

Greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála

Uppfærð með viðbrögðum Skipulagsstofnunar við
athugasemdum

Fylgiskjal með
Landsskipulagsstefnu
2013-2024

Greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála - Uppfærð með viðbrögðum Skipulagsstofnunar við athugasemdum
Fylgiskjal með Landsskipulagsstefnu 2013-2024

Útgefandi: Skipulagsstofnun, desember 2012

Texti: Skipulagsstofnun

ISBN: 978-9935-9109-2-9

Skipulagsstofnun, Laugavegi 166, 150 Reykjavík www.landsskipulag.is

Efnisyfirlit

1	Inngangur.....	7
2	Staða skipulagsgerðar sveitarfélaga	8
2.1	Skipulagslög og skipulagsreglugerð.....	8
2.2	Landsskipulagsstefna	9
2.3	Skipulagskerfið	9
2.3.1	Yfirlit yfir skipulagskerfið	9
2.3.2	Svæðisskipulag.....	10
2.3.3	Aðalskipulag.....	11
2.3.4	Deiliskipulag.....	11
2.4	Yfirlit yfir stöðu aðalskipulags í sveitarfélögum landsins	11
3	Staða og þróun aðalskipulags í sveitarfélögum á landsvísu.....	14
3.1	Íbúápróun.....	14
3.1.1	Íbúápróun 2000-2010	14
3.1.2	Suðvesturland, höfuðborgarsvæðið og Suðurnes	15
3.1.3	Vesturland.....	16
3.1.4	Vestfirðir	16
3.1.5	Norðurland vestra.....	16
3.1.6	Norðurland eystra.....	16
3.1.7	Austurland.....	17
3.1.8	Suðurland.....	17
3.1.9	Niðurstaða - íbúápróun.....	18
3.2	Áætluð landnotkun eftir landshlutum samkvæmt skipulagsáætlunum	19

3.2.1	Takmarkanir	19
3.2.2	Afmörkun og stærð svæða.....	19
3.2.3	Þéttbýli.....	20
3.2.4	Íbúðasvæði og fjöldi íbúða.....	21
3.2.5	Land undir íbúðarsvæði utan þéttbýlis.....	27
3.2.6	Atvinnusvæði – land undir iðnaðar- og athafnasvæði.....	31
3.2.7	Land undir frístundabyggð.....	41
3.2.8	Landbúnaðarsvæði	45
3.2.9	Verndarsvæði.....	51
3.2.10	Samgöngur	56
3.3	Aðalskipulagsáætlanir sem stjórnþæki sveitarfélaganna	62
3.3.1	Greiningaaðferðir og takmarkanir	62
3.3.2	Tengsl aðalskipulags og fjárhagsáætlana sveitarfélaganna	63
3.3.3	Aðalskipulag sem verkfæri til skilgreiningar á sérstöðu svæðis	65
3.3.4	Aðalskipulagsgerð og sjálfbær þróun	67
3.4	Útfærsla Svæðisskipulags Miðhálandis Íslands 2015 í aðalskipulagi sveitarfélaga.....	69
3.4.1	Forsaga svæðisskipulagsins.....	69
3.4.2	Stefnumörkun í svæðisskipulaginu	70
3.4.3	Hvernig hefur svæðisskipulagið verið útfært í aðalskipulagi sveitarfélaganna?	71
3.4.4	Niðurstaða	75
4	Sértæk viðfangsefni í skipulagsmálum.....	76

4.1	Náttúruvá og skipulagsgerð	76
4.1.1	Lagaumgjörð og hlutverk stofnana	76
4.1.2	Ofanflóð	77
4.1.3	Flóð frá sjó, ám og vötnum	77
4.1.4	Flóð og hlaup undan jöklum og flóð vegna leysinga.....	78
4.1.5	Eldvirkni og jarðskjálftar	79
4.1.6	Niðurstaða - náttúruvá	80
4.2	Staða frárennismála frá þéttbýli	81
5	Samandregnar niðurstöður og ályktanir	85
5.1	Almennar ályktanir.....	85
Viðauki 1	87
Viðauki 2	90
Viðauki 3	93
Tilvitnanir og heimildir	99

1 Inngangur

Í þessari greinargerð sem er eitt af viðfangsefnum landsskipulagsstefnu er tekið saman yfirlit um stöðu og þróun skipulagsmála hjá sveitarfélögum. Greinargerðin er fylgiskjal með auglýstri tillögu að landsskipulagsstefnu 2013-2024.

Fjallað er um íbúáþróun eftir landshlutum (kafli 3.1) og áætlaða landnotkun eftir flokkum samkvæmt skipulagi (kafli 3.2). Þá er fjallað um aðalskipulagsáætlanir sem stjórnæki og hvort og hvernig sjálfbær þróun er höfð að leiðarljósi (kafli 3.3).

Skoðað er hvernig stefna svæðisskipulags miðhálandisins hefur skilað sér í aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga (kafli 3.4) og lítillaga fjallað um náttúruvá (kafli 4.1). Að lokum er svo örstutt samantekt á stöðu frárennismála (kafli 4.2).

Auk þessarar greinargerðar um stöðu og þróun skipulagsmála eru tvær skýrslur sem eru fylgisskjöl með landsskipulagsstefnu 2013-2024. Það er *Greinargerð um stöðu haf- og strandsvæðaskipulags* sem unnin var af sérfræðingum Skipulagsstofnunar og skýrslan *Ferðamennska á miðhálandi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur* sem unnin var af Önnu Dóru Sæþórsdóttur að beiðni Skipulagsstofnunar.

Zóphanías Pálsson, fyrrverandi skipulagsstjóri ríkisins tók saman á árinu 1990 ágrip af sögu skipulagsmála í einstökum sveitarfélögum 1938-1988, en þessi greinargerð sem nú er lögð fram er fyrsta tilraun til að taka saman í heild hvernig sveitarfélögin eru að spá um íbúáþróun og hvernig þau eru að marka stefnu um íbúðabyggingu, iðnaðar- og athafnasvæði, frístundabyggingu o. fl.

Vegna þess hversu framsetning er mismunandi eftir sveitafélögum, er erfitt að ná þessum upplýsingum saman, auk þess sem skipulagstímabil sveitarfélaganna eru mismunandi. Tölulegar upplýsingar eru því ónákvæmar og því ber að taka þeim með fyrirvara.

Það breytir ekki því að þessar upplýsingar gefa ákveðna mynd og með því að samræma smám saman efnistöð og framsetningu aðalskipulagsáætlana mun greinargerð sem þessi nýtast mjög vel sveitarfélögum í þeirra skipulagsvinnu og öllum þeim aðilum sem eru að vinna í þessum málaflokki og þurfa á þessum upplýsingum að halda.

2 Staða skipulagsgerðar sveitarfélaga

2.1 Skipulagslög og skipulagsreglugerð

Í september 2010 var samþykkt á Alþingi frumvarp til nýrra skipulagslaga og tóku lögin gildi 1. janúar 2011 og eru nr. 123/2010. Með lögunum voru í fyrsta skipti hér á landi sett ákvæði um landsskipulagsstefnu en samkvæmt þeim leggur umhverfisstjórnir 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 4. tli. bráðabrigðaákvæða laganna skal umhverfisstjórnir eigi síðar en árið 2012 leggja fyrir Alþingi í fyrsta sinn tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu, sbr. 10. gr. Þegar landsskipulagsstefna hefur verið samþykkt skal ráðherra fella úr gildi svæðisskipulag miðhálandis Íslands. Þar til landsskipulagsstefna hefur verið samþykkt skal Skipulagsstofnun gæta þess að aðalskipulag sveitarfélaga sé í samræmi við svæðisskipulag miðhálandis Íslands og þá stefnumörkun sem þar kemur fram. Skipulagsstofnun er heimilt að gera breytingar á svæðisskipulagi miðhálandisins, til samræmis við tillögur að breytingu á aðalskipulagi, þegar breytingin felur ekki í sér nýja stefnumörkun um landnotkun.

Í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 voru ákvæði um áætlanir um landnotkun á landsvísu þar sem Skipulagsstofnun var falið að afla gagna, hafa aðgang að og varðveita áætlanir annarra opinberra aðila um landnotkun er varða landið allt, svo sem um samgöngur, fjarskipti, orkumannvirki og náttúruvernd. Í aðdraganda samþykktar laganna á Alþingi var mikið rætt um landsskipulag og gerðar tillögur um hvernig að því skyldi staðið. Ekki náðist samstaða um málið en sem eins konar málamiðlun var niðurstaðan sú að umhverfisstjórnir gæti reynt að miðla málum ef í ljós kæmi ósamræmi milli einstakra áætlana. Þá gæti umhverfisstjórnir að höfðu samráði við forsætisráðherra og Samband íslenskra sveitarfélaga ákveðið að skipa sérstaka nefnd til að gera tillögur um samræmingu viðkomandi áætlana. Að fenginni niðurstöðum nefndarinnar gat ráðherra skv. lögum lagt fyrir sveitarstjórnir að þær niðurstöður verði felldar að skipulagsáætlunum. Á þetta ákvæði reyndi aldrei.

Í landsskipulagsstefnu samkvæmt nýju lögunum eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun og er hún útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Á grundvelli laganna var unnið að samningu nýrrar skipulagsreglugerðar á árinu 2011. Þar sem ljóst var að ekki næðist að ljúka vinnu við skipulagsreglugerðina í heild fyrr en á árinu 2012 var ákveðið að setja sérstaka reglugerð um landsskipulagsstefnu og var hún birt í október 2011. Þar eru nánari ákvæði um viðfangsefni landsskipulagsstefnu, ráðgjafarnefnd, samráðsvettvang o. fl.

2.2 Landsskipulagsstefna

Samkvæmt reglugerð nr. 1001/2011 eru viðfangsefni landsskipulagsstefnu:

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

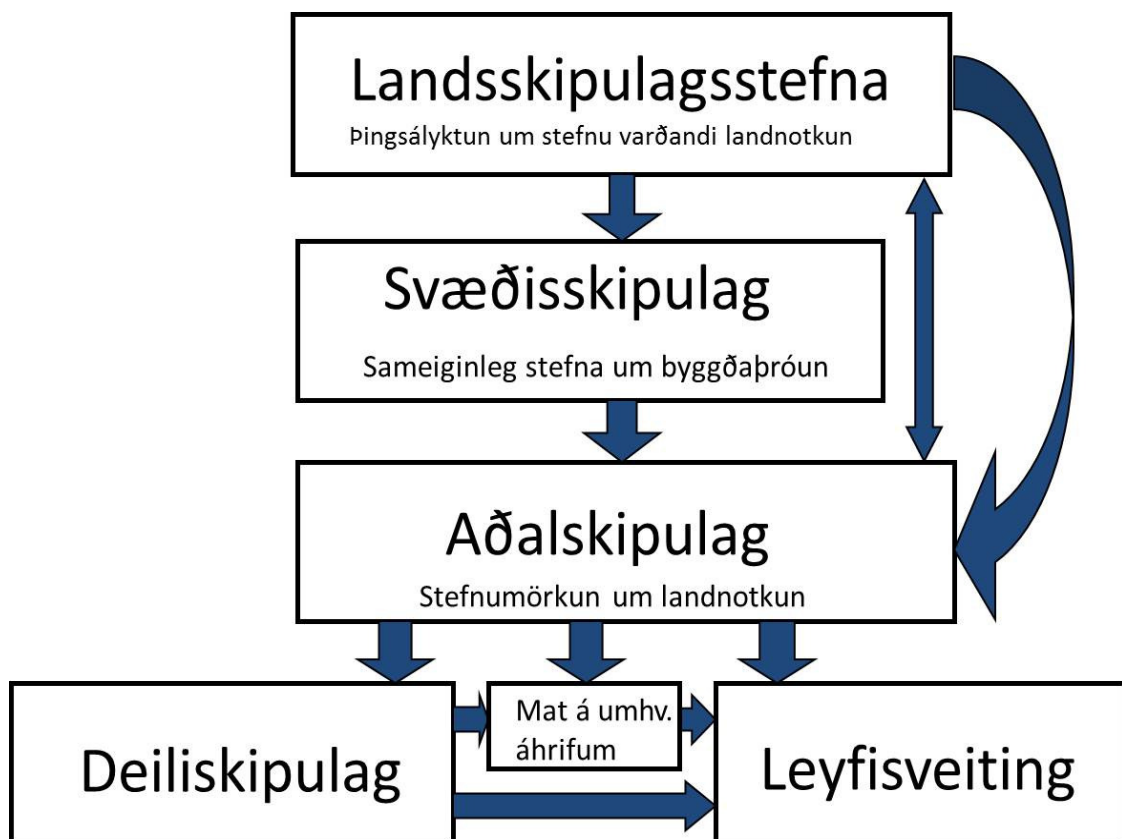
Í greinargerð yfir stöðu og þróun skipulagsmála í landinu skal samkvæmt reglugerðinni vera tölulegt yfirlit yfir stöðu og þróun í einstökum landshlutum, svo sem tölur yfir íbúáþróun, húsbyggingar, landnotkun og umferð. Einnig skal vera yfirlit yfir áætlaða þróun og uppbyggingu samkvæmt skipulagsáætlunum sveitarfélaga og spám um mannfjöldaþróun.

Greinargerðin skal lögð til grundvallar við mótun stefnu um skipulagsmál og vera sveitarfélögum til leiðbeiningar við skipulagsgerð.

2.3 Skipulagskerfið

2.3.1 Yfirlit yfir skipulagskerfið

Skipulagsáætlanir sveitarfélaga skiptast í 3 flokka; svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag sbr. mynd 1.



Mynd 1. Skipulagskerfið og tengslin milli skipulagsstiga.

2.3.2 Svæðisskipulag

Svæðisskipulag er skipulagsáætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga þar sem sett er fram sameiginleg stefna þeirra um byggðapróun og þá þætti landnotkunar sem þörf er talin á að samræma vegna sameiginlegra hagsmuna hlutaðeigandi sveitarfélaga. Staðbundnar ákvarðanir um landnotkun skulu eingöngu teknar í svæðisskipulagi að því marki sem nauðsyn þykir til að tryggja sameiginlega hagsmuni hlutaðeigandi sveitarfélaga, til að útfæra landsskipulagsstefnu á hlutaðeigandi svæði eða vegna nauðsynlegrar samræmingar landnotkunar í fleiri en einu sveitarfélagi.

Svæðisskipulag skal taka til svæðis sem myndar heild í landfræðilegu, hagrænu og félagslegu tilliti og getur þannig tekið til heilla landshluta eða annarra stærri heilda. Við gerð svæðisskipulags skal byggt á markmiðum skipulagslaga nr. 123/2010 og landsskipulagsstefnu.

Stefnumörkun svæðisskipulags skal taka til a.m.k. tólf ára tímabils.

Svæðisskipulag skal sett fram í skipulagsgreinargerð. Þar skal koma fram rökstudd stefna sveitarfélaganna varðandi byggðaþróun ásamt umhverfismati svæðisskipulagsins. Ef tilefni er til að marka stefnu um staðbundnar ákvarðanir í svæðisskipulagi skal svæðisskipulag jafnframt sett fram á þemauppdráttum með greinargerð og/eða sérstökum skipulagsuppdrætti.

2.3.3 Aðalskipulag

Aðalskipulag er skipulagsáætlun fyrir eitt sveitarfélag og skal taka til alls lands innan marka sveitarfélagsins. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðaþróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál.

Í aðalskipulagi er lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags varðandi landnotkun, takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstur, þ.m.t. þéttleika byggðar. Í aðalskipulagi eða breytingu á því er heimilt að setja fram nánari stefnu, svo sem um nýbyggingarsvæði eða endurbyggingarsvæði í eldri byggð eða um einstök afmörkuð viðfangsefni.

Við gerð aðalskipulags skal byggt á markmiðum skipulagslaga nr. 123/2010, landsskipulagsstefnu, svæðisskipulagi, liggja það fyrir, og áætlunum um þróun og þarfir sveitarfélagsins. Þá skal jafnframt gætt að samræmi við skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga.

2.3.4 Deiliskipulag

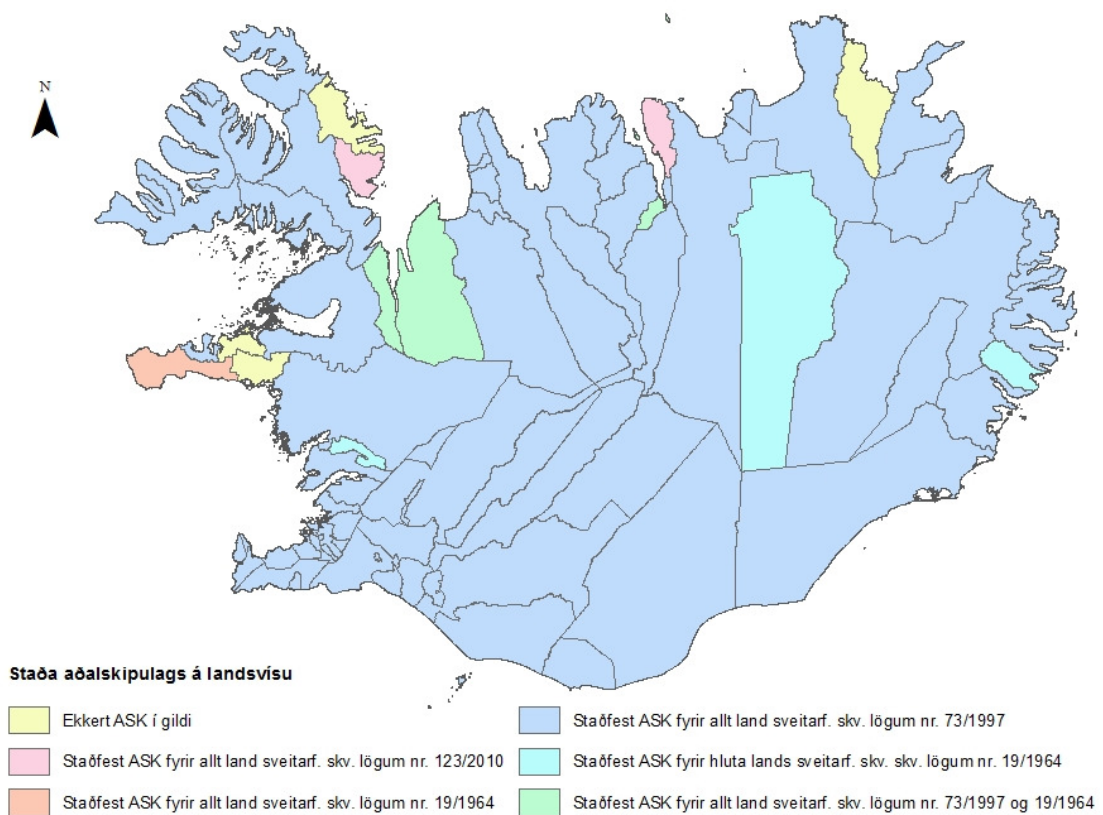
Deiliskipulag er skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reit innan sveitarfélags. Í deiliskipulagi eru teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa.

2.4 Yfirlit yfir stöðu aðalskipulags í sveitarfélögum landsins

Fyrstu skipulagslögin voru sett á Íslandi árið 1921 og var gerð skipulagsáætlana á ábyrgð ríkisins í 77 ár. Allt frá árinu 1978 hafa öll sveitarfélög á Íslandi verið skipulagsskyld og á vegum

skipulagsstjórnar ríkisins voru unnir skipulagsupprættir af þéttbýlisstöðum þar sem bjuggu 50 manns eða fleiri eða þar sem ætla mátti að þéttbýli risi.

Með skipulags- og byggingarlögum 1997 var skipulagsvaldið flutt frá ríki til sveitarfélaga. Þá var gerð krafa um að aðalskipulag skyldi ná til alls lands sveitarfélaga og í bráðabirgðaákvæði laganna kom fram að öll sveitarfélög á landinu skyldu hafa gert aðalskipulag að liðnum 10 árum frá gildistöku þeirra 1. janúar 1998. Á þessum tíma bjuggu á Íslandi um 270.000 manns í 162 sveitarfélögum en aðeins í um 20 þeirra náði íbúafjöldinn þúsund manns. Í tæplega 10 sveitarfélögum var í gildi aðalskipulag sem náði til alls lands sveitarfélagsins og í um helmingi annarra sveitarfélaga var til aðalskipulag fyrir þéttbýlisstað/i.



Mynd 2. Staða aðalskipulagsgerðar á Íslandi eftir sveitarfélögum 1. júní 2012.

Í upphafi árs 2008 voru 79 sveitarfélög á landinu og höfðu því orðið verulegar sameiningar sveitarfélaga á þeim 10 árum sem liðin voru síðan sveitarfélögin öðluðust skipulagsvaldið. Ekki höfðu hins vegar öll sveitarfélög lokið gerð aðalskipulags fyrir allt land sveitarfélagsins eins og stefnt hafði verið að með lögunum. Þá voru í gildi aðalskipulagsáætlanir sem náðu til alls lands 39 sveitarfélaga og víða voru ein eða fleiri aðalskipulagsáætlanir í gildi sem náðu til hluta sveitarfélags auk þess sem á milli 30-40 sveitarstjórnir voru að vinna að aðalskipulagsgerð. Samt

sem áður var engin aðalskipulagsáætlun þá í gildi í 10 sveitarfélögum. Allt frá árinu 1997 hefur orðið veruleg fjölgun aðalskipulagsbreytinga í mörgum sveitarfélögum og virðist sem margar þeirra séu tilkomnar vegna óska framkvæmdaraðila en ekki stefnubreytingar sveitarstjórnar varðandi æskilega þróun landnotkunar í sveitarfélaginu til framtíðar.

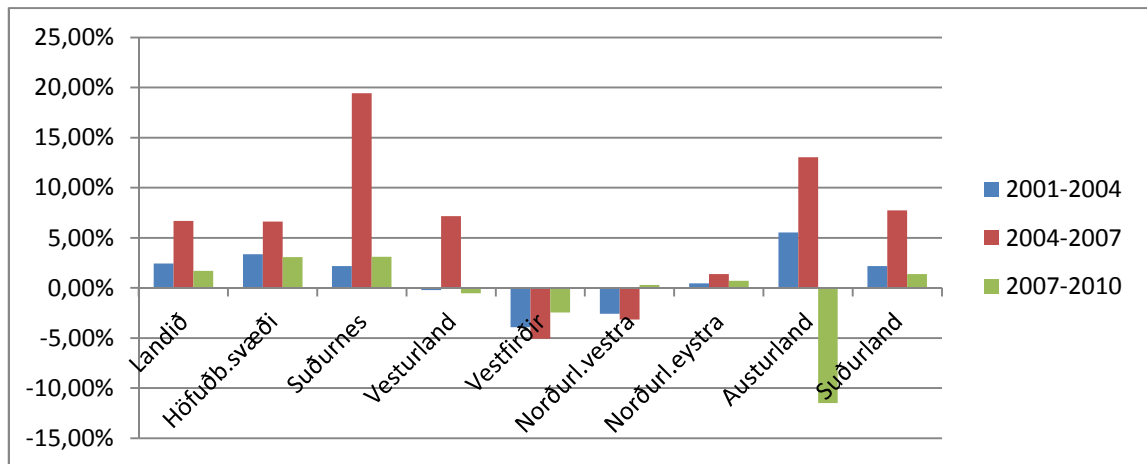
Nú vorið 2012 eru sveitarfélögin 75, íbúar landsins um 320.000 en ennþá er íbúafjöldi 42 sveitarfélaga undir 1000 manns. Í 65 sveitarfélögum nær aðalskipulagið til alls lands innan stjórnsýslumarka og eru tvö þeirra staðfest samkvæmt nýjum skipulagslögum. Nú er ekkert aðalskipulag í 4 sveitarfélögum og í 6 sveitarfélög er aðeins aðalskipulag af hluta landsins. Miðað við upplýsingar sem liggja fyrir hjá Skipulagsstofnun eru 22 sveitarfélög nú að vinna nýtt eða endurskoðað aðalskipulag. Í töflu 3 í viðauka 1 og mynd 2 má sjá stöðu aðalskipulagsgerðar á Íslandi, heiti og aldur aðalskipulagsáætlana og hvar áætlanir eru í vinnslu og þá á hvaða stigi og eru upplýsingarnar miðaðar við 1. júní 2012.

3 Staða og þróun aðalskipulags í sveitarfélögum á landsvísu

3.1 Íbúapróun

3.1.1 Íbúapróun 2000-2010

Samkvæmt tölum Hagstofunnar fjölgaði landsmönnum árlega um 1,2% að jafnaði frá árinu 2000 til 2010, en mikill munur er á þróuninni milli ára og eftir landshlutum sbr. Mynd 3. Ef litið er til íbúapróunar á árunum 2001-2010 eftir landssvæðum kemur í ljós að íbúafjölgun hefur orðið á landinu í heild, höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum, Vesturlandi og Austurlandi. Örlítill íbúafjölgun hefur orðið á Norðurlandi eystra á meðan að íbúum hefur fækkað á Vestfjörðum og Norðurlandi vestra. Mestar sveiflur hafa orðið á Austurlandi sem rekja má til stórframkvæmdanna þar en á tímabilinu 2001-2010 fjölgaði íbúum um 5,5%.



Mynd 3. Breytingar á íbúafjölda 2001-2010, skipt niður á þrjú tímabil og eftir landssvæðum.¹

Tæplega 63% mannfjöldans 1. janúar 2010 bjó á höfuðborgarsvæðinu, þ. e. samfelldri byggð frá Hafnarfirði til Mosfellsbæjar, eða 199.889 manns. Árið 2010 voru sjö byggðakjarnar á höfuðborgarsvæðinu og 24 byggðakjarnar utan þess með fleiri en þúsund íbúa. Byggðakjarnar utan höfuðborgarsvæðis með yfir þúsund íbúa dreifast nokkuð jafnt um landið, fimm þeirra eru á Suðurnesjum, fjórir á Vesturlandi, fimm á Norðurlandi, fjórir á Austurlandi, fimm á Suðurlandi en aðeins einn á Vestfjörðum. Byggðakjarnar með færri en þúsund íbúa eru 65 talsins en þar búa nítján þúsund manns.² Í strjálbýli utan byggðakjarna búa 16.707 einstaklingar, eða 5,3%

mannfjöldans. Minnstu byggðakjarnarnir með 50–199 íbúa eru alls 31, en þar býr aðeins 1% mannfjöldans.³

Á síðastliðnum tíu árum hefur íbúum höfuðborgarsvæðisins fjölgað um rúmlega 24 þúsund manns eða tæplega 14% sem er nokkuð umfram landsmeðaltal. Á síðasta áratug hefur Seltjarnarnes skorið sig úr þar sem íbúum hefur fækkað ár frá ári, samtals um rúmlega 7%. Þá hefur hlutfallsleg íbúafjölgun í Reykjavík ekki náð því að vera helmingur af íbúafjölgun svæðisins. Í öðrum sveitarfélögum á svæðinu hefur orðið mjög mikil fólksfjölgun á síðustu tíu árum eða frá 26%-45%.⁴

Hagstofa Íslands gefur reglulega út mannfjöldaspá fyrir landið í heild. Mannfjöldaspá Hagstofunnar frá 2002 gerði ráð fyrir 0,80-0,85% fjölgun landsmanna á ári á síðasta áratug. Í mannfjöldaspá Hagstofunnar frá 2010 sem nær til ársins 2060 er gert ráð fyrir breytilegri þróun, þar sem árleg íbúafjölgun verði nálægt 0,3% fyrstu árin, en verði komin í 0,9% árið 2020 og lækkar svo aftur eftir það og er komin niður fyrir 0,4% í lok spátímabilsins árið 2060.⁵

Í aðalskipulagi skal gera grein fyrir þróun byggðar svo sem íbúafjölda og afmörkun svæða fyrir íbúðarbyggð, sbr. skipulagsreglugerð. Engar formlegar mannfjöldaspár eru gerðar fyrir einstök sveitarfélög, aðrar en þær sem sveitarfélögin setja sjálf fram í aðalskipulagsáætlunum sínum. Eina opinbera viðmiðunin sem sveitarfélögin hafa við áætlanir sínar er mannfjöldaspá Hagstofunnar fyrir landið í heild. Aðrar forsendur eru tölur um þróun íbúafjöldans innan sveitarfélaganna á liðnum árum og lýðfræðilegar upplýsingar svo sem um aldursdreifingu og kynjaskiptingu. Nálægð við höfuðborgarsvæðið og sóknarfæri í atvinnulífinu hafa einnig áhrif á íbúaspá. Þar sem gert er ráð fyrir verulegri atvinnuuppbyggingu og fjölgun starfa er gert ráð fyrir íbúafjölgun sem er umfram landsmeðaltal.

Hér á eftir er yfirlit yfir íbúaspár sem sveitarfélögin hafa sett fram í aðalskipulagsáætlunum sínum skipt eftir landshlutum.

3.1.2 Suðvesturland, höfuðborgarsvæðið og Suðurnes

Sveitarfélögin á Suðvesturlandi setja sum fram spár um íbúafjölgun sem fylgir landsmeðaltali eða um 0,8-1% árlegri fjölgun (Reykjavík, Grindavík og Sveitarfélagið Garður). Önnur spá meiri íbúafjölgun eða allt að 4-6% árlegri fjölgun (Sveitarfélagið Vogar og Mosfellsbær). Flestar spár liggja þar á milli og gera ráð fyrir 2-3% fjölgun íbúa á ári. Sveitarfélögin sem eru aðilar að *Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024* taka mið af íbúaspá sem þar var sett fram og gerir ráð fyrir 1,2% árlegri fjölgun á svæðinu í heild, en hlutfallslega mestri fjölgun í Garðabæ og Mosfellsbæ.

3.1.3 Vesturland

Sveitarfélögin á Vesturlandi spá á bilinu 0,5-3,6% árlegri fjölgun íbúa. Fjölmennustu tvö sveitarfélögin Akranes og Borgarbyggð gera ráð fyrir 0,8-1% árlegri fjölgun og flest hinna gera ráð fyrir 1-2% fjölgun. Hvalfjarðarsveit (með 641 íbúa 2008) er með hæstu spánna um 3,6% árlega fjölgun og miðar við íbúapróun undangenginna fimm ára þ.e. 2002-2007.

3.1.4 Vestfirðir

Sveitarfélögin á Vestfirðum spá flest á bilinu 0,5-1% árlegri íbúafjölgun, nema tvö fjölmennustu sveitarfélögin, Ísafjarðarbær og Bolungavíkurkaupstaður, sem miða við 0,6% árlega fjölgun og Súðavíkurhreppur sem miðar við 0,25% árlega fjölgun.

3.1.5 Norðurland vestra

Af sveitarfélögnum á Norðurlandi vestra miða tvö við íbúafjölgun sem fylgir landsmeðaltali. Fjögur þeirra miða við 0,5-1% árlega fjölgun en eitt þeirra, Blönduós bær miðar við allt að 2,5% ef áform um gagnaver ná fram að ganga. Ekki er birt íbúaspá í Aðalskipulagi Húnaþings vestra en í forsendukafla um íbúapróun kemur fram að íbúum þar hafi fækkað um 20% á tímabilinu 1985-2001.

3.1.6 Norðurland eystra

Sveitarfélögin spá flest 0,5-1,5% árlegri fjölgun. Fjölmennustu sveitarfélögin Akureyri og Fjallabyggð spá 1-1,3 og upp í 1,5% árlegri fjölgun. Eyjafjarðarsveit er með víða spá eða á bilinu 1-3% árleg íbúafjölgun. Í *Aðalskipulagi Norðurlands 2010-2030* er ekki birt íbúaspá en fram kemur í greinargerð að íbúum þar fækkaði um 17% á tímabilinu 1999-2009. Gert er ráð fyrir mögulegri fjölgun íbúa á skipulagstímabilinu í tengslum við orkufreka atvinnustarfsemi á Bakka, virkjun jarðhita og ferðaþjónustu:

„Aðalskipulagstillagan gerir ráð fyrir að íbúum á Húsavík geti fjölgað um u.þ.b. 1000 íbúa með því að gera ráð fyrir rými fyrir um 450 nýjar íbúðir (sjá nánar 24. og 25. kafla um skipulag Húsavíkur). Í öðrum hlutum sveitarfélagsins er reiknað með hægri fjölgun“.⁶

Í Þingeyjarsveit er gert ráð fyrir 1,5% árlegri fjölgun á skipulagstímabilinu, sem er fjölgun um a.m.k. 200 íbúa vegna tilkomu nýrra atvinnutækifæra í tengslum við nýtingu jarðhita á Þeystareykjum, uppbyggingu stóriðju og tilkomu Vaðlaheiðarganga.

