

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 20. janúar 2020
Tilvísun: 202001085 / 2.5

Efni: Drög að frumvarpi um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða

Vísað er til kynningar á drögum að frumvarpi um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða sem voru birt á samráðsgátt stjórnvalda þann 18. desember sl.

Skipulagsstofnun hefur kynnt sér efni frumvarpsdraganna og vill koma eftirfarandi á framfæri:

Samspil stjórnunar- og verndaráætlana og landsskipulagsstefnu

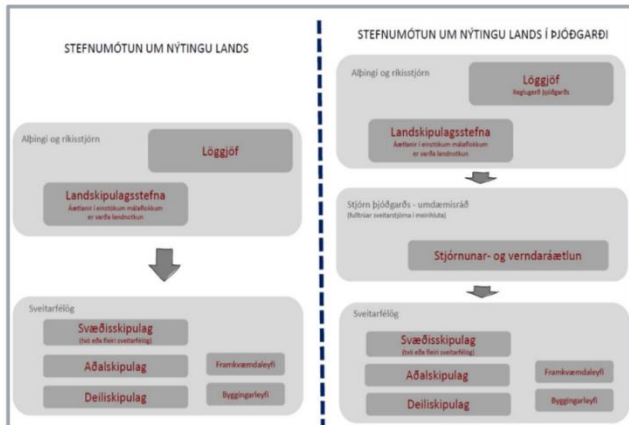
Landsskipulagsstefna er stefna ríkisins um skipulagsmál sbr. III. kafla skipulagslaga nr. 123/2010 og reglugerð nr. 1001/2011. Landsskipulagsstefna er sett fram til leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga og aðra áætlanagerð um landnotkun og byggðapróun og er ætlað að stuðla að samræmi í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga um nýtingu lands. Það endurspeglast m.a. í því hlutverki hennar að samþætta áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun, sbr. 2. mgr. 10. gr. skipulagslaga. Sveitarfélög skulu taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana og eftir því sem við á samræma þær landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykkt hennar, sbr. 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga.

Samkvæmt 3. mgr. 10. gr. skipulagslaga skal landsskipulagsstefna ávallt hafa að geyma uppfærða stefnu um skipulagsmál á miðhálandi Íslands. Í Landsskipulagsstefnu 2015-2026, sem samþykkt var með þingsályktun á Alþingi 16. mars 2016, er einn kafli helgaður stefnu um skipulag á miðhálandi Íslands. Þar eru m.a. sett fram markmið um verndun víðerna og landslagsheilda, ferðamannaaðstöðu, samgöngukerfi og orkunýtingu á miðhálandinu. Umrædd markmið hafa áhrif á bæði skipulagsgerð sveitarfélaga á miðhálandinu og aðra áætlanagerð stjórnvalda um nýtinu lands, svo sem varðandi uppbyggingu samgöngu- og orkuinnviða. Önnur viðfangsefni gildandi landsskipulagsstefnu eru skipulag í dreifbýli, búsetumynstur og dreifing byggðar og skipulag á haf- og strandsvæðum. Markmið hennar um skipulag í dreifbýli lúta m.a. að verndun og varðveislu sérstæðrar náttúru í dreifbýli, sjálfbærri nýtingu landbúnaðarlands, uppbyggingu ferðaþjónustu, orkunýtingu og samgöngum.

Landsskipulagsstefna markar þannig stefnu sem ljóst má vera að mikilvægt er að lögð sé til grundvallar við gerð stjórnunar- og verndaráætlana samkvæmt frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

Í frumvarpsdrögunum er ekki fjallað um landsskipulagsstefnu og tengsl hennar við gerð stjórnunar- og verndaráætlana. Sama gildir um drög að frumvarpi um Hálandisþjóðgarð sem eru jafnframt til kynningar á samráðsgátt stjórnvalda. Skipulagsstofnun vill í því sambandi nefna að í skýrslu nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu, sem út kom í desember 2019, er fjallað sérstaklega um hlutverk og inntak landsskipulagsstefnu í tengslum við fyrirhugaðan Hálandisþjóðgarð. Í skýrslunni (bls. 7) er

m.a. sett fram eftirfarandi skýringarmynd sem sýnir samspil ólíkra stefnuskjala um nýtingu lands á þjóðlendum, innan og utan þjóðgarðs:



Mynd 2 Stefnumótun um nýtingu lands á þjóðlendum, innan og utan þjóðgarðs.

Að mati Skipulagsstofnunar er tilefni til þess að í frumvarpi um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða sé gerð grein fyrir sambandi og samspili landsskipulagsstefnu annars vegar og stjórnunar- og verndaráætlana hins vegar. Skipulagsstofnun leggur í þessu sambandi til að skoðað verði hvort bæta eigi við frumvarpið ákvæði um að tekið skuli mið af landsskipulagsstefnu við gerð stjórnunar- og verndunaráætlana. Slíkt ákvæði gæti jafnframt falið í sér skyldu þeirra sem vinna að stjórnunar- og verndaráætlun til að gera rökstudda grein fyrir ástæðum þess ef áætlunin tekur ekki mið af samþykktri landsskipulagsstefnu, líkt og gert er í 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga hvað varðar skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Ef ekki er talið tilefni til að setja slíkt ákvæði inn í frumvarpið telur Skipulagsstofnun að lágmarki ástæðu til að vikið sé að landsskipulagsstefnu í greinargerð með frumvarpinu og þar gerð grein fyrir samspili hennar og tengslum við gerð stjórnunar- og verndaráætlana.

Umsagnaraðilar við gerð skipulags og mat á umhverfisáhrifum

Með 42. gr. frumvarpsdraganna eru lagðar til breytingar á nokkrum greinum náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Í f-lið 42. gr. eru lagðar til breytingar á 68. gr. laganna sem fjallar um álitsumleitan við gerð skipulagsáætlana og mat á umhverfisáhrifum. Þar er lagt til að leita skuli umsagnar Þjóðgarðastofnunar auk þeirra aðila sem taldir eru í greininni samkvæmt gildandi lögum. Áfram er í frumvarpsdrögunum gert ráð fyrir að leita skuli umsagnar Umhverfisstofnunar. Í athugasemdum við greinina er vikið að því að þó svo að framkvæmd náttúruverndarlaga muni að mestu leyti færast til Þjóðgarðastofnunar sé nauðsynlegt að Umhverfisstofnun haldi áfram umsagnarhlutverki sínu, enda muni stofnunin áfram fara með veigamikil verkefni, t.d. á sviði mengunarmála.

Um leið og álitsumleitan er þýðingarmikill þáttur við gerð skipulagsáætlana og mat á umhverfisáhrifum er jafnframt mikilvægt að reglur um álitsumleitan séu skýrar og skilvirkar. Skipulagsstofnun bendir á að eðlilegra er að kröfur um samráð við Umhverfisstofnun við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga og mat á umhverfisáhrifum vegna hlutverks stofnunarinnar á sviði mengunarmála komi fram í viðkomandi löggjöf, fremur en í lögum um náttúruvernd.

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir