

Landsskipulagsstefna 2013-2024

Samræmd stefna ríkisins um skipulagsmál - drög

Miðhálandið, búsetumynstur og skipulag á haf- og strandsvæðum

17. ágúst 2012

Drög til kynningar á samráðsvettvangi	2. ágúst 2012
Drög fyrir samráðsfund	17. ágúst 2012

Drög

Efnisyfirlit

1	Gerð landsskipulagsstefnu	5
1.1	Inngangur	5
1.2	Áherslur umhverfisráðherra	5
1.2.1	Skipulagsmál á miðhálandi Íslands	5
1.2.2	Búsetumynstur	6
1.2.3	Skipulag á haf- og strandsvæðum	6
1.3	Forsendur	7
1.3.1	Yfirlit um stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun	7
1.3.2	Greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála	9
1.3.3	Svæðisskipulag miðhálandis Íslands 2015	10
1.4	Samráð, áherslur og sviðsmyndir	11
1.4.1	Yfirlit yfir samráðsferlið	11
1.4.2	Samráðsfundir	12
1.5	Valkostir um stefnu og umhverfismat	15
1.5.1	Umhverfismat og mótun landsskipulagsstefnu	15
1.5.2	Val sviðsmynda fyrir miðhálandið	15
1.5.3	Val sviðsmynda fyrir búsetumynstur	15
2	Skipulagsmál á miðhálandi Íslands	16
2.1	Miðhálandi Íslands, afmörkun og sérstaða	16
2.2	Leiðarljós	16
2.3	Verndun náttúru, landslags og menningarminja	17
2.3.1	Ágrip forsendna	17
2.3.2	Markmið og leiðir	19
2.3.3	Umhverfisvísar og viðmið	20
2.4	Orkunýting og orkuflutningur	21
2.4.1	Ágrip forsendna	21
2.4.2	Markmið og leiðir	21
2.4.3	Umhverfisvísar og viðmið	22
2.5	Samgöngur, ferðaþjónusta og almannaréttur	22
2.5.1	Ágrip forsendna	22
2.5.2	Markmið og leiðir	24

2.5.3	Umhverfisvísar og viðmið	25
2.6	Beitarmál og landgræðsla.....	25
2.6.1	Ágrip forsendna	25
2.6.2	Markmið og leiðir	26
2.6.3	Umhverfisvísar og viðmið	26
2.7	Niðurstaða umhverfismats - miðhálandið.....	26
3	Stefna um búsetumynstur	29
3.1	Leiðarljós	29
3.2	Uppbygging og verndun	29
3.2.1	Ágrip forsendna	29
3.2.2	Markmið og leiðir	31
3.2.3	Umhverfisvísar og viðmið	31
3.3	Samgöngur, veitukerfi, nærþjónusta og vinnusókn	31
3.3.1	Ágrip forsendna	31
3.3.2	Markmið og leiðir	32
3.3.3	Umhverfisvísar og viðmið	32
3.4	Landbúnaður, menningarlandslag og ásýnd lands	32
3.4.1	Ágrip forsendna	32
3.4.2	Markmið og leiðir	33
3.4.3	Umhverfisvísar og viðmið	33
3.5	Niðurstaða umhverfismats - búsetumynstur	33
4	Skipulag á haf- og strandsvæðum	36
4.1	Leiðarljós	36
4.2	Stefna um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum.....	36
4.2.1	Ágrip forsendna	36
4.2.2	Markmið og leiðir	37
4.2.3	Umhverfisvísar og viðmið	39
4.3	Niðurstaða umhverfismats – skipulag á haf- strandsvæðum.....	39
	Viðauki 1. Skilgreiningar á hugtökum.....	40
	Tilvitnanir.....	41

1 Gerð landsskipulagsstefnu

1.1 Inngangur

Í september 2010 var samþykkt á Alþingi frumvarp til nýrra skipulagslaga¹ og tóku lögin gildi 1. janúar 2011. Með lögunum voru í fyrsta skipti hér á landi sett ákvæði um landsskipulagsstefnu en samkvæmt þeim leggur umhverfisráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til tólf ára innan tveggja ára frá alþingiskosningum. Í tillögunni skal felast endurskoðun á gildandi landsskipulagsstefnu þegar þörf er á ásamt greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála í landinu.

Samkvæmt reglugerð um landsskipulagsstefnu² skal í henni setja fram:

1. Yfirlit um stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun
2. Greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála
3. Samræmda stefnu ríkisins um skipulagsmál
4. Stefnu um skipulagsmál miðhálandisins

Í þessu skjali er sett fram tillaga að samræmdri stefnu ríkisins um skipulagsmál og stefna um skipulagsmál miðhálandisins í samræmi við þær áherslur sem umhverfisráðherra setti í upphafi með bréfi til til Skipulagsstofnunar dags. 30. september 2011. Yfirlit yfir stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum og greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála eru sett fram í sér skjölum. Auk þessara þriggja skjala fylgir tillögunni umhverfisskýrsla í samræmi við lög um umhverfismat áætlana.

Í köflum hér á eftir er gerð grein fyrir áherslum ráðherra (kafli 1.2), meginforsendum (kafli 1.3), samráði, áherslum og sviðsmyndum (kafli 1.4) og skilgreiningu stefnukosta og nálgun við umhverfismat (kafli 1.5). Á grunni þessa er sett fram tillaga að landsskipulagsstefnu um miðhálandið (2. kafli), búsetumynstur (3. kafli) og skipulag haf- og strandsvæða (4. kafli).

1.2 Áherslur umhverfisráðherra

1.2.1 Skipulagsmál á miðhálandi Íslands

Endurskoðun á stefnumörkun fyrir skipulag miðhálandisins er ein af þremur megin áherslum sem umhverfisráðherra ákvað að miða skyldi við fyrir gerð fyrstu landsskipulagsstefnu. Í bréfi ráðherra segir eftirfarandi:

„Mikilvægt er að endurskoða stefnumörkun fyrir skipulag miðhálandisins m.a. með hliðsjón af reynslu af núgildandi svæðisskipulagi, nýrri þekkingu á náttúrufari hálandisins og á stefnumótandi áætlunum stjórnvalda sem varða landnotkun á svæðinu. Mikilvægar forsendur í því sambandi eru aukin áhersla á náttúruvernd, þar sem m.a. er tekið mið af útbreiðslu tegunda og vistgerða, vistfræðilegu ástandi þeirra og verndargildi, náttúruverndaráætlun, væntanleg stefna um útivist og ferðamennsku, tillaga að samgönguáætlun og væntanleg verndar- og orkunýtingaráætlun en jafnframt er að mati ráðuneytisins æskilegt að huga að frekari vernd landslags, landslagsheilda óbyggðra víðerna og jarðvegs. Æskilegt er að skoða möguleika á að samræma vinnu við skilgreiningu vegakerfis á miðhálandinu í landsskipulagsstefnu. Því

er lagt til að fram komi í tillögum að landsskipulagsstefnu tillaga að nýjum áherslum í skipulagi miðhálandisins sem taki m.a. mið af umræddum þáttum.”³

Landsskipulagsstefna tekur við hlutverki Svæðisskipulags miðhálandis Íslands 2015 sem umhverfisráðherra staðfesti árið 1999, hér eftir nefnt svæðisskipulag miðhálandisins, um að marka heildstæða stefnu um skipulagsmál á miðhálandinu. Svæðisskipulagið verður fellt úr gildi þegar landsskipulagsstefnan hefur verið samþykkt á Alþingi. Vegna þröngs tímaramma fyrir gerð landsskipulagsstefnu, stöðu verndar- og orkunýtingaráætlunar, vinnu við skilgreiningu vegakerfis á miðhálandinu og fleiri atriða þurfti að afmarka stefnumörkun um skipulagsmál á miðhálandinu meira en lagt var upp með.

1.2.2 Búsetumynstur

Búsetumynstur er önnur áhersla landsskipulagsstefnu 2013-2024 samkvæmt bréfi umhverfisráðherra. Hugtakið tekur til dreifingar og þéttleika byggðar og búsetu, í þéttbýli og dreifbýli.⁴ Til að afmarka stefnumörkunina er fyrst og fremst horft til dreifingar heilsárs- og frístundabúsetu utan þéttbýlis. Í bréfi umhverfisráðherra segir eftirfarandi:

„Í tillögu að landsskipulagsstefnu verði sett almenn stefna fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga þar sem bent er á þá þætti byggðamynsturs, svo sem þéttleika byggðar, dreifingu búsetu, tegundir landnotkunar, samgöngur, skipulag þjónustukjarna og önnur atriði sem stuðla að aukinni sjálfbærni þ.e. samþættingu umhverfis, félagslegra og efnahagslegra þátta. Sérstök áhersla verði lögð á að draga fram gildi náttúruverndar fyrir sjálfbærni í byggðamynstri. Skipulagsgerðin þarf að grundvallast á heildarsýn á náttúruferlinum og hafa vistkerfisnálgun að leiðarljósi.”⁵

Markmiðið er að kortleggja og skilgreina þær áskornir sem við er að eiga hvað varðar búsetu í landinu og einkenni byggðar. Einnig eru skýrðar ákveðnar leiðir til að gera búsetumynstrið sjálfbærara og hagkvæmara fyrir sveitarfélögin.

1.2.3 Skipulag á haf- og strandsvæðum

Skipulagsmál á haf- og strandsvæðum er þriðja áhersla landsskipulagsstefnu 2013-2024. Í bréfi ráðherra segir eftirfarandi um það málefni:

„Aukinn áhugi á fjölreyttari notkun á haf- og strandsvæðum hefur aukið líkur á hagsmunaárekstrum vegna mismunandi notkunar og neikvæðum áhrifum á vistkerfi hafsins. Æskilegt er að í tillögu að landsskipulagsstefnu verði fjallað ítarlega um á hvern hátt megi best bregðast við þeim áskorunum sem nú blasa viðum skipulag á notkun og nýtingu þessara svæða.”⁶

Til einföldunar er litið svo á að strandsvæði sé ströndin og svæði á sjó út að netlögum (115 m frá stórstraumsfjöruborði) og hafsvæði þar fyrir utan. Þessi svæði eru ólík að því leyti að strandsvæðin eru innan marka sveitarfélaga en hafsvæðin þar fyrir utan ekki. Mikil þörf er á samræmdri stefnumörkun fyrir bæði svæðin. Vegna þröngs tímaramma fyrir gerð landsskipulagsstefnu er megináhersla lögð á skipulag hafsvæða sem er óskrifað blað og söfnun upplýsinga um stöðu mála þar til að geta metið á hvern hátt bregðast megi við til að koma á samræmdri áætlanagerð.

1.3 Forsendur

1.3.1 Yfirlit um stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun

Í landsskipulagsstefnu er tekið saman yfirlit um stefnur og helstu áætlanir sem fyrir liggja í einstökum málaflokkum á landsvísu og varða landnotkun og skipulagsgerð sveitarfélaga. Þetta yfirlit er lagt til grundvallar við mótun á samræmdri stefnu ríkisins um skipulagsmál og er einnig ætlað að vera

Tafla 1. Stefnuskjöl og áætlanir stjórnvalda sem lagðar eru til grundvallar í landsskipulagsstefnu.

Stefnur og áætlanir	Ábyrgð	Samþykkt af Alþingi	Ár	Tímarammi
Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2010-2013	UMH		2010	2010-2013
Náttúruverndaráætlun 2009-2013	UMH	X	2010	2009-2013
Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum	UMH		2010	2010-2020
Skógræktarstefna, drög dags. 7. maí 2010	UMH		V	
Líffræðileg fjölbreytni Stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni	UMH		2008	Ótímabundið
Stefnumörkun í loftslagsmálum	UMH		2007	2007-2050
Landsáætlun um úrgang 2004-2016, ásamt drögum að endurskoðaðri áætlun fyrir tímabilið 2010-2022	UMH		2004	2004-2016
Landgræðsluáætlun 2003 - 2014	UMH	X	2002	2003-2014
Iceland's National Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities	UMH		2001	2001-2006
Náttúruinjasrá	UMH		1999	Ótímabundið
Kerfisáætlun Landsnets 2012 – 2016.	IÐN		2012	2012-2016
Orkustefna fyrir Ísland	IÐN		2011	Ótímabundið
Byggðaáætlun 2010-2013	IÐN	X	2010	2010-2013
Ferðamálaáætlun 2011-2020	IÐN	X	2011	2011-2020
Samgönguáætlun 2011-2022	IRR	X	2012	2011-2022
Almenn stefna stjórnvalda í almannavarnamálum	IRR		V	2012-2015
Fjarskiptaáætlun 2011-2022	IRR	(X)	V	2011-2022

Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til ársins 2014	VEL	X	2012	2012-2020
Húsnæðisstefna, skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu	VEL		2011	Ótímabundi n
Stefnumótun mennta- og menningar- málaráðuneytis í íþróttamálum	MRN		2011	2010-2015
Menningarstefna í mannvirkjagerð	MRN		2007	Ótímabundið
Yfirlitsskrá yfir fyrirhugaðar tilnefningar Íslands á heimsminjaskrá UNESCO.	MRN		2007	Ótímabundið
Ísland 2020-sókn fyrir atvinnulíf og samfélag	FOR		2011	2011-2020
Netríkið Ísland, stefna um upplýsingarsamfélagið 2008-2012.	FOR		2008	2008-2012
Hafið – stefnumótun íslenskra stjórnvalda	UMH, SLR og UTN		2003	Ótímabundi n
Verndar- og orkunýtingaráætlun	UMH, IÐN	(X)	V	Ótímabundið
Skilgreiningar				
Umhverfisráðuneytið	UMH			
Iðnaðarráðuneytið	IÐN			
Innanríkisráðuneytið	IRR			
Velferðarráðuneytið	VEL			
Sjávarútveg-s og landbúnaðarráðuneyti	SLR			
Forsætisráðuneytið	FOR			
Mennta- og menningarmálaráðuneytið	MRN			
Utanríkisráðuneytið	UTN			
Í vinnslu	V			
Í vinnslu hjá Alþingi	(X)			

sveitarfélögum til leiðbeiningar við skipulagsgerð. Yfirlitið er birt í heild sinni á heimasíðu landsskipulagsstefnu, en í töflu 1 eru taldar þær stefnur og áætlanir sem greindar voru eftir viðfangsefnum aðalskipulags.

Greining á stefnum og áætlunum leiðir í ljós að ekki er verulegt ósamræmi í þeirri stefnu um landnotkun og nýtingu lands sem sett er fram á mismunandi sviðum stjórnsýslunnar. Á hinn bóginn virðist stefnan oft vera sett fram með svo almennum orðum að áhrif hennar á ákvarðanatöku um landnotkun eru óljós. Einnig er nokkuð breytilegt með hvaða hætti stefna er mótuð og hvernig hún skuldbindur stjórnvöld. Skjal, sem heitir stefna, getur haft óljósa stöðu, t.d. sem niðurstaða sérstaks vinnuhóps sem ráðherra hefur skipað án þess að nánar sé frá því greint hvaða skuldbinding er fólgin í því sem þar kemur fram.

Æskilegt væri að stefnuskjöl og áætlanir á landsvísu væru settar fram með samræmdari og skýrari hætti en verið hefur. Einnig er mikilvægt að á skýran og gegnsæjan hátt sé tryggt að stefnur og áætlanir hafi tilætluð áhrif á ákvarðanatöku innan stjórnsýslunnar, þvert á ráðuneyti og milli stjórnsýslustiga, eftir því sem við á. Ennfremur þarf að tryggja að tekið sé tillit til hennar í meðförum fjárveitingarvaldsins.

Sem dæmi um misræmi í stefnumótun má nefna annars vegar Samgönguáætlun og hins vegar Kerfisáætlun Landsnets sem báðar lýsa áformum um þróun veigamikilla grunnkerfa á landsvísu en þeim er ólíkt fyrir komið í stjórnsýslunni.

Með landsskipulagsstefnu er fengin mikilvæg brú milli stefnu og áætlana á landsvísu og skipulagsáætlana sveitarfélaga. Ætla má að ásetningur stjórnvalda um þróun mála á landsvísu hafi því meiri áhrif á sveitarstjórnarstigi sem betur er um hnútana búið, hvað varðar skýrleika, mælanleika og rökstuðning.