3.1.7 Austurland

Af sveitarfélögum átta á Austurlandi setja fjögur þeirra fram tölur um áætlaða árlega íbúafjölgun og er hún á bilinu 0,9% (Fjarðabyggð) til 2% (Fljótsdalshérað). Í aðalskipulagsáætlunum Fljótsdalshrepps og Borgarfjarðarhrepps segir aðeins að stefnt sé að fjölgun íbúa m.a. vegna virkjanaframkvæmda. Í *Aðalskipulagi Seyðisfjarðar 2010-2030* kemur fram að íbúum hefur fækkað úr 1000 manns árið 1980 í um 700 við upphaf skipulagstímabilsins. Reiknað er með að íbúum fjölgi aftur í 1000 íbúa á skipulagstímabilinu og forsendurnar m.a. aukin umsvif sjóflutninga, strandveiðar og vegtenging um jarðgöng.

3.1.8 Suðurland

Mikil breidd er í spám um íbúafjölgun í sveitarfélögum 15 á Suðurlandi. Flest sveitarfélögin reikna með á bilinu 0,5-3% árlegri fjölgun, en nokkur gera ráð fyrir mun meiri fjölgun. Í *Aðalskipulagi Hveragerðisbæjar 2005-2017* var spáð 4% árlegri fjölgun sem síðar var hækkuð í 7% vegna áforma um uppbyggingu austan Varmár.

„Gert er ráð fyrir að aukning íbúa verði umfram þau 4% sem núgildandi aðalskipulag gerir ráð fyrir og að íbúafjölgun geti orðið u.þ.b. 7% á ári að meðaltali á skipulagstímabilinu. Ástæður þessarar aukningar eru m.a. auknar líkur þess að fyrr verði af samgöngubótum á milli Reykjavíkursvæðisins og Suðurlands en fyrri áætlun gerði ráð fyrir, munur á íbúðarverði í Hveragerði og á Reykjavíkursvæðinu og aukin fólksfjölgun á landsvísu.“⁷

Aðalskipulag Grímsnes- og Grafningshrepps 2008-2020 gerir ráð fyrir 4,5-6% árlegri íbúafjölgun og í *Aðalskipulagi Skeiða- og Gnúpverjahrepps 2004-2016* er spáð 1% árlegri fjölgun í dreifbýli en á bilinu 4-6% árlegri íbúafjölgun í þéttbýliskjörnum í Árnasi og Brautarholti.

3.1.9 Niðurstaða - íbúapróun

Spár um íbúapróun í aðalskipulagi eru breytilegar eftir landshlutum og sveitarfélögum. Í aðalskipulagi sveitarfélaganna á Vestfjörðum eru settar fram hóflegar spár miðað við mannfjöldaspár Hagstofnunnar. Þar sem fólksfækkun hefur verið viðvarandi er eðlilegt að spyrnt sé við fótum og stefnt að vexti í stað fækkunar. Mesti vöxturinn er áætlaður í aðalskipulagsáætlunum í grennd við höfuðborgarsvæðið (Hveragerði, Hvalfjarðarsveit, Sveitarfélagið Vogar) og í þéttbýliskjörnum á Suðurlandi en einnig má nefna að í Eyjafjarðarsveit og í Norðurþingi er gert ráð fyrir talsverði fjölgun umfram landsmeðaltal. Á heildina litið gefa spár um íbúapróun í aðalskipulagi óraunhæfa framtíðarsýn um íbúafjölgun á landinu. Íbúaspá í hverju sveitarfélagi er lögð til grundvallar þegar landi er ráðstafað fyrir íbúðir, þjónustu, atvinnustarfsemi og grunngerð og því er mikilvægt að spá um íbúapróun byggji á raunhæfum forsendum. Íbúaspár þarf að endurskoða reglulega með hliðsjón af því hvort þróunin hafi gengið eftir eða ekki.

3.2 Áætluð landnotkun eftir landshlutum samkvæmt skipulagsáætlunum

3.2.1 Takmarkanir

Greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála byggir á upplýsingum úr staðfestum aðalskipulagsáætlunum og breytingum á þeim miðað við stöðuna í janúar 2012 en einnig var stuðst við samþykkt aðalskipulag í Blönduósbæ og Húnavatnshreppi.⁸ Þar hafa verið unnar og samþykktar aðalskipulagsáætlanir sem hafa ekki öðlast gildi vegna ágreinings eða óvissu um legu þjóðveggar, en tekið er mið af stefnu sveitarfélaganna um landnotkun og byggðapróun. Nýttar voru upplýsingar úr *Aðalskipulagi Skorradalshrepps 2008-2020* og *Eyja- og Miklaholtshreppi 2008-2020* sem voru auglýst árið 2011.

Úrvinnsla á gögnum úr aðalskipulagsáætlunum er háð ýmsum takmörkunum meðal annars gildistíma áætlana og nákvæmni upplýsinga. Af því leiðir að ekki er hægt að leggja saman landnotkun úr hverju aðalskipulagi fyrir sig og draga þannig upp heildstæða mynd af stefnu um íbúapróun og landnotkun á landinu öllu á tilteknu tímabili.

Gildistími aðalskipulags er mismunandi eftir sveitarfélögum og spanna áætlanirnar allt frá 12 árum og upp í 24 ár. Nýlegt aðalskipulag nær allt fram til ársins 2030 eins og *Aðalskipulag Norðurbings 2010-2030* og *Aðalskipulag Árborgar 2010-2030*.

Flestar núgildandi aðalskipulagsáætlanir byggja á skipulags- og byggingarlögum sem tóku gildi 1. janúar 1998 og skipulagsreglugerð nr. 400/1998. Frá því að skipulagslög nr. 123/2010 tóku gildi og fram í janúar 2012 hafa 2 aðalskipulagsáætlanir verið staðfestar. Elstu aðalskipulagsáætlanirnar svo sem *Aðalskipulag Breiðdalsvíkur 1983-2003*, *Aðalskipulag Snæfellsbæjar 1995-2015* og *Aðalskipulag Skútustaðahrepps 1996-2015* voru unnar samkvæmt skipulagslögum nr. 19/1964 og einnig er í gildi aðalskipulag fyrir hluta sveitarfélaga samkvæmt þeim lögum eins og *Aðalskipulag Hríseyjarhrepps 1988-2008*.

3.2.2 Afmörkun og stærð svæða

Í 4. kafla skipulagsreglugerðar nr. 400/1998 m sbr. eru ákvæði um hvernig skuli fjalla um landnotkun, samgöngur, veitur og takmarkanir á landnotkun í aðalskipulagi. Í umfjöllun um íbúðarsvæði, svæði fyrir frístundabyggð, atvinnusvæði og önnur byggð svæði, segir að gera skuli grein fyrir núverandi og fyrirhuguðum svæðum, staðsetningu og stærð, þéttleika byggðar og öðrum einkennum eftir því sem þurfa þykir. Í flestum aðalskipulagsáætlunum er gerð grein fyrir stærð og staðsetningu nýrra svæða sem er ráðstafað undir byggð, svo sem fjölda og stærð lóða

eða fjölda mögulegra íbúða, en sjaldnar er fjallað um þegar byggð svæði, stærð þeirra og fjölda lóða. Nákvæmni upplýsinga er því afar misjöfn eftir aðalskipulagsáætlunum. Sem dæmi má nefna að í aðalskipulagsáætlunum á Austurlandi eru almennt ekki upplýsingar um stærð einstakra núverandi og fyrirhugaðra landnotkunarreitna. Skipulagsstofnun hefur ekki gert kröfu um skil á skipulagsuppdráttum í stafrænu formi og því hefur ekki reynst unnt að mæla stærð á einstökum landnotkunarþekjum. Þá verður einnig að hafa í huga að afmörkun landnotkunar á uppdráttum er oft ónákvæm, eða staðsetning sýnd með hringtákn og því væri mögulega munur á flatarmáli á uppdrætti og uppgefinni stærð í hekturum eða km² í greinargerð aðalskipulagsins. Allar tölulegar upplýsingar koma úr greinargerð viðkomandi aðalskipulags.

3.2.3 Þéttbýli

Á sveitarfélagsuppdrætti aðalskipulags er sýnd afmörkun þéttbýlisuppdráttar með rauðum lit. Hin eiginlegu þéttbýlismörk geta ýmist fallið að þéttbýlisuppdrætti eða verið sérstaklega dregin upp á þéttbýlisuppdrætti sem sýnir þá stærra svæði í nágrenni þéttbýlisins sbr. ákvæði í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 þar sem segir í kafla 4.1.2 að þéttbýlisuppdráttur skuli ná yfir alla byggð á viðkomandi þéttbýlisstað ásamt því svæði umhverfis sem nauðsyn þykir til að gera grein fyrir landnotkun. Einnig er heimilt að auðkenna staði sem þéttbýli þó þeir nái ekki lágmarksíbúafjölda samkvæmt skilgreiningu þéttbýlis í skipulagsreglugerð. Í aðalskipulagi er yfirleitt hvorki gerð grein fyrir flatarmáli þéttbýlis né mörkum þess lýst nánar í greinargerð. Þó eru dæmi um að það sé gert svo sem í Aðalskipulagi Norðurþings 2010-2030, þar sem stærð Húsavíkur, Raufarhafnar og Kópaskers er gefin upp í hekturum og í *Aðalskipulagi Fjarðabyggðar 2007-2027* (sbr. mynd 4) þar sem afmörkun þéttbýlisuppdráttar er lýst í texta. Í öllum byggða- og þéttbýliskjörnum er gert ráð fyrir vexti þar sem ný svæði eru skipulögð undir fyrirhugaða byggð.



Mynd 4. Mörk þéttbýlis á Reyðarfirði, Aðalskipulag Fjarðabyggðar 2007-2027.

Ekki er unnt að draga upp heildstæða mynd af því hversu mikið land er tekið undir þéttbýli á Íslandi út frá gildandi aðalskipulagsáætlunum. Bæta þarf upplýsingar í aðalskipulagi þannig að ávallt liggi fyrir tölulegar upplýsingar um umfang áætlaðs þéttbýlis á skipulagstímabilinu.

3.2.4 Íbúðasvæði og fjöldi íbúða

Stærð íbúðarsvæða og þéttleiki byggðar

Í aðalskipulagi er lagt mat á þörf fyrir íbúðir á skipulagstímabilinu og skilgreind svæði til þess að koma til móts við þörf fyrir mismunandi tegundir og þéttleika íbúðarhúsnæðis út frá ákveðnum forsendum.

Almennt er stuðst við skilgreiningu íbúðarsvæða skv. skipulagsreglugerð en þar segir að á íbúðarsvæðum skuli fyrst og fremst gera ráð fyrir íbúðarhúsnæði auk starfsemi sem eðlilegt sé að finna þar til þjónustu við íbúa viðkomandi hverfis. Stærð íbúðarsvæða, hvort sem um er að ræða byggð svæði eða fyrirhuguð, er ekki alltaf gefin upp en í flestum aðalskipulagsáætlunum er umfjöllun um þörf fyrir fjölda nýrra íbúða og hversu mörgum íbúðum aðalskipulagið gerir ráð fyrir. Í nokkrum tilvikum er getið um fjölda lóða í stað íbúða en þá er að jafnaði miðað við eitt íbúðarhús á lóð.

Á minni þéttbýlisstöðum er yfirleitt lítill þéttleiki og eru 10 íbúðir/ha nokkuð algeng viðmiðun, sérstaklega í nýjum íbúðarhverfum. Þess eru dæmi að þéttleikinn sé enn minni og í Aðalskipulagi Skagastrandar 2010-2022 er þéttleiki núverandi íbúðarbyggðar 6-7 íbúðir/ha og er stefnt að því að viðhalda sama þéttleika á nýjum íbúðarsvæðum. Í þéttbýli í Aðalskipulagi Sveitarfélagsins Skagafjörður 2009-2021 (Sauðárkrókur, Hofsó, Hólar og Varmahlíð) er gert ráð fyrir þéttleika á bilinu 5-15 íbúðir/ha og á nýjum íbúðarsvæðum í Reykjanesbæ⁹ er þéttleiki íbúðarbyggðar frá 10-30 íbúðir/ha.

Fjöldi íbúa á íbúð hefur farið lækkandi og yfirleitt tekið mið af því í nýlegu aðalskipulagi svo sem *Aðalskipulagi Grýtubakkahrepps 2010-2022*, *Aðalskipulagi Árborgar 2010-2022* og *Aðalskipulagi Fjótshéraðs 2008-2028* þar sem gert er ráð fyrir að meðalfjöldi íbúa á íbúð sé nálægt 2,5 en aðeins færri, eða 2,4 íbúar á íbúð í *Aðalskipulagi Fjarðabyggðar 2007-2027*.

Hér er í stuttu máli gerð grein fyrir stærð íbúðarsvæða og áætlaðs fjölda lóða eftir landshlutum.

Suðvesturland, höfuðborgarsvæðið og Suðurnes

Aðalskipulag Garðabæjar 2004-2016 áttlar rúmlega tvöföldun íbúðarbyggðar, þ.e. fjölgun íbúða og stækkun íbúðarsvæða á 12 ára skipulagstímabili eða 3.700 nýjar íbúðir. Það sama á við um *Aðalskipulag Mosfellsbæjar 2002-2024* þar sem að 280 ha íbúðarsvæða bætist við núverandi 150 ha íbúðarsvæði fyrir um 3.300 íbúðir. Í *Aðalskipulagi Reykjavíkurborgar 2001-2024* er áætluð þörf fyrir 16.800-17.300 íbúðir, þ.e. 600-800 árlega, í *Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2005-2025* á bilinu 4000-6000 íbúðir og í *Aðalskipulagi Kópavogsbæjar 2000-2012* um 3.100 íbúðir.

Unnin var íbúaspá fyrir *Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001-2024* þar sem gert var ráð fyrir 1,2% árlegri fjölgun á svæðinu öllu en hlutfallslega mestri fjölgun í Garðabæ og Mosfellsbæ. Í skýrslu Verkís fyrir Samband sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu frá 2009 var fjöldi íbúða 1. janúar 2008 borinn saman við svæðisskipulagið og þá kom í ljós að bæði Hafnarfjörður og Kópavogur höfðu þegar byggt yfir 50% af því íbúðarhúsnæði sem áætlað hefur verið að byggja þar á skipulagstímabili svæðisskipulagsins, að meðtöldum þeim breytingum sem höfðu verið gerðar á upphaflegri áætlun.¹⁰

Aðalskipulag Sandgerðisbæjar 2008-2024 áttlar þörf fyrir a.m.k. tvöfalt fleiri íbúðir á skipulagstímabilinu en voru til staðar við upphaf þess. *Aðalskipulag Sveitarfélagsins Voga 2008-2028* gerir ráð fyrir að fjöldi íbúða fari úr um 400-450 í um 1400 á 20 ára tímabili og íbúðarsvæði stækki úr 34 ha í 56 ha. Skýring sveitarfélagsins var m.a. sú að þar sem íbúafjöldinn hafi um það bil tvöfaldast á 10 árum væri ekki óeðlilegt að reikna með þreföldun á næstu 20 árum. *Aðalskipulag Reykjanesbæjar 2008-2024* telur þörf fyrir 4.300 nýjar íbúðir miðað við íbúaspá (3% árleg fjölgun) og forsendur um meðaltalsfjölda 2,15 íbúa á hverja íbúð, en gerir ráð fyrir

íbúðarsvæðum með allt að 5.403 íbúðum í aðalskipulagsáætluninni. Það eru um 1.100 íbúðir umfram áætlaða þörf.

Samtals gera aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaganna á Suðvesturlandi ráð fyrir allt að 43.170 nýjum íbúðum í þéttbýli ef miðað er við hámarkstölur. Hafa ber í huga að aðalskipulagsáætlanirnar ná allt fram til ársins 2028.

Vesturland

Aðalskipulag Stykkishólms 2002-2022 miðar íbúaspá út frá framboði sveitarfélagsins á íbúðarsvæðum. Íbúðarsvæðin rúma allt að 256 íbúðir eða allt að 720 manns sem jafngildi 2,2% árlegri fjölgun yfir skipulagstímabilið. Í *Aðalskipulagi Snæfellsbæjar 1995-2015* koma ekki fram stærðir einstakra svæða, fjöldi lóða eða þéttleiki byggðar (íbúðir/ha) en upphaflega var gert ráð fyrir að öll nýbyggingarsvæði til ársins 2015 myndu rúmast innan eldri byggðar. Árið 2003 var staðfest breyting fyrir Hellna og Arnarstapa sem fólst í stækkun þéttbýlis og nýjum íbúðarsvæðum. Stærð íbúðarsvæðanna er ekki gefið upp í ha heldur aðeins nýtingarhlutfall allt að 0,4, en stækkun íbúðarsvæða á Hellnum er umtalsverð. Árið 2006 stækkaði íbúðarsvæði á Hellisandi/Rifi úr 12 í 27 ha með nýtingahlutfall allt að 0,4. Í *Aðalskipulagi Borgarbyggðar 2010-2022* er gert ráð fyrir um 450 nýjum íbúðum en íbúðarsvæðin í sveitarfélaginu geta tekið við 2570 íbúum í íbúðum sem eru ýmist tilbúnar, á deiliskipulögðum svæðum eða á íbúðarsvæðum í aðalskipulagi. Í *Aðalskipulagi Akraness 2005-2017* er miðað við að þörf verði fyrir 350-410 nýjar íbúðir en ný og óuppbyggð íbúðarsvæði rúma samtals um 1300 íbúðir. Í Krosslandi og norðan Innnesvegur, á svæði sem tilheyrir Hvalfjarðarsveit en liggur að Akranesi eru íbúðarsvæði í þéttbýli sem geta fullbyggð tekið við um 1500 íbúum.

Samtals gera gildandi aðalskipulagsáætlanir á Vesturlandi ráð fyrir um 3000 nýjum íbúðarlóðum en auk þess eru íbúðir sem ekki er búið í og þegar deiliskipulagðar lóðir fyrir 508 íbúðir í Borgarbyggð.

Vestfirðir

Sveitarfélögin á Vestfjörðum gera ráð fyrir árlegri fjölgun íbúa um 0,5-1%. Tvö fjölmennustu sveitarfélögin Ísafjarðarbær og Bolungarvíkurkaupstaður reikna með 0,6% árlegri fjölgun hvort. Miðað við spá mun íbúum Ísafjarðarbæjar fjölga um 180 manns (verða um 4148 árið 2020) og íbúum Bolungarvíkurkaupstaðar fjölga um 40 manns (verða 1010 árið 2020). Í *Aðalskipulagi Ísafjarðarbæjar 2008-2020* eru skilgreind ný íbúðarsvæði sem rúma um 460 nýjar íbúðir, þar af 294 á Ísafirði. Í *Aðalskipulagi Bolungarvíkur 2008-2020* er talin þörf fyrir 17-25 nýjar íbúðir en tekið frá svæði sem rúmar um 70 íbúðir. Sveitarfélögin á Vestfjörðum ráðstafa flest mun stærra landi undir íbúðarsvæði en framreiknaðar íbúaspár gera ráð fyrir að þörf sé á. Í

aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaganna á Vestfjörðum er a.m.k. gert ráð fyrir um 760 nýjum íbúðarlóðum en á flestum þéttbýlisstöðunum er auk þess mikið framboð af óbyggðum íbúðarlóðum innan áður skipulagðra svæða.

Norðurland vestra

Í *Aðalskipulagi Sveitarfélagsins Skagafjarðar 2009-2021* kemur fram að núverandi íbúðarsvæði verði ekki fullbyggð á skipulagstímabilinu og því er ekki gert ráð fyrir nýjum íbúðarsvæðum nema á Hofsósi þar sem tvö ný íbúðarsvæði eru skilgreind fyrir um 155 lóðir. Fjöldi íbúða við lok skipulagstímabilsins er áætlaður 1.945 og miðað við 2,5 íbúa/íbúð. Á Hvammstanga voru við upphaf skipulagstímabilsins 203 íbúðarlóðir og í aðalskipulaginu er gert ráð fyrir íbúðarsvæði fyrir 92 íbúðarlóðir til viðbótar. Í þessu sambandi er gert ráð fyrir einu íbúðarhúsi á lóð. Á Norðurlandi vestra eru flestar nýjar íbúðir áætlaðar á Blönduósi vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar gagnavers, eða 250 íbúðir samkvæmt samþykktu en óstaðfestu *Aðalskipulagi Blönduósbæjar 2010-2030*. Á Norðurlandi vestra eru samtals tekin frá íbúðarsvæði sem rúma a.m.k. 533 íbúðir eða íbúðarlóðir.

Norðurland eystra

Í *Aðalskipulagi Akureyrar 2005-2018* er áætluð þörf fyrir um 1.800 íbúðir miðað við íbúafjölgun á bilinu 1-1,3 % og endurnýjun á eldra húsnæði. Af þeim u.þ.b. 185 ha sem eru skilgreindir fyrir nýja íbúðarbyggð munar mest um Naustahverfið, en einnig er um að ræða þéttingu byggðar og breytta landnotkun innan núverandi byggðar. Í *Aðalskipulagi Hörgárbyggðar 2006-2026* er skilgreint nýtt þéttbýli að Lónsbakka en auk íbúðarsvæða á Lónsbakka er skilgreint 7,7 ha íbúðarsvæði á Blómsturvöllum fyrir allt að 77 íbúðir. Í Eyjafjarðarsveit eru skilgreind tvö þéttbýli; Reykár- og Ölduhverfi og Kristneshverfi með svæði sem rúma um 350 íbúðir, að meðtöldum þegar byggðum íbúðum sem voru 59 við gerð aðalskipulagsins árið 2007, sbr. einnig síðari breytingar á aðalskipulaginu. Auk þess eru frá einu og upp í átta íbúðarsvæði á 19 jörðum sem rúma samtals um 355 íbúðir, þar af voru 34 þegar byggðar við gerð aðalskipulagsins. Í *Aðalskipulagi Norðurþings 2010-2030*, þ.e. á Húsavík, Kópaskeri og Raufarhöfn, eru skilgreind íbúðarsvæði fyrir á bilinu 470-600 íbúðir og í *Aðalskipulagi Fjallabyggðar 2008-2028* er gert ráð fyrir 387 íbúðum á íbúðarsvæðum á Siglufirði og Ólafsfirði. Í endurskoðuðu Aðalskipulagi Langanesbyggðar 2007-2027, sem er í loka frágangi, er gert ráð fyrir umtalsverðri stækkun á íbúðarsvæðum vegna aukinna umsvifa í tengslum við auðlindanýtingu á norðurslóðum svo sem á Drekasvæðinu og við Austur-Grænland. Aðalskipulagsáætlanir á Norðurlandi eystra skapa svigrúm fyrir a.m.k. 3.340 íbúðir á íbúðarsvæðum, fyrir utan áform um uppbyggingu í Langanesbyggð.

Austurland

Fjöldi nýrra íbúða á skipulagstímabilinu kemur ekki fram í öllum sveitarfélögunum en alls staðar er gert ráð fyrir nýjum íbúðarsvæðum í þéttbýli.

Í *Aðalskipulagi Fljótsdalshéraðs 2008-2028* er gert ráð fyrir um 400 nýjum lóðum á Egilsstöðum og í Fellabæ. Í þéttbýli í Fjarðabyggð eru 1687 íbúðir samkvæmt aðalskipulagi og þörf fyrir 547 nýjar íbúðir á skipulagstímabilinu. Fjöldi óbyggðra íbúða á deiliskipulögðum íbúðarsvæðum eru 546 og því til viðbótar er mögulegur fjöldi nýrra íbúða á hugsanlegum þéttingarsvæðum innan núverandi byggðar og nýjum svæðum á jaðri byggðar um 315, í samræmi við þær áætlanir sem áður voru í gildi. Alls eru því afmörkuð íbúðarsvæði fyrir um 850 nýjar íbúðir á skipulagstímabilinu en jafnframt tekið fram að þessi fjöldi sé verulega umfram áætlaða þörf.

Suðurland

Í flestum bæjum og þéttbýliskjörnum á Suðurlandi er gert ráð fyrir verulegri stækkun íbúðarsvæða og fjölgun íbúðarlóða sem er töluvert umfram íbúaspá á skipulagstímabilinu. Í *Aðalskipulagi Ölfuss 2002-2014* eru teknir frá um 60 ha lands fyrir nýja íbúðarbyggð í Þorlákshöfn sem gætu rúmað á bilinu 860-1100 íbúðir. Þó kemur fram að miðað við 2,5-3% árlega fjölgun íbúa sé þörf fyrir um 150-200 nýjar íbúðir á skipulagstímabilinu eða u.þ.b. 15 ha. Framboð íbúðarsvæða er rökstutt í aðalskipulagi Ölfuss með hliðsjón af fyrirhuguðum framkvæmdum:

„Ástæða þess að tekið er frá meira landsvæði fyrir íbúðarbyggð en þörf er á er m.a. vegna þess að á skipulagstímabilinu eru fyrirhugaðar tvær framkvæmdir sem gætu breytt forsendum fyrir núverandi íbúaspá. Þær eru stækkun hafnarinnar og tilkoma Suðurstrandavegar. Hugsanlegt er að þessar framkvæmdir muni hafa meiri áhrif á atvinnutækifæri og aðra uppbyggingu í Þorlákshöfn heldur en fram kemur í íbúaspá og því nauðsynlegt að sýna fram á hvaða möguleikar eru til uppbyggingar ef sú verður raunin“.¹¹

Á Laugarvatni í Bláskógabyggð (Aðalskipulag Laugardalshrepps 2000-2012) var upphaflega reiknað með þörf fyrir um 13 íbúðir á skipulagstímabilinu, miðað við 1,5% íbúafjölgun, en með aðalskipulagsbreytingu frá 2007 var bætt við þremur nýjum íbúðarsvæðum fyrir 153-220 íbúðir. Í *Aðalskipulagi Hveragerðisbæjar 2005-2017* með síðari breytingum er gert ráð fyrir um 1.600 nýjum íbúðum. Þar segir í greinargerð: „Hinsvegar er eðlilegt að sveitarfélagið tryggi að framboð íbúðarsvæða sé umfram það sem hin reiknaða landþörf segir til um, til að tryggja enn frekari sveigjanleika.“¹² Í *Aðalskipulagi Sveitarfélagsins Árborgar 2010-2030* er gert ráð fyrir að íbúum Selfoss geti fjölgað um 5.200 (voru 6.574 1. des. 2009) og miðað við 2,5 íbúa á íbúð er því gert ráð fyrir um 2.080 nýjum íbúðum auk um 300 íbúða á Stokkseyri og Eyrarbakka. Í *Aðalskipulagi*

Árborgar 2010-2022 er gert ráð fyrir að þéttleiki á íbúðarsvæðum á Selfossi fari ekki undir 35 íbúa/ha. Þéttleiki byggðra hverfa á Selfossi er samkvæmt aðalskipulagi yfir 35 og allt upp í 60-70 íbúa/ha. Á Suðurlandi eru á heildina litið tekin frá svæði fyrir a.m.k. 6.000 íbúðir.

Niðurstaða - íbúðarsvæði

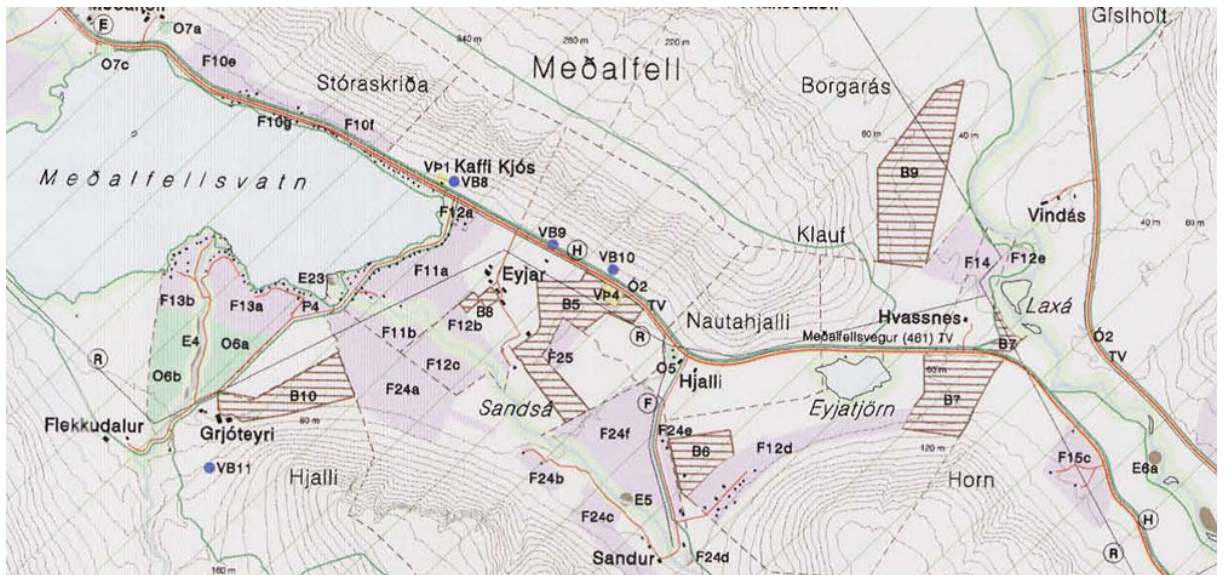
Í aðalskipulagi er tilhneiging til að taka frá svæði sem rúma fleiri íbúa og íbúðir en reiknað er með að þurfi á skipulagstímblinu. Í mörgum tilvikum er skýringa að leita í væntingum um fjölgun starfa í sveitarfélaginu eða nágrenni þess en oft er bent á nauðsyn þess að skapa svigrúm til að bjóða uppá fjölbreytt úrval byggingarlóða eða ólíka búsetukosti. Grundvöllur fyrir ákvörðun um stærri íbúðarsvæði og fleiri íbúðir er þó ekki alltaf fyrir hendi og hefur Skipulagsstofnun kallað eftir skýringum á stefnu sveitarfélaganna um uppbyggingu íbúðarsvæða og gert athugasemdir þegar engar skýringar fást og bent á óhagkvæmni þess að dreifa íbúðarbyggð. Mikilvægt er að skýr tengsl séu á milli áætlana um íbúðarþróun og íbúðarþörf og að ákvarðanir um ný íbúðarsvæði taki mið af sjónarmiðum sjálfbærrar þróunar.

Upplýsingar um stærð einstakra svæða og fjölda lóða er í sumum tilvikum ábótavant en mikilvægt er að þessar upplýsingar komi skýrt fram í aðalskipulagi svo unnt sé að fá heildarsýn yfir skipulag íbúðarbyggðar á landinu öllu ásamt afgangskipting og áfangaröð þegar það á við.

3.2.5 Land undir íbúðarsvæði utan þéttbýlis

Búgarðabyggð og smábýli utan þéttbýlis

Búgarðabyggð, eða smábýli, eru svæði utan þéttbýlis þar sem heimilt er að reisa íbúðarhús og aðrar byggingar sem tengjast minniháttar búskap t.d. hesthús, skemmur og gróðurhús á tiltölulega stórum lóðum. Þessi svæði eru ýmist skilgreind sem íbúðarsvæði eða svæði fyrir blandaða landnotkun íbúða og opinna svæða til sérstakra nota eða íbúða og landbúnaðar. Í nokkrum tilfellum er um að ræða sérstakan landnotkunarflokk. Um áratugaskeið hefur verið gert ráð fyrir tómskundabúskap eða smábýlum á landbúnaðarsvæðum í grennd við þéttbýli í aðalskipulagi, svo sem í Eshlíðum í *Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024*, en skipulag samfelldrar byggðar af þessu tagi byrjaði að líta dagsins ljós í aðalskipulagsáætlunum eftir aldamótin 2000 m.a. með *Aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfus 2002-2014*.



