

# Landsskipulagsstefna 2013-2024

Tillaga til auglýsingar

Miðhálandið, búsetumynstur og  
skipulag haf- og strandsvæða

Landsskipulagsstefna 2013-2024 – Tillaga til auglýsingar. Miðhálandið, búsetumynstur og skipulag haf- og strandsvæða

Útgefandi: Skipulagsstofnun, september 2012

Texti: Skipulagsstofnun

ISBN: 978-9935-9109-0-5

Skipulagsstofnun, Laugavegi 166, 150 Reykjavík [www.landsskipulag.is](http://www.landsskipulag.is)

## Efnisyfirlit

<b>1</b>	<b>Gerð landsskipulagsstefnu .....</b>	<b>5</b>
1.1	Inngangur.....	5
1.2	Áherslur umhverfisráðherra til grundvallar landsskipulagsstefnu.....	6
1.2.1	Skipulagsmál á miðhálandi Íslands.....	6
1.2.2	Búsetumynstur og dreifing byggðar.....	7
1.2.3	Skipulag á haf- og strandsvæðum .....	7
1.3	Forsendur .....	8
1.3.1	Yfirlit um stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun .....	8
1.3.2	Greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála.....	11
1.3.3	Svæðisskipulag miðhálandis Íslands 2015.....	11
1.4	Samráð, áherslur og sviðsmyndir.....	12
1.4.1	Yfirlit yfir samráðsferlið.....	12
1.4.2	Samráðsfundir .....	13
1.5	Valkostir um stefnu og umhverfismat.....	17
1.5.1	Umhverfismat og mótun landsskipulagsstefnu .....	17
1.5.2	Val sviðsmýnda fyrir miðhálandið .....	17
1.5.3	Val sviðsmýnda fyrir búsetumynstur.....	17
<b>2</b>	<b>Stefna .....</b>	<b>19</b>
2.1	Stefna um skipulagsmál á miðhálandi Íslands .....	19
2.1.1	Leiðarljós .....	20
2.1.2	Verndun náttúru, landslags og menningarminja .....	20
2.1.3	Orkunýting og orkuflutningur .....	24
2.1.4	Samgöngur, ferðaþjónusta og almannaréttur .....	26
2.1.5	Beitarmál og landgræðsla .....	31
2.1.6	Framhald mótunar stefnu fyrir miðhálandið .....	32
2.2	Stefna um búsetumynstur og dreifingu byggðar .....	33
2.2.1	Leiðarljós .....	33
2.2.2	Uppbygging og verndun .....	33
2.2.3	Samgöngur, veitukerfi, nærþjónusta og vinnusókn .....	36
2.2.4	Landbúnaður, menningarlandslag og ásýnd lands.....	37
2.2.5	Framhald mótunar stefnu um búsetumynstur.....	38
2.3	Stefna um skipulag á haf- og strandsvæðum.....	40
2.3.1	Leiðarljós .....	40
2.3.2	Stjórnsýsla og skipulag á haf- og strandsvæðum .....	40
2.3.3	Framhald mótunar stefnu um skipulag haf- og strandsvæða .....	44
<b>3</b>	<b>Samantekt umhverfismats .....</b>	<b>45</b>
3.1	Umhverfisáhrif tillögu að stefnu fyrir miðhálandið .....	45
3.1.1	Vatn .....	45
3.1.2	Samfélag og byggð .....	45
3.1.3	Landslag og ímynd.....	46
3.1.4	Náttúra og jarðvegur.....	46

3.1.5	Loftslag .....	47
3.1.6	Niðurstaða.....	47
3.1.7	Eftirfylgni og viðmið .....	47
3.2	Umhverfisáhrif tillögu að stefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar .....	49
3.2.1	Vatn .....	49
3.2.2	Samfélag og byggð .....	49
3.2.3	Landslag og ímynd.....	49
3.2.4	Náttúra og jarðvegur .....	50
3.2.5	Loftslag .....	50
3.2.6	Niðurstaða.....	50
3.2.7	Eftirfylgni og viðmið .....	50
3.3	Umhverfismat tillögu að stefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum .....	51
3.3.1	Eftirfylgni og viðmið .....	51
3.4	Helstu niðurstöður .....	52
<b>4</b>	<b>Viðauki 1. Skilgreiningar á hugtökum .....</b>	<b>53</b>
<b>5</b>	<b>Tilvitnanir og heimildir.....</b>	<b>54</b>

# 1 Gerð landsskipulagsstefnu

---

## 1.1 Inngangur

Með skipulagslögum nr. 123/2010 voru í fyrsta skipti sett hér á landi ákvæði um landsskipulagsstefnu en samkvæmt þeim leggur umhverfisráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til tólf ára innan tveggja ára frá alþingiskosningum.

Markmið landsskipulagsstefnu er að setja fram leiðarljós um nýtingu lands og landgæða sem tryggir heildarhagsmuni við gerð skipulagsáætlana og stuðlar að sjálfbærri þróun og skilvirkri áætlanagerð. Þá er landsskipulagsstefnu ætlað að stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga um landnotkun og nýtingu lands. Með landsskipulagsstefnu er fengin mikilvæg brú milli stefnu og áætlana á landsvísu og skipulagsáætlana sveitarfélaga.

Samkvæmt reglugerð nr. 1001/2011 er sett fram í 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 þessu skjali er sett fram tillaga Skipulagsstofnunar að samræmdri stefnu ríkisins um skipulagsmál, þ.m.t. stefna um skipulagsmál miðhálandisins. Einnig fylgir tillögunni umhverfisskýrsla í samræmi við lög um umhverfismat áætlana. Auk þess eru fjögur fylgiskjöl við þessa tillögu en þau eru *Yfirlit um stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun, Greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála, Greinargerð um stöðu haf- og strandsvæðaskipulags og Ferðamennska á miðhálandi Íslands; Staða og spá um framtíðarhorfur.*

Tillagan er unnin af Skipulagsstofnun með aðstoð ráðgjafa og í samráði við marga aðila (sjá kafla 1.4).