Eins og fram hefur komið eru stefnuskjöl og áætlanir stjórnvalda afar ólík hvað varðar uppruna og efnistöð. Ástæðuna má vafalítið rekja til þess hve sjálfstætt ráðuneytin hafa starfað og áherslur breytilegar eftir því hvaða flokkur og ráðherra fer með hvern málaflokk. Það kann að leiða til þess að ýmis málefni hafi orðið útundan eða röðin sé ekki komin að þeim í stefnumótun og áætlanagerð. Nefna má eftirtalda málaflokka með hliðsjón af viðfangsefnum aðalskipulags:

- Stefna um opinbera þjónustu og fyrirkomulag nærþjónustu svo sem heilsugæslu o.fl.
- Stefna um fyrirkomulag verslunar og þjónustu. Hér er um að ræða atriði sem getur haft úrslitaáhrif á þróun byggðar, bæði innan þéttbýlis og á svæðisvísu. Ákvæði um þetta efni er t.d. sett í dönsku skipulagslögunum.
- Stefna um náttúruvernd. Þótt segja megi að tiltekin stefna sé fólgin í lagaramma og áætlanagerð í þessum málaflokki hafa mikilvæg atriði orðið útundan, t.d. hvernig farið skuli að við innleiðingu náttúruverndar og hvert samspil hennar skuli vera við byggðapróun og atvinnulíf á nærsvæðum.
- Stefna um tengsl og blöndun íbúða við aðra landnotkun og um frístundabyggð svo sem á landbúnaðarsvæðum.

1.3.2 Greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála

Skipulagsstofnun hefur tekið saman yfirlit um stöðu og þróun skipulagsmála sveitarfélaga, í samræmi við reglugerð um landsskipulagsstefnu. Í yfirlitinu er fjallað um íbúðapróun eftir landshlutum og áætlaða landnotkun eftir flokkum samkvæmt aðalskipulagi. Þá er fjallað um aðalskipulagsáætlanir sem stjórnþæki og hvort og hvernig sjálfbær þróun er höfð að leiðarljósi.

Greinargerðin er sett fram með þeim fyrirvara að ekki eru til aðgengileg gögn um skipulagsmál fyrir allt landið. Uppbygging slíks gagnagrunns er langtíma verkefni sem ekki er raunhæft að ljúka fyrir gerð fyrstu landsskipulagsstefnu. Greinargerðin gefur eigi að síður góða almenna mynd af því sem hefur verið að gerast á síðastliðnum áratug eða svo og ýmislegt má af henni læra.

Í ljósi þess að ákveðið var að mörkuð skyldi landsskipulagsstefna um búsetumynstur og dreifingu byggðar var lögð sérstök áhersla á að ná fram upplýsingum um þau atriði úr aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga.

Í 52 aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga af 75 sem greindar voru er heimilt að byggja stök íbúðarhús, án tengsla við landbúnað, og/eða stök frístundahús á landbúnaðarsvæðum án þess að skilgreina sérstaklega íbúðarsvæði eða svæði fyrir frístundabyggð. Heimildin er fyrst og fremst bundin við sveitarfélög þar sem meginhluti láglandis utan þéttbýlis er skilgreint sem landbúnaðarsvæði.

Í grófum dráttum er niðurstaðan sú að í aðalskipulagi hafa verið teknir frá 43.000 ha fyrir frístundabyggðasvæði, 6.500 ha fyrir íbúðarhús án tengsla við búskap og 3.165 ha fyrir búgarðabyggð. Með búgarðabyggð er átt við svæði utan þéttbýlis þar sem heimilt er að reisa íbúðarhús og aðrar byggingar sem tengjast minni háttar búskap t.d. hesthús, skemmur og gróðurhús á tiltölulega stórum lóðum.

Ef öll svæðin eru lögð saman þekja þau land sem er 23 x 23 kílómetrar að stærð. Það er um 2% af núverandi landbúnaðarlandi samkvæmt skilgreiningu CORINE landflokun⁷ og í samanburði við núverandi ræktað land er þetta um 4%. Stefna sveitarfélaganna varðandi uppbyggingu íbúðar- og frístundabyggðar í dreifbýli hefur leitt til mikillar dreifingar búsetu og á eftir að leiða til enn meiri dreifingar ef ekki verður stefnubreyting. Slík dreifð byggð er í eðli sínu ósjálfbær hvað varðar landnotkun, samgöngur, veitukerfi og þjónustu. Eigi sjálfbær þróun að vera leiðarljós, eins og skipulagslög gera ráð fyrir, þarf að endurskoða þessa stefnu.

1.3.3 Svæðisskipulag miðhálandis Íslands 2015

Töluvert langur aðdragandi var að því að hafin var vinna við gerð svæðisskipulags miðhálandisins árið 1994. Ferðalög inn á hálandið höfðu aukist til muna og óljóst var hvert átti að leita eftir leyfi til að byggja fjallaskála þar sem byggðin í landinu skiptist í sveitarfélög samkvæmt sveitarstjórnarlögum en miðhálandið vart hægt að skilgreina sem byggð. Mörk sveitarfélaga voru óljós og þar með einnig skipulagsvald þeirra.

Samvinnunefnd sem var skipuð fulltrúum 12 héraðsnefnda með formanni sem umhverfisráðherra skipaði, vann að gerð svæðisskipulags fyrir miðhálandið. Árið 1998 samþykkti nefndin tillögu að svæðisskipulagi sem umhverfisráðherra staðfesti í maí 1999. Þá hafði einnig sveitarstjórnarlögum verið breytt þannig að allt landið skiptist í sveitarfélög.

Meginniðurstaða svæðisskipulagsins var að skilgreina annars vegar verndarsvæði og hins vegar mannvirkjabelti sem í aðalatriðum fylgdi Kjalvegi og veginum yfir Sprengisand. Þá voru núverandi og fyrirhuguð þjónustusvæði fyrir ferðamenn flokkuð í jaðarmiðstöðvar í jaðri miðhálandisins, hálandismiðstöðvar, skálasvæði og fjallasel. Mörkuð var stefna um vatnsaflsvirkjanir með fyrirvara um tilhögun virkjunar vegna verndarhagsmuna við Eyjabakka, Langasjó og Þjórsárver. Ekki var mörkuð stefna um jarðvarmavirkjanir. Í svæðisskipulaginu er gert ráð fyrir háspennulínu yfir Sprengisand.

Staðfesting svæðisskipulags miðhálandisins árið 1999 markaði tímamót og kom skipulagi á allar framkvæmdir. Sú stefna sem var mörkuð hefur síðan smám saman verið að skila sér í aðalskipulag þeirra sveitarfélaga sem ná inn á svæðið.

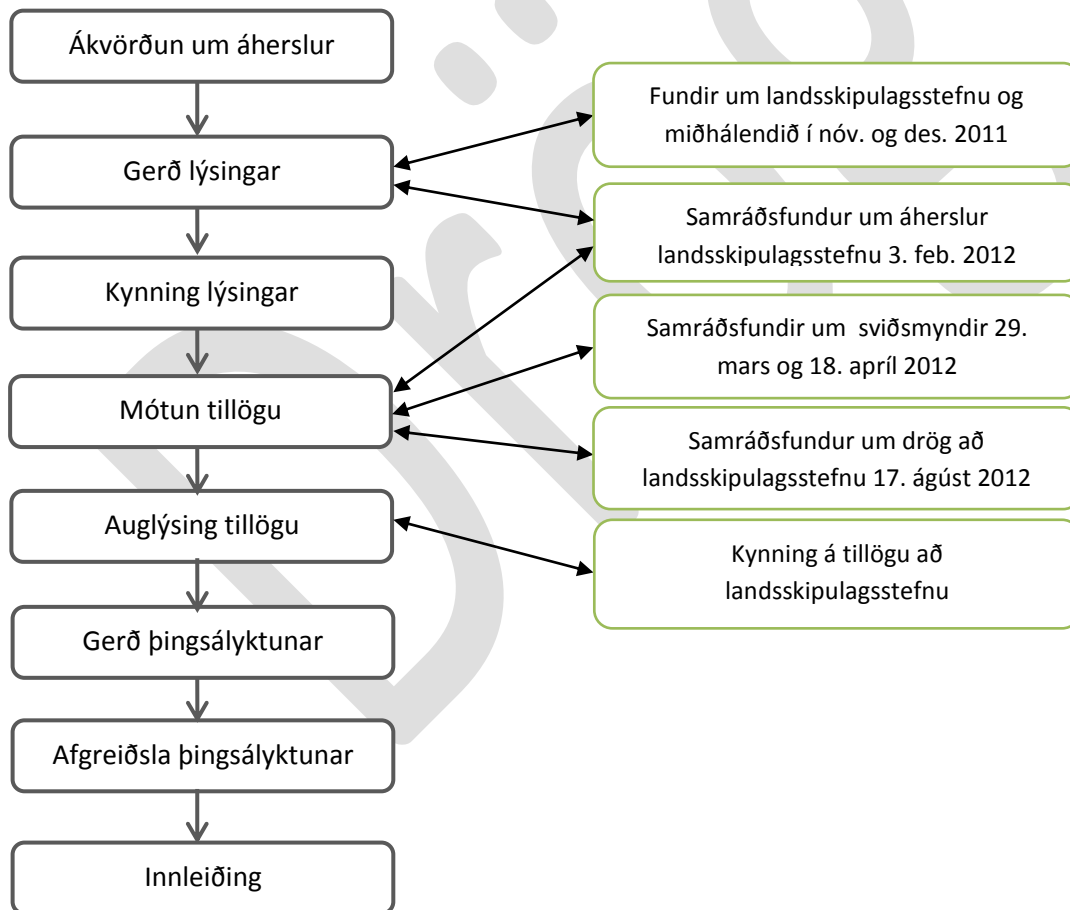
Samvinnunefnd um svæðisskipulag miðhálandisins sem lét af störfum við gildistöku nýrra skipulagslaga 1. janúar 2011, hafði undirbúið endurskoðun svæðisskipulagsins m.a. með tilliti til jarðvarmavirkjana og beitarmála. Af því varð ekki þar sem gert er ráð fyrir því í nýjum lögum að svæðisskipulagið verði fellt úr gildi þegar landsskipulagsstefna, sem tekur m.a. á málefnum miðhálandisins, hefur verið samþykkt á Alþingi.

1.4 Samráð, áherslur og sviðsmyndir

1.4.1 Yfirlit yfir samráðsferlið

Tillaga að landsskipulagsstefnu 2013-2024 hefur verið mótuð í virku samráði við sveitarfélög og samtök þeirra, opinberar stofnanir og hagsmunasamtök. Ráðgjafarnefnd um gerð landsskipulagsstefnu, skipuð fulltrúum ráðuneyta og Sambands íslenskra sveitarfélaga, hefur komið á virkan hátt að vinnu við gerð landsskipulagsstefnu og hefur verið Skipulagsstofnun til ráðgjafar um vinnslu hennar.

Stofnaður var sérstakur samráðsvettvangur vegna mótunar landsskipulagsstefnu og óskað var eftir tilnefningum frá þeim aðilum sem tilgreindir eru í reglugerð um landsskipulagsstefnu. Þessir aðilar eru m.a. sveitarfélög og samtök þeirra, opinberar stofnanir, fyrirtæki sem sinna uppbyggingu og rekstri grunngerðar og samtök á sviði atvinnuvega og náttúru- og umhverfisverndar. Einnig var birt auglýsing í dagblöðum þar sem almenningi var boðið að skrá sig á vettvanginn.



Mynd 1. Megin áfangar í mótun landsskipulagsstefnu og helstu viðburðir í samráðsferlinu.

Fundir voru haldnir á samráðsvettvangi þar sem ofangreindir aðilar fjölluðu um stefnuna, en fundirnir voru opnir og öllum frjálst að taka þátt. Jafnframt voru helstu skjöl í ferlinu kynnt á heimasíðu landsskipulagsstefnu og þar gafst færi á að bregðast við og gera athugasemdir.

1.4.2 Samráðsfundir

Miðhálandið

Megin áherslur fyrir mótun samræmdrar stefnu um miðhálandið voru ræddar á fundi samráðsvettvangs 3. febrúar 2012. Samantekt fundarins er birt í heild sinni á heimasíðu landsskipulagsstefnu,⁸ en þátttakendur í umræðuhópum töldu að marka ætti stefnu um eftirfarandi:

- **Verndun náttúru og landslags.** Viðhalda einkennum landslagsheilda, þ.m.t. víðerna, lítt raskaðrar náttúru og kyrrð. Vernda sem stærstar heildir án stórra mannvirkja og flokka svæði eftir verndargildi.
- **Nýting auðlinda.** Leggja áherslu á jafnvægi og sátt á milli verndunar og nýtingar.
- **Orkuframleiðsla og dreifing.** Fram komu ólíkar áherslur um orkuframleiðslu og dreifingu; allt frá því að fjölga virkjunum og leggja Sprengisandslínu, yfir í að stöðva uppbyggingu í orkunýtingu og leggja ekki Sprengisandslínu. Margir þátttakendur töldu að viðhalda ætti stefnu svæðisskipulagsins um mannvirkjabelti og verndarheildir.
- **Samgöngur.** Marka stefnu um vegi á miðhálandinu, skilgreina mismunandi gerðir vega og ná utan um utanvegaakstur. Hönnun vega verði í samræmi við landslag og möguleikar skapist fyrir allar gerðir ferðamennsku og ólíka ferðamáta. Skiptar skoðanir voru um umfang uppbyggingar í vegakerfinu og að hvaða leyti eigi að halda uppbyggingu innviða í lágmarki og ekki fara inn á ný svæði.
- **Ferðapjónusta.** Viðhalda hálandinu sem ferðamannaparadís, ævintýris til að njóta, þar sem eru möguleikar fyrir ólíkar þarfir ferðamanna. Jafnframt að koma í veg fyrir að ferðamennska gangi á náttúru hálandisins, svo sem víðerni og sérstæða náttúru. Takmarka frekari framkvæmdir við núverandi staði. Miðstöðvar ferðamanna verði á jaðarsvæðum og/eða við meginvegi.
- **Almannaréttur.** Gæta að almannarétti og að almenningur geti ferðast um og notið án þess að valda spjöllum.
- **Mengunarmál.** Samræma umgengnisreglur um sorp og hreinlæti.
- **Vinnubrögð / nálgun.** Treysta skipulagsvald sveitarfélaganna og setja á fót samráðsvettvang landshlutasamtaka og sveitarfélaga um miðhálandið. Gæta þess að þjóðhagslegir hagsmunir hafi meira vægi en sérhagsmunir og skammtímahagsmunir.

Á grundvelli þessara áherslna frá samráðsfundinum, gildandi svæðisskipulags, stefnu stjórnvalda á landsvísu og greinargerðar um ferðamennsku á miðhálandinu⁹ voru mótaðar ólíkar sviðsmyndir fyrir stefnu um ákveðna grunnþætti skipulagsmála miðhálandisins. Sviðsmyndirnar lýstu mismunandi sýn til framtíðar og innhéldu allar eftirtalda efnisþætti:

- Verndun náttúru, landslags og menningarminja.
- Orkunýting og orkuflutningur.
- Samgöngur, ferðapjónusta og almannaréttur.
- Beitarmál.

Tilgangur með gerð sviðsmynda fyrir stefnu um skipulagsmál á miðhálandinu var að fá fram umræðu um og skoðanir á þeim áherslum sem mikilvægt er að taka afstöðu til við mótun landsskipulagsstefnu. Einnig var tilgangurinn að bera saman möguleg áhrif ólíkra stefnumiða á skilgreinda umhverfisþætti svo sem vatn/sjó, samfélag og byggð, landslag og ímynd, náttúru/lífriki og losun gróðurhúsalofttegunda. Þessi umfjöllun um sviðsmyndir var því mikilvæg umræða um valkosti í landsskipulagsstefnu.