Mynd 5. Búgarðabyggð í *Aðalskipulagi Kjósarhrepps 2005-2017*, búgarðabyggðin er afmörkuð með brúnum þverröndóttum línunum.

Suðvesturland, höfuðborgarsvæðið og Suðurnes

Búgarðabyggð er skipulögð á samtals um 388 ha á Suðvesturlandi í fjórum sveitarfélögum. Stærstu samfelldu svæðin eru í *Aðalskipulagi Mosfellsbæjar 2002-2024* í Mosfellsdal, 174 ha fyrir um 100 íbúðarhús, og í *Aðalskipulagi Kjósarhrepps 2005-2017* (sjá mynd 5), 188 ha þar sem lágmarksstæð lóða er 1 ha og heimilt að reisa eitt íbúðarhús og eitt hús undir frístundabúskap. Skammt utan þéttbýlisins í Garði (*Aðalskipulag Gerðahrepps 1998-2018*) er 16 ha íbúðarsvæði

fyrir 12 „herragarðslóðir“ sem heimila eitt íbúðarhús og hesthús og 10 ha í *Aðalskipulagi Sandgerðisbæjar 2008-2024*. Fjöldi búgarðalóða er um 134 að viðbættum allt að 188 lóðum í Kjósarhreppi miðað við lágmarksstærð lóða.

Vesturland

Á Vesturlandi er búgarðabyggð, eða svæði með íbúðarlóðum að lágmarkstærð 0,5 ha, skilgreind í fimm af níu sveitarfélögum á samtals 201 ha. Stærsta einstaka svæðið er Galtarholt í *Aðalskipulagi Borgarbyggðar 2010-2022*, 55 ha, en í *Aðalskipulagi Skorradalshrepps 2008-2020* (óstaðfest) eru svæðin samanlagt um 75,4 ha. Í *Aðalskipulagi Eyja- og Miklaholtshrepps 2008-2020* (óstaðfest) er 46 ha svæði í Borgarholti fyrir 1-5 ha lóðir skilgreint fyrir „smábýlafyrirkomulag í einhverri mynd“ eins og segir í stefnu aðalskipulagsins.

Vestfirðir

Í aðalskipulagi sveitarfélaganna á Vestfjörðum er ekki sett fram stefna um búgarðabyggð eða smábýli nema í *Aðalskipulagi Ísafjarðarbæjar 2008-2020* þar sem skilgreint er 25 ha svæði fyrir frístundabúskap á 10 lóðum að Holti.

Norðurland vestra

Á Eyri við Hvammstanga er gert ráð fyrir 5 smábýlalóðum fyrir einbýlishús með bílageymslu og hesthúsi, gróðurhúsi eða vinnustofu á 9,6 ha svæði (*Aðalskipulag Húnaþings vestra 2002-2014*). Einnig eru sambærileg svæði fyrir smábýli í *Aðalskipulagi Blönduósarbæjar 2010-2030* (óstaðfest) fyrir 10-15 lóðir á 10 ha og 4 lóðir í *Aðalskipulagi Sveitarfélagsins Skagastrandar 2010-2022*. Samtals er um að ræða um 25 ha á Norðurlandi vestra.

Norðurland eystra

Í *Aðalskipulagi Dalvíkurbyggðar 2008-2020* og í *Aðalskipulagi Hörgárbyggðar 2006-2026* eru um 50 ha á hvorum stað, sem gera samtals um 100 ha. Í *Aðalskipulagi Eyjafjarðarsveitar 2005-2025* rúma íbúðarsvæði utan þéttbýlis samtals um 355 íbúðir en þar af er a.m.k. 20 lóðir sem eru ætlaðar fyrir smábýli.

Austurland

Í *Aðalskipulagi Fljótsdalshrepps 2002-2014* eru 7 ha lands ætlaðir yfir 8-10 íbúðarlóðir og 5 ha fyrir 12 lóðir í *Aðalskipulagi Borgarfjarðarhrepps 2004-2016*. Í *Aðalskipulagi Fljótsdalshéraðs 2008-2028* eru tvö svæði skilgreind fyrir annars vegar „blandaða íbúðarbyggð“ og hins vegar

blandaða landnotkun íbúðarsvæðis og opins svæðis til sérstakra nota samtals um 86,4 ha. Samtals eru þetta rétt undir 100 ha.

Suðurland

Á Suðurlandi eru 2.326 ha skilgreindir sem íbúðarsvæði utan þéttbýlis, búgarðalóðir eða smábýli. Algeng stærð íbúðarlóða utan þéttbýlis er á bilinu 1-2 ha en allt upp í 2-6 ha í Flóahreppi. Umfangsmestu búgarðabyggðirnar eru í Sveitarfélaginu Árborg á fjórum svæðum sem taka yfir um 1.100 ha lands. Þar er reiknað með að lóðir verði um 1-5 ha að stærð og að þar megi rísa íbúðarhús og hesthús eða húsnæði fyrir annars konar húsdýrahald, í sumum tilvikum allt að 1.500 m² húsnæðis. Í Flóahreppi eru 450 ha lands skipulagðir fyrir um 466 lóðir smábýla.

Niðurstaða – íbúðir utan þéttbýlis

Stefna um íbúðarsvæði utan þéttbýlis og án skýrra tengsla við atvinnustarfsemi er tiltölulega ný þróun í aðalskipulagi og því eru skilgreiningar nokkuð á reiki. Samtals hafa um 3.165 ha lands verið skilgreindir undir „búgarðabyggð“ mest á Suðurlandi, Suðvesturlandi og Vesturlandi. Framan af voru þessi svæði skilgreind sem sérstök landbúnaðarsvæði eða „blönduð landnotkun landbúnaðarsvæða og íbúðarsvæða“. Skipulagsstofnun hefur bent á að þetta búsetuform eigi lítið skylt við landbúnað og starfsemi á landbúnaðarsvæðum og því eru þessi svæði í auknum mæli skilgreind sem íbúðarsvæði eða sem sérstakur landnotkunarflokkur.

Í flestum tilvikum er um að ræða stórar lóðir fyrir íbúðarhús ásamt heimildum til að halda dýr og því hefur hugtakið búgarðabyggð skotið upp kollinum. Flest svæðin eru í grennd við þéttbýli og þangað þurfa íbúar að sækja störf og þjónustu. Almennt er lítil grein gerð fyrir því hvernig þjóna eigi þessum svæðum með tilliti til skóla, félags- og heilbrigðisþjónustu, lagna- og gatnagerðar o.s.frv. Reynslan af þessu búsetuformi er ekki mikil en þó eru dæmi þess að sveitarfélag hafi tekið ákvörðun um að breyta eða draga úr umfangi svæðanna. Við endurskoðun Sveitarfélagsins Árborgar var ákveðið að fella niður búgarðabyggða á tveimur svæðum og þeim breytt í landbúnaðarsvæði. Í greinargerð aðalskipulagsins kemur fram að sveitarfélagið hafi sett sér það markmið að hefja ekki uppbyggingu á nýjum svæðum fyrr en þau sem fyrir eru hafi náð ákveðnum þéttleika auk þess sem vísað var til efnahagsástand og samdráttar á húsnæðismarkaði.¹³

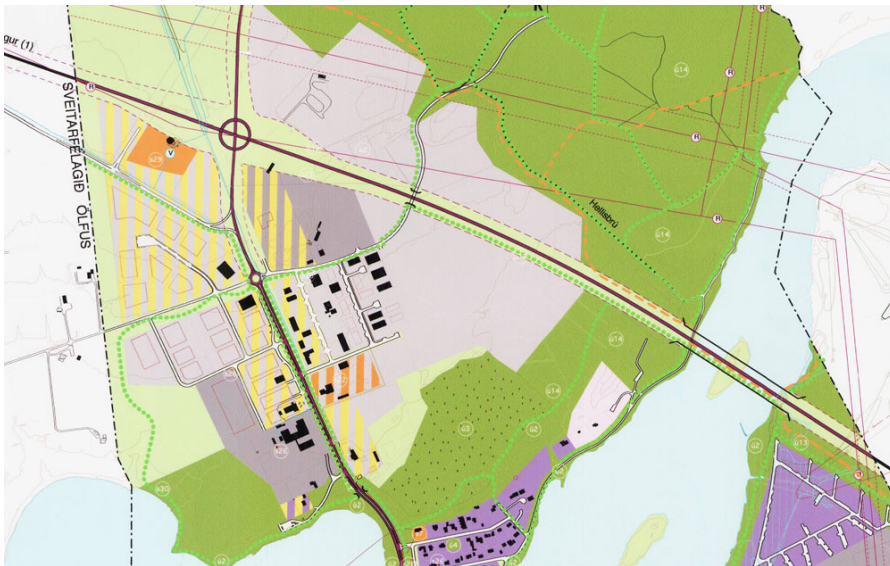
Að mati Skipulagsstofnunar þarf að meta raunhæfa þörf fyrir búsetuform í anda búgarðabyggðar og taka tillit til sjónarmiða um sjálfbæra þróun við skipulagningu þeirra.

3.2.6 Atvinnusvæði – land undir iðnaðar- og athafnasvæði

Skilgreining á iðnaðar- og athafnasvæðum

Umfjöllun um athafna- og iðnaðarsvæði í aðalskipulagi mjög mismunandi hvaða varðar nákvæmni upplýsinga, forsendur og fyrirhugaða starfsemi. Ekki er alltaf ljóst hvaða svæði eru byggð og í notkun og hvaða svæði eru afmörkuð fyrir framtíðarstarfsemi og í sumum tilvikum vantar að tilgreina stærð núverandi og fyrirhugaðra svæða. Í nokkrum aðalskipulagsáætlunum er fjöldi fermetra atvinnuhúsnæðis við upphaf skipulagstímabilsins tilgreindur. Stærstu iðnaðarsvæðin eru orkuvinnslusvæðin á Hellisheiði, svæðin við Kröflu og Þeystareyki og við Stóru-Sandvík á Reykjanesi. Einnig eru miðlunarlón virkjana oft skilgreind sem iðnaðarsvæði.

Samkvæmt skipulagsreglugerð (400/1998) eru athafnasvæði ætluð atvinnustarfsemi þar sem lítil hætta er á mengun svo sem léttum iðnaði, hreinlegum verkstæðum, vörugeymslum, umboðs- og heildverslunum. Á iðnaðarsvæðum skal fyrst og fremst gera ráð fyrir umfangsmikilli iðnaðarstarfsemi eða starfsemi sem er talin geta haft mengun í för með sér, s.s. verksmiðjum, virkjunum, tengivirkjum, veitustöðvum, skólpælu- og hreinsistöðvum, birgðastöðvum fyrir olíur og móttökustöðvum fyrir úrgang.



Mynd 6. Iðnaðar- og athafnasvæði við nýja brú yfir Ölfusá, *Aðalskipulag Árborgar 2010-2030*.

Hér er sjónum beint að stefnu í aðalskipulagi um umfangsmikil ný athafna- og iðnaðarsvæði, þ.e. svæði sem ná yfir tugi hektara. Hér er ekki um tæmandi upptalningu að ræða. Auk svæða sem

hér eru tilgreind kunna að vera afmörkuð önnur minni svæði (< 5 ha) fyrir núverandi starfsemi eða veitumannvirki í gildandi aðalskipulagsáætlunum.

Suðvesturland, höfuðborgarsvæðið og Suðurnes

Í aðalskipulagsáætlunum á Suðvesturlandi er mörkuð stefna um ný athafnasvæði sem samanlagt ná yfir þúsund hektara (10 km²). Yfirleitt er stefnan að mestu byggð á skilgreiningu athafnasvæða úr skipulagsreglugerð varðandi mögulega starfsemi. Oft er fyrirhugaðri eða mögulegri starfsemi lýst með mjög víðtækum hugtökum svo sem hátækniidnaður, orkufrek starfsemi, flugsækin starfsemi. Oftast er sett stefna um þéttleika svæða og í sumum tilvikum hámarksbyggingarmagn í fermetrum. Yfirleitt er kveðið á um snyrtilegan frágang og vandað yfirbragð bygginga. Á Suðurnesjum er í aðalskipulagsáætlunum gert ráð fyrir miklum umsvifum í tengslum við Keflavíkurflugvöll, þ.e. flugsækinni starfsemi, sbr. aðalskipulagsáætlanir Sandgerðis, Reykjanesbæjar og Sveitarfélagsins Garðs. Þá er hátækniidnaður og orkufrekur idnaður áberandi í stefnumörkun um athafnasvæði á vestanverðu Reykjanesi.

Helstu samfelldu nýju athafnasvæði Reykjavíkurborgar eru á Hólmsheiði (175 ha) og Esjumelum (65 ha) og stækkað svæði Höfða- og Hálsahverfis meðfram Vesturlandsvegi og Suðurlandsvegi. Geldinganes er í gildandi aðalskipulagi ætlað blandaðri landnotkun hafnarsvæðis og athafnasvæðis (155 ha). Á Völlunum í Hafnarfirði eru athafnasvæði við Selhraun og Hellnahraun (42 ha) fyrir atvinnustarfsemi sem samræmist aðliggjandi íbúðarbyggð á Völlunum. Í aðalskipulagi Sandgerðisbæjar er gert ráð fyrir athafnasvæði norðan Keflavíkurflugvallar (102 ha) ætlað „flugsækinni starfsemi“ og „atvinnustarfsemi sem flokkast geti sem hátækniidnaður“ og rýmisfreka og hugsanlega orkufreka starfsemi. Einnig er gert ráð fyrir 53 ha athafnasvæði norðan Sandgerðisveggar á Rockville-svæðinu fyrir idnað, verslun og þjónustu svo sem hátækniidnað ásamt tengdri verslun og þjónustu. Sveitarfélagið Garður gerir ráð fyrir um 56 ha athafnasvæði við gatnamót Reykjanesbrautar, Garðsskagavegar og Sandgerðisveggar, fyrir „byggingar undir flugsækna starfsemi og léttan idnað, vörugeymslur og þjónustubyggingar tengdum bílum s.s. bílasölu, bílaleigu og bensínstöð.“ (sbr. breytingu á Aðalskipulagi *Gerðahrepps 1998-2018*, staðfest 5. nóvember 2009). Í aðalskipulagi Reykjanesbæjar er samtals gert ráð fyrir 201 ha af nýjum athafnasvæðum þar af 104 ha á Tæknivöllum fyrir rýmisfreka og hugsanlega orkufreka starfsemi, tækni- og þróunarstarfsemi. Við Helgúvik er 52 ha athafnasvæði og við Ásbrú 34 ha athafnasvæði með áherslu á flugvallarstarfsemi, netþjónabú og aðra rýmisfreka starfsemi.

Ný iðnaðarsvæði á Suðvesturlandi eru samtals um 12,9 km² (1.290 hektarar) samkvæmt staðfestum aðalskipulagsáætlunum. Hafnarfjarðarbær skilgreinir iðnaðarsvæði fyrir mögulega stækkun álversins í Straumsvík (52 ha skv. deiliskipulagstillögu) og til viðbótar því eru 170 ha af nýjum iðnaðarsvæðum í Kapelluhrauni innan þynningarsvæðis álversins. Í Aðalskipulagi Reykjanesbæjar 2008-2024 er gert ráð fyrir samtals 695 ha undir iðnaðarsvæði og er stærstur hluti þeirra orkuvinnslusvæði við Stóru- Sandvík (543 ha) og iðnaðarsvæði fyrir álver í Helguvík (132,4 ha). Í Sveitarfélaginu Garði er skilgreint 114 ha iðnaðarsvæði við Helguvík ætlað „álveri og áltengdum iðnaði.“ (sbr. breytingu á *Aðalskipulagi Gerðahrepps 1998-2018*, staðfest 3. desember 2007). *Aðalskipulag Sandgerðisbæjar 2008-2024* gerir ráð fyrir nýju 83 ha iðnaðarsvæði vestan skipulagsmarka Keflavíkurlflugvallar ætlað „almennum iðnaði, verkmiðjum, orkufrekum iðnaði, stórum og smáum iðnaði og verkstæðum.“ Í *Aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga 2008-2028* er 115 ha úppbyggt iðnaðarsvæði fyrir orkufrekan iðnað á Keilisnesi, þar sem í eldra aðalskipulagi Voga var gert ráð fyrir iðnaðarsvæði undir álver.

Vesturland

Í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga á Vesturlandi eru afmarkaðir um 739 ha fyrir athafnasvæði, þar af eru stærstu athafnasvæðin við Grundartanga í *Aðalskipulagi Hvalfjarðarsveitar 2008-2020* eða um 319 hektarar. Ekki kemur skýrt fram í öllum áætlunum hvaða svæði eru ný og hvaða svæði eru þegar í notkun. Almennt mætti umfjöllun um athafnasvæði vera ítarlegri, sérstaklega rökstuðningur fyrir stærð umfangsmikilla athafnasvæða eins og t.d. athafnasvæðis á Grundartanga. Fram kemur að athafnasvæði vestan Grundartanga (199 ha) sé vegna fyrirhugaðrar stækkunar Grundartangahafnar og að 24 ha séu á landfyllingu þar sem gert er ráð fyrir blandaðri notkun hafnarsvæðis og athafnasvæðis. Að öðru leyti er lítið fjallað um fyrirhugaða starfsemi á athafnasvæðum við Grundartanga fyrir utan kröfur um mengunarvarnir, frágang og ásýnd. Í *Aðalskipulagi Borgarbyggðar 2010-2022* eru alls um 253 ha afmarkaðir fyrir athafnasvæði, en flest þeirra eru svæði undir 6 ha um borholur og dælustöðvar heits og kalds vatns. Innan þéttbýlis Borgarness er 69,8 ha athafnasvæði fyrir flugbraut og lóðir til framtíðarnota, hugsanlega netþjónabú/gagnaver. Á Grundarfirði er gert ráð fyrir léttum iðnaði, þjónustustarfsemi og landbúnaðarstarfsemi í tengslum við starfsemi fangelsisins að Kvíabryggju og þar er afmarkað 55 ha athafnasvæði. Í Eyja- og Miklaholtshreppi eru þrjú athafnasvæði sem eru samtals um 40 ha. Á Akranesi eru um 13 ha athafnasvæði deiliskipulagt en hálfupbyggt og gert ráð fyrir nýju 16,5 ha athafnasvæði sem tekið er fram að sé umfram áætlaða landþörf en hugað sem viðbúnaður fyrir hugsanlega landfreka starfsemi. Í Stykkishólmsbæ er stærð athafnasvæða ekki gefin upp, en af uppdrætti má áætla að þau séu um 30 ha samtals og um þriðjungur þeirra þegar uppbyggður.

Iðnaðarsvæðið á Grundartanga í Hvalfjarðarsveit er um 169 ha sbr. *Aðalskipulag Hvalfjarðarsveitar 2008-2020*. Þar er rekstur álvers Norðuráls og járnblendiverksmiðja. Iðnaðarsvæðið á Grundartanga var minnkað frá eldra aðalskipulagi og um 300 ha þess skilgreindir sem athafnasvæði. Í Hvalfirði eru samtals 67 ha iðnaðarsvæði undir olúbirgðastöð og hvalavinnslu. Í Borgarbyggð eru iðnaðarsvæðin flest fyrir núverandi smávirkjanir og í þéttbýli fyrir hreinsi- og dælustöðvar skólps. Í aðalskipulagi Akraness er gert ráð fyrir nýju 16,5 ha iðnaðarsvæði. „*Flatarmál svæðisins er umfram áætlaða landþörf vegna nýrra starfa í iðnaði á skipulagstímabilinu en í afmörkun þess felst viðbúnaður til þess að geta tekið við iðnfyrirtækjum hvers konar sem ekki rúmast innan núverandi iðnaðarsvæða.*“¹⁴

Vestfirðir

Í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga á Vestfjörðum eru athafnasvæði yfirleitt undir 3 ha og skilgreind sem núverandi starfsemi. Í *Aðalskipulagi Ísafjarðarbæjar 2008-2020* eru athafnasvæði og iðnaðarsvæði aðgreind en vegna smæðar hinna byggðakjarnanna er þar gert ráð fyrir blandaðri landnotkun iðnaðar- og athafnasvæða. Flest athafnasvæðin eru tiltölulega lítil eða undir 3 ha en tvö eru stærri, 5,5 og 9 ha að stærð. Gerð er grein fyrir núverandi starfsemi og áformum þar sem þau liggja fyrir, annars tekin upp skilgreining skipulagsreglugerðar. Í aðalskipulagi Ísafjarðarbæjar eru sett fram markmið um að efla iðngreinar, nýsköpun og útflutning og möguleika á samvinnu fyrirtækja og menntastofnana m.a. Háskólaseturs Vestfjarða. Sett eru fram markmið um að atvinnuhúsnæði sem ekki nýtist á sama hátt og áður t.d. vegna samdráttar verði hægt að finna fjölbreytt önnur not. Í aðalskipulagsáætlunum Reykhólahrepps, Vesturbyggðar og Tálknafjarðarhrepps eru athafnasvæði öll innan þéttbýlisstaða og flest afmörkuð um núverandi starfsemi. Svæðin eru flest lítil eða undir 1 ha að stærð. Á Patreksfirði eru tvö athafnasvæði til framtíðar nota samtals 3 ha og ekki tilgreind ákveðin starfsemi heldur vísað í kafla skipulagsreglugerðar um athafnasvæði. Í *Aðalskipulags Súðavíkurhrepps 1999-2018* er gert ráð fyrir 3 ha athafnasvæði fyrir hafnsækna starfsemi. Í *Aðalskipulagi Strandabyggðar 2008-2020* eru skilgreind sjö athafnasvæði, öll á Hólmavík, samtals 10,5 ha og byggð upp að hluta.

Flest iðnaðarsvæði eru skilgreind fyrir tengivirki og smávirkjanir. Stærsta iðnaðarsvæði Vestfjarða er 156 ha svæði sem er við Mjólkárviðarkun í Arnarfirði. Innan þéttbýlis á Bolungarvíkur er 14 ha iðnaðarsvæði þar sem þegar er starfsemi og rými fyrir framtíðarstarfsemi. Þrjú önnur iðnaðarsvæði 0,3-2,6 ha eru á Bolungarvík fyrir léttan iðnað, geymslusvæði gáma, virkjun og tengivirki. Í Strandabyggð er 6,7 ha iðnaðarsvæði fyrir fiskeldi og um 8 ha fyrir Blævardalsárvirkjun og lón og 2,5 ha fyrir Þverárvirkjun. Á Hólmavík er óbyggt 1,9 ha iðnaðarsvæði.

Norðurland vestra

Í *Aðalskipulagi Skagafjarðar 2009-2021* er gert ráð fyrir 78 ha athafnasvæðum alls, sem flest voru skilgreind iðnaðarsvæði í eldra aðalskipulagi, en en eitt 14 ha svæði var áður skilgreint sem landbúnaðarsvæði. Svæðin eru ætluð „litlum og meðalstórum iðnfyrirtækjum.“ Á Blönduósi eru um 17 ha athafnasvæða og 12 ha í Húnaþingi vestra og 8,5 ha á Skagaströnd samkvæmt gildandi aðalskipulagsáætlunum. Önnur athafnasvæði sem skilgreind eru í aðalskipulagi sveitarfélaga á Norðvesturlandi eru innan við 10 ha að stærð.

Aðalskipulag Húnaþings vestra 2002-2014 gerir ráð fyrir um 50 ha iðnaðarsvæði sem ætlað er sendistöð fyrir flugfjarskipti á Heggstaðanesi sbr. breytingu 12. febrúar 2009. Um er að ræða sendistöð sem leysir af hólmi eldri sendistöð sem staðsett var á Vatnsendahæð í Kópavogsbæ. Í samþykktu *Aðalskipulagi Húnavatnshrepps 2010-2030* er iðnaðarsvæði Laxárvirkjunar 11 ha og iðnaðarsvæði Blönduvirkjunar 21 ha að viðbættu 5.700 ha miðlunarlóni. Iðnaðarsvæði fyrir virkjanir marka stefnu um núverandi starfsemi og iðnaðarsvæði sendistöðvar er skilgreint vegna starfsemi sem langt er komin í undirbúningi. Í samþykktu *Aðalskipulagi Blönduósbæjar 2010-2030* er gert ráð fyrir 270 ha blönduðu athafna- og iðnaðarsvæði fyrir gagnaver/netþjónabú í landi Hnjúka. Í *Aðalskipulagi Skagabyggðar 2010-2030* er gert ráð fyrir 50 ha iðnaðarsvæði við Hafursstaði í tengslum við 5 ha hafnarsvæði í Hafursstaðavík sem einnig er skilgreint í aðalskipulaginu. Þar er gert ráð fyrir iðnaði með nokkurri orkuþörf og vísað í skýrslu frá Iðnaðarráðuneytinu: „Staðarval fyrir orkufrekan iðnað“, sem kom út árið 1983. Við athugun á aðalskipulagstillögu fyrir auglýsingu gerði Skipulagsstofnun athugasemd við stefnumörkun um iðnaðar- og hafnarsvæði í *Aðalskipulagi Skagabyggðar*, þar sem ekki lögju fyrir upplýsingar um meginforsendur:

„Takmarkaðar upplýsingar liggja fyrir um orkuöflun og flutning á raforku, heitu og köldu vatni, veltengingu, efnisþörf vegna hafnargerðar og öðru því annað sem tengist uppbyggingu iðnaðar á þessu svæði. ...Að mati Skipulagsstofnunar er því ekki tímabært að hafa stefnu um iðnaðar- og hafnarsvæði af því umfangi sem tillagan gerir ráð fyrir í staðfestu aðalskipulagi Skagabyggðar. Eðlilegt er að fjalla um hugmyndir um iðnaðar- og hafnarsvæðið í greinargerð og taka fram að þegar öflun og greining upplýsinga liggja fyrir verði metið hvort breyta skuli aðalskipulaginu.“¹⁵

Sveitarstjórn Skagabyggðar taldi engu að síður að iðnaðarsvæði og hafnarsvæði ættu að vera hluti af staðfestu aðalskipulagi, sbr. bókun hreppsnefndar 11. nóvember 2010:

„Varðandi þá ákvörðun hreppsnefndar að halda sig við þá stefnumótun að iðjuver og hafnaraðstaða verði hluti af aðalskipulagstillögunni eru eftirfarandi atriði ráðandi:

- Umræða, sem hófst fyrir all löngu síðan (1983), um uppbyggingu iðjuvers með hafnaraðstöðu að markmiði hefur efnislega ekki verið tekin af dagskrá.
- Í Svæðisskipulagi Austur-Húnavatnssýslu er gert ráð fyrir þessari landnotkun í hreppnum (reyndar þá gert ráð fyrir höfn við Eyjarey). Þetta er eina nýja iðnaðarsvæðið utan þéttbýlis sem gert er ráð fyrir í svæðisskipulaginu.“

Skipulagsstofnun mælti að lokum með staðfestingu ráðherra á aðalskipulaginu sbr. bréf Skipulagsstofnunar til umhverfisráðuneytis dags. 1. apríl 2011:

„Fyrirliggjandi upplýsingar snúa fyrst og fremst að tæknilegum möguleika á að byggja upp höfn á svæðinu en ekki er greint hvers konar framleiðsla kallar á höfn eða hvaða starfsemi kemur til með að henta á svæðinu. Skagabyggð hefur ekki viljað víkja frá þeirri stefnu að hafa iðnaðar- og hafnarsvæði í staðfestu aðalskipulagi enda sé um að ræða sambærilega stefnu og staðfest hafði verið í Svæðisskipulagi A-Húnavatnssýslu 2004-2016 sem nýverið var fellt úr gildi. Ljóst er að ef uppbygging á svæðinu kemur til framkvæmda á skipulagstímabilinu þarf að auglýsa breytingu á aðalskipulaginu.

Þrátt fyrir framangreinda annmarka telur Skipulagsstofnun að líta verði til þess að fyrirhugað iðnaðarsvæði var í Svæðisskipulagi A-Húnavatnssýslu 2004-2016 sem var staðfest árið 2006 og því mælir stofnunin með að Aðalskipulag Skagabyggðar 2010-2030 verði staðfest samkvæmt 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997.“

Aðalskipulag Sveitarfélagsins Skagafjarðar 2009-2021 gerir ráð fyrir 212 ha iðnaðarsvæði frá Skollanesi að Karlsnesi og 175 ha svæði á Skarðsmóum og á Reykjaströnd fyrir umfangsmikil og stór fyrirtæki. Í aðalskipulagi Skagafjarðar er skipulagi frestað á svæði Villinganes- og Skatastaðavirkjana og einnig í *Aðalskipulagi Akrahrepps 2010-2022* en Svæðisskipulag miðhálandis Íslands gerir ráð fyrir miðlunarlóni.

Norðurland eystra

Í *Aðalskipulagi Akureyrar 2005-2018* er gert ráð fyrir um 112 ha athafnasvæðum og þar af eru um 63 ha óbyggðir eða í byggingu. Í Hörgársveit er 59 ha svæði skilgreint fyrir athafna-, iðnaðar- og

hafnarsvæði þar sem ekki er gert ráð fyrir mengandi starfsemi, sbr. Aðalskipulag Arnarneshrepps 1997-2017 (breyting staðfest 28 janúar 2011). Í *Aðalskipulagi Fjallabyggðar 2008-2028* eru athafnasvæði skilgreind í tengslum við hafnarsvæðin á Siglufirði og Ólafsfirði en stærðir svæðanna ekki gefnar upp. Þar er töluvert af lausum lóðum. Önnur umfangsmikil óuppbyggð athafnasvæði eru ekki skilgreind í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélagana á Norðurlandi eystra.

Í *Aðalskipulagi Norðurþings 2010-2030* er gert ráð fyrir 201 ha iðnaðarsvæði á Bakka norðan Húsavíkur fyrir stóriðju og tengdan iðnað. Þar er „heimilt að reisa allt að 346.000 tonna álver og tilheyrandi mannvirki.“ Í *Aðalskipulagi Dalvíkurbyggðar 2008-2020* er gert ráð fyrir 107 ha iðnaðarsvæði ofan Árskógarsands og 31 ha svæði á Hrísmóum fyrir „umfangsmikla iðnaðarstarfsemi eða starfsemi sem er talin geta haft mengun í för með sér.“ Í *Aðalskipulagi Grýtubakkahrepps 2010-2022* er 14 ha óbyggð og ódeiliskipulagt iðnaðarsvæði fyrir „plássfrekan iðnað“. Fram kemur að gert var ráð fyrir iðnaðarsvæði sunnan Grenivíkur í Svæðisskipulagi Eyjafjarðar 1998-2018 sem felld hafi verið úr gildi og iðnaðarsvæðið sé því sett inn í aðalskipulag þótt ekki liggi fyrir mótuð áform um nýtingu þess. Í *Aðalskipulagi Skútustaðahrepps 1996-2015* með síðari breytingum eru 61 ha samtals undir ýmis iðnaðarsvæði, en auk þess eru iðnaðarsvæði fyrir orkuvinnslusvæðin Bjarnarflag sem er 100 ha og Kröflusvæðið sem er um 1.500-1.600 ha. Í *Aðalskipulag Þingeyjarsveitar 2010-2022* eru iðnaðarsvæði Laxárvirkjunar 25,4 ha og Árteigsvirkjunar um 80 ha. Tvö iðnaðarsvæði fyrir orkuvinnslu eru skilgreind, við Þeystareyki 3.500 ha og við Gjástykki 270 ha. Í Gunnólfsvík í Langanesbyggð er skilgreint 167 ha iðnaðarsvæði samkvæmt gildandi *Aðalskipulagi Skeggjastaðahrepps 2004-2024*. Forsendur iðnaðarsvæðis í Gunnólfsvík eru „að hafnarskilyrði þar eru talin góð sem hentað gæti ýmis konar iðnaðarstarfsemi en nauðsynlegt er að fram fari töluverðar undirbúningsrannsóknir um dýpi og öldufar við Gunnólfsvík áður en hægt er að segja um hvort hafnargerð þar sé hagkvæm.“ Í samþykktu *Aðalskipulagi Langanesbyggðar 2007-2027* (óstaðfest) er svæðið stækkað umtalsvert með það fyrir augum að byggja upp þjónustuhöfn við olíuleitarsvæðin í Dreka auk umskipunarhafnar fyrir norðursiglingar.

