

UMSÖGN SKIPULAGSSTOFNUNAR UM FRAMKOMNAR ATHUGASEMDIR VIÐ LÝSINGU

Apríl, 2014

Lýsing fyrir gerð Landsskipulagsstefnu 2015- 2026 var auglýst 19. febrúar 2014 í samræmi við 16. gr. reglugerðar um landsskipulagsstefnu. Auglýsing um lýsinguna birtist í Fréttablaðinu og var jafnframt kynnt á vef Skipulagsstofnunar, vefnum landsskipulag.is og á Facebook-síðu Skipulagsstofnunar. Lýsingin var einnig kynnt aðilum á samráðsvettvangi um landsskipulagsstefnu með tölvupósti og kynnt á 6 kynningar- og samráðsfundum í lok febrúar og byrjun mars. Frestur til að skila inn athugasemdum var þrjár vikur, til 12. mars.

Alls bárust 19 athugasemdabréf frá eftirtöldum aðilum:

Bláskógabyggð, með bréfi dags. 25.3.2014.

Borgarbyggð, með bréfi dags. 14.3.2014.

Fjórðungssambandi Vestfirðinga, með tölvupósti dags. 14.3.2014.

Herði Einarssyni, með bréfi dags. 12.3.2014.

Hjalta Jóhannessyni, með tölvupósti dags. 11.3.2014.

K. Huldu Guðmundsdóttur, með tveimur ódagsettum bréfum sem bárust 10.3.2014.

Kayakklúbbnum, með bréfi dags. 11.3.2014.

Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum iðnaðarins, Samtökum verslunar og þjónustu og Samtökum fiskvinnslufyrirtækja, með bréfi dags. 12. mars 2014.

Landsneti, með bréfi dags. 7.3.2014.

Landvernd, með bréfi dags. 12.3.2014.

Náttúruverndarsamtökum Íslands, með bréfi dags. 14.3.2014.

Sambandi íslenskra sveitarfélaga, með bréfi dags. 13.3.2014.

Samorku, með bréfi dags. 11.3.2014.

Samtökum eigenda sjávarjarða, með tölvupósti dags. 11.3.2014.

Skógrækt ríkisins, með bréfi dag. 12.3.2014.

Umhverfisstofnun, með bréfi dags. 11.3.2014.

Útivist, með bréfi dags. 12.3.2014.

Vegagerðinni, með tölvupósti dags. 11.3.2014.

Hér að aftan eru teknar saman helstu ábendingar sem koma fram í athugasemdum framangreindra aðila og umsögn Skipulagsstofnunar um þær.

1. Almennt um lýsinguna og áhrif landskipulagsstefnu

Helstu atriði framkominna athugasemda

Í nokkrum athugasemdanna er sérstaklega lýst ánægju með landsskipulagsvinnuna. Mikilvægt sé að vinna við landsskipulagsstefnu sé hafin að nýju, vinnan sé vönduð, lýsingin gefi greinargott yfirlit yfir þá vinnu sem framundan er, vel sé staðið að kynningu verkefnisins o.fl.

Borgarbyggð telur að lýsingin sé ítarleg og „órávegu frá þeirri upphaflegu hugmynd um landskipulag sem kynnt var fyrir nokkrum árum þar sem leggja átti fram grófan ramma um skipulag landsins sem mið yrði tekið af í aðalskipulagi og deiliskipulagi“. Lítið svigrúm verði fyrir skipulagsvinnu sveitarfélaga. Lýsingin gefi tilefni til að „óttast að útkoman verði of ítarlegar reglur um landnotkun á Íslandi og stuðli þannig með ofstjórn að jafnvel endanlegum dauða sveitanna“. Borgarbyggð fjallar einnig um skipun í ráðgjafarnefnd um gerð landsskipulagsstefnu og telur að nauðsynlegt „hefði verið að tilnefna fulltrúa frá dreifbýlinu og fulltrúa með breiðari grundvöll“.

Náttúruverndarsamtök Íslands telja lagalegar forsendur landsskipulagsstefnu veikar. Í athugasemdum samtakanna kemur einnig fram að þau telji skipulagslög vera ólýðræðisleg og bjóða upp á „að lítil sveitarfélög nýti sér virkjanaframkvæmdir í ábataskyni, hvort heldur þau leyfa framkvæmdir eða heimta fé fyrir að fallast á friðlýsingu dýrmætra landssvæða“.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að skýra vel hvernig samspili landsskipulagsstefnu og svæðis- og aðalskipulags sveitarfélaga verði háttað. Umhverfisstofnun telur að skýra mætti betur í hvaða tilvikum landsskipulagsstefna tekur mið af svæðis- og aðalskipulagi sveitarfélaga og hvaða þættir eða stefnumörkun í svæðis- og aðalskipulagi sveitarfélaga hefur áhrif á landsskipulagsstefnu.

