

# Tillaga til þingsályktunar

## um landsskipulagsstefnu 2015–2026.

(Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

Athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa.

### Inngangur.

Landsskipulagsstefna 2015–2026 er unnin á grundvelli skipulagslaga, nr. 123/2010, en umhverfis- og auðlindaráðherra ber að leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til 12 ára innan tveggja ára frá alþingiskosningum. Ráðherra felur Skipulagsstofnun gerð tillögu að landsskipulagsstefnu. Gerð landsskipulagsstefnu er háð umhverfismati samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006. Ítarlega er gerð grein fyrir ferli við gerð landsskipulagsstefnu í reglugerð nr. 1001/2011, um landskipulagsstefnu.

Landsskipulagsstefna er nú mótuð í annað sinn. Tillaga til þingsályktunar um landskipulagsstefnu var lögð fram í fyrsta sinn á 141. löggjafarþingi vorið 2013, en náði ekki afgreiðslu fyrir þinglok. Þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra ákvað að hefja á ný vinnu við gerð landsskipulagsstefnu í október 2013 og lagði núverandi umhverfis- og auðlindaráðherra fram tillögu til landsskipulagsstefnu á vorþingi 2015 (689. mál). Sú tillaga náði ekki afgreiðslu fyrir þinglok en er nú lögð fram að nýju á 145. löggjafarþingi. Tillagan er efnislega óbreytt frá fyrri framlagningu.

Umhverfis- og auðlindaráðherra ákveður hverju sinni, við upphaf vinnu við gerð landsskipulagsstefnu, um hvaða viðfangsefni skuli fjallað og hvaða áherslur skuli leggja til grundvallar við mótun landsskipulagsstefnu. Ráðherra kynnti Skipulagsstofnun í október 2013 að í landsskipulagsstefnu 2015–2026 skyldi fjallað um skipulag á miðhálandi Íslands, búsetumynstur og dreifingu byggðar, skipulag haf- og strandsvæða og landnotkun í dreifbýli. Þrjú fyrrnefndu viðfangsefnin eru þau sömu og fjallað var um í fyrri tillögu að landsskipulagsstefnu, en umfjöllun um landnotkun í dreifbýli er nýtt viðfangsefni.

Skipulagsstofnun afhenti umhverfis- og auðlindaráðherra tillögu að landsskipulagsstefnu 12. mars sl. Í tillögu þessari að þingsályktun hafa engar efnislegar breytingar verið gerðar frá tillögu Skipulagsstofnunar til ráðherra að landsskipulagsstefnu.

Landsskipulagsstefna er unnin í virku samráði við sveitarfélög og samtök þeirra, opinberar stofnanir og félagasamtök. Starfræktur er sérstakur samráðsvettvangur vegna mótunar landsskipulagsstefnu, en í honum eru fulltrúar frá sveitarfélögum og samtökum þeirra, opinberum stofnunum, fyrirtækjum sem sinna uppbyggingu og rekstri grunngerðar og samtökum á sviði atvinnuvega og náttúru- og umhverfisverndar. Auk þess er ráðgjafarnefnd Skipulagsstofnunar og ráðherra til ráðgjafar við undirbúning landsskipulagsstefnu. Ráðgjafarnefndin er skipuð af ráðherra á grundvelli tilnefninga ráðuneyta og Sam-

bands íslenskra sveitarfélaga og starfar í samræmi við ákvæði reglugerðar um landskipulagsstefnu. Í ráðgjafarnefndinni eru:

- Sigríður Auður Arnardóttir, formaður, umhverfis- og auðlindaráðuneyti.
- Finnur Kristinsson, án tilnefningar.
- Helga Barðadóttir, tilnefnd af atvinnuvegaráðuneyti/iðnaðar- og viðskiptaráðherra.
- Sigríður Kristjánsdóttir, tilnefnd af atvinnuvegaráðuneyti/sjávarútvegs- og landbúnaðaráðherra.
- Héðinn Unnsteinsson, tilnefndur af forsætisráðuneyti.
- Ásta Þorleifsdóttir, tilnefnd af innanríkisráðuneyti.
- Valtýr Valtýsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
- Albertína F. Elíasdóttir, áheyrnarfulltrúi, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

### Samráð við mótun landskipulagsstefnu.

Í töflunni hér á eftir er gerð grein fyrir helstu skrefum Skipulagsstofnunar í kynningu og samráði gagnvart almenningi, samráðsvettvangi og ráðgjafarnefnd við mótun landskipulagsstefnu.

Skref í ferlinu	Útgefin skjöl á <a href="http://www.landsskipulag.is">www.landsskipulag.is</a>	Almenningur, samráðsvettvangur	Ráðgjafarnefnd
Áherslur ráðherra kynntar.	Bref ráðherra til Skipulagsstofnunar (okt. 2013).		Fundur 30.1.2014.
Lýsing fyrir verkefnið.	Lýsing (feb. 2014). Samantekt af samráðsfundum (mars 2014). Umsögn Skipulagsstofnunar um framkomnar athugasemdir við lýsingu (apr. 2014).	Lýsing auglýst til skriflegra ábendinga (feb. 2014). Sex kynningar- og samráðsfundir víða um land (feb. og mars 2014). Fundir með einstökum aðilum (mars 2014).	Fundir 11.2. og 18.3.2014.
Greining forsendna og valkosta.	Skipulagsmál á Íslandi 2014 – Lykilmælikvarðar og fyrirliggjandi áætlanir (ág. 2014). Greining valkosta og umhverfisáhrifa (ág. 2014). Samantekt ábendinga úr umræðum á kynningar- og samráðsfundi um greiningu valkosta og umhverfismat (ág. 2014). Framkomnar skriflegar athugasemdir (okt. 2014).	Valkostaskýrsla kynnt til skriflegra athugasemda (ág. 2014). Umræðufundur um valkosti (ág. 2014).	Fundur 29.4. og 3.6. og samráð með tölvupósti í júlí 2014.
Mótun tillögu.		Samráð við einstakar stofnanir og ráðuneyti um útfærslu markmiða og leiða (sept.–nóv. 2014).	Fundir 15.9., 24.11. og 10.12. 2014.
Tillaga auglýst.	Tillaga að landskipulagsstefnu (des. 2014). Framkomnar skriflegar athugasemdir (mars 2015). Umsögn Skipulagsstofnunar um athugasemdir (mars 2015).	Tillaga auglýst til skriflegra ábendinga (des. 2014). Sjö kynningarfundir víða um land (jan. 2015).	Fundir 4.3. og 11.3. 2015.
Tillaga til ráðherra.	Tillaga að landskipulagsstefnu (mars 2015).		

Á sérstöku vefsetri Skipulagsstofnunar, [www.landsskipulag.is](http://www.landsskipulag.is), eru aðgengilegar upplýsingar um gerð landskipulagsstefnu. Þar má m.a. finna helstu skjöl sem hafa orðið til í ferlinu við mótun tillögunnar.

Helstu forsendur sem gengið er út frá við mótun landskipulagsstefnu eru settar fram í forsenduskýrslunni *Skipulagsmál á Íslandi – Lykilmælikvarðar og fyrirliggjandi áætlanir*. Þar er annars vegar sett fram greining á stöðu og þróun skipulagsmála í landinu og hins vegar greining á fyrirliggjandi áætlunum stjórnvalda sem varða ráðstöfun lands til nýtingar og verndar, sbr. 8. og 9. gr. reglugerðar nr. 1001/2011. Jafnframt er tillaga að landskipulagsstefnu byggð á umhverfismati. Auk þess eru lögð til grundvallar gögn úr fyrra ferli landskipulagsstefnu.

Öll umgjörð vinnu við gerð landskipulagsstefnu hefur miðað að því að hún sé opin

og aðgengileg og að reglulega sé leitað eftir ábendingum og hugmyndum almennings og hagsmunaaðila. Auk kynningar á lýsingu og auglýsingu tillögu samkvæmt reglugerð var sérstök kynning á greiningu faghópa á valkostum fyrir gerð landsskipulagsstefnu. Greiningin var kynnt á opnum samráðsfundi og einnig gafst kostur á að skila inn skriflegum athugasemdum.

Tillaga að landsskipulagsstefnu 2015–2026 var auglýst til kynningar í átta vikur hinn 19. desember 2014. Á kynningartímanum voru haldnir kynningarfundir víðsvegar um landið og auk þess var sent bréf á um 180 aðila með beiðni um umsögn um tillöguna. Umsögn Skipulagsstofnunar um framkomnar athugasemdir á kynningartímanum er fylgiskjal með þessari tillögu.

Í tengslum við gerð landsskipulagsstefnu skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra sérstakan starfshóp um landnotkun í dreifbýli og sjálfbæra landnýtingu. Meginmarkmið hópsins var að vinna faglegan grundvöll fyrir framlagningu landsskipulagsstefnu varðandi landnotkun í dreifbýli og sjálfbæra landnýtingu og skilaði hann áfangaskýrslu í mars 2014. Auk þessa hefur Skipulagsstofnun tekið saman skýrsluna *Um skipulag haf- og strandsvæða – Lögjöf, lykilhugtök og stjórnæki* að beiðni umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Skýrslan er liður í undirbúningi fyrir vinnu við lagafrumvarp um haf- og strandsvæðaskipulag.

### **Framfylgd landsskipulagsstefnu.**

#### *Hlutverk landsskipulagsstefnu.*

Samkvæmt skipulagslögum skal í landsskipulagsstefnu setja fram samræmda stefnu ríkisins um skipulagsmál til tólf ára. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að skipulagslögum, nr. 123/2010, segir að um leið og lögð sé áhersla á forræði sveitarfélaga á skipulagsmálum sé með ákvæðum um landsskipulagsstefnu jafnframt viðurkennd þörf á að ríkisvaldið leggi til heildstæða sýn í skipulagsmálum sem lögð verði til grundvallar við skipulagsgerð sveitarfélaga. Gerð landsskipulagsstefnu sé innleidd til að skapa vettvang fyrir ríkisvaldið til að setja fram skipulagsstefnu og leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga. Slík stefna hafi einnig þýðingu fyrir eftirlit ríkisins með skipulagsgerð sveitarfélaga og veiti opinberan og gagnsæjan grundvöll þess. Umhverfis- og auðlindaráðherra felur Skipulagsstofnun að vinna tillögu að landsskipulagsstefnu og leggur fyrir Alþingi. Landsskipulagsstefna tekur gildi þegar hún hefur verið samþykkt sem þingsályktun á Alþingi.

Nánar er fjallað um landsskipulagsstefnu í 10. gr. skipulagslaga. Þar er lýst þeim megintilgangi landsskipulagsstefnu að setja fram samræmda stefnu um landnotkun sem byggist á stefnumörkun ríkisins á ýmsum sviðum, þannig að sveitarfélög hafi aðgang að stefnu ríkisvaldsins sem varðar skipulagsgerð á einum stað.<sup>1</sup> Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að skipulagslögum, nr. 123/2010, eru tilgreind dæmi um stefnu sem gæti átt við að setja fram í landsskipulagsstefnu. Meðal þeirra dæma er stefnumörkun um landnotkun á tilteknum svæðum, svo sem á miðhálandi Íslands, og stefna um grunngerð, svo sem samgöngukerfi eða orkuflutningskerfi. Þar segir einnig að landsskipulagsstefna geti fjallað um þróun byggðar og samsetningu og breytingar á búsetu í þéttbýli og dreifbýli. Eðli landsskipulagsstefnu geti verið mismunandi eftir málaflökkum. Hún geti sagt fyrir um tiltekna landnotkun og verið leiðarljós fyrir sveitarfélögin þegar þau vinna sína stefnumörkun og sett fram viðmið í þeim efnun, t.d. um hvaða sjónarmið þurfi að

<sup>1</sup> Sjá athugasemdir við frumvarp það sem varð að skipulagslögum, nr. 123/2010.

liggja fyrir þegar tekin er ákvörðun um tiltekna landnotkun í skipulagi.<sup>2</sup>

Landsskipulagsstefna byggist á markmiðum skipulagslaga og skal taka mið af fyrir- liggjandi áætlunum opinberra aðila sem varða landnotkun, auk greiningar á stöðu og þróun skipulagsmála í landinu. Hún skal jafnframt byggjast á markmiðum skipulagslaga og stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Þá skal í landsskipulagsstefnu, eftir því sem við á, hafa hliðsjón af svæðis- og aðalskipulagi sveitarfélaga.

#### *Áhrif landsskipulagsstefnu á skipulagsgerð sveitarfélaga.*

Landsskipulagsstefna er stefnuskjal sem er gert ráð fyrir að sé fyrst og fremst framfylgt í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Samkvæmt skipulagslögum skulu sveitarfélög byggja á landsskipulagsstefnu við gerð aðal- og svæðisskipulags og taka mið af henni við gerð nýrra skipulagsáætlana eða breytinga á þeim.

Þegar að loknum sveitarstjórnarkosningum skulu sveitarstjórnir meta hvort þörf er á endurskoðun aðalskipulags. Sama gildir varðandi svæðisskipulagsnefndir og endurskoðun svæðisskipulags. Ákvörðun um þörf á endurskoðun aðal- og svæðisskipulags skal m.a. taka mið af því hvort landsskipulagsstefna kallar á endurskoðun skipulagsins, en skipulagslög mæla fyrir um að samræma skuli skipulagsáætlanir sveitarfélaga landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykkt hennar.

Við gerð aðal- og svæðisskipulags leita sveitarstjórnir/svæðisskipulagsnefndir um- sagnar Skipulagsstofnunar tvisvar í skipulagsferlinu, þ.e. um lýsingu verkefnisins í upp- hafi ferlisins og síðan fyrir auglýsingu skipulagstillögu, auk þess óformlega samráðs sem kann að vera haft í ferlinu þar fyrir utan. Aðal- og svæðisskipulag er síðan háð stað- festingu Skipulagsstofnunar.

Við yfirferð Skipulagsstofnunar yfir tillögur að aðal- og svæðisskipulagi, hvort heldur það er við yfirferð lýsingar, tillögu fyrir auglýsingu eða við endanlega staðfestingu, er það hlutverk stofnunarinnar að tryggja að skipulagsáætlanir sveitarfélaga séu í samræmi við lög, að samræmi sé milli skipulagsáætlana sveitarfélaga og að skipulagsáætlanir sveitarfélaga séu í samræmi við landsskipulagsstefnu og aðra stefnu ríkisins sem varðar landnotkun og byggðaðróun.<sup>3</sup> Að hluta felur landsskipulagsstefna í sér leiðarljós og leiðbeiningar við skipulagsgerð sveitarfélaga sem sveitarstjórnir meta hvort og þá hvernig á við að taka upp og vinna úr á hverjum stað.

Telji sveitarstjórn að ekki beri að taka mið af samþykktri landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlunar skal hún gera rökstudda grein fyrir því og skal rökstuðningurinn fylgja með tillögu að skipulagsáætlun þegar hún er send Skipulagsstofnun. Þetta getur fyrst og fremst átt við um ákvæði í landsskipulagsstefnu sem varða ríka almannahags- muni við framkvæmd skipulagsmála en sveitarstjórn telur ekki eiga við í sínu sveitar- félagi. Sveitarstjórn upplýsir Skipulagsstofnun um slíka afstöðu þegar Skipulagsstofnun er send ákvörðun um endurskoðun skipulags, þegar lýsing er send Skipulagsstofnun til umsagnar, þegar tillaga er send Skipulagsstofnun til umsagnar fyrir auglýsingu eða þegar kemur að staðfestingu skipulagsins, allt eftir því á hvaða stigi skipulagsgerðarinnar málið kemur upp.

Fallist Skipulagsstofnun ekki á rök sveitarstjórnar og telji að synja beri skipulagi stað- festingar vegna ósamræmis við landsskipulagsstefnu skal stofnunin vísa málinu til um- hverfis- og auðlindaráðherra. Áður en ráðherra tekur ákvörðun um staðfestingu skal hann leita umsagnar sveitarstjórnar í tilviki aðalskipulags, en svæðisskipulagsnefndar í tilviki

<sup>2</sup> Sjá athugasemdir við frumvarp það sem varð að skipulagslögum, nr. 123/2010.

<sup>3</sup> Sjá athugasemdir við frumvarp það sem varð að skipulagslögum, nr. 123/2010.

svæðisskipulags.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu er við hvert markmið stefnunnar sett fram hvernig gert er ráð fyrir að því sé framfylgt í skipulagsgerð sveitarfélaga. Þar eru sett fram sjónarmið og áherslur í skipulagsmálum til útfærslu í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Það er síðan á valdi hvernar sveitarstjórnar að útfæra hvernig hún telur best við eiga að vinna úr þeirri stefnu innan sinnar lögsögu og í samvinnu við önnur sveitarfélög þegar þannig háttar.

#### *Áhrif landsskipulagsstefnu á áætlanagerð ríkisins.*

Auk þess að vera framfylgt í skipulagsáætlunum sveitarfélaga, getur landsskipulagsstefna einnig haft áhrif á áætlanagerð stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun og byggðaðróun. Gert er ráð fyrir að við mótun slíkra áætlana ríkisins sé horft til þeirra áherslna sem settar eru fram í landsskipulagsstefnu. Það getur átt við áætlanagerð eins og byggðaaætlun, kerfisáætlun, rammaáætlun og samgönguáætlun, svo dæmi séu tekin. Einnig er sérstaklega vikið að tilteknum þáttum tengdum annarri áætlanagerð ríkisins í landsskipulagsstefnu, nánar tiltekið:

- Í grein 1.1.5 um umhverfismat áætlana á miðhálandinu.
- Í grein 1.4.2 um umhverfismat verndar- og orkunýtingaráætlunar.
- Í grein 1.4.3 um umhverfismat kerfisáætlunar.
- Í grein 3.5.4 um gerð samgönguáætlunar.