Umfjöllun um sviðsmyndir fór fram á samráðsfundi 29. mars 2012 og þar komu fram fjölbreytt sjónarmið um stefnukostina og mögulegar afleiðingar þeirra á umhverfið. Á grundvelli umræðna á fundinum, samantektar á grunnástandi umhverfis og fyrirliggjandi gögnum í umhverfismati (sjá umhverfisskýrslu), voru tekin saman möguleg heildaráhrif sviðsmyndanna á hvern umhverfisþátt. Samantekt samráðsfundar og sviðsmyndagreiningin er einnig birt í heild sinni á heimasíðu landsskipulagsstefnu.¹⁰

Á samráðsfundinum var lögð áhersla á að vernda og viðhalda sérkennum miðhálandisins, sem felst m.a. í því að móta stórar verndarheildir og stýra umferð ferðamanna. Jafnframt var lögð áhersla á að nýta orkukosti samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun og byggja upp samgöngunet og flutningskerfi raforku, án þess að ganga verulega á gæði hálandisins. Heildstæð stefna um samgöngur var talin nauðsynleg til að auka aðgengi að hálandinu, dreifa umferð og stýra henni á ákveðin svæði. Fram kom að móta þurfi stefnu um þjónustu sem á að bjóða ferðamönnum á hálandinu. Á grundvelli þeirrar stefnu verði ákveðið hvar byggð verði upp gistirými og þjónusta.

Búsetumynstur

Fjallað var um áherslur fyrir stefnu um búsetumynstur á fundi samráðsvettvangs 3. febrúar 2012 en samantekt fundarins er í heild sinni á heimasíðu landsskipulagsstefnu.¹¹ Lagðar voru ákveðnar spurningar fyrir fundinn svo sem hvaða einkennum búsetumynsturs og dreifingar byggðar er mikilvægt að viðhalda, vernda og styrkja með skýrri landsskipulagsstefnu og hvaða óæskilegu þróun landsskipulagsstefna getur komið í veg fyrir. Þátttakendur í umræðuhópum töldu að marka ætti stefnu um eftirfarandi:

- **Byggðakjarnar og skilvirk svæði.** Viðhalda byggð um land allt, styrkja byggðakjarna og „skilvirk svæði“ sem svara kröfum íbúa um þjónustu. Styrkja dreifbýli og þá ekki einungis stærstu staði heldur líka minni staði. Varðveita fjölbreytni svæða og styrkja sérkenni, vernda og styrkja sjávarþorp. Beita styrkjum til að bæta lífskjör íbúa í dreifbýli. Skilgreina höfuðborgarsvæðið sem eitt svæði.
- **Þjónusta.** Tryggja grunnþjónustu, þ.m.t. heilbrigðisþjónustu, skóla, verslun og samgöngur. Viðhalda og styrkja nærþjónustu, s.s. opinbera þjónustu og dagvöruverslun.
- **Samgöngur.** Bæta samgöngur, gera þær greiðar og öruggar. Skilgreina samgöngunet fyrir land og sjó, bæði fyrir fólk og vörur. Skoða strandsiglingar, orkuverð, flutningsverð og ferðakostnað.
- **Ferðaþjónusta.** Viðhalda byggð um land allt til að styðja við ferðaþjónustu og tryggja öryggi. Efla ferðaþjónustu sem framtíðaratvinnugrein og marka stefnu um ferðaþjónustu á láglandi líkt og á hálandi. Skilgreina ferðaþjónustusvæði, skipuleggja þau og huga að landinu á milli búsetukjarna. Setja hömlur á landnotkun, t.d. skógrækt, sem rekst á við hagsmuni útivistar og ferðamennsku.
- **Verndun svæða.** Vernda og styrkja þegar vernduð svæði fyrir mannvirkjum. Að frekari verndun gangi ekki gegn búsetusjónarmiðum og styrkingu samgangna.

Samráðsfundurinn 3. febrúar 2012 var ákveðinn grunnur fyrir áframhaldandi vinnu við mótun stefnu um búsetumynstur. Afrakstur fundarins var einnig nýttur ásamt öðrum gögnum til að skilgreina umhverfisþætti og nálgun umhverfismats, en nánar er fjallað um það í umhverfisskýrslu.

Á grundvelli áherslna frá samráðsfundi 3. febrúar og fyrirliggjandi stefnu stjórnvalda (svo sem samgönguáætlun) voru mótaðar ólíkar sviðsmyndirnar fyrir stefnu um ákveðna grunnþætti búsetumynsturs. Við mótun sviðsmynda var einnig tekið mið af niðurstöðum greinargerðar um stöðu

skipulagsmála sveitarfélaga. Sviðsmyndirnar lýstu mismunandi sýn til framtíðar og innhéldu allar eftirtalda efnisþætti:

- Samgöngur, veitukerfi, nærþjónusta og vinnusókn.
- Landbúnaður, menningarlandslag og ásjón lands.
- Uppbygging og verndun.

Tilgangur með gerð sviðsmynda fyrir stefnu um búsetumynstur var að fá fram umræðu um og skoðanir á þeim áherslum sem mikilvægt er að taka afstöðu til við mótun landsskipulagsstefnu. Einnig var tilgangurinn að bera saman möguleg áhrif ólíkra stefnumiða á skilgreinda umhverfisþætti svo sem vatn/sjó, samfélag og byggð, landslag og ímynd, náttúru/lífriki og losun gróðurhúsalofttegunda. Þessi umfjöllun um sviðsmyndir var því mikilvæg umræða um valkosti í landsskipulagsstefnu.

Umfjöllun um sviðsmyndir fór fram á rýnifundi 18. apríl 2012 og þar komu fram fjölbreytt sjónarmið um stefnukostina og mögulegar afleiðingar þeirra á umhverfið. Byggt á umræðum á fundunum og fyrirbyggjandi gögnum í umhverfismati, voru tekin saman möguleg heildaráhrif sviðsmyndanna á hvern umhverfisþátt (sjá umhverfisskýrslu). Samantekt samráðsfundar og sviðsmyndagreiningin er einnig birt í heild sinni á heimasíðu landsskipulagsstefnu.¹² Á fundinum var lögð áhersla á að skipulag byggðar taki mið af landslagsheildum og verðmæti landbúnaðarlands. Einnig að horft sé til afmarkaðra svæða við skipulag frístundabyggða og samstarfs sveitarfélaga, en bent á að of mikil stýring geti dregið úr fjölbreytni og rekstrarmöguleikum í dreifbýli. Dreifð byggð er talin geta haft í för með sér lakari yfirsýn gagnvart vatnsvernd, bæði m.t.t. vatnsnotkunar og mögulegrar mengunar vatns, hún er talin hafa neikvæð áhrif á lífríki og stuðla að meiri losun gróðurhúsalofttegunda.

Skipulag á haf- og strandsvæðum

Umfjöllun um skipulag á haf- og strandsvæðum var með nokkrum öðrum hætti en um miðhálandi og búsetumynstur, þar sem viðfangsefnið er nýtt í skipulagi hér á landi. Megin áhersla var lögð á að taka saman forsendur fyrir stefnumörkun um skipulag hafsvæða við Ísland. Strandsvæði innan marka sveitarfélaga voru minna skoðuð enda ná aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga til þeirra innan netlaga. Áherslur fyrir þessi svæði voru engu að síður til umræðu á fundi samráðsvettvangs 3. febrúar 2012 þar sem lagður var ákveðinn grunnur sem unnið var út frá. Þátttakendur á fundinum lögðu einkum áherslu á að marka þyrfti stefnu um eftirfarandi þætti:

- Rannsóknir, gagnasöfn og miðlun upplýsinga.
- Verndun náttúru- og menningarverðmæta.
- Nýting auðlinda.
- Samgöngur og siglingaleiðir.
- Orkuframleiðsla.
- Mengunarmál.
- Almennaréttur.
- Nálgun við stefnumótun og framfylgd stefnu.

Áherslur samráðsfundarins voru nýttar til að skilgreina viðfangsefnið betur og afmarka gagnasöfnun. Um er að ræða fyrstu nálgun að viðfangsefninu og vegna flókinnar stjórnsýslu og þröngs tímaramma var ekki mögulegt að gera sviðsmyndir fyrir skipulag haf- og strandsvæða. Unnin var greining þar sem skilgreindir voru nokkrir þættir náttúrufars, notkun hafsvæða og verndun. Greiningin byggði á gögnum frá stofnunum og var nýtt til þess að veita yfirsýn yfir málefni hafsins. Jafnframt var gerð frumgreining á árekstrum milli notkunar og verndar með hliðsjón af stefnu stjórnvalda um sjálfbæra

nýtingu á vistkerfum íslenska hafsvæðisins. Á grunni þessa var svo skoðuð þörf fyrir almenna stefnumörkun í landsskipulagsstefnu um hafsvæði og gerð tillaga að næstu skrefum.

1.5 Valkostir um stefnu og umhverfismat

1.5.1 Umhverfismat og mótun landsskipulagsstefnu

Umhverfismat er aðferðafræði sem er notuð til að skilgreina stefnukosti, meta þá og bera saman m.t.t. áhrifa á umhverfið. Matinu er ætlað að aðstoða við að komast að niðurstöðu um hver stefnan skuli vera. Umhverfismat getur bæði snúist um val á milli almennra stefnukosta, sem eru t.d. settir fram sem grófar framtíðar sviðsmyndir og um afmarkaða valkosti, eins og þá sem varða orkuflutning yfir hálendið. Við mótun landsskipulagsstefnu er umhverfismat nýtt á þessum báðum stigum stefnumörkunar í gegnum allt skipulagsferlið.

1.5.2 Val sviðsmynda fyrir miðhálendið

Tillaga að stefnu um miðhálendið byggir á umfjöllun samráðsfunda um sviðsmyndir og umhverfismati, sem Skipulagsstofnun vann með aðstoð ráðgjafa, sbr. umhverfisskýrslu. Í umhverfismatinu er lögð áhersla á möguleg áhrif uppbyggingar á landslag og ímynd hálendisins, lífríki og vistkerfi og samfélag. Þessir umhverfispættir eru líklegastir til að verða fyrir umfangmestu áhrifunum af landsskipulagsstefnu fyrir hálendið, bæði jákvæðum og neikvæðum. Í umhverfismatinu er lögð áhersla á að gera grein fyrir því hvort stefna skerði sérstöðu hálendisins á einhvern hátt. Jafnframt að greina möguleg áhrif stefnu á samfélag og byggð.

1.5.3 Val sviðsmynda fyrir búsetumynstur

Tillaga að stefnu um búsetumynstur byggir á umfjöllun samráðsfunda um sviðsmyndir og umhverfismati, sem Skipulagsstofnun vann með aðstoð ráðgjafa, sbr. umhverfisskýrslu. Í umhverfismati á stefnu um búsetumynstur er lögð áhersla á möguleg áhrif skipulags byggðar á vatn, samfélag og landslag. Gerð er grein fyrir því hvort landskipulagsstefna stuðli að verndun vatns, verðmæts landbúnaðarlands og landslagsheilda og einnig hvort stefnan takmarki möguleika samfélaga til uppbyggingar.

Í aðalskipulagi sveitarfélaga er mörkuð stefna um búsetumynstur; dreifingu og þéttleika byggðar og búsetu, í þéttbýli og dreifbýli. Vegna skýrra ábendinga sem komu fram í greinargerð um stöðu skipulagsmála sveitarfélaga var ákveðið að afmarka stefnumörkunina við dreifingu heilsárs- og frístundabúsetu utan þéttbýlis. Við mótun stefnu um búsetumynstur gegnir umhverfismat veigamiklu hlutverki við að marka stefnu sem er bæði hagstæð umhverfinu og styrkir byggð. Bornar voru saman sviðsmyndir út frá líklegum áhrifum á umhverfið. Nánar er lýst í umhverfisskýrslu hvernig þessi samanburður leiddi til niðurstöðu.

2 Skipulagsmál á miðhálandi Íslands

2.1 Miðhálandi Íslands, afmörkun og sérstaða

Miðhálandi Íslands er eitt samfellt svæði (sbr. mynd 2) þar sem fjóra stærstu jökla landsins er að finna og þau svæði að auki sem eru náttúrufarslega áþekkt svæðinu milli jöklanna, þ.e. einkennast almennt af eldvirkni, rofi og takmörkuðum gróðri. Engin heilsárs búseta er á miðhálandinu.



Mynd 2. Miðhálandi Íslands.

Miðhálandið er svæði sem hefur sérstöðu á landsvísu og í alþjóðlegu samhengi vegna einstaks náttúrufars. Sérstaða hálandisins felst meðal annars í að þar eru fá mannvirki og önnur ummerki um mannvist¹³ og engin búseta. Á miðhálandinu er eitt stærsta landsvæði sunnan heimskautsbaugs í Evrópu sem aldrei hefur verið numið af mönnum.¹⁴ Gildi svæðisins felast einnig í einstakri náttúru, gróðurvinjum, jarðfræði og landmótun, einstöku samspili elds og íss og óviðjafnanlegum andstæðum í landslagi og víðernum.¹⁵

2.2 Leiðarljós

Á miðhálandinu er sérstakt landslag og jarðmyndanir, mikilvægar vistgerðir og sérstök náttúrufyrirbæri sem þarf að vernda. Viðhalda þarf líffræðilegri fjölbreytni.

Víðerni bjóða upp á einstaka upplifun sem sífellt færri landsvæði á heimsvísu geta boðið upp á. Mikilvægt er því að vernda íslensk víðerni.

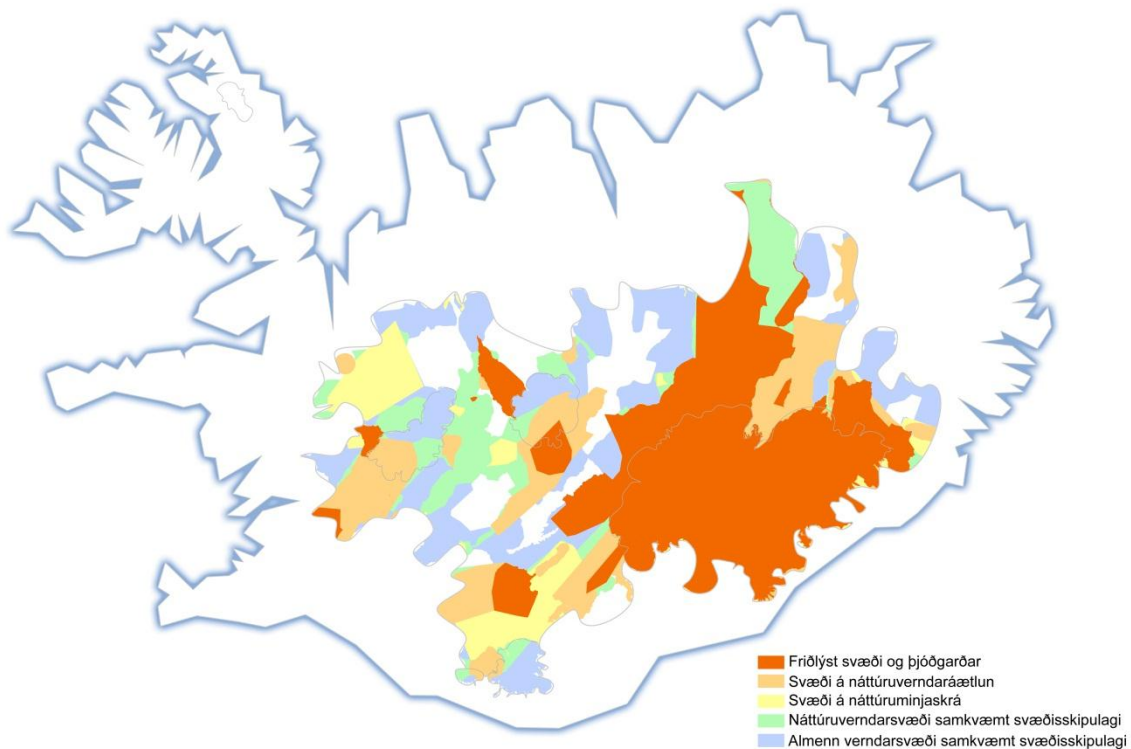
Mikilvægt er að almenningur geti notið þeirrar sérstöðu sem hálendið hefur upp á að bjóða, án þess að á hana sé gengið.

Uppbygging innviða í almannabágu hafi lágmarksáhrif á sérstöðu miðhálandisins sem er m.a. mikið víðsýni, óbyggðir, sérstæðar jarðmyndanir, fjölbreytt og viðkvæmt lífríki og margbrotið landslag.

