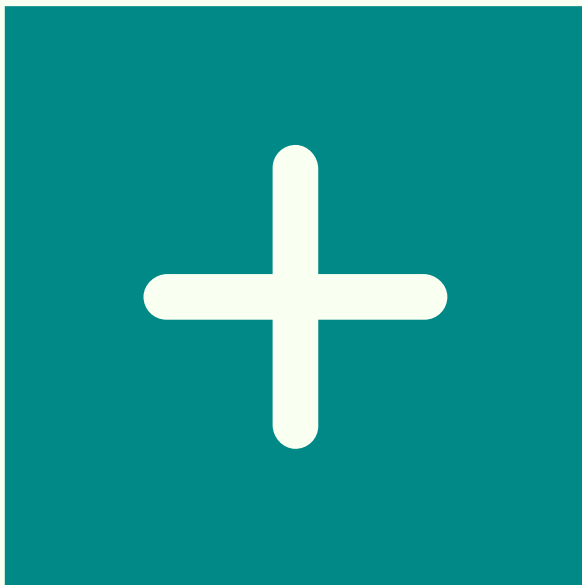
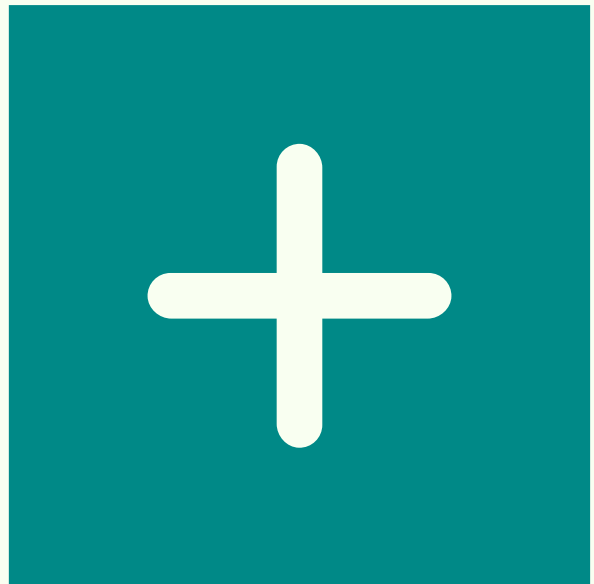
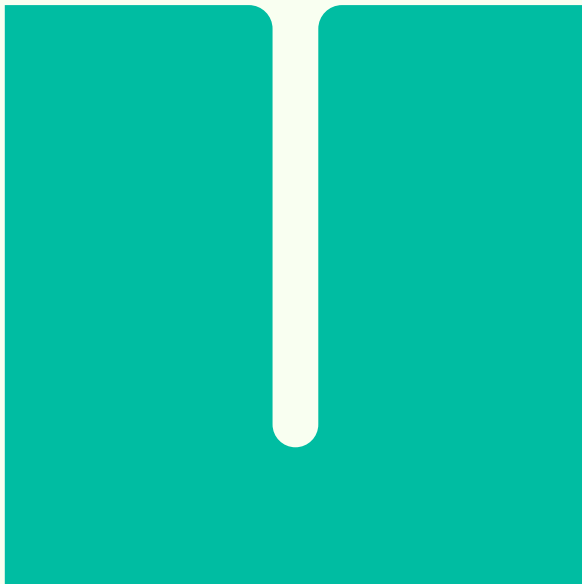


Leiðbeiningar til sveitarfélaga um samræmingu skipulagsáætlana og leyfisveitinga við lög um stjórn vatnamála



Leiðbeiningar til sveitarfélaga um samræmingu skipulagsáætlana og leyfisveitinga við lög um stjórn vatnamála

Júli 2025

Útgefandi: Umhverfis- og orkustofnun

Útgáfunúmer: UOS-2025:31

Suðurlandsbraut 24

108 Reykjavík

Sími 591 2000

www.uos.is

Leiðbeiningar þessar eru samfjármagnaðar af Evrópusambandinu. Sjónarmið og skoðanir sem fram koma eru þó á ábyrgð höfunda og endurspeгла ekki endilega afstöðu Evrópusambandsins eða framkvæmdastofnunar þess (CINEA).