#### *Sérstök framfylgdarverkefni landsskipulagsstefnu.*

Auk þess að vera framfylgt í gegnum skipulagsáætlanagerð sveitarfélaga og áætlanagerð ríkisins, getur landsskipulagsstefna einnig falið í sér áform um tiltekin verkefni, svo sem leiðbeiningar- eða þróunarverkefni, til að hrinda tilteknum markmiðum stefnunnar í framkvæmd.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu 2015–2026 eru gert ráð fyrir eftirfarandi verkefnum:

- 1.1.4 Kortlagning víðerna.
- 1.2.2 Kortlagning mannvirkja og þjónustu.
- 1.2.3 Mat á þörf fyrir uppbyggingu ferðaþjónustumannvirkja.
- 1.3.2 Kortagrunnur um vegi á miðhálandinu.
- 1.3.3 Nánari stefnumótun um vegakerfi miðhálandisins.
- 2.3.2 Flokkun landbúnaðarlands.
- 2.5.2 Skipulag vindorkunýtingar.
- 2.6.4 Kortagrunnur um vegi í dreifbýli.
- 3.1.2 Greining vinnusóknar- og þjónustusvæða.
- 3.2.3 Upplýsingar um húsnæðismál.
- 3.5.3 Úrlausn ágreiningsmála um innviði.
- 3.6.2 Mælikvarðar fyrir fjarskipti.
- 4.1.1 Öflun upplýsinga um vernd og nýtingu.
- 4.1.2 Stefnumótun um skipulagsmál haf- og strandsvæða.
- 4.2.1 Stjórnsýsla skipulagsmála á haf- og strandsvæðum.
- 4.2.3 Skilgreining á strandlínu.
- 4.2.4 Endurskoðun landnotkunarflokka á hafnar- og iðnaðarsvæðum.
- 4.3.1 Svæðisbundin skipulagsgerð á haf- og strandsvæðum.

#### *Skipulagsmál á Íslandi 2014 – Lykilmælikvarðar og fyrirliggjandi áætlanagerð.*

Skýrslan *Skipulagsmál á Íslandi 2014 – Lykilmælikvarðar og fyrirliggjandi áætlanagerð*

er fylgiskjal með tillögu þessari um landsskipulagsstefnu. Í skýrslunni eru settar fram helstu forsendur landsskipulagsstefnunnar, þ.e. greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála í landinu ásamt yfirliti yfir stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða skipulag landnotkunar og byggðaðróun. Skýrslan er unnin skv. 8. og 9. gr. reglugerðar nr. 1001/2011, um landsskipulagsstefnu. Auk þess að vera lögð til grundvallar við gerð landsskipulagsstefnu er skýrslunni ætlað að nýtast sveitarfélögum við gerð aðal- og svæðisskipulags.

#### *Vöktun áhrifa landsskipulagsstefnu.*

Samkvæmt skipulagslögum skal landsskipulagsstefna endurskoðuð á fjögurra ára fresti. Fyrsti áfangi í endurskoðun stefnunnar hverju sinni felst í uppfærslu yfirlits yfir stöðu og þróun skipulagsmála og fyrirliggjandi áætlanir, þ.e. þess yfirlits sem tekið er saman í skýrslunni *Skipulagsmál á Íslandi 2014 – Lykilmælikvarðar og fyrirliggjandi áætlanir*. Í því felst vöktun á þróun helstu lykilmælikvarða sem segja til um stöðu og þróun skipulagsmála í landinu og þá um leið vöktun gagnvart umhverfismati landsskipulagsstefnu. Þeir mælikvarðar sem unnið var með í skýrslunni frá 2014 spanna vítt svið. Þeim er ætlað að gefa einfalda en skýra mynd af stöðu og þróun lykilkvarða sem varða skipulag landnotkunar og byggðaðróun. Gert er ráð fyrir að mælikvarðarnir og framsetning þeirra geti tekið breytingum við endurskoðun skýrslunnar, í ljósi reynslu af framkvæmd fyrstu landsskipulagsstefnunnar.

#### **Um ferli við framfylgd landsskipulagsstefnu.**

Í skipulagslögum og reglugerð um landsskipulagsstefnu er eingöngu að finna ákvæði um ferli við mótun og afgreiðslu landsskipulagsstefnu, en ekki hvernig ferlið skuli vera við framfylgd hennar. Í lögum og reglugerð er þannig gert ráð fyrir að umhverfis- og auðlindaráðherra feli Skipulagsstofnun gerð landsskipulagsstefnu og að ráðherra skipi ráðgjafarnefnd sem sé ráðherra og Skipulagsstofnun til ráðgjafar við mótun stefnunnar. Einnig að Skipulagsstofnun skuli koma á fót samráðsvettvangi á meðan á vinnslu tillögunnar stendur.

Þótt ekki séu sérstök fyrirmæli í lögum og reglugerð um það ferli sem tekur við þegar landsskipulagsstefna hefur verið samþykkt er gert ráð fyrir að umhverfis- og auðlindaráðherra feli Skipulagsstofnun kynningu á stefnunni og umsjón með framfylgd hennar, strax og landsskipulagsstefna hefur verið samþykkt á Alþingi. Jafnframt er gert ráð fyrir að áfram verði starfræktur ráðgjafarhópur sambærilegur þeirri ráðgjafarnefnd sem starfrækt er við mótun landsskipulagsstefnu. Hann hittist einu sinni til tvisvar á ári og sé til samráðs fyrir Skipulagsstofnun um framfylgd stefnunnar. Þá verði áfram starfræktur samráðsvettvangur eins og við vinnslu tillögu að landsskipulagsstefnu, sem Skipulagsstofnun upplýsi reglulega um framfylgd stefnunnar og framkvæmd einstakra framfylgdarverkefna hennar.

#### **Uppbygging tillögunnar.**

Tillaga að landsskipulagsstefnu 2015–2026 er kaflaskipt eftir þeim fjórum viðfangsefnum sem mörkuð er stefna um, kaflarnir eru:

1. Skipulag á miðhálandi Íslands.
2. Skipulag í dreifbýli.
3. Búsetumynstur og dreifing byggðar.
4. Skipulag á haf- og strandsvæðum.

Framan við kaflana fjóra eru sett fram leiðarljós sem eru lögð til grundvallar stefnu

um öll viðfangsefnin fjögur.

Undir hverju af viðfangsefnunum fjórum er fyrst sett fram eitt yfirmarkmið og síðan markmið sem varða einstaka efnisþætti eða málaflokka eins og byggð, náttúruvernd, orkuvinnslu eða samgöngur. Hverju markmiði er síðan fylgt eftir með aðgerðum eða leiðum sem ætlað er að stuðla að framfylgd viðkomandi markmiðs. Leiðirnar eru tvenns konar. Annars vegar er um að ræða tilmæli og aðgerðir sem beint er til sveitarfélaga að vinna að í skipulagsáætlunum sínum. Hins vegar er um að ræða ýmis verkefni sem beint er til tiltekinn opinberra stofnana, oft í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Með tillögu þessari eru þrjú fylgiskjöl sem einnig eru aðgengileg á vef landsskipulagsstefnu, landsskipulag.is:

- Skipulagsmál á Íslandi 2014 – Lykilmælikvarðar og fyrirliggjandi áætlanir.
- Umhverfismat tillögu að landsskipulagsstefnu 2015–2026.
- Umsögn Skipulagsstofnunar um framkomnar athugasemdir við auglýsta tillögu.

#### UM VIÐFANGSEFNI LANDSSKIPULAGSSTEFNU

Landsskipulagsstefna 2015–2026 felur í sér stefnu um fjögur viðfangsefni:

- Skipulag á miðhálandi Íslands.
- Skipulag í dreifbýli.
- Búsetumynstur og dreifingu byggðar.
- Skipulag á haf- og strandsvæðum.

Fyrir öll fjögur viðfangsefni landsskipulagsstefnunnar er lagt til grundvallar:

- Að skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að sjálfbærri þróun.
- Að skipulag byggðar og landnotkunar sé sveigjanlegt og stuðli að seiglu gagnvart samfélags- og umhverfisbreytingum.
- Að skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að lífsgæðum fólks.
- Að skipulag byggðar og landnotkunar styðji samkeppnishæfni landsins alls og einstakra landshluta.

#### **Sjálfbær þróun.**

Skipulag byggðar og landnotkunar getur stuðlað að sjálfbærri þróun með margvíslegum hætti. Með skipulagsákvörðunum er tekin afstaða til þess hvernig landi verði ráðstafað, þar á meðal teknar ákvarðanir um staðsetningu, form og fyrirkomulag nýrrar byggðar og svo mætti áfram telja. Skipulagsákvörðanir fela í sér ráðstöfun lands og auðlinda til langs tíma, oft varanlega, og geta þannig stuðlað að sjálfbærri þróun með því t.d. að stuðla að varðveislu náttúru- og menningargæða og sjálfbærri nýtingu auðlinda og með því að draga úr ferðaþörf og gefa kost á fjölbreyttum ferðamátum. Því er hér lagt til að sjálfbær þróun verði leiðarstef fyrir öll viðfangsefni landsskipulagsstefnu.

#### **Seigla og sveigjanleiki.**

Auk þess að skipulagi sé ætlað að stuðla að sjálfbærri þróun, er jafnframt í auknum mæli horft til þess að skipulagsákvæðanir stuðli að því að byggt umhverfi hafi sveigjanleika og seiglu (e. resilience) gagnvart samfélags- og umhverfisbreytingum. Á næstu áratugum má gera ráð fyrir samfélagsbreytingum sem tengjast breyttri alderssamsetningu, þar sem þeim fer fjölgandi sem tilheyra elstu aldursflokkunum. Það getur haft í för með sér breytingar á þörf og eftirspurn eftir húsnæði og aðrar breytingar tengdar daglegu umhverfi fólks. Þá er fyrirsjáanlegt að umhverfisbreytingar af völdum loftslagsbreytinga muni fela í sér nýjar áskoranir fyrir skipulagsgerð og hið byggða umhverfi. Það varðar til dæmis hækkun sjávarborðs og bráðnun jökla. Slíkar áskoranir kalla á að skipulag byggðar sé sveigjanlegt gagnvart breytingum og hafi til að bera seiglu til að geta svarað breyttum þörfum og aðstæðum. Því er hér lagt til að seigla og sveigjanleiki skipulags verði leiðarstef fyrir öll viðfangsefni landsskipulagsstefnu.

### Lífsgæði.

Með skipulagi er ákveðið hvernig byggð skuli útfærð, hvernig byggð og samgöngur spili saman, hvar gert sé ráð fyrir svæðum til útivistar og hvernig þau skuli vera, svo eitthvað sé nefnt. Það eru því margir þættir skipulags sem hafa beint og óbeint áhrif á lífsgæði fólks. Þekkt er að útfærsla byggðar getur haft bein áhrif á lífsstílstengda sjúkdóma og vellíðan. Nefna má þætti eins og gæði hins byggða umhverfis, aðgengi að nærþjónustu frá heimili og tækifæri til útiveru og hreyfingar í daglegu lífi. Því er hér lagt til að lífsgæði verði leiðarstef fyrir öll viðfangsefni landsskipulagsstefnu.

### Samkeppnishæfni.

Að endingu er hér lagt til að samkeppnishæfni verði leiðarstef fyrir öll viðfangsefni landsskipulagsstefnu. Skipulag byggðar getur stuðlað að samkeppnishæfni með ýmsum hætti. Með því að beina vexti á tiltekin svæði í skipulagi og styrkja innviði er unnt að stuðla að hagkvæmari uppbyggingu og efla slagkraft viðkomandi svæðis í samkeppni við önnur um íbúa, fyrirtæki og ferðamenn. Einnig má nýta skipulag til að vinna út frá sérkennum og staðaranda viðkomandi staðar og styrkja þannig viðkomandi stað sem álitlegan kost fyrir búsetu og atvinnurekstur.

## SKIPULAG Á MIÐHÁLENDI ÍSLANDS

### Inngangur.

*Áherslur umhverfis- og auðlindaráðherra í upphafi landsskipulagsvinnunnar.*

Samkvæmt skipulagslögum skal ávallt setja fram stefnu um skipulagsmál miðhálandisins í landsskipulagsstefnu, enda er landsskipulagsstefnu ætlað að koma í stað svæðisskipulags miðhálandisins og taka yfir stefnumótandi þætti þess, sbr. 3. mgr. 10. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010.

Þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra fól Skipulagsstofnun í október 2013 að hefja vinnu við gerð landsskipulagsstefnu og setti þá fram eftirfarandi áherslur varðandi mótun stefnu um skipulagsmál miðhálandisins:

*Samkvæmt skipulagslögum skal landsskipulagsstefna ávallt marka stefnu um skipulagsmál á miðhálandi Íslands. Mikilvægt er að endurskoða fyrirbyggjandi stefnumörkun um skipulagsmál miðhálandisins m.a. með hliðsjón af reynslu af núgildandi svæðisskipulagi miðhálandisins sem staðfest var 1999, nýrri þekkingu á náttúrufari hálandisins, nýjum áskorunum og þeim áætlunum stjórnvalda sem samþykktar hafa verið síðan svæðisskipulagið var unnið og varða landnotkun á svæðinu. Mikilvægir þættir varðandi stefnumörkun um skipulagsmál á miðhálandinu eru orkunýting og orkuflutningar, samgöngur,*

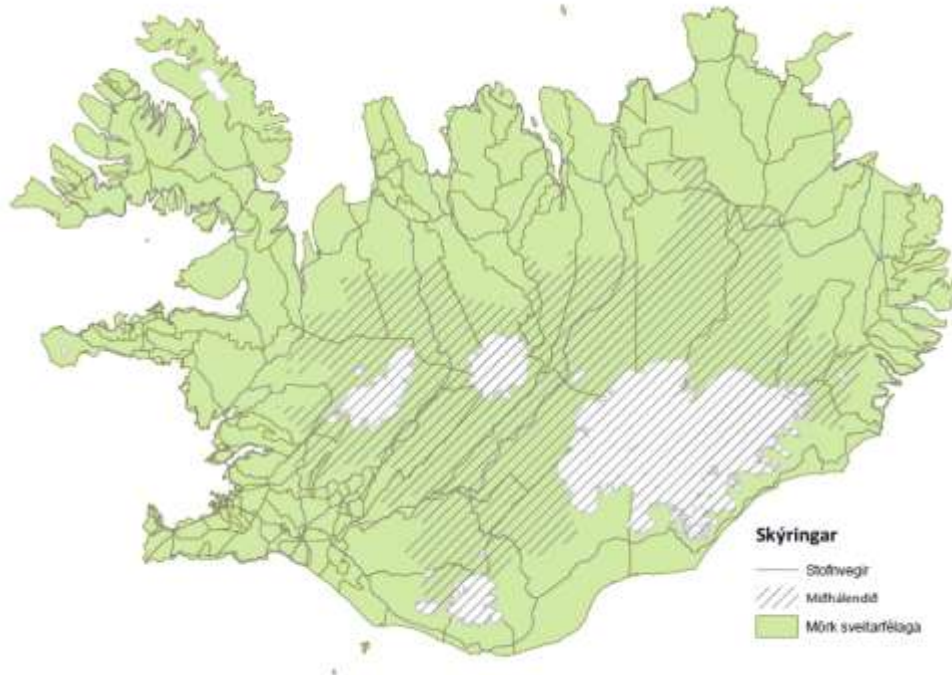


*ferðabjónusta, vernd náttúru og menningarminja sem og samspil þessara þátta. Standa þarf vörð um náttúru og landslag hálandisins vegna beins náttúruverndargildis þess en einnig vegna þess gildis sem það hefur sem undirstaða ferðabjónustu og útivistar. Í tillögu að stefnu um skipulagsmál á miðhálandinu skal setja fram samræmda stefnu um landnotkun með tilliti til framangreindra þátta þar sem byggt er á fyrirliggjandi áætlunum stjórnvalda sem varða landnotkun á miðhálandinu, svo sem náttúruverndaráætlun, ferðamálaáætlun, samgönguáætlun og verndar- og orkunýtingaráætlun. Við gerð tillögunnar skal einnig hugað að frekari vernd landslags, landslagsheilda, víðerna og jarðvegs, m.a. með hliðsjón af evrópska landslagssamningum og þeim áskorunum sem felast í auknum straumi ferðamanna til landsins. Þá skal sérstaklega fjalla um og setja fram tillögu að stefnu um samgöngumál og vegakerfi á miðhálandinu.*

*Svæðisskipulag miðhálandis Íslands 2015.*

Svæðisskipulag miðhálandis Íslands 2015 var staðfest árið 1999. Gerð svæðisskipulagsins markaði tímamót varðandi skipulagsmál á miðhálandinu. Sett var fram heildstæð greining og sýn um skipulagsmál svæðisins og skipulagi komið á framkvæmdir. Gerð og síðan framfylgd svæðisskipulagsins var á höndum samvinnunefndar um svæðisskipulag miðhálandisins. Nefndin lét af störfum í ársbyrjun 2011 í samræmi við ákvæði nýrra skipulagslaga sem gera ráð fyrir að landsskipulagsstefna komi í stað svæðisskipulagsins og taki yfir stefnumótandi þætti þess. Þar til landsskipulagsstefna hefur verið samþykkt frá Alþingi heldur svæðisskipulagið gildi sínu og annast Skipulagsstofnun umsýslu þess. Þegar landsskipulagsstefna hefur verið samþykkt með þingsályktun frá Alþingi verður svæðisskipulagið fellt úr gildi.

Í þessari fyrstu landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á að viðhalda meginstefnu svæðisskipulags miðhálandis Íslands 2015 með þeirri endurskoðun sem reynsla af framkvæmd svæðisskipulagsins gefur tilefni til. Jafnframt er tekið mið af þeim breytingum sem orðið hafa á umgjörð landnotkunar á miðhálandinu frá því að svæðisskipulagið var unnið, svo sem með stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun, áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, kerfisáætlun, samgönguáætlun, stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs og náttúruverndaráætlunum. Þá hafa verið settar fram tillögur af umhverfisverndarsamtökum um frekari verndun miðhálandisins undir yfirskriftinni *Hálandið – hjarta landsins*.



#### *Afmörkun miðhálandisins.*

Í landsskipulagsstefnu er stefna um skipulagsmál á miðhálandinu miðuð við afmörkun miðhálandisins eins og hún er skilgreind í svæðisskipulagi miðhálandis Íslands 2015. Hún miðast í grunninn við línu dregna á milli heimalanda og afrétta en sem var aðlöguð staðbundið í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila við vinnslu svæðisskipulagsins. Markalína miðhálandisins er og skal áfram auðkennd á aðalskipulagsuppdráttum þeirra sveitarfélaga sem ná inn á miðhálandið. Skipulagsstofnun skal varðveita hnitsetta afmörkun miðhálandisins og veita aðgang að henni. Sveitarstjórnir geta lagt til breytingar á markalínu miðhálandisins við endurskoðun aðalskipulags, enda feli breytingin í sér að endurskoðuð markalína afmarki betur náttúruvafarslega heild hálandisins.

