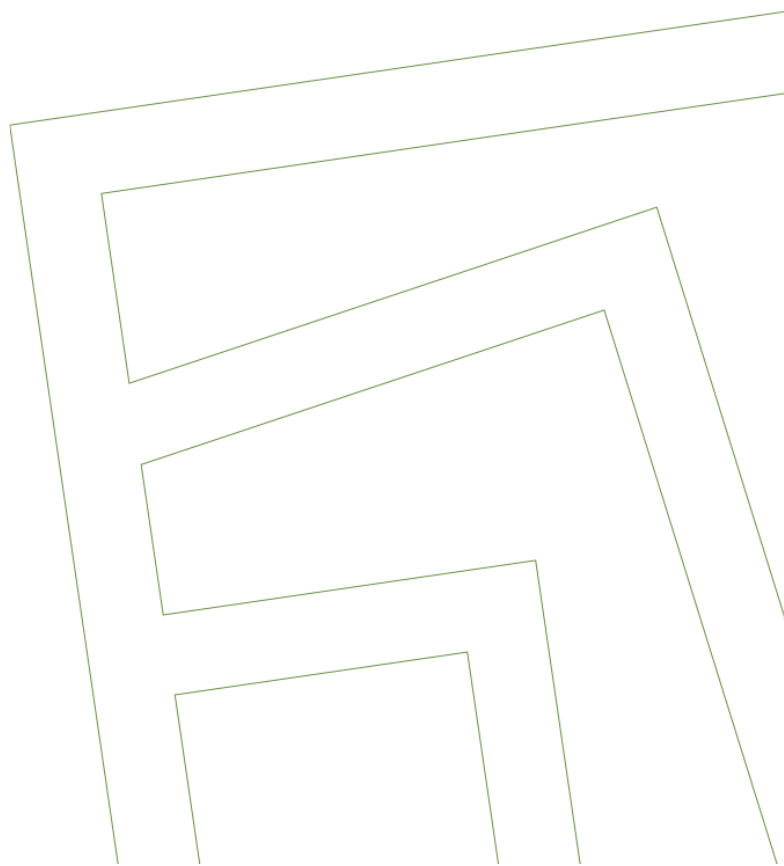


# Landsskipulagsstefna 2015-2026

Tillaga til umhverfis- og auðlindaráðherra

Mars 2015



# Tillaga

## um landsskipulagsstefnu 2015-2026

(Tillaga Skipulagsstofnunar til umhverfis- og auðlindaráðherra 12.3.2015)

Á árunum 2015–2026 skulu stjórnvöld vinna að skipulagsmálum í samræmi við landsskipulagsstefnu þessa sem felur í sér:

- Stefnu um skipulag á miðhálandi Íslands.
- Stefnu um skipulag í dreifbýli.
- Stefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar.
- Stefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum.

Í landsskipulagsstefnu er eftirfarandi lagt til grundvallar auk markmiða skipulagslaga:

- 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.

### 1. SKIPULAG Á MIÐHÁLENDI ÍSLANDS

Staðinn verði vörður um náttúru og landslag miðhálandisins vegna náttúruverndargildis og mikilvægis fyrir útivist. Uppbygging innviða á miðhálandinu taki mið af sérstöðu þess.

#### 1.1 Víðerni og náttúrugæði

Viðhaldið verði sérkennum og náttúrugæðum miðhálandisins með áherslu á verndun víðerna hálandisins, landslagsheilda, mikilvægra vistgerða og gróðurlenda og verðmætra menningarminja.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

##### 1.1.1 Skipulagsákvæði um náttúru og víðerni

Sveitarfélög á miðhálandinu útfæri landsskipulagsstefnu um verndun víðerna- og náttúrugæða í skipulagsáætlunum sínum. Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði þess gætt að mannvirki og umferð um hálandið skerði víðerni og önnur sérkenni og náttúrugæði hálandisins sem minnst. Jafnframt verði kannaðir möguleikar á endurheimt víðerna og náttúrugæða. Til grundvallar stefnumörkun verði lögð kortlagning á umfangi víðerna, vistgerðakort Náttúrufræðistofnunar Íslands og svæði sem njóta verndar vegna náttúrufars. Á svæðum sem flokkast sem víðerni verði svigrúm fyrir takmarkaða mannvirkjagerð, svo sem

gönguskála, vegslóða og göngu- og reiðleiðir. Umfangsmeiri mannvirkjagerð verði beint að stöðum sem rýra ekki víðerni hálandisins.

### *1.1.2 Sjálfbær gróðurframvinda*

Áhersla landsskipulagsstefnu á sjálfbæra gróðurframvindu á miðhálandinu verði m.a. útfærð með ákvæðum í aðalskipulagi um beitarsvæði í samráði við bændur og Landgræðslu ríkisins. Þau miði að því að beitarálag sé í samræmi við ástand vistkerfa og markmið um að endurheimta og styrkja náttúruleg vistkerfi og stöðva jarðvegseyðingu. Þannig verði stuðlað að því að beit á miðhálandinu verði stjórnað þannig að landnýting verði með sjálfbærum hætti, valdi ekki gróður- eða jarðvegseyðingu eða hamli náttúrulegri framvindu vistkerfa á illa fögnu landi. Einnig verði, eftir því sem við á, sett ákvæði í aðalskipulagi um landgræðslu og landgræðslusvæði til að bregðast við rofskemmdum. Skipulagsákvæðanir um beit og landgræðslu byggji á áætlunum um uppgræðslu lands.

### *1.1.3 Hverfisverndun víðerna og viðkvæmra svæða*

Stefna um verndun víðerna og náttúrugæða hálandisins verði eftir því sem við á útfærð með hverfisvernd í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Það varðar meðal annars að í aðalskipulagi verði þau svæði hverfisvernduð sem tilgreind eru í verndarflokki áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða og náttúruverndaráætlun. Þá verði hverfisvernd eftir aðstæðum nýtt til að vernda land sem er talið viðkvæmt fyrir búfjárbætur.

## Önnur verkefni stjórnvalda:

### *1.1.4 Kortlagning víðerna*

Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun hafi forgöngu um að reglulega liggi fyrir uppfærð kort af umfangi og þróun víðerna á miðhálandinu. Í því felst að ákveða viðmið fyrir mat á umfangi víðerna út frá skipulagssjónarmiðum og að hafa aðgengilegt fyrir skipulagsvinnu sveitarfélaga og annarra aðila kort sem uppfærð eru reglulega um umfang víðerna.

### *1.1.5 Umhverfismat*

Við umhverfismat áætlana og framkvæmda á miðhálandinu verði lagt mat á áhrif áætlunar/framkvæmdar á víðerni og hve mikil rýrnun eða eftir atvikum endurheimt verður á víðernum.

## **1.2 Ferðaþjónusta í sátt við náttúru og umhverfi**

Uppbygging ferðamannaáðstöðu stuðli að góðri aðstöðu ferðafólks á miðhálandinu, en jafnframt verði gætt að því að óbyggðaupplifun og náttúrugæði skerðist sem minnst vegna mannvirkja og umferðar.

## Skipulagsgerð sveitarfélaga:

### *1.2.1 Skipulag áfangastaða ferðamanna*

Uppbygging ferðamannaáðstöðu verði takmörkuð á miðhálandinu og megináhersla lögð á uppbyggingu á jaðarsvæðum hálandisins og á nokkrum afmörkuðum svæðum við aðalvegi hálandisins. Gengið verði út frá eftirfarandi flokkun og staðsetningu þjónustustaða:

- Jaðarmiðstöðvar á tilteknum stöðum við meginleiðir inn á hálendið og í jaðri þess.
- Hálandismiðstöðvar á tilteknum stöðum við meginleiðir um hálendið.
- Skálasvæði á tilteknum stöðum í góðu vegasambandi.

- Fjallasel, í takmörkuðu vegasambandi og taki mið af hæfilegum dagleiðum göngufólks.

Við skipulagsgerð verði stuðlað að því að ferðafólki um miðhálandið standi til boða viðeigandi mannvirki og þjónusta og að ferðafólk dreifist þannig að álag á náttúru sé í samræmi við þol náttúrunnar. Við alla mannvirkjahönnun og framkvæmdir á hálandinu verði jafnframt lögð áhersla á tillitsemi við náttúrulegt landslag og viðhöfð sérstök aðgæsla sem tryggji að mannvirki falli sem best að umhverfi og rýri sem minnst hlut náttúrunnar í heildarmyndinni.

### Önnur verkefni stjórnvalda:

#### *1.2.2 Kortlagning mannvirkja og þjónustu*

Skipulagsstofnun í samvinnu við Þjóðskrá og sveitarfélög á hálandinu hafi forgöngu um skráningu mannvirkja og þjónustu á hálandinu.

#### *1.2.3 Mat á þörf fyrir uppbyggingu ferðaþjónustumannvirkja*

Skipulagsstofnun í samvinnu við Ferðamálastofu, Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög á hálandinu safni upplýsingum um þörf fyrir breyttar áherslur um mannvirkjagerð fyrir næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu, meðal annars með hliðsjón af ferðamálastefnu sem nú er í mótun og staðbundinni greiningu og stefnumótun á einstökum svæðum innan miðhálandisins. Haft verði samráð við hlutaðeigandi stofnanir og hagsmunaaðila.

### **1.3 Samgöngur í sátt við náttúru og umhverfi**

Viðhald og frekari uppbygging samgöngukerfis á miðhálandinu stuðli að góðu aðgengi að hálandinu og jafnvægi milli ólíkra ferðamáta. Mannvirki og umferð hafi lágmarksáhrif á víðerni og óbygðaupplifun.