Austurland

Í *Aðalskipulagi Vopnafjarðarhrepps 2006-2026* er gert ráð fyrir 21 ha athafnasvæði við Búðaröxl norðan við þéttbýli Vopnafjarðar og 16 ha athafnasvæði ofan við höfnina. Bæði svæðin eru óbyggð og án deiliskipulags. Fyrir liggur lýsing vegna fyrirhugaðrar aðalskipulagsbreytingar þar sem lagt er til að athafnasvæðið við Búðaröxl stækki úr 21 ha í 52 ha vegna áforma um olíuleit á Drekasvæðinu. Ekki eru nein athafnasvæði utan þéttbýlis í Vopnafjarðarhreppi. Í *Aðalskipulagi Fljótsdalshéraðs 2008-2028* eru skilgreind 11 athafnasvæði, en stærð þeirra ekki gefin upp. Stærstu óbyggðu samfelldu athafnasvæðin eru norðaustan við Egilsstaði og meðfram

þjóðveginum norðvestan Fellabæjar sem að hluta er blönduð landnotkun athafna- og iðnaðarsvæða. Á Eiðum er athafnasvæði fyrir langbylgjuendurvarpsstöð (um 16 ha).

Í *Aðalskipulagi Fjarðabyggðar 2007-2027* er skilgreint 80 ha iðnaðarsvæði að Hrauni fyrir álver. Auk þess er Mjóeyrarhöfn skilgreind sem blandað hafnar- og iðnaðarsvæði og fyrirhuguð stækkun núverandi hafnar til vesturs. „*Verður ein af stærstu höfnum landsins fyrir alhliða flutningastarfsemi og aðra hafnsækna starfsemi*“.¹⁶ Í aðalskipulaginu er mörkuð stefna um að „*skoðaðir verði kostir á staðsetningu stórrar alþjóðlegrar umskipunarhafnar í Fjarðabyggð*“.¹⁷ *Aðalskipulag Fljótsdalshéraðs 2008-2028*, gerir ráð fyrir nýju iðnaðarsvæði meðfram þjóðvegi í norðanverðum Fellabæ en umfang þeirra er ekki gefið upp. Ljóst er að stór svæði innan sveitarfélagsins eru skilgreind iðnaðarsvæði, einkum í tengslum við virkjanir, þ.e. Lagarfossvirkjun, Grímsárvirkjun og Rangárvirkjun. *Aðalskipulag Fljótsdalshrepps 2001-2014* skilgreinir iðnaðarsvæði fyrir orkuver Kárahnjúkavirkjunar í Fljótsdal.

Suðurland

Í Flóahreppi, sbr. *Aðalskipulag Hraungerðishrepps 2003-2015*, er gert ráð fyrir 40 ha svæði fyrir athafnavæði í bland við verslunar- og þjónustusvæði meðfram Suðurlandsvegi við sveitarfélagamörk að Sveitarfélaginu Árborg (sjá mynd 6). Í *Aðalskipulagi Árborgar 2010-2030* segir að „í nýju aðalskipulagi [sé] stefnt að því að skapa samkeppnishæfan grundvöll og eðlileg vaxtarskilyrði fyrir atvinnustarfsemi og laða fyrirtæki til sveitarfélagsins. Ný svæði eru umtalsvert stærri en þau sem fyrir eru m.a. athafna-, verslunar- og þjónustusvæði meðfram nýjum þjóðvegi og meðfram Eyrarvegi.“¹⁸ Á svæðunum eru taldir „möguleikar fyrir ýmsa athafnastarfsemi í bland við verslun- og þjónustu.“ Á Sandvíkurheiði vestan við Eyrarveg er skilgreint nýtt athafnasvæði þar sem „fyrirhugaðar eru lóðir fyrirtækja sem þurfa mikið landrými.“ Stærð nýrra athafnasvæða er ekki gefin upp í aðalskipulagi Árborgar, en áætla má að samanlögð stærð þeirra sé um 95 hektarar. *Aðalskipulag Ölfuss 2002-2014* gerir ráð fyrir um 24 ha undir athafnasvæði, þar af 19,4 ha á Þorlákshöfn. Athafnasvæðin á Þorlákshöfn eru að mestu óuppbyggð, ætluð léttum iðnaði, heildverslun og starfsemi sem samræmist kafla skipulagsreglugerðar um athafnasvæði. Í *Aðalskipulagi Vestmannaeyja 2002-2014* er skilgreint nýtt 16,5 ha athafnasvæði í Eldfellshrauni. Núverandi athafnasvæði (11 ha) við Vestmannaeyjahöfn eru að nánast fullnýtt. Önnur skilgreind athafnasvæði í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga á Suðurlandi eru ekki umfangsmikil eða um 5-10 hektarar hvert.

Samtals eru 2.622 ha teknir undir iðnaðarsvæði í aðalskipulagsáætlunum á Suðurlandi. Í *Sveitarfélaginu Ölfus 2002-2014* eru núverandi og fyrirhuguð iðnaðarsvæði fyrir orkuvinnslu 1.380 ha þ.e. Hellisheiðarvirkjun, Gráuhnúkar og Hverahlíðarvirkjun. Í tillögu að endurskoðuðu aðalskipulagi Sveitarfélagsins Ölfuss¹⁹ eru þessi þrjú svæði um 1530 ha. Ný iðnaðarsvæði eru

afmörkuð á 535 ha svæði vestan Þorlákshafnar fyrir orkufrekan iðnað og matvælaíðnað og á Hafnarsandi norðan Þorlákshafnar 65 ha. Í Þorlákshöfn er gert ráð fyrir stækkun hafnarsvæðis um 28 ha til viðbótar því sem fyrir er. Samkvæmt *Aðalskipulagi Grímsnes- og Grafningshrepps 2008-2020* er iðnaðarsvæði Nesjavallavirkjunar um 430 hektarar. Á Suðurlandi eru iðnaðarsvæði afmörkuð fyrir núverandi og fyrirhugaðar virkjanir. Nánar tiltekið eru svæðin um 16,5 ha (auk 20 km² lóns) í *Aðalskipulagi Skaftárhrepps 2010-2022* og 25 ha (auk 146 km² lóns) í *Aðalskipulagi Ásahrepps 2010-2022* og 98 ha (auk 18 km² lóns) í *Aðalskipulagi Rangárþings ytra 2010-2022*. Önnur og minni iðnaðarsvæði eru samkvæmt aðalskipulagsáætlunum 12,6 ha í Vestmannaeyjum, 5-10 ha í Mýrdalshreppi, 4 ha í Rangárþingi eystra, 10 ha í Hrunamannahreppi og 7,7 ha í Hveragerði.

Niðurstaða – iðnaðar- og athafnasvæði

Stefna um athafnasvæði og iðnaðarsvæði er oftast fremur fáorð og opin hvað varðar mögulega uppbyggingu. Yfirleitt er látið nægja að nefna núverandi starfsemi og mannvirki en að öðru leyti vísað til skipulagsreglugerðar varðandi athafnasvæði og iðnaðarsvæði og kaflar úr reglugerð teknir beint upp í aðalskipulagsgreinargerð. Dæmi eru um að athafna- og iðnaðarsvæðum sem eitt sinn voru skilgreind í eldri aðalskipulagsáætlunum eða svæðisskipulagsáætlunum sé áfram haldið inni í aðalskipulagsáætlunum, jafnvel þótt flestar meginforsendur um fyrirhugaða starfsemi liggi ekki enn fyrir eða forsendur hafi breyst umtalsvert. Dæmi um slíka stefnu eru iðnaðarsvæðin á Keilisnesi í Sveitarfélaginu Vogum og í Skagabyggð. Ljóst er að bæta þarf umfjöllun í aðalskipulagsáætlunum um forsendur sem lagðar eru til grundvallar stefnu um athafna- og iðnaðarsvæði og hvernig landþörf fyrirhugaðrar starfsemi er áætluð. Framfylgja þarf betur ákvæðum skipulagsreglugerðar um að gerð sé grein fyrir stærð svæða og þéttleika byggðar svo skýrari yfirsýn fái. Ennfremur þarf að gera skýrari greinarmun á þegar byggðum svæðum og nýjum svæðum.

3.2.7 Land undir frístundabyggð

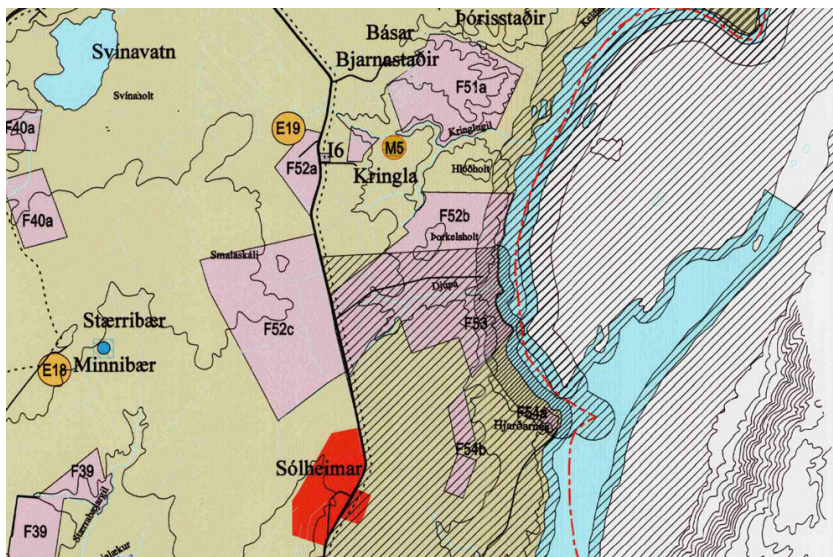
Fjöldi frístundahúsa og stærð svæða fyrir frístundabyggð

Árið 2010 voru skráð 12.079 frístundahús á landi öllu og hafði þá fjölgað um 3.446 frá árinu 2000 eða um tæplega 40%. Flest frístundahús eru skráð í Grímsnes- og Grafningshreppi (2.538), Bláskógabyggð (1.835) og Borgarbyggð (1.266).²⁰

Samtals eru a.m.k. 43.000 ha (430 km²) lands skilgreindir sem svæði fyrir frístundabyggð í aðalskipulagi. Sú tala byggir á upplýsingum um stærð svæðanna í greinargerð aðalskipulags en í örfáum sveitarfélögum eru ekki gefnar upp stærðir svæða fyrir frístundabyggð. Umfang svæða fyrir frístundabyggð er mest á láglandi á Suður- og Vesturlandi. Ný svæði eru oftast í nágrenni núverandi frístundabyggðar og koma í stað landbúnaðarsvæða

Algeng stærð frístundahúsalóða er á bilinu 0,5-1 ha en þar sem frístundabyggð er hvað þéttust á Suðurlandi eru lóðirnar minni. Almennt er breiddin mjög mikil í stærð svæða og þéttleika á þeim en sem dæmi má nefna að í *Aðalskipulagi Rangárþings ytra 2010-2022* er á einu svæði, Leirubakka, gert ráð fyrir allt að 200 frístundahúsalóðum á um 620 ha svæði.

Viðmið fyrir stærð frístundahúsa eru almennt ekki tilgreind í aðalskipulagi en þó eru dæmi um að það sé gert svo sem að byggingar skuli ekki vera stærri en 150m².²¹



Mynd 7. Svæði fyrir frístundabyggð í Aðalskipulagi Grímsnes- og Grafningshrepps 2008-2020.

Suðvesturland, höfuðborgarsvæðið og Suðurnes

Á Suðvesturlandi eru 1.663 ha lands skilgreindir sem svæði fyrir frístundabyggð auk um 30 frístundahúsa í Lækjarbotnum, Kópavogsbæ. Mesta umfangið er í *Aðalskipulagi Kjósarhrepps 2005-2017* (1.000 ha), *Aðalskipulagi Mosfellsbæjar 2002-2024* (280 ha) og eitt svæði í *Aðalskipulagi Hafnarfjarðar 2005-2025* (230 ha) en í öðrum sveitarfélögum eru tiltölulega fá og umfangslítill svæði skilgreind fyrir frístundabyggð.

Vesturland

Á Vesturlandi hafa um 9.900 ha lands verið ráðstafaðir fyrir frístundabyggð. Mesta umfangið er í *Aðalskipulagi Borgarbyggðar 2010-2022* þar sem skilgreind eru 146 svæði á rúmlega 6000 ha lands. Í aðalskipulagsáætlunum á Vesturlandi eru tilgreindar 4.755 lóðir en auk þeirra má áætla um 60 lóðir í *Aðalskipulagi Stykkishólms 2002-2022* miðað við uppgefið nýtingarhlutfall og í *Aðalskipulagi Eyja- og Miklaholtshrepps 2008-2020* (óstaðfest) má gera ráð fyrir allt að 286-572 lóðum miðað við lóðarstærð 0,5-1 ha. Samanlagt má því áætla að mörkuð hafi verið stefna um 5.101-5.387 lóðir fyrir frístundahús í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaganna á Vesturlandi.

Vestfirðir

Á Vestfjörðum eru 2.862 ha lands skilgreindir sem svæði fyrir frístundabyggð í aðalskipulagi, að Árneshreppi undanskildum. Þar munar mest um 1.800 ha blönduð svæði fyrir frístundabyggð og skógrækt í *Aðalskipulagi Súðavíkurhrepps 1999-2018*. Í *Aðalskipulagi Bolungarvíkur 2008-2020* er 371 ha lands skipulagður undir frístundabyggð og í *Aðalskipulagi Reykhólahrepps 2006-2018* er frístundabyggð skipulögð á 183 ha lands. Sérstakir skilmálar gilda fyrir uppbyggingu húsa á hverfisvernduðum svæðum í dreifbýli og norðan Djúps í *Aðalskipulagi Ísafjarðarbæjar 2008-2020* en á þeim svæðum getur mögulegur fjöldi frístundahúsa verið 199 við lok skipulagstímabilsins en í öllu sveitarfélaginu eru núverandi og fyrirhugaður fjöldi frístundahús um 500. Í öðrum sveitarfélögum á Vestfjörðum eru svæði fyrir frístundabyggð umfangsminni.

Norðurland vestra

Á Norðurlandi vestra eru 1.177 ha skilgreindir sem svæði fyrir frístundabyggð í aðalskipulagi. Þar munar mest um fá en stór svæði í Húnavatnshreppi, samtals 664 ha, og í Sveitarfélaginu Skagafjörður samtals 452 ha. Í *Aðalskipulagi Borðeyrar (Bæjarhreppur) 1995-2015* og í *Aðalskipulagi Skagabyggðar 2010-2030* eru engin svæði fyrir frístundabyggð. Í *Aðalskipulagi*

Húnaþings vestra 2002-2014 eru tilgreindar 222 frístundahúsalóðir samkvæmt samþykktu deiliskipulagi, þar af voru 187 óbyggðar frístundahúsalóðir við gildistöku aðalskipulagsins.

Norðurland eystra

Á Norðurlandi eystra eru 1.786 ha skilgreindir sem svæði fyrir frístundabyggð í aðalskipulagi, mest í *Aðalskipulagi Þingeyjarsveitar 2010-2022* (471 ha), *Norðurþingi 2010-2030* (270 ha), *Fjallabyggð 2008-2028* (260 ha) og í Hörgársveit, þar sem tvær aðalskipulagsáætlanir eru í gildi með samtals 259 ha fyrir frístundabyggð. Í öðrum sveitarfélögum á Norðurlandi eystra er umfangið minna. Sem dæmi má nefna voru upphaflega engin svæði skilgreind fyrir frístundabyggð í *Aðalskipulagi Skútustaðahrepps 1996-2015* þó síðari breytingar hafi bætt við nokkrum lóðum og í *Aðalskipulagi Tjörneshrepps 2008-2020* eru engin svæði fyrir frístundabyggð.

Austurland

Í aðalskipulagsáætlunum á Austurlandi eru upplýsingar um stærð svæða fyrir frístundabyggð og fjölda frístundahúsa ekki fyrir hendi eða ónákvæmar að undanskildu *Aðalskipulagi Seyðisfjarðar 2010-2030* þar sem um er að ræða eitt 4,5 ha svæði fyrir 5 frístundahúsalóðir. Í *Aðalskipulagi Fljótsdalshéraðs 2008-2028* er sett fram stefna um 52 svæði fyrir frístundabyggð sem skiptist í annars vegar 41 svæði þar sem er heimilt er að byggja allt að 10 frístundahús á samfelldu 10 ha svæði að hámarki og hins vegar 11 svæði þar sem er heimilt er að reisa 11 eða fleiri frístundahús. Að öðru leyti er vísað til skilmála í deiliskipulagi sem í fæstum tilvikum liggur fyrir, t.d. ekki fyrir stærstu svæðin. Í öðrum sveitarfélögum á Austurlandi er víðast um að ræða tiltölulega fá og lítil svæði fyrir frístundabyggð.

Suðurland

Á Suðurlandi var í janúar 2012 búið að ráðstafa um 25.628 ha af landi undir frístundabyggð í aðalskipulagi. Umfangsmestu frístundabyggðarsvæðin eru í *Aðalskipulagi Grímsnes- og Grafningshreppi 2008-2020* (sjá mynd 7) þar sem 12.145 ha hafa verið skilgreindir fyrir frístundabyggð en við gildistöku aðalskipulagsins voru um 2.500 frístundahús í sveitarfélaginu. Þar á eftir kemur Bláskógabyggð þar sem í gildi eru þrjár aðalskipulagsáætlanir með samtals um 4.900 ha skipulagða fyrir frístundabyggð.

Í *Aðalskipulagi Hveragerðis 2005-2017* eru engin svæði fyrir frístundabyggð og í *Aðalskipulagi Vestmannaeyjabæjar 2002-2014*, *Mýrdalshreppi 2009-2025* og *Sveitarfélaginu Hornafirði 1998-2018* eru tiltölulega fá frístundabyggðarsvæði skilgreind. Í Sveitarfélaginu Árborg er stærð svæða eða fjöldi lóða fyrir frístundahús ekki gefin upp.

Niðurstaða - frístundabyggð

Stefna um fjölda og stærð svæða fyrir frístundabyggð í aðalskipulagi virðist í meginráttum taka mið af framboði af slíkum svæðum og óskum landeigenda fremur en raunverulegri eftirspurn eða markvissri stefnu sveitarstjórnar. Miðað við núverandi fjölda frístundahúsa og þróun sl. 10 ára bjóða frístundabyggðarsvæði í aðalskipulagi upp á margfalt fleiri lóðir fyrir frístundahús en eðlilegt er að reikna með að byggist upp á næstu áratugum. Spurning sem vaknar er hvort skynsamlegra sé fyrir sveitarfélögin að halda við markaða stefnu eða vega og meta í stærra samhengi hvort draga eigi úr áherslu á frístundabyggð.

3.2.8 Landbúnaðarsvæði

Afmörkun og stærð

Landbúnaðarsvæði ná yfir allt land jarða og lögbýla sem nýtt er til landbúnaðar samkvæmt skipulagsreglugerð. Í aðalskipulagi fellur stærsti hluti landnotkunar utan þéttbýlis og neðan 200-300 m.y.s. undir skilgreiningu landbúnaðarsvæða. Á Suðurnesjum og hjá sveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu er opið land utan þéttbýlismarka þó að stærstum hluta skilgreint sem óbyggt svæði þó svo að inn á milli séu skilgreind landbúnaðarsvæði. Engin landbúnaðarsvæði eru í aðalskipulagi eftirfarandi sveitarfélaga: Sveitarfélaginu Skagatrönd, Kópavogi, Seltjarnarnesbæ, Garðabæ, Reykjanesbæ og Akraneskaupstað.

Algengast er að draga efri mörk landbúnaðarsvæða við tiltekna hæðarlínu sem er 200-300 m.y.s. á Suðurlandi og Vestfjörðum en 300-400 m.y.s. á Norðurlandi vestra, Norðurlandi eystra og Austurlandi. Í Þingeyjarsveit eru mörkin milli landbúnaðarsvæðis og óbyggðs svæðis dregin eftir hæðarlínu 300 m.y.s. en hærra í Bárðardal þar sem hæsti bær stendur rúmlega 400 m.y.s. Í tilviki Djúpavogshrepps og Vopnafjarðarhrepps er allt land utan þéttbýlis skilgreint sem landbúnaðarsvæði og það á líka víða við á Vesturlandi s.s. í Borgarbyggð og í Kjósarhreppi, þar sem landbúnaðarland er skilgreint sem allt land sem ekki flokkast undir aðra landnotkun, og í Dalabyggð en þar er landbúnaður skilgreindur sem grunnlandnotkun. Dæmi um skýringu á afmörkun landbúnaðarsvæða:

„Mörk landbúnaðarsvæða og opinna svæða eru miðuð við 200 m hæð yfir sjávarmáli. Viðmiðunin er til einföldunar en hún er byggð á þeirri staðreynd að ræktun og búseta í Rangárþingi eystra virðist í grófum dráttum takmarkast við um 200 m.y.s.“²²

Ræktað land

Fjöldi bújarða kemur oftast fram í aðalskipulagi en þó ekki alltaf og einnig er mismikil áhersla lögð á að greina frá bústofni, fjölda og stærð fasteigna og ræktaðs lands. Lögbýlisjarðar á Íslandi voru 6.562 árið 2008 þar af 4.290 í ábúð og 2.272 eyðjarðir. Flestar lögbýlisjarðir eru á Suðurlandi, eða 1.311, en færstar á Suðvesturlandi og Vestfjörðum.²³ Stærð og umfang ræktaðs lands miðast við stöðuna þegar aðalskipulagið var í vinnslu og stundum eru núverandi skógræktarsvæði og önnur ræktuð svæði sýnd á skýringaruppráttum. Stefna er mörkuð um fyrirhugaða ræktun, þ.m.t. skógrækt, en sjaldnast útfærð með öðum hætti en í almennum texta þar sem sett eru skilyrði sem takmarka skógrækt fremur en að greina frá því hvar æskilegt er að stunda skógrækt. Færst hefur í vöxt að stefna um vernd verðmættra landbúnaðarsvæði sé útfærð nánar t.d. með því að greina

landbúnaðarsvæði eftir því hversu ákjósanleg þau eru til ræktunar og auðkenna þau sérstaklega á skipulagsupprætti eða skýringarupprætti. Dæmi um ákvæði um verndun landbúnaðarsvæða:

„Miða skal að því að vernda þau svæði sem eru sérstaklega verðmæt landbúnaðarsvæði s.s. þau sem eru vel fallin til búvöruframleiðslu, sbr. ákvæði jarðalaga. Til þeirra teljast svæði sem eru auðræktanleg, s.s. fyrir tún eða korn.“²⁴

„Gott ræktunarland skal ekki tekið til annarrar notkunar en matvælaframleiðslu nema vegna almannhagsmuna.“²⁵

Í Aðalskipulagi fyrir sveitarfélögin Strandabyggð, Húnavatnshrepp, Dalvíkurbyggð, Svalbarðsstrandarhrepp og Grýtubakkahrepp, svo dæmi séu tekin, er landbúnaðarsvæðum skipti í tvo eða fleiri flokka eftir því hve vel landið er fallið til ræktunar og búvöruframleiðslu. Í elstu skipulagsáætlunum eru tún og ræktað land afmörkuð á skipulagsuppráttum en flokkun eftir því hvort land hentar til ræktunar er tiltölulega nýlega orðin viðfangsefni aðalskipulags. Dæmi um stefnu í *Aðalskipulagi Dalvíkurbyggðar 2008-2020*:

„Landbúnaðarlandi er skipt í tvo flokka. Annars vegar er mest allt land neðan 300 m hæðarlínu, merkt L1. Afmörkun þess byggist ekki á greiningu á landnotkun eða staðháttum heldur er um að ræða einfalda viðmiðun. Hins vegar eru svæði, sem afmörkuð eru í grófum dráttum utan um það land sem að öllum líkindum getur talist gott landbúnaðarland sem hentar vel til búvöruframleiðslu (L2). Afmörkunin miðast fyrst og fremst við það land, sem brotið hefur verið til ræktunar en útlínur eru einfaldaðar og svæði sýnd að mestu sem samfelldir fletir.“²⁶

Um landbúnaðarsvæði 2 (L2) sem eru um 4.200 ha gildir:

„Landbúnaðarsvæði L2 eru afmörkuð í grófum dráttum eftir núverandi ræktarlandi og mörk þeirra einfölduð. Innan þeirra kunna að vera einstök svæði og spildur, sem ekki henta til túnræktar eða akuryrkju t.d. vegna landslags og staðháttar. Stefnt er að varðveislu þessara svæða til landbúnaðarnota og búvöruframleiðslu. Meginreglan verður sú að þar verði ekki heimiluð landnotkun, sem kemur í veg fyrir slíka notkun til framtíðar.“²⁷

Í *Aðalskipulag Skaftárhrepps 2010-2022* eru landbúnaðarsvæði flokkuð á eftirfarandi hátt:

„Flokkur 1. Gott ræktunarland á samfelldu sléttlendi. Þessi svæði eru einkum á láglandi en einnig annað land sem auðvelt er til jarðvinnslu með tilliti til jarðvegsgerðar og aðgengi. Í þessum flokki er að jafnaði mikilvægasta landbúnaðarlandið og er því ekki ætlað til annarskonar landnotkunar en landbúnaðar. Flokkur 2. Rýrt og óslétt land undir 200 m y.s. sem hentar verr til ræktunar. Ekki eins mikilvægt ræktunarland og því frekar hægt að fá undanþágu um að nýta það til annars s.s. skógræktar eða frístundabyggðar.“²⁸

Uppbygging á landbúnaðarsvæðum

Á landbúnaðarsvæðum er gert ráð fyrir byggingum og starfsemi sem tengist búrekstri en auk þess er í flestum tilvikum heimilt að nýta byggingar og reisa byggingar fyrir aðra atvinnustarfsemi sem fellur að búrekstri og nýtingu viðkomandi jarðar. Tilgreint er hvers konar uppbygging samræmist landnotkun á landbúnaðarsvæðum og á það fyrst og fremst við um ferðaþjónustu en einnig fiskeldi og smávirkjanir allt að 200 kW. Á síðustu árum hefur svigrúmið til að byggja upp ferðaþjónustu á landbúnaðarsvæðum aukist nokkuð jafnt og þétt. Viðmiðunarstærð fyrir sérhæfðar byggingar fyrir ferðaþjónustu er allt frá 100-150 m² í aðalskipulagsáætlunum fyrir Þingeyjarsveit, Strandabyggð og Húnavatnshrepp og allt upp í 1000-1500 m² víða á Suðurlandi. Meira umfang kallar á breytta landnotkun en oft eru skilin milli þeirrar þjónustu sem er heimilt að starfsrækja á landbúnaðarsvæðum og þeirrar starfsemi sem er skilgreind sem verslunar- og þjónustusvæði ekki nægilega skýr. Dæmi um umfjöllun um atvinnustarfsemi á landbúnaðarsvæðum:

„Á landbúnaðarsvæðum verður heimilt að nýta byggingar og reisa byggingar fyrir atvinnustarfsemi sem fellur vel að búrekstri og nýtingu viðkomandi jarðar og ekki hefur neikvæð áhrif á umhverfi sitt. Fyrst og fremst er átt við atvinnugreinar sem eru eðlileg viðbót við búreksturinn og stoðgreinar við landbúnað, sem áfram verður meginlandnotkun á svæðinu. Þetta á t.d. við um almenna ferðaþjónustu s.s. „ferðaþjónustu bænda“, gistaðstöðu og greiðasölu í tengslum við hana. Markmiðið er að gefa kost á nýtingu þess húsakosts sem fyrir er á viðkomandi bæjum með minni háttar viðbótum og breytingum án þess að breyta þurfi aðalskipulagi, auðvelda bændum að skjóta stoðum undir búrekstur sinn og tryggja áframhaldandi nýtingu jarðanna. Miðað er við að önnur atvinnustarfsemi verði hluti bújarða en ekki á sjálfstæðum lóðum. Verði starfsemin skilin frá búrekstri krefst það formlegrar

breytingar á aðalskipulagi. Sérhæfðar byggingar fyrir aðra atvinnustarfsemi en landbúnað, þar á meðal ferðaþjónustu, s.s. gístaðstöðu, veitingarekstur o.þ.h. mega vera allt að 1.000 m² (ný hús og gömul) á hverju lögbýli þar sem aðstæður leyfa án þess að til þess þurfi sérstaka merkingu á aðalskipulagsupprætti. Umfangsmikill rekstur sem krefst stærri bygginga verður einungis heimilaður á svæðum sem skilgreind eru sérstaklega í aðalskipulagi t.d. sem svæði fyrir verslun og þjónustu.“²⁹

Stök íbúðar- og frístundahús á landbúnaðarsvæðum

Í aðalskipulagsáætlunum 52 sveitarfélaga 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 (sjá töflu 4 í viðauka 2). Heimildin er fyrst og fremst bundin við sveitarfélög þar sem meginhluti láglendis utan þéttbýlis er skilgreint sem landbúnaðarsvæði. Í sveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum eru stök íbúðarhús án tengsla við landbúnað aðeins heimil í Esjuhlíðum í Reykjavík, í Kjósarhreppi og í Sveitarfélaginu Vogum. Dæmi um stefnu um stök íbúðarhús:

„Heimilt er að afmarka lóðir og reisa allt að þrjú íbúðarhús þar sem aðstæður leyfa á lögbýlum auk þeirra íbúðarhúsa sem tilheyra búrekstrinum. Ný íbúðarhús skulu nýta sömu heimreið og lögbýlið og vera í ákveðnum tengslum og samhengi við aðra byggð. Markmiðið er að ekki verði fjölgað tengingum við þjóðveg, að þjónusta við ný hús tengist þeirri þjónustu sem þegar er veitt og að nýjum húsum verði komið fyrir í samræmi við byggingarhefðir og yfirbragð sveitarinnar. Forðast skal stök hús á víðavangi.“³⁰

Misjafnt er hvernig stefnan er útfærð en oftast er miðað við tiltekinn hámarksfjölda stakra húsa á hverri jörð eða lögbýli, hvort sem um er að ræða bújörð eða eyðibýli. Algengast er að miða við allt að þrjú stök íbúðarhús og þrjú stök frístundahús á hverri jörð, en fjöldinn er allt frá einu húsi og upp í fimm hús af hvorri gerð en þó er ekki í öllum tilvikum getið um hámarksfjölda. Fjöldi stakra íbúðarhúsa og/eða frístundahúsa á hverri jörð getur þannig verið á bilinu 1-10. Í nokkrum sveitarfélögum er þessi heimild bundin stærð jarða, þannig að á jörðum undir tiltekinni stærð á hún ekki við eða er takmörkuð við færri hús. Dæmi úr *Aðalskipulagi Hvalfjarðarsveitar 2008-2020*:

„Á lögbýli sem er að lágmarki 70 ha er heimilt að standi allt að 4 íbúðarhús og allt að 3 frístundahús, enda sé stefnt að því að fráveita og aðkomuvegur sé samnýtt og ekki sé spillt göðu landbúnaðarlandi til framtíðarnota.“³¹

Í öðrum tilvikum á heimildin við um tiltekna jarðir svo sem fjölda jarða við gildistöku aðalskipulagsins. Dæmi um hvað stefna um stök íbúðarhús í dreifbýli þýðir fyrir mögulegan fjölda íbúðarhúsa:

„Lögbýlisjarðir í ábúð eru samtals 294 í Borgarbyggð. Einfaldir útreikningar gefa þá niðurstöðu að hægt sé að byggja samtals rúmlega 880 íbúðarhús á lögbýlum í Borgarbyggð og m.v. stuðul Hagstofunnar þá er hægt að taka við mannfjölgun upp á 2.360 íbúa í dreifbýli sveitarfélagsins. Taka verður mið af skekkju við útreikninga. Þar sem ekki eru fyrirbyggjandi upplýsingar um stærð jarða er miðað við 3 íbúðarhús á jörð.“³²

Í viðauka 2 er yfirlit yfir heimildir um stök íbúðar- og/eða frístundahús á landbúnaðarsvæðum eftir sveitarfélögum. Miðað við fjölda lögbýlisjarða á Íslandi, 6.562 við lok árs 2008 getur þetta þýtt umtalsverða fjölgun á stökum íbúðar- og frístundahúsum í dreifbýli þrátt fyrir að óraunhæft sé að ætla að heimildir séu alls staðar nýttar.³³

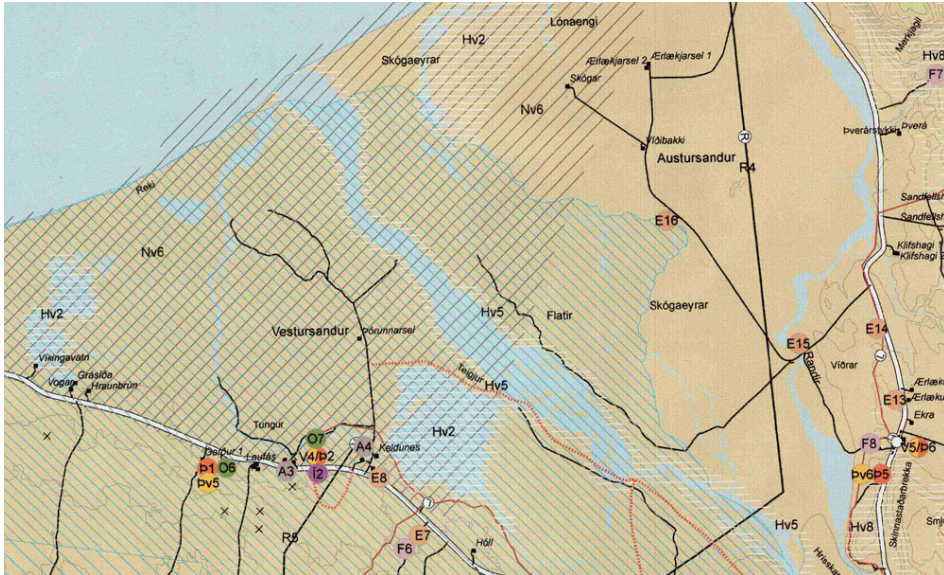
Niðurstaða - landbúnaðarsvæði

Stefna um uppbyggingu á landbúnaðarsvæðum miðar að því að viðhalda og styrkja byggð sem fyrir er. Stök íbúðar- og frístundahús koma víðast hvar til viðbótar við svæði sem eru skipulögð fyrir íbúðar- og frístundahúsabyggð og því er mögulegur fjöldi þeirra ekki tekinn með í forsendum og spám um framtíðarþróun svo sem um íbúðarþróun og þörf fyrir íbúðarhúsnæði. Heimild til að reisa stök hús utan skipulagðra svæða virðist til þess ætluð að auka svigrúm landeigenda til að nýta land sitt og jafnframt styðja við markmið um fjölbreytta búsetumöguleika sem n.k. andsvar við þéttbýlisvæðingu. Í aðalskipulagsáætlunum er lítil sem engin umfjöllun um hvernig sveitarfélög, sem hafa sett sér viðmið um fjölda stakra íbúðar og/eða frístundahúsa, ætla að fylgja eftir reglum um uppbyggingu á landbúnaðarsvæðum svo sem þegar jörðum er skipt upp. Einnig vantar að gera grein fyrir samspili búsetuþróunar, samganga og þjónustu og áhrifum stefnu um stök hús á búsetumynstur. Við endurskoðun aðalskipulags þarf að endurmeta stefnuna um stök hús með hliðsjón af því hvernig hefur til tekist m.a. hvernig heimildir um stök hús hafa verið nýttar og tengsl byggðamynsturs og sjálfbærrar þróunar.