Umsögn Skipulagsstofnunar

Í skipulagslögum og reglugerð um landsskipulagsstefnu er gerð grein fyrir því hverskonar stefnumótunartæki landsskipulagsstefnu er ætlað að vera og hvert samband hennar á að vera við skipulagsgerð sveitarfélaga. Skipulagsstofnun telur að þær áherslur og nákvæmni sem sett er fram í lýsingu fyrir gerð Landsskipulagsstefnu 2015-2026 sé í fullu samræmi við þessi laga- og reglugerðarákvæði.

Varðandi það, með hvaða hætti tekið er mið af fyrirliggjandi svæðis- og aðalskipulagi í landsskipulagsstefnu þá vísast bæði til vinnu við forsenduskýrslu um stöðu og þróun skipulagsmála sem gert er ráð fyrir að kynna í júní nk. og til greiningar á valkostum fyrir mótun landsskipulagsstefnu, sem einnig er stefnt að því að kynna í júní. Í báðum þessum verkþáttum landsskipulagsvinnunar er horft til gildandi svæðis- og aðalskipulags varðandi ýmsa þætti.

Fyrir liggur jafnframt að við útfærslu landsskipulagsstefnunnar verði þess gætt að tala skýrt til skipulagsgerðar sveitarfélaga, þ.e. hvaða skilaboð felast í landsskipulagsstefnu sem kalla eftir tiltekinni útfærslu eða nálgun í skipulagsgerð sveitarfélaga.

Hvað varðar skipun ráðgjafarnefndar, minnir Skipulagsstofnun á að um skipun aðila í nefndina fer samkvæmt 3. grein reglugerðar um landsskipulagsstefnu.

2. Skipulag á miðhálandi Íslands

Helstu atriði framkominna athugasemda

Hörður Einarsson fjallar um tillögur að friðlýsingu miðhálandisins og lýsir eindregnum stuðningi við ályktun þar um sem samþykkt var á aðalfundi Landverndar 2012. Einnig leggur hann til að lögð verði áhersla á „sem dempuðust mannvirki utan stærstu þéttbýlisstaða, nauðsynleg mannvirki verði mótuð á anda landslags á hverjum stað“. Þá leggur Hörður til að „tillaga um nýtingu miðhálandisins sem þjóðgarðs verði borin beint undir Íslenzku þjóðina sem valkostur við hina áformuðu nýtingu þess til framkvæmda fyrir þjónustu við stóriðjufyrirtæki“.

Landvernd og **Útivist** fjalla um samgöngur og vegakerfi á hálandinu og vilja að sérkenni óbyggðanna og óspillt náttúra fái að halda sér. Landvernd bendir á stefnu samtakanna frá árinu 2007 sem fjölmennur hópur fólks með margvíslega fagkunnáttu hafi komið að því að móta. Útivist bendir á að stefnumörkun í þessum málaflokki skipti miklu máli fyrir útivistarfólk og að tekið sé tillit til margvíslegra þarfa þeirra sem ferðast um miðhálandið.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur að við skipulag á miðhálandi Íslands ætti að vera hægt að byggja á þeirri vinnu sem þegar liggur fyrir en jafnframt verði tekið mið af þeirri þróun sem átt hefur sér stað á undanförunum misserum. Í því samhengi er nefnt nýtt rammaskipulag fyrir Suðrhálandið. Sambandið leggur einnig áherslu á að þar til landsskipulagsstefna liggur fyrir verði hægt að gera nauðsynlegar breytingar á svæðisskipulagi miðhálandisins.

Umhverfisstofnun telur að sérstaklega þurfi að skoða víðerni og verndun miðhálandisins í samhengi við hugmyndir um uppbyggða vegi, háspennulínur og aukningu í fjölda ferðamanna á hálandinu. Bent er á að mikilvægt sé að fram fari greining á hvernig hægt er að dreifa ferðamönnum um landið og undirbúa svæði undir komu þeirra. Einnig þurfi að kanna hvort setja þurfi ítölu á fjölda gesta eða áætlanir um stýringu á tilteknum tíma á viðkvæmustu svæðum á miðhálandinu.

Þá vísar **Umhverfisstofnun** að mannvirkjum vegna ferðaþjónustu á miðhálandinu og telur mikilvægt að lögð verði áhersla á menningarstefnu í mannvirkjagerð varðandi hina hröðu uppbyggingu í ferðaþjónustu.

Umsögn Skipulagsstofnunar

Skipulagsstofnun tekur undir ábendingar um að byggja á þeirri vinnu sem liggur fyrir en að huga jafnframt að nýjum áskorunum. Tekið er undir að sérstaklega þarf að huga að ferðamennsku á miðhálandinu og hvernig má bregðast við áskorunum í því sambandi með skipulagsaðgerðum og samþættingu áætlana.

Tekið er undir sjónarmið sem fram koma í athugasemdum um mikilvægi þess að viðhalda sérkennum miðhálandisins til framtíðar. Jafnframt er tekið undir sjónarmið um að taka þarf tillit til margvíslegra þarfa við skipulag hálandisins, svo sem í tengslum við vegakerfi og uppbyggingu þjónustu. Í vinnu við greiningu valkosta fyrir stefnu um miðhálandið verða þessi atriði höfð sérstaklega í huga.