2.3 Verndun náttúru, landslags og menningarminja

2.3.1 Ágrip forsendna

Miðhálandi Íslands er sennilega stærsta svæðið í Evrópu (utan Svalbarða) þar sem menn hafa ekki fasta búsetu.¹⁶ Mannvirki eru þar fá og dreifð og hefur svæðið því mjög náttúrulegt yfirbragð enda kemur hugtakið „ósnortin víðerni“ oft upp í umræðunni um hálendið. Hugtakið „ósnortin víðerni“ er hægt að skilja og skilgreina á mismunandi vegu en í gildandi náttúruverndarlögum¹⁷ eru „ósnortin víðerni“ skilgreind.



Mynd 3. Verndarsvæði á miðhálandinu samkvæmt lögum, náttúruverndaráætlun, náttúruminjaskrá og svæðisskipulagi.

Umhverfisstofnun¹⁸ kortlagði ósnortin víðerni Íslands með hliðsjón af skilgreiningu laganna og mat að þau þektu um 38% landsins. Stærsti hluti ósnortinna víðerna er á miðhálandinu og stór hluti þeirra

jöklar. Í stefnumörkun stjórnvalda um sjálfbæra þróun¹⁹ kemur fram að tryggja skuli að stór samfelld víðerni verði áfram að finna í óbyggðum Íslands.

Víðerni samkvæmt skilgreiningu náttúruverndarlaga hafa farið ört minnkandi á umliðnum áratugum, en þeim er fyrst og fremst talin stafa ógn af tvennu, en það er í fyrsta lagi orkuframleiðslu en á undanförunum áratugum hafa virkjunarframkvæmdir höggvið stór skörð í íslensk víðerni. Hin ógnin við víðernin er ferðamennska, en þar er um að ræða akstur utan vega, uppbyggingu fjallaskála, auk ferðamannanna sjálfra.²⁰

Stærð miðhálandisins, eins og það var skilgreint í svæðisskipulagi miðhálandisins árið 1999, er um 40 þúsund ferkílómetrar. Ef lögð eru saman friðlýst svæði samkvæmt náttúruverndarlögum, svæði á náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun, náttúruverndarsvæði samkvæmt svæðisskipulagi og almenn verndarsvæði samkvæmt svæðisskipulagi kemur í ljós að einhvers konar verndarákvæði gilda á um 35 þúsund ferkílómetrum eða á tæplega 90% alls svæðisins (sjá mynd 3).

Svæðisskipulag miðhálandisins bætti úr brýnni þörf þegar það var staðfest árið 1999. Það hefur reynst vel og sú stefna sem þar var mörkuð hefur í öllum aðalatriðum skilað sér í aðalskipulag þeirra sveitarfélaga sem hlut eiga að máli. Svæðisskipulagið nær aðeins til hálandishluta viðkomandi sveitarfélaga og stjórnýslan var með sérstökum hætti. Í samvinnunefndinni áttu sæti 12 fulltrúar, einn tilnefndur úr hverju kjördæmi, einn af félagasamtökum um útivist, einn af samgönguráðherra og tveir án tilnefningar og var annar þeirra formaður nefndarinnar. Fulltrúar kjördæma sem liggja að miðhálandinu voru tilnefndir af sveitarfélögum kjördæmisins sem eiga land að miðhálandinu. Fjórðungssamband Vestfjarða tilnefndi fulltrúa Vestfjarðakjördæmis, Reykjavíkurborg fulltrúa Reykjavíkurborgskjördæmis og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum tilnefndu saman fulltrúa Reykjaneskjördæmis. Ráðherra var heimilt að skipa allt að fjóra áheyrnarfulltrúa með málfrelsi og tillögurétt í nefndina.

Með nýjum skipulagslögum var ákveðið að samvinnunefndin skyldi lögð niður og litið svo á að svæðisskipulagið hefði náð tilgangi sínum. Til að tryggja að sá árangur sem hafði náðst skilaði sér áfram í aðalskipulag sveitarfélaga var ákveðið með nýjum lögum að stefna um skipulagsmál á miðhálandinu skyldi ávallt vera viðfangsefni landsskipulagsstefnu. Þar þarf því skoða hvaða forsendur hafi breyst, hver reynslan hafi verið og að skerpa á þeirri stefnu sem var mörkuð um verndarheildir og mannvirkjabelti.

Könnun á skipulagsáætlunum sveitarfélaga leiðir í ljós að sveitarfélögin hafa að mestu leyti tekið upp stefnumörkun svæðisskipulagsins í sínu aðalskipulagi, í samræmi við þær leiðbeiningar sem lagðar voru til grundvallar. Hins vegar er að jafnaði lítil tilraun gerð til að skilgreina nánar afmörkun, umfang eða eðli þeirrar starfsemi sem heimil er á hálandinu og útfærslunni vísað til deiliskipulagsgerðar á einstökum stöðum.

Stefnumörkun um verndarsvæði á miðhálandinu á sér því talsverða forsögu og í fyrstu landsskipulagsstefnu er um að ræða endurskoðun á þeirri stefnu sem mörkuð var í svæðisskipulaginu fyrir einum og hálfum áratug. Stefnumörkun svæðisskipulagsins hefur verið tekin upp í aðalskipulagi og stór svæði hafa verið friðlýst með lögum. Áskoranirnar sem blasa við í skipulagsmálum svæðisins eru hins vegar fjölmargar hvað varðar verndun náttúru, landslags og menningarminja. Vegna aukningar í ferðamennsku hefur verið ásókn í byggingu mannvirkja á nýjum stöðum. Álag á fjölförnustu staði hefur aukist umtalsvert og hætta er á að gæði þeirra rýrni ekki af völdum þessa. Einnig þarf að tryggja aðgang almennings að miðhálandinu án þess að náttúran skaðist.

Ný þekking á náttúruferum miðhálandisins, sem m.a. hefur orðið til við undirbúning rammaáætlunar, hefur enn frekar dregið fram gildi þess fyrir náttúruvernd. Einnig hafa komið til sögunnar ný viðhorf í náttúruvernd, sem m.a. birtast í náttúruverndaráætlun, svo sem um net verndarsvæða. Því er mikilvægt að styrkja, samræma og útfæra nánar náttúruvernd á miðhálandinu. Í samhengi við landsskipulagsstefnu er brýnasta verknefið að viðhalda stórum samfelldum svæðum þar sem mannvirkjagerð er í lágmarki og uppbygging þjónustu og annarra nauðsynlegra mannvirkja verði á jöðrum miðhálandisins og tilteknum uppbyggingsvæðum.

Til að bera saman áhrif ólíkrar stefnu á framtíð miðhálandisins, voru settar fram fimm sviðsmyndir sem sýndu allt frá ýrustu verndun til nýtingar sem byggði á eftirspurn. Áherslur úr rýnivinnu og umhverfismati undirstrika mikilvægi þess að vernda og viðhalda sérkennum miðhálandisins, sem felst m.a. í því að mynda stórar verndarheildir og stýra umferð ferðamanna. Jafnframt er lögð áhersla á að auka aðgengi að hálandinu, dreifa umferð þannig að hún gangi ekki á einstök vinsæl svæði og stýra henni á ákveðin svæði sem þola meira álag. Jafnframt skal þess gætt að almannaréttur sé virtur. Stórar samfelldar verndarheildir veita sveitarfélögum aukinn möguleika á að hafa yfirsýn og til að setja fram heildstæða stefnu um landnotkun á stórum svæðum með tilliti til þeirra sérkenna og gæða sem mikilvægt er að vernda á miðhálandinu. Stofnun fólkvanga með aðkomu sveitarfélaganna og hverfisvernd í aðalskipulagi getur einnig dregið fram sérstöðu miðhálandisins og styrkt ímynd þess fyrir ferðamennsku. Það kann hins vegar að hafa neikvæð áhrif á náttúru svæðisins til langs tíma lítið ef ferðamönnum fjölgar umtalsvert.

Tillaga að landsskipulagsstefnu um verndun samfelldra svæða á miðhálandinu er í samræmi við svæðisskipulag miðhálandisins, en gengur talsvert lengra en gert er ráð fyrir í náttúruverndaráætlun fyrir árin 2009-2013 og náttúruminjasráð. Verndar- og orkunýtingaráætlun, þegar hún hefur tekið gildi, varðar einnig friðlýsingu landsvæða gagnvart orkuvinnslu. Ferðamálaáætlun 2011-2020 og Velferð til framtíðar – Stefnumörkun Íslands um sjálfbæra þróun koma jafnframt til skoðunar við verndun svæða á miðhálandinu. Á miðhálandinu eru sérstæðar jarðmyndanir og samkvæmt Velferð til framtíðar er markmiðið að vernda þær. Þá eru á hálandinu fágætar vistgerðir og eitt markmiða Velferðar til framtíðar er að viðhalda fjölbreytileika og vistgerðum.

Með því að skilgreina stórar verndarheildir eru einstök svæði sem þegar hafa verið friðlýst sameinuð og styrkt. Til þess að stefna um stórar samfelldar verndarheildir nái fram að ganga er nauðsynlegt að byggja á góðu samstarfi milli sveitarfélaganna og umhverfisráðuneytis og stofnana þess til að koma stefnunni í framkvæmd í áföngum.

Til að koma stefnu um þrjár stórar verndarheildir til framkvæmda þarf fyrst og fremst að stilla saman aðgerðum ríkis, sveitarfélaga og atvinnulífsins og samræma aðgerðirnar þannig að fjármagn nýtist sem best. Í því ljósi þarf að skoða hvernig tekist hefur til á þessu sviði og hvernig hægt er að bæta úr.

2.3.2 Markmið og leiðir

Markmið

Á miðhálandinu verði þrjár stórar, samfelldar verndarheildir. Mannvirkjagerð innan þessara svæða skal vera í algjöru lágmarki en þar sem ráðast þarf í mannvirkjagerð verði þess gætt að hún valdi sem minnstu raski og neikvæðum sjónrænum áhrifum. Markmiðið er að viðhalda sérkennum og náttúrugæðum miðhálandisins, svo sem fágætum vistgerðum, ósnortnum víðernum, landslagi, verðmætum menningarminjum og ímynd hálandisins fyrir ferðamennsku.

Leiðir

Sveitarfélög efni til samstarfs á vettvangi landshlutasamtaka um að marka stefnu um verndun verndarheilda, annað hvort með friðlýsingu, stofnun fólkvanga eða hverfisvernd. Haft verði samráð við umhverfisráðuneytið, Umhverfisstofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga eftir því sem best á við í hverju tilviki. Á þeim vettvangi verði sett svæðisbundin ákvæði um verndarheildir sem verða útfærðar í aðalskipulagi m.a. út frá greiningu á verndargildi. Ákvæðin taki til aðgengis, gæðastigs samgangna, uppbyggingar þjónustu og annarra framkvæmda sem ásættanlegar kunna að vera án þess að skerða verndargildi. Við ákvarðanir um uppbyggingu verði vegin saman sjónarmið verndunar og nýtingar á einstökum svæðum, svo sem fyrir ferðamennsku. Mikilvægt er að slíkt mat sé grundvallað á heildarsýn á náttúrufer svæðisins.



Mynd 4. Verndarheildir og mannvirkjabelti á miðhálandi Íslands samkvæmt landsskipulagsstefnu.

Grannsvæði Vatnajökulsþjóðgarðs og Þjórsárvera njóti a.m.k. hverfisverndar í aðalskipulagi sveitarfélaganna og tengja þannig friðlýstu svæðin. Grannsvæði eru þau svæði sem liggja að verndarsvæðunum tveimur og eru sýnileg frá þeim eða hluti af landslagsheild innan þeirra.

Skipulagsáætlanir sveitarfélaga geri ráð fyrir að víðerni, skv. skilgreiningu í náttúruverndarlögum, innan verndarheildanna þriggja verði ekki skert frá því umfangi sem er við gildistöku landsskipulagsstefnu, árið 2012.

2.3.3 Umhverfisvísar og viðmið

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum:

Umfang verndarheilda á miðhálandinu skv. skilgreiningu. Skipulagsstofnun fylgist með framfylgd landsskipulagsstefnu við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.

Stærð ósnortinna víðerna, sbr. náttúruverndarlög. Umhverfisstofnun fylgist með.

Viðhald vistgerða og þróun í verndun jarðmyndana, sbr. náttúruverndarlög. Umhverfisstofnun vaktar.

2.4 Orkunýting og orkuflutningur

2.4.1 Ágrip forsendna

Í verndar- og orkunýtingaráætlun er mörkuð stefna um orkunýtingu á miðhálandinu og í samræmi við lög um áætlunina tekur landsskipulagsstefna mið af þeirri stefnu. Þar eru teknar ákvarðanir um einstaka virkjanakosti og þeir settir í verndarflokk, nýtingarflokk eða biðflokk. Virkjanakostir í nýtingarflokki í tillögu að verndar- og orkunýtingaráætlun skerða ekki að ráði fyrirhugaðar verndarheildir á miðhálandinu.

Verndar- og orkunýtingaráætlun er ekki ætlað að marka stefnu um flutningsleiðir orku en samkvæmt tillögu að verndar- og orkunýtingaráætlun eru virkjanir á Hágöngusvæðinu og Skrokköldusvæðinu í biðflokki og því ljóst að gera þarf ráð fyrir tengingu þessara virkjana við orkuflutningskerfið.

Í umhverfismati við móttun landsskipulagsstefnu voru skoðaðir sérstaklega valkostir um megin flutningskerfi raforku um miðhálandið og utan þess. Matið á þeim valkostum, bendir til umtalsverðara neikvæðra umhverfisáhrifa af uppbyggingu flutningskerfis raforku yfir hálandið, ekki síst á landslag og ímynd hálandisins. Jákvæðu áhrifin væru á samfélag vegna uppbyggingar og nýtingar orkunnar.

Staða og fyrirkomulag áætlanagerðar ríkisins um megin flutningskerfi raforku er hins vegar ekki með þeim hætti að hægt sé að taka þá stefnu beint inn í landsskipulagsstefnu þar sem Kerfisáætlun Landsnets er ekki samþykkt af stjórnvöldum. En styrking flutningskerfisins er í samræmi við aðrar áætlanir eins og Orkustefnu fyrir Ísland og menningarstefnu í mannvirkjagerð varðandi viðmið fyrir útlit og hönnun mannvirkja.

Mikilvæg forsenda fyrir ákvörðun um flutningskerfið er að skilgreind sé þörf fyrir styrkingu miðlægs flutningskerfis sbr. raforkulög,²¹ Raforkuspá 2010-2050, Orkustefnu fyrir Ísland og Skýrslu iðnaðarráðherra um raforkumálafni.²²

Þegar og ef þörfin fyrir hringtengingu raforkukerfisins hefur verið skilgreind og rökstudd og bornir saman þeir kostir að fara hringinn á láglandi annars vegar eða yfir hálandið hins vegar, verður mörkuð stefna og valinn annarhvor kosturinn.

2.4.2 Markmið og leiðir

Markmið

Orkunýting og flutningur gangi ekki á óbyggðir og víddir sem ferðamenn upplifa á miðhálandinu og uppbygging afmarkist fyrst og fremst við orkunýtingarsvæði samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun. Áskilið er að uppbygging flutningskerfisins skerði ekki sérkenni miðhálandisins, svo sem hvað varðar ósnortin víðerni, landslag og fágætar jarðmyndanir.

Leiðir

Við skipulag og hönnun orkuvinnslusvæða og orkuflutningsmannvirkja verði sérstaklega skoðað hver sjónræn áhrif þeirra eru á verndarheildir og reynt að draga úr þeim áhrifum eins og kostur er.

Stjórnvöld skýri þörf fyrir tengingu flutningslína yfir hálendið.

Nauðsynleg orkuflutningsmannvirki á hálendi verði utan verndarheilda, í mannvirkjabeltum.

2.4.3 Umhverfisvísar og viðmið

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum:

Skoðanakönnun meðal ferðamanna fjórða hvert ár um upplifun þeirra. Ferðamálastofa.

Mannvirkjagerð á mannvirkjabeltum og utan þeirra. Skipulagsstofnun fylgist með við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.