#### **Um markmið 1.1 Víðerni og náttúrugæði.**

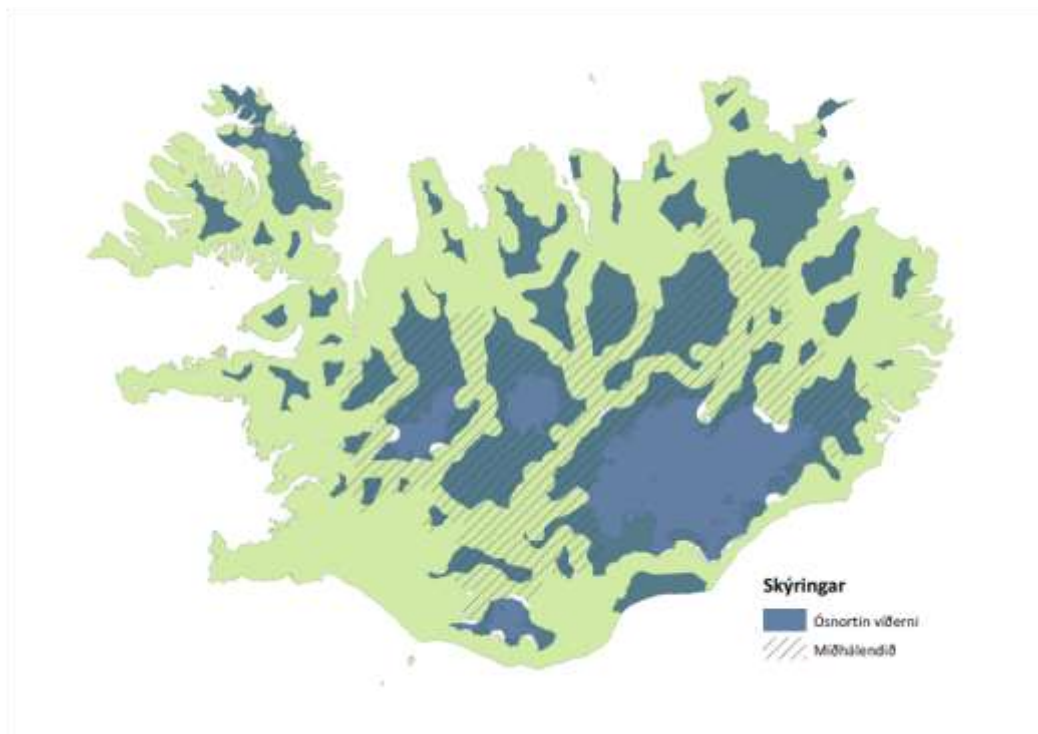
##### *Verndun víðerna og náttúrugæða.*

Miðhálandið tekur yfir um 40% af flatarmáli landsins og er eitt stærsta svæði í Evrópu þar sem ekki er föst búseta.<sup>4</sup> Innan miðhálandisins eru stærstu víðerni landsins og fremur fá og dreifð mannvirki.

Í landsskipulagsstefnu er byggt á skilgreiningu hugtaksins víðerni í náttúruverndarlögum, sbr. skilgreiningu á „ósnortnum víðernum“ í lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, og „óbyggðum víðernum“ í nýjum lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, sem gert er ráð fyrir að taki gildi 15. nóvember 2015. Í því sambandi skal tekið fram að unnið er að endurskoðun laganna í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu og gert er ráð fyrir framlagn-

<sup>4</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2012. Ferðamennska á miðhálandi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur.

ingu á frumvarpi til breytinga á lögnum á 145. löggjafarþingi. Samkvæmt stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun skal tryggja að stór samfelld víðerni verði áfram að finna í óbyggðum Íslands. Einnig að 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.

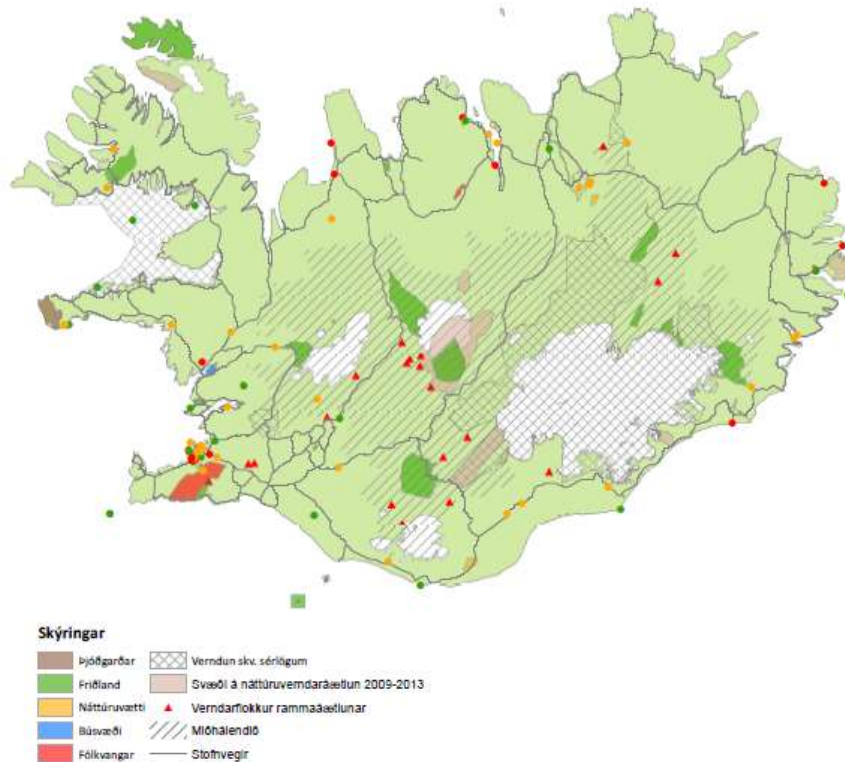


Í heildarúttekt Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD) á umhverfismálum á Íslandi 2001–2013 kemur m.a. fram að landið hafi að geyma einstaka náttúru með óspilltum víðernum, hverum, hraunbreiðum og jöklum sem margir óska eftir að sjá og upplifa. Jafnframt að hætta sé á ágreiningi um landnýtingu vegna ólíkra hagsmuna orkuframleiðslu og náttúrutengdrar ferðaþjónustu.

Umhverfisstofnun mat árið 2009 að víðerni þektu um 38% landsins (sjá kort). Stærsti hluti þeirra var á miðhálandinu, eða um 24 þúsund km<sup>2</sup> sem er um 60% lands á miðhálandinu. Stór hluti þess eru jöklar. Víðerni hafa farið minnkandi á umliðnum áratugum.

Í þessari fyrstu landsskipulagsstefnu er endurskoðuð sú stefna sem mörkuð var í svæðisskipulagi miðhálandisins fyrir einum og hálfum áratug þar sem lögð var áhersla á verndarheildir á miðhálandinu. Síðan hafa stór svæði verið friðlýst og munar þar mest um stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs árið 2007. Helstu áskoranir sem blasa við í skipulagsmálum miðhálandisins varða hugmyndir um frekari orkuvinnslu og orkuflutningsmannvirki, auk vaxandi fjölda ferðamanna sem koma til landsins. Álag á fjölförnustu staði hefur aukist og hætta á að gæði þeirra rýrni af þeim völdum. Tryggja þarf aðgang almennings að miðhálandinu án þess að náttúran skaðist.

Í landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á varðveislu víðerna og náttúru hálandisins. Þannig verði mannvirkjagerð innan hálandisins áfram takmörkuð og uppbyggingu umfangsmeiri mannvirkja og þjónustu beint á jaðar miðhálandisins og að meginleiðum um hálandið.



### *Sjálfbær gróðurframvinda.*

Þrátt fyrir árangursríkt landgræðslustarf á miðhálandinu á þar sér enn stað jarðvegsrofs. Nýjar áskoranir blasa einnig við í þessu samhengi samfara auknum fjölda ferðamanna. Mikilvægt er að stuðla að því að landnýting verði sjálfbær og að hún valdi ekki gróður- eða jarðvegseyðingu eða hamli náttúrulegri gróðurframvindu á illa förnú landi. Lykilatriði í því sambandi er samráð við bændur og aðra sem eiga nýtingarrétt á svæðinu.

Í landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á að skipulagsákvæðanir um beit og landgræðslu byggist á áætlunum um uppgræðslu lands, svo sem landbótaáætlunum fyrir upprekstrarlönd og afrétti sem unnar verða samkvæmt reglugerð nr. 1160/2013, auk gildandi stefnu í náttúruvernd. Mikilvægt er að stöðvun jarðvegsrofs og uppgræðsla lands á miðhálandinu stuðli að líffræðilegum fjölbreytileika og virkni vistkerfa. Sérstaklega verði gætt að notkun framandi tegunda við landgræðslu, sbr. ákvæði náttúruverndarlaga. Jafnframt er mikilvægt að viðhalda samstarfi bænda, Landgræðslu ríkisins og sveitarfélaga um sjálfbæra landnýtingu og viðhald og endurreisn landgæða. Einnig verði leitað samráðs við rannsóknar- og fagstofnanir á þessu sviði.

### *Hverfisvernd.*

Við getur átt að útfæra landsskipulagsstefnu um víðerni og náttúrugæði hálendisins með hverfisvernd. Með hverfisverndarákvæðum í skipulagsáætlunum geta sveitarfélög sett fram nánari stefnu um hvers þarf að gæta á viðkomandi svæði varðandi mannvirkjagerð, umferð, uppgræðslu eða beitarafnot, svo sem vegna sérstæðra jarðmyndana, viðkvæms gróðurs, landslags eða söguminja. Sérstaklega er bent á að sveitarfélög nýti hverfisvernd til að fylgja eftir ákvörðunum um svæði í verndarflokki rammaáætlunar og ákvörðunum um áformaðar friðlýsingar svæða í náttúruverndaráætlun. Undirbúningur friðlýsingar getur tekið langan tíma og þannig getur fyrirsjáanlega nokkur tími liðið frá því að svæði er skilgreint í verndarflokk í rammaáætlun eða sett fram í náttúruverndaráætlun, þar til gengið hefur verið frá friðlýsingu. Með hverfisvernd í skipulagsáætlun getur sveitarstjórn tryggt varðveislu viðkomandi svæðis þar til friðlýsing hefur farið fram og ef tilefni þykir til haft áfram hverfisverndarákvæði jafnframt friðlýsingarskilmálum, þegar þeir liggja fyrir. Hverfisvernd til varnar gegn álagi af búfjárbreit tekur eðli málsins samkvæmt mið af aðstæðum á hverjum stað, svo sem með tilliti til þess hvort unnt er að girða landið af eða landfræðilegra aðstæðna.

### *Kortlagning víðerna.*

Segja má að meginskipulagshugmynd svæðisskipulags miðhálendis Íslands 2015 hafi falist í áherslu á viðhald náttúrugæða hálendisins. Í því skyni var þar unnið út frá hugmynd um svokallaðar verndarheildir sem í svæðisskipulaginu eru skilgreindar sem svæði „í a.m.k. 2,5 km fjarlægð frá næstu aðalfjallvegum og orkumannvirkjum, háspennulínum og miðlunarlónum“ og sem eru að lágmarki 25 km<sup>2</sup>. Þessari skilgreiningu svipar mjög til skilgreiningar laga um náttúruvernd, nr. 44/1999, á „ósnortnum víðernum“, en þau eru skilgreind sem landsvæði „sem er a.m.k. 25 km<sup>2</sup> að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja á jörðu, er í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínum, orkuverum, miðlunarlónum og þjóðvegum, og þar sem ekki gætir beinna ummerkja mannsins og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum“. Í nýjum lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, tekur hugtakið „óbyggð víðerni“ við af hugtakinu „ósnortin víðerni“ og er það skilgreint sem svæði „í óbyggðum, að jafnaði a.m.k. 25 km<sup>2</sup> að stærð og í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum“. Það er því ljóst að sama grunnhugmynd liggur að baki skilgreiningu svæðisskipulagsins á víðernum og náttúruverndarlaga á ósnortnum og óbyggðum víðernum. Gert er ráð fyrir að lög nr. 60/2013 taki gildi 15. nóvember 2015 en eins og áður sagði þá eru lögin í endurskoðun.

Í landsskipulagsstefnu er unnið út frá þeirri meginskipulagshugmynd svæðisskipulagsins að viðhalda skuli víðernum hálendisins. Til að framfylgja slíkri stefnu er nauðsynlegt að hafa yfirsýn yfir umfang víðerna og hvernig það breytist í tímans rás. Fram til þessa hefur verið nokkuð á reiki hvaða mannvirki skuli taka með þegar víðerni eru kortlögð, svo sem hversu áberandi vegir/vegslóðar þurfi að vera í landi eða hversu stórar byggingar þurfi að vera til að vera teknar með í fjarlægðarútreikningum á víðernum. Mikilvægt er að fastsetja ákveðin viðmið í þessu tilliti, svo fá megi fram nægilega áreiðanlega mælingu frá einum tíma til annars á því hver þróun á útbreiðslu víðerna er með tilliti til skipulagsákvæðana. Í því skyni er hér lagt til að Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun hafi forgöngu um að festa ákveðin viðmið og kortleggja reglulega umfang víðerna á hálendinu.

## Um markmið 1.2 Ferðaþjónusta í sátt við náttúru og umhverfi.

### *Þjónustustaðir ferðamanna.*

Frá árinu 2000 hefur fjöldi erlendra ferðamanna á Íslandi nær þrefaldast, úr 303 þúsund manns árið 2000 í 807 þúsund árið 2013. Árleg aukning á þessu tímabili hefur að jafnaði verið 8,2% og vísbendingar eru um að erlendum ferðamönnum til landsins haldi áfram að fjölga. Auk þess ferðast nær níu af hverjum tíu Íslendingum innanlands samkvæmt könnunum Ferðamálastofu. Reynsla undanfarinna ára sýnir að um helmingur ferðamanna kemur til landsins í júní, júlí og ágúst og hefur þetta hlutfall lítið breyst þrátt fyrir fjölgun ferðamanna utan hefðbundins annatíma í ferðamennsku. Tæp 80% svarenda í könnunum Ferðamálastofu meðal erlendra ferðamanna sem koma hingað yfir sumar-mánuði tilgreina íslenska náttúru sem ástæðu ferðarinnar. 36% erlendra sumarferðalanga heimsækja miðhálandið.<sup>5</sup> Kannanir sem gerðar hafa verið meðal ferðamanna á miðhálandinu sýna að þeir eru ánægðir með upplifun sína á landinu, en þó gefa svör ferðamanna á tilteknum áfangastöðum ástæðu til að huga að þolmörkum einstakra svæða.<sup>6</sup>

Mikilvægt er að álag á ferðamannastaði verði í samræmi við þol landsins. Vanda þarf til móttöku ferðamanna og gera ráðstafanir til að draga úr ágangi á viðkvæma náttúru. Uppbygging ferðamannastaða taki mið af þoli svæða gagnvart uppbyggingu og jafnframt verði gætt að því að óbyggðaupplifun og náttúrugæði skerðist sem minnst vegna mannvirkja og umferðar.

Í landsskipulagsstefnu er fylgt stefnu svæðisskipulags miðhálandis Íslands 2015 varðandi staðsetningu, eðli og umfang uppbyggingar ferðamannastöðu á hálandinu. Þannig er áfram gert ráð fyrir að uppbygging ferðamannastöðu verði takmörkuð á hálandinu og að megináhersla verði á uppbyggingu ferðaþjónustu á jaðarsvæðum hálandisins og á afmörkuðum svæðum í nánd við aðalvegi um hálandið. Í því skyni eru áfram skilgreindir fjórir flokkar ferðaþjónustustaða (jaðarmiðstöðvar, hálandismiðstöðvar, skálasvæði og fjallasel) og skilgreindur fjöldi og staðsetning þriggja fyrstnefndu flokkanna, líkt og gert var í svæðisskipulagi miðhálandisins. Við framfylgd svæðisskipulagsins hefur komið upp ákveðin óvissa um túlkun þessara flokka, þ.e. hvers konar uppbyggingu og þjónustu er hægt að gera ráð fyrir innan hvers flokks. Í landsskipulagsstefnu er því leitast við að skýra betur eðli þeirrar uppbyggingar og þjónustu sem gert er ráð fyrir innan hvers flokks.

Skilgreiningar uppbyggingarflokka ferðaþjónustustaða á hálandinu eru eftirfarandi:

#### *Jaðarmiðstöðvar:*

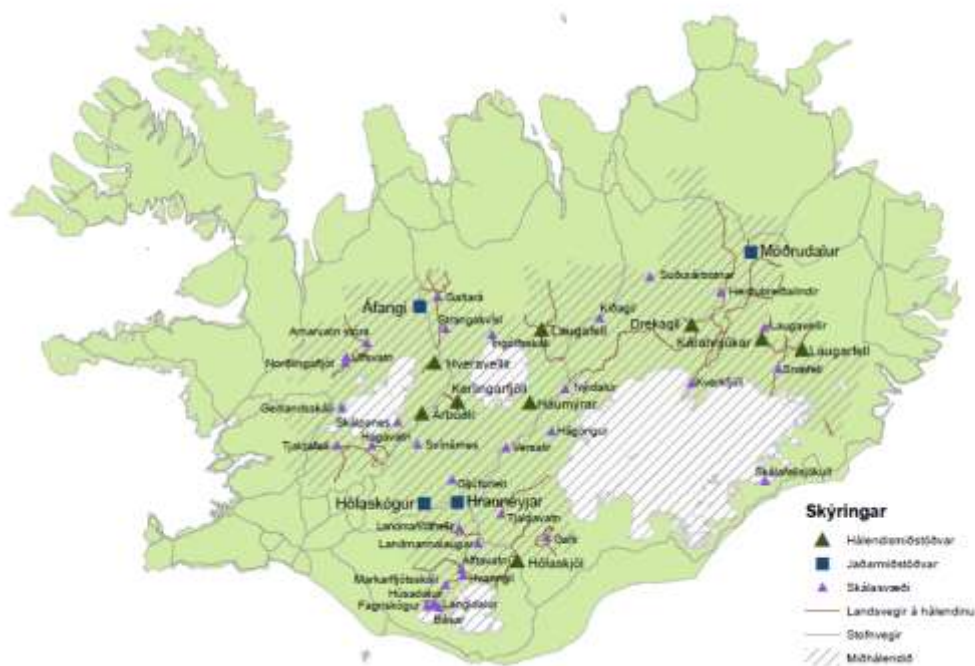
- Eru staðsettar við meginleiðir inn á hálandið, á jaðarsvæðum hálandisins og efst í byggð.
- Þjóða upp á alhliða þjónustu við ferðamenn.
- Þjóða upp á möguleika á ferðaþjónustu allan ársins hring.
- Þjóða upp á gistingu á hótelum, gistiheimilum eða í gistiskálum, sbr. lög nr. 85/2007, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, og reglugerð nr. 585/2007, auk tjaldsvæða.
- Gert er ráð fyrir fjórum jaðarmiðstöðvum innan hálandismarkna, en auk þess er hægt að gera ráð fyrir jaðarmiðstöðvum neðan hálandismarkna í aðalskipulagi. Jaðarmiðstöðvarnar eru: Áfangi við Kjalveg, Hólaskógur og Hrauneyjar við Sprengisandsleið og Möðrudalur við Möðrudalsleið.