### Skipulagsgerð sveitarfélaga:

#### *1.3.1 Skipulag samgangna*

Sveitarfélög á miðhálandinu geri grein fyrir og marki stefnu um þjóðvegi, þ.e. stofnvegi og landsvegi, í aðalskipulagi í samráði við Vegagerðina. Skipulag annarra vega og vegslóða á miðhálandinu fari samkvæmt sérstökum gagnagrunni á landsvísu um vegi og vegslóða aðra en þjóðvegi. Skipulagsákvæði um vegi á miðhálandinu feli í sér að vegaframkvæmdum verði haldið í lágmarki, möskvar vegakerfisins verði sem stærstir og að hönnun allra vega taki mið af náttúruvernd sérstaklega með tilliti til landslags, víðerna og verndar viðkvæmra svæða. Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði jafnframt leitað jafnvægis varðandi aðgengi að áhugaverðum stöðum eftir mismunandi ferðamátum þannig að ferðafólki á vélknúnum ökutækjum sé tryggður aðgangur að fjölbreyttum svæðum en jafnframt tryggð kyrrlát svæði án vélknúinnar umferðar. Ferðamannaleiðir (gönguleiðir, reiðleiðir og reiðhjólaleiðir) verði eftir því sem kostur er aðskildar frá meginvegakerfi miðhálandisins. Þá verði í skipulagsáætlunum sveitarfélaga jafnframt tekin afstaða til þess hvar gera má ráð fyrir lendingarstöðum þyrila og flugvéla og eftir atvikum afmörkuð kyrrlát svæði gagnvart vélknúnni umferð á lofti og landi.

Önnur verkefni stjórnvalda:*1.3.2 Kortagrunnur um vegi*

Á hverjum tíma skulu Landmælingar Íslands veita aðgang að kortagrunni yfir samþykktu vegi og vegslóða utan flokkunarkerfis vegalaga. Kortagrunnurinn skal byggður á tillögum sveitarfélaga sem eru háðar afgreiðslu Umhverfisstofnunar.

*1.3.3 Nánari stefnumótun um vegakerfi miðhálandisins*

Við endurskoðun landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar vinni skipulags- og samgönguyfirvöld í samvinnu við hlutaðeigandi stofnanir og hagsmunaaðila að nánari greiningu á kostum varðandi þróun samgöngukerfis og útfærslu vega á miðhálandinu. Þar verði meðal annars metið núverandi ástand vega og sú stefna sem sett var um samgöngukerfi á hálandinu með svæðisskipulagi miðhálandisins. Einnig verði höfð hliðsjón af afrakstri vinnu sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra setti af stað haustið 2014 við mótun stefnu og framtíðarsýnar fyrir ferðabjónustu á Íslandi.

**1.4 Sjálfbær nýting orkulinda**

Orkulindir á miðhálandinu verði nýttar með sjálfbærni og umhverfisvernd að leiðarljósi, sérstaklega með tilliti til verndunar víðerna.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:*1.4.1 Orkunýting í skipulagsáætlunum*

Skipulagsákvæðanir um landnýtingu og mannvirkjagerð vegna orkuvinnslu og orkuflutnings taki mið af áherslu landsskipulagsstefnu á sjálfbæra nýtingu orkulinda og verndun víðerna og náttúru miðhálandisins. Meiriháttar mannvirkjagerð verði beint að stöðum sem rýra ekki víðerni eða landslagsheildir hálandisins.

Önnur verkefni stjórnvalda:*1.4.2 Umhverfismat virkjunarkosta*

Við umhverfismat verndar- og orkunýtingaráætlunar verði lagt mat á samlegðaráhrif virkjunarkosta á víðerni og náttúru hálandisins. Lagt verði mat á áhrif orkuflutningsmannvirkja og samlegðaráhrif nýrra virkjunarkosta með öðrum mannvirkjum sem fyrir eru eða þegar ákveðin.

*1.4.3 Umhverfismat orkuflutningskosta*

Við umhverfismat kerfisáætlunar verði lagt mat á áhrif mismunandi kosta varðandi legu og útfærslu orkuflutningsmannvirkja á víðerni og náttúru hálandisins. Á miðhálandinu taki slíkt umhverfismat til kosta sem felast í lagningu jarðstrengja auk loftlína.

**1.5 Trygg fjarskipti í sátt við náttúru og umhverfi**

Skipulag gefi kost á uppbyggingu fjarskiptamannvirkja til að tryggja örugg fjarskipti, um leið og gætt verði að áhrifum á náttúru og landslag.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:*1.5.1 Fjarskipti í skipulagsáætlunum*

Skipulagsákvæðanir um fjarskiptamannvirki geri kleift að byggja upp traust fjarskiptakerfi og taki mið af landsskipulagsstefnu um víðerni og náttúru miðhálandisins.

**1.6 Skipulag með tilliti til náttúruvár**

Við skipulagsgerð á miðhálandinu verði tekið tillit til öryggis vegna náttúruvár.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:*1.6.1 Skipulag með tilliti til náttúruvár*

Við ákvæðanir um mannvirkjagerð á miðhálandinu verði tekið tillit til hættu sem talin er stafa af náttúruvá, svo sem snjóflóðum, skriðuföllum, vatnsflóðum, eldgosum, jökulhlaupum og jarðskjálftum.

**2. SKIPULAG Í DREIFBÝLI**

Skipulag í dreifbýli gefi kost á fjölbreyttri nýtingu lands, svo sem til ræktunar, ferðaþjónustu og útivistar, í sátt við náttúru og landslag.

**2.1 Sjálfbær byggð í dreifbýli**

Skipulag landnotkunar styðji við búsetu og samfélag í dreifbýli með langtímasýn um ráðstöfun lands til nýtingar og verndar og samþættri stefnu um byggðaþróun í þéttbýli og dreifbýli.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:*2.1.1 Sjálfbær byggð í skipulagsáætlunum*

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði miðað að því að styðja og styrkja samfélag viðkomandi byggðarlags með því að beina vexti að þeim kjörnum sem fyrir eru. Í dreifbýli tengist fjölgun íbúða fremur búrekstri eða annarri staðbundinni landnýtingu eða atvinnustarfsemi.

**2.2 Umhverfis- og menningargæði**

Skipulag landnotkunar stuðli að heilnæmu umhverfi og verndun og varðveislu sérstæðrar náttúru og menningar og sögu sem felst meðal annars í byggingararfi og landslagi.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:*2.2.1 Byggð falli að landslagi og náttúru*

Skipulagsáætlunir sveitarfélaga marki stefnu um gæði og yfirbragð byggðar og annarra mannvirkja í dreifbýli. Skipulagsákvæðanir um staðsetningu og hönnun nýrra mannvirkja í dreifbýli taki mið af byggingarhefðum, landslagi og staðháttum. Um leið verði gætt að hagkvæmni varðandi samgöngur og veitur og að byggð gangi ekki að óþörfu á svæði sem eru verðmæt til landbúnaðar eða vegna náttúruverndar. Við skipulag frístundabyggðar verði almennt miðað að afmörkuðum en samfelldum frístundabyggðarsvæðum sem gefa notendum þeirra kost á góðum tækifærum til útveru um leið og gætt er að því að frístundabyggðin skerði ekki mikilvæg eða viðkvæm svæði með tilliti til landbúnaðar eða náttúruverndar.

Flokkun landbúnaðarlands, landslagsgreining og vistgerðaflokkun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum.

### 2.2.2 Náttúra, menningararfur og heilnæmt umhverfi

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði leitast við að varðveita náttúru- og menningargæði sem hafa staðbundið eða víðtækara gildi út frá sögu, náttúrufari eða menningu. Það getur meðal annars falist í stefnu um vistheimt og verndun og eflingu gróðurs og jarðvegs. Jafnframt verði gætt að álagi á vatn og vatnsvernd. Landslagsgreining og vistgerðaflokkun ásamt áætlunum um uppgræðslu lands og vatnaáætlun verði lagðar til grundvallar skipulagsákvörðunum.

## 2.3 Sjálfbær nýting landbúnaðarlands

Skipulag landnotkunar stuðli að möguleikum á fjölbreyttri og hagkvæmri nýtingu landbúnaðarlands í sátt við umhverfið.

### Skipulagsgerð sveitarfélaga:

#### 2.3.1 Skipulag landbúnaðarlands

Í aðalskipulagi byggi skipulagsákvæðanir um ráðstöfun lands í dreifbýli til landbúnaðar og annarrar nýtingar á flokkun landbúnaðarlands. Landi sem hentar vel til ræktunar verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Val á svæðum til skógræktar og stefna um þau taki mið af því að skógrækt falli vel að landi og að eftir því sem við á séu samþætt sjónarmið skógræktar, annars landbúnaðar og útivistar. Flokkun landbúnaðarlands, landslagsgreining og vistgerðaflokkun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland.

### Önnur verkefni stjórnvalda:

#### 2.3.2 Flokkun landbúnaðarlands

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið í samstarfi við Skipulagsstofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Landgræðslu ríkisins, Skógrækt ríkisins og Bændasamtök Íslands stendur fyrir gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands til nota við skipulagsgerð og aðra stefnumótun um landnýtingu.

## 2.4 Ferðaþjónusta í sátt við náttúru og umhverfi

Skipulag landnotkunar stuðli að eflingu ferðaþjónustu í dreifbýli um leið og gætt verði að því að varðveita þau gæði sem eru undirstaða ferðaþjónustu.

### Skipulagsgerð sveitarfélaga:

#### 2.4.1 Ferðaþjónusta á grunni sérstöðu og umhverfisgæða

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði leitast við að greina sérstöðu, styrkleika og staðaranda viðkomandi svæðis með tilliti til tækifæra í ferðaþjónustu. Skipulagsákvæðanir um ferðaþjónustu taki mið af náttúruverndarsjónarmiðum og kortlagningu á auðlindum ferðaþjónustunnar og miði jafnframt að því að ferðaþjónustuuppbygging nýtist jafnt íbúum á svæðinu og ferðamönnum.

## **2.5 Orkumannvirki og örugg afhending raforku í sátt við náttúru og umhverfi**

Skipulag gefi kost á að nýta orkulindir í í dreifbýli með sjálfbærni og umhverfisvernd að leiðarljósi. Jafnframt gefi skipulag kost á uppbyggingu flutningsmannvirkja raforku sem tryggja örugga afhendingu raforku. Mannvirki vegna orkuvinnslu og orkuflutnings falli sem best að landslagi og annarri landnotkun.