**ICEWATER verkefnið
er samfjármagnað
af Evrópusambandinu**

Efnisyfirlit

1	Inngangur.....	3
3	Mat á áhrifum á vatn.....	6
4	Samræming á kröfum stjórnar vatnamála við skipulagsáætlanir.....	6
5	Samræming á kröfum stjórnar vatnamála við útgáfu leyfa á vegum sveitarstjórnar.....	7

1 Inngangur

Leiðbeiningarnar eru ætlaðar sveitarfélögum og fjalla sérstaklega um hvernig samræma skal skipulagsáætlanir og leyfisveitingar við lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Hvað skal koma fram í skipulagsáætlunum sveitarfélaga (svæðis-, aðal- og deiliskipulag) og hvaða kröfur þarf að gera til framkvæmdaraðila við leyfisveitingu til þess að tryggja samræmi við stefnu vatnaáætlunar 2022-2027 og lög um stjórn vatnamála.

Markmið laga um stjórn vatnamál er að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögunum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtíma vernd vatnsauðlindarinnar. Fyrsta vatnaáætlun Íslands fyrir árin 2022-2027 var staðfest af umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra í apríl 2022 ásamt fylgiáætlunum hennar, vöktunaráætlun¹ og aðgerðaáætlun². Í vatnaáætlun er sett fram stefna stjórnvalda um verndun og sjálfbæra nýtingu vatns til 6 ára í senn.

2 Kerfi stjórnar vatnamála

Yfirborðs- og grunnvatni er skipt upp í **vatnshlot** sem eru afmarkaðar stjórnsýslueiningar með eigið raðnúmer. Eitt stöðuvatn eða tiltekinn hluti straumvatns getur verið eitt vatnshlot. Yfirborðsvatnshlotum er skipt í **vatnagerðir** en þær eiga að endurspeglar mismunandi eiginleika yfirborðsvatns. Flokkun yfirborðsvatns í vatnagerðir er nauðsynlegt til að geta skilgreint og metið ástand vatnshlotanna. Fyrir hverja vatnagerð eru sett sérstök viðmið fyrir gæðapætti sem segja til um ástand yfirborðsvatnshlotanna innan vatnagerðarinnar. Grunnvatnshlotum er ekki