<sup>5</sup> Ferðamálastofa, 2014. Ferðaþjónusta á Íslandi í tölum.

<sup>6</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir og Gyða Þórhallsdóttir, 2013. Viðhorf ferðamanna á miðhálandi Íslands.

*Hálendismiðstöðvar:*

- Eru staðsettar við meginleiðir um hálendið.
- Þjónustustarfsemi felst fyrst og fremst í rekstri gistingar og tjaldsvæða auk fræðslu og eftirlits, en einnig getur verið um einhvern verslunar- og veitingarekstur að ræða.
- Gisting er almennt í gistiskálum, sbr. lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og reglugerð nr. 585/2007, auk tjaldsvæða. Einnig möguleiki á að bjóða upp á hótél- og gistiheimilagistingu, sbr. reglugerð 585/2007, enda sé slík gisting aðeins hluti gistiframboðs á viðkomandi stað og falli að öllu leyti að kröfum um óbyggða-upplifun.
- Gert er ráð fyrir samfelldri ferðaþjónustu yfir sumarið og jafnframt möguleika á einhverri starfrækslu yfir vetrartímann.
- Gert er ráð fyrir eftirtöldum níu hálendismiðstöðvum: Hveravöllum, Kerlingarfjöllum og Árbúðum við Kjalveg, Hólaskjóli við Fjallabaksleið, Háumýrum og Laugafelli við Sprengisandsleið, Drekgili, Kárahnjúkum og Laugarfelli norðan Vatnajökuls.

*Skálasvæði:*

- Eru í góðu vegasambandi.
- Gisting er í gistiskálum, sbr. lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og reglugerð nr. 585/2007, auk tjaldsvæða.
- Gert er ráð fyrir ferðaþjónustu yfir sumarið og jafnframt möguleika á einhverri starfrækslu yfir vetrartímann.
- Þjónustustarfsemi felst fyrst og fremst í rekstri gistiskála og tjaldsvæða auk fræðslu og eftirlits.
- Eftirtalin eru þau 33 skálasvæði sem gert er ráð fyrir: Geitlandsskáli við Langjökul,

Skálpanes, Úlfsvatn, Norðlingafljót, Arnarvatn stóra, Galtará, Strangakvísl, Ingólfs-skáli við Lambafell, Herðubreiðarlindir, Kiðagil, Suðurárbotnar, Kverkfjöll, Laugavellir, Snæfell, Skálafellsjökull, Galti, Markarfljótsskáli, Hvanngil, Álftavatn, Landmannalaugar, Landmannahellir, Tjaldvatn, Versalir, Nýidalur, Hágöngur, Fagris-kógur, Básar, Húsadalur, Langidalur, Svínárnes, Gljúfurleit, Hagavatn, Tjaldafell

*Fjallasel:*

- Við ákvörðun um staðsetningu nýrra fjallaselja skal tekið mið af því að fjarlægð milli jaðar- og hálendismiðstöðva, skálasvæða og fjallaselja sé jafnan hæfileg dagleið fyrir göngufólk.
- Gisting er í gistiskálum, sbr. lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og reglugerð nr. 585/2007, auk tjaldsvæða.
- Eru að jafnaði stakir fjallaskálar, en eftir atvikum getur einnig verið hesthús eða önnur smærri fylgihús. Almennt einnig möguleiki á tjaldgistingu.
- Þjónustustarfsemi felst í rekstri gistiskála og tjaldsvæðis auk fræðslu og eftirlits.

Í aðalskipulagi þarf sérstaklega að gera grein fyrir þörf fyrir áformaða uppbyggingu og skýra hvernig hún fellur að markmiðum um varðveislu víðerna og náttúrugæða. Jafnframt er mikilvægt að sveitarfélög hafi samráð við nágrannasveitarfélög þannig að samræmi sé í áformum og áherslum varðandi uppbyggingu og ferðaþjónustu svæðisbundið, þannig að sem best séu nýtt möguleg tækifæri til náttúruskoðunar og uppbyggingar ferðaþjónustu án þess að raska náttúrugæðum.

*Kortlagning mannvirkja og þjónustu.*

Lagt er til að Skipulagsstofnun í samvinnu við Þjóðskrá Íslands og sveitarfélög á hálendinu hafi forgöngu um ítarlega skráningu á mannvirkjum og þjónustu á miðhálandinu. Tilgangur hennar er að fá heildstæða yfirsýn yfir núverandi húsakost og þjónustuframboð á miðhálandinu samkvæmt þeim heimildum sem liggja fyrir í skipulagsáætlunum og jafnframt að nýta yfirlitið til að bæta skráningu mannvirkja á hálendinu. Niðurstöður skráningarinnar liggja fyrir áður en kemur að næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu. Sambærileg könnun var gerð þegar unnið var að gerð svæðisskipulags miðhálandisins undir lok síðustu aldar.

Eins og að framan er rakið felur landsskipulagsstefna í sér lítt breytta stefnu frá svæðisskipulagi miðhálandisins hvað varðar staðsetningu og umfang ferðaþjónustustaða á hálendinu. Gengið er út frá því að þegar kemur að fyrstu endurskoðun landsskipulagsstefnu liggja fyrir betri gögn til að taka afstöðu til þess hvort forsendur eru til að gera ráð fyrir miklum breytingum á þessari stefnu sem verið hefur verið í gildi lítt breytt allt frá staðfestingu svæðisskipulagsins árið 1999. Þar verði m.a. endurskoðuð og eftir atvikum sett frekari viðmið um fjölda og staðsetningu ferðaþjónustustaða á hálendinu, yfirbragð þeirra og búnað. Niðurstöður úr fyrirhugaðri skráningu á fyrirbyggjandi mannvirkjum og þjónustu á hálendinu eru mikilvægar upplýsingar fyrir slíka frekari stefnumörkun, sem og niðurstöður úr þeirri vinnu sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra hleypti af stokkunum haustið 2014 við mótun stefnu og framtíðarsýnar fyrir ferðaþjónustu á Íslandi. Jafnframt verður byggt á svæðisbundinni greiningu, svo sem þeirri vinnu sem Rangárþing eystra og Rangárþing ytra og Skaftárhreppur hafa unnið í rammaskipulagi fyrir þann hluta hálendisins sem liggur innan sveitarfélaganna og nær m.a. til friðlands að Fjallabaki.



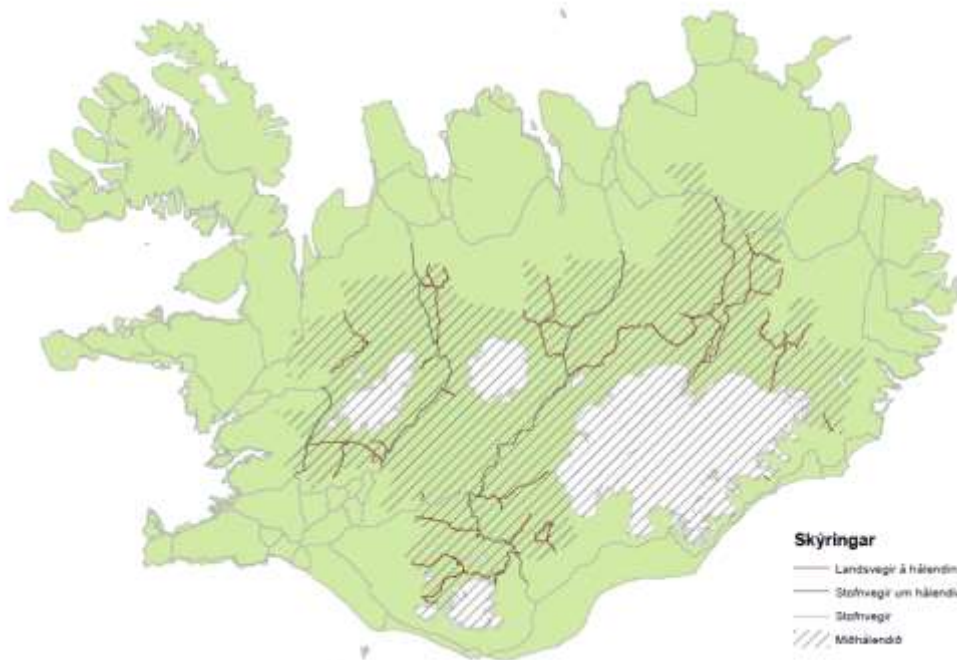
### Um markmið 1.3 Samgöngur í sátt við náttúru og umhverfi.

#### *Þjóðvegir.*

Sú stefna sem er sett fram í landsskipulagsstefnu um samgöngur á miðhálandinu byggist á þeirri stefnu sem sett var með svæðisskipulagi miðhálandisins sem staðfest var árið 1999. Þar var gert ráð fyrir að stofnvegir um miðhálandið (nefndir aðalfjallvegir í svæðisskipulaginu) skyldu vera byggðir upp sem góðir sumarvegir með brúuðum ám og færir fólksbílum. Þeir væru opnir a.m.k. 4–6 mánuði á ári, eftir atvikum með þungatakmörkunum á vorin þegar jarðvegur er að þiðna. Auk þeirra var í svæðisskipulaginu skilgreint net svokallaðra fjallvega sem svaraði til landsvega samkvæmt vegalögum. Þeir skyldu að jafnaði vera ruddir eða ofaníbörnir vegir þar sem hættulegustu ár væru brúaðar og vera opnir skemur en stofnvegirnir. Auk þessara vega var í svæðisskipulaginu gert ráð fyrir flokki einkavega og annarra ökuleiða sem tók til fremur fáfarinna vega að einstökum skálum og fjallaseljum, svo sem ýmissa afrétta-, veiði- og línuvega. Að auki markaði svæðisskipulagið stefnu um reiðleiðir og gönguleiðir og var almennt gert ráð fyrir að þær væru aðskildar frá meginvegakerfi miðhálandisins eftir því sem kostur væri.

Þótt stefna svæðisskipulags miðhálandisins hafi verið í gildi í rúman áratug, hefur vegakerfi hálandisins ekki verið byggt upp í samræmi við stefnu þess. Í samgönguáætlun 2011–2022 er ekki gert ráð fyrir sérstökum fjárveitingum til vegaframkvæmda á hálandinu, en í greinargerð með þingsályktunartillögu um samgönguáætlun (kafla 5.5) kemur fram að meðal framkvæmdamarkmiða vegamála sé að hefja endurbætur á helstu stofnvegum á hálandi og að markmið þeirra endurbóta sé að koma þessum vegum í „gott horf“ samkvæmt nánari skilgreiningu. Við endurskoðun landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar er mikilvægt að skipulags- og samgönguyfirvöld, í samvinnu við hlutadeigandi stofnanir og hagsmunaaðila, vinni að nánari greiningu á kostum varðandi þróun samgöngukerfis og útfærslu vega á miðhálandinu þar sem m.a. verði metið núverandi ástand vega og sú stefna sem fest var með svæðisskipulaginu 1999. Einnig verði þar höfð hliðsjón af afrakstri þeirrar vinnu sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra setti af stað haustið 2014 við mótun stefnu og framtíðarsýnar fyrir ferðaþjónustu á Íslandi.

Á miðhálandinu eru skilgreindir fjórir stofnvegir samkvæmt samgönguáætlun 2011–2022 en það eru Sprengisandsleið, Kjalvegur, Fjallabaksleið nyrðri og Kaldadalsvegur. Stofnvegir miðhálandisins tengja vegakerfi hálandisins við þjóðvegi á láglandi. Út frá stofnvegum miðhálandisins liggja landsvegir sem eru einnig hluti þjóðvegakerfisins. Stofnvegir ná einnig inn á miðhálandið þar sem hringvegurinn liggur um Holtavörðuheidi, Möðrudalsöræfi og Háreksstaðaleið. Landsskipulagsstefna gengur út frá að áfram verði gert ráð fyrir framangreindum stofnvegum á miðhálandinu og að áfram verði unnið samkvæmt þeirri stefnu sem sett var fram í svæðisskipulagi miðhálandis, þ.e. að stofnvegir um miðhálandið skuli byggðir upp sem góðir sumarvegir með brúuðum ám og færir fólksbílum. Miðað sé við að þeir geti verið opnir a.m.k. 4–6 mánuði á ári, eftir atvikum með þungatakmörkunum á vorin þegar jarðvegur er að þiðna. Þar til endurskoðuð stefna liggur fyrir um útfærslu vega á miðhálandinu, sbr. að framan, verði við endurbyggingu stofnvega um miðhálandið þess gætt að laga þá eftir föngum að landi.



#### *Kortagrunnur um vegi.*

Fjölmarginir aðrir vegir og vegslóðar en þeir sem flokkast til þjóðvega eru á miðhálendinu auk þess sem utanvegaakstur og myndun nýrra vegslóða hefur verið vandamál um árabíl. Árið 2010 kynnti umhverfisráðuneytið aðgerðaáætlun undir yfirskriftinni *Ávallt á vegi* þar sem áætlunin var að vinna gegn akstri utan vega. Aðgerðir samkvæmt áætluninni fólust m.a. í endurskoðun laga um þetta efni. Í nýjum náttúruverndarlögum, nr. 60/2013, sem eru í endurskoðun eins og áður sagði, er skilgreint framtíðarfyrirkomulag stjórnsýslu og ákvarðana um aðra vegi og vegslóða en þá sem falla undir þjóðvegakerfið. Einstök ákvæði laganna hafa sætt gagnrýni og er nú unnið að endurskoðun þeirra, þar á meðal þeirra ákvæða sem lúta að akstri utan vega.

Í landsskipulagsstefnu er gengið út frá því að allir vegir og vegslóðar aðrir en þjóðvegir verði skráðir í sérstakan kortagrunn sem Landmælingar Íslands sjái um. Sveitarfélög geri tillögur um hvaða vegir og vegslóðar skuli skráðir í kortagrunninn, en Umhverfisstofnun fari yfir þær tillögur með tilliti til náttúruverndarsjónarmiða, áður en þeir verði skráðir í kortagrunninn. Ef ákvæði náttúruverndarlaga um þetta efni breytast á grundvelli yfirstandandi endurskoðunar laganna mun framfylgd þessa ákvæðis landskipulagsstefnu taka mið af því.

#### *Umferð vélknúinna farartækja og kyrrlát svæði.*

Í landsskipulagsstefnu er því beint til skipulagsgerðar sveitarfélaga að skilgreina hvar gera megi ráð fyrir lendingarstöðum þyrla og flugvéla á miðhálendinu og einnig, eftir atvikum, að afmarka kyrrlát svæði með tilliti til vélknúinna farartækja á lofti og landi. Óbyggðakyrrið er meðal þeirra gæða sem ferðafólk sækist eftir á hálendinu. Til að viðhalda þeim gæðum er mikilvægt að stýra, og eftir atvikum takmarka, umferð vélknúinna farartækja. Sveitarfélög geta skilgreint kyrrlát svæði í skipulagsáætlunum, en það eru

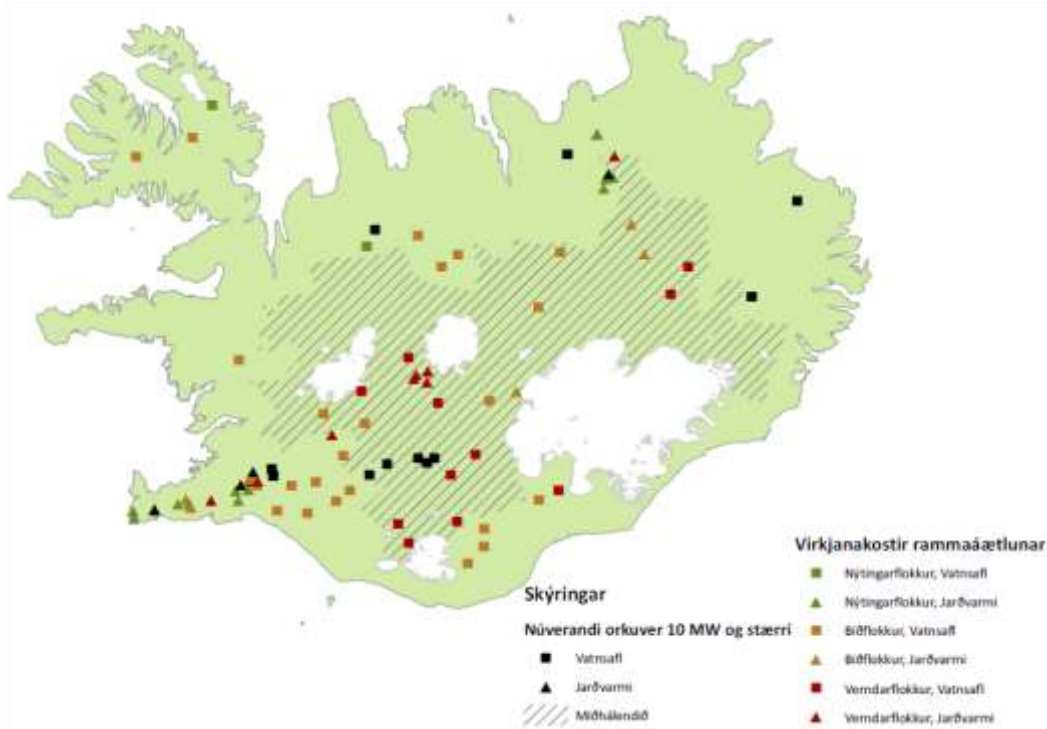
svæði ætluð til útivistar þar sem hljóðstig er undir tilteknum umhverfismörkum. Kyrrlát svæði eru skilgreind á grundvelli skipulagsreglugerðar og reglugerðar um hávaða.