Flatarmál ræktaðs lands á landinu öllu er áætlað um 120 þús. ha (1.200 km²) og nýlegar athuganir benda til þess að gott ræktarland eða akuryrkjuland sé um 600 þús. ha (6.000 km²) en gott ræktarland þarf að vera neðan 200 m hæðarlínu og uppfylla ákveðin skilyrði um lágmarksstærð og jarðvegsdýpt.³⁴ Heildarstærð landbúnaðarlands samkvæmt aðalskipulagi liggur ekki fyrir þar sem aðeins fá sveitarfélög gefa upp stærð landbúnaðarsvæða í greinargerð aðalskipulags. Áfram þarf að vinna með greiningu á ræktuðu og ræktanlegu landi og marka stefnu í aðalskipulagi um á hvaða svæðum stefnt sé að skógrækt, landgræðslu og endurheimt votlendis.

3.2.9 Verndarsvæði

Hér er fjallað um hverfisverndarsvæði, náttúruverndarsvæði, þjóðminjaverndarsvæði og vatnsverndarsvæði (sjá mynd 8).



Mynd 8. Verndarsvæði í Aðalskipulagi Norðurlþings 2010-2030, vatnsverndarsvæði (skástrikað) ná yfir stóran hluta svæðisins en hluti þess er einnig svæði á náttúruminjaskrá (Nv6) og hverfisverndarsvæði (Hv2).

Hverfisverndarsvæði

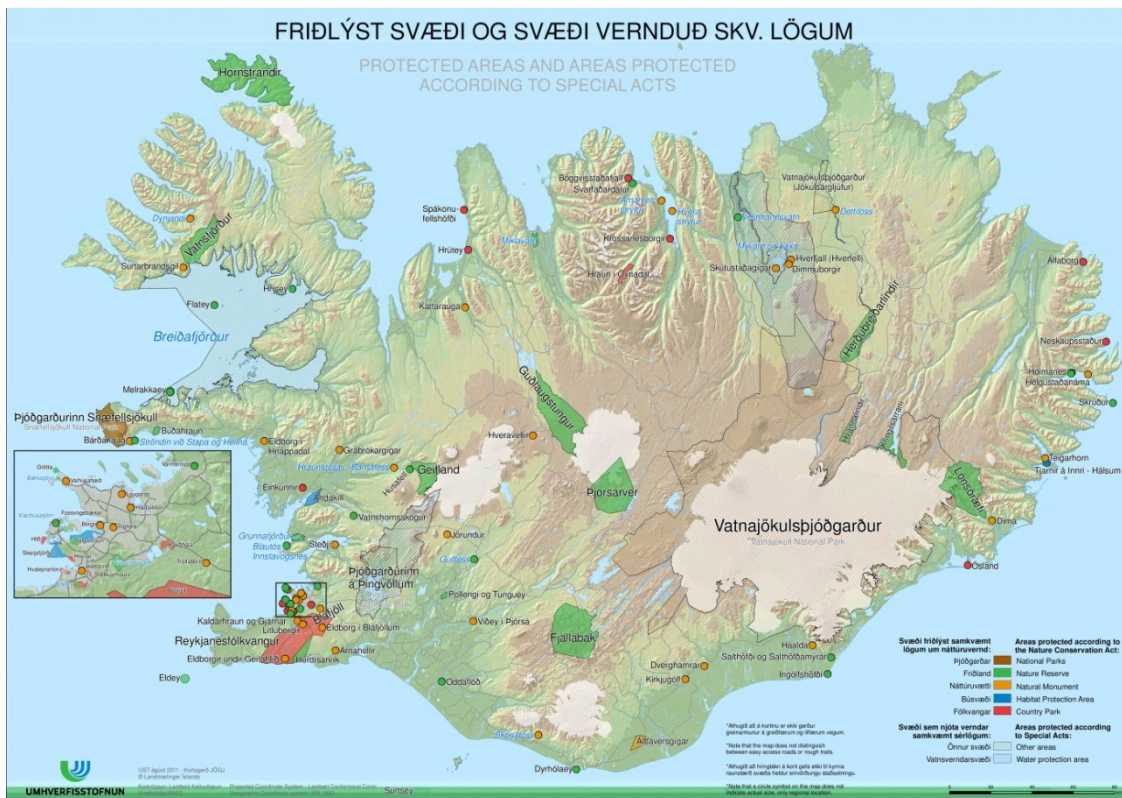
Sveitarstjórn er heimilt að setja ákvæði í svæðis-, aðal- og/eða deiliskipulagi um verndun sérkenna eldri byggðar eða annarra menningarsögulegra minja, náttúruminja, náttúruvafars eða gróðurs vegna sögulegs, náttúrulegs eða menningarlegs gildis. Ákvæði sveitarstjórnar kallast hverfisvernd og er óháð friðun eða vernd samkvæmt öðrum lögum. Í greinargerð þarf að skilgreina hvaða þættir í umhverfi viðkomandi svæðis njóti verndar og hvaða réttindi, skyldur og kvaðir eru samfara hverfisvernd t.d. um umgengni og mannvirkjagerð. Hægt er að fullyrða að öll sveitarfélög sem hafa unnið aðalskipulag samkvæmt skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 eða síðar hafi nýtt sér heimild til að setja á hverfisvernd og eru markmið og ákvæði hverfisverndar afar fjölbreytt. Ýmist taka ákvæði hverfisverndar til mjög afmarkaðs svæðis t.d. tiltekins mannvirkis eða einstakrar plöntu, eða umfangsmikilla landsvæða svo sem á miðhálandinu og norðan Ísafjarðardjúps. Sveitarfélög sem ná inn á skipulagssvæði

Svæðisskipulags miðhálandis Íslands 2015 hafa í flestum tilvikum skilgreint hverfisvernd á svæðum sem eru skilgreind sem náttúruverndarsvæði í svæðisskipulaginu. Einnig er algengt að svæði á náttúruminjasrá séu jafnframt hverfisvernduð. Dæmi um svæði eða fyrirbæri sem njóta hverfisverndar eru útsýnisstaðir í Djúpavogi, fjallabakssvæðið sunnan Tungnaár, Torfajökulssvæðið, Eldgjá, Hekla og Þórsmörk í Rangárþingi eystra, ströndin utan þéttbýlis í Sandgerðisbæ og húsáþyrpingin á Kleifum í Fjallabyggð. Misjafnt er hvort stærð svæða sem njóta hverfisverndar er gefin upp en stærstu svæðin spanna yfir tugi þúsunda hektara lands.

Náttúruverndarsvæði og þjóðminjaverndarsvæði

Í aðalskipulagi ber að fjalla um og skilgreina svæði sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum. Það á m.a. við svæði sem eru friðlýst samkvæmt sérstökum lögum eða lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd eða eru á náttúruminjasrá, fornleifar sem njóta verndar samkvæmt þjóðminjalögum og hús og mannvirki sem eru háð lögum nr. 104/2001 um húsafriðum. Afmörkun þessara svæða skal sýna á skipulagsuppdráttum og í greinargerð þarf að vera umfjöllun um reglur sem á svæðunum gilda.

Afmörkun og lýsingu á friðlýstum svæðum, svæðum á náttúruminjasrá og svæðum sem njóta verndar samkvæmt sérlögum (sjá mynd 9) er almennt vel sinnt í aðalskipulagi enda tiltölulega aðgengilegt að afla upplýsinga um þau hjá opinberum aðilum. Um 18% af flatarmáli landsins njóta friðlýsingar samkvæmt náttúruverndarlögum eða verndar samkvæmt sérlögum. Ríflega helmingur þess er jökulbreiða Vatnajökuls en utan jökla eru friðlýstir um 10.300 km² (1.030.000 ha) sem gera um 11-12% af jökullausu flatarmáli landsins.³⁵ Umfjöllun um hvaða takmarkanir viðkomandi vernd hefur í för með sér á landnotkun og framkvæmdir skortir þó oft í greinargerð aðalskipulags. Kortlagning á svæðum sem njóta sérstakrar verndar og á að forðast að raska, samkvæmt 37 gr. náttúruverndarlaga, hefur almennt ekki farið fram með skipulögðum hætti en til eru dæmi þar sem þetta hefur verið gert svo sem í *Aðalskipulagi Fjarðabyggðar 2007-2027* og *Aðalskipulagi Borgarbyggðar 2010-2022*. Þar sem úttekt hefur ekki farið fram er settur almennur fyrirvari í greinargerð um að leita skuli umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda áður en veitt er framkvæmda- eða byggingarleyfi til framkvæmda sem hafa í för með sér röskun á þessum svæðum. Í sumum tilvikum njóta þessi svæði þó hverfisverndar, einkum stöðuvötn og tjarnir.



Mynd 9. Friðlýst svæði og svæði vernduð samkvæmt lögum.³⁶

Þrátt fyrir að þjóðminjalög kveði á um skyldu til að skrá fornleifar áður en gengið er frá aðalskipulagi þá liggur ekki alltaf fyrir heildstæð fornleifaskráning á öllu landi sveitarfélagsins þegar aðalskipulag er staðfest. Kostnaður vegna skráningar fornleifa getur í sumum tilvikum verið mun meiri en kostnaður við aðalskipulagsvinnuna og því hafa sum sveitarfélög ekki talið sig hafa bolmagn til að ráðast í þessa vinnu samhliða skipulagsgerð. Í þeim tilvikum er sérstaklega tekið fram að þegar kemur að gerð deiliskipulags eða útgáfu framkvæmdaleyfis þurfi að skrá fornminjar á vettvangi. Það á m.a. við landstór sveitarfélög þar sem uppbyggingu er beint á tiltölulega afmörkuð svæði og þar sem þörfin fyrir heildstæða fornleifaskráningu í öllu sveitarfélaginu vegna aðalskipulagsgerðar er ekki eins aðkallandi.

Vatnsverndarsvæði

Í aðalskipulagi ber að skilgreina vatnsverndarsvæði þ.e. brunn-, grann- og fjarsvæði vatnsverndar í samræmi við reglugerð 536/2001 um neysluvatn. Þessum þætti aðalskipulags er vel sinnt að því leyti að svæðin eru auðkennd á uppdráttum og um þau fjallað í greinargerð.

Einnig ber sveitarfélögum, í samræmi við ákvæði laga nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns, að flokka yfirbotnsvatn og grunnvatn og sýna langtímamarkmið um gæði vatns með tiltekinni litamerkingu á skipulagsuppdrætti. Um er að ræða sex flokka, frá ósnortnu vatni (blátt) og yfir í ófullnægjandi vatn (rautt). Þó vísun í ákvæði laganna komi fram í greinargerð aðalskipulagsáætlana hefur flokkun vatns samkvæmt ákvæðum þeirra ekki farið fram. Vatnsfletir eru blálitaðir á skipulagsuppdráttum nema þegar um er að ræða manngerð vötn vegna virkjana sem stundum eru skilgreind sem iðnaðarsvæði. Á grundvelli laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála er unnið að gerð heildstæðrar vatna- og aðgerðaáætlunar fyrir árið 2018 sem og vöktunaráætlun fyrir árið 2015 sem munu nýtast í aðalskipulagi.

Í nokkrum sveitarfélögum eru strandsvæði sem uppfylla umhverfismörk fyrir útivistarsvæði sérstaklega auðkennd á skipulagsuppdrætti, sbr. fylgiskjal nr. 2 með reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp. Þetta á m.a. við *Aðalskipulag Stykkishólms 2002-2022* og *Aðalskipulag Skeggjastaðahrepps 2004-2024*.

Niðurstaða - verndarsvæði

Til þess að unnt sé að fá heildstæða mynd af umfangi svæða sem njóta verndar þurfa stærðir svæða að koma skýrar fram, þar sem það á við. Þetta á bæði við um svæði sem njóta hverfisverndar og svæða sem njóta verndar samkvæmt lögum nr. 44/1999 um náttúrvernd, sérlögum og ákvæðum laga um vatnsvernd.

3.2.10 Samgöngur

Vegakerfið og aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaganna

Í aðalskipulagi er gerð grein fyrir þegar byggðum og fyrirhuguðum samgöngumannvirkjum, svo sem þjóðvegum, flugvöllum og höfnum. Hér er fyrst og fremst horft til stefnu aðalskipulagsáætlana um vegakerfið utan þéttbýlis eða milli sveitarfélaga en í flestum tilvikum er núverandi vegakerfi fest í sessi ásamt viðbótum og breytingum sem koma fram í gildandi samgönguáætlun stjórnvalda. Almenn er mikil áhersla lögð á að byggja upp öruggt og greiðfært samgöngukerfi á landi með bættum samgöngum innan sveitarfélaga (héraðsvega) og gerð jarðganga. Helstu breytingar á vegakerfinu sem stefnt er að í aðalskipulagi og ekki hafa komið til framkvæmda eru taldar upp í töflu 1.

Tafla 1. Vegaframkvæmdir sem mótuð er stefna um í aðalskipulagi en hefur ekki komið til framkvæmda.³⁷

Landshlutar	Vegaframkvæmdir skv. aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaganna
Höfuðborgarsvæðið og Suðurnes	Sundabraut frá Kleppsvík yfir í Geldinganes og þaðan yfir á Álfsnes og upp á Kjalarnes Öskjuhlíðargöng og Holtsgöng (Reykjavík) Stofnbraut í göngum á milli Reykjanesbrautar og Hafnarfjarðarvegur (Kópavogur, Reykjavík) Arnarnesvegur (Garðabær, Kópavogur) Álftanesvegur (Garðabær) Ofanbyggðavegur (Hafnarfjörður, Garðabær) Suðurstrandarvegur (Grindavíkurbær, Hafnarfjarðarbær, Sveitarfélagið Ölfus)
Vesturland	Hringvegur um Borgarnes verði færður út fyrir þéttbýlið og lagður meðfram austurströnd Borgarness (Borgarbyggð) Breytingar á legu Hringvegar og Borgarfjarðarbrautar (Borgarbyggð) Stefnt að tvöföldun Hvalfjarðarganga (Hvalfjarðarsveit)
Vestfirðir	Jarðgöng á milli Dýrafjarðar og Arnarfjarðar, jarðgöng til Súðavíkur og undir Dynjandisheiði (Ísafjarðarbær) Nýr og uppbyggður Vestfjarðarvegur (60), þveranir Kjálkafjarðar og Mjóafjarðar (Reykólahreppur og Vesturbyggð), láglandisvegur milli Bjarkarlundar og Melaness.
Norðurland vestra	Færsla á Skagastrandarvegi við aðkomu að þéttbýlinu (Sveitarfélagið Skagaströnd) Skipulagi frestað á svæði fyrir nýjan Hringveg sem lagður verður vestan að yfir Héraðsvötnin og tengist núverandi Hringvegi við Sólheima (Akrahreppur) Fljótagöng, jarðgöng milli Fljóta og Siglufjarðar (Sveitarfélagið Skagafjörður, óstaðfest, og Fjallabyggð)
Norðurland eystra	Ný Múlagöng, jarðgöng á milli Ólafsfjarðar og Dalvíkur (Fjallabyggð) Vaðlaheiðargöng (Svalbarðsstrandarhreppur og Þingeyjarsveit)

Austurland	Þjóðvegur yfir Brekknaheiði fluttur til suðurs í átt að Fossá, (auglýst tillaga að aðalskipulagi Langanesbyggðar) Jarðgöng frá Seyðisfirði yfir á Fljótsdalshérað undir Fjarðarheiði (Seyðisfjarðarkaupstaður og Fljótsdalshérað) Ný lega brúar yfir Lagafljót við Fellabæ/Egilsstaði (Fljótsdalshérað) Norðfjarðargöng (Fjarðabyggð) Hellisheiðargöng milli Vopnafjarðar og Fljótsdalshéraðs (Vopnafjarðarhreppur og Fljótsdalshérað) Axarvegur (939) og Hringvegur í Skriðdal og um Berufjarðarbotn (Djúpavogshreppur og Fljótsdalshérað)
Suðurland	Breikkun Hringvegar (Suðurlandsvegur – sveitarfélögin á Suðurlandi) Breytt lega Hringvegar (Suðurlandsvegur) norður fyrir Selfoss, ný brú yfir Ölfusá (Sveitarfélagið Árborg) Skipulagi frestað á svæði þar sem Mýrdalshreppur auglýsti breytta legu Hringvegar (Suðurlandsvegur) meðfram Dyrhólaósi og í jarðgöngum í gegnum Reynisfjall (Mýrdalshreppur) Nýr Hringvegur yfir Hornafjarðarfljót (Sveitarfélagið Hornafjörður)

Aðalskipulag tveggja sveitarfélaga eru óstaðfest þar sem sveitarfélögin hafa samþykkt óbreytta legu Hringvegar í andstöðu við tillögur Vegagerðarinnar um styttingu Hringvegar. Í öllum tilvikum er tekist á um 28. gr. vegalaga nr. 80/2007 um samráð Vegagerðarinnar og skipulagsyfirvalda og vægi umferðaröryggis. Um er að ræða annars vegar *Aðalskipulag Húnavatnshrepps 2010-2030*, samþykkt í sveitarstjórn 6. október 2010 og hins vegar *Aðalskipulag Blönduósbæjar 2010-2030* samþykkt í sveitarstjórn 16. september 2010. Sveitarfélögin féllust ekki á tillögu Vegagerðarinnar um breytta legu Hringvegar frá Brekkukoti í Húnavatnshreppi að Skriðulandi í Blönduósbæ.

Þróun vistvænna samganga og fjölbreyttra ferðamáta

Markmið um vistvænar samgöngur og fjölbreytta ferðamáta eru sett fram í aðalskipulagsáætlunum á höfuðborgarsvæðinu sem eru bundin af stefnu Svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins um að þetta byggð, tengja betur saman búsetu og atvinnu og efla almenningssamgöngur. Í aðalskipulagi þessara sveitarfélaga er kveðið á um að almenningsvagnar fái aukinn forgang í umferðinni og að deiliskipulag hverfa miði að því að leið almenningsvagna verði sem greiðust. Þá er stefnt að uppbyggingu stígakerfis, þéttari og skjólbetri byggð. Í *Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024* kemur fram að kannaðir verði möguleikar á sporbundnum

almennings­samgöngum. Í aðalskipulagi á Suðurnesjum er gert ráð fyrir sporbraut meðfram Reykjanesbraut frá Sveitarfélaginu Vogum að Keflavíkurlflugvelli.

Utan höfuðborgarsvæðisins er umfjöllum um fjölbreyttari ferðamáta yfirleitt meiri í fjölmennari sveitarfélögum og í þéttbýli en víðast hvar er lögð áhersla á að tryggja öryggi gangandi og hjólandi vegfarenda og aðgengi allra íbúa, þ.m.t. barna, aldraðra og fatlaðra.

Almennings­samgöngum hefur verið gefið aukið vægi í nýlegum aðalskipulagsáætlunum svo sem fyrir Norðurþing, Árborg og Fljótsdalshérað. Í *Aðalskipulagi Árborgar 2010-2030* er stefnt að því að göngu- og hjólastígakerfi tengi saman alla þéttbýliskjarna í sveitarfélaginu. Þar hyggst sveitarfélagið³⁸ beita sér fyrir samstarfi nágrannasveitarfélaga um aðgerðir til að stuðla að umhverfisvænni umferð.

Í aðalskipulagi *Fljótsdalshéraðs 2008-2028* kemur fram að farþegaflug um Egilsstaðaflugvöll vegi einna þyngst í almennings­samgöngum sveitarfélagsins.³⁹ Þar er einnig stefnt að því að notkun almennings­samgangna verði vinsæll kostur og að vel sé búið um viðkomustaði vagna og aðstöðu fyrir farþega.

Markmið í *Aðalskipulagi Fjarðabyggðar 2007-27* miða að því að almennings­samgöngur verði raunhæfur valkostur þegar ferðast er á milli byggðakjarna og til nágrannabyggða.⁴⁰

Í *Aðalskipulagi Norðurþings 2010-2030* verða götur sem tengja saman miðbæ, íbúðarhverfi og útivistarsvæði í útjaðri byggðarinnar á Húsavík sérstaklega útfærðar sem „grænar götur“ og haldið við sem megin gönguleiðum.

Í *Aðalskipulagi Ísafjarðarbæjar 2008-2020* er megináhersla á að tryggja heilsárssamgöngur á milli þéttbýla og annarra svæða á Vestfjörðum en jafnframt er stefnt að því að allir íbúar og gestir í byggðakjörnum sveitarfélagsins geti nýtt almennings­samgöngur í stað einkabíls til að sækja þá þjónustu sem í boði er.⁴¹

Stefna *Aðalskipulags Akraness 2005-2017*, gerir ráð fyrir endurbættu göngu-, reið- og hjólastígakerfi í bæjarlandinu, m.a við endurskipulagningu eldri hverfa. Einnig er stefnt að bættum almennings­samgöngum innan bæjar í þeim tilgangi að sporna við ofnotkun einkabíla í samræmi við framkvæmdaáætlun í umhverfismálum. Einnig kemur fram að haft verði frumkvæði að endurskipulagningu almennings­samgangna milli Akraness og höfuðborgarsvæðisins, Grundartanga og Vesturlands.⁴²

Á Akureyri er lögð áhersla á stígagerð fyrir gangandi og hjólandi vegfarendur, blöndun landnotkunar og að búa í haginn fyrir aukið vægi almenningssamgangna í framtíðinni til að hægja á vexti bílaumferðar.⁴³

Hvað eru aðalskipulagsáætlanir að segja um búsetumynstur og samgöngur

Umfjöllun um samspil búsetumynsturs og samgangna í aðalskipulagi tekur nær einvörðungu til þéttbýlis þar sem lögð er áhersla á hagkvæma nýtingu lands og þjónustukerfa með því að takmarka útpenslu byggðar. Einnig er lögð áhersla á að viðhalda og vernda einkenni núverandi byggðar eða sérkenni bæjarmyndar.

Bættar samgöngur eru oftast nefndar sem lykilþáttur í að efla búsetu í dreifbýli og tengja saman byggðalög. Dæmi um markmið í *Aðalskipulagi Borgarbyggðar 2010-2022*:

„Stuðlað verði að eflingu sveitanna sem góðum búsetukosti m.a. með verndun ræktarlands, bættum samgöngum, fjarskiptum og bættri almennri þjónustu.“⁴⁴

Mikilvægi samganga endurspeglast líka í *Aðalskipulagi Vopnafjarðar 2006-2026*:

„Helsta breyting vegna þessara jarðganga á samfélag og lífsgæði verður sú að fyrir íbúa Vopnafjarðar og Skeggjastaðahrepps aukast tengsl við Mið-Austurland mikið, svo og samskipti milli svæðanna. Í auknum lífsgæðum felst m.a. að þjónusta og verslun á Egilsstöðum verður aðgengileg þeim allt árið. Auk þess verður gott aðgengi að góðum flugvelli og framhaldsskólum“.⁴⁵

Utan þéttbýlis er áhersla lögð á fallett búsetuumhverfi/búsetulandslag og byggðamynstur en almennt vantar umfjöllum um hvernig stefna um uppbygging íbúðarsvæða utan þéttbýlis, búgarðabyggða og svæða fyrir frístundabyggð taki mið af samgöngukerfi og nálægð við atvinnustarfsemi og þjónustu. Það sama á við um stök íbúðar- og frístundahús þó að í einhverjum tilvikum sé tekið fram að nýbyggingar skuli vera í tengslum og samhengi við þá byggð sem fyrir er og að forðast skuli að stofna til vegagerðar. Gera má ráð fyrir að íbúar og dvalargestir þurfi í flestum tilvikum að sækja vinnu og þjónustu til nærliggjandi þéttbýlis sem kallar á auknar kröfur um bættar samgöngur.

Niðurstaða - samgöngur

Í aðalskipulagsáætlunum kemur skýrt fram að aðgerðir sem stuðla að betri og öruggari samgöngum, einkum vegasamgöngur, gegni grundvallar hlutverki við stefnumörkun um þróun byggðar, tengingu atvinnusvæða og eflingu ferðapjónustu. Í flestum tilfellum eru sveitarfélögin og samgönguyfirvöld samstíga um megináherslur í samgöngumálum en þó hafa komið upp tilvik þar sem hagsmunir sveitarfélagsins og samgönguyfirvalda hafa ekki farið saman eins og fram hefur komið. Illa hefur gengið í þeim tilvikum að ná samkomulagi um málamiðlun. Hver svo sem skýringin á því er verður á einhvern hátt að breyta vinnubrögðum og auka áherslu á samráð á fyrstu stigum aðalskipulagsvinnunnar.

Óhætt er að fullyrða að aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaganna endurspegli áhuga og vilja til að auka vægi vistvænni ferðamáta. Á hinn bóginn skortir víða frekari úrvinnslu svo sem forgangsröðun markmiða og gerð framkvæmdaáætlana til að fylgja eftir markmiðum um vistvænar samgöngur.

3.3 Aðalskipulagsáætlanir sem stjórnþæki sveitarfélaganna

3.3.1 Greiningaaðferðir og takmarkanir

Aðalskipulagsáætlanir geta verið sterk stjórnþæki. Í stefnumörkun íslenskra stjórnvalda um sjálfbæra þróun, Velferð til framtíðar, sem fyrst var gefin út 2002 segir að skipulag sé „*eitt áhrifaríkasta stjórnþækið til þess að samræma ólíkar kröfur um auðlindanýtingu, atvinnuþróun og umhverfisvernd.*“

Lýsingu á aðalskipulagsáætlunum sem stjórnþæki sveitarfélaga er að finna í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar um gerð aðalskipulags frá 2003. Þar segir m.a:

“Í skipulagsáætlunum eru skilgreindir nokkurs konar vegvísar sem hjálpa til við að samræma aðgerðir og ákvarðanir sveitarfélagsins í þá átt sem þykir ákjósanleg. Þannig gegnir aðalskipulag hlutverki sóknaráætlunar þar sem mörkuð er stefna um framtíðina og skilgreint hvernig hægt er að ná henni. Slík nálgun krefst þess að unnið sé að framfylgd aðalskipulagsins eftir að það hefur tekið gildi....Stefna sett fram í skipulagsgreinargerð er stjórnþæki..... Þar er t.d. hægt að setja fram reglur sem skulu gilda og sjónarmið sem ganga skal út frá við ákvarðanir í einstökum skipulags- og byggingarmálum sem upp kunna að koma... Auðsæ tengsl og innbyrðis samræmi eiga einnig að vera á milli meginmarkmiða, stefnumiða í einstökum málaflokkum og leiða að þeim... Markmið eiga að vera skýr og ótvíræð þannig að ekki fari milli mála hvað átt er við. Þannig nýtast þau best sem stjórnþæki.“

Í leiðbeiningunum, undir fyrirsögninni Framtíðarsýn, leiðarljós, segir enn fremur: „*Ræða þarf sterkar og veikar hliðar sveitarfélagsins, möguleika og takmarkanir sem bæði innra og ytra umhverfi skapa*“. Slíkt má gera með því að huga að og styrkja eða hverfa frá sérstöðu sveitarfélags.

Ofangreindar leiðir að stefnumiðum skilgreina hvernig framfylgja skuli aðalskipulaginu eftir að það hefur verið staðfest. Auk deiliskipulags, byggingar- og framkvæmdaleyfa er hægt að nýta fjárhagsáætlanir sveitarfélaga, sem skilgreindar eru í sveitarstjórnarlögum, til að framfylgja stefnu aðalskipulags, framkvæmdum og verkefnum sem þar hafa verið skilgreind. Einnig er í leiðbeiningunum getið fleiri stjórnþækja, svo sem Staðardagskrár 21, þ.e. umhverfisstefnu sveitarfélagsins og framkvæmdáætlun hennar.

Í Velferð til framtíðar⁴⁶ sem gjarnan er viðmið í umhverfismati áætlana, segir: „Sjálfbær þróun hefur verið skilgreind sem þróun sem mætir þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum komandi kynslóða til þess að mæta þörfum sínum“ og að markmiðið sé að „leitast við að hámarka efnahagslega og félagslega velferð án þess að skaða umhverfið“. Sjálfbær þróun sem leiðarljós hefur verið markmið í lögum um skipulag frá 1997 og segir meðal annars í nýjum skipulagslögum nr. 123/2010 að tilgangur þeirra sé „að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi“. Bent skal á að í nýrri útgáfu, *Velferð til framtíðar 2010-2013*,⁴⁷ hefur verið bætt við fleiri viðmiðum um sjálfbæra þróun og þau útfærð ítarlega.