Í köflum hér á eftir er gerð grein fyrir þeim áherslum sem ráðherra setti til grundvallar vinnu að landsskipulagsstefnu (kafla 1.2), meginforsendum stefnunnar (kafla 1.3), samráði og sviðsmyndavinnu við mótun stefnunnar (kafla 1.4) og nálgun við umhverfismat tillögunnar (kafla 1.5). Á grunni þessa er sett fram tillaga að landsskipulagsstefnu í 2. kafla sem felur í sér stefnu um miðhálandið (kafla 2.1), búsetumynstur og dreifingu byggðar (kafla 2.2) og haf- og strandsvæði (kafla 2.3). Í kafla 3 er samantekt umhverfismats.

## Áhrif landsskipulagsstefnu

Samkvæmt skipulagslögum og reglugerð um landsskipulagsstefnu þá felur landsskipulagsstefna í sér stefnu ríkisins í skipulagsmálum og almenn sjónarmið til leiðbeiningar við skipulagsgerð sveitarfélaga. Hún felur almennt ekki í sér fyrirmæli um nákvæma útfærslu landnotkunar nema að um hana sé fjallað í fyrirliggjandi áætlunum opinberra aðila. Landsskipulagsstefna getur jafnframt falið í sér tillögur um tiltekna breytingar á áætlunum í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun, komi í ljós við gerð landsskipulagsstefnu að verulegt ósamræmi sé milli fyrirliggjandi áætlana.

Sveitarfélög skulu taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð svæðis- og aðalskipulagsáætlana eða breytinga á þeim og eftir því sem við á, samræma þær landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykkt hennar. Í því felst að samræma og útfæra landsskipulagsstefnu í skipulagsáætlunum. Telji sveitarstjórn að ekki beri að taka mið af samþykktri landsskipulagsstefnu við gerð svæðis- og aðalskipulagsáætlana, skal hún gera rökstudda grein fyrir því og skal rökstuðningurinn fylgja með tillögu að skipulagsáætlun þegar hún er send Skipulagsstofnun.

## 1.2 Áherslur umhverfisráðherra til grundvallar landsskipulagsstefnu

Samkvæmt reglugerð nr. 1001/2011 skal umhverfisráðherra í upphafi vinnu við gerð landsskipulagsstefnu ákveða hverjar áherslur landsskipulagsstefnunnar skuli vera, þ.e. að hvaða viðfangsefnum hún skuli beinast og hvað skuli lagt til grundvallar stefnumörkuninni. Í landsskipulagsstefnu skal þó ávallt marka stefnu um skipulagsmál á miðhálandinu.

Umhverfisráðherra kynnti Skipulagsstofnun þær áherslur sem leggja skyldi til grundvallar við vinnslu landsskipulagsstefnunnar með bréfi dags. 30. september 2011. Hér að neðan er gerð grein fyrir efni þess.

### 1.2.1 Skipulagsmál á miðhálandi Íslands

Í landsskipulagsstefnu skal samkvæmt skipulagslögum ávallt marka stefnu um skipulagsmál á miðhálandinu. Í bréfi umhverfisráðherra sagði eftirfarandi um stefnumörkun um skipulagsmál á miðhálandinu:

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

vegakerfis á miðhálandinu í landsskipulagsstefnu. Því er lagt til að fram komi í tillögum að landsskipulagsstefnu tillaga að nýjum áherslum í skipulagi miðhálandisins sem taki m.a. mið af umræddum þáttum.“<sup>1</sup>

Landsskipulagsstefna tekur við því hlutverki sem svæðisskipulag miðhálandisins hafði samkvæmt eldri lögum, að marka heildstæða stefnu um skipulagsmál á miðhálandinu. Núgildandi svæðisskipulag miðhálandisins, *Svæðisskipulags miðhálandis Íslands 2015* sem umhverfisráðherra staðfesti árið 1999, er hér eftir nefnt svæðisskipulag miðhálandisins. Svæðisskipulagið verður því fellt úr gildi þegar landsskipulagsstefnan hefur verið samþykkt á Alþingi. Vegna þröngs tímaramma fyrir gerð landsskipulagsstefnu, stöðu verndar- og orkunýtingaráætlunar, vinnu við skilgreiningu vegakerfis á miðhálandinu og fleiri atriða þurfti að afmarka stefnumörkun um skipulagsmál á miðhálandinu nánar en gert var ráð fyrir í byrjun.

### 1.2.2 Búsetumynstur og dreifing byggðar

Búsetumynstur og dreifing byggðar er önnur áhersla landsskipulagsstefnu 2013-2024 samkvæmt bréfi umhverfisráðherra. Til að afmarka stefnumörkunina er fyrst og fremst horft til dreifingar heilsárs- og frístundabúsetu utan þéttbýlis en búsetumynstur er að sjálfsögðu mun víðtækara hugtak. Í bréfi ráðherra sagði eftirfarandi:

„Í tillögu að landsskipulagsstefnu verði sett almenn stefna fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga þar sem bent er á þá þætti byggðamynsturs, svo sem þéttleika byggðar, dreifingu búsetu, tegundir landnotkunar, samgöngur, skipulag þjónustukjarna og önnur atriði sem stuðla að aukinni sjálfbærni þ.e. samþættingu umhverfis, félagslegra og efnahagslegra þátta. Sérstök áhersla verði lögð á að draga fram gildi náttúruverndar fyrir sjálfbærni í byggðamynstri. Skipulagsgerðin þarf að grundvallast á heildarsýn á náttúrufar viðkomandi sveitarfélags og hafa vistkerfisnálgun að leiðarljósi.“<sup>2</sup>

Markmiðið er að kortleggja og skilgreina þær áskoranir sem við er að eiga hvað varðar búsetu í landinu og einkenni byggðar. Einnig eru skýrðar ákveðnar leiðir til að gera búsetumynstrið sjálfbærara og hagkvæmara fyrir sveitarfélögin. Til að tryggja að tekið verði á öllum áherslum sem settar eru fram í bréfi ráðherra er lagt til að nánari stefnumörkun um dreifingu búsetu m.a. innan þéttbýlis verði áhersluatriði við fyrstu endurskoðun landsskipulagsstefnu.