3. Búsetumynstur og dreifing byggðar

Helstu atriði framkominna athugasemda

Samband íslenskra sveitarfélaga bendir á að áhersla ráðherra um búsetumynstur og dreifingu byggðar sé sett fram með töluvert breyttu orðalagi frá fyrra landsskipulagsferli. Gert sé ráð fyrir umfjöllun um þróun þéttbýlis og fyrirkomulagi byggðar og sett verði almenn stefna til leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga. Sambandið gerir ekki athugasemd við áherslu ráðherra um búsetumynstur og dreifingu byggðar en mælir með því að höfð verði hliðsjón af áherslum í drögum að svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins við mótun tillögu að stefnu um þetta viðfangsefni landsskipulagsstefnu.

Umsögn Skipulagsstofnunar

Skipulagsstofnun tekur undir ábendingu um að hliðsjón verði höfð af tillögu að svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins við vinnslu landsskipulagsstefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar.

4. Skipulag haf- og strandsvæða

Helstu atriði framkominna athugasemda

Að mati **Sambands íslenskra sveitarfélaga** „er tilefni til að huga sérstaklega að því hvort afstaða til skipulags haf- og strandsvæðaskipulags liggja mögulega nú þegar svo skýrt fyrir, m.a. á grundvelli skýrslu Skipulagsstofnunar um skipulag haf- og strandsvæða, að ekki sé ástæða til að leggja jafn mikla áherslu á það verkefni við gerð landsskipulagsstefnu og gert var við vinnslu síðustu tillögu að landsskipulagsstefnu“. Það komi allt eins til greina að þróa málið áfram á grundvelli skýrslu Skipulagsstofnunar *Um skipulag haf- og strandsvæða* og hefja vinnu við lagasetningu um málið. Í því sambandi sé mikilvægt að ná sátt um lögsögumörk sveitarfélaga til hafs og tryggja fé til svæðisbundins skipulags á haf- og strandsvæðum þar sem aðstæður kalla á nánari skipulagsgerð. Þá leggur Sambandið áherslu á að áfram verði leitað leiða til að bæta fyrirkomulag leyfisveitinga á haf- og strandsvæðum, veita auknu fé til rannsókna á strandsvæðum og efla samstarf ríkis og sveitarfélaga um uppbyggingu atvinnulífs á þessum svæðum.

Umhverfisstofnun fjallar einnig um svæðisbundna skipulagsgerð á haf- og strandsvæðum. Stofnunin telur m.a. „mikilvægt að við skipulag haf- og strandsvæða verði hugað að samþættingu ólíkra þátta eða hagsmuna, óháð sveitarfélagamörkum. Vegna þessa telur stofnunin æskilegt að í landsskipulagsstefnu komi fram tillögur um svæðaskiptingar, þ.e. hvaða svæði ættu að vera eitt skipulagssvæði við frekari stefnumörkun eða skipulag einstakra svæða“. Stofnunin telur jafnframt að nauðsynlegt sé að huga að áhrifum frá starfsemi á landi og frárennsli í sjó og taka heildstætt á málum með tilliti til samlegðaráhrifa. Þá telur Umhverfisstofnun mikilvægt að við gerð landsskipulagsstefnu verði hugað að vernd viðkvæmra hafsvæða, svo sem svæða sem hafa jarðfræðilegt gildi eða eru mikilvæg fyrir lífríki eða vegna nytja.

Samtök eigenda sjávarjarða gera athugasemd er varðar skilgreiningu á netlögum og segja m.a.: „Mikilvægt er að átta sig á því að starfsemi sem hugsanlega væri leyfð fyrir utan 115 metra netlögin en innan netlaga sem eru miðuð við dýpi og geta á mörgum jörðum náð langt út fyrir 115 metrana væri lögbrot og hefði augljóslega áhrif á einkaheimild landeiganda til veiða í netlögum og því rangt að miða netlögin við 115 metra, heldur á að nota það netlagaviðmið sem nær lengra frá fjöru á hverjum stað fyrir sig.“

Umsögn Skipulagsstofnunar

Skipulagsstofnun tekur undir ábendingar um mikilvægi þess að hraðað verði vinnu við löggjöf um skipulagsmál haf- og strandsvæða. Einnig er tekið undir ábendingar um áherslu hvað varðar svæðisbundið skipulag á haf- og

strandsvæðum og áherslur hvað varðar verndun viðkvæmra svæða. Skipulagsstofnun telur einnig ábendingar um fyrirkomulag leyfisveitinga, rannsóknir og eflingu atvinnulífs vera gott vegarnesti fyrir valkostagreiningu og mótun stefnu um haf- og strandsvæði í landsskipulagsstefnu.