2.5 Samgöngur, ferðaþjónusta og almannaréttur

2.5.1 Ágrip forsendna

Ísland nýtur vaxandi vinsælda sem ferðamannastaður og hefur ferðamönnum sem ferðast um landið fjölgað mjög. Árið 1981 komu um 72 þúsund erlendir ferðamenn til landsins en árið 2011 var fjöldi þeirra orðinn rúmlega 565 þúsund²³ sem er 7,2% árleg meðalaukning á 30 ára tímabili. Þar að auki ferðast um 90% Íslendinga um landið á hverju ári.²⁴

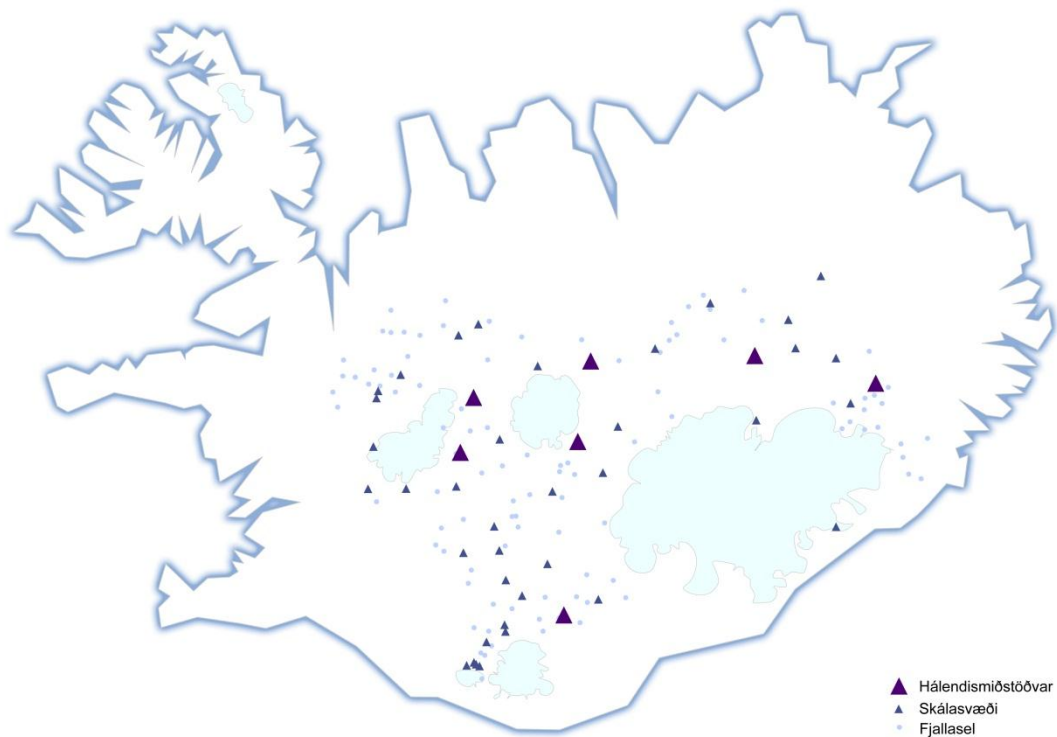
Ef gert er ráð fyrir sömu meðalfjölgun ferðamanna næstu ár og verið hefur undanfarna þrjú áratugi munu um 1 milljón erlendra ferðamanna koma til landsins árið 2020. Um helmingur erlendra ferðamanna sem kemur til landsins kemur yfir sumarmánuðina þrjú. Ferðamönnum sem koma á öðrum árstímum hefur vissulega fjölgað, en hlutfallsleg skipting milli sumars og annars árstíma hefur hins vegar lítið breyst því þeim ferðamönnum sem koma á sumrin hefur einnig fjölgað.

Hálendið er mikilvægt fyrir náttúruferðamennsku hér á landi, bæði sem ímynd og áfangastaður. Rúmlega þriðjungur (36,3%) erlendra ferðamanna ferðuðust um hálendið sumarið 2011.²⁵ Hálendið hefur sérstaklega mikið aðdráttarafl fyrir erlenda ferðamenn sem dvelja lengi á landinu, en rúmlega helmingur þeirra sem dvelja lengur en 15 nætur á landinu heimsóttu Landmannalaugar.²⁶

Kannanir meðal ferðamanna sýna að hálendið og þeir víðerniseiginleikar sem gefa svæðinu mikið upplifunargildi er mjög viðkvæm auðlind sem verður að fara mjög varlega í að nýta frekar fyrir ferðamennsku og útivist. Á þessa auðlind hefur verið gengið mjög hratt undanfarin sextíu til sjötíu ár og svo mun væntanlega óhjákvæmilega verða áfram um næstu framtíð. Mikilvægt er þó að hægja á og grípa inn í þróunina áður en auðlindin er gengin til þurrðar. Í stefnu stjórnvalda er lögð áhersla á að styrkja vernd víðerna og að raska þeim sem minnst.²⁷

Þrátt fyrir að ferðamenn séu ánægðir með upplifun sína af ferðalagi um hálendi Íslands eru ýmsar blikur á lofti og merki um að þolmörkum ferðamanna sé náð sums staðar að Fjallabaki en þar er fjöldi ferðamanna á hálendinu mestur eins. Um 40% ferðamanna í Hrafninnuskeri og 32% í Landmannalaugum finnst að þar séu of margir ferðamenn, en í Landmannalaugum hefur þetta hlutfall hækkað um 8% á um áratug, en árið 2000 upplifðu 22% gesta þar of mikið fjölmenni. Um 26% gesta við Álftavatn, 20% í Landmannahelli og 18% í Eldgjá og 17% á Öldufellsleið telja jafnframt að þar séu of margir. Á Kili er staðan hins vegar betri þar sem 8% gesta Kerlingarfjalla upplifir fjölmenni og 9% á Hveravöllum. Við Lakagíga er hlutfallið 10%, en er lægst er það við Langasjó (6%) og í Lónsöræfum (5%), en þess ber þó að geta að gögn frá síðastnefndu tveimur stöðunum eru tólf ára.

Nokkur ásókn hefur verið í að auka umfang þjónustustaða ferðamanna á hálendinu og fjölga þeim, bæta og fjölga vegum og göngu-/reiðleiðum. Könnun sem gerð var í tengslum við gerð landsskipulagsstefnu sýnir að í aðalskipulagsáætlunum og svæðisskipulagi eru skráðar byggingar á 195 stöðum á miðhálandinu.



Mynd 5. Hálendismiðstöðvar, skálasvæði og fjallasel á miðhálandinu samkvæmt svæðisskipulagi.

Unnið er að verkefni á vegum umhverfiráðuneytis og sveitarfélaganna, Ávallt á vegi, þar sem ætlunin er að skilgreina vegi sem aka má um á miðhálandinu og festa þá í sérstakri reglugerð. Hins vegar er ekki mótuð stefna í samgönguáætlun um samgöngur á miðhálandinu og óverulegu fjármagni er veitt í þennan málaflokk enn sem komið er þrátt fyrir vaxandi umferð og nýjar þarfir vegna fjölbreyttari ferðamáta.

Af framangreindu má vera ljóst að mikil þörf er á mörkun stefnu á hálendinu hvað varðar samgöngumál og þjónustu við ferðamenn. Ljóst er að álag á fjölförnustu staði er komið að þolmörkum og vegir á hálendinu geta vart borið þá umferð sem er til staðar. Hins vegar þarf að gæta þess að öll uppbygging verði í samræmi við gæði svæðisins, allt í senn fábrotin, látlaus og frumstæð.

Til að takast á við þær áskoranir sem blasa við vegna fjölgunar ferðamanna er þörf á frekari stefnumótun þeirra aðila sem málið varðar. Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga þarf skýra stefnu um umfang uppbyggingar sem ásættanleg getur talist út frá ímynd og gæðum viðkomandi svæðis. Hvað varðar hálendisvegi þá er mikilvægast að skilgreina fáar megin leiðir sem hafa nægilega getu til að bera megnið af umferð um hálendið. Út frá þeim væri svo skilgreindar tengingar. Mikilvægt er að vegakerfið tengi saman helstu þjónustusvæði ferðamanna, stuðli að hreyfanleika og notkun fjölbreyttra ferðamáta á miðhálandinu.

Til að koma stefnu um samgöngur, ferðamennsku og almannarétt á miðhálandinu til framkvæmda þarf að samþætta niðurstöður úr verkefninu Ávallt á vegi, við ferðamálaáætlun, náttúruverndaráætlun, menningarstefnu í mannvirkjagerð og Velferð til framtíðar. Það auðveldar sveitarfélögum að útfæra sína stefnu í aðalskipulagi.

2.5.2 Markmið og leiðir

Markmið

Uppbygging samgangna og þjónustu á miðhálandinu stuðli að hreyfanleika og jafnræði ferðamáta, án þess að ganga á óbyggðir og víddir sem ferðamenn upplifa á miðhálandinu.

Leiðir

Megináhersla verði á tvo stofnvegi yfir hálandið, Kjalveg og Sprengisandsleið (sbr. mynd 6), til sumarnota og um þá fari megin umferðin um hálandið. Út frá þessum stofnvegum verði svo skilgreint net annarra vega og slóða í samræmi við Ávallt á vegi og þeir festir í nýrri reglugerð og í aðalskipulagi viðkomandi sveitarfélaga.



Mynd 6. Sprengisandsleið og Kjalvegur verði megin samgönguleiðir um miðhálandið.

Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga verði skilgreind þolmörk og mörk ásættanlegra breytinga á viðkvæmum svæðum sem fjölsótt eru af ferðamönnum og skilgreindar mótvægisáðgerðir þar sem þörf er á.

Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga verði sýndar allar leiðir þar sem heimilt er að aka samkvæmt verkefninu Ávallt á vegi og tilheyrandi reglugerð. Allir vegir á hálandinu verði með lágum hönnunarhraða og hannaðir með tilliti til landslags svæðisins. Við skipulag vegakerfis verði gætt

jafnræðis milli mismunandi ferðamáta og leitast verði við að stuðla að notkun sjálfbærra samgöngumáta s.s. með almenningssamgöngum og samræmdri merkingu ferðaleiða hjólræðafólks.

Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga verði miðað við hálendismiðstöðvar og skálasvæði eins og mótuð var stefna um í skipulagsáætlunum sveitarfélaga (sbr. mynd 5) og þeim ekki fjölgað. Að öðru leyti verði gert ráð fyrir gistirými í jaðri miðhálandisins á mörkum heimalanda og afrétta.

Sveitarfélög efni til samstarfs á vettvangi landshlutasamtaka og í samstarfi við ráðuneyti um að móta stefnu um ferðamennsku þar sem skilgreind verði þjónustusvæði og þjónusta sem á að bjóða ferðamönnum á hálendinu. Leitast verði við að dreifa álagi frá viðkvæmum svæðum með þeim ráðstöfunum sem eru tiltækar, t.d. með skipulagi og leyfisveitingum. Fjölmennasta sveitarfélag innan hverra samtaka eigi frumkvæði. Byggt á þeirri stefnu verði ákveðið hvar skuli byggja nýjar hálendismiðstöðvar, skálasvæði og fjallasel. Við næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu verði stefna um þjónustusvæði og ferðamennsku útfærð nánar.

Markmið

Almenningi verði tryggt aðgengi að miðhálandinu til að njóta þess og upplifa. Ekki komi til takmarkana eða lokana svæða nema brýnir almannahagsmunir krefjist þess, svo sem vegna náttúruvár eða náttúruverndar.

Leiðir

Skipulagsáætlanir sveitarfélaga og eftir atvikum stjórnunar- og verndaráætlanir verndarsvæða tilgreini og rökstyðji með hvaða hætti jafnvægis er leitað varðandi aðgengi að áhugaverðum stöðum eftir mismunandi ferðamátum. Þar verði ferðafólki á vélknúnum ökutækjum tryggður aðgangur að fjölbreyttum svæðum en jafnframt skilgreind kyrrlát svæði þar sem umferð vélknúinna ökutækja verður bönnuð og stýring verði á umferð ökutækja á snævi þöktu landi.

2.5.3 Umhverfisvísar og viðmið

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum:

Fjöldi ferðamanna og gistinátta á helstu áfangastöðum hálendisins. Könnun á viðhorfi ferðamanna til náttúru og upplifunar. Ferðamálastofa annast.

2.6 Beitarmál og landgræðsla

2.6.1 Ágríp forsendna

Landgræðsla ríkisins hefur unnið árangursríkt landgræðslustarf en þrátt fyrir það á sér enn stað mikið jarðvegsrof á miðhálandinu og ástand jarðvegs og gróðurs er víða í ósamræmi við möguleg gróðurskilyrði. Því er mikilvægt að stuðla að því að landnýting verði sjálfbær og ekki gengið á gæði landsins.

Landgræðsluáætlun mótar ramma um landbætur og verndun landkosta og markar áherslur m.a. hvað varðar stöðvun jarðvegseyðingar, uppgræðslu, eftirlit með ástandi gróðurs og jarðvegs og stjórnun landnýtingar. Landgræðslustarf tekur að jafnaði langan tíma og landgræðsluverkefni þurfa nokkurn undirbúning og þurfa að vera í samræmi við gildandi stefnu í skipulagsmálum og náttúruvernd.

Mikilvægt er í því samhengi að stöðvun jarðvegsrofs og uppgræðsla lands á hálendinu stuðli að líffræðilegum fjölbreytileika.

Landgræðsla ríkisins annast reglubundið eftirlit á beitolöndum og afréttum með það að markmiði að bæta meðferð lands. Um er að ræða mikilvægt samvinnuverkefni Landgræðslu ríkisins og sveitarfélaganna.

2.6.2 Markmið og leiðir

Markmið

Beit á hálendinu verði stjórnað með þeim hætti að dragi úr jarðvegseyðingu.

Brugðist verði við rofskemmdum með landgræðslu.

Leiðir

Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga komi fram skilmálar fyrir beitarsvæði í samráði við bændur. Þar verði rökstutt að leyfilegt beitarálag sé í samræmi við markmið um að vistkerfi styrkist og jarðvegseyðing minnki.

Tilgreind séu markmið og skilgreind landgræðslusvæði í aðalskipulagi eftir því sem við á.

2.6.3 Umhverfisvísar og viðmið

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum:

Jarðvegsrof á miðhálandi Íslands. Viðmið er að finna í Velferð til framtíðar og landgræðsluáætlun. Landgræðslan.

2.7 Niðurstaða umhverfismats - miðhálandið

Landsskipulagsstefnan er líkleg til að hafa jákvæð áhrif á vatn með skilgreiningu verndarheilda þar sem settar eru takmarkanir á umsvif og þar sem gert er ráð fyrir að vistkerfi styrkist og jarðvegseyðing minnki. Óvissa er um áhrif orkunýtingar á vatn þar sem tillaga að verndar- og orkunýtingaráætlun hefur ekki verið samþykkt en líkleg áhrif miðlunar og breytinga á vatnasviðum á vatn eru neikvæð.

Stefnan felur í sér að viðhalda og styrkja ímynd miðhálandisins. Tækifæri sem felast í ferðaþjónustu sem byggir á þeirri ímynd eru líkleg til að hafa jákvæð áhrif á samfélag og byggð. Uppbygging samgöngunets er líkleg til að styðja við þessi jákvæðu áhrif. Óvissa er um áhrif orkunýtingar á ímynd landsins en hún er líkleg til að mynda grunn fyrir atvinnuuppbygginu og þannig hafi hún jákvæð áhrif á samfélag og byggð.

Landsskipulagsstefnan er líkleg til að hafa jákvæð áhrif á landslagsvernd á miðhálandinu og styrkja eða viðhalda ímynd þess sem lítt snortinnar náttúru. Fjölgun ferðamanna vinnur gegn þessum jákvæðu áhrifum þó svo að stýring geti dregið úr neikvæðum áhrifum ferðamanna á viðkvæmt land. Uppbygging innviða vegna orkunýtingar er líkleg til að hafa neikvæð áhrif á landslag og ímynd en óvissa er um þessi áhrif þar sem verndar- og orkunýtingaráætlun liggur ekki fyrir. Meginflutningskerfi raforku getur haft neikvæð svæðisbundin áhrif á landslag á miðhálandinu.

Tafla 2. Vægi umhverfisáhrifa landskipulagsstefnu fyrir miðhálandið.