### 1.2.3 Skipulag á haf- og strandsvæðum

Skipulagsmál á haf- og strandsvæðum er þriðja áherslan sem tilgreind er í bréfi umhverfisráðherra, en samkvæmt skipulagslögum getur landsskipulagsstefna tekið til efnahagslögsögunnar. Í bréfi ráðherra sagði eftirfarandi um stefnumörkun um haf- og strandsvæði:

„Aukinn áhugi á fjölbreyttari notkun á haf- og strandsvæðum hefur aukið líkur á hagsmunaráreksstrum vegna mismunandi notkunar og neikvæðum áhrifum á vistkerfi hafsins. Æskilegt er að í tillögu að landsskipulagsstefnu verði fjallað ítarlega um á hvern hátt megi best bregðast við þeim áskorunum sem nú blasa við um skipulag á notkun og nýtingu þessara svæða.“<sup>3</sup>

Til einföldunar er litið svo á að strandsvæði sé ströndin og svæði á sjó út að netlögum (115 m frá stórstraumsfjöruborði) og hafsvæði þar fyrir utan. Þessi svæði eru ólík að því leyti að

strandsvæðin eru innan marka sveitarfélaga en hafsvæðin þar fyrir utan ekki. Mikil þörf er á samræmdri stefnumörkun fyrir bæði svæðin. Vegna þröngs tímaramma fyrir gerð landsskipulagsstefnu er megináhersla lögð á skipulag hafsvæða og söfnun upplýsinga um stöðu mála þar til að geta metið á hvern hátt bregðast megi við til að koma á samræmdri áætlanagerð.

## 1.3 Forsendur

### 1.3.1 Yfirlit um stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun

Við gerð landsskipulagsstefnu tók Skipulagsstofnun saman yfirlit um helstu stefnur og áætlanir opinberra aðila sem fyrir liggja í einstökum málaflokkum á landsvísu og varða landnotkun og skipulagsgerð sveitarfélaga, en það eru í allt 24 stefnur og áætlanir. Þetta yfirlit var lagt til grundvallar við mótun landsskipulagsstefnunnar og er einnig ætlað að vera sveitarfélögum til leiðbeiningar við skipulagsgerð. Yfirlitið er birt í heild sinni í sérstakri greinargerð sem er fylgiskjal þessarar tillögu, en í töflu 1 eru taldar þær stefnur og áætlanir sem greindar voru.

Greining á stefnum og áætlunum stjórnvalda á landsvísu leiðir í ljós að ekki er verulegt ósamræmi í þeirri stefnu um landnotkun og nýtingu lands sem sett er fram á mismunandi sviðum stjórnsýslunnar. Hins vegar eru fyrir hendi dæmi um ósamræmi um veigamikil atriði á milli stefnu stjórnvalda á landsvísu og svæðisbundinnar stefnu um landnotkun. Þannig er í *Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024* og *Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024* gert ráð fyrir að Reykjavíkurlflugvöllur í Vatnsmýri verði lagður af en *Samgönguáætlun 2011-2024* gerir eins og fyrri samgönguáætlanir ráð fyrir að Reykjavíkurlflugvöllur verði áfram miðstöð innanlandsflugs.

Ofangreint dæmi undirstrikar mikilvægi þess að samræmis sé gætt í stefnumótun ríkisins á landsvísu og í aðalskipulagi sveitarfélaga og jafnframt að skýrt sé hvaða gildi stefnur og áætlanir ríkisins hafa gagnvart skipulagsgerð sveitarfélaga, s.s. þær áætlanir ríkisins sem afgreiddar eru sem þingsályktanir frá Alþingi.

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

Stefnumótun og áætlanagerð á vegum ríkisins þarf að bæta og skilgreina muninn á stefnu og áætlun, þannig að tilgangur og hlutverk þessara verkfæra sé þekktur. Mikilvægt er að stefnur og áætlanir ráðuneyta og stofnana séu settar fram með samræmdari, skýrari og gegnsærri hætti en verið hefur þannig að þær geti haft tilætluð áhrif á ákvarðanatöku innan stjórnsýslunnar, þvert á ráðuneyti og milli stjórnsýslustiga. Mikilvægt er að samræma með hvaða hætti stefna eða áætlun er mótuð, þ.m.t. hvernig samráðs- og afgreiðsluferli er háttað. Skýrt þarf að vera fyrir hverja stefna eða áætlun er unnin, hvernig hún skuldbindur stjórnvöld og að við samþykkt stefnu eða áætlunar fylgi nauðsynlegt fjármagn til að tryggja framfylgd hennar til að hún nýtist sem verkstjórnartæki. Í áætlunum verði síðan útfærð verkefni í nánú samstarfi við sveitarfélögin sem skila sér í aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaganna.



**Tafla 1.** Helstu stefnur og áætlanir opinberra aðila sem lagðar eru til grundvallar í landsskipulagsstefnu.

	Ábyrgð	Samþykkt af Alþingi	Samþykktarár	Tímarammi stefnu/áætlunar
<b>Stefnur og áætlanir</b>				
Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2010-2013	UAR		2010	2010-2013
Náttúruverndaráætlun 2009-2013	UAR	X	2010	2009-2013
Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum	UAR		2010	2010-2020
Líffræðileg fjölbreytni				
Stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni	UAR		2008	Ótímabundið
Stefnumörkun í loftslagsmálum	UAR		2007	2007-2050
Landsáætlun um úrgang 2004-2016, ásamt drögum að endurskoðaðri áætlun fyrir tímabilið 2012-2024	UAR		2004	2004-2016
Landgræðsluáætlun 2003 - 2014	UAR	X	2002	2003-2014
Iceland's National Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities	UAR		2001	2001-2006
Náttúruminjaskrá	UAR		1999	Ótímabundið
<b>Kerfisáætlun Landsnets 2012 – 2016.</b>				
			2012	2012-2016
Orkustefna fyrir Ísland, skýrsla starfshóps 2011	ANR		2011	Ótímabundið
Byggðaáætlun 2010-2013	ANR	X	2010	2010-2013
Ferðamálaáætlun 2011-2020	ANR	X	2011	2011-2020
<b>Samgönguáætlun 2011-2022</b>				
	IRR	X	2012	2011-2022
<b>Fjarskiptaáætlun 2011-2022</b>				
	IRR	(X)	V	2011-2022
<b>Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til ársins 2014</b>				
	VEL	X	2012	2012-2020
<b>Húsnæðisstefna, skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu</b>				
	VEL		2011	Ótímabundin