### Skipulagsgerð sveitarfélaga:

#### *2.5.1 Orkunýting og raforkuflutningur í skipulagsáætlunum*

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði tekin afstaða til möguleika til orkuframleiðslu með vatnsafla, jarðvarma og vindorku í sátt við náttúru og samfélag. Skipulagsákvæðanir um raforkuflutningsmannvirki geri kleift að tryggja örugga afhendingu raforku, um leið og tekið er tillit til áhrifa á náttúru og landslag. Við skipulagsákvæðanir um nýja orkuvinnslukosti og lagningu raflína verði lagt mat á umhverfisáhrif, þar á meðal sjónræn áhrif og leitast við að velja þann kost sem veldur minnstum neikvæðum umhverfisáhrifum.

### Önnur verkefni stjórnvalda:

#### *2.5.2 Skipulag vindorkunýtingar*

Skipulagsstofnun í samstarfi við hlutaðeigandi stofnanir standi fyrir fræðslu og miðlun upplýsinga um skipulagsmál og umhverfismat vindorkunýtingar.

## **2.6 Sjálfbærar samgöngur**

Skipulag landnotkunar feli í sér samþætta stefnu um byggðapróun í þéttbýli og dreifbýli með áherslu á greiðar, öruggar og vistvænar samgöngur og fjölbreytta ferðamáta.

### Skipulagsgerð sveitarfélaga:

#### *2.6.1 Samgöngur innan vinnusóknarsvæða*

Skipulagsgerð sveitarfélaga stuðli að greiðum samgöngum innan skilgreindra vinnusóknar- og þjónustusvæða meginkjarna, með styrkingu byggðar að leiðarljósi.

#### *2.6.2 Ferðamannaleiðir*

Sveitarfélög nýti skipulagsgerð til þess að skilgreina meginleiðir ferðamanna, gangandi, ríðandi og hjólandi.

#### *2.6.3 Skipulag vegslóða*

Skipulag annarra vega og vegslóða utan flokkunarkerfis vegalaga fari samkvæmt sérstökum gagnagrunni á landsvísu um vegi og vegslóða aðra en þjóðvegi.

### Önnur verkefni stjórnvalda:

#### *2.6.4 Kortagrunnur um vegi*

Á hverjum tíma skulu Landmælingar Íslands veita aðgang að kortagrunni yfir samþykktu vegslóða utan flokkunarkerfis vegalaga. Kortagrunnurinn skal byggður á tillögum sveitarfélaga sem eru háðar afgreiðslu Umhverfisstofnunar.



## 2.7 Trygg fjarskipti í sátt við umhverfið

Skipulag gefi kost á uppbyggingu fjarskiptamannvirkja til að tryggja örugg fjarskipti, um leið og gætt verði að áhrifum á náttúru og landslag.

### Skipulagsgerð sveitarfélaga:

#### 2.7.1 Fjarskipti í skipulagsáætlunum

Skipulagsákvæðanir um fjarskiptamannvirki geri kleift að byggja upp traust fjarskiptakerfi, en taki jafnframt tillit til áhrifa á náttúru og landslag.

## 2.8 Skipulag með tilliti til náttúruvár og loftslagsbreytinga

Skipulag landnotkunar stuðli að öryggi almennings gagnvart náttúruvá og loftslagsbreytingum.

### Skipulagsgerð sveitarfélaga:

#### 2.8.1 Skipulagsgerð sveitarfélaga

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði tekið tillit til þeirrar hættu sem stafar af náttúruvá, svo sem snjóflóðum, skriðuföllum, vatnsflóðum, eldgosum, jökulhlaupum og jarðskjálftum. Sérstaklega verði hugað að hættu sem fylgir gróðureldum og hugað að flóttaleiðum og brunavörnum í frístundabyggð og á skógræktarsvæðum. Einnig verði, eftir því sem við á, tekið tillit til loftslagsbreytinga, svo sem þar sem þær leiða til breytinga á rennsli eða farvegum jökuláa, flóðahættu eða sandfoks.

## 3. BÚSETUMYNSTUR OG DREIFING BYGGÐAR

Þróun þéttbýlis og fyrirkomulag byggðar stuðli að sjálfbærni með áherslu á gæði í hinu byggða umhverfi og markvissu og samþættu skipulagi byggðar og samgangna.

### 3.1 Heildstætt búsetumynstur og jafnvægi í byggðapróun

Skipulag byggðar og þróun þéttbýlis stuðli að samkeppnishæfni og þoli samfélags í einstökum landshlutum og á landinu í heild.

### Skipulagsgerð sveitarfélaga og sóknaráætlanir landshluta:

#### 3.1.1 Skilgreining meginkjarna

Við skipulagsgerð sveitarfélaga og gerð sóknaráætlana landshluta verði skilgreindir meginkjarnar í hverjum landshluta og vinnusóknar- og þjónustusvæði þeirra. Uppbyggingu, þar á meðal samgangna, verði hagað þannig að hún sé til þess fallin að styrkja kjarnana sem sjálfbæra burðarása viðkomandi nærsamfélags.

### Önnur verkefni stjórnvalda:

#### 3.1.2 Greining vinnusóknar- og þjónustusvæða

Skipulagsstofnun í samstarfi við Bygðastofnun, Innanríkisráðuneytið, Vegagerðina, Samband íslenskra sveitarfélaga og og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu vinni að samræmdri greiningu á vinnusóknar- og þjónustusvæðum stærstu þéttbýlisstaða og kortlagningu virkra borgarsvæða.

### 3.2 Sjálfbært skipulag þéttbýlis

Skipulag byggðar stuðli að sjálfbærri þróun þéttbýlisstaða með þéttri, samfelldri byggð, endurskipulagningu vannýttra svæða og eflingu nærsamfélags. Uppbygging íbúðar- og atvinnuhúsnæðis verði í samræmi við þarfir samfélagsins á hverjum tíma og til framtíðar.

#### Skipulagsgerð sveitarfélaga:

##### 3.2.1 Vöxtur þéttbýlisstaða inn á við

Sveitarfélög skilgreini í aðalskipulagi vaxtarmörk þéttbýlisstaða með það fyrir augum að efla viðkomandi þéttbýlisstað og standa vörð um verðmæt náttúrusvæði og landbúnaðarland. Skýr skil verði milli þéttbýlis og dreifbýlis og vexti þéttbýlisstaða beint inn á við. Almennt verði haft að leiðarljósi að þetta byggð og blanda atvinnustarfsemi, verslun og þjónustu og tengja hana íbúðarbyggð í þágu sjálfbærni daglegs lífs og aukinna lífsgæða.

##### 3.2.2 Hagkvæm uppbygging

Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga verði mörkuð stefna um uppbyggingu íbúðar- og atvinnuhúsnæðis sem tekur mið af fyrirsjáanlegum þörfum samfélagsins og lýðfræðilegum breytingum til framtíðar. Stuðlað verði að fjölbreyttum húsnæðiskostum, svo sem hvað varðar húsaagerðir og stærðir. Tryggt verði fjölbreytt og sveigjanlegt húsnæði sem stuðlar að félagslegri fjölbreytni og í því samhengi verði hugað sérstaklega að framboði á húsnæði á viðráðanlegu verði.

#### Önnur verkefni stjórnvalda:

##### 3.2.3 Upplýsingar um húsnæðismál

Þjóðskrá Íslands í samstarfi við Skipulagsstofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu vinni að úrbótum í skráningu, miðlun og greiningu upplýsinga um húsnæðismál með tilliti til skipulagsákvæðana.

### 3.3 Gæði hins byggða umhverfis

Skipulag byggðar og bæjahönnun stuðli að gæðum í hinu byggða umhverfi og að yfirbragð og mælikvarði nýrrar byggðar falli að bæjarmynd viðkomandi staðar og sögulegri byggð. Jafnframt verði stuðlað að heilnæmu umhverfi sem veiti góð skilyrði til búsetu og möguleika til fjölbreyttrar útiveru.

#### Skipulagsgerð sveitarfélaga:

##### 3.3.1 Gæði byggðar og bæjarrýma

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði sérstaklega hugað að gæðum hins byggða umhverfis og sett fram stefna og ákvæði um mælikvarða byggðar, byggðamynstur og samspil byggðar, bæjarrýma og ferðamáta. Einnig verði sérstaklega hugað að almenningsrýmum og útivistarsvæðum með það að markmiði að hvetja til útiveru og hreyfingar, matjurtaræktunar og náttúruupplifunar og varðveita verðmæt náttúrusvæði. Jafnframt verði tekið tillit til sögulegs samhengis í þróun byggðar og menningararfurinn nýttur til að styrkja sérkenni og staðaranda.

##### 3.3.2 Heilnæmt umhverfi

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði stuðlað að heilnæmi umhverfis með viðeigandi ráðstöfunum varðandi vatnsvernd, vatnsveitu, fráveitu, úrgangsmeðhöndlun, hljóðvist og

loftgæði. Sérstaklega verði hugað að umhverfisvænum lausnum þar sem það á við, svo sem varðandi möguleika til flokkunar og endurvinnslu, sjálfbærar ofanvatnslausnir og aukna nýtni við auðlindanotkun.

### **3.4 Samkeppnishæf samfélög og atvinnulíf**

Skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að samkeppnishæfni og eflingu samfélags og atvinnulífs.

#### Skipulagsgerð sveitarfélaga:

##### *3.4.1 Öflugir innviðir*

Skipulagsgerð sveitarfélaga stuðli að uppbyggingu atvinnulífs til framtíðar, með áherslu á gæði í hinu byggða umhverfi og öflugum innviðum. Sérstaklega verði hugað að fjölbreytni atvinnulífs með tilliti til þols gagnvart samfélags- og umhverfisbreytingum. Skipulagsáskvarðanir um raforkuflutningsmannvirki geri kleift að tryggja örugga afhendingu raforku, um leið og tekið er tillit til áhrifa á landslag og aðra landnotkun.

### **3.5 Sjálfbærar samgöngur**

Skipulag byggðar og landnotkunar feli í sér samþætta stefnu um byggð og samgöngur með áherslu á greiðar, öruggar og vistvænar samgöngur og fjölbreytta ferðamáta.

#### Skipulagsgerð sveitarfélaga:

##### *3.5.1 Samgöngur innan vinnusóknarsvæða*

Skipulagsgerð sveitarfélaga stuðli að greiðum samgöngum innan skilgreindra vinnusóknar- og þjónustusvæða, með styrkingu byggðar að leiðarljósi. Við skipulag byggðar og samgangna verði miðað við að sem flestir íbúar komist til næsta meginkjarna á innan við einni klukkustund. Skipulag feli einnig í sér stefnu um almenningssamgöngur. Jafnframt verði mótuð stefna um tengingar milli helstu meginkjarna í samræmi við samgönguáætlun.