Í þessari vinnu hefur verið stuðst við skilgreiningu félagsmálaráðuneytis á lögsögu sveitarfélaga varðandi skilgreiningu á netlögum. Skipulagsstofnun telur að vinna við landsskipulagsstefnu sé ekki vettvangur þar sem hægt er að taka á álitamálum sem kunna að vera uppi um skilgreiningu netlaga, en vísar á fyrirhugaða vinnu við mótun löggjafar um skipulag haf- og strandsvæða, þar sem kann að gefast tilefni til umfjöllunar um það efni.

5. Skipulag landnotkunar í dreifbýli

Helstu atriði framkominna athugasemda

Skipulag landnotkunar í dreifbýli er nýtt viðfangsefni landsskipulagsstefnu sem m.a. **Bláskógabyggð** og **Samband íslenskra sveitarfélaga** fagna. Sambandið telur gagnlegt fyrir sveitarfélög að eiga möguleika á að vísa til landsskipulagsstefnu um landnotkun í dreifbýli við gerð skipulagsáætlana, en slík stefna á landsvísu megi ekki vera of stýrandi þannig að það skerði skipulagsvald sveitarfélaga og forræði landeigenda á nýtingu síns lands. „Sambandið leggur því áherslu á að verkefnið verði að nálgast af yfirvegum og án fyrirfram gefinna niðurstaðna um einstök álítaefni á borð við frístundabyggðir, skógrækt, skipulag búgarðabyggða o.m.fl.“

Skógrækt er til umfjöllunar í athugasemdum **Sambands íslenskra sveitarfélaga** og **Skógræktar ríkisins**. Sambandið telur ástæðu til að fjalla um áskoranir sem tengjast gróðureldum og mögulegar aðgerðir til að draga úr hættu á gróðureldum með skipulagsákvæðum. Skógrækt ríkisins leggur til að fyrirbyggjandi tillaga að stefnu í skógræktarmálum *Skógar á Íslandi á 21.öld* verði notuð við umfjöllun um skógrækt í tengslum við skipulag landnotkunar í dreifbýli.

Verndun náttúru og menningarminja og landslagsmál eru til umræðu í athugasemdum **K. Huldu Guðmundsdóttur, Sambands íslenskra sveitarfélaga** og **Umhverfisstofnunar**. K. Hulda Guðmundsdóttir leggur áherslu á að landsskipulagsstefnu verði fylgt eftir „með ítarlegri greiningu og stefnumótun um ráðstöfun lands í dreifbýli til mismunandi nota með sjálfbæra þróun að leiðarljósi“. Áhersla verði m.a. á að fullgilda evrópska landslagssamninginn og flýta stefnumörkun um menningarminjar á grundvelli landslags, „þ.e. samspili hlutbundina og óhlutbundinna þátta menningararfsins“. K. Hulda gerir einnig tillögu um að menningarminjar verði hluti af þeim áskorunum sem við blasa við skipulag landnotkunar í dreifbýli, sbr. áherslur ráðherra. Samband íslenskra sveitarfélaga bendir á að miklir hagsmunir geti legið í aðgerðum til að vernda náttúruna til hagnýtingar í ferðaþjónustu. Það geti verið mikilvægt hagsmunamál fyrir uppbyggingu atvinnulífs að sveitarfélög marki sér stefnu um skipulag ferðaþjónustu og verndun og uppbyggingu ferðamannastaða. Einnig sé ástæða til að hvetja sveitarfélög til að auka samstarf sín á milli um stefnumörkun á þessu sviði í samstarfi við hagsmunaaðila. Umhverfisstofnun bendir á að taka þurfi upp áherslur í skipulagi landnotkunar í dreifbýli um að vernda óspillta eða lítt snortna náttúru. „Að mati Umhverfisstofnunar þarf að koma fram í stefnu um landnotkun í dreifbýli, ákvæði sem koma í veg fyrir röskun víðerna og náttúruminja.“

Umsögn Skipulagsstofnunar

Skipulagsstofnun er sammála því að nálgast stefnumörkun um landnotkun í dreifbýli af yfirvegum og án fyrirfram gefinna niðurstaðna. Stofnunin minnir einnig á vinnu starfshóps um landnotkun í dreifbýli og sjálfbæra landnýtingu, sem mun styrkja vinnu Skipulagsstofnunar við þetta nýja viðfangsefni.

Tekið er undir þær ábendingar er koma fram um að fjalla um samspil ólíkrar landnotkun í dreifbýli og að huga að lítt snortinni náttúru í dreifbýli ekki síður en á miðhálandinu, ásamt með menningarminjum. Landslagsmálin

eru einnig mikilvægur þáttur sem fjalla þarf um í landsskipulagsstefnu og innleiðing evrópska landslagssamningsins er þar lóð á vogarskálarnar.

6. Ábendingar um frekari áherslur við gerð landsskipulagsstefnu

Helstu atriði framkominna athugasemda

Í nokkrum athugasemdum er að finna áherslur sem snerta fleiri en eitt viðfangsefni landsskipulagsstefnu eða varða ekki með beinum hætti þær áherslur sem ráðherra leggur til grundvallar. Þetta eru t.d. áherslur sem varða loftslagsmál, skipulag innviða og forsendur góðra lífskjara.