Umhverfisþáttur	Eðli og vægi áhrifa
Vatn / sjór	Áhrif óljós vegna óvissu um grunnástand og óvissu um áform vegna orkunýtingar.
Samfélag / Öryggi	Jákvæð áhrif á nokkurn fjölda fólks sem tengist beint eða óbeint ferðaþjónustu eða orkunýtingu. Aukið gildi umhverfisþáttar – stefnt er að samræmdri áætlanagerð sem verndar og skapar möguleika til nýtingar. Stefna stuðlar að samræmdri áætlanagerð um nýtingu og verndun hálandisins. Áhrif geta verið til langs tíma.
Landslag / ásýnd og ímynd	Uppbygging getur breytt einkennum landslag sum staðar, fyrst og fremst vegna flutningskerfa raforku. Umfang breytinga er þó óljós. Afmörkun stórra verndarheilda hefur jákvæð áhrif á landslag á stórum svæðum. Áhrif eru staðbundin - stefnt að því að halda uppbyggingu innan mannvirkjabeltis. Áhrif rýra ekki verndargildi verndarheilda. Uppbygging mun vera í samræmi við stefnumörkun stjórnvalda. Áhrif á mannvirkjabelti eru til langs tíma og að nokkru óafturkræf en mannvirkjabelti hefur minna verndargildi í samanburði við verndarheildir.
Náttúra og jarðvegur	Afmörkun verndarheilda og skilgreining viðkvæmra svæða getur haft jákvæð áhrif (vernd) á einkenni umhverfisþátta. Áhrif ná yfir stór samfelld svæði. Skilgreining verndarheilda og viðkvæmra svæða eykur eða viðheldur verndargildi umhverfisþáttar. Stefna samræmist margvíslegri stefnumörkun stjórnvalda um náttúruvernd. Áhrif geta verið til langs tíma og að nokkru óafturkræf.
Loftslag	Áhrif á loftslag eru óljós vegna óvissu um umfang orkunýtingar og eðli hennar (hvers konar iðnaður).

Útskýringar	
	Jákvæð
	Óveruleg neikvæð
	Óvissa

Landskipulagsstefna er líkleg til að hafa jákvæð áhrif á náttúrufer með því að skilgreina stórar verndarheildir. Óvissa er um vettvang samstarfs varðandi skilgreiningu verndarheilda. Skýrari skilgreining samgöngunets er líkleg til að draga úr neikvæðum áhrifum utanvegaaksturs. Beitarnýting sem tekur mið af ástandi vistkerfa er líkleg til að hafa jákvæð áhrif á náttúrufer og jarðveg. Mikilvægt er að þessu sé fylgt eftir í aðalskipulagsgerð og byggi á faglegum grunni.

Landsskipulagsstefnan gerir ráð fyrir að ferðamönnum fjölgi og getur valdið aukinni losun gróðurhúsalofttegunda af þeim sökum. Orkunýtingu fylgir aukin losun gróðurhúsalofttegunda þó óvissa sé um umfang. Henni getur fylgt uppbygging stóriðju sem líklega hefur aukna losun í för með sér. Markmið um beitarstjórnun eru líkleg til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Í meðfylgjandi töflu (tafla 2) er yfirlit um vægiseinkunn áhrifamats fyrir miðhálandið sbr. forsendur og viðmið í umhverfisskýrslu.

Á heildina litið er landsskipulagsstefna um miðhálandið líkleg til að hafa jákvæð áhrif á umhverfið. Megin ástæða þess er að forsendur stefnumótunar snúa að því að viðhalda sérstöðu hálandisins samhliða mögulegri nýtingu auðlinda. Á meðan jákvæð áhrif vegna verndaráforma eru nokkuð ljós er óvissa um möguleg neikvæð áhrif vegna mögulegrar uppbyggingar í tengslum við orkuvinnslu. Því skiptir máli að áætlanagerð um orkunýtingu ljúki sem fyrst svo hægt verði að draga úr óvissu og afmarka betur þessi áhrif. Skilgreining nýtingar jafnt og afmörkun verndarheilda er mikilvæg eftirfylgni til þess að draga úr óvissu á áhrifum á vatn og loftslag, koma í veg fyrir möguleg neikvæð áhrif á landslag og tryggja jákvæð áhrif stefnunnar á samfélag, náttúrufar og landslag.

3 Stefna um búsetumynstur

3.1 Leiðarljós

Land er takmörkuð auðlind sem þarf að varðveita. Góð og sjálfbær nýting lands er fólgin í þéttri og samfelldri byggð, stuttum vegalengdum milli heimilis, vinnustaðar og nærþjónustu og þar með lítilli þörf á lengri ferðum.

Svæði með verndargildi vegna náttúruvafars, landslags, sögu eða fornminja eru mikilvægur arfur sem ber að standa vörð um.

Landslag hefur mikilvægt gildi fyrir lífsgæði, atvinnulíf, ímynd Íslands og sjálfsmynd þjóðarinnar. Það er því verðmætt auðlind sem ber að fara með sem slíka. Ný byggð falli vel að landslagi og ásýnd landbúnaðarlands sé viðhaldið.

Land sem er nú þegar í ræktun og land sem hentar vel til ræktunar er verðmætt landbúnaðarland sem ber að viðhalda vegna fæðuöflunar. Einnig er mikilvægt að tryggja aðgang að beitilandi fyrir framleiðslugreinar landbúnaðarinnar, svo sem hrossarækt og sauðfjárrækt.

3.2 Uppbygging og verndun

3.2.1 Ágrip forsendna

Undanfarin ár hafa sveitarfélög í vaxandi mæli markað stefnu um íbúðarsvæði utan þéttbýliskjarna þar sem gert er ráð fyrir stórum íbúðarhúsalóðum, oft um 1 ha að stærð, ásamt heimildum til að halda dýr og byggja aukahús svo sem hesthús og skemmur. Þá er í aðalskipulagsáætlunum oft heimiluð uppbygging stakra íbúðarhúsa án tengsla við búrekstur. Víða eru heimiluð allt að fjögur stök íbúðarhús á jörð. Tryggja þarf íbúum slíkra svæða aðgang að sömu þjónustu og öðrum íbúum sveitarfélagsins og tengja byggðina við vega- og veitukerfi.

Frístundahúsum fjölgaði ört frá aldamótum og voru um 12 þúsund slík skráð hús skráð árið 2010. Samkvæmt gildandi aðalskipulagsáætlunum eru að minnsta kosti 43 þúsund hektarar lands skilgreindir sem svæði undir frístundabyggð á landsvísu, þar af tæpir 26 þúsund hektarar lands á Suðurlandi. Með hliðsjón af algengri stærð frístundahúsalóða sem er 0,5-1 ha er ljóst að framboð frístundahúsalóða á landsvísu er töluvert umfram líklega eftirspurn næstu áratugina. Stefnumörkun sveitarfélaga um svæði undir frístundabyggð þarf að taka meira mið af þróun frístundabyggðar á svæðis- og landsvísu og raunhæfum forsendum um eftirspurn.

Fámenn sveitarfélög leggja almennt meiri áherslu á það í sínum aðalskipulagi að fjölga íbúum. Það hefur verið reynt að gera með því að opna möguleika á byggingu íbúðarhúsa á landbúnaðarsvæðum, án þess að íbúar ætli að vinna við búskap. Þá hefur einnig verið lögð áhersla á að mæta eftirspurn eftir lóðum fyrir frístundabyggð á tilteknum svæðum eða stakstæðum lóðum. Þessi stefna hefur í nokkrum sveitarfélögum skilað sér í fjölgun íbúa en á móti kemur að þeim fylgir einnig kostnaður vegna þjónustu ýmis konar.

Sveitarfélög á Suður- og Vesturlandi njóta mörg hver þess að yfir sumarmánuðina myndast eftirspurn eftir ýmis konar þjónustu iðnaðarmanna vegna frístundabyggðar. Ekki liggja fyrir sérstakar kannanir á því hvaða hag sveitarfélög hafa af markaðri stefnu um dreifingu búsetu. Það er hins vegar margt sem

bendir til þess að á móti tekjum af útsvari og fasteignaskatti séu mikil útgjöld og að dreifing búsetu stuðli ekki að sjálfbærri þróun.

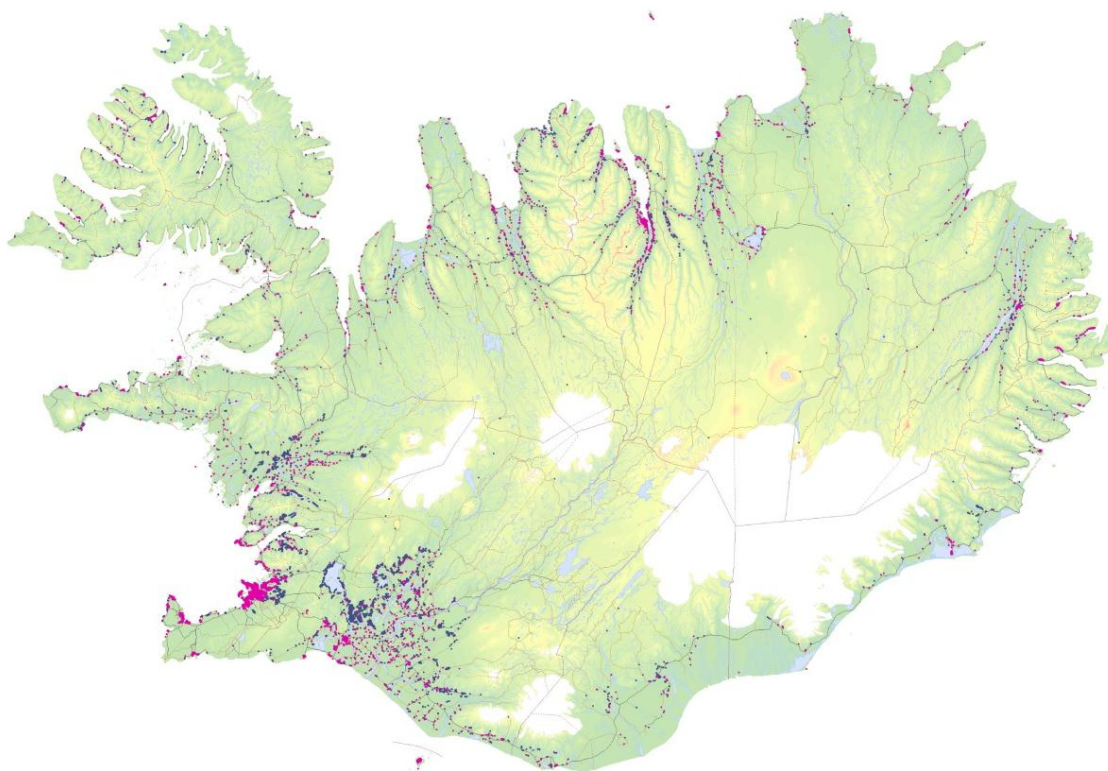
Í tillögu að nýju aðalskipulagi fyrir Reykjavík er mörkuð sú stefna að ný byggð verði innan marka núverandi byggðar. Það er gert í hagræðingarskyni og til að auka ekki vegalengdir.

Í minni sveitarfélögum eins og t.d. Hornafirði hefur þurft að taka upp skólaakstur vegna þess hversu þéttbýlið er dreift. Í endurskoðun aðalskipulagsáætlana sveitarfélaga á næstu árum eru miklar líkur á því að sveitarstjórnir muni taka mið af biturri reynslu og þetta byggð í þéttbýli.

Utan þéttbýlisstaðanna er óhagræði dreifingar byggðar enn ljósara heldur en í þéttbýli og dreifingunni fylgir aukinn kostnaður fyrir allt samfélagið auk þeirra neikvæðu áhrifa sem slík byggð hefur á umhverfið og ásýnd landsins.

Vandséð er hvernig það búsetumynstur sem hefur verið að myndast styður við markmið skipulagslaga um hagkvæma nýtingu lands og landgæða og annarra náttúruauðlinda.

Svæði með verndargildi sem ekki njóta þegar verndar þarf að hverfisvernda í aðalskipulagi. Svæði með verndargildi t.d. vegna votlendis, kjarrskóga og fornleifa er víða að finna innan sveitarfélaga án þess að nokkrar takmarkanir hafi verið settar á notkun og nýtingu þeirra. Með vistgerðakortlagningu, landslagsgreiningu og fornleifaskráningu er hægt að leggja grunn að hverfisverndarákvörðunum í aðalskipulagi.



Íbúðir

Frístundahús

Mynd 7. Íbúðar- og frístundabyggð á Íslandi 2012.²⁸

3.2.2 Markmið og leiðir

Markmið

Ný íbúðarbyggð verði í þéttbýli. Á láglandi verði gerð skýr skil á milli uppbyggingar íbúðarbyggðar í þéttbýli og landbúnaðarsvæða.

Frístundabyggð verði á afmörkuðum svæðum sem ekki njóta verndar eða hafa verndargildi.

Leiðir

Sveitarfélög marki í skipulagsáætlunum stefnu um að þetta byggð og stytta vegalengdir milli heimilis, vinnustaðar og nærþjónustu. Vöxtur í þéttbýli verði inná við í stað þess að auka umfang þéttbýlisstaðanna. Sveitarfélög geri grein fyrir vaxtarmörkum þéttbýlisstaða í aðalskipulagsáætlunum.

Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga verði einungis gert ráð fyrir frístundahúsum í skilgreindum hverfum. Sveitarfélög hafi þó heimild til að marka sér stefnu um nýtingu eyðibýla sem stakra frístundahúsa þannig að einstaklingar, félagasamtök eða hópar gætu tekið þau að sér og endurbyggt.

Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga verði verndargildi landslags og svæða metið og mörkuð stefna um varðveislu og mótun búsetulandslags og yfirbragðs dreifbýlla svæða. Frístundabyggð sé beint á þau svæði sem minnst verndargildi hafa að þessu leyti.

Við mótun aðalskipulags verði verndargildi svæða metið, t.d. með vistgerðakortlagningu Náttúrufræðistofnunar Íslands, landslagsgreiningu og fornleifaskráningu. Svæði sem hafa verndargildi, t.d. vegna náttúrufrars, landslags, sögu og eða fornminja, séu hverfisvernduð ef önnur vernd er ekki fyrir hendi.

3.2.3 Umhverfisvísar og viðmið

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum:

Fjöldi íbúða á hektara innan skilgreinds þéttbýlis samkvæmt stefnu í aðalskipulagi. Skipulagsstofnun.

Fjöldi íbúða utan þéttbýlis án tengsla við búskap samkvæmt stefnu í aðalskipulagi. Skipulagsstofnun.

Fjöldi byggðra íbúða á landbúnaðarsvæðum án tengsla við búskap. Til að fá þær upplýsingar þarf að breyta skráningaraðferðum Þjóðskrár. Þjóðskrá.

Fjöldi stakra frístundahúsa samkvæmt stefnu í aðalskipulagi. Skipulagsstofnun.

Fjöldi byggðra stakra frístundahúsa. Til að fá þær upplýsingar þarf að breyta skráningaraðferðum Þjóðskrár. Þjóðskrá.

3.3 Samgöngur, veitukerfi, nærþjónusta og vinnusókn

3.3.1 Ágrip forsendna

Ný byggðasvæði utan þéttbýlis, dreifð byggð og stök hús kalla á meiri vélknúna umferð með tilheyrandi mengun og mögulegum áhrifum á loftslagsbreytingar. Það sama á við um alla grunngerð svo sem veglagningu og veitukerfi. Erfitt er að uppfylla kröfur um sameiginlega fráveitu og almenningsamgöngur í dreifðri byggð.

Ábyrgð og framkvæmd á heimaþjónustu við aldraða skiptist á milli ríkis og sveitarfélaga. Því dreifðari sem búseta aldraða er, þeim mun erfiðari og dýrari verður hún fyrir samfélagið.

Þegar fólk tekur ákvörðun um búsetu í þéttbýli eða utan þéttbýlis vegur það væntanlega og metur m.a. tíma og kostnað vegna skóla- og vinnusóknar. Ástæða er til að meta áhrif þessarar stefnu á umhverfi, efnahag og samfélag með hliðsjón af viðmiðum sjálfbærrar þróunar.

3.3.2 Markmið og leiðir

Markmið

Skipulagi byggðar sé þannig hagað að stofnkostnaður við grunnkerfi sé hóflegur, hentugt sé að nota umhverfis- og heilsuvæna ferðamáta, ferðir vegna daglegra erinda séu stuttar og forsendur séu fyrir góðri nærþjónustu.

Leiðir

Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga verði tryggt að ný íbúðarbyggð sé almennt í þéttu og samfelldu framhaldi af byggð sem fyrir er, eftir því sem staðhættir leyfa, og með góðum tengingum við eldri byggð.