##### *3.5.2 Samgöngur í þéttbýli*

Sveitarfélög marki í skipulagi samþætta stefnu um byggð og samgöngur. Áhersla verði lögð á göngu- og hjólavænt umhverfi og að tvinna saman almenningssamgöngur og byggðarskipulag. Gatnaskipulag og gatnahönnun miði að því að skapa bæjarrými og umferðarrými fyrir akandi, hjólandi og gangandi vegfarendur.

#### Önnur verkefni stjórnvalda:

##### *3.5.3 Úrlausn ágreiningsmála um innviði*

Í þeim tilvikum þegar staðfestingu aðalskipulags hefur verið frestað vegna ágreinings um uppbyggingu og legu samgöngu- eða veitumannvirkja getur umhverfis- og auðlindaráðherra í samvinnu við hlutaðeigandi ráðherra og viðkomandi sveitarfélög haft forgöngu um að settur verði á laggirnar samráðshópur til að leita sátta um lausn.

##### *3.5.4 Sjálfbærar samgöngur í samgönguáætlun*

Við mótnun samgönguáætlunar verði tekið mið af áherslum landsskipulagsstefnu varðandi sjálfbærar samgöngur í þéttbýli.

### 3.6 Trygg fjarskipti í sátt við umhverfið

Skipulag gefi kost á uppbyggingu fjarskiptamannvirkja til að tryggja örugg fjarskipti, um leið og gætt verði að umhverfisáhrifum.

#### Skipulagsgerð sveitarfélaga:

#### 3.6.1 Fjarskipti í skipulagsáætlunum

Skipulagsákvæðanir um fjarskiptamannvirki geri kleift að byggja upp traust fjarskiptakerfi, en taki jafnframt tillit til umhverfisáhrifa.

#### Önnur verkefni stjórnvalda:

#### 3.6.2 Mælikvarðar fyrir fjarskipti

Póst- og fjarskiptastofnun hafi forgöngu um gerð mælikvarða á sviði fjarskiptamála fyrir skipulagsgerð.

### 3.7 Náttúruvá og loftslagsbreytingar

Við skipulag byggðar verði tekið tillit til náttúruvá og loftslagsbreytinga.

#### Skipulagsgerð sveitarfélaga:

#### 3.7.1 Skipulag með tilliti til náttúruvá og umhverfisbreytinga

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði hugað að því hvernig má með skipulagsáðgerðum draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Jafnframt verði tekið tillit til áhrifa loftslagsbreytinga, svo sem vegna hækkunar sjávarborðs, og náttúruvá, svo sem snjóflóða, skriðufalla, vatnsflóða, eldgos, jökulhlaupa og jarðskjálfta, með það að markmiði að varna slysum á fólki og tjóni á mannvirkjum. Upplýsingar Veðurstofu Íslands um náttúruvá og loftslagsbreytingar verði lagðar til grundvallar skipulagsákvörðunum.

## 4. SKIPULAG Á HAF- OG STRANDSVÆÐUM

Skipulag haf- og strandsvæða veiti grundvöll fyrir fjölbreyttri nýtingu um leið og viðhaldið verði mikilvægum auðlindum hafsvæða við Ísland.

### 4.1 Sjálfbær nýting auðlinda

Skipulag nýtingar á haf- og strandsvæðum grundvallist á heildarsýn á málefni hafsins þar sem viðhaldið er heilbrigði, líffræðilegri fjölbreytni og framleiðslugetu hafsins. Skipulagsákvæðanir um staðbundna nýtingu á haf- og strandsvæðum byggja á vistkerfisnálgun og stuðli þannig að viðhaldi vistkerfa og sjálfbærri nýtingu auðlinda.

#### 4.1.1 Öflun upplýsinga um vernd og nýtingu

Skipulagsstofnun vinni að landfræðilegum gagnagrunni/vefgátt í samráði við hlutaðeigandi stofnanir sem hefur að geyma upplýsingar um siglingaleiðir, verndarsvæði og starfsemi á haf- og strandsvæðum.

#### 4.1.2 Stefnumótun

Þegar löggjöf um skipulagsmál haf- og strandsvæða liggur fyrir verði mörkuð nánari stefna um skipulagsmál haf- og strandsvæða í samræmi við þá umgjörð og fyrirmæli sem þar verða sett.

## 4.2 Skýr og skilvirk stjórnsýsla skipulagsmála

Stjórnsýsla skipulagsmála á haf- og strandsvæðum verði skýr og samræmd. Aðkoma ólíkra stjórnvalda og hagsmunaaðila að skipulagsvinnunni verði tryggð og leitast við að koma í veg fyrir árekstra ólíkrar nýtingar og verndarsjónarmiða.

### 4.2.1 Stjórnsýsla

Með nýrri löggjöf um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum verði ákveðið hvernig stjórnsýslu skipulagsmála á haf- og strandsvæðum skuli háttað.

### 4.2.2 Kynning fyrir nágrennaríkjum

Tryggt verði að áform á íslenska hafsvæðinu sem líkleg eru til að hafa umhverfisáhrif út fyrir efnahagslögsögu Íslands fái viðeigandi kynningu fyrir viðkomandi nágrennaríki samkvæmt lögum um umhverfismat áætlaða og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.

### 4.2.3 Skilgreining á strandlínu

Landmælingar Íslands í samráði við hlutaðeigandi stofnanir vinni að því að skilgreina strandlínu eða núll hæðarlínu við þéttbýli og önnur byggð svæði þar sem hætta stafar af sjávarflóðum og vegna breytinga á sjávarborði vegna loftslagsbreytinga.

### 4.2.4 Endurskoðun landnotkunarflokka á hafnar- og iðnaðarsvæðum

Skipulagsstofnun í samráði við Hafnasamband Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga vinni að endurskoðun á skilgreiningu landnotkunarflokka í skipulagsreglugerð vegna hafnar- og iðnaðarsvæða utan þéttbýlis þannig að ákvæði taki betur mið af eðli og umfangi starfsemi á slíkum svæðum.

## 4.3 Svæðisbundin skipulagsgerð

Komið verði á fót svæðisbundinni skipulagsgerð fyrir haf- og strandsvæði næst landi sem veiti grundvöll fyrir nýtingu haf- og strandsvæða, taki mið af mismunandi hagsmunum og samþættingu nýtingar og verndar við ströndina, þar sem gæta þarf samræmis milli skipulags á landi og hafi.

### 4.3.1 Svæðisbundin skipulagsgerð

Þegar umgjörð svæðisbundinnar skipulagsgerðar hefur verið ákveðin í lögum verði þegar hafist handa við skipulagsvinnu á þeim svæðum þar sem hún er mest aðkallandi vegna samræmingar staðbundinnar nýtingar ólíkrar atvinnustarfsemi og frístundaiðju, samgönguleiða og verndarsjónarmiða. Slík svæðisbundin skipulagsgerð greini núverandi nýtingu og fyrirbyggjandi ákvarðanir um nýtingu og setji fram stefnu um sjálfbæra nýtingu og staðbundin skipulagsákvæði, eftir því sem við á, um framtíðarnýtingu og verndun. Þannig verði tekið saman landfræðilegt yfirlit og mörkuð stefna um svæðisnýtingu til sjávareldis, orkuvinnslu, frístunda og ferðaþjónustu, efnistöku, samgangna og veitna og vernd náttúru og menningarminja.

Athugasemdir við tillögu þessa.

## INNGANGUR

Hér er sett fram tillaga að landsskipulagsstefnu 2015-2026. Landsskipulagsstefna 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.

Landsskipulagsstefna er nú mótuð í annað sinn. Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu var lögð fram í fyrsta sinn á Alþingi vorið 2013, en náði ekki afgreiðslu fyrir þinglok. Nýr umhverfis- og auðlindaráðherra ákvað að hefja á ný vinnu við gerð landsskipulagsstefnu í október 2013.

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

Landsskipulagsstefna er unnin í virku samráði við sveitarfélög og samtök þeirra, opinberar stofnanir og félagasamtök. Starfræktur er sérstakur samráðsvettvangur vegna mótunar landsskipulagsstefnu, en á 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 starfar ráðgjafarnefnd sem er Skipulagsstofnun og ráðherra til ráðgjafar við undirbúning landsskipulagsstefnu. Ráðgjafarnefndin er skipuð af umhverfisráðherra á grundvelli tilnefninga ráðuneyta og Sambands íslenskra sveitarfélaga. 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 landbúnaðarráðherra
- 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 landsskipulagsstefnu

Í töflunni hér að neðan er gerð grein fyrir helstu skrefum í kynningu og samráði gagnvart almenningi, samráðsvettvangi og ráðgjafarnefnd við mótun landsskipulagsstefnu (skáletrað það sem er áætlað á síðari stigum vinnu við gerð landsskipulagsstefnu).

Skref í ferlinu	Útgefn skjöl á <a href="http://www.landsskipulag.is">www.landsskipulag.is</a>	Almenningur, samráðsvettvangur	Ráðgjafarnefnd
Áherslur ráðherra kynntar.	Bréf 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. & mars 2014). Fundir með einstökum aðilum (mars 2014).	Fundur 11.2. & 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. & 3.6. & samráð með tölvupósti í júlí 2014.
Mótun tillögu.		Samráð við einstakar stofnanir og ráðuneyti um útfærslu markmiða og leiða (sep.-nóv. 2014).	Fundur 15.9., 24.11. & 10.12. 2014.
Tillaga auglýst.	Tillaga að landsskipulagsstefnu (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).	Fundur 4.3. & 11.3. 2015.
Tillaga til ráðherra.	Tillaga að landsskipulagsstefnu (mars. 2015).		
Tillaga til þingsál.	<i>Þingsályktunartillaga. Á vef Alþingis: Framkomnar umsagnir.</i>	<i>Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis leitar umsagna.</i>	
Þingsályktun samþykkt.	<i>Landsskipulagsstefna 2015-2026.</i>		

Á sérstöku vefsetri Skipulagsstofnunar, [www.landsskipulag.is](http://www.landsskipulag.is), eru aðgengilegar upplýsingar um gerð landsskipulagsstefnu. 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 landsskipulagsstefnu eru settar fram í forsenduskýrslunni *Skipulagsmál á Íslandi – Lykilmælikvarðar og fyrirliggjandi áætlanir*. Þar er annarsvegar sett fram greining á stöðu og þróun skipulagsmála í landinu og hinsvegar 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 landsskipulagsstefnu byggð á umhverfismati. Auk þess eru lögð til grundvallar gögn úr fyrra ferli landsskipulagsstefnu.