¹ Vöktunaráætlun 2022-2027

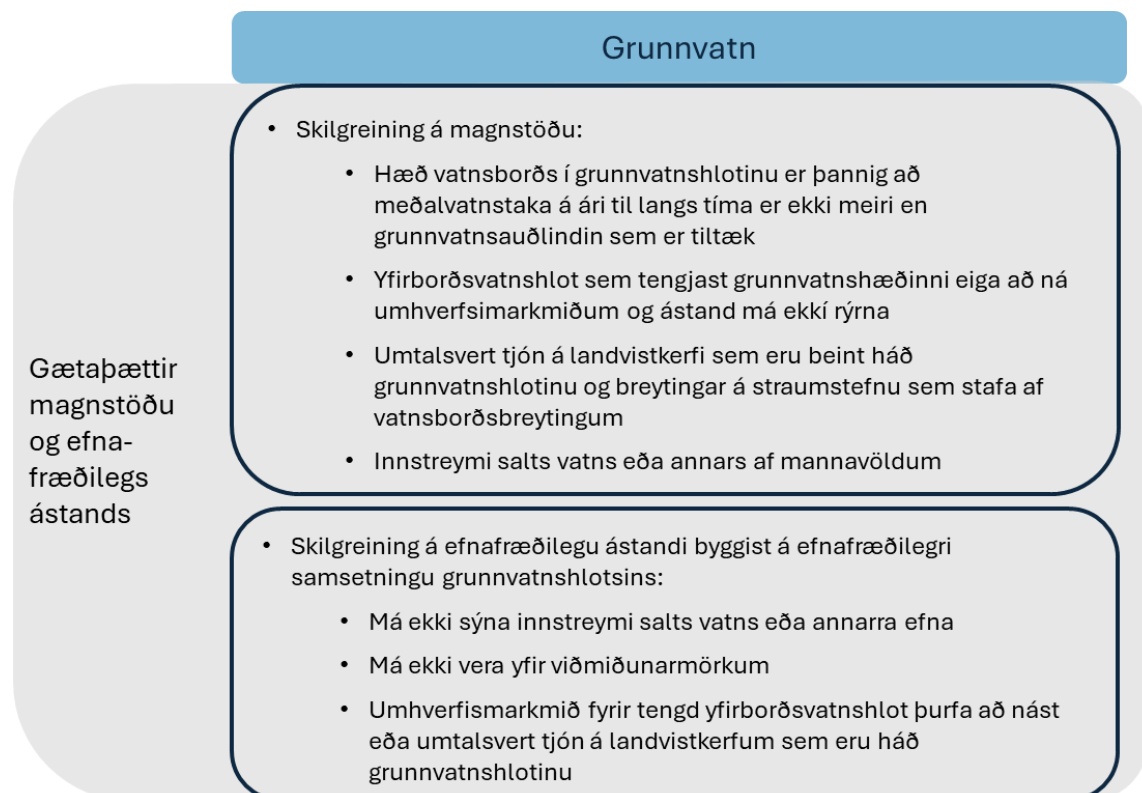
² Aðgerðaáætlun 2022-2027

skipt upp í vatnagerðir. Í vatnavefsja³ má sjá afmörkun og upplýsingar um vatnshlot, umhverfismarkmið, stærð, gerð og ástand þeirra þar sem þær upplýsingar liggja fyrir.

Umhverfismarkmið eru skilgreind fyrir hvert vatnshlot sem skulu uppfyllt og eru lagalega bindandi. Ástand vatnshlota má ekki hnigna, hvorki tímabundið né varanlega og skulu vatnshlot uppfylla þau umhverfismarkmið sem hafa verið sett fyrir þau:

- Öll yfirborðsvatnshlot (strandsjór, árosavatn, straumvötn og stöðuvötn) skulu vera í að minnsta kosti góðu vistfræðilegu ástandi og góðu efnafræðilegu ástandi.
- Öll grunnvatnshlot skulu vera í góðu efnafræðilegu ástandi og hafa góða magnstöðu.
- Vatnshlot á að ná því umhverfismarkmiði sem hefur verið sett fyrir það (sjá staðreyndarsíður einstakra vatnshlota í vatnavefsja stjórnar vatnamála)

Gerð hafa verið viðmið fyrir skilgreinda **gæðapætti** í flestum vatnagerðum yfirborðsvatnshlota sem notaðir eru til að meta ástand þeirra (sjá mynd fyrir neðan). Hvaða gæðapættir eiga í hlut fer eftir því hvort um stöðuvatn, straumvatn, strandsjó eða árosavatn er að ræða. Jafnframt fá finna þá gæðapætti sem skal nota við að meta ástand grunnvatns.



Mynd 1. Gæðapættir fyrir grunnvatn

³ [Vatnavefsja stjórnar vatnamála](#)

	Stöðuvötn	Straumvötn	Strandsjó	Árósavötn
Líffræðilegir gæðapættir	Svifpörungar - Blaðgræna ($\mu\text{g/l}$) Hryggleysingjar - Shannon jafndreifni - Shannon fjölbreytileiki - Tegundaauðgi - LAMI stuðull Vatnablöntur - Tic stuðull Fiskur	Svifpörungar - Blaðgræna ($\mu\text{g/l}$) Hryggleysingjar - Shannon jafndreifni - Shannon fjölbreytileiki - Tegundaauðgi Fiskar	Svifpörungar - Blaðgræna ($\mu\text{g/l}$) Hryggleysingjar á mjúkum botni - NQI1 stuðullinn Stórpörungar á hörðum botni - Fjölbreytileiki og hlutfall græn, rauð og tækifærisspöruna (RSL)	Flokkunarkerfi ekki til Styðjast skal við skilgreinda gæðapætti fyrir straumvötn, stöðuvötn og strandsjó eftir því sem við á
Efna- og eðlisefna- fræðilegir gæðapættir	Sýrustig (pH) Súrefni (mg/L) Basavirkni (meq/l) Leiðni ($\mu\text{S/cm}$) Sjónnýpi (m) Næringarefni ($\mu\text{mol/l}$) NO_3 NH_4 PO_4 Forgangsefni og önnur mengandi efni	Sýrustig (pH) Súrefni (mg/L) Basavirkni (meq/l) Leiðni ($\mu\text{S/cm}$) Næringarefni ($\mu\text{mol/l}$) NO_3 NH_4 PO_4 Forgangsefni og önnur mengandi efni	Næringarefni ($\mu\text{mol/l}$) NO_3 PO_4 Forgangsefni og önnur mengandi efni	Flokkunarkerfi ekki til Styðjast skal við skilgreinda gæðapætti fyrir straumvötn, stöðuvötn og strandsjó eftir því sem við á Forgangsefni og önnur mengandi efni
Vatnsform- fræðilegir gæðapættir	Vatnsbúskapur - Viðstöðutími - Breytingar á vatnsstöðu Samfella - Hindranir ofan til á vatnasviði Formfræði - Flatarmál sem fer á þurrt - Fjörusvæði sem fer á þurrt	Vatnsbúskapur - Vatnsmagn - Rennslishættir Samfella - Vistfræðileg samfella - Svifaursbreytingar Formfræði - Straumvatn breytt í stöðuvötn - Dýpi og breidd árfarvegjar - Botngerð, uppbygging farvegjar	Flokkunarkerfi ekki til Styðjast skal við skilgreinda gæðapætti fyrir straumvötn, stöðuvötn og strandsjó skv. lið 1.1. í viðauka III í reglugerð nr. 535/2011	Flokkunarkerfi ekki til Styðjast skal við skilgreinda gæðapætti fyrir straumvötn, stöðuvötn og strandsjó skv. lið 1.1. í viðauka III í reglugerð nr. 535/2011