Atvinnustarfsemi, verslun og þjónusta verði blönduð eða tengd íbúðarbyggð til að stytta ferðaleiðir.

Skipulag byggðar geri ráð fyrir að hátt hlutfall daglegra ferða sé með almenningssamgöngum, á hjóli eða gangandi. Skipulag almenningsamgangna verði hluti af aðalskipulagsgerð.

3.3.3 Umhverfisvísar og viðmið

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum:

Kostnaður við uppbyggingu og rekstur grunnkerfa og þjónustu. Samband íslenskra sveitarfélaga.

Ferðalengdir og ferðamátaval mælt með ferðavenjukönnunum. Vegagerðin og sveitarfélögin.

Losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum. Umhverfisstofnun.

3.4 Landbúnaður, menningarlandslag og ásýnd lands

3.4.1 Ágrip forsendna

Um 300 ferkílómetrar óræktaðs og ræktaðs lands hafa á liðnum áratugum verið teknir úr landbúnaðarnotum aðallega undir frístundabyggð. Til samanburðar er ræktað land talið vera um 1200 ferkílómetrar samkvæmt skýrslu nefndar um landnotkun frá árinu 2010. Hætta er á að land sem hentar vel til akuryrkju eða framleiðslu á matvælum verði tekið úr landbúnaðarnotum og undir byggð.

Nefndin um landnotkun lagði einnig til að skoðað yrði heilstætt hvernig tekið væri á stefnumörkun varðandi landnotkun á landbúnaðarsvæðum í skipulagsáætlunum m.a. um það hvernig skuli meta og veða skipulagsbreytingar sem raskað geta góðu ræktunarlendi. Þá taldi nefndin mikilvægt að skipulag og nýting ræktanlegs lands verði reist á viðmiðum sjálfbærrar þróunar.

3.4.2 Markmið og leiðir

Markmið

Ræktað land og land sem taka má með skömmum fyrirvara til ræktunar vegna framleiðslu á matvælum verði ekki undir 6000 ferkílómetrum.²⁹

Menningarlandslag og ásýnd landbúnaðarlands þróist eftir þörfum og verklagi í umhverfisvænni matvælaframleiðslu.

Staðir og svæði sem hafa verndargildi vegna menningar og metnaðar fyrri tíma, njóti verndar.

Leiðir

Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga verði landbúnaðarland skilgreint og flokkað m.t.t. verðmætis til ræktunar og mikilvægis sem landbúnaðarland. Stefnumörkun um landnotkun verði byggð á slíkri greiningu.

Skipulagsstofnun skoði heildstætt fyrir landið hvernig tekið er á stefnumörkun varðandi landnotkun á landbúnaðarsvæðum í skipulagsáætlunum og efnistöð verði samræmd.

Landbúnaðarsvæði sem teljast verðmæt vegna núverandi eða mögulegrar ræktunar eða mikilvæg fyrir landbúnað að öðru leyti verði ekki tekin úr landbúnaðarnotum nema brýna nauðsyn beri til.

Verðmæti landbúnaðarjarða verði aukin með aukinni áherslu á lífræna framleiðslu.

3.4.3 Umhverfisvísar og viðmið

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum:

Stærð landbúnaðarlands í heild og verðmætt landbúnaðarland (ræktanlegs lands) sérstaklega. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið.

Magn lífrænar framleiðslu. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið.

Yfirbragð og ásýnd landbúnaðarsvæða. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið.

3.5 Niðurstaða umhverfismats - búsetumynstur

Framlögð tillaga að landsskipulagsstefnu er líkleg til að bæta yfirsýn yfir vatnsvernd og álagspunkta tengda byggð og hafa með því jákvæð áhrif á vatn.

Stefnan felur í sér að viðhalda landbúnaðarlandi sem verðmætt er til fæðuframleiðslu og er þannig líkleg til að hafa jákvæð áhrif á samfélag og öryggi. Takmörkun á ráðstöfun landbúnaðarlands getur verið hamlandi fyrir rekstur og nýtingu bújarða. Stefna um þéttingu byggðar er líkleg til að auka fjölbreytni ferðamáta, auka umferðaröryggi og stuðla þannig að bættri lýðheilsu sem felur í sér jákvæð áhrif. Sama gildir um aukna hverfisvernd á verndarsvæðum, sem gefur aukin tækifæri til útivistar og náttúruupplifunar.

Stefna um verndun menningarlandslags og þéttingu byggðar er líkleg til að hafa jákvæð áhrif á landslag.

Tafla 3. Vægi umhverfisáhrifa landsskipulagsstefnu um búsetumynstur.

Umhverfisþáttur	Eðli og vægi áhrifa
Vatn / sjór	<p>Afmörkun og stjórnun vatnsauðlinda hefur jákvæð áhrif á einkenni/eðli umhverfisþáttar.</p> <p>Áhrif eiga að vera á landsvísu og ná til allra landsmanna.</p> <p>Áhrif eru fólgin í viðhaldi og/eða aukningu verndargildis vatnsauðlindar.</p> <p>Í samræmi við stefnu stjórnvalda, lög og reglugerðir um vatn.</p> <p>Áhrif geta verið til langs tíma.</p>
Samfélag / Öryggi	<p>Jákvæð áhrif á fjölda fólks, fyrst og fremst m.t.t. lýðheilsu en einnig aukinni hagkvæmni vegna stefnu um þéttari byggð.</p> <p>Stefna stuðlar að samræmdri áætlanagerð um þéttingu byggðar og takmörkun á dreifingu byggðar.</p> <p>Áhrif geta verið til langs tíma.</p>
Landslag / ásýnd og ímynd	<p>Jákvæð áhrif á einkenni umhverfisþáttar. Dregið úr eða komið í veg fyrir neikvæð áhrif uppbyggingar á menningarlandslag.</p> <p>Áhrif (takmörkun á dreifingu byggðar, verndun menningarlandslags og afmörkun verndarheilda) verða á landsvísu og ná til fjölda fólks.</p> <p>Stefna um hverfisvernd viðkvæmra svæða stuðlar að jákvæðri þróun viðkomandi umhverfisþáttar.</p> <p>Áhrif eru í samræmi við stefnu stjórnvalda um landslagsvernd.</p> <p>Áhrifin eru til langs tíma.</p>
Náttúra og jarðvegur	<p>Jákvæð áhrif á einkenni umhverfisþáttar. Dregið er úr raski vegna dreifingar byggða. Stefna stuðlar að aukinni hverfisvernd.</p> <p>Áhrif (takmörkun á dreifingu byggðar, verndun menningarlandslags og afmörkun verndarheilda) verða á landsvísu og ná til fjölda fólks.</p> <p>Aukin hverfisvernd eykur verndargildi viðkomandi svæða.</p> <p>Stefna samræmist margvíslegri stefnumörkun stjórnvalda um náttúruvernd.</p> <p>Áhrif geta verið til langs tíma.</p>
Loftslag	<p>Áhrif þéttingar er almennt talin vera jákvæð, t.d. vegna breytingar á ferðavenjum í þéttbýli, orkusparnaðar og dregið úr raski á votlendi.</p> <p>Áhrif á loftslag eru þó óljós vegna óvissu um umfang og eðli orkunýtingar byggðar, s.s. iðnaðar.</p>

Útskýringar	
	Jákvæð
	Óvissa

Stefna um aukna hverfisvernd er líkleg til að hafa jákvæð áhrif á náttúrufer. Eins er takmörkun á dreifingu byggðar, takmarkanir á ráðstöfun landbúnaðarlands og afmarkaðri uppbygging þjónustukerfa líkleg til að hafa jákvæð áhrif á náttúrufer.

Þétting byggðar getur skapað grundvöll fyrir breytingum á ferðavenjum með áherslu á loftslagsvænni samgöngumáta en einkabíl. Með því dregur úr losun gróðurhúsalofttegunda, sem hefur jákvæð áhrif á loftslag. Stefnan er ekki afgerandi hvað þetta snertir og er því óvissa um áhrif.

Í töflu 3 er yfirlit yfir helstu áhrif tillögu að stefnu um búsetumynstur sbr. einnig forsendur og viðmið í umhverfisskýrslu. Á heildina litið er stefna um búsetumynstur líkleg til að hafa jákvæð áhrif á þá umhverfisþætti sem voru til umfjöllunar í matinu. Umfang áhrifa er þó háð eftirfylgni á síðari skipulagsstigum og hvernig tekst til með samþættingu á vinnu sveitarfélaga. Í því samhengi er mikilvægast að stefna aðalskipulags sé skýr og þess gætt að á deiliskipulagsstigi að samræmi sé við stefnu aðalskipulags.

Stefnan um að þetta byggð nær til alls landsins, en ekki aðeins til stærstu þéttbýlisstaðanna. Litið er svo á að dreifðri byggð fylgi ákveðnir annmarkar svo sem aukinn kostnaður í viðhaldi, rekstri og þjónustu innviða, neikvæð áhrif á lýðheilsu vegna ferðavenja sem fylgja dreifðri byggð og rask á náttúrufari og landslagi vegna mannvirkjagerðar. Verði í aðalskipulagsáætlunum stefnt að því að byggð rísi í dreifbýli þarf að færa rök fyrir því. Litið er til landbúnaðarlands, búsetulandslags og óbyggðra svæða sem sérkenna með ákveðið verndargildi á ýmsum sviðum, s.s. fæðuframboðs, útivistar, menningar, sögu og náttúrufars.

4 Skipulag á haf- og strandsvæðum

4.1 Leiðarljós

Hafsvæðin við Ísland búa yfir mikilvægum auðlindum sem ber að viðhalda.

Sjálfbær nýting sjávarauðlinda þarf að grundvallast á heildarsýn á málefni hafsins.

Skipulag hafsvæða og áætlanagerð þeim tengd þarf að virða varúðarreglu og mótast af vistkerfisnálgun.

4.2 Stefna um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum

4.2.1 Ágrip forsendna

Í tengslum við gerð landsskipulagsstefnu var dregið saman gróft yfirlit yfir náttúrufar (einkum lífríki), nýtingu og vernd hafsvæða við Ísland með það að markmiði að gefa yfirsýn yfir stöðu þessara málaflokka. Hlutaðeigandi stofnanir lögðu til gögn sem sett voru fram á samræmdu formi en lýsing og greining ganga er í heild sinni á heimasíðu.³⁰

Viðmið fyrir frumgreiningu á hagsmunaárekstrum um notkun haf- og strandsvæða var stefnuskjalið Hafið - stefna íslenskra stjórnvalda. Meginmarkmið stefnunnar er að viðhalda heilbrigði, líffræðilegum fjölbreytileika og framleiðslugetu hafsins svo nýta megi lifandi auðlindir þess um alla framtíð.³¹ Stefnan byggir á þremur stoðum: Hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna, meginreglum um sjálfbæra þróun (taka þarf tillit til umhverfis-, efnahags- og félagslegra markmiða) og að ábyrgð á verndun og nýtingu vistkerfa hafsins sé best komin í höndum Íslendinga. Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands var einnig höfð til hliðsjónar en í henni er kallað eftir aukinni áherslu á jafnvægi verndar og nýtingar náttúruauðlinda og að tryggt verði að nýting lands, lífríkis og annarra auðlinda sé sjálfbær. Hnignun búsvæða er talin ein mesta ógnin sem steðji að fjölbreytni lífríkis hafsins við Ísland, sem geti komið til vegna veiða og efnistöku af hafsbótni. Í Hvítbók eru dregin fram sjónarmið Norrænu ráðherranefndarinnar í umhverfismálum 2009–2012, þar sem m.a. er lögð áhersla á að auðlindir haf- og strandsvæða verði tryggðar með stjórnun sem byggir á heildarsýn á þá þætti sem skipta máli.³²

Heildaryfirlit um náttúrufar (lífríki), nýtingu og vernd hafsvæða við Ísland leiðir í ljós að stórum hluta efnahagslögsögunnar hefur verði ráðstafað á einn eða annan hátt til nýtingar og verndar og svæði sem nytjastofnar þurfa til hrygningar (sjá mynd 8). Megin siglingaleiðir flutningaskipa til og umhverfis Ísland liggja fyrst og fremst um suðurhluta lögsögunnar, en norðan og norðaustan landsins eru umtalsverð svæði afmörkuð til verndunar á smáfiski á uppeldisslóð og einnig víðáttumikið svæði til nýtingar á hafsbótni á Drekasvæðinu (olíuleit).

Stórt verndarsvæði er djúpt vestur af landinu, meðfram landgrunnsbrún frá Reykjaneshrygg og til norðurs á mót við Ísafjarðardjúp. Þar djúpt norðurfrá eru einnig mikilvægar veiðislóðir fiskiskipa með botnvörpu. Veiðar eru þó almennt nær landi (botnvarpa, dragnót og lína), ýmist innan landhelginnar (12 mílur) eða rétt utan hennar, einkum fyrir Vesturlandi en einnig Suðurlandi (sjá mynd 8).

Næst landi og inni á flóum og fjörðum eru margvíslegar verndaraðgerðir í gildi (leiðbeining á umferð stórra farþega- og flutningaskipa, bann við hvalveiðum og eldi laxfiska í sjókvíum, friðlýst svæði og svæði á náttúrminjaskrá, verndarsvæði við árósa). Í fjörðum og flóum er starfrækt efnistaka af

hafsbotni (Faxaflói og innfirðir, Vestfirðir) og sjókvíaeldi (Austfirðir og Vestfirðir). Vegna sjókvíaeldis og efnistöku hafa orðið hagsmunaárekstrar sem erfitt hefur reynst að finna lausn á vegna óljósar verkaskiptingar í stjórnáslunni. Í undirbúningi að veita leyfi til leitar og rannsókna á magnetíti af hafsbotni, nálægt landi, fyrir öllu Suðurlandi og í Héraðsflóa. Hugsanleg vinnsla á magnetíti er líkleg til að hafa áhrif á hrygningarsvæði.

Hrygningarsvæði helstu nytjastofna Íslendinga eru fyrir öllu Suðurlandi og norður með Vesturlandi. Umfang veiðibanns á hrygningartíma endurspeglar þessa staðreynd. Með tilliti til viðgangs stofnanna eru þessi hafsvæði því afar mikilvæg, sem tillit hefur verið tekið til við stjórn fiskveiða. Að sama skapi voru hrygningarsvæðin höfð til hliðsjónar við afmörkun þeirra svæða sem stór farþega- og flutningaskip (stærri en 500 brúttótonn) eiga helst ekki að sigla um. Þá eru viðkvæm búsvæði (kóral) við landgrunnsbrún og í hlíðum landgrunnsins fyrir öllu Suðurlandi, en á undanförunum árum hefur tíu slíkum svæðum austan Vestmannaeyja verið lokað fyrir veiðum.³³ Út frá lífríki er hafsvæðið því verðmætt en jafnframt er það mikilvægt fyrir fiskveiðar og líka siglingar, þar sem um hafsvæðið liggja megin siglingaleiðir til og frá landinu, og jafnframt kemur til álita að á þessum slóðum verði sandur af sjávarbotni nýttur til málmvinnslu.

Hafsvæði undan suður- og suðvesturströnd Íslands er því líklega það svæði við landið þar sem hagsmunir náttúru og nýtingar rekast helst á og hagsmunir verndar eru einna sterkastir. Hugsanlegt er að gera þurfi frekari ráðstafanir en nú hefur verið gert til að samrýma nýtingu og vernd hafsvæðisins til að tryggja enn frekar að nýting auðlinda og annað álag á vistkerfi hafsins verði innan þeirra marka sem vistkerfi svæðisins þolir. Þá er vert að huga að málefnum norðurslóða, svo sem nýjum áskorunum sem tengjast mögulega aukningu í siglingum um norðurslóðir.

Eins og framangreind dæmi sýna er orðin knýjandi þörf á að skipuleggja haf- og strandsvæði næst landinu til að tryggja að verðmæt hrygningarsvæði og önnur verðmæt náttúrufyrirbæri skaðist ekki vegna vaxandi álags af athöfnum og aðgerðum á hafsvæðum og ekki síður til að draga úr árekstrum vegna notkunar. Mörk sveitarfélaga til hafsins miða við netlög (sjá mynd 9) eða 115 m á haf út frá stórstraumsfjöru. Aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga ná því til hafsvæða næst strönd þannig að það verður sveitarfélaga að útfæra landsskipulagsstefnu um strandsvæði.