Öll umgjörð vinnu við gerð landsskipulagsstefnu 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 þann 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 þessarar 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 þess hefur Skipulagsstofnun tekið saman skýrsluna *Um skipulag haf- og strandsvæða - Löggjöf, 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 gegnsæjan 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. grein 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 greinargerð með frumvarpi því sem varð að skipulagslögum nr. 123/2010 eru tilgreind dæmi um stefnu sem geti 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. Einnig að landsskipulagsstefna geti fjallað um þróun byggðar og samsetningu og breytingar á búsetu í þéttbýli og dreifbýli. Eðli landsskipulagsstefnu getur verið mismunandi eftir málaflokkum. Hún getur sagt fyrir um einstaka landnotkun og verið leiðarljós fyrir sveitarfélögin þegar þau vinna sína stefnumörkun og sett fram viðmið í þeim efnunum, t.d. um hvaða sjónarmið þurfi að liggja fyrir þegar tekin er ákvörðun um tiltekna landnotkun í skipulagi.<sup>2</sup>

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

<sup>1</sup> Sjá greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 123/2010.

<sup>2</sup> Sjá greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 123/2010.



### *Áhrif landsskipulagsstefnu á skipulagsgerð sveitarfélaga*

Landsskipulagsstefna er stefnuskjal sem er gert ráð fyrir að sé fyrst og fremst framfylgt í gegnum skipulagsáætlanir 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 meðal annars 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 umsagnar Skipulagsstofnunar tvisvar í skipulagsferlinu, þ.e. um lýsingu verkefnisins í upphafi 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 staðfestingu 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 til skipulagsgerðar 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 almannahagsmuni við framkvæmd skipulagsmála en sveitarstjórn telur ekki eiga við í sínu sveitarfélagi. 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 staðfestingar vegna ósamræmis við landsskipulagsstefnu skal stofnunin vísa málinu til umhverfis- og auðlindaráðherra. Áður en ráðherra tekur ákvörðun um staðfestingu skal hann leita umsagnar sveitarstjórnar í tilviki aðalskipulags, en svæðisskipulagsnefndar í tilviki svæðisskipulags.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu er við hvert markmið stefnunnar sett fram hvernig gert er ráð fyrir að því sé framfylgt í gegnum 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 gegnum skipulagsáætlanir sveitarfélaga, getur landsskipulagsstefna einnig haft áhrif á áætlanir stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem

<sup>3</sup> Sjá greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 123/2010.

varða landnotkun og byggðapróun. 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 áætlanir eins og byggðaáætlun, 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 skipulagsáætlanir 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 slíkum 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 Stefnuþótun 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 fyrirbyggjandi áætlanir*

Skýrslan *Skipulagsmál á Íslandi 2014 – lykilmælikvarðar og fyrirbyggjandi áætlanir* er fylgiskjal landsskipulagsstefnunnar. Í henni 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 byggðapróun. Skýrslan er unnin samkvæmt 8. og 9. gr. reglugerðar 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 fyrirbyggjandi áætlanir, þ.e. þess yfirlits sem tekið er saman í skýrslunni *Skipulagsmál á Íslandi 2014 – lykilmælikvarðar og fyrirbyggjandi 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 lykilmála sem varða skipulag landnotkunar og byggðapróun. 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 umhverfisráðherra 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 1-2 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:

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 viðfangsefnum 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 tvennskonar. Annarsvegar er um að ræða tilmæli og aðgerðir sem beint er til sveitarfélaga að vinna að í sínum skipulagsáætlunum. Hinsvegar er um að ræða ýmis verkefni sem beint er til tiltekinna opinberra stofnana, oft í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Með tillögu að landsskipulagsstefnu 2015-2026 eru þrjú fylgiskjöl sem eru aðgengileg á vef landsskipulagsstefnu landsskipulag.is:

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

#### UM VIÐFANGSEFNI LANDSSKIPULAGSSTEFNU

Í landsskipulagsstefnu 2015-2026 er sett fram stefna 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 verður ráðstafað, 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 til dæmis að stuðla að varðveislu náttúru- og menningargæða, sjálfbærri nýtingu auðlinda og með því að draga úr ferðapörf 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 skipulagsákvörðanir 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 aldurssamsetningu, 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 er útfærð, hvernig byggð og samgöngur spila saman og hvar og hvernig gert ráð fyrir svæðum til útivistar, 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 þannig styrkja 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.

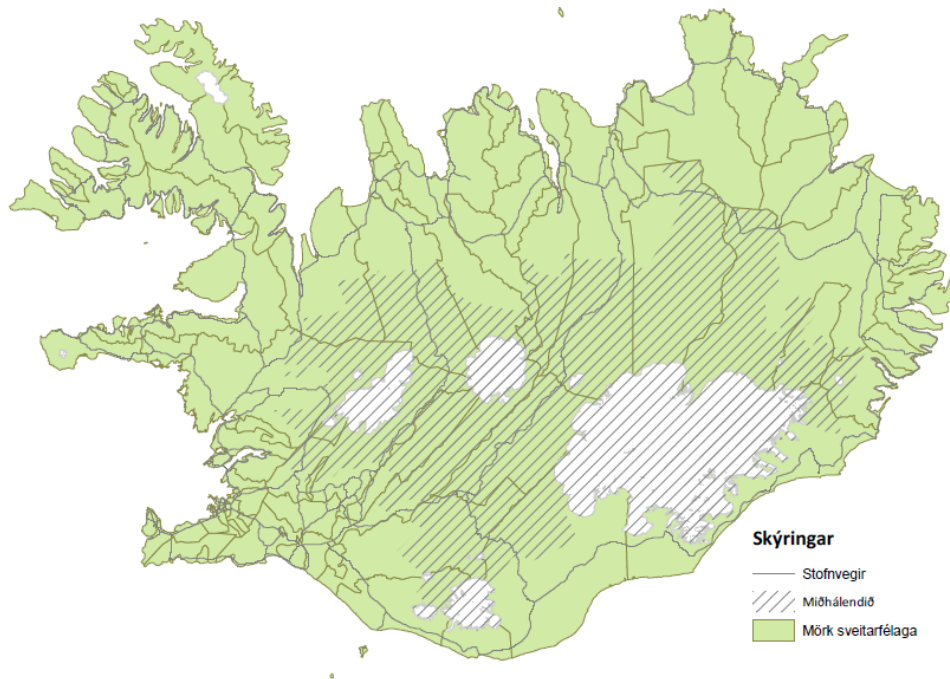
Umhverfis- og auðlindaráðherra fól Skipulagsstofnun í október 2013 að hefja vinnu við gerð landsskipulagsstefnu og setti þá fram eftirfarandi áherslur varðandi mótun stefnu um skipulagsmál miðhálandisins:

*Samkvæmt skipulagslögum skal landsskipulagsstefna ávallt marka stefnu um skipulagsmál á miðhálandi Íslands. Mikilvægt er að endurskoða fyrirliggjandi 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, ferðaþjónusta, 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 ferðaþjónustu 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, meðal annars 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 sem 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 *Hálendið - 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

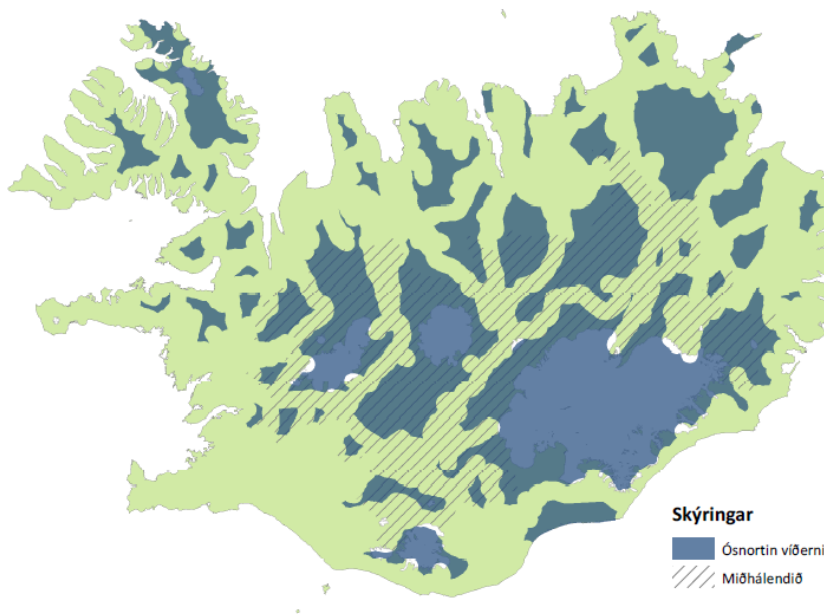
aðalskipulagsuppráttum þeirra sveitarfélaga sem ná inn á miðhálandið. Skipulagsstofnun skal varðveita hnitsetta afmörkun miðhálandisins og veita aðgang að henni. Sveitarstjórnir geta lagt til breytingar á markalínu miðhálandisins við endurskoðun aðalskipulags, enda feli breytingin í sér að endurskoðuð markalína afmarki betur náttúrufarslega 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 taka gildi sumarið 2015. 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.