Mynd 2. Gæðapættir fyrir yfirborðsvötn

3 Mat á áhrifum á vatn

Í lögum um stjórn vatnamála (28. grein) er fjallað um réttaráhrif vatnaáætlunar. Þar 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 sett er fram í lögum um stjórn vatnamála og í vatnaáætlun. Fram kemur að við endurskoðun eða breytingu skipulagsáætlunar sveitarfélags skal, þegar við á, samræma skipulagsáætlunina vatnaáætlun innan sex ára frá staðfestingu vatnaáætlunar. Jafnframt segir að við afgreiðslu umsóknar um leyfi til nýtingar vatns og við aðra leyfisveitingu til framkvæmda á grundvelli vatnalaga, laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og um leyfi á grundvelli skipulagslaga og laga um mannvirki skal leyfisveitandi **tryggja að leyfið sé í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd** sem fram kemur í vatnaáætlun og lögum um stjórn vatnamála.

4 Samræming á kröfum stjórnar vatnamála við skipulagsáætlanir

Eins og fram kemur hér á undan eiga stjórnvöld að tryggja að áætlanir sem gefnar eru út séu í samræmi við stefnumörkun vatnaáætlunar og lög um stjórn vatnamála (t.d. samgönguáætlun, verndar- og orkunýtingaáætlun og aðalskipulag). Sveitarfélög skulu fjalla um lög um stjórn vatnamála í greinargerð með skipulagi og meta áhrif á vatn í umhverfismati áætlunar þar sem það á við.

Mat á áhrifum á vatn ætti að vinna samhliða vinnu við umhverfismat áætlana eða framkvæmda, jafnvel sem einn umhverfispátt í matinu

Almennt er því gerð krafa um að skipulagsáætlunum fylgi mat á áhrifum áætlana á vatn en eins og gefur að skilja er erfitt að gera slíkt þegar um er að ræða heildarendurskoðun aðalskipulags þar sem umfang og fjöldi vatnshlota er mikill. Í slíkum tilfellum þarf í það minnsta að fjalla um lög um stjórn vatnamála og þau umhverfismarkmið sem gilda fyrir vatnshlotin. Þá þarf að fara fram almenn skoðun á því hvort skipulagsáætlun muni valda því að umhverfismarkmið vatnshlota næst ekki. Að auki þarf að taka fram að mögulega þurfi að vinna áhrifamat fyrir framkvæmdir eða starfsemi sem sett er fram í skipulagsáætlun (ef ljóst er að áhrif verða á vatn) áður en leyfi fyrir starfseminu er gefið út (t.d. framkvæmdarleyfi, starfsleyfi, nýtingarleyfi).

Þar sem verið er að gera breytingar á aðalskipulagi eða nýtt/breytt deiliskipulag, skulu sveitarfélög meta hvort gera þurfi áhrifamat á vatn samhliða skipulagsvinnu og meta hvort þessi tiltekna breyting getur haft í för með sér þau áhrif að umhverfismarkmið vatnahlota næst ekki. Mikilvægt er að upplýsingar um það hvaða áhrif tiltekin breyting (t.d. virkjanaframkvæmdir, fiskeldi, efnistaka úr ám og vegagerð (t.d. þverun fjarða) getur haft á vatn.