#### **Um markmið 1.4 Sjálfbær nýting orkulinda.**

Á miðhálandinu eru nú starfræktar átta vatnsaflsvirkjanir með uppsett afl sem nemur samtals tæplega 1.800 MW. Auk þess er starfrækt tilraunavindorkuvinnsla á Hafinu ofan við Búrfell með uppsett afl 1,8 MW.

Samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, leggur umhverfis- og auðlindaráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um vernd og orkunýtingu landsvæða (rammaáætlun). Þar skal mótuð stefna um hvort nýta megi landsvæði þar sem er að finna virkjunarkosti til orkuvinnslu eða hvort ástæða sé til að friðlýsa þau eða kanna frekar. Virkjunarkostir á viðkomandi svæðum eru samkvæmt því flokkaðir í orkunýtingarflokk, verndarflokk eða biðflokk. Fyrsta verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun) var samþykkt sem þingsályktun á Alþingi í janúar 2013 og tekur landskipulagsstefna mið af henni. Einn virkjunarkostur í orkunýtingarflokki samkvæmt rammaáætlun liggur innan miðhálandisins að hluta, en það er Blönduveita. Fjórtán virkjunarkostir innan miðhálandisins eru í verndarflokki. Ellefu virkjunarkostir innan miðhálandisins eru í biðflokki. Samkvæmt lögum nr. 48/2011 falla í biðflokk þeir virkjunarkostir sem talið er að afla þurfi frekari upplýsinga um svo að meta megi hvort þeir eigi að falla í orkunýtingarflokk eða verndarflokk. Ekki er heimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu vegna virkjunarkosta í biðflokki. Í samræmi við áherslu landskipulagsstefnu á verndun víðerna á miðhálandinu er eðlilegt að sveitarfélög sem land eiga á miðhálandinu skilgreini slík svæði sem „óbyggð svæði“, sbr. skipulagsreglugerð, og eftir atvikum einnig hverfisvernduð í aðalskipulagi, þar til fyrir liggur hvort viðkomandi landsvæði skuli flokkað í nýtingar- eða verndarflokk.

Haustið 2014 hófst vinna við þriðja áfanga rammaáætlunar og lá forgangsröðun verkefnisstjórnar rammaáætlunar á virkjunarkostum fyrir 11. mars sl. Í fyrsta sinn verða til umfjöllunar verkefnisstjórnar tveir virkjunarkostir í vindorku, þ.e. Búrfellslundur og Blöndulundur. Jafnframt verða þar til umfjöllunar virkjunarkostir í biðflokki rammaáætlunar sem felast í virkjun jarðvarma á hálandinu. Fram til þessa hefur eingöngu verið virkjað vatnsafl á hálandinu og því felur möguleg virkjun jarðvarma og vindorku í sér nýjar áskoranir.



Áður en virkjunarkostur innan miðhálandisins er settur í orkunýtingarflokk þarf að leggja mat á hvaða áhrif hann hefur á víðerni og náttúru hálandisins. Í því felst að leggja mat á svæðisbundin samlegðaráhrif viðkomandi virkjunarkosts og annarra virkjunarkosta og mannvirkja, þar á meðal fyrirsjáanlegri mannvirkjagerð vegna flutnings orku frá virkjuninni. Slíkt mat skal fara fram við umhverfismat rammaáætlunar samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana.

Áætluð framtíðarþróun flutningskerfis raforku á landsvísu er sett fram í kerfisáætlun Landsnets eins og kveðið er á um í raforkulögum, en einnig gera nýlegar breytingar á lögunum ráð fyrir að iðnaðar- og viðskiptaráðherra leggi á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Í október 2014 kynnti Landsnet kerfisáætlun 2014–2023. Varðandi langtímaþróun flutningskerfis raforku er þar fjallað um þrjá meginvalkosti. Allir valkostirnir hafa áhrif á miðhálandið, ýmist vegna áforna um lagningu háspennulínu yfir Sprengisand (Sprengisandslínu) og/eða áforna um lagningu nýrra háspennulína með Byggðalínu á norðausturjaðri hálandisins (Kröflulínu 3) og um Fjallabaksleið nyrðri. Auk þess liggur fyrir að bygging nýrra virkjana á miðhálandinu, ef virkjunarkostir í biðflokki verða fluttir í orkunýtingarflokk, kallar á tengingu þeirra við flutningskerfi raforku.

Nýjar flutningslínur raforku geta samrýmst landsskipulagsstefnu falli þær að þeim áherslum sem þar eru settar fram um verndun víðerna og náttúrugæða þar sem um er að ræða kosti sem valda minnstum sjónrænum eða öðrum neikvæðum umhverfisáhrifum. Áður en til ákvarðana um byggingu slíkra mannvirkja kemur hafi farið fram mat á þörf fyrir uppbyggingu og umhverfismat í samræmi við umhverfismat áætlana, lög um mat á umhverfisáhrifum og raforkulög, bæði á viðkomandi áætlunum og einstökum framkvæmdum þegar kemur að undirbúningi þeirra. Samkvæmt raforkulögum er gert ráð fyrir að við gerð kerfisáætlunar sé tekið tillit til fyrirliggjandi þingsályktunar um stefnu stjórn-

valda um lagningu raflína. Í þingsályktuninni, sem samþykkt var á Alþingi 28. maí 2015, er í viðmiðum um lagningu raflína m.a. gert ráð fyrir að sjónræn áhrif vegna flutningsmannvirkja eða önnur umhverfisáhrif séu sem minnst. Mikilvægt er að í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku og í kerfisáætlun verði bornir saman helstu þróunarkostir raforkukerfisins á grundvelli valkostagreiningar, lagt mat á umhverfisáhrif og tekin afstaða til framtíðarþróunar meginflutningskerfisins. Ef þörf er talin á raflínum innan miðhálandisins skal við greiningu og samanburð kosta skoða alla raunhæfa möguleika með það að markmiði að takmarka eins og kostur er skerðingu víðerna og náttúrugæða miðhálandisins. Í umhverfismati rammaáætlunar og viðkomandi skipulagsáætlana þarf að fjalla um umhverfisáhrif fyrirhugaðra flutningsmannvirkja á viðkomandi svæði og bera saman þá kosti sem til greina koma. Við skipulagningu og hönnun framkvæmda við orkuvinnslu og orkuflutning verði dregið eins og kostur er úr áhrifum á víðerni, sérkenni og náttúrugæði miðhálandisins.

#### **Um markmið 1.5 Trygg fjarskipti í sátt við náttúru og umhverfi.**

Í landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á að skipulagsáætlanir gefi kost á uppbyggingu traustra fjarskipta, en jafnframt að við staðarval og útfærslu fjarskiptamannvirkja sé sérstaklega gætt að því að þau valdi sem minnstu raski og hafi sem minnst sjónræn áhrif. Þetta er sérstaklega mikilvægt á miðhálandinu þar sem miðað er að því að standa eins og kostur er vörð um víðerni og óbyggðaupplifun.

#### **Um markmið 1.6 Skipulag með tilliti til náttúruvár.**

Hér er um að ræða almennar varúðarreglur um að tekið sé tillit til þekkrar náttúruvár við ákvarðanir um mannvirkjagerð. Engin föst búseta er á miðhálandinu og því hægara um vik að loka svæðum fyrir umferð þegar hætta steðjar að. Engu að síður er mikilvægt að eftir föngum sé tekið mið af þekkingu um náttúruvá við ákvarðanir um mannvirkjagerð, til að koma í veg fyrir slys á fólki og tjón á mannvirkjum.

### SKIPULAG Í DREIFBÝLI

#### **Inngangur.**

*Áherslur umhverfis- og auðlindaráðherra.*

Viðfangsefni landsskipulagsstefnu varðandi dreifbýli er lýst svo í áherslum umhverfis- og auðlindaráðherra sem settar voru fram í upphafi landsskipulagsferlisins í október 2013:

*Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga er mörkuð stefna um nýtingu lands, jafnt í þéttbýli og dreifbýli. Til grundvallar skipulagsgerð sveitarfélaga skal leggja sjónarmið um sjálfbæra þróun, samanber markmið skipulagslaga. Á undanförunum áratugum hafa orðið talsverðar breytingar á landnotkun í dreifbýli, samhliða breytingum í landbúnaði. Aukin áhersla er á skógrækt og akuryrkju, m.a. samhliða aukinni þekkingu og hlýnandi veðurfari. Þessu til viðbótar hefur uppbygging ferðaþjónustu í dreifbýli aukist, auk almennt aukinnar útivistar. Þessar breytingar á landnotkun hafa í för með sér nýtt og aukið álag á náttúruna og vistkerfi landsins. Það eru því ýmiskonar áskoranir sem blasa við á komandi árum varðandi skipulag landnotkunar í dreifbýli svo sem í landbúnaði, náttúruvernd, landgræðslu, skógrækt og ferðamennsku. Í landsskipulagsstefnu verði greind sú þróun sem orðið hefur á undanförunum árum varðandi notkun lands í dreifbýli og þau áform um nýtingu sem liggja fyrir í áætlunum stjórnvalda, bæði á landsvísu og á sveitarstjórnarstigi og fyrir mismunandi geira. Landsskipulagsstefna setji fram leiðarljós um landnotkun í dreifbýli til leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga og geri jafn-*

*framt eftir atvikum tillögur um frekari aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að sjálfbærri landnýtingu í dreifbýli. Miðað er að því að fylgja landsskipulagsstefnu eftir með útarlegri greiningu og stefnumótun um ráðstöfun lands í dreifbýli til mismunandi nota með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.*

### **Um markmið 2.1 Sjálfbær byggð í dreifbýli.**

Sú stefna sem sett er fram í landsskipulagsstefnu undir markmiði 2.1 *Sjálfbær byggð í dreifbýli* hefur beina skírskotun til þeirrar stefnu sem sett er fram í markmiði 3.1 *Heildstætt búsetumynstur og jafnvægi í byggðaðþróun*. Áhersla er lögð á samþætta byggðaðþróun í þéttbýli og dreifbýli. Skilgreind verði vinnusóknar- og þjónustusvæði út frá meginkjörnum í hverjum landshluta og leitast við að beina vexti að þeim. Markmiðið með því er að tryggja vöxt og viðgang meginkjarna í hverjum landshluta sem staðið geta undir fjölbreyttri þjónustu og boðið upp á þau lífsgæði sem nútímasamfélag gerir kröfur um. Þannig verði ekki stofnað til nýrra þéttbýliskjarna og fjölgun íbúða í dreifbýli verði fremur í tengslum við og til að styrkja landbúnað og aðra staðbundna landnýtingu eða atvinnustarfsemi. Sjá að öðru leyti nánar í skýringum við markmið 3.1.

### **Um markmið 2.2 Umhverfis- og menningargæði.**

*Byggð falli að landslagi og náttúru.*

Rétt eins og í þéttbýli er mikilvægt að huga að ásýnd og yfirbragði nýrra mannvirkja í dreifbýli og hvernig þau falla að umhverfi sínu. Oft sést vítt yfir til sveita og því geta einstök mannvirki orðið áberandi í landi. Um leið þarf að huga að hagkvæmni við staðarval nýrra mannvirkja með tilliti til veitumannvirkja, tenginga við vegakerfi og samfélagslegra innviða.

Fyrirsjáanlega mun á næstu missirum og árum koma til aukinnar uppbyggingar ýmiss konar aðstöðu fyrir ferðamenn í dreifbýli. Eins er aukinn áhugi á að reisa vindmyllur í dreifbýli. Hvort tveggja felur í sér nýjar áskoranir fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga og mannvirkjahönnun. Koma þarf þessum nýjum mannvirkjum fyrir þannig að þau geti sem best sinnt sínum notum, um leið og vandað er til staðarvals og hönnunar út frá landslagi, náttúru og byggingarhefðum.

Sambærilegt getur átt við um frístundabyggð. Á undanförunum áratugum hefur vaxið upp talsverð frístundabyggð víða um land. Í landinu eru nú skráð rúmlega 12 þúsund frístundahús, flest í Grímsnes- og Grafningshreppi, Bláskógabyggð og Borgarbyggð. Úttekt á umfangi frístundabyggðar í aðalskipulagi sem gerð var árið 2012 sýndi að um 43 þúsund ha voru þá skilgreindir sem frístundabyggðarsvæði í aðalskipulagi á landinu öllu, en aðeins hluti þess hefur verið byggður upp. Ef miðað er við 1 ha á hvert hús, má ætla að samkvæmt aðalskipulagi hafi á landinu öllu verið gert ráð fyrir frístundabyggðarsvæðum sem rúma nær þrefalda fjölgun frístundahúsa frá því sem hefur verið byggt. Ef miðað er við minni lóðir, sem ekki er óalgengt, rúma skipulögð frístundabyggðarsvæði jafnvel enn frekari fjölgun frístundahúsa. Við endurskoðun aðalskipulags er tilefni til þess að fara vandlega yfir hvað raunhæft og æskilegt er að gera ráð fyrir víðfeðmum vaxtarsvæðum fyrir frístundabyggð. Þá þarf einnig sérstaklega að huga að því að frístundabyggð skerði ekki mikilvæg eða viðkvæm svæði með tilliti til landbúnaðar og náttúruverndar, um leið og staðsetning og útfærsla frístundabyggðar tryggji notendum hennar góð tækifæri til útiveru og náttúruupplifunar.

### Náttúra, menningararfur og heilnæmt umhverfi.

Náttúra og umhverfi landsins er ein helsta undirstaða búsetu og starfsemi í dreifbýli og því mikilvægt að viðhalda og varðveita heilbrigði þess og sérstöðu. Mikilvægt er því að skipulagsgerð stuðli að vernd og viðhaldi gróðurs, jarðvegs og líffræðilegrar fjölbreytni.

Sveitarfélög geta með hverfisvernd mótað stefnu um verndun svæða sem þau telja verðmæt vegna sögu, náttúru eða menningar.

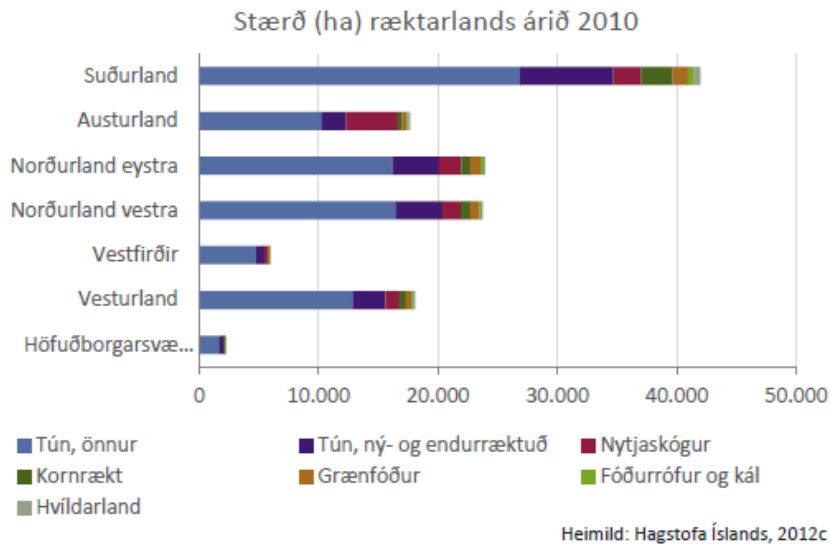
Við skipulagsgerð er mikilvægt að byggja á þeim upplýsingum sem fyrir liggja um náttúrufar, svo sem vistgerðaflokkun Náttúrufræðistofnunar, og áætlunum um uppgræðslu lands, svo sem landbótaáætlunum sem unnar verða samkvæmt reglugerð nr. 1160/2013, um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Þá þarf sérstaklega að huga að því álagi sem byggð getur skapað á vatnsgæði og heilnæmi umhverfis.

### Um markmið 2.3 Sjálfbær nýting landbúnaðarlands.

Sveitarfélög marka stefnu um landnotkun alls lands innan marka sveitarfélagsins í aðalskipulagi. Í aðalskipulagi skal því m.a. marka stefnu um nýtingu landbúnaðarlands.

Ræktanlegt land á Íslandi er talið vera um 6.000 km<sup>2</sup> eða um 6% af flatarmáli landsins. Þar af nemur núverandi ræktunarland (tún og korn- eða matjurtaræktun) um 1.200–1.280 km<sup>2</sup>. Á síðustu árum hefur kornrækt aukist verulega. Mest er kornræktin á Suðurlandi. Talið er líklegt að matvæla- og kornverð muni fara hækkandi og að hagkvæmni kornræktar hér á landi geti aukist í framtíðinni.<sup>7</sup>



<sup>7</sup> Starfshópur um landnotkun í dreifbýli og sjálfbæra landnýtingu, 2014. Landnotkun í dreifbýli og sjálfbær landnýting.

Umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði starfshóp árið 2013 um landnotkun í dreifbýli. Starfshópurinn skilaði áfangaskýrslu vorið 2014.<sup>8</sup> Þar kemur fram að margt bendi til að landbúnaðarframleiðsla muni aukast í framtíðinni, m.a. í ljósi aukins ferðamannastraums til landsins. Reikna megi með því að landbúnaður aukist mest á bestu landbúnaðarsvæðunum, þar sem hægt sé að ná mestri hagkvæmni. Ekki liggi hins vegar fyrir hvernig landbúnaðarland skuli flokkað eftir notkunarmöguleikum. Í skýrslunni er einnig bent á að mjólkurbú hafi farið stækkandi og nautakjötsframleiðsla hafi aukist talsvert síðustu ár. Skógrækt hafi einnig aukist verulega á undanförunum tveimur áratugum. Brýnt sé að landbúnaðarlandi sem hentar vel til ræktunar verði ekki ráðstafað með óafturkræfum hætti og mörkuð stefna um varðveislu góðs landbúnaðarlands. Ríki og sveitarfélög geti stuðlað að þessu með því að skilgreina og leiðbeina um flokkun á landbúnaðarlandi og með því að hvetja til þess að landbúnaðarlandi sem flokkast sem gott land til akuryrkju sé haldið í notkun.