Farið var yfir greinargerðir gildandi aðalskipulagsáætlana á Íslandi og fjögurra samþykktra en óstaðfestra aðalskipulagsáætlana. Leituð voru uppi tilgreind tengsl áætlunarinnar og fjárhagsáætlunar sveitarfélagsins, greint hvort skilgreind væri sérstaða sveitarfélagsins og hvort stefnt væri að sérstöðu, hvort sjálfbær þróun væri tilgreind og hvaða markmið væru sett í þá veru. Ekki var greint hvort tengsl á milli fjárhagsáætlana og aðalskipulags væru í raun útfærð, hvort stefnu að sérstöðu væri fylgt eftir í framkvæmd eða hvort framkvæmdir sem byggja á aðalskipulagi stuðluðu í raun að sjálfbærri þróun. Þörf er þó á slíkri greiningu og viðbúið að frekari greiningar þar á verði gerðar á næstu árum. Leitað var að ofangreindum atriðum með aðstoð tölvu í tölvutækum greinargerðum en skimað yfir þær greinargerðir sem eingöngu voru aðgengilegar útprentaðar (14 st.). Umhverfisskýrslur viðkomandi áætlana voru ekki skoðaðar í þessari greiningu nema þær væru hluti greinargerðar aðalskipulagsáætlunar.

3.3.2 Tengsl aðalskipulags og fjárhagsáætlana sveitarfélaganna

Fjárhagsáætlanir og tengsl á milli þeirra og aðalskipulags eru tilgreindar í minni hluta greinargerða eða í 23 aðalskipulagsáætlana. Þær áætlanir ná yfir skipulagstímabil frá 1990-2030 og verður ekki séð að þessi áhersla sé meira áberandi eða eigi frekar við ákveðið tímabil skipulagsgerðar.

Misjafnt er hvernig fjallað er um tengsl aðalskipulagsáætlunarinnar og fjárhagsáætlana í ofangreindum áætlunum. Í allmörgum greinargerðum segir eingöngu að slík skipulagsáætlun nýtist við ákvarðanatöku og gerð framkvæmda- og fjárhagsáætlana en ekki hvort eða hvernig þessu verði hagað í viðkomandi sveitarfélagi. Í nokkrum nýlegum greinargerðum segir að megintilgangur aðalskipulagsins sé m.a. að vera hjálpargagn sveitarfélagsins við gerð fjárhagsáætlana. Í sumum er tiltekið að aðalskipulag myndi ramma um deiliskipulagsáætlanir og framkvæmda- og fjárhagsáætlanir sveitarfélagsins. *Aðalskipulag Álftanes 2005-2024* er dæmi um slíkt.

Í einstaka aðalskipulagsáætlunum er gengið lengra og tilgreind nákvæmari tengsl. Í *Aðalskipulagi Kjósarhrepps 2005-2017* segir: „Eitt skilgreindra meginmarkmiða aðalskipulagsins er að skipulagsáætlun sé raunhæf og að sem flest atriði hennar standist út skipulagstímabil; til þess að svo megi verða þarf augljóslega að taka mið af fjárhagslegum forsendum jafnt sem öðrum þáttum.“

Í *Aðalskipulagi Akureyrar 2005-2018* er greint frá samræmingu skipulags- fjárhags- og framkvæmdáætlana: „Stefna ber að því að uppbygging og rekstur þjónustu af ýmsu tagi sé í takt við þarfir hverju sinni og fylgi vexti byggðarinnar. Til að tryggja þetta sem best þurfa skipulagsáætlanir og fjárhags- og framkvæmdáætlanir í gatnagerð, skólamálum og umhverfismálum að vera í samræmi innbyrðis.“ *Aðalskipulag Norðurbings 2010-2030* og *Akureyrar 2005-2018* tilgreina deiliskipulag, leyfi, umhverfismat áætlana og framkvæmda, fjárhags-, framkvæmda- og verkefnaáætlanir sem tól sem nýtt verða til að framfylgja stefnu aðalskipulagsins.

Einna skýrast er greint frá útfærslu tengsla aðalskipulags og fjárhagsáætlana í *Aðalskipulagi Kópavogs 2000-2012* en þar segir: „Í upphafi nýs kjörtímabils skal sveitarstjórn gera þriggja ára áætlun um rekstur, framkvæmdir og fjármál sveitarfélagsins. Skipulags- og framkvæmdáætlanir byggja á þeim...Skipulagið verður að byggja á fjárhagslegum forsendum. Markmiðið er að byggð á svæðinu standi undir kostnaði við kaup á landi og uppbyggingu hverfa“. Í *Aðalskipulagi Varmahlíðar 1995-2015* segir: „Sú framkvæmdaröð sem ákveðin er í aðalskipulagi nýtist sveitarstjórn við gerð árlegra fjárhagsáætlana“.

Áfangaskiptingu er þó ekki að finna í greinargerð þess aðalskipulags.

Áberandi er ákveðin fylgni á milli þess hvaða skipulagsráðgjafi vann að aðalskipulaginu og þess hvort tengsl á milli aðalskipulags og fjárhagsáætlana eru tilgreind. Orðalag er oft jafnvel hið sama í mörgum áætlunum.

Áfangaskiptingar

Á seinni stigum greiningarinnar var skráð hvort áfangaskipting væri tilgreind ef ekki voru tengsl aðalskipulagsáætlana við fjárhagsáætlanir. Einstaka sveitarfélag, svo sem Flóahreppur (*Aðalskipulag Flóahrepps 2006-2018* í fyrrum Villingaholtshreppi) eru með ákvæði um að nýir áfangar íbúða- eða frístundabyggðar innan hvernjar jarðar verði ekki teknir til skipulagsmeðferðar fyrr en minnst 2/3 hlutar fyrri áfanga hafa verið byggðir. *Aðalskipulag Árborgar 2005-2025* mælir fyrir um að byggt verði eftir fyrirbyggjandi áfangaröð íbúðarsvæða og búgarðabyggðar, í Grundarfirði (2003-2015) að áfangaskipting verði viðhöfð í þéttbýli til að nýta sem best fjárfestingar sveitarfélagsins og í Langanesbyggð (2003-2023) verði uppfyllingar vegna

hafnargerðar áfangaskiptar. Í *Aðalskipulagi Mosfellsbæjar 2002-2024* segir: „Stefnt verði að því að byggðin þróist þannig að gætt verði eins og kostur er hagkvæmni í rekstri bæjarfélagsins og skulu nýbyggingarhverfi og áfangaskipting þeirra taka mið af... Áfangaröð verður ákvörðuð í framkvæmdaáætlunum bæjarins.... Forgangsröðin er ekki bindandi og breyting á henni telst ekki breyting á aðalskipulagi. Byggingarsvæðum er að öðru leyti ekki raðað í áfangaröð í aðalskipulagi.“

Í *Aðalskipulagi Hrunamannahrepps 2003-2015* segir að „Með því að nýta fyrst byggingarsvæði í og við núverandi byggð sparast miklir fjármunir vegna stofnkostnaðar í gatnakerfi og veitukerfum auk þess sem fleiri íbúar verða nálægt skóla og stærstum hluta verslunar og þjónustu“ og í *Aðalskipulagi Skeggjastaðahrepps 2004-2024* segir að hámarks nýting á fjárfestingum sveitarfélagsins s.s. lögnum megi ná með þéttingu byggðar. Af þessu má ráða að þó tengsl við fjárhagsáætlun séu ekki tilgreind sérstaklega í aðalskipulagi kann stefna sem tengist kostnaði fyrir sveitarfélagið að vera sett fram með áfangaskiptingu.

3.3.3 Aðalskipulag sem verkfæri til skilgreiningar á sérstöðu svæðis

Sérstaða sveitarfélags kann að fela í sér þætti sem þess virði er að halda í, styrkja enn frekar eða hverfa frá, íbúum sveitarfélagsins til félagslegrar, umhverfislegrar og efnahagslegrar hagsbótar. Skipulag er leið til að ná því markmiði.

Sérstaða eða sérkenni sveitarfélags var tilgreint í rúmum helmingi aðalskipulagsáætlana eða í 47 af 84 áætlunum. Tilgreind sérstaða getur átt við mörg sveitarfélög og er gjarnan skilgreint út frá landslagi, menningarlandslagi, sögu, þjónustu og starfsemi, friðuðum og friðlýstum svæðum, landbúnaði, sjávarútvegi og tengslum byggðar þar við, landkostum og staðsetningu og nálægð við sjó. Dæmi er um sérstætt dýralíf, annað um fámennit sveitarfélag innan um margmenn, samgöngulega einangrun og jarðhita.

Dæmi um skýrt fram setta sérstöðu og markmið má finna í *Aðalskipulagi Álftaness 2005-2024* en þar er stefnt að því að vera „sveit í borg“:

„Víðfeðm náttúruleg opin svæði, tjarnir og fjörur eru, sem einkenni byggðar á Álftanesi, talin vera styrkleiki sveitarfélagsins og gefa því sérstöðu við hliðina á þéttri og fjölmennri byggð á höfuðborgarsvæðinu... Núverandi sérstöðu Álftaness sem yfirbragð sveitar í borg, verður haldið við, m.a. með stórum opnum grænum svæðum og fjölbreyttum útivistarmöguleikum... stór svæði afmörkuð sem hverfisverndarsvæði í aðalskipulagi 2005–2024... Áhersla var lögð á að miðsvæðinu væri ekki ætlað að standast samkeppni við þjónustukjarna

nágrannasveitarfélaganna...Uppbygging svæðisins miðast frekar við sérstöðu Álftaness og leitast er við að atvinnulíf þar falli vel að ímynd sveitarfélagsins sem friðsælt umhverfi í nánd við höfuðborgina."

Skilgreiningar á sérstöðu eru oft sameiginlegar mörgum sveitarfélögum og eru í slíkum tilfellum ólíklegar til að marka sveitarfélaginu sérstöðu á landsvísu. Engu að síður er hægt að nýta þau sérkenni eða einkenni til að stefna að sérstöðu sem styrkir sveitarfélagið á einhvern hátt: „*Sérstaða þéttbýlisins sem sjávarþorps verði nýtt við atvinnuuppbyggingu, s.s. rannsóknir tengdar hafi, aðstaða til listsköpunar með tengingu við sjóinn og ferðaþjónusta sem byggir á upplifun af hafinu.*"⁴⁸

Í *Aðalskipulagi Tálknafjarðarhrepps 2006-2018* er sérstaða sögð falin m.a. í náttúruperlum, menningu og sögu, tengingu við sjávarútveg og framleiðslu sjávarafurða, sem átt getur við fleiri sveitarfélög. Sveitarfélagið stefnir að hagnýtingu sérstöðunnar með markmiðum um að „*styrkja stoðir og auka vægi ferðaþjónustu á svæðinu sem byggir á sérstöðu svæðisins og fjölga gístmöguleikum ... Þróun atvinnulífsins taki mið af sérstöðu byggðalagsins sem tengist sjávarútvegi og framleiðslu sjávarafurða*" og til þess að ná þessu eru sett markmið um iðnaðarsvæði og leið að þeim markmiðum er í formi góðs framboðs á rúmum iðnaðarlóðum.

Einnig eru dæmi um sveitarfélög þar sem ekki er tilgreind sérstök sérstaða, en sett fram stefna og markmið um að ná sérstöðu. Dæmi um þetta er Garðabær en þar segir um framtíðarsýn: „*Bærinn búi yfir sérstöðu til þess að laða að sér nýja íbúa. Þar finni íbúar lífsgæði sem felast í ört vaxandi samfélagi, vaxandi byggð og góðum tengslum við náttúruna sem er einstök í Garðabæ.*"⁴⁹

Í markmiði til að ná þessari framtíðarsýn er vísað til hugtaksins *lífsgæði* „*sem felast í örvandi samfélagi, fjölbreyttri byggð og góðum tengslum við náttúruna*". Þar segir að umhverfi og þjónusta verði þannig að íbúar vilji helst ávalt búa í sveitarfélaginu, eigi þess kost, og að bærinn „*búi jafnframt yfir nægri sérstöðu til að laða að sér nýja íbúa*". Lögð er áhersla á að nýta nálægð sveitarfélagsins við „*þungamiðju höfuðborgarsvæðisins*".

„Sveitarfélagið skapi sér sérstöðu bæði í skipulagi og þjónustu. Fjölgun íbúa verði mætt með fyrirhyggju og skipulagi sem nýtir vel landrými í öruggri byggð. Hugtökin fjölbreytni og valfrelsi eru nátengd auknum lífsgæðum því að mikilvægt er að hver einstaklingur eða fjölskylda geti fundið sér umhverfi og þjónustu sem þeim hentar best.“⁵⁰

Sveitarfélög nota oft markmið um vernd og friðun til að viðhalda sérstöðu sem fellst í náttúru, menningarsögu og landslagi svo eitthvað sé nefnt. Markmið er um friðun í *Aðalskipulagi*

Biskupstungnahrepps 2000-2012 en jafnframt er stefnt að því að fólki verði kleyft að njóta „þessara verðmæta“.

Auðveldara kann að vera að greina og styrkja sérstöðu afmarkaðs svæðis, s.s. miðbæjar Hafnarfjarðar, þar sem styrkt skal og ræktuð sérstaða miðbæjarins, annars af tveimur gömlum miðbæjum höfuðborgarsvæðisins, með verslun, þjónustu og menningarstarfsemi og nýta nán tengsl hafnar og miðbæjar með markvissri samvinnu á milli bæjaryfirvalda og hagsmunaaðila. Ný íbúðarbyggð varðveiti sérkenni Hafnarfjarðar, hraunið, og aðlagist einkennandi byggingarstil bæjarins.⁵¹

Á stundum er erfitt að greina hversu nýtanleg fyrirmæli eru sett fram í aðalskipulagi til að styrkja eða hagnýta sérstöðu. Ísafjarðarbær er sveitarfélag með nokkur þéttbýli, „kjarna“ og í aðalskipulagi þess (2008-2020) er stefnt að 0,6% fólksfjölgun með því að nýta sérstöðu svæðisins. Eftirfarandi markmið er sett fram til að vinna að því:

„Íbúðarsvæðin njóti góðs af því umhverfi og gæðum sem eru til staðar og raski ekki sérstöðunni, þ.e. menningarsögulegum arfi og náttúru... Allir kjarnar Ísafjarðarbæjar eiga sér sterka sögu og sérstöðu sem ætti að nýta. Sérstaða hvers kjarna er talsverð og bæirnir einkennast af frumkvæði og einkaframtaki sem hafa haft áhrif á söguna en á mismunandi hátt.“

3.3.4 Aðalskipulagsgerð og sjálfbær þróun

Hugtakið sjálfbær þróun er tilgreint í 63 skipulagsáætlunum af 84. Í 40 þeirra er það gert án þess að tilgreina hvernig stefnt er að sjálfbærri þróun með útfærslu í skipulagi eða að sú leið er óskýr.

Í greinargerð aðalskipulagsáætlana er samræmi áætlanna við sjálfbæra þróun helst tilgreint í samantekt á umhverfismati viðkomandi áætlunar sem hluti greinargerðar aðalskipulags. Sjaldnast kemur þar fram hvaða viðmið sjálfbærrar þróunar voru notuð.

Þegar gerð er grein fyrir hvernig stuðlað skuli að sjálfbærri þróun þá er það fyrst og fremst með vinnslu umhverfisstefnu sveitarfélagsins, svo sem Staðardagskrár 21 og framfylgd hennar með útfærslu framkvæmda, áherslum í ferðaþjónustu og atvinnulífi, í deiliskipulagi en síst með útfærslu í aðalskipulagi.

Ef gerð er grein fyrir samræmi útfærslu aðalskipulagsins við sjálfbæra þróun þá er það oftast í formi hverfisverndar og annarrar verndar svo sem skógar eða landslags samanber eftirfarandi dæmi:

„Það mat sem lagt er til viðmiðunar er að varðveita einn stærsta samfellda birkiskóg á Suðurlandi og um leið að viðhalda fjölbreytileika lífríkisins eins og kveðið er á um í umhverfisstefnu ríkisstjórnar Íslands um sjálfbæra þróun“ og markmið þar að lútandi „Að hin náttúrulega ásynd birkikjarsins í fjallshlíðum Laugardals verði vernduð.“⁵²

„Tilgangur setningar hverfisverndarákvæða er m.a. að stuðla að jafnvægi milli nýtingar og verndunar, í anda sjálfbærrar þróunar.“⁵³

Útfærsla aðalskipulagsáætlana til stuðnings sjálfbærri þróun með öðrum leiðum en vernd er sjaldan mjög ítarleg. Vert er þó að benda á að í *Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024* er ítarlega gerð grein fyrir þessu. Í því segir um Reykjavík sem vistvæna borg: „*Skipulag byggðar og umhverfis stuðli að sjálfbærri þróun þar sem bætt lífsgæði borgarbúa og fjölbreytt mannlíf verði í fyrirrúmi í sátt við land og lífríki.*“

Í samþykktu *Aðalskipulagi Skorradalshrepps 2008-2020* segir m.a. um „*sjálfbæra nýtingu auðlinda*“ .

„Ræktun skóga á tímabilinu mun hafa fjölþætt markmið, þar á meðal að endurheimta fjölbreytt vistkerfi landsins, vernda jarðveg, binda kolefni, auka tækifæri almennings til útivistar, byggja upp skógarauðlind og efla þar með sjálfbæra byggðaþróun og atvinnu í dreifbýli“.

Áhugaverðast er þó markmið Skorradalshrepps um að viðhalda „*dýrleika*“ jarða til komandi kynslóða með því að mælast til að ...

„Lóðir á íbúða- og frístundabyggðarsvæðum séu fremur leigðar en seldar undan jörðum. Með því að skilgreina lóðir til leigu og sem hlunnindi viðkomandi jarðar er ekki verið að „hugsa um stundarhaginn“ því jörðin heldur möguleikum sínum til framtíðar.“

Í *Aðalskipulagi Sveitarfélagsins Voga 2008-2028* er tilgreint hvað í aðalskipulaginu vinni helst gegn sjálfbærri þróun, þ.e. verði stóriðju komið fyrir á tilteknu iðnaðarsvæði vegna mögulegra mengunaráhrifa sem getur fylgt slíkri starfsemi.

3.4 Útfærsla Svæðisskipulags Miðhálandis Íslands 2015 í aðalskipulagi sveitarfélaga

3.4.1 Forsaga svæðisskipulagsins

Með lögum nr. 73/1993 var gerð breyting á skipulagslögum nr. 19/1964 þess efnis að umhverfisráðherra gæti ákveðið að skipa samvinnunefnd til að gera tillögu að skipulagi á miðhálandi Íslands. Tekið var fram að um málsmeðferð færi skv. 16. gr. laganna en málsmeðferð var að öðru leyti frestað þar til ný skipulags- og byggingarlög hefðu verið samþykkt (voru samþykkt 15. maí 1997). Skipulagssvæðið skyldi í aðalatriðum markast af línu sem dregin yrði milli heimalanda og afrétta. Héraðsnefndir sem hlut áttu að máli skipuðu hver um sig einn fulltrúa í samvinnunefnd en ráðherra skipaði einn fulltrúa sem var formaður nefndarinnar, alls 13 nefndarmenn. Nefndin hóf störf í ársbyrjun 1994.

Skipulagstillagan var auglýst í 6 mánuði árið 1997 að fenginni heimild skipulagsstjórnar ríkisins og bárust athugasemdir frá 95 aðilum. Samvinnunefnd fór yfir athugasemdir og sendi tillögu sína að svæðisskipulagi ásamt afgreiðslu athugasemda til umsagnar sveitarfélaga sem náðu inn á hálandið og gerðu þau ekki athugasemdir. Nefndin samþykkti endanlega tillögu haustið 1998 og afgreiddi málið til Skipulagsstofnunar með ósk um staðfestingu umhverfisráðherra. Skipulagið var staðfest 10. maí 1999.

Lög um breytingu á skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, sbr. lög nr. 58/1999 heimiluðu umhverfisráðherra að skipa samvinnunefnd miðhálandis til fjögurra ára í senn í kjölfar reglulegra sveitarstjórnarkosninga. Hlutverk nefndarinnar var að annast gerð svæðisskipulags miðhálandis og gæta innbyrðis samræmis með aðalskipulagstillögum innan svæðisins. Gerðar voru 10 breytingar á svæðisskipulaginu á vegum nefndarinnar. Samvinnunefnd var lögð niður við gildistöku nýrra skipulagslaga 1. janúar 2011 og er það nú hlutverk Skipulagsstofnunar að gæta þess að aðalskipulag sveitarfélaga sé í samræmi við svæðisskipulagið. Stofnuninni er heimilt að breyta svæðisskipulaginu til samræmis við tillögu að breytingu á aðalskipulagi þegar breytingin felur ekki í sér nýja stefnumörkun um landnotkun.

Samkvæmt gildandi skipulagslögum nr. 123/2010 skal umhverfisráðherra fella niður *Svæðisskipulag Miðhálandis Íslands 2015*, þegar tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu hefur verið samþykkt á Alþingi. Jafnframt segir að í landsskipulagsstefnu skuli ávallt vera uppfærð stefna um skipulagsmál á miðhálandi Íslands.

3.4.2 Stefnumörkun í svæðisskipulaginu

Í svæðisskipulaginu er landnotkun skilgreind með nokkuð öðrum hætti en almennt er gert í aðalskipulagi sbr. 4. kafla skipulagsreglugerðar nr. 400/1998. Mörkuð er stefna um landnotkun, samgöngur, veitur og takmarkanir á landnotkun, bæði á skipulagsupprætti í mkv. 1:350.000 og í skipulagsgreinargerð. Stefnumörkunin varðar eftirfarandi flokka:

- *Verndarsvæði:* Náttúruverndarsvæði og almenn verndarsvæði. ekið er fram að í aðalskipulagi skuli taka mið af almennum sjónarmiðum um að standa vörð um að vatnsauðlindinni verði ekki spillt og að tryggja sem best möguleika á nýtingu vatns í framtíðinni. Öll friðlýst svæði og flest svæði á náttúruminjaskrá eru skilgreind sem náttúruverndarsvæði.
- *Önnur svæði.* Þau svæði sem hafa minnst verndargildi og eru því best fallin til framkvæmda.
- *Orkuvinnslusvæði:* Núverandi orkuvinnslusvæði, fyrirhuguð orkuvinnslusvæði, núverandi háspennulínur og fyrirhugaðar háspennulínur (132 kV eða stærri). Á þeim svæðum þar sem samvinnunefnd gerði fyrirvara um tilhögun virkjunar vegna verndarhagsmuna eru hugsanleg lónastæði auðkennd með blandaðri landnotkun.
- *Þjónustustaði ferðamanna:* Jaðarmiðstöðvar, hálendismiðstöðvar, skála og fjallasel. Tekið er fram að jaðarmiðstöðvar séu þjónustumiðstöðvar við meginleiðir, í góðu vegasambandi og gefi möguleika á alhliða ferðþjónustu allt árið. Um hálendismiðstöðvar segir að þær séu þjónustumiðstöðvar við aðalfjallvegi, tengdar alhliða ferðamennsku þar sem rekstur sé minnst 2 mánuði á ári. Skálar eru í góðu vegasambandi en fjallasel í takmörkuðu eða engu vegasambandi.
- *Samgöngur:* Stofn- og tengivegir, aðalfjallvegir, fjallvegir, einkavegir og aðrar ökuleiðir, fyrirhugaðir vegir, flugvellir, helstu reiðleiðir og megingönguleiðir. Tekið er fram að það sem sýnt er af einkavegum og öðrum ökuleiðum sé ekki tæmandi.

Við gerð aðalskipulaga sveitarfélaga sem ná inn á miðhálandið þurfti að útfæra nánar þá stefnu um landnotkun sem sett er fram í svæðisskipulaginu, enda mælikvarði annar og nákvæmni aðalskipulags mun meiri. Samvinnunefnd um svæðisskipulag miðhálandisins samþykkti „Leiðbeiningar um skilgreiningu landnotkunar í aðalskipulagi á miðhálandinu“ árið 2001 og gerði síðar eina breytingu varðandi skilgreiningu skálasvæða og fjallaselja.

3.4.3 Hvernig hefur svæðisskipulagið verið útfært í aðalskipulagi sveitarfélaganna?

Hér er gerð grein fyrir megin atriðum í útfærslu landnotkunarflokka svæðisskipulagsins í aðalskipulagsáætlunum 19 af 21 sveitarfélagi sem nú ná inn á miðhálandið. Húnavatnshreppur og Sveitarfélagið Skagafjörður er ekki tekin með í þessum samanburði þar sem aðalskipulagsáætlanir þeirra voru óstaðfestar í lok maí 2012. Einnig er í töflu 5 í Viðauka 3 að finna yfirlit yfir hálandismiðstöðvar, skálasvæði og fjallasel á miðhálandinu í júlí 2012 samkvæmt Svæðisskipulagi miðhálandis Íslands og aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga.

Náttúrverndarsvæði og almenn verndarsvæði

Samkvæmt svæðisskipulaginu skal landnotkun í aðalskipulagi taka mið af almennum sjónarmiðum svæðisskipulagsins um „verndarheildir“ og „lágt byggingarstig“. Innan náttúruverndarsvæða (um 19700 km²) eru auk þess friðlýst svæði og svæði á náttúruminjaskrá. Á almennum verndarsvæðum (um 14700 km²) er meira svigrúm til framkvæmda samkvæmt svæðisskipulaginu. Í aðalskipulagi innan miðhálandisins má gera ráð fyrir óbyggðu svæði, landbúnaðarsvæði og opnu svæði til sérstakra nota, auk þess má í undantekningartilfellum gera ráð fyrir efnistökusvæðum og frístundabyggð sbr. stefnu um fjallasel og önnur mannvirki. Þar má einnig setja hverfisvernd og skilgreina hvað hún felur í sér.

Við samanburð svæðisskipulagsins og gildandi aðalskipulagsáætlana kom í ljós að þessi svæði eru í 17 tilvikum skilgreind sem óbyggð svæði og að hluta til landbúnaðarsvæði í fjórum þessara áætlana. Í tveimur aðalskipulagsáætlunum eru svæðin í heild skilgreind sem landbúnaðarsvæði með verulegri hverfisvernd. Í 12 af þeim 17 áætlunum sem skilgreina svæðin að mestu sem óbyggð er jafnframt sett hverfisvernd á að minnsta kosti hluta viðkomandi svæða.

Önnur svæði

Í svæðisskipulaginu er ekki skilgreint hvaða landnotkun eigi við á „öðrum svæðum“ en gert ráð fyrir að þau svæði komi öðrum fremur til álita fyrir mannvirkjagerð. Samkvæmt leiðbeiningunum má skilgreina svæðin sem óbyggð svæði, landbúnaðarsvæði, opin svæði til sérstakra nota, efnistökusvæði, svæði fyrir frístundabyggð (fjallaskála, gangnamannaskála og neyðarskýli). Svæðin eru í aðalskipulagi ýmist skilgreind sem óbyggð svæði eða landbúnaðarsvæði en almennt án hverfisverndar.

Núverandi og fyrirhuguð orkuvinnslusvæði og háspennulínur

Í svæðisskipulaginu eru sýndar þær vatnsaflsvirkjanir sem voru til staðar við gildistöku skipulagsins. Í leiðbeiningum segir að þær skuli sýndar sem iðnaðarsvæði og að útfæra þurfi

stefnumörkun um orkuvinnslusvæði, s.s. um staðsetningu og afmörkun svæða og fyrirmæli um landnotkun og áherslur í deiliskipulagi eða annarri útfærslu. Jafnframt eru í aðalskipulagi sýnd sem iðnaðarsvæði öll fyrirhuguð orkuvinnslusvæði vatnsaflsvirkjana sem samræmast stefnumörkun svæðisskipulagsins.

Í aðalskipulagsáætlunum eru virkjanir sjaldan sýndar sem iðnaðarsvæði á uppdrætti þó að uppistöðulón séu stundum sýnd í þeim lit og oft megi sjá marka fyrir stíflumannvirkjum. Í svæðisskipulaginu var ekki mörkuð stefna um jarðvarmavirkjanir en þegar hafa verið gerðar tvær breytingar vegna slíkra virkjana. Fyrirhuguðum virkjunum á miðhálandinu hefur verið frestað í aðalskipulagi í þremur sveitarfélögum.

Í svæðisskipulaginu eru sýndar núverandi háspennulínur með 132 og 220 kV spennu, sem gert er ráð fyrir að standi áfram og allar fyrirhugaðar 132 kV, 220 kV og 400 kV háspennulínur sem samræmast stefnumörkun svæðisskipulagsins.

Núverandi og fyrirhugaðar háspennulínur eru flestar sýndar í gildandi aðalskipulagi, en skipulagi er þó frestað í línustæði þriggja fyrirhugaðra háspennulína.

Þjónustustaðir ferðamanna

Svæðisskipulagið sýnir allar núverandi og fyrirhugaðar jaðar- og hálandismiðstöðvar og skálasvæði. Í aðalskipulagi þarf að útfæra nánar staðsetningu og afmörkun svæða og gefa nánari fyrirmæli um landnotkun og áherslur í deiliskipulagi eða annarri útfærslu. Samkvæmt leiðbeiningunum er gert ráð fyrir að svæðin séu skilgreind sem verslunar- og þjónustusvæði í aðalskipulagi. Samkvæmt leiðbeiningunum má sýna fjallasel sem svæði fyrir frístundabyggð, landbúnaðarsvæði, opin svæði til sérstakra nota eða verslunar- og þjónustusvæði. Við megingönguleiðir er unnt að heimila nýja gönguskála (fjallasel), enda samræmist þeir stefnu svæðisskipulagsins. Í leiðbeiningum kemur einnig fram að ný „önnur mannvirki“ vegna beitara eða veiðinytja, s.s. gangnamannahús og veiðihús og nauðsynlegir vegir eða slóðar vegna þeirra, geta samrýmt stefnu svæðisskipulagsins þar sem þeirra er talin þörf. Ný hesthús meðfram helstu reiðleiðum geta einnig samrýmt stefnu svæðisskipulagsins. Ákvarðanir um staðsetningu þessara mannvirkja í aðalskipulagi þurfa að taka mið af almennum sjónarmiðum sem gilda um svæði fyrir frístundabyggð, opin svæði til sérstakra nota eða landbúnaðarsvæði.

Í níu aðalskipulagsáætlunum eru jaðar- og hálandismiðstöðvar skilgreindar sem verslunar- og þjónustusvæði en stefna um umfang og eðli þjónustu er lítið eða ekki útfært nánar en í svæðisskipulaginu. Skálar eru jafnan sýndir sem verslunar- og þjónustusvæði en stefnan annars lítið útfærð og í einu sveitarfélagi er skálasvæði sýnt sem opið svæði til sérstakra nota. Fjallasel eru í 12 aðalskipulagsáætlunum skilgreind sem frístundabyggð, sem verslunar- og þjónustusvæði í

fjórum áætlunum og sem opin svæði til sérstakra nota í einu aðalskipulagi. Önnur mannvirki eru almennt sýnd í aðalskipulagi sveitarfélaga með hringtákn fyrir frístundabyggð.

Samgöngur (á landi)

Í svæðisskipulaginu er staðfest lega núverandi og fyrirhugaðra aðalfjallvega og fjallvega. Í aðalskipulagi sveitarfélaganna er nokkuð gott samræmi í flokkun vegakerfisins miðað við svæðisskipulagið og vegir oft skilgreindir sem aðalfjallvegir og fjallvegir. Á nokkrum stöðum hafa vegir þó verið færðir upp um flokk og í einu aðalskipulagi er gert ráð fyrir breyttri legu fjallvegar á kafla.

Í svæðisskipulaginu eru auðkenndar helstu reiðleiðir og megingönguleiðir milli byggðarlaga og þjónustustaða hestamanna/ferðamanna. Í leiðbeiningunum segir að í aðalskipulagi þurfi að ákveða allar megin reiðleiðir og gönguleiðir á miðhálandinu.

Í aðalskipulagi sveitarfélaganna er nokkuð gott samræmi við svæðisskipulagið varðandi göngu- og reiðleiðir en engar reið- og gönguleiðir eru þó sýndar í tveimur aðalskipulagsáætlunum. Þess eru dæmi að fleiri reið- og gönguleiðir séu sýndar í aðalskipulagi og að fornar þjóðleiðir séu sýndar yfir hálandið. Einnig hafa verið gerðar breytingar á svæðisskipulaginu vegna breytinga á reið- eða gönguleiðum í aðalskipulagi.

Önnur landnotkun

Aðrir landnotkunarflokkar úr svæðisskipulaginu sem útfærðir eru í aðalskipulagi sveitarfélaga.