Eftirfarandi atriði þurfa að koma fram í greinargerð með breytingu á skipulagsáætlunum eða umhverfismati áætlana:

- Hvaða vatnshlot verða fyrir áhrifum vegna breytinga á skipulagsáætluninni og fyrir hvaða vatnshlot þurfi að vinna áhrifamat. Framkvæmdar- eða rekstraraðili skal vinna áhrifamat (sjá [leiðbeiningar](#) Umhverfis- og orkustofnunar⁴). Ef sveitarstjórn er jafnframt framkvæmdar- eða rekstraraðili þarf sveitarstjórnin að vinna áhrifamatið (sjá næsta kafla).
- Meta þarf samlegðaráhrif skipulagsáætlana t.d. þar sem gert er ráð fyrir atvinnu- og iðnaðarsvæðum þar sem samlegð áhrifa frá mismunandi framkvæmdaaðilum, kunni að hafa þau áhrif að umhverfismarkmið vatnshlota náist ekki. Sem dæmi má nefna marga aðila sem nýta grunnvatn í sama vatnshlotinu eða samlegðaráhrif vegna losunar næringarefna í vatn.

Athugið: Ef í ljós kemur að breyting á skipulagsáætlun hefur þau áhrif að vatnshlot mun ekki ná umhverfismarkmiðum þarf að breyta skipulagsáætlun (framkvæmd) eða hefja vinnu við mótvægisáðgerðir til að tryggja að umhverfismarkmið náist. Hægt er að óska eftir heimild Umhverfis- og orkustofnunar um breytingu vatnshlots skv. 18 gr. laga um stjórn vatnamála að uppfylltum skilyrðum lagagreinarinnar.

5 Samræming á kröfum stjórnar vatnamála við útgáfu leyfa á vegum sveitarstjórnar

Sveitastjórn er leyfivertandi vegna ýmissa framkvæmda sem koma fram á skipulagsáætlunum. Í mörgum tilfellum er um að ræða leyfi sem hafa áhrif á vatn t.d. leyfi vegna vatnstöku, fráveitu, losunar frá mengandi iðnaði, lagningu vega, virkjana og efnistöku úr ám.

Öll leyfi sem sveitarstjórn gefur út eiga að vera í samræmi við lög um stjórn vatnamála og í samræmi við stefnumörkun vatnaáætlunar. Það þýðir að lögbundin umhverfismarkmið hvers vatnshlots eiga að nást þrátt fyrir þá framkvæmd eða rekstur sem er sett fram á skipulagsáætlun. Óheimilt er að gefa út leyfi fyrir framkvæmdir eða starfsemi sem hefur bein eða óbein áhrif á vatnshlot sem leiða til þess að vatnshlot nái ekki þeim umhverfismarkmiðum

⁴ Umhverfisstofnun 2024. [Leiðbeiningar um mat á áhrifum framkvæmda og starfsemi á vatnshlot.](#)

sem sett hafa verið fyrir vatnshlotið, nema ef heimild fyrir breytingu á vatnshloti (skv. 18. gr.) hafi verið veitt.

Mikilvægt er að leyfisveitendur óski eftir góðum og skýrum gögnum frá framkvæmdar- og rekstraraðilum til að tryggja að leyfisveitingin sé í samræmi við kröfur lagana, Áður en til leyfisveitingar kemur þarf að meta hvort framkvæmdin eða starfsemi og möguleg áhrif af völdum hennar valdi því að markmiðum laganna verði ekki náð. Mat á áhrifum er gert með því að bera saman áhrif framkvæmdar/starfsemi við skilgreinda gæðapætti stjórnar vatnamála. Aðeins þarf að skoða þá gæðapætti sem eiga við en rökstyðja þarf af hverju öðrum er sleppt (sjá [leiðbeiningar](#) Umhverfis- og orkustofnunar um mat á áhrifum framkvæmda og starfsemi á vatnshlot). Leyfisveitandi þarf að taka áhrifamatið til skoðunar og meta hvort framkvæmdin eða starfsemi sem fyrirhugaður er samræmist lögum um stjórn vatnamála og stefnumörkun vatnaáætlunar.

Í mörgum tilfellum eru fleiri leyfisveitendur sem koma að útgáfu leyfa vegna tiltekinnar framkvæmda eða starfsemi t.d. heilbrigðiseftirlit, Umhverfis- og orkustofnun eða Fiskistofa. Mikilvægt er að framkvæmdar- eða rekstraraðili geri eitt heildstætt áhrifamat fyrir þau vatnshlot sem verða fyrir áhrifum og þannig geta þeir leyfisveitendur sem koma að málinu rýnt eitt og sama áhrifamatið. Í tilfelli leyfisveitinga sveitastjórnar myndi sveitarstjórnin rýna tiltekið áhrifamat og meta það út frá þeim þáttum sem leyfi þeirra nær til. Í einhverjum tilfellum er sveitarstjórn eini aðilinn sem rýnir áhrifamat vegna framkvæmda eða starfsemi og í öðrum tilfellum er sveitarstjórnin jafnframt framkvæmdaraðilinn t.d. við leyfisveitingar vegna efnistöku í ám. Í þeim tilfellum getur sveitarstjórn látið framkvæma áhrifamat vegna tiltekinnar framkvæmdar/starfsemi og auk þess stuðst við þær umsagnir sem hafa borist vegna framkvæmdarinnar/starfseminnar þegar málið var í kynningu.