<b>Stefnumótun mennta- og menningar- málaráðuneytis í íþróttamálum</b>	MRN	2011	2010-2015
<b>Menningarstefna í mannvirkjagerð</b>	MRN	2007	Ótímabundið
<b>Yfirlitsskrá yfir fyrirhugaðar tilnefningar Íslands á heimsminjaskrá UNESCO</b>	MRN	2007	Ótímabundið
<b>Ísland 2020-sókn fyrir atvinnulíf og samfélag</b>	FOR	2011	2011-2020
<b>Netríkið Ísland, stefna um upplýsingarsamfélagið 2008-2012</b>	FOR	2008	2008-2012
<b>Hafið – stefnumótun íslenskra stjórnvalda</b>	UMH, SLR og UTN	2003	Ótímabundin
<b>Verndar- og orkunýtingaráætlun (tillaga til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða lögð fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi)</b>	UAR, ANR (X)	V	Ótímabundið

#### Skýringar

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið	UAR
Atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytið	ANR
Innanríkisráðuneytið	IRR
Velferðarráðuneytið	VEL
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	SLR
Forsætisráðuneytið	FOR
Mennta- og menningarmálaráðuneytið	MRN
Utanríkisráðuneytið	UTN
Í vinnslu	V
Til umfjöllunar á Alþingi	(X)

Ætla má að ásetningur stjórnvalda um þróun mála á landsvísu hafi því meiri áhrif á sveitarstjórnarstigi sem betur er um hnútana búið, hvað varðar skýrleika, mælanleika og rökstuðning.

Við greiningu á stefnum og áætlunum, með tilliti til viðfangsefna í aðalskipulagi, kom í ljós talsvert misræmi í því hvernig og hvort stefnur og áætlanir eru að takast á við þær áskoranir sem við er að eiga í aðalskipulagsgerð og dregnar eru fram í áherslum landsskipulagsstefnu, einkum búsetumynstri. Nefna má í þessu sambandi eftirtalda málaflokka með hliðsjón af greiningunni sem ástæða væri til að stefnur og áætlanir fjölluðu nánar um:

- Stefna um opinbera þjónustu og fyrirkomulag nærþjónustu svo sem heilsugæslu o.fl.
- Stefna um fyrirkomulag verslunar og þjónustu. Hér er um að ræða atriði sem getur haft úrslitaáhrif á þróun byggðar, bæði innan þéttbýlis og á svæðisvísu.

- Stefna um náttúruvernd. Þótt segja megi að tiltekin stefna komi fram í lögum og áætlanagerð í þessum málaflokki hafa mikilvæg atriði orðið útundan, t.d. hvert samspil hennar skuli vera við byggðapróun og atvinnulíf á nærsvæðum.
- Stefna um tengsl og blöndun íbúða við aðra landnotkun og um frístundabyggð.

### 1.3.2 Greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála

Skipulagsstofnun hefur tekið saman yfirlit um stöðu og þróun skipulagsmála sveitarfélaga og er greinargerðin lögð til grundvallar við mótun landsskipulagsstefnu. Einnig voru teknar saman sérstakar greinargerðir, *Greinargerð um stöðu haf- og strandsvæðaskipulags* og *Ferðamennska á miðhálandi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur*. Þessar greinargerðir eru fylgiskjöl með þessari tillögu.

Í yfirlitinu er fjallað um íbúapróun eftir landshlutum og áætlaða landnotkun samkvæmt aðalskipulagi. Þá er fjallað um aðalskipulagsáætlanir sem stjórnæki og hvort og hvernig sjálfbær þróun er höfð að leiðarljósi við aðalskipulagsgerð.

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

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

Í 52 aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga af 75 sem greindar voru er heimilt að byggja stök íbúðarhús, án tengsla við búskap, og/eða stök frístundahús á landbúnaðarsvæðum án þess að skilgreina sérstaklega íbúðarsvæði eða svæði fyrir frístundabyggð í aðalskipulagi. Í aðalskipulagi hafa jafnframt verið teknir frá um 43.000 ha fyrir frístundabyggð, 6.500 ha fyrir íbúðarhús án tengsla við búskap og 3.165 ha fyrir búgarðabyggð. Með búgarðabyggð er átt við íbúðarhverfi utan þéttbýlis þar sem heimilt er að reisa íbúðarhús og aðrar byggingar sem tengjast frístundabúskap t.d. hesthús, skemmur og gróðurhús á tiltölulega stórum lóðum.

Ef öll svæðin eru lögð saman þekja þau land sem eru rúmlega 500 ferkílómetrar að stærð. Stefna sveitarfélaganna varðandi uppbyggingu íbúðar- og frístundabyggðar í dreifbýli hefur leitt til dreifingar búsetu og á eftir að leiða til enn meiri dreifingar ef ekki verður stefnubreyting. Slík dreifð byggð er í eðli sínu ósjálfbær hvað varðar landnotkun, samgöngur, veitukerfi og þjónustu. Eigi sjálfbær þróun að vera leiðarljós, eins og skipulagslög gera ráð fyrir, þarf að staldra við og meta hvort sveitarstjórnir geti mætt þörf og óskum um búsetu utan þéttbýlis með öðrum hætti en gert hefur verið.

### 1.3.3 Svæðisskipulag miðhálandis Íslands 2015

Langur aðdragandi var að því að hafin var vinna við gerð svæðisskipulags miðhálandisins árið 1994. Ferðalög inn á miðhálandið höfðu aukist til muna með tilheyrandi vegagerð og skálabyggingum og sókn hafin í virkjun vatnsfalla sem fylgdu uppistöðulón og háspennulínur. Mörk sveitarfélaga inn á hálandið voru óljós og þar með einnig skipulagsvald þeirra og

leyfisveitingar á miðhálandinu. Til að mæta þeirri þörf sem orðin var fyrir að móta stefnu um skipulag miðhálandisins voru því sett sérstök ákvæði um gerð svæðisskipulags fyrir miðhálandið með breytingu á skipulagslögum árið 1993 og árið 1998 gerð breyting á sveitarstjórnarlögum til að skýra stjórnýslu á svæðinu og skipta öllu landinu í sveitarfélög. *Svæðisskipulag miðhálandis Íslands 2015*, sem hafin var vinna við árið 1994 var síðan staðfest af umhverfisráðherra árið 1999.