Áherslur í loftslagsmálum og mælikvarðar um það efni eru til umfjöllunar í athugasemdum **Landverndar**, en samtökin benda á að loftslagsmálin eru ekki nefnd sérstaklega í áherslum ráðherra. Fram kemur að ekki sé nóg að horfa til þeirra ááttlana í loftslagsmálum sem nefndar eru í lýsingunni. Það þurfi að reyna að meta líkleg áhrif loftslagsbreytinga á náttúru landsins og mælikvarða sem nota á við gerð landsskipulagsstefnu.

Forsendur góðra lífskjara í landinu eru m.a. til umræðu í athugasemdum **Samorku** og þar segir að mikilvægt sé að landsskipulagsstefnan „endurspegli þann veruleika að í landinu býr fólk og þar þurfa að þrífast samkeppnishæft atvinnulíf, samgöngukerfi, innviðir og aðrar almennar forsendur góðra lífskjara fólksins í landinu“. Mikilvægi innviða er einnig dregið fram í athugasemdum **Hjalta Jóhannessonar** sem bendir á að landsskipulagsstefna þurfi að taka á málum sem skipulagsgerð einstakra sveitarfélaga getur ekki leyst. Það eigi t.d. við um línulega innviði eins og vegi og raflínur þar sem hagsmunir einstakra sveitarfélaga eða svæða stangast á. Einnig geti verið um að ræða innviði sem varða almannahagsmuni eins og flugvelli (t.d. Reykjavíkflugvöll), hafnir og virkjanir. **Landsnet** tekur í sama streng og vekur athygli á mikilvægi þess að landsskipulagsstefna taki á raforkuflutningi, bæði í tengslum við skipulag miðhálandisins og skipulag landnotkunar í dreifbýli.

Áhersla á menningarminjar eru til umfjöllunar í athugasemdum **Borgarbyggðar** og **K. Huldu Guðmundsdóttur**. Vakin er athygli á því að auka þurfi umfjöllun um verndun menningarminja og áskoranir sem snerta þær við skipulag landnotkunar.

Friðlýsing plantna og upplýsingar um plöntutegundir á válista er atriði sem **Umhverfisstofnun** vekur máls á. Að mati stofnunarinnar þarf í landsskipulagsstefnu að koma fram á hvern hátt upplýsingum um plöntur á válista og friðlýstar plöntur sé best komið í skipulagsáætlanir.

Vikið er að ýmis konar áskorunum sem sveitarfélögin standa fram fyrir í athugasemdum **Sambands íslenskra sveitarfélaga** og eru m.a. nefndar breytingar á lögum og reglugerðum sem virðist ekki hafa fengið næga kynningu. Einnig fyrirhugaðar breytingar á lagaumhverfi sem tengist skipulagsmálum, svo sem breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum, náttúruverndarlög og innleiðing á stafrænu skipulagi. Að áliti Sambandsins á við að fjalla um þessi atriði í samantekt um stöðu og þróun skipulagsmála og yfirliti um stefnu stjórnvalda er varða landnotkun. Jafnframt falli þessi atriði vel að því markmiði landsskipulagsstefnu að tryggja heildarhagsmuni við skipulagsgerð, stuðla að sjálfbærri þróun og skilvirkri áætlanagerð.

Umsögn Skipulagsstofnunar

Tekið er undir þau sjónarmið að ekki nægi að horfa eingöngu til þeirra ááttlana í loftslagsmálum sem taldar eru upp í lýsingu og nauðsynlegt sé að meta áhrif loftslagsbreytinga. Leitast verður við að fjalla um þetta viðfangsefni þvert á viðfangsefni landsskipulagsstefnu.

Í skipulagsáætlunum er m.a. mörkuð stefna um framtíðarþróun samfélags, atvinnulífs og fyrirkomulag byggðar sem mótar umhverfi fólks og hefur afgerandi áhrif á lífsgæði til langs tíma litið. Skipulagsstofnun fagnar

ábendingum um að skerpt sé á þessum þætti í landsskipulagsstefnu. Hvað varðar áskoranir um skipulag línulegra innviða tekur Skipulagsstofnun undir mikilvægi landsskipulagsstefnu sem vettvangs til að leysa úr slíkum álitamálum.

Ábendingar varðandi menningarminjar og friðlýstar plöntur verða teknar til úrvinnslu við útfærslu landsskipulagsstefnu. Einnig verður horft til þeirra við gerð forsenduskýrslu um stöðu og þróun skipulagsmála. Hið sama gildir um ýmis ný verkefni sem sveitarfélögin standa frammi fyrir varðandi breytingar á lögum og reglugerðum og snerta skipulagsgerð sveitarfélaga.

7. Áætlanir og mælikvarðar

Helstu atriði framkominna athugasemda

Athugasemdir um áætlanir sem lagðar eru til grundvallar landsskipulagsstefnu eru tíu talsins og í flestum tilfellum er um að ræða tillögur um fleiri áætlanir sem leggja ætti til grundvallar landsskipulagsstefnu og um stöðu einstakra áætlana.