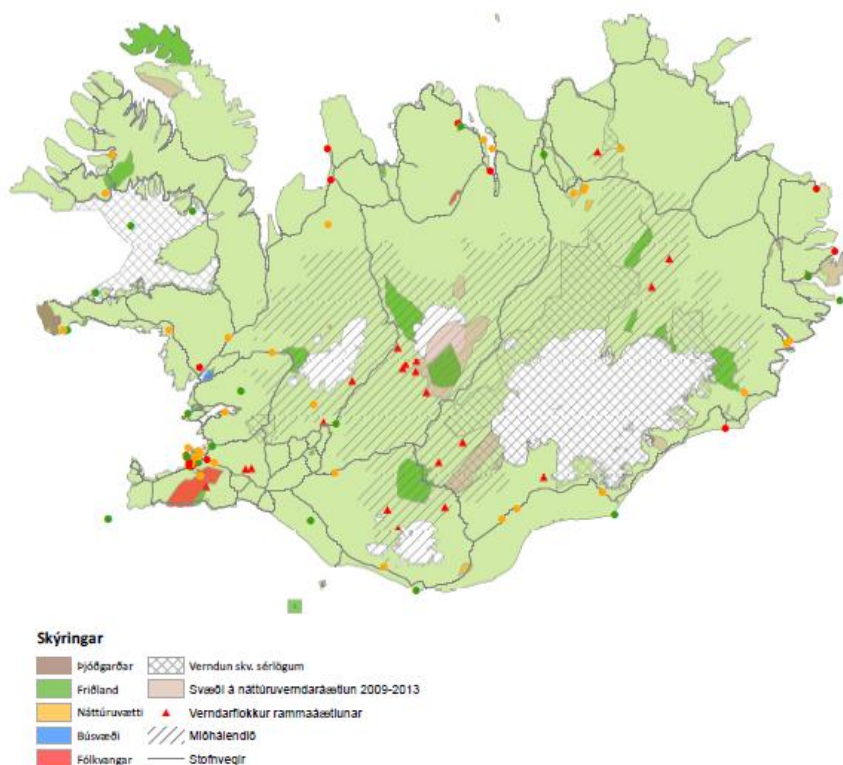
Umhverfisstofnun mat árið 2009 að víðerni þektu um 38% landsins (sjá kort). Stærsti hluti þeirra var á miðhálandinu, eða um 24 þúsund km<sup>2</sup> sem er um 60% lands á

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

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 til landsins. Álag á fjölförnustu staði hefur aukist og hætta á að gæði þeirra rýrni af þeim völdum. Einnig þarf að tryggja 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 gróðurframvinna

Þrátt fyrir árangursríkt landgræðslustarf á miðhálandinu á þar sér enn stað jarðvegsrof. 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 förnu 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 byggji 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, samanber 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 hálandisins 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 áformaða friðlýsingar svæða í náttúruverndaráætlun. Undirbúningur friðlýsingar getur tekið langan tíma og þannig getur fyrirsjáanlega nokkur tími liðið frá því 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 megin skipulagshugmynd Svæðisskipulags miðhálandis Íslands 2015 hafi falist í áherslu á viðhald náttúrugæða hálandisins. 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, háspennulínunum 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 raflínunum, 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 sem taka gildi sumarið 2015 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 raflínunum, 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.

Í landsskipulagsstefnu er unnið út frá þeirri megin skipulagshugmynd svæðisskipulagsins að viðhalda skuli víðernum hálandisins. 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 tekin 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 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 nú 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 annátíma í ferðamennsku. Tæp 80% svarenda í könnunum Ferðamálastofu meðal erlendra ferðamanna sem koma hingað yfir sumarmánuði 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 þölmörkum 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 þöli 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 ferðamannaádstöðu á hálendinu. Þannig er áfram gert ráð fyrir að uppbygging ferðamannaádstöðu verði takmörkuð á hálendinu og að megináhersla verði á uppbyggingu ferðaþjónustu á jaðarsvæðum hálandisins og á afmörkuðum svæðum í nánd við aðalvegi um hálendið. Í því skyni eru áfram skilgreindir fjórir flokkar ferðaþjónustustaða (jaðarmiðstöðvar, hálendismiðstöðvar, 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. hverskonar 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 hálendinu eru eftirfarandi:

#### Jaðarmiðstöðvar:

- Staðsettar við meginleiðir inn á hálendið, 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 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og reglugerð nr. 585/2007 auk tjaldsvæða.
- Gert er ráð fyrir eftirtöldum fjórum jaðarmiðstöðvum innan hálendismarka, en auk þess er hægt að gera ráð fyrir jaðarmiðstöðvum neðan hálendismarka í aðalskipulagi:

<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.

Áfangi við Kjalveg, Hólaskógur og Hrauneyjar við Sprengisandsleið og Möðrudalur við Möðrudalsleið.

Hálendismiðstöðvar:

- 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 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 óbyggðaupplifun.
- Gert ráð fyrir samfelldri ferðaþjónustu yfir sumarið og jafnframt möguleika á einhverri starfrækslu yfir vetrartímann.
- Gert er ráð fyrir eftirtöldum níu hálendismiðstöðvum: Hveravellir, Kerlingarfjöll og Árbúðir við Kjalveg, Hólaskjól við Fjallabaksleið, Háumýrar og Laugafell við Sprengisandsleið, Drekgil, Kárahnjúkar og Laugarfell norðan Vatnajökuls.



Skálasvæði:

- Í góðu vegasambandi.
- Gisting í gistiskálum sbr. lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og reglugerð nr. 585/2007 auk tjaldsvæða.
- Gert 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.

- Gert er ráð fyrir eftirtöldum 33 skálasvæðum: Geitlandsskáli við Langjökul, Skálpanes, Úlfsvatn, Norðlingafljót, Arnarvatn stóra, Galtará, Strangakvísl, Ingólfsskáli við Lambafell, Herðubreiðarlindir, Kiðagil, Suðurárbotnar, Kverkfjöll, Laugavellir, Snæfell, Skálafellsjökull, Galti, Markarfljótsskáli, Hvanngil, Álftavatn, Landmannalaugar, Landmannahellir, Tjaldvatn, Versalir, Nýidalur, Hágöngur, Fagriskógur, Básar, Húsadalur, Langidalur, Svínárnes, Gljúfurleit, Hagavatn, Tjaldafell

#### Fjallasel:

- Við ákvörðun um staðsetningu nýrra fjallaselja skal tekið mið af því að fjarlægð milli jaðar-/hálandismiðstöðva, skálasvæða og fjallaselja sé jafnan hæfileg dagleið fyrir göngufólk.
- Gisting í gistiskálum sbr. lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og reglugerð nr. 585/2007 auk tjaldsvæða.
- Að jafnaði stakir fjallaskálar, en eftir atvikum getur einnig verið hesthús eða önnur smærri fylgihús. Almenn tækifæri 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 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 samanborið við þær heimildir 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 við lýði lítt breytt allt frá staðfestingu svæðisskipulagsins árið 1999. Þar verði meðal annars 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 ytra og Skaftárhreppur hafa unnið í rammaskipulagi fyrir þann hluta hálendisins sem liggur innan þeirra sveitarfélaga og nær m.a. til friðlands að Fjallabaki.

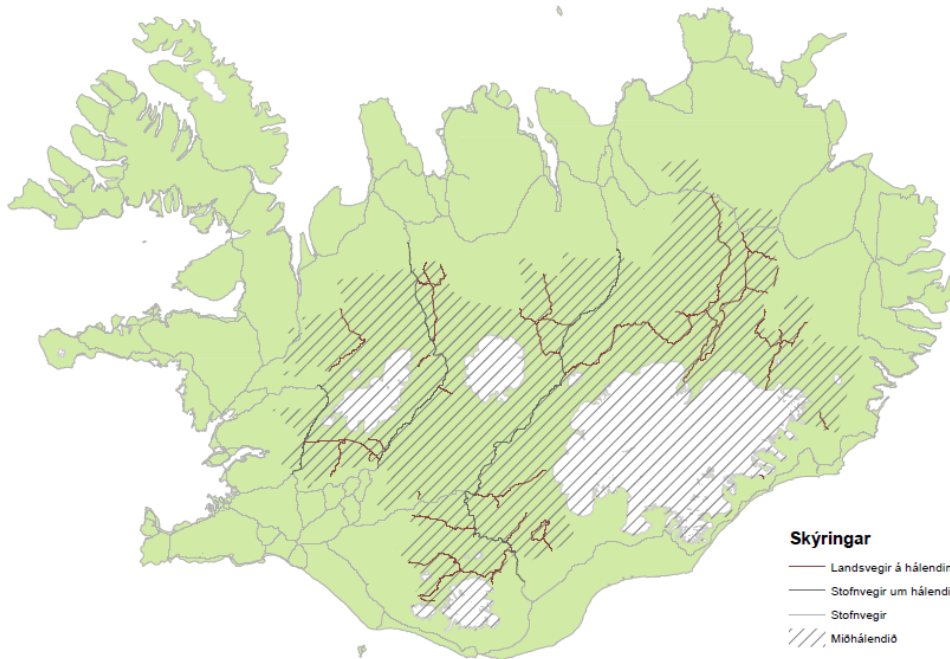
### Um markmið 1.3 Samgöngur í sátt við náttúru og umhverfi

#### *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 skilgreindi svæðisskipulagið net svokallaðra fjallvega sem svaraði til landsvega samkvæmt vegalögum. Þeir skyldu að jafnaði vera ruddir eða ofanibornir vegir þar sem hættulegustu ár væru brúaðar og opnir skemur en stofnvegirnir. Auk þessara vega gerði svæðisskipulagið 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 hlutaðeigandi stofnanir og hagsmunaaðila vinni saman 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 við lýði sú stefna sem sett var 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 ofan, verði við endurbyggingu stofnvega um miðhálandið þess gætt að laga þá eftir föngum að landi.



### *Kortagrunnur um vegi*

Fjöldargir aðrir vegir og vegslóðar en þeir sem flokkast til þjóðvega eru á miðhálandinu 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 ætlunin var að vinna gegn akstri utan vega. Aðgerðir samkvæmt áætluninni fólust meðal annars í endurskoðun laga um þetta efni. Í nýjum náttúruverndarlögum, sem taka gildi í júlí 2015, 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. Sveitafélög geri tillögur um hvaða vegir og vegslóðar skuli skráðir í kortagrunninn, en Umhverfisstofnun yfirfari 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 landsskipulagsstefnu taka mið af því.