Samvinnunefnd sem var skipuð fulltrúum 12 héraðsnefnda með formanni sem umhverfisráðherra skipaði, vann að gerð svæðisskipulags fyrir miðhálandið. Í svæðisskipulaginu var mótuð alhliða stefna um landnotkun á miðhálandinu, en til grundvallar lá hugmynd um að skipta miðhálandinu í annars vegar verndarheildir og hins vegar mannvirkjabelti sem í aðalatriðum fylgdi Kjalvegi og veginum yfir Sprengisand. Stefna svæðisskipulagsins um verndarheildir og mannvirkjabelti var síðan útfærð með ákvæðum um náttúruvernd, vatnsvernd, þjóðminjavernd, landgræðslu, hefðbundnar nytjar, orkunýtingu, samgöngur, útivist, ferðamál og fleiri þætti. Þá voru núverandi og fyrirhuguð þjónustuvæði fyrir ferðamenn flokkuð í jaðarmiðstöðvar í jaðri miðhálandisins, hálandismiðstöðvar, skálasvæði og fjallasel. Mörkuð var stefna um vatnsaflsvirkjanir með fyrirvara um tilhögun virkjunar vegna verndarhagsmuna við Eyjabakka, Langasjó og Þjórsárver. Ekki var mörkuð stefna um jarðvarmavirkjanir. Í svæðisskipulaginu er gert ráð fyrir háspennulínu yfir Sprengisand.

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

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

## 1.4 Samráð, áherslur og sviðsmyndir

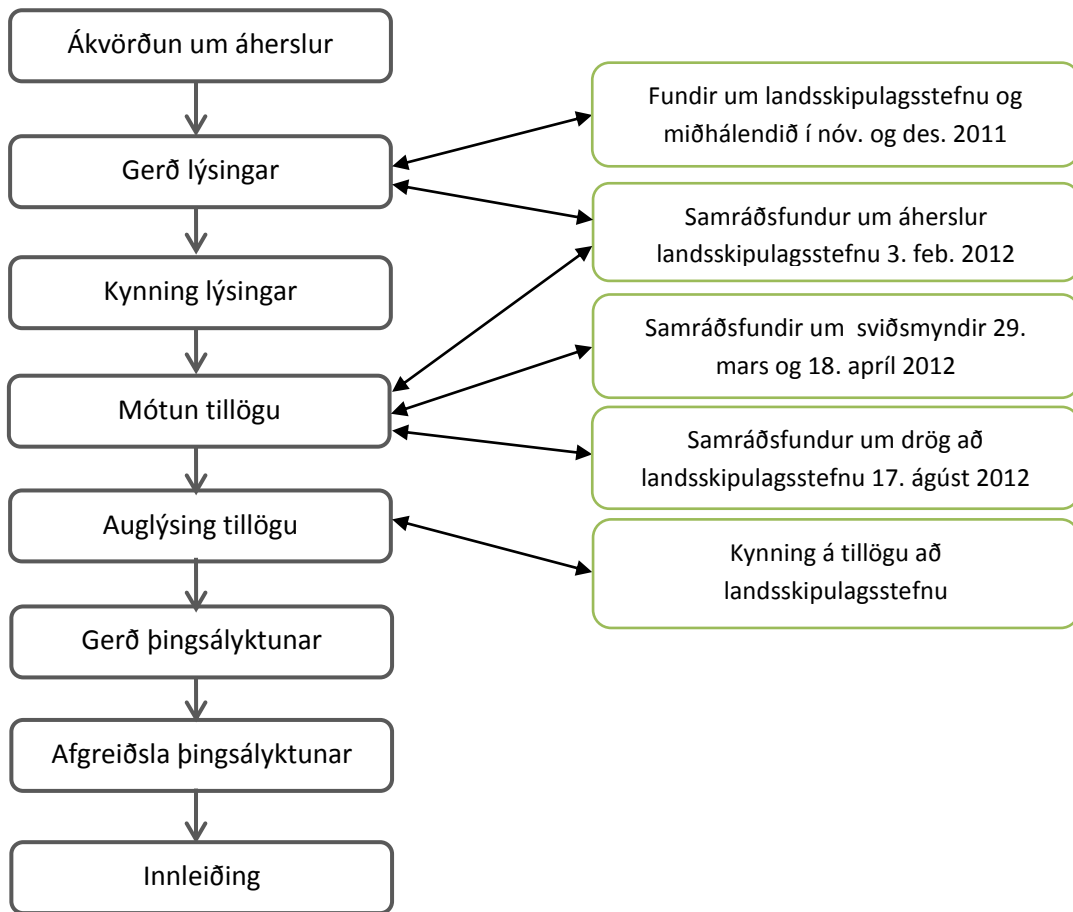
### 1.4.1 Yfirlit yfir samráðsferlið

Tillaga að landsskipulagsstefnu 2013-2024 hefur verið mótuð í virku samráði við sveitarfélög og samtök þeirra, opinberar stofnanir og hagsmunasamtök. Ráðgjafarnefnd sem ráðherra skipaði um gerð landsskipulagsstefnu, skipuð fulltrúum ráðuneyta og Sambands íslenskra sveitarfélaga, hefur komið að vinnu við gerð landsskipulagsstefnu og hefur verið Skipulagsstofnun til ráðgjafar um vinnslu hennar. Um störf og hlutverk ráðgjafarnefndar gildir reglugerð um landsskipulagsstefnu.

Ráðgjafarfyrirtækið Alta aðstoðaði Skipulagsstofnun við samráð við tillögugerðina og rýndi tillögudrög á vinnslustigi. VSÓ-Ráðgjöf var Skipulagsstofnun til aðstoðar við umhverfismat.

Stofnaður var sérstakur samráðsvettvangur vegna mótunar landsskipulagsstefnu og óskað var eftir tilnefningum frá þeim aðilum sem tilgreindir eru í reglugerð um landsskipulagsstefnu. Þessir aðilar eru m.a. sveitarfélög og samtök þeirra, opinberar stofnanir, fyrirtæki sem sinna uppbyggingu og rekstri grunngerðar og samtök á sviði atvinnuvega og náttúru- og

umhverfisverndar. Einnig var birt auglýsing í dagblöðum þar sem almenningi var boðið að skrá sig á vettvanginn.