Staða kerfisáætlunar Landsnets er til umfjöllunar í athugasemdum **Sambands íslenskra sveitarfélaga** og áréttað það álit sambandsins að kerfisáætlun sé ekki unnin á þann hátt að hún geti talist til áætlana á landsvísu í skilningi 10. gr. skipulagslaga. Verði kerfisáætlun t.d. á engan hátt jafnað til náttúruverndaráætlunar og rammaáætlunar sem lagðar eru fram á Alþingi til staðfestingar og fara jafnframt í formlegt umsagnarferli.

Gerðar eru athugasemdir við að tiltekna áætlanir og skýrslur vanti í lýsinguna. Að mati **Umhverfisstofnunar** er mikilvægt að við gerð skipulagsáætlana sé horft til *Skýrslu fyrir vatnasvæði Íslands*. Umhverfisstofnun telur einnig að leggja þurfi eftirtaldar skýrslur til grundvallar landsskipulagsstefnu: *Friðun viðkvæmra hafsvæða við Ísland* og *Ísland á Norðurslóðum*. **K. Hulda Guðmundsdóttir** telur mikilvægt að við vinnu í öllum málaflökkum landsskipulagsstefnu verði höfð til hliðsjónar skýrslan *Áhættuskoðun almannavarna*. **Borgarbyggð** gerir athugasemdir við að það vanti umfjöllun um skógræktaráætlanir. Kayakklúbburinn bendir á þörfina á sérstakri áætlun um útivist almennings og undirstrikar mikilvægi útiveru og aðgengis að náttúrunni fyrir lífsgæði og sjálfsmynd þeirra sem landið byggja. **K. Hulda Guðmundsdóttir** vekur einnig athygli á því að engin stefna eða áætlun liggja fyrir um menningarminjar á Íslandi og brýnt sé að slík vinna fari fram til leiðbeiningar fyrir sveitarfélögin.

Vægi einstakra áætlana er til umfjöllunar hjá **Samorku** og gerð athugasemd röðun áætlana undir málaflökknum *Atvinna og orka*; að áætlun um eflingu græna hagkerfisins sé talin upp á undan t.d. rammaáætlun. Bent er á að t.d. rammaáætlun, kerfisáætlun Landsnets og byggðaaætlun séu áætlanir sem væntanlega hafi meira vægi við stefnumörkun sem snýr að atvinnu og orku í íslensku samfélagi. Auk þess er lagt til að rammaáætlun og kerfisáætlun sé tilgreindar í málaflökknum *Byggð og samfélag* og kerfisáætlun í málaflökknum *Samgöngur og fjarskipti*.

Í athugasemdum er að finna tillögur um breytingar á einstökum mælikvörðum og viðmiðum landsskipulagsstefnu. **Landsnet** telur nauðsynlegt að skilgreina viðmið og mælikvaða fyrir tvær stoðir sjálfbærrar þróunar, þ.e. stoðir efnahagsmála og samfélags. Einnig er lagt til að mælikvarðinn orkuframléiðsla og orkuflutningskerfi verði aðskilinn þannig að skilgreindur verði mælikvarðinn „Grunnkerfi orkuflutnings“ sambærilegt við „Grunnkerfi samgangna“. Auk þess leggur Landsnet til að bætt verði við viðmið varðandi *Atvinnu og orku* þannig að það verði „Að skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að því að byggð, atvinnulíf og athafnasvæði séu tengd traustu orkuflutningskerfi“.

Samorka gerir tillögu um að við mælikvarða fyrir málaflokkinn *Atvinna og orka* verði bætt hugtökum á borð við „samkeppnishæfni og lífskjör“. Einnig er gerð athugasemd við að hugtakið „grænt hagkerfi“ virðist hafa meira vægi en annað og sé sett í forgrunn án þess að vitað sé nákvæmlega hvað það hugtak þýðir.

Umhverfisstofnun bendir á að loft- og hljóðmengun séu tveir ólíkir þættir og að mati stofnunarinnar ætti að vera um að ræða tvo aðskilda mælikvarða. Auk þess telur stofnunin að það vanti á listann mælikvarða um mengun, annars vegar mengun á landi og hins vegar í vatni og mælikvarða um hafgæði.

Umsögn Skipulagsstofnunar

Við greiningu á stefnum og áætlunum á landsvísu sem lagðar verða til grundvallar landsskipulagsstefnu er miðað við að viðkomandi áætlanir hafi verið formlega samþykktar af Alþingi, ríkisstjórn eða einstökum ráðherrum. Frávik frá þessari reglu er kerfisáætlun Landsnets, en þar er engu að síður um að ræða áætlun sem skylda er að vinna samkvæmt lögum og felur í sér stefnu um raforkuflutningskerfið. Að áliti Skipulagsstofnunar verður því að leggja kerfisáætlun Landsnets til grundvallar við mótun landsskipulagsstefnu. Í því sambandi er einnig rétt að minna á að umhverfis- og auðlindaráðherra hefur úrskurðað að kerfisáætlun sé háð umhverfismati áætlana, en það ætti að tryggja aðkomu almennings og helstu hagsmunaaðila að mótun áætlunarinnar. Skipulagsstofnun tekur þó undir framkomnar ábendingar um að kerfisáætlun hefur ekki sömu stöðu gagnvart skipulagsgerð sveitarfélaga og til dæmis rammaáætlun, sem um gilda skýr lagafyrirmæli um að sé bindandi fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga.