Skipulag hafsvæða utan marka sveitarfélaga er ekki til staðar í núverandi skipulagskerfi. Sérstakt hafskipulag, ef það verður sett á laggirnar, mun gefa góða heildarsýn yfir vernd, notkun og nýtingu hafsvæða við Ísland og að hægt verður að nota slíka áætlun til að taka ákvarðanir sem leiði til sjálfbærrar nýtingar á vistkerfum íslenska hafsvæðisins. Þannig verður tryggt að hafsvæðum verð stjórnað á þann hátt að verðmæti þeirra og auðlindir haldist.

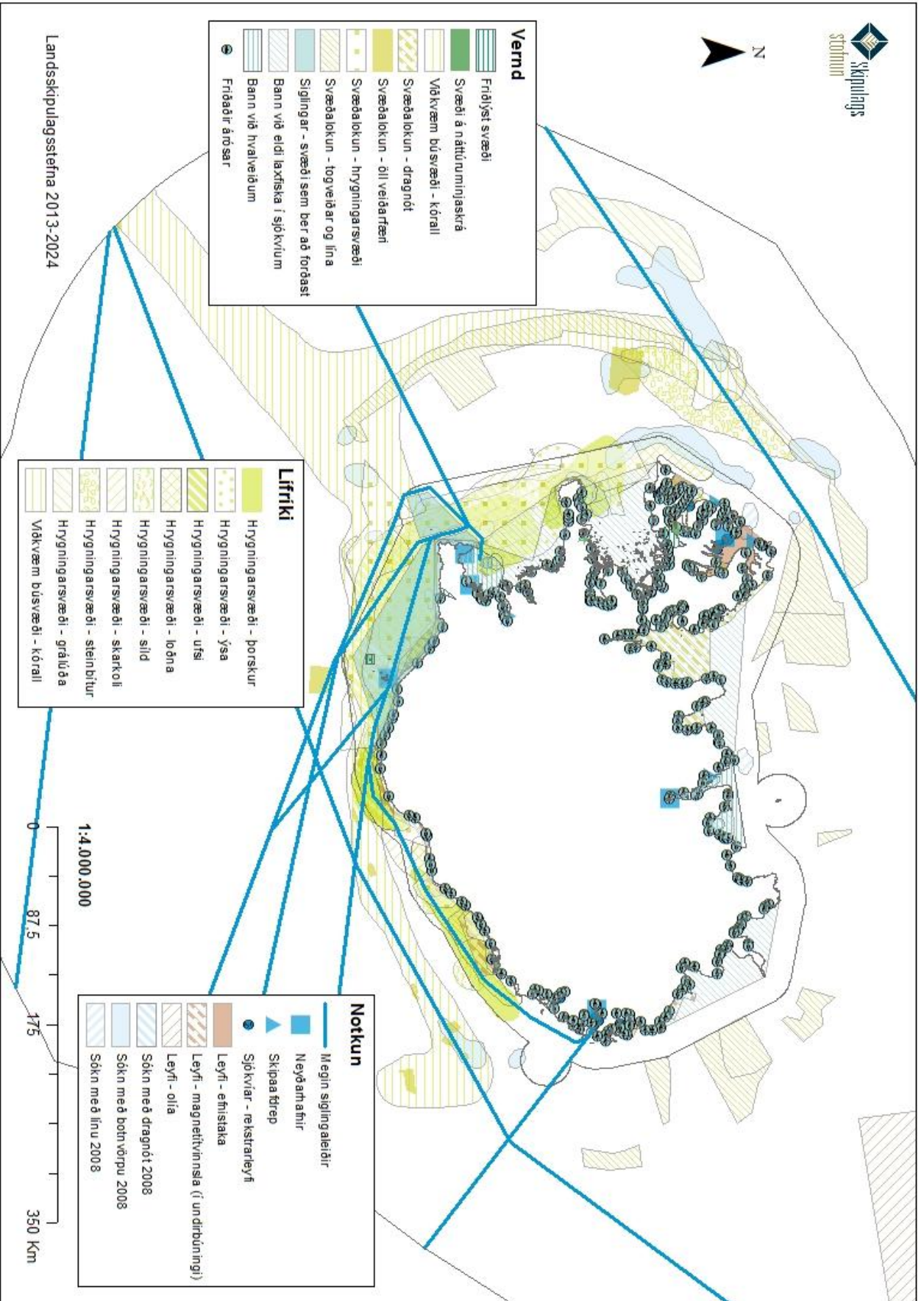
4.2.2 Markmið og leiðir

Markmið

Að tekin verði ákvörðun um hvernig skipulagi hafsvæða skuli fyrir komið á Íslandi, þ.e. stjórnsýsluleg ábyrgð, landfræðileg afmörkun og málsmeðferð. Lögð verður áhersla á að stjórnsýsla og gerð áætlana verði einföld og skýr og með samræmdum hætti hvað varðar ferli og ákvarðanatöku.

Leiðir

Ráðuneyti, sem málinu tengjast, skoði niðurstöðu nefndar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, um úttekt á gildandi lögum,³⁴ og meti hvort núgildandi lagaumhverfi geti tekið á skipulagi hafsvæða og eftir atvikum leggja fram frumvarp að nýjum lögum.



Mynd 8. Heildaryfirlit yfir náttúrufar, nýtingu og vernd haf- og strandsvæða við Ísland.

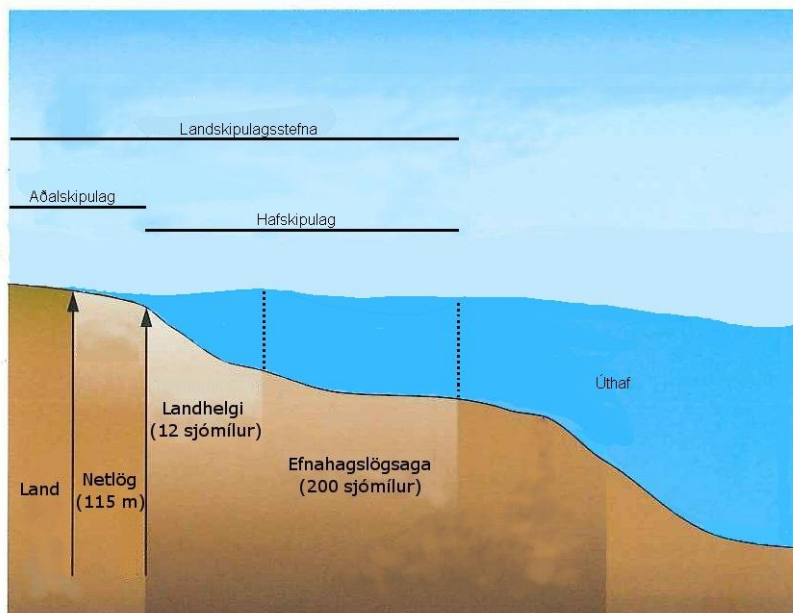
Í löggjöf komi ákvæði um sérstakt hafskipulag en megin tilgangur þess verður að skapa heildarsýn og framtíðarstefnu um málefni hafsins ásamt því að samþætta nýtingu og vernd og einfalda stjórnsýslu. Hafskipulag verði grundvöllur leyfisveitinga og aðgerða í hafi (sjór og hafsbotn) ásamt því að setja skilyrði fyrir frekari gerð áætlana og aðgerðaáætlana eftir því sem þörf er á. Einnig má útfæra nánar stefnu hafsskipulagsins fyrir einstök svæði, þar sem þörf og aðstæður gefa tilefni til.

Markmið

Í fyrstu endurskoðun landsskipulagsstefnu verði settar fram áherslur um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum og samþættar áætlanir fyrir þau svæði.

Leiðir

Í landsskipulagsstefnu verði mörkuð almenn stefna fyrir hafsvæði innan efnahagslögsögunnar og utan netlaga sem verður útfærð í heildarskipulagi fyrir allt hafsvæðið, það er hafskipulagi (sbr. mynd 9).



Mynd 9. Landsskipulagsstefna, mörk skipulagsvalds sveitarfélaga og hafskipulag.

4.2.3 Umhverfisvísar og viðmið

Umhverfisvísar voru ekki skilgreindir fyrir skipulag á haf- og strandsvæðum þar sem í þessari tillögu að fyrstu landsskipulagsstefnu er fyrst og fremst er um að ræða greiningu á stöðu skipulagsmála á haf- og strandsvæðum.

4.3 Niðurstaða umhverfismats – skipulag á haf- strandsvæðum

Umhverfisáhrif tillögu landsskipulagsstefnu um næstu skref í skipulagsmálum haf- og strandsvæða var ekki umhverfismetin þar sem ekki er um að ræða eiginlega stefnu um notkun eða nýtingu haf- og strandsvæða.

Viðauki 1. Skilgreiningar á hugtökum

Áherslur landsskipulagsstefnu: Þau málefni sem ráðherra ákveður að leggja skuli áherslu á við gerð landsskipulagsstefnu.

Búgarðabyggð: Stórar íbúðahúsalóðir í skipulögðum svæðum eða hverfum utan skilgreinds þéttbýlis, oft á bilinu 1 – 10 ha að stærð, þar sem rúmar heimildir eru til uppbyggingar svo sem vegna húsdýrahalds.

Búsetumynstur: Dreifing og þéttleiki byggðar og búsetu, í þéttbýli og dreifbýli.

Fjallasel: Hús í takmörkuðu eða engu vegasambandi og eru að hluta eða öllu leyti opin almenningi.

Miðhálandi Íslands: Samfelld landsvæði sem tekur til um 40% Íslands og innifelur fjóra stærstu jökla landsins og þau svæði að auki sem eru náttúrufarslega áþekkt svæðinu milli jöklanna, þ.e. einkennast almennt af rýrum gróðri, eldvirkni og rofi.

Hálendismiðstöðvar: Þjónustumiðstöðvar við stofnvegi á hálendinu sem geta verið í rekstri allt árið og tengjast alhliða þjónustu við ferðamenn.

Skálasvæði: Stök gistihús eða húsabyrping sem er í góðu vegsambandi en takmörkuð þjónusta er til staðar.

Viðfangsefni landsskipulagsstefnu: Lýsing á áherslum ríkisins um skipulagsmál og greining á tengslum þeirra við stefnu stjórnvalda í málaflokkum sem varða landnotkun og greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála sbr. 7. gr. reglugerðar um landsskiplagsstefnu.

Tilvitnanir

¹ Skipulagslög nr. 123/2010.

² Reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011.

³ Bréf umhverfisráðherra til til Skipulagsstofnunar dags. 30. september 2011.

⁴ Byggt á skilgreiningu í drögum að skipulagsreglugerð 2012.

⁵ Bréf umhverfisráðherra til til Skipulagsstofnunar dags. 30. september 2011.

⁶ Bréf umhverfisráðherra til til Skipulagsstofnunar dags. 30. september 2011.

⁷ Landmælingar Íslands (2009). Corine-landflokkinin á Íslandi. Reykjavík, Landmælingar Íslands.

⁸ Landsskipulagsstefna, heimasíða. Mótun landsskipulagsstefnu, fundargerð af 1. fundi samráðsvettvangs 3. febrúar 2012. Sótt 1. maí 2012 af: http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/Fundargerð-af-samradsfundi-3_feb_2012_lokaskjal.pdf

⁹ Anna Dóra Sæþórsdóttir (2012). Ferðamennska á miðhálandi Íslands. Staða og spá um framtíðarhorfur. Land- og ferðamálastofa, Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands.

¹⁰ Landsskipulagsstefna, heimasíða. Landsskipulagsstefna, sviðsmyndagreining. Sótt 1. júlí 2012 af: http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/12108_Svidsmyndir_120514.pdf

¹¹ Landsskipulagsstefna, heimasíða. Mótun landsskipulagsstefnu, fundargerð af 1. fundi samráðsvettvangs 3. febrúar 2012. Sótt 1. maí 2012 af: http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/Fundargerð-af-samradsfundi-3_feb_2012_lokaskjal.pdf

¹² Landsskipulagsstefna, heimasíða. Sviðsmyndir. Sótt 1. maí 2012 af: http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/12108_Svidsmyndir_120514.pdf

¹³ Anna Dóra Sæþórsdóttir og Rögnvaldur Ólafsson. Áhrif virkjana á ferðamennsku og útivist: Niðurstöður frá vinnu 2. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Sótt 1. júlí 2012 af: http://www.rammaaetlun.is/media/itarefni/6-Itarefni-v_ferdam_og_utivistar-1.pdf

¹⁴ Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Þorvarður Árnason, Hlynur Bárðarson og Karen Pálsdóttir. Íslenskt landslag - Sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni. Sótt 27. ágúst 2012 af: <http://www.rammaaetlun.is/media/gogn/Landslagskyrsla-jan2010.pdf>

¹⁵ Heimeimasíða landverndar. ÁLYKTUN AÐALFUNDAR LANDVERNDAR UM ÞJÓÐGARÐ Á MIÐHÁLENDI ÍSLANDS 12. maí 2012. Sótt 27. júlí 2012 af: <http://landvernd.is/Sidur/ID/2553/Alyktun-aalfundar-um-jogar-a-mihalendi-Islands>

¹⁶ Þóra Ellen Þórhallsdóttir (2007). Environment and energy in Iceland: A comparative analysis of values and impacts. Environmental Impact Assessment Review, 27(6), 522-544.

¹⁷ Lög um náttúruvernd nr. 44/1999.

¹⁸ Umhverfisstofnun (2009). Ósnortin víðerni Reykjavík: Umhverfisstofnun.

¹⁹ Umhverfisráðuneytið (2010). Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2010–2013. Reykjavík: Umhverfisráðuneytið.

²⁰ Umhverfisráðuneytið (2011). Í Aagot V. Óskarsdóttir (Ritstj.), Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands. Reykjavík: Umhverfisráðuneytið.

²¹ Raforkulög nr. 65/2003, með síðari breytingum.

²² Skýrsla iðnaðarráðherra um raforkumálefni, lögð fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011-2012.

²³ Ferðamálastofa (2012). Heildarfjöldi erlendra gesta 1949-2009. Sótt 18. janúar 2012 af: <http://ferdamalastofa.is/Category.mvc/Display/503>

²⁴ Ferðamálastofa (2011). Ferðabjónustan á Íslandi í tölum. Sótt 2. apríl 2012 af: http://ferdamalastofa.is/upload/files/Ferdatjonusta_i_tolum_mars_2011.pdf

²⁵ Ferðamálastofa (2011). Ferðabjónustan á Íslandi í tölum. Sótt 2. apríl 2012 af: http://ferdamalastofa.is/upload/files/Ferdatjonusta_i_tolum_mars_2011.pdf

²⁶ Capacent Gallup (2008). Ferðamálastofa. Gæðakönnun meðal erlendra ferðamanna. September - desember 2007. af: <http://www.ferdamalastofa.is/upload/files/200822114123gaedakonnun08.pdf>

²⁷ Umhverfisráðuneytið (2010). Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2010–2013. Reykjavík: Umhverfisráðuneytið.

²⁸ Byggt á gögnum Þjóðskrár frá janúar 2012.

²⁹ Miðað er við skýrslu nefndar um landnotkun á vegum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra (2010). Skýrsla nefndar um landnotkun. Athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands.

³⁰ Landsskipulagsstefna, heimasíða. Sótt 1. júlí 2012 af:

<http://www.landsskipulag.is/samradsvettvangur/tillogur-i-vinnslu/skjol/>

³¹ Umhverfiráðuneytið og Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið (2004). Hafið. Samræmd stefnumörkun um málefni hafsins. Sótt 1. maí 2012 af: <http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/utgefing-efni/sjreldra/nr/803>

³² Umhverfiráðuneytið (2011). Í Aagot V. Óskarsdóttir (Ritstj.), Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands. Reykjavík: Umhverfiráðuneytið.

³³ Steinunn Hilma Ólafsdóttir og Julian Mariano Burgos (2012). Friðun kóralsvæða við Ísland og í Norður Atlantshafi. Í: Þættir úr vistfræði sjávar 2011, Hafrannsóknir nr. 162, bls. 30-35

³⁴ Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið (2011). Skýrsla nefndar um úttekt á gildandi lögum og reglum um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni.

DRÖG