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

Fundir voru haldnir á samráðsvettvangi (sbr. mynd 1) þar sem ofangreindir aðilar fjölluðu um stefnuna, en fundirnir voru opnir og auglýstir í fjölmiðlum og öllum frjálst að taka þátt. Jafnframt voru helstu skjöl í ferlinu kynnt á heimasíðu landsskipulagsstefnu og þar gafst færi á að bregðast við og gera athugasemdir.

## 1.4.2 Samráðsfundir

### Miðhálandið

Megin áherslur fyrir mótun samræmdrar stefnu um miðhálandið voru ræddar á fundi samráðsvettvangs 3. febrúar 2012. Samantekt fundarins er birt í heild sinni á heimasíðu landsskipulagsstefnu,<sup>4</sup> en þátttakendur í umræðuhópum töldu að marka ætti stefnu um eftirfarandi:

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

Á grundvelli þessara áherslna frá samráðsfundinum, gildandi svæðisskipulagi, áherslna umhverfisráðherra, stefnu stjórnvalda á landsvísu og greinargerðar um ferðamennsku á miðhálandinu<sup>5</sup> voru mótaðar ólíkar sviðsmyndir fyrir stefnu um ákveðna grunnþætti skipulagsmála miðhálandisins. Sviðsmyndirnar lýstu mismunandi sýn til framtíðar og innhéldu allar eftirtalda efnisþætti:

- Verndun náttúru, landslags og menningarminja.
- Orkunýtingu og orkuflutning.
- Samgöngur, ferðabjónustu og almannarétt.
- Beitarmál.

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

Umfjöllun um sviðsmyndir fór fram á samráðsfundi 29. mars 2012 og þar komu fram fjölbreytt sjónarmið um stefnukostina og mögulegar afleiðingar þeirra á umhverfið. Á grundvelli umræðna á fundinum, samantektar á grunnástandi umhverfis og fyrirbyggjandi gögnum í umhverfismati (sjá umhverfisskýrslu), voru tekin saman möguleg áhrif sviðsmyndanna á hvern umhverfisþátt.

Samantekt samráðsfundar og sviðsmyndagreiningin er einnig birt í heild sinni á heimasíðu landsskipulagsstefnu.<sup>6</sup>

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

### Búsetumynstur og dreifing byggðar

Fjallað var um áherslur fyrir stefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar á fundi samráðsvettvangs 3. febrúar 2012 en samantekt fundarins er í heild sinni á heimasíðu landsskipulagsstefnu.<sup>7</sup> Lagðar voru ákveðnar spurningar fyrir fundinn svo sem hvaða einkennum búsetumynsturs og dreifingar byggðar er mikilvægt að viðhalda, vernda og styrkja með landsskipulagsstefnu og hvaða óæskilegu þróun landsskipulagsstefna getur komið í veg fyrir. Þátttakendur í umræðuhópum töldu að marka ætti stefnu um eftirfarandi:

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

Samráðsfundurinn 3. febrúar 2012 var ákveðinn grunnur fyrir áframhaldandi vinnu við mótun stefnu um búsetumynstur. Tillögur sem fram komu voru mjög víðtækar og ljóst að ekki var hægt að verða við þeim öllum. Við úrvinnslu úr þeim var horft til áherslna sem umhverfisráðherra hafði lagt fyrir. Afrakstur fundarins var einnig nýttur ásamt öðrum gögnum til að skilgreina umhverfisþætti og nálgun umhverfismats, en nánar er fjallað um það í umhverfisskýrslu.

Á grundvelli áherslna frá samráðsfundi 3. febrúar, áherslna ráðherra og fyrirbyggjandi stefnu stjórnvalda voru mótaðar ólíkar sviðsmyndir fyrir stefnu um ákveðna grunnþætti búsetumynsturs. Við mótun sviðsmynda var einnig tekið mið af niðurstöðum greinargerðar um

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

- Samgöngur, veitukerfi, nærþjónusta og vinnusókn.
- Landbúnað, menningarlandslag og ásýnd lands.
- Uppbyggingu og verndun.

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

Umfjöllun um sviðsmyndir fór fram á rýnifundi 18. apríl 2012 en þar komu fram fjölbreytt sjónarmið um stefnukostina og mögulegar afleiðingar þeirra á umhverfið. Byggt á umræðum á fundunum og fyrirbyggjandi gögnum í umhverfismati, voru tekin saman möguleg áhrif sviðsmyndanna á hvern umhverfisþátt (sjá umhverfisskýrslu). Samantekt samráðsfundar og sviðsmyndagreiningin er einnig birt í heild sinni á heimasíðu landsskipulagsstefnu.<sup>8</sup> Á fundinum var lögð áhersla á að skipulag byggðar taki mið af landslagsheildum og verðmæti landbúnaðarlands. Einnig að horft sé til afmarkaðra svæða við skipulag frístundabyggða, en bent var á að of mikil stýring geti dregið úr fjölbreytni og rekstrarmöguleikum í dreifbýli. Dreifð byggð er talin geta haft í för með sér minni yfirsýn gagnvart vatnsvernd, bæði m.t.t. vatnsnotkunar og mögulegrar mengunar vatns. Dreifð byggð er einnig talin hafa neikvæð áhrif á lífríki og stuðla að meiri losun gróðurhúsalofttegunda.

### **Skipulag á haf- og strandsvæðum**

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

- Rannsóknir, gagnasöfn og miðlun upplýsinga.
- Verndun náttúru- og menningarverðmæta.
- Nýtingu auðlinda.
- Samgöngur og siglingaleiðir.
- Orkuframleiðslu.
- Mengunarmál.
- Almennarétt.
- Nálgun við stefnumótun og framfylgd stefnu.

Áherslur samráðsfundarins voru nýttar til að skilgreina viðfangsefnið betur og afmarka gagnasöfnun. Um er að ræða fyrstu nálgun að viðfangsefninu og vegna flókinnar stjórnsýslu og



Þróngs tímaramma var ekki mögulegt að gera sviðsmyndir fyrir skipulag haf- og strandsvæða. Unnin var greining þar sem skilgreindir voru nokkrir þættir náttúrufars, notkun hafsvæða og verndun. Greiningin byggði á gögnum frá ýmsum stofnunum og er ætlað að veita yfirsýn yfir málefni hafsins. Jafnframt var gerð frumgreining á árekstrum milli notkunar og verndar með hliðsjón af stefnu stjórnvalda um sjálfbæra nýtingu á vistkerfum íslenska hafsvæðisins. Á grunni þessa var svo skoðuð þörf fyrir almenna stefnumörkun í landsskipulagsstefnu um hafsvæði og gerð tillaga að næstu skrefum.