Skýrslurnar *Áhættuskoðun almannavarna, Friðun viðkvæmra hafsvæða við Ísland, Skýrsla fyrir vatnasvæði Íslands og Ísland á Norðurslóðum* fela ekki í sér samþykka stefnu Alþingis, ríkisstjórnar eða einstakra ráðherra og verða því ekki í yfirliti yfir áætlanir sem lagðar eru til grundvallar landsskipulagsstefnu. Að mati Skipulagsstofnunar getur þó verið tilefni til að horfa til þeirra við vinnslu forsenduskýrslu landsskipulagsstefnu um stöðu og þróun skipulagsmála.

Varðandi athugasemdir um vægi einstakra áætlana vill Skipulagsstofnun undirstrika að áætlunum undir hverjum málaflokki er raðað í stafrófsröð og röð þeirra endurspeglar því ekki vægi eða forgangsröðun. Ábendingar um áætlanir sem horfa ætti til undir einstökum málaflokkum verða teknar til athugunar við áframhaldandi greiningu forsendna og valkosta.

Skipulagsstofnun tekur undir ábendingu um mikilvægi þess að mælikvarðar og viðmið endurspegli allar þrjár stoðir sjálfbærrar þróunar. Mælikvarðinn orkuframleiðsla og orkuflutningur verður aðskilinn í tvo mælikvarða. Þá verður skoðað að bæta við mælikvarða á samkeppnishæfni. Hugtakið „grænt hagkerfi“ er hér notað með sambærilegum hætti og það hugtak og hugtakið „grænn vöxtur“ er notað hérlendis og erlendis í stefnuskjölum þjóðríkja og alþjóðastofnana, en það felur í sér sjálfbæran vöxt efnahagskerfisins sem byggir m.a. á áherslu á nýsköpun og vistvænar lausnir.

Athugasemdir sem fram hafa komið við mælikvarða fyrir loft- og hljóðmengun verða hafðar til hliðsjónar í vinnu við skýrslu um stöðu og þróun skipulagsmála.

8. Framsetning landsskipulagsstefnu

Helstu atriði framkominna athugasemda

Framsetning landsskipulagsstefnu er umfjöllunarefni í athugasemdum **Borgarbyggðar** og **Landverndar**. Landvernd fagnar því að leitast sé við að skapa samfellu í stefnumótun, allt frá greiningu á grunnástandi einstakra þátta til eftirfylgni, vöktunar og endurmats stefnunnar. Borgarbyggð telur hins vegar að stefnan sé of flókin og ætlunin sé að taka tillit til margra þátta og m.a. stefnu ríkisins sem er í þróun og breytingarferli.

Heiti málaflokka landsskipulagsstefnu er tekið fyrir í athugasemdum **Landverndar** og **Útivistar**. Annars vegar er lagt til að málaflokkurinn *Umhverfi og náttúra* feli einnig í sér óbyggðir og verði *Umhverfi, náttúra og óbyggðir*. Hins vegar er gerð athugasemd við að heiti málaflokksins *Atvinna og orka* beri um of keim af orðræðu um að atvinnustefna tengist orkuöflun órofaböndum. Lagt er til að málaflokkurinn sé látinn heita *Orkumál* og að atvinnan verði þvert á alla málaflokka.

Að mati **Umhverfisstofnunar** væri æskilegt að komið verði á framfæri upplýsingum á kortum, t.d. þemakortum, ekki síst þegar fjallað er um forsendur og síðan í endanlegri landsskipulagsstefnu.

Umsögn Skipulagsstofnunar

Skipulagsstofnun mun kappkosta að landsskipulagsstefna verði auðskilin og aðgengileg. Leitast verður við að setja stefnuna fram á skýran, myndrænan og einfaldan hátt þannig að auðvelt verði að taka mið af henni í skipulagsgerð sveitarfélaga. Í því skyni var ákveðið að setja stefnuna fram undir fjórum málaflokkum; *Byggð og samfélag, Umhverfi og náttúra* o.s.frv. Heiti þessara málaflokka kann að breytast á vinnslutíma tillögunnar, m.a. í ljósi framkominna ábendinga.

9. Faghópar Skipulagsstofnunar

Helstu atriði framkominna athugasemda

Aðferðir við val á valkostum er atriði sem **Landvernd** og **Útivist** fjalla um í sínum athugasemdum, en bent er á að ekki sé skýrt hvernig staðið verður að greiningu valkosta, það er að segja hvaða valkostir verða að lokum fyrir valinu og koma til umhverfismats. Leggja þau áhersla á að almenningi og félagasamtökum gefist færi á að koma fram með hugmyndir og athugasemdir eftir að greiningu forsendna lýkur og þannig hafa áhrif á valkosti landsskipulagsstefnu.