Í landsskipulagsstefnu eru sett fram markmið um fjölbreytta og hagkvæma nýtingu landbúnaðarlands í sátt við umhverfið. Skipulagsákvæðanir um ráðstöfun lands í dreifbýli til landbúnaðar og annarrar nýtingar miði að því að landi sem hentar vel til ræktunar verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Flokkun landbúnaðarlands, landslagsgreining og vistgerðaflokkun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland.

Áhersla á varðveislu góðs ræktunarlands útheimtir nánari stefnumörkun um landbúnaðarland heldur en hefur almennt tíðkast í aðalskipulagi. Þörf er á að setja fram samræmda flokkun á landbúnaðarlandi sem sveitarfélög geta lagt til grundvallar við aðalskipulagsgerð. Því er í landsskipulagsstefnu gert ráð fyrir að stjórnvöld á landsvísu í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, Landgræðslu ríkisins, Skógrækt ríkisins og Bændasamtökin gefi út leiðbeiningar um flokkun ræktunarlands fyrir skipulagsgerð og aðra stefnumótun um landnýtingu á landbúnaðarsvæðum.

#### **Um markmið 2.4 Ferðaþjónusta í sátt við náttúru og umhverfi.**

Uppbygging í tengslum við ferðaþjónustu og vaxandi umferð ferðafólks um landið er ein af helstu áskorunum skipulagsgerðar í dreifbýli á komandi árum. Ferðamönnum hefur fjölgað mikið á undanförunum árum. Árið 2000 komu tæplega 303 þúsund erlendir ferðamenn til landsins en rúmlega 807 þúsund árið 2013. Í heildarúttekt Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD) á umhverfismálum á Íslandi 2001–2013 kemur fram að íslensk náttúra hafi gegnt lykilhlutverki í efnahagsbata landsins, m.a. vegna aðdráttar-afls hennar fyrir erlenda ferðamenn. Jafnframt segir að hinni miklu fjölgun ferðamanna sem átt hefur sér stað undanfarin ár fylgi töluvert álag á náttúru landsins. Nú þegar eru dæmi um að vinsælir ferðamannastaðir séu komnir að þolmörkum vegna mikillar umferðar. Umhverfisstofnun hefur þrívægis tekið saman lista yfir friðlýst svæði sem eiga á hættu að glata verndargildi sínu. Síðast var slíkur listi tekinn saman í byrjun árs 2014 en þá voru fimm svæði talin vera í verulegri hættu á að missa verndargildi sitt eða hafa tapað því að hluta og 17 svæði talin vera í hættu á að tapa verndargildi sínu og þarfnast aðgerða til að snúa þeirri þróun við. Samkvæmt Umhverfisstofnun eru mannleg umsvif sá þáttur sem helst ógnar verndargildi svæða og vegur álag vegna ferðamanna einna þungst. Vaxandi ferðaþjónusta fylgir ekki eingöngu aukið álag á vinsæla ferðamannastaði. Hröð

<sup>8</sup> Starfshópur um landnotkun í dreifbýli og sjálfbæra landnýtingu, 2014. Landnotkun í dreifbýli og sjálfbær landnýting.



uppbygging ferðaþjónustu og aukin umferð getur einnig reynt á þolmörk samfélaga og innviði landsins.

Gera má ráð fyrir að stór hluti uppbyggingar í dreifbýli á komandi árum verði í tengslum við ferðaþjónustu og því verði þörf fyrir markvissa stefnumörkun og aðgerðir til að tryggja að uppbygging í tengslum við ferðaþjónustu og aukin umferð ferðamanna komi ekki niður á náttúrulegum, menningarlegum og félagslegum verðmætum landsins og að Ísland haldi sérstöðu sinni og aðdráttaraflum sem ferðamannastaður. Í landsskipulagsstefnu er því lagt til að við skipulagsgerð sveitarfélaga verði leitast við að greina sérstöðu og styrkleika viðkomandi svæðis með tilliti til tækifæra í ferðaþjónustu til að auka gæði uppbyggingar í ferðaþjónustu og að hún efli atvinnu og samfélag á staðnum.

### **Um markmið 2.5 Orkumannvirki í sátt við náttúru og umhverfi.**

Stefna stjórnvalda um notkun lands til orkuframleiðslu er sett fram í *Áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða* (rammaáætlun). Þar eru virkjanakostir, 10 MW og stærri, flokkaðir í orkunýtingar-, bið- og verndarflokk. Um umfjöllun um þá í skipulagsgerð sveitarfélaga og umhverfismati rammaáætlunar vísast til umfjöllunar um markmið 1.4 að framan, eftir því sem við getur átt, en ávallt verði miðað að því að mannvirki vegna orkuvinnslu falli sem best að landslagi og annarri landnotkun. Af virkjunarkostum undir þeim stærðarmörkum sem falla undir rammaáætlun er fyrirsjáanlegt að aukin eftirspurn verði eftir því að reisa vindmyllur í dreifbýli. Nýting vindorku er nýtt viðfangsefni í skipulagsmálum hér á landi sem kallar á þekkingaröflun og þekkingarmiðlun um skipulagslega nálgun og umhverfisáhrif. Því er lagt til í landsskipulagsstefnu að Skipulagsstofnun standi fyrir fræðslu og miðlun upplýsinga um það efni í samstarfi við hlutaðeigandi stofnanir.

Endurnýjun og uppbygging flutningskerfis raforku er stórt viðfangsefni við skipulagsgerð sveitarfélaga. Um umfjöllun um flutningskerfi raforku í skipulagsgerð sveitarfélaga og umhverfismati vísast til umfjöllunar um markmið 1.4 hér að framan, eftir því sem við getur átt. Áætlun um uppbyggingu flutningskerfis raforku kemur fram í kerfisáætlun í samræmi við ákvæði raforkulaga og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Ljóst er að örugg afhending raforku er nauðsynlegur þáttur í að undirbyggja samkeppnishæfni einstakra byggðarlaga og landsins alls. Fara þarf saman áhersla á að tryggja þá innviði sem nauðsynlegir eru fyrir örugga raforkuafhendingu um leið og ávallt verði miðað að því að orkuflutningsmannvirki falli sem best að landslagi og annarri landnotkun.

### **Um markmið 2.6 Sjálfbærar samgöngur.**

Í tillögu að landsskipulagsstefnu 2015–2026 er sett fram samþætt stefna um samgöngur innan skilgreindra þjónustu- og vinnusóknarsvæða með það að markmiði að styrkja byggð (sjá umfjöllun um markmið 3.5 Sjálfbærar samgöngur). Auk þess er lagt til að skipulagsgerð verði nýtt til að skilgreina ferðaleiðir, það er leiðir ferðamanna gangandi, ríðandi og hjólandi. Kortagrunnur um vegi er sérstakt verkefni þar sem skráðir eru samþykktir vegir og vegslóðar utan flokkunarkerfis þjóðvega. Um hann sjá umfjöllun um markmið 1.3 að framan.

### **Um markmið 2.7 Trygg fjarskipti í sátt við umhverfið.**

Í landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á að skipulagsáætlanir gefi kost á uppbyggingu traustra fjarskipta, en jafnframt að við staðarval og útfærslu fjarskiptamannvirkJa sé sérstaklega gætt að því að þau valdi sem minnstu raski og hafi sem minnst sjónræn áhrif.

### Um markmið 2.8 Skipulag með tilliti til náttúruvár og loftslagsbreytinga.

Hér er um að ræða almennar varúðarreglur um að tekið sé tillit til þekkrar náttúruvár við ákvarðanir um mannvirkjagerð. Mikilvægt er að tekið sé mið af þekkingu um náttúruvá við ákvarðanir um mannvirkjagerð, til að koma í veg fyrir slys á fólki og tjón á mannvirkjum. Sérstaklega verði hugað að nýjum áskorunum sem tengjast gróðureldum, svo sem flóttaleiðum og brunavörnum á frístundasvæðum. Þá verði tekið tillit til áhrifa loftslagsbreytinga, svo sem á rennsli og farvegi jökuláa, flóðahættu og sandfök.

## BÚSETUMYNSTUR OG DREIFING BYGGÐAR

### Inngangur.

*Áherslur umhverfis- og auðlindaráðherra í upphafi landsskipulagsvinnunnar.*

Við upphaf landsskipulagsvinnunnar setti umhverfis- og auðlindaráðherra fram eftirfarandi áherslur varðandi mótun stefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar:

*Eitt af stærstu viðfangsefnum skipulags landnotkunar er ákvörðun um þróun þéttbýlis og fyrirkomulag byggðar. Byggðamynstur og dreifing byggðar mótar ramma um daglegt líf fólks og getur haft veigamikil áhrif á sjálfbærni þegar til langs tíma er litið. Í tillögu að landsskipulagsstefnu verði sett fram almenn stefna til leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga um þá þætti byggðamynsturs, svo sem þéttleika byggðar, dreifingu búsetu, tegund landnotkunar, samgöngur, skipulag verslunar- og þjónustu og önnur atriði sem stuðla geta að aukinni sjálfbærni byggðar, þ.e. samþættingu umhverfis og félagslegra og efnahagslegra þátta í hinu byggða umhverfi.*

Stefna um búsetumynstur og dreifingu byggðar tekur til hins byggða umhverfis, einkum þéttbýlis, og samspili þess við nærliggjandi vinnusóknar- og þjónustusvæði. Um er að ræða stefnu sem annars vegar fjallar um búsetumynstur í landinu í heild og hins vegar um innri gerð þéttbýlis og gæði hins byggða umhverfis.

### Um markmið 3.1 Heildstætt búsetumynstur og jafnvægi í byggðapróun.

Í janúar 2014 voru Íslendingar tæplega 326 þúsund. Meginþorri landsmanna býr í þéttbýli, en um 84% búa í þéttbýli með 2.000 íbúum eða fleiri.<sup>9</sup> Íbúafjölgun síðustu áratugi hefur verið mest á Suðvesturhorninu. Þannig jókst hlutdeild höfuðborgarsvæðisins í heildarfjölda landsmanna úr 57% í 64% á tímabilinu 1990–2013, en hlutdeild allra sveitarfélaga á Suðvesturhorninu<sup>10</sup> úr 69% í 77%, sem er fjölgun sem nemur um 75 þúsund manns. Á sama tímabili fækkaði íbúum utan Suðvesturhornsins um tæplega 5 þúsund, þótt íbúafjöldi flestra stærri þéttbýlisstaða utan Suðvesturhornsins hafi haldist stöðugur.

Spár um mannfjöldapróun, aldurssamsetningu og fleiri lýðfræðilega þætti eru mikilvægar forsendur fyrir skipulagsgerð. Samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofu Íslands verða landsmenn á árinu 2026 (sem er það tímabil sem landsskipulagsstefna tekur til) um 354–370 þúsund, þ.e. hefur fjölgað um 28–44 þúsund frá því sem nú er.<sup>11</sup> Samhliða fjölgar hlutfallslega í elstu aldurshópunum.

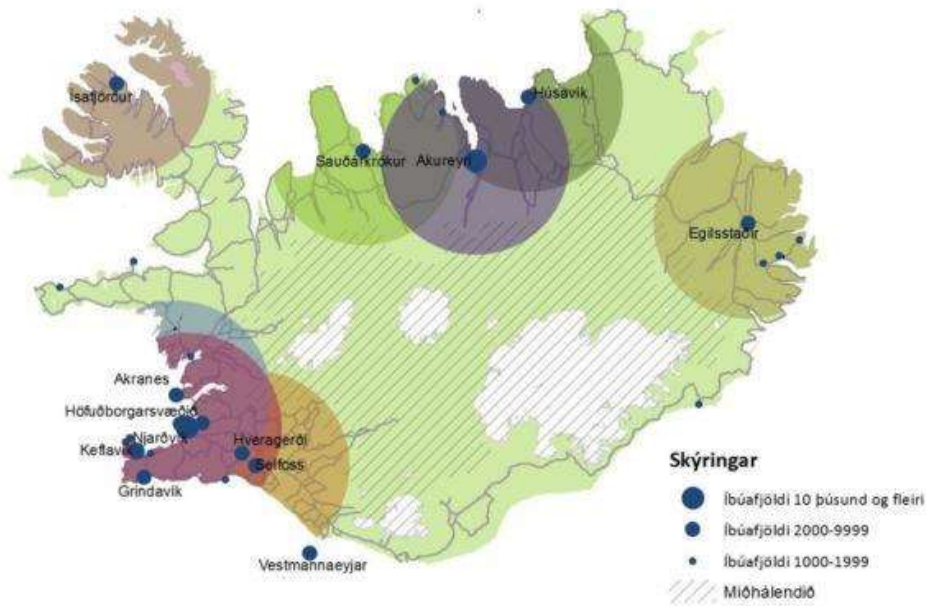
Mannfjöldaspár Hagstofunnar eru eingöngu settar fram fyrir landið í heild. Sveitarfélög setja fram svæðisbundnar íbúaspár í aðal- og svæðisskipulagi, en auk þess hefur byggðaaætlun á hverjum tíma sett fram stefnu stjórnvalda um svæðisbundna íbúapróun. Í *byggðaaætlun 2014–2017* er lögð áhersla á sjálfbæra þróun byggðarlaga um allt land og

<sup>9</sup> Tölur miðast við 1. janúar 2014 á vef Hagstofu Íslands.

<sup>10</sup> Miðað við suðvestursvæði samkvæmt landshlutaskiptingu sóknaráætlana.

<sup>11</sup> Hagstofa Íslands, 2013. Spá um mannfjölda eftir kyni og aldri 2013–2061.

að stöðva viðvarandi fólksfækkun í smærri byggðakjörnum og í sveitum landsins. Í byggðaáætlun er jafnframt stefnt að því að jafna tækifæri landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífskjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðarlaga um allt land. Íbúar landsins, óháð búsetu og efnahag, njóti sömu tækifæra hvað varðar aðgengi að opinberri grunnþjónustu sem kröfur eru gerðar um í nútímasamfélagi. *Samgönguáætlun 2011–2022* setur fram sambærilegar áherslur með stefnu um að atvinnu- og þjónustukjarnar landsins verði skilgreindir í sóknaráætlunum landshluta og landsskipulagsstefnu. *Stefna ríkis og sveitarfélaga um upplýsingasamfélagið 2013–2016* styður við þessi markmið með áherslu á rafræna stjórnsýslu.



Ákveðin skilgreining vinnusóknar- eða þjónustusvæða þéttbýlisstaða liggur ekki fyrir hér á landi. Almennt má gera ráð fyrir að 60 km (um 1 klst) sé við efri mörk fyrir þá sem sækja vinnu eða skóla daglega, en að fólk sé tilbúið að fara lengra fyrir þjónustu sem nýtt er sjaldnar, til dæmis einu sinni í viku eða sjaldnar. Á kortinu er sýndur 60 km radíus út frá þéttbýlisstöðum með 2.000 íbúa og fleiri til að gefa mynd af því hversu víðfeðm landsvæði liggja mögulega innan vinnusóknar- og þjónustusvæða stærri þéttbýlisstaða. Þessi einfaldaða kortlagning vinnusóknar- og þjónustusvæða horfir framhjá því að erfiðar samgöngur kunna sums staðar að torvelða vinnu- eða þjónustusókn innan viðkomandi svæða, sérstaklega að vetrarlagi.

Því fjölmennari sem þéttbýlisstaðir og byggð innan nánasta upplands þeirra er, þeim mun líklegri er að þeir geti staðið undir fjölbreyttri og öflugri starfsemi, hvort sem það er opinber þjónusta, menningarlíf, verslun og þjónusta, atvinnustarfsemi eða menntastofnanir og stutt þannig byggð í viðkomandi byggðarlagi.

Í landsskipulagsstefnu er lagt til að beina uppbyggingu þannig að hún sé líkleg til að styrkja samkeppnishæfni og þol byggðar og samfélags í landinu í heild og einstökum byggðarlögum. Í því felst að styrkja kerfi meginkjarna í hverjum landshluta ásamt höfuðborgarsvæðinu. Með því að hlúa að vexti og viðgangi meginkjarna er lagður sterkari grundvöllur fyrir fjölbreyttri þjónustu og atvinnulífi í hverju héraði, sem býður upp á þau lífsgæði sem nútímasamfélag gerir kröfur um.

Gert er ráð fyrir að áherslu landsskipulagsstefnu á meginkjarna og vinnusóknar- og þjónustusvæði verði fylgt eftir í aðalskipulagi sveitarfélaga, sóknaráætlunum landshluta og ef þurfa þykir svæðisskipulagi. Í hverjum landshluta verði kortlagt núverandi búsetumynstur og mörkuð stefna um þróun þess til framtíðar með það að leiðarljósi að styrkja samfélagið. Með þessum hætti er það í valdi heimamanna að ákvarða meginkjarna og starfhæf svæði út frá þeim með tilliti til vinnu- og þjónustusóknar. Slík stefnumótun fái stuðning frá samræmdri greiningu Skipulagsstofnunar, Bygðastofnunar og fleiri aðila á vinnusóknar- og þjónustusvæðum stærstu þéttbýlisstaða.

### Um markmið 3.2 Sjálfbært skipulag þéttbýlis.

Í landsskipulagsstefnu er sett fram almenn stefna til leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga um þætti sem geta stuðlað að aukinni sjálfbærni byggðar. Stefnt er að þéttingu byggðar með því m.a. að skilgreina vaxtarmörk þéttbýlisstaða og standa á þann hátt vörð um verðmæt náttúrusvæði og landbúnaðarland. Lögð er áhersla á að blanda atvinnustarfsemi og tengja hana íbúðarbyggð, stytta vegalengdir vegna daglegra athafna og lækka þannig kostnað samfélagsins vegna innviða, svo sem gatna og veitukerfa. Stefnunni er ætlað að hafa áhrif á sjálfbærni byggðar þegar til langs tíma er litið, svo sem með því að skapa skilyrði fyrir almenningssamgöngum og öðrum valkostum um ferðamáta.

Lögð er áhersla á að uppbygging íbúða- og atvinnuhúsnæðis taki mið af þörfum samfélagsins og lýðfræðilegum breytingum til framtíðar. Stuðlað verði að fjölbreyttum og sveigjanlegum húsnæðiskostum, svo sem hvað varðar húsagerðir og stærðir. Liður í þessari stefnumótun er bætt skráning og miðlun upplýsinga um húsnæðismál á landsvísu, til grundvallar ákvörðunum í skipulagsgerð.