### *Vélknúin umferð og kyrrlát svæði*

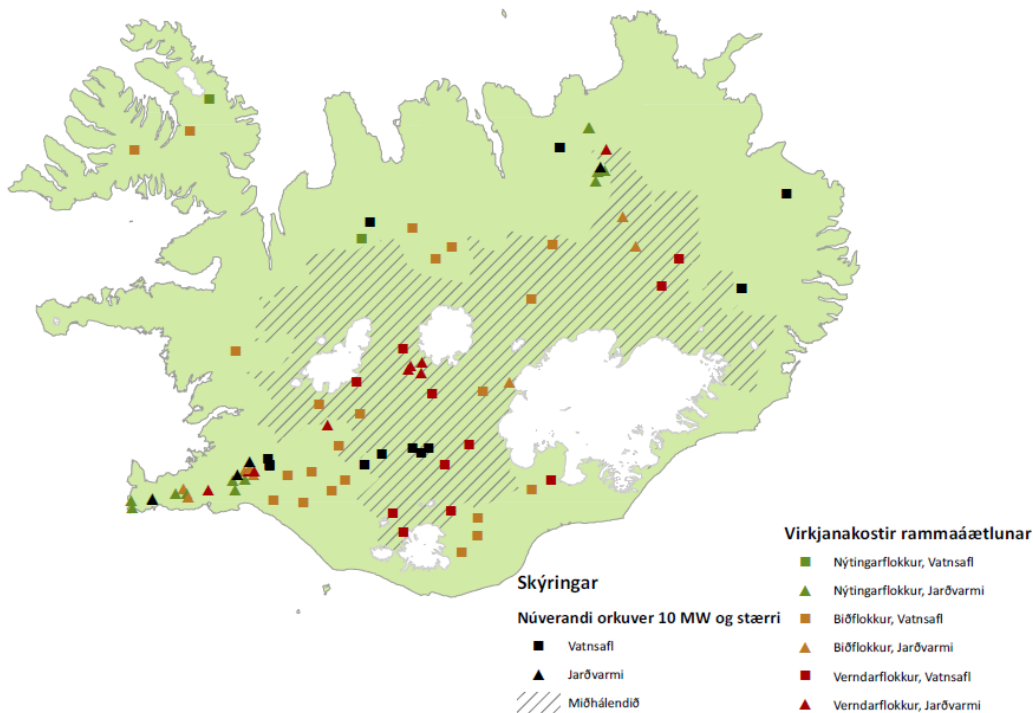
Í landsskipulagsstefnu er því beint til skipulagsgerðar sveitarfélaga að skilgreina hvar gera má ráð fyrir landingarstöðum þyrta og flugvéla á miðhálandinu og einnig, eftir atvikum, að afmarka kyrrlát svæði gagnvart vélknúinni umferð á lofti og landi. Óbyggðakyrrið er meðal þeirra gæða sem ferðafólk 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 1800 MW. Auk þess er starfrækt tilraunavindorkuvinnsla á Hafinu ofan við Búrfell með uppsett afl 1,8 MW.

Samkvæmt lögum 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 frá Alþingi í janúar 2013 og tekur landsskipulagsstefna 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 afa 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 landsskipulagsstefnu 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. Ekki liggur fyrir hvaða virkjunarkostir verða teknir fyrir í þriðja áfanga, en Landsvirkjun hefur meðal annars óskað eftir að virkjunarkostur vindorkunýtingar á Hafinu ofan Búrfells verði tekinn til skoðunar. Jafnframt eru virkjunarkostir sem felast í virkjun jarðvarma meðal þeirra sem falla í biðflokk rammaáætlunar á hálendinu. Fram til þessa hefur eingöngu verið virkjað vatnsafl á hálendinu 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 hálendisins. Í því felst að leggja mat á svæðisbundin samlegðaráhrif viðkomandi virkjunarkosts með öðrum virkjunarkostum og mannvirkjum, 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. Í október 2014 kynnti Landsnet kerfisáætlun 2014-2023. Varðandi langtímaþróun flutningskerfis raforku er þar fjallað um þrjá megin valkosti. Allir valkostirnir hafa bein áhrif á miðhálandið, ýmist vegna áforma um lagningu háspennulínu yfir Sprengisand (Sprengisandslínu) og/eða áforma um lagningu nýrra háspennulína með Byggðalínu á norðausturjaðri hálendisins (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. Það getur helst átt við ef línur eru lagðar meðfram núverandi línustæðum eða lagðar í jörð. Ekki verði reistar frekari loftlínur innan miðhálandisins nema nauðsyn beri til og aðrir kostir hafi verið útilokaðir, þ.e. aðrar leiðir eða lagning í jörð. Áður en til ákvarðana um byggingu slíkra mannvirkja kemur hafi farið fram mat á þörf fyrir uppbyggingu og umhverfismat, bæði á viðkomandi áætlunum og þegar kemur að undirbúningi einstakra framkvæmda. Þar sem kerfisáætlun er eina áætlunin sem fjallar um þróun raforkuflutningskerfis landsins í heild er mikilvægt að þar verði bornir saman helstu þróunarkostir raforkukerfisins, lagt mat á umhverfisáhrif og tekin afstaða til framtíðarþróunar meginflutningskerfisins. Ef þörf er talin á línulögn innan miðhálandisins, skal við greiningu og samanburð kosta skoða alla raunhæfa möguleika með það að markmiði að takmarka eins og kostur er nýjar loftlínur. 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 sjónrænum áhrifum. 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 jafnframt 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 byggðaðróun*. Áhersla er lögð á samþætta byggðaðróun 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 misserum og árum koma til aukinnar uppbyggingar ýmiskonar 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 staðarvalds 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 tryggir 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 náttúrufer, svo sem vistgerðaflokkun Náttúrufræðistofnunar og áætlunum um uppgræðslu lands, svo sem landbótaáætlunum sem unnar verða samkvæmt reglugerð nr. 1160/2013.

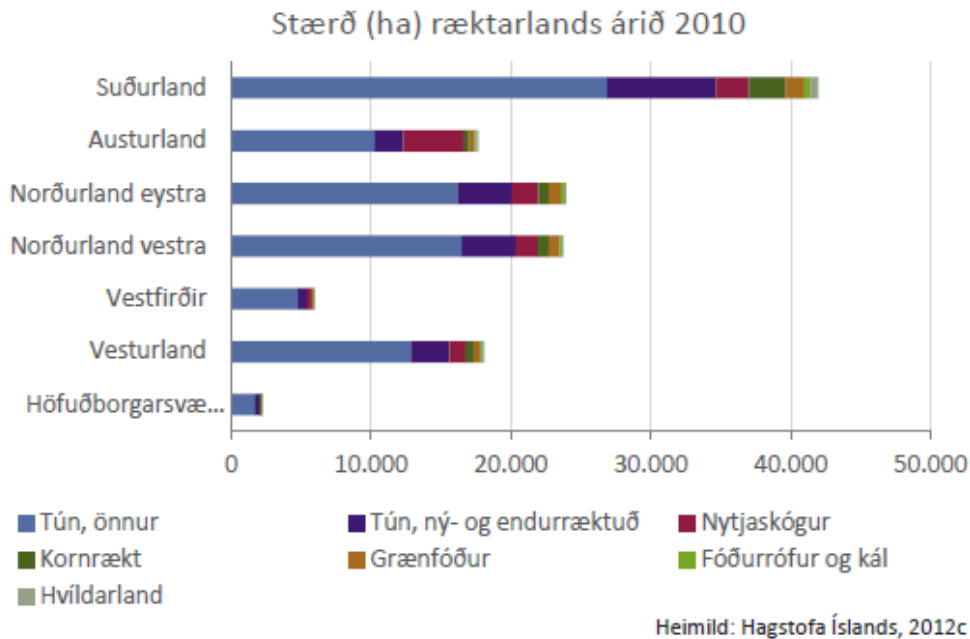
Þá þarf sérstaklega að huga að því álagi sem byggð getur skapað á vatnsgæði og heilnæmi umhverfis.

### **Um markmið 2.3 Sjálfbær nýting landbúnaðarlands**

Sveitarfélög marka stefnu um landnotkun alls lands innan marka sveitarfélagsins í aðalskipulagi. Í aðalskipulagi skal því meðal annars 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, meðal annars í ljósi aukins ferðamannastraums til landsins. Reikna megi með því að landbúnaður aukist mest á bestu landbúnaðarsvæðunum, þar sem hægt er að ná mestri hagkvæmni. Ekki liggi hinsvegar 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

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

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 meðal annars vegna aðráttararfs 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 eru 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 þyngst. Vaxandi ferðaþjónusta fylgir ekki eingöngu aukið álag á vinsæla ferðamannastaði. Hröð 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 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 aðráttarafli 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. Fyrir liggur að Landsnet áformar samkvæmt kerfisáætlun uppbyggingu stórra flutningsmannvirkja. Um umfjöllun um flutningskerfi raforku í skipulagsgerð sveitarfélaga og umhverfismati vísast til umfjöllunar um markmið 1.4 að framan, eftir því sem við getur átt, en 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 sjónrænum áhrifum.

### 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 sandfok.

## 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

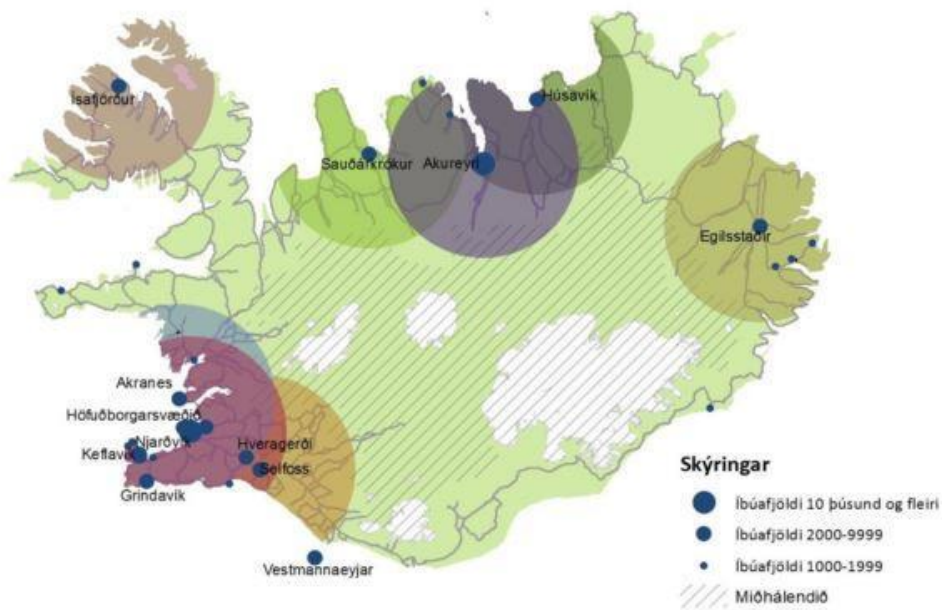
Í janúar 2014 voru Íslendingar tæplega 326 þúsund. Meginþorri landsmanna býr í þéttbýli, en um 84% búa í þéttbýli með 2000 íbúum eða fleiri.<sup>9</sup> Íbúafjölgun síðustu áratugi hefur verið mest á suðvesturhorninu. Þannig jókst hlutdeild höfuðborgarsvæðisins í heildarfjölda landsmanna úr 57% í 64% á tímabilinu 1990-2013, en hlutdeild allra

<sup>9</sup> Tölur miða við 1. Janúar 2014 á vef Hagstofu Íslands.