- Friðlýst svæði og svæði á náttúruminjaskrá eru alltaf sýnd í aðalskipulagi sveitarfélaganna.
- Friðlýstar fornminjar sem fram koma í svæðisskipulaginu eru oftast merktar inn en merkar minjar aðeins stundum. Ekki er alltaf gerður greinarmunur á þessum tveimur flokkum úr svæðisskipulaginu og sjaldan eru sýndar fleiri minjar.
- Vatnsverndarsvæði (lindir) sem merktar eru í svæðisskipulagi eru stundum útfærðar nánar sem eiginleg vatnsverndarsvæði í aðalskipulagi. Í leiðbeiningunum segir hins vegar að í aðalskipulagi þurfi að gera grein fyrir hvornig þessi svæði flokkast m.t.t. vatnsverndar og hvaða takmarkanir eru á landnotkun og mannvirkjagerð á þeim.
- Núverandi landgræðslusvæði eru sýnd á óbyggðum svæðum en beitarfriðuð svæði eru ekki sýnd í neinu aðalskipulagi.
- Efnistökusvæði eru skilgreind innan hálandismarka í aðalskipulagi 7 sveitarfélaga þó að ekki sé mörkuð stefna um efnistökusvæði í svæðisskipulaginu.

- Opin svæði til sérstakra nota eru skilgreind innan hálendisins í aðalskipulagi tveggja sveitarfélaga.
- Flugvellir eru sýndir á hálendinu í aðalskipulagi nokkurra sveitarfélaga en ekki virðist fullt samræmi varðandi fjölda þeirra og staðsetningu í svæðisskipulaginu. Þar var þó tekið fram að svæðisskipulagið markaði stefnu um alla flugvelli á hálendinu.

Samkvæmt leiðbeiningunum geta eftirtaldir landnotkunarflokkar ekki samrýmst stefnumörkun svæðisskipulagsins eða eiga ekki við á hálendinu af örðum ástæðum.

- Íbúðarsvæði. Ekkert íbúðarsvæði er sýnt á hálendinu í aðalskipulagi.
- Svæði fyrir þjónustustofnanir. Tvö slík svæði eru sýnd í aðalskipulagsáætlunum (kirkjan í Möðrudal og neyðarskýli.)
- Athafnasvæði eru ekki sýnd á miðhálendinu.
- Sorpförgunarsvæði. Í samræmi við stefnu svæðisskipulagsins um að allt sorp skuli flutt til byggða er hvergi gert ráð fyrir sorpförgunarsvæði á miðhálendinu í gildandi aðalskipulagsáætlunum.

Í leiðbeiningunum er einnig bent á að huga þurfi að vötnum, ám og náttúruvá í útfærslu aðalskipulags á miðhálendinu. Þessi ábending virðist ekki vera útfærð nánar í aðalskipulagi einstakra sveitarfélaga.

3.4.4 Niðurstaða

Sveitarstjórnir virðast fara að mestu eftir leiðbeiningum varðandi útfærslu einstakra landnotkunarflokka svæðisskipulagsins í aðalskipulagi. Hins vegar er lítil tilraun gerð í aðalskipulagi til að skilgreina nánar afmörkun, umfang eða eðli þeirrar starfsemi sem heimil er á hálendinu og útfærslunni vísað til deiliskipulagsgerðar á einstökum stöðum. Nokkur ásókn hefur verið í að auka umfang þjónustustaða ferðamanna á hálendinu og fjölga þeim, bæta og fjölga vegum og göngu-/reiðleiðum og virkjunum s.s. leyfa jarðvarmavirkjanir. Auk þess hefur Vatnajökulspjóðgarður verið stofnaður að mestu innan miðhálandisins og sett hafa verið lög um verndun vatnasviðs Þingvallavatns.

4 Sértek viðfangsefni í skipulagsmálum

4.1 Náttúruvá og skipulagsgerð

4.1.1 Lagaumgjörð og hlutverk stofnana

Eitt af markmiðum skipulagslaga er að þróun byggðar og skipulag landnotkunar sé í samræmi við skipulagsáætlanir sem hafi heilbrigði og öryggi landsmanna að leiðarljósi. Í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 er kveðið á um að sveitarfélög skilgreini og afmarki svæði þar sem hættu er talin stafa af náttúruhamförum í aðalskipulagsáætlunum sínum. Svæði undir náttúruvá eru svæði þar sem talin er stafa hættu af mögulegum náttúruhamförum svo sem ofanflóðum, flóðum frá ám, vötnum og sjó, jarðskjálftum, eldvirkni eða veðurfari (ofviðri). Í aðalskipulagi eru settar fram reglur og viðmið um framkvæmdir og landnotkun á svæðum undir náttúruvá sem taka mið af hættumati og liggja til grundvallar við deiliskipulagsgerð.

Skilgreining svæða undir náttúruvá og stefnumörkun um þau þarf að byggja á kortlagningu, greiningu og vöktun náttúrvár. Skipulagsyfirvöld þurfa því að móta aðalskipulagstillögur í samráði við umsagnaraðila og fagstofnanir með sérþekkingu á náttúruvá. Við skipulagsgerð þarf einnig að fara að sérstökum kröfum laga og reglugerða sem varða náttúruvá, til dæmis laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 49/1997. Fyrirmæli, skilyrði og ábendingar sem fram koma í umsögnum samráðsaðila um skipulagstillögur þarf að setja fram í aðalskipulagsgreinargerð og skipulagsskilmálum deiliskipulags svo þau verði bindandi fyrir framkvæmd skipulagsáætlana.

Veðurstofa Íslands hefur það hlutverk samkvæmt lögum að vakta náttúruvá og gefa út viðvaranir og spár um yfirvofandi hættu af völdum veðurtengdra þátta, jarðskjálfta, eldgosa, hlaupa, vatns- og ofanflóða. Veðurstofan veitir stjórnvöldum ráðgjöf og þjónustu þar sem sérþekking hennar kemur að notum meðal annars við skipulags- og mannvirkjagerð og framkvæmir hættumat að beiðni stjórnvalda. Skipulagsyfirvöldum ber að taka fullt tillit til hættumats við alla skipulagsgerð, sbr. ákvæði skipulagsreglugerðar.

Siglingastofnun Íslands fer með sjóvarnir á landinu og starfrækir upplýsingakerfi um veður og sjólag á íslensku hafsvæði samkvæmt lögum um Siglingastofnun og lögum um sjóvarnir. Siglingastofnun ber ábyrgð á gerð áætlunar um sjóvarnir sem er tilgreind í siglingamálaáætlunarkafli samgönguáætlunar sbr. lög um samgönguáætlun.

Hér á eftir er nánari grein gerð fyrir stöðu mála varðandi ofanflóð, flóð frá ám sjó og vötnum, flóð undan jöklum og eldvirkni.

4.1.2 Ofanflóð

Í lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 49/1997 og reglugerð á grundvelli þeirra er mælt fyrir um skyldur sveitarfélaga til að láta meta hættu á ofanflóðum. Sveitarstjórnir í sveitarfélögum þar sem ofanflóð hafa fallið á byggð eða nærri henni eða hætta er talin af flóðum skulu láta vinna hættumat. Hættumatið skal fyrst og fremst ná til þéttbýlis og svæða þar sem þétt byggð er fyrirhuguð og á skipulögðum skíðasvæðum. Í skipulagsáætlunum ber að gera grein fyrir þekktum flóðasvæðum, hættumati og varnarmannvirkjum sem eru til staðar eða eru fyrirhuguð og sérstökum skilyrðum sem sett eru í hættumati um styrkingar og útfærslu mannvirkja. Ef varnarvirki eru ekki risin skal sýna bæði hættusvæði með og án varna. Þess skal gætt að staðsetja ekki byggingarreiti á svæðum þar sem vitað er að tjón hafi orðið af völdum ofanflóða eða þar sem líklegt má telja að ofanflóð geti fallið, nema fyrir liggja hættumat sem heimilar slíkt, sbr. ákvæði skipulagsreglugerðar.

Veðurstofa Íslands aflar gagna um snjóflóð og snjóflóðahættu og vinnur úr þeim. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur rannsakað skriðuföll um árabíl að hluta í samráði og samvinnu við Veðurstofu Íslands. Staðfest hættumat vegna ofanflóða er í gildi á 16 þéttbýlisstöðum á landinu. Þar sem fyrir liggja niðurstöður Veðurstofu Íslands um hættumat vegna ofanflóða skulu þær birtar sem fylgiskjal með skipulagsáætlun. Hættumatslínur skulu sýndar á uppdrætti.

Áður en sveitarstjórn gerir breytingu á aðal- eða deiliskipulagi eða veitir byggingarleyfi samkvæmt gildandi deiliskipulagi á svæði þar sem ofanflóð eru hugsanleg, án þess að staðfest hættumat liggja fyrir, skal sveitarstjórn leita álits Skipulagstofnunar um hvort óska beri eftir staðbundnu hættumati hjá Veðurstofu Íslands. Óskað hefur verið eftir hættumati á nokkrum stöðum í dreifbýli, aðallega vegna samgangna, skíðasvæða og frístundabyggðar.

4.1.3 Flóð frá sjó, ám og vötnum

Skipulagsreglugerð kveður á um að utan þéttbýlis skuli ekki staðsetja byggingarreiti nær ám, vötnum og sjó en 50m. Óheimilt er að byggja á þekktum flóðasvæðum við ár, vötn og sjó. Veðurstofa Íslands annast áhættugreiningu vegna flóða frá ám og vötnum en Siglingastofnun fer með sjóvarnir á landinu og eru stofnanirnar umsagnaraðilar um flóðahættu á skipulagssvæðum.

Sveitarfélögum ber að leita umsagna Siglingastofnunar um skipulagsáætlanir varðandi fyrirhugaða landnotkun og mannvirkjagerð nálægt sjó. Á lágsvæðum nálægt sjó skal hafa samráð við Siglingastofnun um ákvörðun lægstu gólfhæða bygginga. Siglingastofnun starfrækir upplýsingakerfi um veður og sjólag á íslensku hafsvæði og fer með sjóvarnir á landinu sbr. lög um Siglingastofnun nr. 6/1996 og lögum um sjóvarnir nr. 28/1997. Siglingastofnun Íslands ber ábyrgð á gerð áætlunar um sjóvarnir samkvæmt lögum um samgönguáætlun. Í áætluninni skal meta nauðsyn framkvæmda, með hliðsjón af hættu á sjávarflóðum og landbroti af völdum ágangs sjávar, og áætlaðan kostnað. Áætlun um sjóvarnir er unnin í samvinnu og samráði við hlutaðeigandi sveitarstjórn, landeigendur og aðra aðila sem að málinu koma.

Á Veðurstofu Íslands er unnið að verkefni um hættumat og áhættugreiningu vegna flóða í ám. Í kjölfar flóða í desember 2006 var Vatnamælingum falið af stjórnvöldum að kortleggja flóðamörk á helstu flóðasvæðunum. Talið var nauðsynlegt að byggja upp gagnabanka um slík flóð sem skilaði sér sem grunnur fyrir ákvarðanir og lagasmíð. Frá ársbyrjun 2007 hafa starfsmenn Vatnamælinga og Veðurstofu Íslands frá 2009, unnið að því að kortleggja flóðaför á vatnasviðum Ölfusár og Hvítár í Árnessýslu, Hvítár í Borgarfirði, Héraðsvatna í Skagafirði og Djúpadalsá í Eyjafirði. Kort af flóðaförum á Skeiðum hefur verið kynnt. Flóðakort og rannsóknir Veðurstofu Íslands eru traustustu forsendugögn um flóðahættu sem skipulagsyfirvöld eiga kost á að styðjast við.

Jafnframt var þess óskað að lagt yrði mat á flóðahæð eldri flóða, en allmörg flóð eru þekkt frá síðustu öld. Hjá Veðurstofu Íslands er unnið að úttekt eldri flóða í Ölfusá. Ætla má að flóð af svipaðri stærð og í desember 2006 verði allt að fimm sinnum á öld. Hjá Veðurstofunni hefur farið fram umfangsmikil líkangerð af öllu flóðasvæði Hvítár/Ölfusár sem styðst við vatnshæðarmælingar, nákvæmar landupplýsingar og öflugan hugbúnað sem gefur nákvæmari niðurstöður en áður og stórbætir hættumat vegna flóða, þar sem unnt verður að segja fyrir um útbreiðslu flóða, vatnsdýpi og straumhraða á stöðum þar sem ár flæða yfir bakka.

4.1.4 Flóð og hlaup undan jöklum og flóð vegna leysinga

Viðvörðunarkerfi hefur verið þróað hjá Veðurstofu Íslands til að geta fylgst með fyrirboðum og mælt hlaup og flóð sem ýmist eiga upptök sín í eldstöðvum og jarðhitakerfum undir jökli, eða stafa af leysingum, miklum rigningum og jakastíflum. Viðvörðunarkerfið er samsett af mælistöðvum staðsettum við ár sunnan og norðan Mýrdalsjökuls og Vatnajökuls. Gögn frá þeim eru aðgengileg á vefnum.

Flóðamælar sem ætlað er vara við flóðum af völdum leysinga og mikilla rigninga hafa verið settir upp á Suðurlandi, í Borgarfirði, Eyjafirði og Skjálfandafljóti auk þess sem eldri mælar í Skagafirði

og við Lagarfljót þjóna sama hlutverki. Með nákvæmu landlíkani má áætla stærð flóðanna út frá vatnshæð við mælana og auðvelda þannig kortlagningu flóða á láglandi, jafnframt því að fylgst er með hvenær ár flæða yfir bakka sína og vatn fer að flæmast um.

4.1.5 Eldvirkni og jarðskjálftar

Óheimilt er að byggja á þekktum jarðsprungum, misgegni eða nálægt hverum samkvæmt skipulagsreglugerð. Á svæðum þar sem grunur leikur á sprungum án þess að hægt sé að kanna það við gerð deiliskipulagsins, skal setja fyrirvara um að komi sprungur í ljós við framkvæmdir geti þurft að gera breytingar á deiliskipulaginu.

Veðurstofan vaktar og rannsakar jarðhræringar, jarðskjálfta og eldvirkni. Rannsóknir og vöktun jarðskjálfta eru einnig stundaðar hjá Jarðvísindastofnun Háskóla Íslands og Rannsóknarmiðstöð í jarðskjálftaverkfræði.

Rannsóknarmiðstöð í jarðskjálftaverkfræði á Selfossi rekur landsnet hröðunarmæla sem teygir sig yfir helstu jarðskjálftasvæði landsins. Áhersla er lögð á að mæla áhrif jarðskjálfta sem eru svo stórir og valda það mikilli hreyfingu að hún getur valdið skemmdum á undirstöðum og burðarvirki bygginga svo og búnaði og innbúi. Markmiðið er að afla gagna og tengdra upplýsinga sem hægt er að nýta við hönnun mannvirkja á jarðskjálftasvæðum. Rannsóknarmiðstöðin hefur einnig tekið þátt í að meta jarðvá á Norðurlandi og skilgreina hönnunarforsendur fyrir jarðskjálftaáráun. Meirihluti rannsóknarverkefna og þjónustu á vegum miðstöðvarinnar eru unnin í nánnum tengslum við fyrirtæki og stofnanir, einkum aðra ráðgjafa og hönnuði sem og framkvæmdaraðila.

Þann 26. ágúst 2011 samþykkti ríkisstjórn Íslands tillögu umhverfisráðherra um að hafist yrði handa við gerð heildarhættumats vegna eldgosa á Íslandi. Í heild er gert ráð fyrir að verkefnið taki um 15-20 ár og að því komi fjöldi stofnana og fyrirtækja á mismunandi stigum þess. Tillagan byggir á áætlun sem Veðurstofa Íslands vann ásamt Almannavarnadeild Ríkislögreglustjóra, Jarðvísindastofnun Háskóla Íslands, Landgræðslu ríkisins og Vegagerðinni fyrir umhverfisráðuneytið.

4.1.6 Niðurstaða - náttúruvá

Í lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum er skýrt tekið fram hvernig á þeirri hættu skal tekið í skipulagsáætlunum. Gagnasófnun vegna annarrar náttúruvár miðar vel en á sama hátt og með snjóflóðin þarf að lögfesta hlutverk og verkaskiptingu stofnana og sveitarfélaga. Með því verður betur tryggt að tekið sé á öllum þáttum náttúruvár í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga.

4.2 Staða frárennismála frá þéttbýli

Eftirfarandi greinargerð um fráveitumál á Íslandi byggir á nýlegri skýrslu Umhverfisstofnunar til Eftirlitsstofnunar EFTA.⁵⁴ Í skýrslunni eru teknar saman upplýsingar um fyrirkomulag fráveitu frá helstu þéttbýlisstöðum landsins árið 2008 og byggt á gögnum heilbrigðiseftirlits tíu sveitarfélaga. Fram kemur að á þeim tíma voru til takmarkaðar upplýsingar um magn frárennslis frá iðnaði og einnig hafi ekki verið til gögn um fjölda persónueininga (p.e.) skólps frá þéttbýli, nema fyrir stærstu þéttbýliskjarna landsins. Þar sem gögn skorti gerði úttekt Umhverfisstofnunar ráð fyrir að fjöldi persónueininga jafngiltu fjölda íbúa á hverjum stað.

Geta svæða til að taka við mengun er skilgreind samkvæmt viðmiðum *Urban Waste Water Treatment Directive*⁵⁵ og flokkast í viðkvæma eða síður viðkvæma viðtaka. Viðkvæmir viðtakar eru t.d. næringarauðug strandsvæði og yfirborðsvatn sem ætlað er til drykkjar. Síður viðkvæmir viðtakar eru t.d. næringarlítill og opin haf- og strandsvæði þar sem vatnsskipti eru góð og því lítil hættu á að næringarefni hlaðist þar upp vegna fráveitu og sjór verði súrefnissnauður. Íslenskir firðir eru opnir fyrir hafstraumum og rannsóknir í Eyjafirði og Reyðarfirði gefa til kynna að sjór í fjörðum landsins endurnýst á innan við fimm vikum. Svæði í Faxaflóa sem taka við frárennslis frá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu hefur Umhverfisstofnun viðurkennt sem síður viðkvæman viðtaka, byggt á umfangsmiklum rannsóknum og vöktun. Þá benda rannsóknir við Ísafjörð og Sauðárkrók til þess að mengunar verði vart í næsta nágrenni við útfall skólplagna en áhrif mengunar séu hverfandi þar fyrir utan. Almenn þekking á haffræði strandsvæða við Ísland, fámennar byggðir við strendur landsins og áður nefndar rannsóknir gefa Umhverfisstofnun tilefni til að ætla að strandsvæði landsins séu almennt síður viðkvæmir viðtakar.

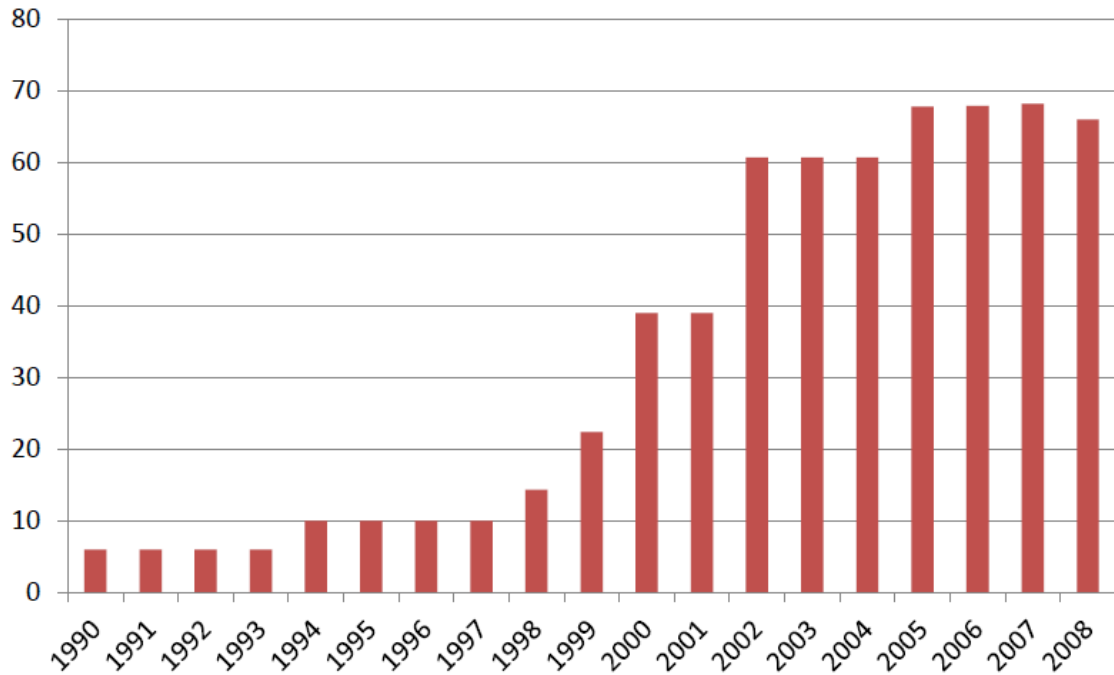
Tafla 2. Þéttbýli á Íslandi sem losa fleiri en 2.000 persónueiningar.⁵⁶

Þéttbýli	Losun (fjöldi persónueininga)
Höfuðborgarsvæðið	404.027
Akureyri	17.355
Reykjanesbær	14.030
Akranes	6.609
Selfoss	6.573
Vestmannaeyjar	4.086
Grindavík	2.850
Ísafjörður	2.737
Sauðárkrókur	2.601
Hveragerði	2.315
Húsavík	2.279
Egilsstaðir	2.265

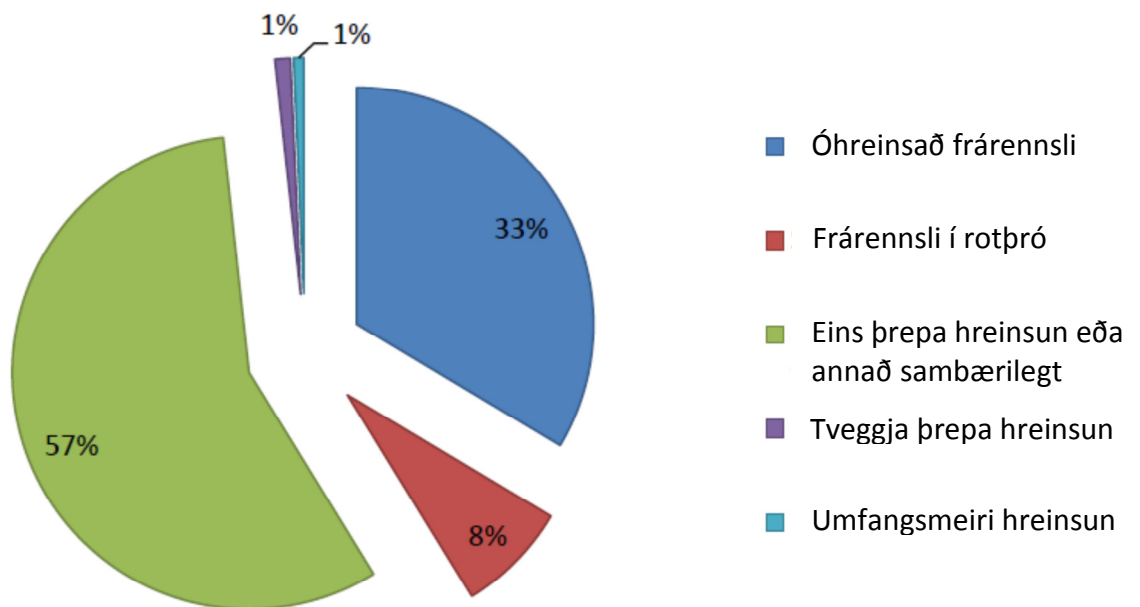
Þéttbýli á Íslandi sem losuðu meira en 2.000 p.e. voru tólf talsins árið 2008 og losuðu í heildina um 470.000 p.e. (tafla 2). Af þeim veittu 3 sveitarfélög frárennsli í ferskvatn: Egilsstaðir, Hveragerði og Selfoss. Á þeim tíma veitti Selfoss frárennsli ómeðhöndluðu út í Ölfusá en 75% frárennslis frá Egilsstöðum og allt frárennsli frá Hveragerði fór í gegnum tveggja þrepa hreinsivirki áður en því var veitt frá.

Þrjú þéttbýlissvæði voru með fráveitur stærri en 10.000 p.e.: Höfuðborgarsvæðið, Akureyri og Reykjanesbær. Strandsvæði þeirra hafa verið skilgreind sem síður viðkvæmir viðtakar. Um 95% af fráveitu höfuðborgarsvæðisins fór í gegnum eins þrepa hreinsivirki og um 60% af frárennsli frá Reykjanesbæ en allt frárennsli frá Akureyri rann ómeðhöndlað til sjávar árið 2008. Í skýrslu Umhverfisstofnunar kemur fram að áformað sé að reisa eins þrepa hreinsivirki fyrir Akranes og Akureyri, enda hafi strandsvæði þeirra verið skilgreind sem síður viðkvæmir viðtakar. Þá kemur fram að Umhverfisstofnun áætli að íbúar í dreifbýli séu 15.000-20.000 (býli og frístundahús) og þar séu rotþrær fyrst og fremst notaðar til að meðhöndla frárennsli.

Á árunum 1990-2008 urðu miklar framfarir í fráveitumálum á Íslandi, en á tímabilinu jókst hlutfall Íslendinga, sem nutu þeirrar þjónustu að skólþ væri hreinsað, úr rúmlega 5% í tæplega 70% (mynd 10). Munar þar mestu um að á síðari hluta tímabilsins var unnið að endurbótum á fráveitum höfuðborgarsvæðisins, Reykjanesbæjar, Blönduóss og Hveragerðis. Þar sem hreinsivirki voru til staðar var helst notuð eins þrepa hreinsun (57% íbúa), en einnig rotþrær (8% íbúa) og að litlu leyti tveggja þrepa hreinsun (1% íbúa) (mynd 11.). Frárennsli frá hreinsivirkjum á Íslandi er ekki vaktað, nema í Reykjavík.



Mynd 10. Hlutfall Íslendinga sem njóta þeirrar þjónustu að frárennsli sé hreinsað á árunum 1990-2008.⁵⁷



Mynd 11. Meðferð á frárennsli frá íbúum á Íslandi og hlutfallsleg skipting íbúa eftir aðferðum sem notaðar við meðhöndlun á frárennsli: Óhreinsað frárennsli (*no treatment*), frárennsli í rotþró (*septic tanks*), eins þrepa hreinsun á frárennsli eða annað sambærilegt (*primary or appropriate*

treatment), tveggja þrepa hreinsun á frárennsli (*secondary treatment*), umfangsmeiri hreinsun á frárennsli (*more stringent treatment*).

5 Samandregnar niðurstöður og ályktanir

5.1 Almennar ályktanir

Greinargerðin um stöðu og þróun skipulagsmála hjá sveitarfélögum gefur góða almenna mynd af því sem hefur verið að gerast á síðastliðnum áratug eða svo. Þótt bæta þurfi þann grunn sem greinargerðin byggir á er ýmislegt í henni sem læra mætti af.

Í aðalskipulagsáætlunum 52 sveitarfélaga 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.

Teknir hafa verið frá 43.000 ha fyrir frístundabyggð og 3.165 ha fyrir búgarðabyggð. Búgarðabyggð er 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.

Misjafnt er hvernig stefnan er útfærð en oftast er miðað við tiltekinn hámarksfjölda stakra húsa á hverri jörð eða lögbýli, hvort sem um er að ræða bújörð eða eyðibýli. Algengast er að miða við allt að þrjú stök íbúðarhús og þrjú stök frístundahús á hverri jörð, en fjöldinn er allt frá einu húsi og upp í fimm hús af hvorri gerð en þó er ekki í öllum tilvikum getið um hámarksfjölda. Fjöldi stakra íbúðarhúsa og/eða frístundahúsa á hverri jörð getur þannig verið á bilinu 1-10.

Í nokkrum sveitarfélögum er þessi heimild bundin stærð jarða, þannig að á jörðum undir tiltekinni stærð á hún ekki við eða er takmörkuð við færri hús. Dæmi úr *Aðalskipulagi Hvalfjarðarsveitar 2008-2020*:

„Á lögbýli sem er að lágmarki 70 ha er heimilt að standi allt að 4 íbúðarhús og allt að 3 frístundahús, enda sé stefnt að því að fráveita og aðkomuvegur sé samnýtt og ekki sé spillt góðu landbúnaðarlandi til framtíðarnota.“⁵⁸

Ef miðað er við að lögbýlin séu 4300 í landinu, 3 íbúðarhús án tengsla við búskap verði að meðaltali á jörð þá gerir það 12.900 hús. Ef meðal lóðarstærð er 0,5 ha þekur þessi landnotkun 6.450 ha. Samtals hafa því verið teknir frá 52.615 ha fyrir frístundabyggð, búgarðabyggð og íbúðir án tengsla við búskap eða 526 ferkílómetra.

Í ljósi þess að Ísland er rúmlega 100 þúsund ferkílómetrar er þetta auðvitað ekki mikið en samt vert að skoða.

Margt bendir til þess að stefna sveitarfélaganna varðandi uppbyggingu íbúðar- og frístundabyggðar í dreifbýli stjórnist fyrst og fremst af óskum landeigenda um slíka uppbyggingu jafnvel þótt það sé í andstöðu við yfirlýst markmið í aðalskipulagi um hagkvæma þróun byggðar og varðveislu landbúnaðarlands. Þá skiptir eflaust máli að samþykkt sveitarstjórnar á óskum eins landeiganda hefur fordæmisgildi og vandkvæðum bundið að hafna óskum annars landeiganda ef um sambærileg mál er að ræða nema stefnan sé þeim mun skýrari. Það er því ákveðin hætta á því að sveitarstjórnir beinlínis missi stjórn á landnotkuninni ef fordæmin eru orðin mörg og landeigendur eiga að hafa sama rétt til að ráðstafa sínu landi.

Stefnan leiðir til þess að landi er skipt upp í smærri einingar og sú hætta er fyrir hendi að land sem hentar vel til akuryrkju eða framleiðslu á búvörum er brotið upp og tekið undir byggð. Fjölgun íbúa færir sveitarfélögunum tekjur en þau þurfa á móti að standa straum af kostnaði við grunngerð og þjónustu við íbúana m.a. skóla, heilbrigðis- og félagsþjónustu. Ný svæði fyrir byggð, dreifð byggð og stök hús kalla á meiri grunngerð svo sem veglagningu og flutning á orku og fjarskiptum auk þess sem bora þarf fyrir heitu og köldu vatni. Erfitt er að uppfylla kröfur um sameiginlega fráveitu og almenningsamgöngur í dreifðri byggð.

Til þess að stuðla að sjálfbærari þróun og samráði sveitarfélaganna gæti fyrsta skrefið verið að bæta skráningu og aðgengi að upplýsingum:

- Stórauka þarf og bæta skráningu upplýsinga úr aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga og gera þær aðgengilegar. Það er hægt að gera með innleiðingu stafræns skipulags og frekari uppbyggingu Skipulagsvefsjár Skipulagsstofnunar.
- Stórauka þarf og bæta skráningu byggingar- og framkvæmdaleyfa og notkun bygginga. Það væri gert með sameiginlegu átaki Þjóðskrár, Mannvirkjastofnunar og sveitarfélaganna.
- Stórauka þarf gerð leiðbeininga fyrir sveitarstjórnir og skipulagsráðgjafa sem byggja á bættum upplýsingagrunni. Það verkefni tengist beint leiðbeiningahlutverki Skipulagsstofnunar.

Betra aðgengi að upplýsingum stuðlar að markvissari áætlanagerð og auðveldar eftirfylgin.

Viðauki 1

Tafla 3. Staða aðalskipulags í sveitarfélögum 1. júní 2012.

