á jaðarsvæðum hálendisins vegna þess að mikil uppbygging getur rýrt verndargildi hálendisins.

Umhverfisstofnun tekur undir mikilvægi stýringar og dreifingu ferðafólks um hálendið og að álag á náttúru sé í samræmi við þol hennar. Að mati Umhverfisstofnunar þarf að miða aðgengi að hálendinu við þol svæðanna.

Að mati Umhverfisstofnunar þarf að koma fram hvernig varðveita á þau gæði sem eru undirstaða ferðaþjónustu og bendir stofnunin um leið á mikilvægi þess að þolgreining fari fram á viðkvæmustu ferðamannastöðunum og aðgengi ferðamanna ákvarðað í samræmi við það.

Virðingarfyllt,

Axel Benediktsson

sérfræðingur

Ríkey Kjartansdóttir

sérfræðingur