## 1.5 Valkostir um stefnu og umhverfismat

### 1.5.1 Umhverfismat og mótun landsskipulagsstefnu

Umhverfismat er aðferðafræði sem er notuð til að skilgreina stefnukosti, meta þá og bera saman m.t.t. áhrifa á umhverfið. Matinu er ætlað að aðstoða við að komast að niðurstöðu um stefnu sem hafi minnst neikvæð áhrif á umhverfið. Umhverfismat getur bæði snúist um val á milli almennra stefnukosta, sem eru t.d. settir fram sem grófar sviðsmyndir til framtíðar og um afmarkaða valkosti, eins og t.d. þá sem varða orkuflutning yfir miðhálandið. Við mótun landsskipulagsstefnu hefur umhverfismat verið nýtt í gegnum allt ferlið.

### 1.5.2 Val sviðsmynda fyrir miðhálandið

Tillaga að stefnu um miðhálandið byggir á umfjöllun samráðsfunda um sviðsmyndir og umhverfismati, sem Skipulagsstofnun vann með aðstoð ráðgjafa, sbr. umhverfisskýrslu. Í umhverfismatinu er lögð áhersla á möguleg áhrif uppbyggingar á landslag og ímynd miðhálandisins, lífríki og vistkerfi og samfélag. Þessir umhverfisþættir eru líklegastir til að verða fyrir umfangsmestu áhrifunum af landsskipulagsstefnu fyrir miðhálandið, bæði jákvæðum og neikvæðum. Í umhverfismatinu er lögð áhersla á að gera grein fyrir því hvort stefna skerði sérstöðu miðhálandisins á einhvern hátt. Jafnframt að greina möguleg áhrif stefnu á samfélag og byggð. Nánar er lýst í umhverfisskýrslu hvernig þessi samanburður sviðsmynda leiddi til niðurstöðu.

### 1.5.3 Val sviðsmynda fyrir búsetumynstur

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

Í aðalskipulagi sveitarfélaga er mörkuð stefna um búsetumynstur; dreifingu og þéttleika byggðar og búsetu, í þéttbýli og dreifbýli. Vegna skýrra ábendinga sem komu fram í greinargerð um stöðu skipulagsmála sveitarfélaga var ákveðið að afmarka stefnumörkunina við dreifingu heilsárs- og frístundabúsetu utan þéttbýlis. Við mótun stefnu um búsetumynstur gegnir umhverfismat veigamiklu hlutverki við að marka stefnu sem er bæði hagstæð umhverfinu og styrkir byggð.

Bornar voru saman sviðsmyndir út frá líklegum áhrifum á umhverfið. Nánar er lýst í umhverfisskýrslu hvernig þessi samanburður sviðsmynda leiddi til niðurstöðu.

## 2 Stefna

---

Í þessum kafla er sett fram tillaga að stefnu sem lögð verður fyrir Alþingi sem tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2013 – 2024. Tillagan varðar:

- a) Skipulagsmál á miðhálandi Íslands
- b) Búsetumynstur og dreifingu byggðar
- c) Skipulag á haf- og strandsvæðum

### 2.1 Stefna um skipulagsmál á miðhálandi Íslands

Miðhálandi Íslands er eitt samfelld svæði (sbr. mynd 2) þar sem fjóra stærstu jökla landsins er að finna og þau svæði að auki sem eru náttúrufarslega áþekk svæðinu milli jöklanna, þ.e. einkennast almennt af eldvirkni, rofi og takmörkuðum gróðri. Í landsskipulagsstefnu er afmörkun miðhálandisins miðuð við miðhálandislínuna eins og hún var skilgreind í Svæðisskipulagi miðhálandisins 2015.



**Mynd 2.** Miðhálandi Íslands.

Miðhálandið hefur sérstöðu á landsvísu og í alþjóðlegu samhengi þar sem þar er eitt stærsta landsvæði sunnan heimskaupsbaugs í Evrópu sem aldrei hefur verið numið af mönnum.<sup>9</sup> Gildi

svæðisins felst ekki síður í einstakri náttúru, gróðurvinjum, jarðfræði og landmótun, samspili elds og íss og óviðjafnanlegum andstæðum í landslagi og víðernum.<sup>10</sup>

### 2.1.1 Leiðarljós

Á miðhálandinu er sérstakt landslag og jarðmyndanir, mikilvægar vistgerðir, líffræðileg fjölbreytni og sérstök náttúrufrýrbæri sem njóta verndar.

Á miðhálandinu eru víðerni sem bjóða upp á einstaka upplifun og víðsýni, sem ekki hefur verið gengið á.

Almenningur getur notið þeirrar sérstöðu sem miðhálandið hefur upp á að bjóða.

Uppbygging innviða í almannaþágu hefur lágmarksáhrif á sérstöðu miðhálandisins.