Mikilvægt er að hafa í huga að langur tími getur liðið frá því að framkvæmd/starfsemi er sett fram í skipulagsáætlun uns komið er að leyfisveitingu, m.a. vegna breyttra forsenda eða annarra ástæða. Því er mikilvægt að hafa í huga að uppfæra gæti þurft áhrifamat. Í tilfellum þar sem mótvægisáðgerðir eru settar fram eða framkvæmd/starfsemi er breytt gæti þurft að gera breytingu á skipulagsáætlun áður en leyfi er gefið út.

Jafnramt er mikilvægt að gerðar séu kröfur um vöktun við leyfisveitingu, en sýna verður fram á að lögbundin umhverfismarkmið vatnshlots náist þrátt fyrir tiltekna framkvæmd/starfsemi. Ef niðurstöður vöktunar eða önnur gögn sýna fram á (eftir að starfsemi er hafin) að umhverfismarkmið vatnshlots nást ekki skal, gera ráðstafanir til að bæta ástand vatnshlots. Viðkomandi leyfisveitandi skal þá endurskoða útgefið leyfi, þegar við á, í því skyni að umhverfismarkmið verði uppfyllt. Vöktunargögn þurfa að skila sér inn í [skilagátt stjórnar vatnamála](#)⁵ eða send til Umhverfis- og orkustofnunar með tölvupósti. Ekki er með öðrum hætti hægt að staðfesta með formlegum hætti að lögbundin umhverfismarkmið vatnshlota náist.

⁵ Skilagátt stjórnar vatnamála: <https://vatn.is/haf-og-vatn/stjorn-vatnamala/skil-a-gognum/>

Við útgáfu leyfa þurfa sveitarfélög að tryggja eftirfarandi ferli:

1. **Óska þarf eftir áhrifamati frá framkvæmdaraðila/starfsemi** þar sem líkur eru á að framkvæmdin muni hafa áhrif á vatnshlot og gæti orðið til þess að umhverfismarkmið vatnshlots náist ekki. Leiðbeiningar um gerð áhrifamats má finna á vefsíðu Umhverfis- og orkustofnunar⁶.
2. **Mat á áhrifamati:** Sveitarfélagið þarf sjálft að meta áreiðanleika áhrifamats frá framkvæmdaraðila og þau gögn sem fylgja áhrifamatinu.
3. **Niðurstaða áhrifamats er sú að lögbundin umhverfismarkmið vatnshlots nást þrátt fyrir framkvæmd/starfsemi:** leyfisveitandi (sveitarfélag) má gefa leyfið út.
4. **Niðurstaða áhrifamats er sú að lögbundin umhverfismarkmið vatnshlots nást ekki vegna framkvæmdar/starfsemi:** Þá má skoða hvort hægt sé að breyta framkvæmdinni eða fyrirhugaðri starfsemi á þann veg að áhrifin verði síður neikvæð. Ef það verður til þess að umhverfismarkmið nást **má gefa út leyfi fyrir framkvæmd/starfsemi**. Athuga skal að almenna reglan varðandi leyfisveitingar til framkvæmda sem falla undir lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana er sú að leyfi skulu vera í samræmi við þá framkvæmd sem umhverfismatið fjallaði um. Endurhönnun og breytingar ættu því að jafnaði að eiga sér stað áður en umhverfismati lýkur og gætu jafnframt falið í sér að gera þurfi breytingu á skipulagi.

Ef niðurstaða áhrifamats reynist hafa neikvæð áhrif á vatn, þrátt fyrir endurhönnun og mótvægisaðgerðir **er óheimilt að gefa út leyfi**, nema fyrir liggi heimild Umhverfis- og orkustofnunar til breytinga á vatnshloti sbr. 18. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála.

⁶ Umhverfisstofnun 2024. Mat á áhrifum framkvæmda og starfsemi á vatnshlot.