Framfylgd stefnu um sjálfbært skipulag þéttbýlis er háð aðstæðum á hverjum stað, svo sem stærð þéttbýlis og umfangi uppbyggingar. Hin almenna áhersla er á að vexti byggðar verði beint í núverandi þéttbýli, ásamt eðlilegu svigrúmi til uppbyggingar nýrra íbúða í dreifbýli til að styðja nærsamfélag og landnýtingu á viðkomandi svæði. Í skipulagi jafnt minni sem stærri þéttbýlisstaða felst áskorunin einnig í að fella nýja byggð að því sem fyrir er og að staðsetning og fyrirkomulag nýrrar uppbyggingar og þjónustu styrki bæjarbrag og þá starfsemi og samfélag sem fyrir er. Uppbygging í ferðaþjónustu er skýrt dæmi í þessu samhengi en huga þarf að þoli íbúa gagnvart slíkri uppbyggingu og að viðhalda staðaranda.

### Um markmið 3.3 Gæði hins byggða umhverfis.

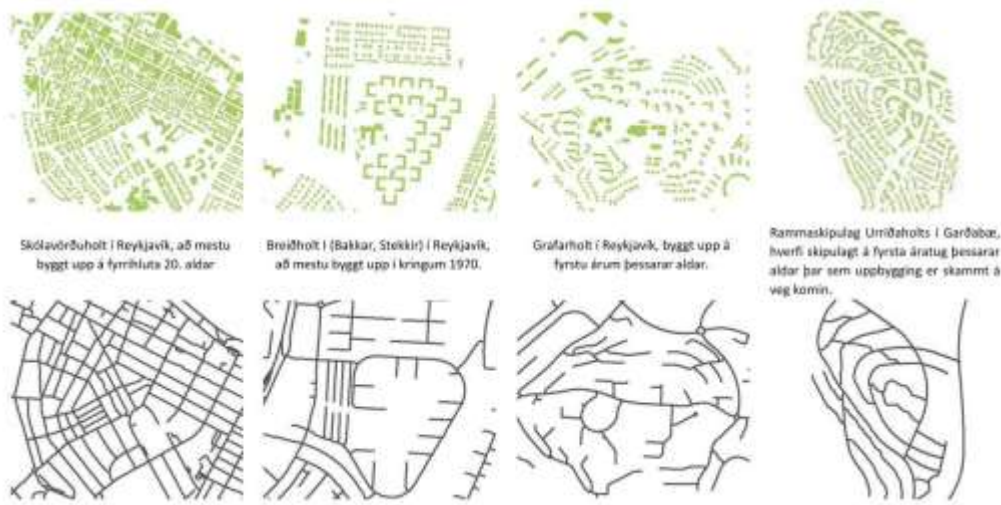
Í landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á gæði hins byggða umhverfis og dregin fram þættir sem almennt geta stuðlað að eftirsóknarverðu nærumhverfi.

#### *Bygðamynstur.*

Bygðamynstur tekur til ásýndar, yfirbragðs og fyrirkomulags byggðar og mótár daglegt umhverfi fólks. Bygðamynstur ræðst af þéttleika og blöndun byggðar og því hvernig gatnakerfi er útfært. Þótt heildstæð skipulagsstefna á landsvísu hafi ekki verið

sett fram hér á landi fyrr, víkja aðrar áætlanir stjórnvalda að þessu efni með einum eða öðrum hætti. Í stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun, *Velferð til framtíðar*, eru til dæmis sett fram markmið um að auka vitund almennings og hagsmunaaðila um vistvænt skipulag. Í Menningarstefnu í mannvirkjagerð er vakin athygli á atriðum sem gefa þarf gaum við útfærslu byggðar. Meðal annars um að huga að heildarmynd byggðar með tilliti til byggingararfs og menningarminja þegar byggt er í og við eldri byggð. Einnig að tryggja að sjónrænt yfirbragð manngerðs umhverfis rýri sem minnst hlut náttúrunnar, þegar unnið er að skipulagi í lítt snortinni náttúru og landslagi. Samkvæmt framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks skal húsnæði sem almenningur á aðgang að vera aðgengilegt öllum og sama á við opin svæði fyrir almenning, svo sem útivistarsvæði og almenningsgarða.

Útfærsla gatnakerfis og samgangna hefur mikil áhrif á byggðamynstur á hverjum stað og að sama skapi hafa þéttleiki og blöndun byggðar áhrif á ferðamáta, svo sem hvort hentugt er að hjóla og ganga á milli staða eða halda uppi öflugum almenningssamgöngum.



Þegar horft er yfir þróun byggðamynsturs þéttbýlisstaða hér á landi og erlendis, má með nokkurri einföldun segja að upp úr miðri síðustu öld hafi byggðin smám saman orðið bæði dreifðari og deilst meira niður í sérhæfð hverfi, þar sem mismunandi húsnæði og landnotkun voru aðgreind. Þetta eru einkenni skipulags þar sem rík áhersla er á einkabílinn. Á síðustu árum og áratugum má hins vegar greina afturhvarf til skipulags með áherslu á þéttari og blandaðri byggð. Ástæður þar að baki eru margar, en nefna má áherslu á vistvænni og fjölbreyttari ferðamáta, áherslu á að nýta land betur og draga úr samfélagskostnaði við innviði og áherslu á bæjahönnun og að skapa aðlaðandi og fjölbreytt bæjarrými.

#### *Heilnæmt umhverfi.*

Einnig er mikilvægt að skipulagsgerð sveitarfélaga stuðli að heilnæmu umhverfi með tilliti til vatnsgæða, loftgæða, hljóðvistar og annarra umhverfisgæða. Auka má gæði og heilnæmi hins byggða umhverfis til dæmis með skipulagðri skóg- og trjárækt. Í skipulagsáætlunum þarf að gera ráð fyrir landrými, aðstöðu og aðgerðum til að tryggja

vatnsból, fráveitu og aðra þætti sem varða heilnæmt umhverfi. Huga þarf að nýjum leiðum varðandi úrgangsméðhöndlun og nýtni við auðlindanotkun. Einnig getur verið tilefni til að skoða möguleika á svokölluðum sjálfbærum, eða blágrænum, ofanvatnslausnum, þ.e. að vatn sem fellur sem úrkoma eigi leið um gegndræpt yfirborð í jarðveg innan viðkomandi vatnasviðs, fremur en að því sé veitt burt af viðkomandi svæði um hefðbundnar fráveitulagnir.

### Um markmið 3.4 Samkeppnishæf samfélög og atvinnulíf.

Samkeppnishæfni fyrirtækja er mælikvarði á getu þeirra til að keppa á markaði. Samkeppnishæfni getur einnig átt við lönd og er þá horft m.a. til starfsumhverfis fyrirtækja og hversu vel umhverfið gerir þeim kleift að keppa á alþjóðamarkaði.

Öflug borgarsvæði hafa sífellt meira vægi sem drifkraftur nýsköpunar og nýrra tækifæra. Fyrir landið í heild og í alþjóðlegu samhengi gegnir höfuðborgarsvæðið veigamiklu hlutverki sem miðstöð stjórnslu, menntunar og menningar. Mikilvægt er að skoða samkeppnisstöðu höfuðborgarsvæðisins í þessu samhengi, svo sem hvort lífskjör og tækifæri séu sambærileg við það sem gerist á nálægum borgarsvæðum.

Við skipulagsgerð er í auknum mæli unnið með sams konar hugmyndir um samkeppnishæfni svæða. Þá er almennt horft til þess hvernig byggja má á sérkennum og staðaranda viðkomandi staðar og auka gæði hins byggða umhverfis með það að markmiði að bæta búsetuskilyrði og auka lífsgæði. Með því megi laða að fólk og fyrirtæki sem styrkja það samfélag sem fyrir er og er líklegt til að stuðla að áframhaldandi velmegun. Aðalskipulag er kjörinn vettvangur fyrir sveitarstjórnir til að setja fram slíka stefnu.

Örugg afhending raforku er nauðsynlegur þáttur til að undirbyggja samkeppnishæfni einstakra byggðarlaga og landsins alls. Í skipulagsáætlunum þarf að fara saman áhersla að tryggja þá innviði sem þarf fyrir örugga raforkuafhendingu um leið og gætt er að því að flutningsmannvirki falli sem best að landslagi og annarri landnotkun.

### Um markmið 3.5 Sjálfbærar samgöngur.

#### *Sjálfbærar samgöngur.*

Í *samgönguáætlun 2011–2022* er sett fram stefna um að skilgreindir verði atvinnu- og þjónustukjarnar landsins í sóknaráætlunum landshluta og landsskipulagsstefnu. Auk þess er þar og í fleiri áætlunum stjórnvalda lögð áhersla á almenningsamgöngur, göngu og hjólréiðar til að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og samgöngukostnaði.

Í landsskipulagsstefnu er sett fram stefna um greiðar og öruggar samgöngur innan og milli skilgreindra vinnusóknar- og þjónustusvæða með það að markmiði að styrkja byggð. Jafnframt verði hugað að útfærslu gatnakerfis og samgangna í þéttbýli til að skapa ákjósanlegt byggðamynstur með það leiðarljósi að skapa göngu- og hjólavænt umhverfi og forsendur fyrir almenningsamgöngur með samþættu samgöngu- og byggðaskipulagi.

Í umfjöllun um markmið 3.1 að framan er vikið að fyrirhugaðri greiningar- og stefnumótunarvinnu um meginkjarna og vinnusóknar- og þjónustusvæði. Sú greining getur leitt í ljós hvar mikilvægt er að bæta samgöngur til að styrkja einstök vinnusóknar- og þjónustusvæði og/eða til að efla tengsl milli landshluta.

Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga er sett fram stefna um fyrirkomulag byggðar sem mótar ferðavenjur og valkosti um ferðamáta. Þéttleiki byggðar, blöndun landnotkunar, byggðamynstur og fyrirkomulag nærþjónustu eru þættir sem hafa áhrif á ferðavenjur íbúa.

Innanlandsflug gegnir mikilvægu hlutverki í samgöngum milli landshluta. Stýrihópur um sameiginlega athugun ríkis, Reykjavíkurborgar og Icelandair Group á flugvallar-

kostum á höfuðborgarsvæðinu var settur á laggirnar 23. október 2013 og skilaði hann skýrslu um athugunina í júní 2015. Niðurstaða stýrihópsins var sú að Hvassahraun sem flugvallarkostur hefði mesta þróunarmöguleika til framtíðar, borið saman við aðra flugvallarkosti sem skoðaðir voru, þó að ýmis atriði þyrfti að skoða nánar. Lagði starfs-  
hópurinn því til að flugvallarskilyrði í Hvassahrauni yrðu fullkönnuð. Þar til samkomulag ríkis og Reykjavíkurborgar liggur fyrir um annað miðast landsskipulagsstefna við núverandi staðsetningu Reykjavíkflugvallar.

Í tillögu að svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2040 er stefnt að heildstæðri tengingu sveitarfélaganna með almenningssamgöngu- og þróunarási og sett fram stefna um nýtt almenningssamgöngukerfi.

#### *Ágreiningsmál um innviði.*

Í skipulagsgerð felst að greina og vega og meta ólíka hagsmuni tengda þróun byggðar og landnotkun. Í sumum tilvikum tekst ekki að ná sátt um niðurstöðu. Nokkur dæmi eru um að fresta hafi þurft staðfestingu aðalskipulags á svæðum þar sem ágreiningur er á milli viðkomandi sveitarfélags og stjórnvalda á landsvísu um skipulag mikilvægra innviða. Það á til dæmis við ákveðna kafla á hringveginum og sama hefur komið upp varðandi legu og útfærslu mannvirkja í meginflutningskerfi raforku, auk Reykjavíkflugvallar. Engin formleg málsmeðferð er skilgreind í lögum til að taka á slíkum ágreiningi, en mikilvægt er að farvegur sé til staðar til að greina og vinna úr ágreiningi sem varðar skipulagsákvæðanir um megininnviði. Því er lagt til í landsskipulagsstefnu að umhverfis- og auðlindaráðherra geti að beiðni viðkomandi sveitarfélags og í samvinnu við hlutaðeigandi ráðherra haft forgöngu um stofnun samráðshóps til að leita sátta um lausn, í þeim tilvikum þegar staðfestingu aðalskipulags hefur verið frestað vegna ágreinings um uppbyggingu og legu samgöngu- eða veitumannvirkja.

#### **Um markmið 3.6 Trygg fjarskipti í sátt við umhverfið.**

Góðir innviðir fjarskipta eru mikilvæg forsenda lífsgæða íbúa og þróunar atvinnulífs. Fjarskipti gegna veigamiklu hlutverki í opinberri þjónustu, verslun og viðskiptum. Aðgengi íbúa að upplýsingum og rafræn samskipti eru jafnframt snar þáttur í menntun og grundvöllur fjarnáms. Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga er mörkuð stefna um staðsetningu og eftir atvikum útlit fjarskiptamannvirkja. Í landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á að skipulagsáætlanir gefi kost á uppbyggingu traustra fjarskipta, en jafnframt að við staðarval og útfærslu fjarskiptamannvirkja sé sérstaklega gætt að því að þau valdi sem minnstu raski og hafi sem minnst sjónræn áhrif. Mikilvægt er að fyrir liggja á hverjum tíma upplýsingar um stöðu fjarskiptamála fyrir skipulagsgerð en Póst- og fjarskipta-  
stofnun hefur forgöngu um gerð mælikvarða um það efni.

#### **Um markmið 3.7 Náttúruvá og loftslagsbreytingar.**

Hér er um að ræða almennar varúðarreglur um að tekið sé tillit til þekktrar náttúruvá við ákvarðanir um mannvirkjagerð. Mikilvægt er að tekið sé mið af þekkingu um náttúruvá við ákvarðanir um mannvirkjagerð, til að koma í veg fyrir slys á fólki og tjón á mannvirkjum. Jafnframt að við skipulagsgerð sveitarfélaga verði tekið mið af þeim áskorunum sem við blasa með tilliti til loftslagsbreytinga. Í því felst að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá byggð, landnotkun og samgöngum og bregðast við umhverfisbreytingum vegna loftslagsbreytinga, eins og hækkandi sjávarborði. Skipulag byggðar og landnotkunar byggist á bestu fáanlegu upplýsingum frá Veðurstofu Íslands um náttúruvá og breytingar á náttúru landsins vegna loftslagsbreytinga.

## SKIPULAG HAF- OG STRANDSVÆÐA

**Inngangur.**

*Áherslur umhverfis- og auðlindaráðherra í upphafi landsskipulagsvinnunnar.*

Umhverfis- og auðlindaráðherra setti fram eftirfarandi áherslur um skipulag haf- og strandsvæða þegar hann fól Skipulagsstofnun í október 2013 að hefja vinnu við gerð landsskipulagsstefnu:

*Hafsvæðin við Ísland búa yfir mikilvægum auðlindum sem viðhalda þarf á grundvelli heilbrigðis, líffræðilegs fjölbreytileika og sjálfbærni hafsins. Vaxandi eftirspurn er eftir fjölbreyttari nýtingu á haf- og strandsvæðum þar sem ólíkir hagsmunir geta stangast á. Þetta á m.a. við á strandsvæðum þar sem hentug skilyrði eru fyrir atvinnustarfsemi eins og fiskeldi. Landsskipulagsstefna skal setja fram heildstæða sýn um skipulagsmál hafsins og um það á hvaða svæðum brýnt er að vinna nánari skipulagsáætlanir um skipulag haf- og strandsvæða.*

*Innleiðing skipulagsgerðar á haf- og strandsvæðum.*

Skipulag á haf- og strandsvæðum er nýtt viðfangsefni hér á landi en skort hefur heildstæða yfirsýn yfir starfsemi á haf- og strandsvæðum við landið og því verið kallað eftir heildstæðu skipulagi fyrir þau. Innleiðing skipulags haf- og strandsvæða hér við land helst í hendur við sams konar þróun í löndunum í kringum okkur, en bæði vestan hafs og austan hafa ríki verið að innleiða slíka skipulagsgerð á síðustu árum til að stuðla að sjálfbærri nýtingu og takast á við hagsmunaárekstra um nýtingu einstakra haf- og strandsvæða.

Umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði árið 2014 starfshóp til að vinna að gerð lagafrumvarps um skipulag hafs og stranda þar sem mótuð verði umgjörð um stjórnslu skipulags haf- og strandsvæða, helstu stjórnþæki við skipulagsgerðina og landfræðilega afmörkun þeirra. Stefnt er að því að starfshópurinn ljúki störfum 2015. Sú stefna um skipulag haf- og strandsvæða sem sett er fram í landsskipulagsstefnu nú tekur mið af því að lagaumgjörð skipulagsmála á haf- og strandsvæðum er enn í mótun.

Skipulagsgerð á haf- og strandsvæðum er almennt ætlað að stuðla að vernd og viðhaldi vistkerfa, draga úr árekstrum ólíkrar starfsemi og stuðla að betri og upplýstari ákvarðanatöku. Ýmiss konar starfsemi fer fram á haf- og strandsvæðunum við Ísland og fyrirséð að aukin sókn verði í auðlindir þeirra. Samþætting verndar- og nýtingarsjónarmiða er því mikilvæg til þess að stuðla að viðhaldi og verndun umhverfis og eflingu atvinnulífs. Skipulag haf- og strandsvæða gegnir mikilvægu hlutverki sem grundvöllur fyrir efnahagslegri uppbyggingu með því að móta framtíðarsýn um sjálfbæra nýtingu svæða og áætla staðsetningu fyrir ákveðna starfsemi.

**Um markmið 4.1 Sjálfbær nýting auðlinda.**

Almenn stefna íslenskra stjórnvalda um málefni hafsins er sett fram í *Hafinu – stefnu íslenskra stjórnvalda*. Markmið hennar er að viðhalda heilbrigði, líffræðilegri fjölbreytni og framleiðslugetu hafsins svo nýta megi lifandi auðlindir þess um alla framtíð. Stefna landsskipulagsstefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum grundvallast m.a. á þessum markmiðum.