Faghópar Skipulagsstofnunar eru m.a. til umfjöllunar í sameiginlegri athugasemd **sex samtaka í atvinnulífinu, Kayakklúbbsins, Landsnets, Landverndar** og **Útivistar** og bjóða þessir aðilar fram krafta sína í vinnu faghópa eða óska eftir samráði við faghópa. **Umhverfisstofnun** bendir á mikilvægi gegnsæis og samráðs þegar kemur að jafn stóru máli og mótun landsskipulagsstefnu og að fram komi hverjir taki þátt í faghópum.

Umsögn Skipulagsstofnunar

Í lýsingu landsskipulagsstefnu er í grófum dráttum gerð grein fyrir því hvernig Skipulagsstofnun hyggst standa að mótun landsskipulagsstefnu. Einn áfangi í þeirri vinnu er greining forsendna, valkosta og umhverfismat. Skipulagsstofnun leggur áherslu á að allt ferlið sé opið og þeir sem þess óska geti haft áhrif á mótun stefnunnar í gegnum allt ferlið, þar með talið á valkosti. Grunnvinna við greiningu forsendna, valkosta og umhverfismat verður unnin af sérfræðingum Skipulagsstofnunar og sérstökum faghópum sem stofnunin hefur komið á fót. Afrakstur þessa starfs verður settur fram í tveimur skýrslum, þ.e. forsenduskýrslu og samantekt á greiningu valkosta og umhverfismats. Báðar þessar skýrslur verða kynntar opinberlega, svo sem á samráðsvettvangi, og öllum gefst tækifæri til að kynna sér þær og koma á framfæri ábendingum og athugasemdum við þær innan tiltekins tíma. Á grundvelli þessa mun Skipulagsstofnun útfæra tillögu að landsskipulagsstefnu.

Faghópar Skipulagsstofnunar hafa á að skipa breiðum hópi sérfræðinga sem vinna í umboði stofnunarinnar að greiningu valkosta og umhverfismati. Faghóparnir eru mannaðir sérfræðingum frá Skipulagsstofnun, öðrum stofnunum og háskólasamfélaginu sem Skipulagsstofnun hefur fengið til liðs við sig á grundvelli þekkingar á tilteknu viðfangsefni skipulagsmála. Listi yfir hverjir sitja í faghópum Skipulagsstofnunar er að finna á vef landsskipulagsstefnu, landsskipulag.is. Ekki er um það að ræða að stofnanir eða aðilar tilnefni í faghópa, heldur var leitað til valinna einstaklinga vegna þekkingar og reynslu með það að markmiði að í hverjum hópi væri breið

Þekking á skipulagsmálum er varða viðfangsefni hópsins. Hlutverk faghópanna er að vinna að valkostagreiningu og umhverfismati og starfi þeirra lýkur þegar forsenduskýrsla og samantekt á greiningu valkosta liggur fyrir. Faghóparnir eru því ekki hugsaðir sem hluti af hinu eiginlega samráðsferli, heldur fremur sem beinn stuðningur við innra starf Skipulagsstofnunar við vinnu að landsskipulagsstefnu.

Skipulagsstofnun þakkar þann áhuga sem fyrrgreindir aðilar hafa sýnt á þátttöku í faghópum og aðkomu að vinnu þeirra. Stofnunin leggur áherslu á að vinna faghópanna tengist fremur innra starfi stofnunarinnar og er ekki hugsað sem hluti af samráðsferli eða vettvangur hagsmunaaðila. Hins vegar bendir Skipulagsstofnun á að í ferlinu verður opið fyrir aðkomu að vinnu með valkosti í gegnum kynningarferli forsenduskýrslu og samantektar á greiningu valkosta, sem stefnt er að í júní nk. Þar verður hægt að koma á framfæri ábendingum og athugasemdum um hvaða valkostir verða lagðir til grundvallar og hvernig þeir eru metnir. Jafnframt er allan tímann á meðan á vinnslu landsskipulagstillögunnar stendur hægt að koma að ábendingum og leita upplýsinga og samráðs hjá Skipulagsstofnun.

10. Umhverfismat

Helstu atriði framkominna athugasemda

Umhverfisstofnun vísar að vægiseinkunnum fyrir umhverfismat. Að mati stofnunarinnar þarf að ígrunda vel hvernig metin verða heildaráhrif þeirra valkosta sem koma til skoðunar, ekki síst í þeim tilvikum þegar áhrif á mismunandi umhverfisþætti eru ólík.

Umsögn Skipulagsstofnunar

Skipulagsstofnun tekur undir þessa ábendingu um mat á heildaráhrifum valkosta, en stofnunin vinnur að nánari útfærslu aðferða við umhverfismat og mun taka mið af þessari athugasemd.