Sveitarfélag	Heiti aðalskipulags	skv. eldri skipulagslögum nr. 19/1964	skv. lögum nr. 73/1997	skv. NÝJUM lögum nr. 123/2010	Ekkert aðalskipulag í gildi	Nýtt í vinnslu/auðgýsingu skv. NÝJUM lögum nr. 123/2010	Nýtt í lokaafgreiðslu skv. NÝJUM lögum nr. 123/2010
Reykjavíkurborg	Ask. Reykjavíkur 2001-2024	X				X	
Kópavogsbær	Ask. Kópavogs 2000-2012	X				X	
Seltjarnarneskaupstaður	Ask. Seltjarnarness 2006-2024	X					
Garðabær	Ask. Garðabæjar 2004-2016	X					
Hafnarfjarðarbær	Ask. Hafnarfjarðar 2005-2025	X				X	
Sveitarfélagið Álftanes	Ask. Álftaness 2005-2024	X					
Mosfellsbær	Ask. Mosfellsbæjar 2002-2024	X				X	
Kjósarhreppur	Ask. Kjósarhrepps 2005-2017	X					
Reykjanesbær	Ask. Reykjanesbæjar 2008-2024	X					
Grindavíkurkaupstaður	Ask. Grindavíkur 2000-2020	X					X
Sandgerðisbær	Ask. Sandgerðisbæjar 2008-2024	X					
Sveitarfélagið Garður	Ask. Garðs 1998-2018	X					
Sveitarfélagið Vogar	Ask. Sveitarfélagsins Voga 2008-2028	X					
Akraneskaupstaður	Ask. Akraness 2005-2017	X				X	
Skorradalshreppur**	Ask. Dagverðarness	X			X		X
Hvalfjarðarsveit	Ask. Hvalfjarðarsveitar 2008-2020	X					
Borgarbyggð	Ask. Borgarbyggðar 2010-2022	X					
Grundarfjarðarbær	Ask. Grundarfjarðar 2003-2015	X					
Helgafellssveit					X	X	
Stykkishólmsbær	Ask. Stykkishólms 2002-2022	X					
Eyja- og Miklaholtshr.					X	X	
Snæfellsbær	Ask. Snæfellsbæjar 1995-2015	X				X	
Dalabyggð	Ask. Dalabyggðar 2004-2016	X					

Bolungarvíkurkaupstaður	Ask. Bolungarvíkur 2008-2020	X		
Ísafjarðarbær	Ask. Ísafjarðarbæjar 2008-2020	X		
Reykhólahr.	Ask. Reykhólahrepps 2006-2018	X		
Tálknafjarðarhr.	Ask. Tálknafjarðarhrepps 2006-2018	X		
Vesturbyggð	Ask. Vesturbyggðar 2006-2018	X		
Súðavíkurhreppur	Ask. Súðavíkurhrepps 1999-2018	X		
Árneshreppur			X	X
Kaldrananeshreppur	Ask. Kaldrananeshrepps 2010-2030		X	
Strandabyggð	Ask. Strandabyggðar 2008-2020	X		
Sveitarfélagið Skagafj.	Ask. Sveitarfélagsins Skagafjarðar 2009-2021	X		
Húnaþing vestra**	Ask. Húnaþings vestra 2002-2014 Ask. Bæjarhrepps, Borðeyrar 1995-2015	X	X	
Blönduósbær	Ask. Blönduósbæjar 2010-2030	X		
Sveitarfélagið Skagaströnd	Ask. Sveitarfélagsins Skagastrandar 2010-2022	X		
Skagabyggð	Ask. Skagabyggðar 2010-2030	X		
Húnavatnshreppur	Ask. Húnavatnshrepps 2010-2022	X		
Akrahreppur	Ask. Akrahrepps 2010-2022	X		
Akureyrarkaupstaður	Ask. Akureyrar 2005-2018* Ask. Hríseyjarhrepps 1988-2008* Ask. Grímseyjarhrepps 1996-2016*	X X X		
Norðurþing	Ask. Norðurþings 2010-2030	X		
Fjallabyggð	Ask. Fjallabyggðar 2008-2028	X		
Dalvíkurbyggð	Ask. Dalvíkurbyggðar 2008-2020	X		
Eyjafjarðarsveit	Ask. Eyjafjarðarsveitar 2005-2025	X		
Hörgársveit	Ask. Arnarneshr. 1997-2017/Ask Hörgárbyggðar 2006-2026	X		X
Svalbarðsstrandarhreppur	Ask. Svalbarðsstrandarhrepps 2008-2020	X		
Grýtubakkahreppur	Ask. Grýtubakkahrepps 2010-2022		X	
Skútustaðahreppur	Ask. Skútustaðahrepps 1996-2015	X	X	X
Tjörneshreppur	Ask. Tjörneshrepps 2008-2020	X		
Þingeyjarsveit	Ask. Þingeyjarsveitar 2010-2022	X		
Svalbarðshreppur			X	
Langanesbyggð	Ask. Þórshafnarhr. 2003-2023 Ask. Skeggjastaðahr. 2004-2024*	X X		X

Seyðisfjarðarkaupstaður	Ask. Seyðisfjarðar 2010-2030	X		
Fjarðabyggð	Ask. Fjarðabyggðar 2007-2027	X		
Vopnafjarðarhreppur	Ask. Vopnafjarðarhrepps 2006-2026	X		
Fljótsdalshreppur	Ask. Fljótsdalshrepps 2002-2014	X		
Borgarfjarðarhreppur	Ask. Borgarfjarðarhrepps 2004-2016	X		
Breiðdalshreppur**	Ask. Breiðdalsvíkur 1983-2003	X	X	X
Djúpavogshreppur	Ask. Djúpavogshrepps 2008-2020	X		
Fljótsdalshérað	Ask. Fljótsdalshéraðs 2008-2028	X		
Sveitarfélagið Hornafj.	Ask. Sveitarfélagsins Hornafjarðar 1998-2018	X		X
Vestmannaeyjabær	Ask. Vestmannaeyja 2002-2014	X		
Sveitarfélagið Árborg	Ask. Sveitarfélagsins Árborgar 2010-2030	X		
Mýrdalshreppur	Ask. Mýrdalshrepps 2009-2025	X		X
Skaftárhreppur	Ask. Skaftárhrepps 2010-2022	X		
Ásahreppur	Ask. Ásahrepps 2010-2022	X		
Rangárþing eystra	Ask. Rangárþings eystra	X		X
Rangárþing ytra	Ask. Rangárþings ytra 2010-2022	X		
Hrunamannahreppur	Ask. Hrunamannahrepps 2003-2015	X		
Hveragerðisbær	Ask. Hveragerðisbæjar 2005-2017	X		
Sveitarfélagið Ölfus	Ask. Sveitarfélagsins Ölfuss 2002-2014	X		X
Grímsnes- og Grafningsshr.	Ask. Grímsnes- og Grafningshrepps 2008-2020	X		
Skeiða- og Gnúpverjahr.	Ask. Skeiða- og Gnúpverjahrepps 2004-2016	X		
Bláskógabyggð	Ask. Biskupstungna	X		
	Ask. Þingvalla 2004-2016	X		
	Ask. Laugardals 2000-2012	X		
Flóahreppur	Ask. Gaulverjahrepps 2003-2015	X		
	Ask. Hraungerðishrepps 2003-2015	X		
	Ask. Flóahr. í f. Villingah. 2006-2018	X		
Keflavíkurflogvöllur	Ask. Keflavíkurflogvallar 2005-2025	X		X

** Ask. nær ekki til alls lands viðkomandi sveitarfélags

Viðauki 2

Tafla 4. Heimildir til að reisa stök íbúðar- og frístundahús á landbúnaðarsvæðum samkvæmt aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga.

Sveitarfélag	Fjöldi íbúðarhúsa	Fjöldi frístundahúsa	Takmarkanir
Reykjavík	ÓT		Í Esjuhlíðum
Kjósarhreppur	5	3	
Sveitarfélagið Vogar	3		
Skorradalshreppur	3		Óstaðfest
Hvalfjarðarsveit	1,4	1,3	Háð stærð jarðar/lögbýlis
Borgarbyggð	2,4		
Grundarfjarðarbær		5	
Stykkishólmshreppur	ÓT		Í samræmi við byggingararfleifð
Eyja- og Miklaholtshreppur	3	3	Óstaðfest
Snæfellsbær		ÓT	Þyrpingar á ýmsum jörðum
Dalabyggð	3	3	
Bolungarvík		3	
Ísafjarðarbær		3	
Reykhólahreppur	3	3	Háð stærð jarðar/lögbýlis
Tálknafjarðarhreppur	3	4	
Vesturbyggð	3	3	
Kaldrananeshreppur	2	2	
Strandabyggð	2	5	

Húnaþing vestra	3	3	
Blönduósbaer	3	3	óstaðfest
Skagabyggð	2	3	
Húnavatnshreppur	5	5	Háð stærð jarðar/lögbýlis
Akrahreppur	ÓT		Nýbyggingar á lögbýlum
Norðurþing	3	3	
Fjallabyggð		2	
Dalvíkurbyggð	3	3	
Eyjafjarðarsveit	2		Ekki á öllum jörðum
Hörgársveit	3	3	
Svalbarðsstrandarhreppur	3	2	
Grýtubakkahreppur	3	3	
Skútustaðahreppur	2,5		Á 22 jörðum
Tjörneshreppur	2	3	
Þingeyjarsveit	3	3	
Langanesbyggð	ÓT	2	Íbúðarhús aðeins í Skeggjastaðahreppi
Fjarðabyggð	3	3	
Vopnafjörður		2	
Fljótshreppur	ÓT	3	
Borgarfjarðarhreppur	ÓT	3	
Djúpavogshreppur	2	3	
Sveitarfélagið Hornafjörður		3	
Fljótshérað	3	2	

Mýrdalshreppur	2	2	
Skaftárhreppur	3	3	
Ásahreppur	3	3	Háð stærð jarðar/lögbýlis
Rangárþing eystra	3	3	
Rangárþing ytra	3	3	Háð stærð jarðar/lögbýlis
Hrunamannahreppur	3	3	
Sveitarfélagið Ölfus	4	4	
Grímsnes- og Grafningshr.	ÓT		
Skeiða- og Gnúpverjahr.	ÓT	3	
Bláskógabyggð	ÓT		Á við um þingvallahrepp utan þjóðgarðs
Flóahreppur	3	3	Háð stærð jarðar/lögbýlis

Skilgreining

Ótilgreindur fjöldi	ÓT
---------------------	----

Viðauki 3

Tafla 5. Yfirlit yfir hálandismiðstöðvar, skálasvæði og fjallasel á miðhálandinu í júlí 2012 samkvæmt Svæðisskipulagi miðhálandis Íslands og aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga.

Heiti aðalskipulags	Heiti skála	Ssk	Tegund	m2	Fjöldi mannvirkja
Aðalskipulag Borgarbyggðar 2010-2022	Geitlandsskáli	x	Skáli		1 skáli
	Úlfsvatn	x	Skáli		1 veiðihús
	Norðlingafljót	x	Skáli		engin mannvirki
	Gilsbakkasel	x	Fjallasel		1 skáli og hesthús
	Hellishólmi	x	Fjallasel		leitarskáli og hesthús
	Úlfsvatnsskáli	x	Fjallasel		1 skáli
	Álftakrókur	x	Fjallasel		1 skáli
	Fljótsdrög	x	Fjallasel		1 skáli
	Endurvarpsstöð Póst og síni	x	Ö.mannv.		
Aðalskipulag Þingvallasveitar 2004-2016	Brunnhæð	x	Ö.mannv.		Neyðarskýli
	Brunnvatn	x	Ö.mannv.		Gangnamannahús
	Gatfell	x	Ö.mannv.	94	gangnamannahús og hesthús
	Kerling við Skjaldbreið	x	Ö.mannv.		gangnamannahús
	Lágafell		Fjallasel		gangnamannask.
Aðalskipulag Húnaþings vestra 2002-2014	Arnarvatn stóra*	x	Skáli		1 skáli
	Skútagil	x	Fjallasel		1 skáli
	Síká	x	Fjallasel		1 skáli
	Lónaborg	x	Fjallasel		1 skáli
	Húksheiðarskáli	x	Fjallasel		1 skáli
	Núpsheiðarskáli	x	Fjallasel		1 skáli
	Mönguhóll	x	Fjallasel		1 skáli
	Bleikskvísarskáli	x	Fjallasel		1 skáli
	Haugakvísarskáli	x	Fjallasel		1 skáli
	Fellaskáli	x	Fjallasel		1 skáli
	Kvísarvötn	x	Ö.mannv.		1 skáli
	Fosshóll	x	fjallasel		1 skáli
	Hólmavatn	x	Ö.mannv.		1 veiðihús
Aðalskipulag Húnavatnshrepps 2010-2022	Áfangi við Áfangafell	x	Hálendism	434	1 skáli og hesthús
	Hveravellir	x	Hálendism.	149	2 gistiskálar
	Galtará	x	Skáli		1 skáli
	Strangakvísl	x	Skáli		1 skáli
	Álka	x	Fjallasel		1 skáli/veiðih
	Öldumóðsskáli	x	Fjallasel		1 skáli
	Bugur	x	Fjallasel		1 skáli
	Veðurathugunarstöð	x	Ö.mannv.		Hveravöllum
	Hús sauðfjárveikivarna	x	Ö.mannv.		Hveravöllum
	Rannsóknarhús við Kolkuh	x	Ö.mannv.		1 skúr

Aðalskipulag Sveitarf. Skagafjarðar 2009-2021	Ingólfsskáli	x	Skáli	44	1 skáli
	Skiptabakki	x	Fjallasel		1 skáli
Aðalskipulag Akrahrepps 2010-2022	Gráni	x	Fjallasel		2 skálar
Aðalskipulag Eyjafjarðarsveitar 2005-2025	Laugafell*	x	Hálendism.	197	4 skálar/ 1 skúr
Aðalskipulag Þingeyjarsveitar 2010-2022	Galtarból	x	Fjallasel		ekkert skilgreint
	Kiðagil	x	Skáli		fyrirhugað að byggja
	Mosakofi	x	Fjallasel		1 kofi
	Bjartsýnisbúðir	x	Fjallasel		1 kofi
	Kvíar	x	Fjallasel		1 kofi
	Réttartorfa	x	Fjallasel		1 kofi
	Marteinsflæða	x	Fjallasel		engin mannvirki skv. Ssk
	Lambá	x	Fjallasel		engin mannvirki skv. Ssk
	Bleiksbúð	x	Ö.mannv.		gangnamannaskáli
	Baldursbúð/ Gæsavötn	x	Ö.mannv.		1 skáli
Skrauti	x	Fjallasel		engin mannvirki skv. Ssk	
Aðalskipulag Skútustaðahrepps 1996-2015	Drekagil*	x	Hálendism.		1 skáli
	Herðubreiðarlindir	x	Skáli		1 skáli
	Suðurárbotn	x	Skáli		ekkert skilgreint
	Dyngjufell	x	Fjallasel		1 skáli
	Bræðrafell	x	Fjallasel		1 skáli
	Botnskáli	x	Fjallasel		1 skáli
	Hvammfjöll	x	Fjallasel		engin mannvirki skv. Ssk
	Kistufell	x	Ö.mannv.		engin mannvirki skv. Ssk
	Rauðuborgakofi	x	Ö.mannv.		1 skáli
	Péturskirkja	x	Ö.mannv.		gangnamannakofi
Hlíðarhagi	x	Ö.mannv.		gangnamannakofi	
Aðalskipulag Fljótdalshéraðs 2008-2028	Möðrudalur	x	Hálendism.	1370	ca. 6 mannvirki
	Kverkfjöll	x	Skáli		1 skáli
	Snæfell/ Snæfellsskáli	x	Skáli		1 skáli
	Laugarfell	x	Skáli		1 skáli og hesthús
	Laugavellir	x	Fjallasel		gangnamannakofi
	Hvannalindir	x	Ö.mannv.		Landvarðahús
	Grágæsadalur	x	Ö.mannv.		1 skáli
	Þríhyrningsvatn	x	Ö.mannv.		1 skáli
	Víðidalur	x	Ö.mannv.		íbúðarhús og 1 gripahús
	Kjólssstaðir	x	Ö.mannv.		sumarhús
	Sænautasel	x	Ö.mannv.	82	fyrirum eyðibýli, veitingast og þjónustu
	Bjarnarhýði	x	Ö.mannv.		1 skáli

Aðalskipulag Fljótsdalshrepps 2002- 2014	Sauðaárkofi	x	Fjallasel	1 skáli og minni hesthús
	Fjallaskarðskofi	x	Fjallasel	1 kofi
	Hálskofi	x	Fjallasel	gangnamannakofi
	Hrakströnd	x	Fjallasel	2 skáli
	Geldingafell	x	Fjallasel	1 skáli
	Snæfellsbúðir	x	Fjallasel	Fyrirhugað að reisa skála
	Kverkkvíslargil		Fjallasel	Fyrirhugað að reisa skála
	Þjófahnjúkar		Fjallasel	1 skáli
	Austan Keldársstíflu		Fjallasel	1 skáli
	Dimmavatn á Múla		Fjallasel	Fyrirhugað að reisa skála
Aðalskipulag Djúpavogshrepps 2008-	Leirás	x	Fjallasel	1 kofi
	Vinárnes	x	Ö.mannv.	1 skáli
	Klappás	x	Ö.mannv.	1 skáli
	Þrándarás	x	Ö.mannv.	hús á vegum Landsvirkjunar
	Innribót	x	Ö.mannv.	hús á vegum Landsvirkjunar
Aðalskipulag Sveitarf. Hornarfjarðar 1998-2018	Skálafellsjökull	x	Skáli	2 skálar
	Kollumúlavatn	x	Fjallasel	1 skáli
	Nes við Kollumúlavatn	x	Fjallasel	1 skáli
	Ásar undir Eskifelli	x	Fjallasel	Tjaldstæði/snyrting
	Goðahnjúkakofi	x	Ö.mannv.	1 skáli
	Esjufjöll á Vatnajökli	x	Ö.mannv.	1 skáli

Aðalskipulag Skaftárhrepps 2010-2022	Hólaskjól*	x	Hálendism.	215	1 skáli og hesthús/snyrting
	Blágil*	x	Skáli	165	1 skáli og hesthús
	Smalaskáli við Atley		Skáli		1 skáli
	Dalshöfði		Skáli		1 skáli
	Miklafell	x	Fjallasel		1 skáli
	Blængur	x	Fjallasel		1 skáli
	Hrossatunga	x	Fjallasel		1 skáli
	Leiðólfsfell	x	Fjallasel		1 skáli
	Sveinstindur	x	Fjallasel		1 skáli
	Skælingur	x	Fjallasel		1 skáli
	Álftavötn	x	Fjallasel		grjóthlaðinn skáli
	Ófærudalur	x	Fjallasel		engin mannvirki skv. Ssk
	Jökuldalur	x	Fjallasel		engin mannvirki skv. Ssk
	Svartafellstangi	x	Fjallasel		engin mannvirki skv. Ssk
	Grænalón við Jökuldal	x	Ö.mannv.		veiðihús
	Strútslaug	x	Ö.mannv.		1 skáli lélegur /tjaldstæði
Við Botnlangalón	x	Ö.mannv.		veiðikofi	
Við Sveinstind	x	Ö.mannv.		aðst.hús	
Við Tindafjöll	x	Ö.mannv.		Landsvirkjunar aðst.hús Landsvirkjunar	
Aðalskipulag Rangárþings eystra 2003-2015	Markarfjlótsskáli	x	Skáli		1 skáli
	Fagriskógur	x	Skáli		fyrirhugaður skáli
	Húsadalur	x	Skáli		ca. 2 mannvirki
	Básar	x	Skáli		1 skáli/sæluhús
	Langidalur	x	Skáli		1 skáli/sæluhús
	Tindafjöll		Skáli		3 skálar
	Dagmálafjall		skáli		fyrirhugaður skáli
	Baldvinsskáli*		skáli		1 skáli
	Fimmvörðuskáli		skáli		1 skáli
	Bólstaður	x	Fjallasel		gangnamannahús
	Efri-Botn	x	Fjallasel		1 skáli
	Fell		Fjallasel		leitarmannaskáli
	Ljósá	x	Fjallasel		engin mannvirki skv. Ssk
	Þórólfsfell	x	Ö.mannv.		aðs.hús í eigu fjallaskilasjóðs
	Hattfell	x	Ö.mannv.		gangnamannakofi

Aðalskipulag Rangárbings ytra 2010-2022	Hrauneyjar	x	Hálendism.	ca. 3 mannvirki	
	Hvannagil	x	Skáli	3 mannvirki	
	Álftavatn	x	Skáli	2 skálar	
	Landmannahellir	x	Skáli	ca. 3 mannvirki	
	Landmannalaugar	x	Skáli	1 skáli og hesthús	
	Tjaldvatn	x	Skáli	12 svefnskálar, þjónustuhús	
	Skjólkvíar	x	Skáli	engin mannvirki skv. Ssk	
	Krókur	x	Fjallasel	gangnamannakofi	
	Hungursfit	x	Fjallasel	gangnamannahús	
	Vesturdalir	x	Fjallasel	4 mannvirki	
	Hrafninnusker	x	Fjallasel	1 skáli	
	Áfangagil	x	Fjallasel	gangnamannahús	
	Strútur		Fjallasel	1 skáli	
	Rauðaskáli		Fjallasel	gert ráð fyrir nýjum áningarstað	
	Austurbotn		Fjallasel	veiðihús	
	Þórisvatn	x	Fjallasel	1 veiðihús	
	Höllin	x	Ö.mannv.	gangnamannahús	
	Aðalskipulag Ásahrepps 2010-2022	Jökulheimar/Bárðargötu	x	Skáli	1 skáli
		Hvannagil	x	Fjallasel	leitarmannahús
Klifshagavellir		x	Fjallasel	engin mannvirki skv. Ssk	
Dynkur		x	Fjallasel	engin mannvirki skv. Ssk	
Svartiskúr við Svartagil		x	Fjallasel	engin mannvirki skv. Ssk	
Hald			Fjallasel	leitarmannahús	
Sylgjufell			Fjallasel	1 skáli	
Kolur v/Svarthöfða			Fjallasel	áformað að byggja skála	
Illugaver		x	Fjallasel	grjóthlaðinn gangnamanna kofi og hesthús	
Ölduver		x	Fjallasel	1 veiðihús	
Gásagustur		x	Fjallasel	gangnamanna skáli og veiðihús	
Ferjukot við Hald		x	Ö.mannv.	kofi	
Þóristungur		x	Ö.mannv.	gangnamannahús	
Lindarbót/Lindarkot		x	Ö.mannv.	Hús í einkaeign	
Þúfuver		x	Ö.mannv.	Veiðihús	
Þúfuversstífla		x	Ö.mannv.	Vinnub.landsvikrju nar	
Eyvindakofaver		x	Ö.mannv.		

Aðalskipulag Skeiða- og Gnúpverjahrepps 2004-2016	Hólaskógur	x	Hálendism.	1 skáli og hesthús/snyrting
	Gljúfurleit	x	Skáli	gangnamannahús
	Tjaldfell	x	Skáli	nokkrir skálar
	Bjarnarlækjabotn	x	Fjallasel	gangnamannaskáli
	Sultarfit	x	Fjallasel	gangnamannaskáli
	Klettur	x	Fjallasel	gangnamannaskáli
	Hallarmúli	x	Fjallasel	gangnamannaskáli
	Klakkaskáli	x	Fjallasel	gangnamannaskáli
	Setrið	x	Fjallasel	1 skáli
	Gelingarás við Þjórsá	x	Ö.mannv.	
	Sóleyjarhöfði í Þjórsárveru	x	Ö.mannv.	kofi sem er opin
	Tjarnarver í Þjórsárverum	x	Ö.mannv.	gangnamannahús
	Nautalda í Þjórsárverum	x	Ö.mannv.	Kofi frá OS
Skeiðamannafit	x	Ö.mannv.	gangnamannahús	
Aðalskipulag Hrunamannahrepps 2003-	Helgaskáli	x	Fjallasel	gangnamannaskáli
	Leppistungur	x	Fjallasel	106 gangnamannaskáli
	Frægðarver og Rokshólar	x	Ö.mannv.	
Aðalskipulag Biskupstungnahrepps 2000-2012	Þjófadalur	x	Fjallasel	1 skáli
	Þverbrekknámúli	x	Fjallasel	1 skáli
	Svartárbotnar	x	Fjallasel	gangnamannahús
	Hvítárnes	x	Fjallasel	1 skáli/sæluhús
	Fremstaver	x	Fjallasel	gangnamannahús
	Baldurshagi við Hvítár	x	Ö.mannv.	Nokkur hús í eigu Lions
	Sandá við Hvítá	x	Ö.mannv.	gangnamannabragg i og hestagerði
	Hvítárbrú við Hvítá	x	Ö.mannv.	Hesthús
Brekknafjöll	x	Ö.mannv.	Einkaskáli	
Aðalskipulag Grímsnes- og Grafningshrepps 2008-2020	Dalbúð við Skjaldbreið	x	Ö.mannv.	gangnamannakofi
	Lambahlíðar við Skjaldbreið	x	Ö.mannv.	
	Skersli	x	Ö.mannv.	Einkaskáli
Aðalskipulag Laugardalshrepps 2000-2012	Hlöðufell	x	Fjallasel	1 skáli
	Kringlumúri		Fjallasel	Sæluhús/gangnamannakofi

Skýringar

Í gildi deiliskipulag

*

Þar sem að ekki er krossað við í Ssk (Svæðisskipulag miðhálandis Íslands 2015) eru viðkomandi mannvirki eingöngu tekinn fram í aðalskioulaði viðkomandi

Tilvitnanir og heimildir

- ¹ Byggðastofnun (2010). Breytingar á íbúafjölda 2001-2010 eftir landssvæðum og sveitarfélögum. http://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Mannfjoldi_2001-2010.pdf
- ² Forsætisráðuneytið (2012). Sóknaráætlanir landshluta. Mannfjöldi, samgöngur og búsetuþróun. <http://www.forsætisraduneyti.is/verkefni/soknaraetlun-2020/landshlutar/mannfjoldi/>
- ³ Forsætisráðuneytið (2012). Sóknaráætlanir landshluta. Mannfjöldi, samgöngur og búsetuþróun. <http://www.forsætisraduneyti.is/verkefni/soknaraetlun-2020/landshlutar/mannfjoldi/>
- ⁴ Byggðastofnun (2010). Breytingar á íbúafjölda 2001-2010 eftir landssvæðum og sveitarfélögum. http://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Mannfjoldi_2001-2010.pdf
- ⁵ Hagstofa Íslands (2010). Hagtíðindi 2010.3. <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=11237>
- ⁶ Aðalskipulag Norðurþings 2010-2030, bls. 17.
- ⁷ Greinargerð með tillögu að breytingu á Aðalskipulagi Hveragerðisbæjar 2005-2017, bls. 5.
- ⁸ Í gildi: Aðalskipulag. Blönduóss 1993-2013 og Aðalskipulag Svínavatnshrepps 1992-2012.
- ⁹ Aðalskipulag Reykjanesbæjar 2008-2024
- ¹⁰ Verkís (2009). Svæðisskipulags höfuðborgarsvæðis 2001-2024. Þróun byggðar – skipulagstölur.
- ¹¹ Aðalskipulag Ölfuss 2002-2014, bls. 74-75.
- ¹² Aðalskipulag Hveragerðisbæjar 2005-2017 bls. 55.
- ¹³ Aðalskipulag Árborgar 2010-2030, bls. 73.
- ¹⁴ Aðalskipulag Akraness 2005-2017, bls. 41
- ¹⁵ Bréf Skipulagsstofnunar til Skagabyggðar dags. 18. október 2010.
- ¹⁶ Aðalskipulag Fjarðabyggðar 2007-2027, bls. 145.
- ¹⁷ Aðalskipulag Fjarðabyggðar 2007-2027, aðalskipulagsgreinargerð bls. 31.
- ¹⁸ Aðalskipulag Árborgar 2010-2030, bls. 48.
- ¹⁹ Aðalskipulag Sveitarfélagsins Ölfuss 2010-2022 var í auglýsingu í janúar 2012.
- ²⁰ Upplýsingar frá Þjóðskrá Íslands.
- ²¹ Aðalskipulag Strandabyggðar 2008-2020, bls. 37 og Aðalskipulag Húnavatnshrepps 2010-2022, bls. 33.
- ²² Aðalskipulag Rangárþings eystra 2003-2015, bls. 52.
- ²³ Bændasamtök Íslands (2010). Hagtölur landbúnaðarins.
- ²⁴ Aðalskipulags Norðurþings 2010-2030, bls. 22.
- ²⁵ Aðalskipulag Fljótshéraðs 2008-2028, bls. 13.
- ²⁶ Aðalskipulag Dalvíkurbyggðar 2008-2020, bls. 30.
- ²⁷ Aðalskipulag Dalvíkurbyggðar 2008-2020, bls. 30.
- ²⁸ Aðalskipulag Skaftárhrepps 2010-2022, bls. 32.
- ²⁹ Aðalskipulag Svalbarðsstrandarhrepp 2008-2020, bls. 21.
- ³⁰ Aðalskipulag Reykhólahrepps 2006-2018, bls. 52.
- ³¹ Aðalskipulagi Hvalfjarðarsveitar 2008-2020, bls. 35.
- ³² Aðalskipulags Borgarbyggðar 2010-2022, bls. 13.
- ³³ Bændasamtök Íslands (2010). Hagtölur landbúnaðarins.
- ³⁴ Arnór Snæbjörnsson, Drífa Hjartardóttir, Eiríkur Blöndal, Jón Geir Pétursson og Þórólfur Halldórsson (2010). Skýrsla nefndar um landnotkun. Athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, Reykjavík, bls. 17-18.
- ³⁵ Umhverfissráðuneytið (2011). Í Aagot V. Óskarsdóttir (Ritstj.), Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands. Reykjavík: Umhverfissráðuneytið, bls. 61.
- ³⁶ Umhverfisstofnun (2012). Sótt á sótt í apríl 2012 af: <http://www.ust.is/atvinnulif/sveitarfelog/landupplýsingar/>
- ³⁷ Samantektin miðar við apríl 2012 og er unnin upp úr aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga.
- ³⁸ Aðalskipulag Árborgar 2010-2030, bls. 56.

-
- ³⁹ Aðalskipulag Fljótsdalshéraðs 2008-2028, bls. 32.
- ⁴⁰ Aðalskipulag Fjarðabyggðar 2007-27, bls. 43.
- ⁴¹ Aðalskipulag Ísafjarðarbæjar 2008-2020, bls. 197.
- ⁴² Aðalskipulag Akraness 2005-2017, bls. 17.
- ⁴³ Aðalskipulag Akureyrar 2005-2018, bls. 12.
- ⁴⁴ Aðalskipulag Borgarbyggðar 2010-2022, bls. 4.
- ⁴⁵ Aðalskipulag Vopnafjarðarhrepps 2006-2026, bls. 49.
- ⁴⁶ Umhverfissráðuneytið (2002). Velferð til framtíðar. Stefnumörkun til 2020. Reykjavík: Umhverfissráðuneytið.
- ⁴⁷ Umhverfissráðuneytið (2010). Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2010–2013. Reykjavík: Umhverfissráðuneytið.
- ⁴⁸ Aðalskipulag Sveitarfélagsins Skagastrandar 2010-2022.
- ⁴⁹ Aðalskipulag Garðabæjar 2004-2016.
- ⁵⁰ Aðalskipulag Garðabæjar 2004-2016.
- ⁵¹ Aðalskipulag Hafnarfjarðarbæjar 2005-2025.
- ⁵² Aðalskipulag Laugardalshrepps 2000-2012.
- ⁵³ Aðalskipulag Skeiða- og Gnúpverjahrepps 2004-2016.
- ⁵⁴ Umhverfisstofnun (2011). Report to the EFTA Surveillance Authority regarding the implementation of Directive 91/271/EU on the treatment of wastewater from built-up areas, desember 2010, endurskoðuð útgáfa október 2011, bls. 16.
- ⁵⁵ http://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/index_en.html
- ⁵⁶ Umhverfisstofnun (2011). Report to the EFTA Surveillance Authority regarding the implementation of Directive 91/271/EU on the treatment of wastewater from built-up areas, desember 2010, endurskoðuð útgáfa október 2011, bls. 16.
- ⁵⁷ Umhverfisstofnun (2011). Report to the EFTA Surveillance Authority regarding the implementation of Directive 91/271/EU on the treatment of wastewater from built-up areas, desember 2010, endurskoðuð útgáfa október 2011, bls. 16.
- ⁵⁸ Aðalskipulagi Hvalfjarðarsveitar 2008-2020, bls. 35.