Nýting lifandi auðlinda sjávar hafa lengi verið kjölfesta í íslensku atvinnulífi. Viðhald þeirra er mikilvægt fyrir íslenskt atvinnulíf til framtíðar. Við innleiðingu skipulagsgerðar á haf- og strandsvæðum er almennt gengið út frá svokallaðri vistkerfisnálgun til að stuðla að viðhaldi og eflingu vistkerfa. Vistkerfisnálgun felur í sér að ákvarðanir um nýtingu auðlinda byggjast á bestu vísindalegu þekkingu um vistkerfið og að haft sé virkt eftirlit



með ástandi þess og samræmd heildarstjórnun höfð á athöfnum manna. Slík stefna tekur einnig til hafsbotnsins. Krafa um mat á burðarþoli fjarða eða afmarkaðra strandsvæða til að taka við lífrænu álagi án þess að það hafi óæskileg áhrif á lífríkið er dæmi um stjórnun nýtingar á haf- og strandsvæðum sem byggist á vistkerfisnálgun. Með breytingum á lögum um fiskeldi, nr. 71/2008, sem gerðar voru árið 2014 er gerð krafa um að slíkt burðarþolsmat verði framvegis lagt til grundvallar leyfisveitingum til sjókvíaeldis.

Hnignun búsvæða er talin helsta ógnin við fjölbreytni lífríkis í hafinu við Ísland en ýmiss konar álag getur raskað búsvæðum sjávar, til dæmis veiðar og efnistaka, en einnig mengun eða breytingar í umhverfi vegna loftslagsbreytinga. Þannig getur mengun frá fiskeldi í sjó haft áhrif á ástand strandsjávar og nýtingu auðlinda hans og notagildi til útivistar og ferðamennsku. Þá þarf að huga að áhrifum fráveitu frá landi á vistfræði strandsvæða. Einnig hefur veðurfar og breytileiki þess haft mikil áhrif á ástand sjávar og lífsskilyrði í sjónum við Ísland.

Ýmsum aðgerðum hefur verið beitt til þess að vernda fiskistofna og viðkvæm búsvæði eða takmarka nýtingu þeirra. Má þar nefna lokun svæða á grundvelli laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997, og auglýsingar um bann við eldi í sjókvím, nr. 460/2004.

Umfang og fjölbreytni atvinnustarfsemi á haf- og strandsvæðum Íslands hefur aukist á síðustu árum. Fyrir utan hefðbundna starfsemi og nýtingu, eins og fiskveiðar, flutninga, efnistöku, siglingar, frárennsli og sæstrengi, hefur ýmis önnur starfsemi rutt sér til rúms eins og fiskeldi, skelrækt, ferðatengd starfsemi og rannsóknir á orkuvinnslu. Takmörkuð yfirsýn er yfir starfsemi sem nú fer fram á haf- og strandsvæðum við landið og umfang hennar, en frumgreining á nýtingu og vernd á haf- og strandsvæðum við landið var unnin á Skipulagsstofnun árið 2012.<sup>12</sup> Heildstæð öflun upplýsinga um sjótengda starfsemi og svæði sem hafa verið vernduð eða nýting þeirra á einhvern hátt takmörkuð er ein af undirstöðum skipulagsgerðar á haf- og strandsvæðum og mun styðja við sjálfbæra nýtingu auðlinda þeirra. Þá er nauðsynlegt að farið verði í frekari stefnumótun um skipulagsmál haf- og strandsvæða þar sem fjallað verði heildstætt um nýtingu og vernd þeirra, svo sem veiðar, sjávareldi, orkuvinnslu, sjóvarnir, efnistöku og vernd viðkvæmra svæða. Umgjörð slíkrar stefnumótunar verður ákveðin í löggjöf um skipulagsmál haf- og strandsvæða sem nú er í vinnslu.

#### **Um markmið 4.2 Skýr og skilvirk stjórnsýsla skipulagsmála.**

Í úttekt nefndar á vegum sjávarútvegsráðuneytisins sem gerð var árið 2011 kemur fram að mörg ráðuneyti og stofnanir fara með ábyrgð á strandsvæðum Íslands og að samráð skortir á milli þeirra en ekkert eitt ráðuneyti fer með yfirstjórn málaflokksins. Nefndin taldi að þörf væri fyrir verkfæri sem veitti heildarsýn yfir starfsemi og vernd á haf- og strandsvæðum og var landsskipulagsstefna talin geta gegnt því hlutverki og verið vettvangur fyrir stefnumótun stjórnvalda um málaflokkinn.<sup>13</sup> Ljóst er að jafnframt er þörf á nákvæmari skipulagsgerð á afmörkuðum svæðum þar sem nýting er fjölbreytt og hagsmunir geta stangast á. Vestfirðingar hafa sýnt frumkvæði í að hefja slíka skipulagsvinnu og er lokið tilraunaverkefni sem fólst í gerð nýtingaráætlunar fyrir Arnarfjörð.

Móta þarf stjórnsýslulega umgjörð skipulagsmála á haf- og strandsvæðum þar sem skýrt er hver fer með stjórn skipulagsmála, hver sinnir skipulagsgerð, hverjir eigi aðkomu

<sup>12</sup> Skipulagsstofnun, 2012. Greinargerð um stöðu haf- og strandsvæðaskipulags.

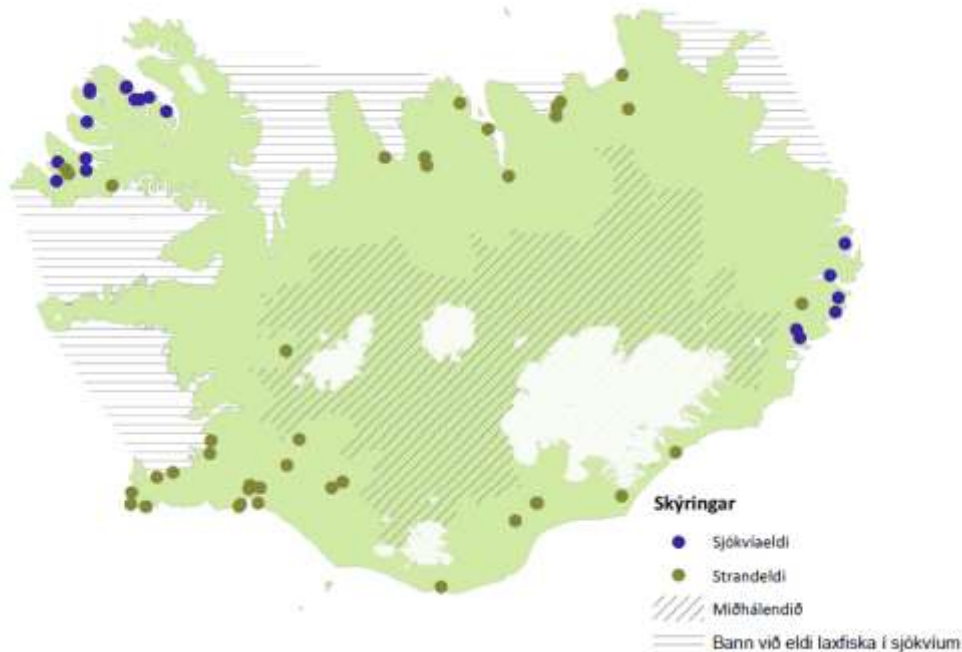
<sup>13</sup> Skýrsla nefndar um úttekt á gildandi lögum og reglum um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni, 2011.

að skipulagsgerð og hvernig stefnumótun um nýtingu svæðanna verður háttáð. Eins og fram hefur komið er í vinnslu frumvarp til laga um skipulagsmál haf- og strandsvæða sem ætlað er að skilgreina stjórnýslu málaflokksins. Ráðgert er að frumvarpið verði lagt fram á 145. löggjafarþingi.

Starfsemi og framkvæmdir sem fram fara á hafsvæðum Íslands geta haft áhrif út fyrir efnahagslögsögu landsins. Dæmi um slíkt er möguleg vinnsla olíu og gass á Drekasvæðinu. Samkvæmt lögum um umhverfismat áætlaða og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda ber að kynna því ríki sem líklegt er að verði fyrir umhverfisáhrifum viðkomandi tillögu að áætlun eða framkvæmd áður en hún er endanlega samþykkt.

Ein af forsendum skilvirkrar stjórnýslu er að hægt sé að styðjast við áreiðanlegar grunnupplýsingar. Fyrir skipulagsgerð á haf- og strandsvæðum er m.a. mikilvægt að hafa traustar landupplýsingar um strandlínu landsins, en á það hefur skort. Óvissa um legu strandlínunnar hefur valdið vandamálum við gerð skipulagsuppdráttanna og er sér í lagi bagaleg þar sem leggja þarf mat á hækkun sjávarborðs og hættu á ágangi sjávar. Það er því mikilvægt að strandlínan verði skilgreind, að minnsta kosti við þéttbýli og önnur byggð svæði þar sem hættu stafar af hækkun sjávarborðs og sjávarflóðum. Landmælingar Íslands hafa það verkefni samkvæmt lögum um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 103/2006, að útbúa og miðla ákveðnum landupplýsingagögnum, þar á meðal hæðarlínugögnum, og því er í landsskipulagsstefnu gert ráð fyrir að sú stofnun leiði verkefni um skilgreiningu strandlínu. Samkvæmt lögum um sjóvarnir sér Vegagerðin um mat á nauðsynlegum framkvæmdum með hliðsjón af hættu á sjávarflóðum.

Hafnasamband Íslands og forsvarsaðilar hafnasamlaga þar sem eru stórar iðnaðarhafnir utan þéttbýlis hafa vakið athygli á að þörf sé á að endurskoða landnotkunarflokka skipulagsreglugerðar með tilliti til stórra iðnaðarhafna utan þéttbýlis, þar sem skipulagsmál slíkra svæða séu um margt ólík því sem almennt á við um framkvæmd skipulagsmála. Til að bregðast við því er í landsskipulagsstefnu gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun leiði verkefni í samstarfi við hafnasambandið og Samband íslenskra sveitarfélaga þar sem þetta efni verði tekið til skoðunar.



### Um markmið 4.3 Svæðisbundin skipulagsgerð.

Samkvæmt skipulagslögum, nr. 123/2010, getur landsskipulagsstefna tekið til landsins alls og efnahagslögsögunnar og því fyrirséð að almenn stefna um skipulag á haf- og strandsvæðum Íslands geti verið sett fram þar. Jafnframt er talin þörf á að vinna nánari svæðisbundnar skipulagsáætlanir fyrir afmörkuð haf- og strandsvæði, sérstaklega á strandsvæðunum næst landi. Þó liggur fyrir að slík skipulagsgerð er mismikið aðkallandi eftir landshlutum, þar sem bæði landfræðilegar aðstæður eru ólíkar og ólík starfsemi fer fram. Sjókvíaeldi hefur til dæmis aðallega byggst upp og verið áformað á Vestfjörðum og Austfjörðum þar sem aðstæður eru ákjósanlegar, en auk þess ræðst staðsetning sjókvíaeldis af því að bann er við eldi laxfiska á tilteknum strandsvæðum umhverfis landið. Rými fyrir sjókvíaeldi er því takmarkað en jafnframt hefur fiskeldi verið í miklum vexti síðustu ár. Því er fyrirsjáanlega brýnt að vinna svæðisbundnar skipulagsáætlanir á strandsvæðum við Vestfirði og Austfirði þar sem taka þarf á hugsanlegum hagsmunaráreksstrum sjókvíaeldis við aðra nýtingu og verndarsjónarmið.

Ýmis önnur starfsemi en fiskeldi er við strendur landsins eins og fram hefur komið og skoða þarf forgangsröðun verkefna við svæðisbundna skipulagsgerð á strandsvæðum með hliðsjón af henni. Hefjast þarf handa við skipulagsgerð fyrst á þeim svæðum þar sem þörf fyrir yfirsýn og samræmingu nýtingar og verndar er mest aðkallandi, svo sem tengt fiskeldi, efnistöku, frístundiðju, samgönguleiðum og verndarsjónarmiðum. Í svæðisbundinni skipulagsgerð þarf að gera grein fyrir núverandi nýtingu og fyrirliggjandi ákvörðunum um nýtingu og setja fram stefnu um sjálfbæra nýtingu og staðbundin skipulagsákvæði, eftir því sem við á um framtíðarnýtingu og verndun. Í svæðisbundinni skipulagsgerð verði þannig tekið saman landfræðilegt yfirlit og mörkuð stefna um svæðisnýtingu til fiskeldis, orkuvinnslu, frístunda og ferðapjónustu, efnistöku, samgangna, veitna og verndar náttúru- og menningargæða.

**Fylgiskjal I.****Skipulagsmál á Íslandi 2014 – Lykilmælikvarðar og fyrirliggjandi áætlanir.**  
(Skipulagsstofnun, ágúst 2014.)

[http://www.althingi.is/altext/144/s/fylgiskjol/r0001-f\\_I.pdf](http://www.althingi.is/altext/144/s/fylgiskjol/r0001-f_I.pdf)

**Fylgiskjal II.****Umhverfismat tillögu að landsskipulagsstefnu 2015–2026.**  
(Skipulagsstofnun, mars 2015.)

[http://www.althingi.is/altext/144/s/fylgiskjol/r0002-f\\_II.pdf](http://www.althingi.is/altext/144/s/fylgiskjol/r0002-f_II.pdf)

**Fylgiskjal III.****Umsögn Skipulagsstofnunar um framkomnar athugasemdir við auglýsta tillögu.**  
(Skipulagsstofnun, mars 2015.)

[http://www.althingi.is/altext/144/s/fylgiskjol/r0003-f\\_III.pdf](http://www.althingi.is/altext/144/s/fylgiskjol/r0003-f_III.pdf)

**Fylgiskjal IV.**

*Umhverfis- og auðlindaráðuneyti:*

**Mat á áhrifum tillögunnar á fjárhag sveitarfélaga  
skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.**

Metin hafa verið vænt kostnaðaráhrif tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu á fjárhag sveitarfélaga. Tillagan er unnin á grundvelli III. kafla skipulagslaga, nr. 123/2010, um landsskipulag. Stefnan er samræmd stefna ríkisins um skipulagsmál til tólf ára og tekur til árána 2015–2026. Samkvæmt tillögunni skulu stjórnvöld vinna að skipulagsmálum í samræmi við landskipulagsstefnu sem felur í sér: a) stefnu um skipulag miðhálandis Íslands, b) stefnu um skipulag í dreifbýli, c) stefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar og d) stefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum.

Í kafla um framfylgd landsskipulagsstefnu er m.a. fjallað um að hún geti sagt fyrir um tiltekna landnotkun og verið leiðarljós fyrir sveitarfélög þegar þau vinna að stefnumörkun og sett fram viðmið í þeim efnum, t.d. hvaða sjónarmið þurfi að liggja fyrir þegar tekin er ákvörðun um tiltekna landnotkun í skipulagi. Stefnan skal eftir því sem við á, hafa hliðsjón af svæðis- og aðalskipulagi sveitarfélaga en landsskipulagsstefnu er fyrst og fremst framfylgt í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Í tillögu að landsskipulagsstefnu er við hvert markmið stefnunnar sett fram hvernig gert er ráð fyrir að markmiðinu sé framfylgt í skipulagsgerð sveitarfélaga. Þar eru sett fram sjónarmið og áherslur í skipulagsmálum til útfærslu í skipulagsáætlunum sveitarfélaga.

Segja má að landsskipulagsstefnan geri meiri kröfur til sveitarfélaga hvað skipulagsgerð varðar og að þeim sé falið margbrotnara hlutverk en þau hafa haft til þessa.

Helmingur af kostnaði sveitarfélaga við gerð svæðisskipulags greiðist af Skipulagssjóði og einnig geta sveitarfélög fengið helming kostnaðar við gerð og endurskoðun aðal- skipulags greiddan úr sjóðnum og í sérstökum tilvikum hærri kostnaðarhlutdeild. Tiltekin sveitarfélög fá þó ekki framlög úr sjóðnum samkvæmt framangreindu en fá helming innheimtra skipulagsgjalda í viðkomandi sveitarfélagi yfirferðan árlega úr sjóðnum. Samkvæmt þessu greiðist hluti kostnaðaraukningar sveitarfélaga vegna landsskipulagsstefnu úr Skipulagssjóði.

Í tengslum við stefnu um skipulag miðhálandis Íslands má gera ráð fyrir kostnaði tiltekinna sveitarfélaga hvað varðar mat á uppbyggingu ferðaþjónustumannvirkja í tengslum við upplýsingagjöf og þátttöku í fundum. Þá má gera ráð fyrir áhrifum á kostnað tiltekinna sveitarfélaga vegna skipulags samgangna á miðhálandinu í tengslum við auknar kröfur við skipulagsgerð.

Hvað varðar stefnu um skipulag í dreifbýli er gert ráð fyrir að flokkun landbúnaðarlands, landslagsgreining og vistgerðaflokkun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland sem getur kallað á aukinn kostnað sveitarfélaga við skipulagsgerð, t.d. í formi kaupa á sérfræðiþjónustu. Gerðar verða leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands sem nýtist sveitarfélögum við skipulagsgerð. Einnig má gera ráð fyrir kostnaðaráhrifum tengdum skilgreiningu á ferðamannaleiðum en sveitarfélög nýta samkvæmt landsskipulagsstefnunni skipulagsgerð til að skilgreina meginleiðir ferðamanna. Þá má gera ráð fyrir einhverjum kostnaðaráhrifum í tengslum við að í skipulagsgerð sé tekið tillit til á hættu sem fylgir gróðureldum og hugað að flóttaleiðum og brunavörnum í frístundabyggð og á skógræktarsvæðum.

Stefna um búsetumynstur og dreifingu byggðar kveður m.a. á um að unnin verði af hálfu Skipulagsstofnunar samræmd greining á vinnusóknar- og þjónustusvæðum stærstu þéttbýlisstaða og kortlagning virkra borgarsvæða. Gera má ráð fyrir einhverjum áhrifum á kostnað tiltekinna sveitarfélaga og landshlutasamtaka sveitarfélaga hvað þessa vinnu varðar í formi fundarsetu, upplýsingagjafar og greiningarvinnu.

Gróflega má áætla að árlegur kostnaðarauki sveitarfélaga vegna þingsályktunar um landsskipulagsstefnu geti legið á bilinu 5–10 millj. kr. Ekki er hægt að segja til með nákvæmum hætti um hver áhrifin geta orðið en ljóst er að sveitarfélögin geti sjálf að nokkru leyti haft stjórn á kostnaðinum þar sem í landsskipulagsstefnunni er í mörgum tilvikum um að ræða almenn leiðarljós við skipulagsgerð sveitarfélaga fremur en bein tilmæli um að gera breytingar frá núverandi fyrirkomulagi við gerð skipulagsáætlana.

Niðurstaða kostnaðarumsagnar þessarar hefur verið borin undir Samband íslenskra sveitarfélaga, sem gerir ekki athugasemd við hana.