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, aldursamsetningu og fleiri lýðfræðilega þætti eru mikilvægar forsendur fyrir skipulagsgerð. Samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofu Íslands verða landsmenn ársins 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 fjölga hlutfallslega í elstu aldurshópnum.

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

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

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

sjaldnar, til dæmis einu sinni í viku eða sjaldnar. Á kortinu er sýndur 60 km radíus út frá frá þéttbýlisstöðum með 2000 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 sumstaðar 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. Stefnit er að vexti þéttbýlis inn á við og þéttingu byggðar með því meðal annars að skilgreina vaxtarmörk þéttbýlisstaða og á þann hátt standa 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 almenningsamgöngum og öðrum valkostum um ferðamáta.

Lögð er áhersla á að uppbygging íbúðar- og atvinnuhúsnæðis taki mið af þörfum samfélagsins og lýðfræðilegum breytingum til framtíðar. Stuðlað verði að fjölbreyttum og sveigjanlegum húsnæðiskostum, svo sem hvað varðar húsaagerðir og stærðir. Liður í þessari stefnumótun er bætt skráning og miðlun upplýsinga um húsnæðismál á landsvísi, 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 inn á við 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 dregnir fram þættir sem almennt geta stuðlað að eftirsóknarverðu nærumhverfi.

#### Byggðamynstur

Byggðamynstur tekur til ásýndar, yfirbragðs og fyrirkomulags byggðar og mótar daglegt umhverfi fólks. Byggðamynstur 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 almenningsamgöngum.



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 meira deild 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 hinsvegar 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 vatni sem fellur sem úrkoma eigi leið um gegndræpt yfirborð í jarðveg innan viðkomandi vatnasviðs, fremur en að vera 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 meðal annars 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 stjórnsýslu, menntunar og menningar. Mikilvægt er að skoða samkeppnisstöðu höfuðborgarsvæðisins í þessu samhengi, svo sem hvort lífsskjör og tækifæri séu sambærileg við það sem gerist á nálægum borgarsvæðum.

Við skipulagsgerð er í auknum mæli unnið með samskonar 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 á tryggja þá innviði sem þarf fyrir örugga raforkuafhendingu um leið og að 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 almenningssamgöngur, 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 almenningssamgöngur með samþættu samgöngu- og byggðaskipulagi.

Í umfjöllun um markmið 3.1 að ofan er vikið að fyrirhugaðri greiningar- og stefnumótunarvinnu um megin kjarna 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.

Varðandi samgöngur milli landshluta getur innanlandsflug gegnt mikilvægu hlutverki. Lengi hefur óvissa ríkt um framtíð Reykjavíkurflugvallar. Starfandi er samráðsnefnd innanríkisráðuneytis og Reykjavíkurborgar um staðsetningu innanlandsflugvallar. Mikilvægt er að sem fyrst fáiast niðurstaða um það mál. Verði niðurstaðan sú að flugrekstur í Vatnsmýri leggist af, er mikilvægt að ný miðstöð innanlandsflugs verði vel tengd við byggð á höfuðborgarsvæðinu.

Í tillögu að svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2040 er stefnt að heildstæðri tengingu sveitarfélaganna með almenningssamgöngu- og þróunarási og sett fram stefna um nýtt almenningssamgöngukerfi. Einnig hafa á komið fram á síðustu misserum hugmyndir um uppbyggingu hraðlestar milli Reykjavíkur og Keflavíkur, en gerð hefur verið athugun á arðsemi slíkrar framkvæmdar.<sup>12</sup> Verkefnið er á frumstigi en vísbendingar eru um að slíkar lestarsamgöngur gætu skilað samfélagslegum ábata, einkum vegna skilvirkni lestarsamgangna, öryggis og jákvæðra umhverfisáhrifa.

### *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 Reykjavíkurflugvallar. 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 megin innviði. Því er lagt til í landsskipulagsstefnu að umhverfis- og auðlindaráðherra geti í samvinnu við hlutaðeigandi ráðherra og sveitarfélög haft forgöngu um stofnun samráðshóps til að leita sáttu 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 sjónrænum áhrifum. Mikilvægt er að fyrir liggi á hverjum tíma upplýsingar um stöðu fjarskiptamála fyrir skipulagsgerð en Póst- og fjarskiptastofnun hefur forgöngu um gerð mælikvarða um það efni.

<sup>12</sup> Ráðgjöf og verkefnastjórnun, 2014. Fluglestin. Mat á hagkvæmni hraðlestar milli Keflavíkurflugvallar og miðborgar Reykjavíkur.

### Um markmið 3.7 Náttúruvá og loftslagsbreytingar

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. 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 byggji 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 meðal annars 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 á 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 samskonar 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 sjálfbæra 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 stjórnsýslu 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. Ýmiskonar starfsemi fer fram á haf- og strandsvæðunum við Ísland og fyrrséð 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 byggji á bestu vísindalegu þekkingu um vistkerfið og að haft sé virkt eftirlit með ástandi þess og samræmd heildarstjórnun 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 byggir 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 ýmiskonar 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 sjókvíum 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>13</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

<sup>13</sup> Skipulagsstofnun, 2012. Greinargerð um stöðu haf- og strandsvæðaskipulags.

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>14</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 þegar 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 að skipulagsgerð og hvernig stefnumótun um nýtingu svæðanna verður háttað. Eins og fram hefur komið er í vinnslu frumvarp til laga um skipulagsmál haf- og strandsvæða sem ætlað er að skilgreina stjórnsýslu málaflokksins. Ráðgert er að frumvarpið verði lagt fram á haustþingi 2015.

Starfsemi og framkvæmdir sem fram fara á hafsvæðum Íslands geta haft áhrif út fyrir efnahagslögsögu landsins. Dæmi um slíkt er möguleg vinnslu 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 stjórnsýslu 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 skipulagsuppdráttu 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 hætta 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.

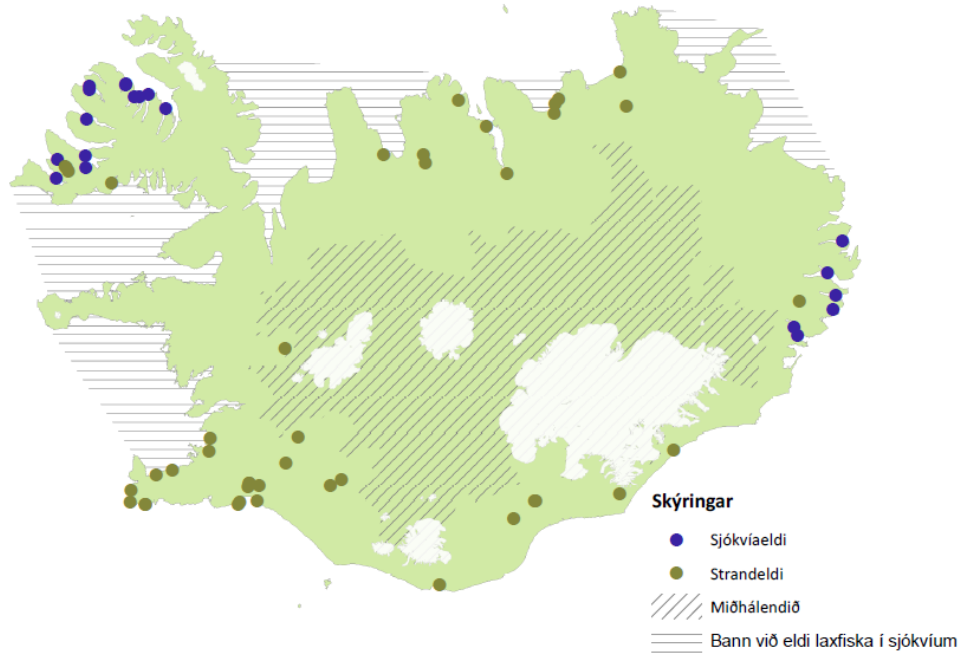
Hafnasamband Íslands og forsvarsaðilar hafnasamlaga þar sem eru stórar iðnaðarhafnir utan þéttbýlis hafa vakið athygli á að þörf sé á að endurskoða landnotkunarflokka skipulagsreglugerðar með tilliti til stórra iðnaðarhafna utan þéttbýlis, þar sem skipulagsmál slíkra svæða séu um margt ólík því sem almennt 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. Sjókvíaelði hefur til dæmis aðallega byggst upp og verið áformað á Vestfjörðum og Austfjörðum þar sem aðstæður eru ákjósanlegar, en auk þess ræðst staðsetning sjókvíaeldis

<sup>14</sup> Skýrsla nefndar um úttekt á gildandi lögum og reglum um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni, 2011.

af því að bann er við eldi laxfiska á tilteknum strandsvæðum umhverfis landið. Rými fyrir sjókvíaelði 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 hagsmunaaðreksstrum 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 einnig 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, frístundaiðju, samgönguleiðum og verndarsjónarmiðum. Svæðisbundin 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 ferðaþjónustu, efnistöku, samgangna, veitna og verndar náttúru- og menningargæða.