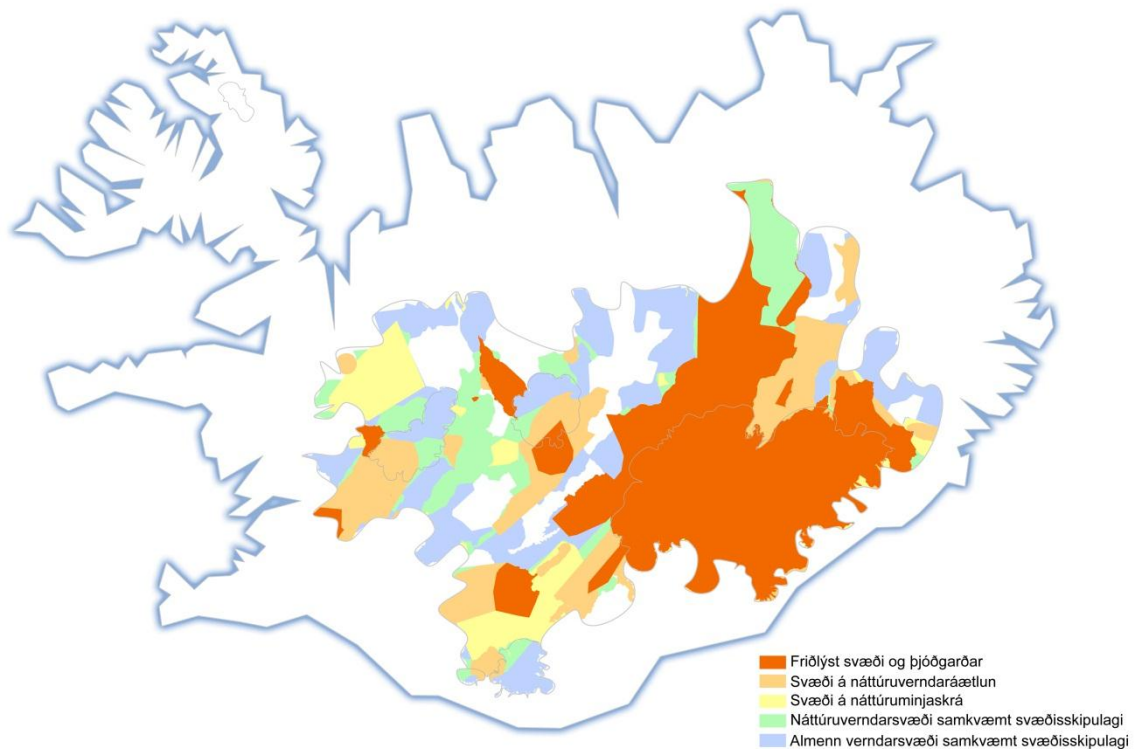
### 2.1.2 Verndun náttúru, landslags og menningarminja

#### Ágrip forsendna

Miðhálandi Íslands er talið vera eitt stærsta svæðið í Evrópu þar sem menn hafa ekki fasta búsetu.<sup>11</sup> Mannvirki á miðhálandinu eru fá og dreifð á svæði sem er um 40% af flatarmáli landsins. „Ósnortin víðerni“ er því lykilhugtak þegar fjallað er um gæði miðhálandisins sem þarf að viðhalda. Hugtakið „ósnortin víðerni“ er hægt að skilja og skilgreina á mismunandi vegu en í gildandi náttúruverndarlögum<sup>12</sup> er það skilgreint sem svæði a.m.k. 25 km<sup>2</sup> að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja á jörðu.

Í stefnumörkun stjórnvalda um sjálfbæra þróun<sup>13</sup> kemur fram að tryggja skuli að stór samfelld víðerni verði áfram að finna í óbyggðum Íslands. Umhverfisstofnun<sup>14</sup> hefur kortlagt ósnortin víðerni Íslands með hliðsjón af skilgreiningu laganna og mat árið 2009 að þau þektu um 38% landsins en stærsti hluti ósnortinna víðerna er á miðhálandinu eða um 24 þúsund km<sup>2</sup>. Það er um 60% lands á miðhálandinu eins og mörk svæðisins voru skilgreind í *Svæðisskipulagi miðhálandisins 2015*, en stór hluti þeirra eru jöklar. Víðerni samkvæmt skilgreiningu náttúruverndarlaga hafa þó farið ört minnkandi á umliðnum áratugum, en samkvæmt *Hvítbók um náttúruvernd*<sup>15</sup> stafar þeim fyrst og fremst ógn af orkuframleiðslu í tengslum við virkjanaframkvæmdir og ferðamennsku vegna aksturs utan vega, uppbyggingu fjallaskála, auk ferðamannanna sjálfra.

Víðerni er einnig hægt að skilgreina út frá upplifun ferðamanna, en í skýrslu Önnu Dóru Sæþórsdóttir, *Ferðamennska á miðhálandi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur* kemur fram að hægt er að skilgreina víðerni út frá huglægum viðmiðum svo sem út frá því hvort ferðamenn upplifa viðkomandi svæði sem víðerni. Viðhorfskannanir meðal ferðamanna á miðhálandinu sýna að rúmlega 90% þeirra töldu ósnortin víðerni vera hluta af aðdráttarafli staðarins. Í hugum ferðamanna er því miðhálandið víðerni þrátt fyrir þá uppbyggingu sem þar hefur orðið. Gestir á miðhálandinu sjá það sem þeir vilja sjá og viðhalda þannig ímyndinni um hálandið sem víðerni. Þetta endurspeglir hvernig hugmyndin um óbyggðir og víðerni eru huglæg nálgun sem hægt er að viðhalda í hugum ferðamannanna sjálfra og annarra sem um málið fjalla.<sup>16</sup>



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

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

Svæðisskipulag miðhálandisins bætti úr brýnni þörf þegar það var staðfest árið 1999. Það hefur reynst vel og sú stefna sem þar var mörkuð hefur í öllum aðalatriðum skilað sér í aðalskipulag þeirra sveitarfélaga sem hlut eiga að máli.

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

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

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

Ný þekking á náttúrufari miðhálandisins, sem m.a. hefur orðið til við undirbúning verndar- og orkunýtingaráætlunar, hefur enn frekar dregið fram gildi þess fyrir náttúruvernd. Einnig hafa komið til sögunnar ný viðhorf í náttúruvernd, sem m.a. birtast í náttúruverndaráætlun, svo sem um net verndarsvæða. Því er mikilvægt að styrkja, samræma og útfæra nánar náttúruvernd á miðhálandinu. Í samhengi við landsskipulagsstefnu er brýnasta verkefnið að viðhalda stórum samfelldum svæðum þar sem mannvirkjagerð er í lágmarki og uppbygging þjónustu og annarra nauðsynlegra mannvirkja verði á jöðrum miðhálandisins og tilteknum uppbyggingarsvæðum. Til að styrkja stefnu um stór og samfelld verndarsvæði eru í landsskipulagsstefnunni skilgreind tvö megin mannvirkjabelti þvert yfir miðhálandið þar sem gert er ráð fyrir meiriháttar framkvæmdum. Í svæðisskipulagi eru hins vegar skilgreind önnur mannvirkjabelti svo sem um Fjallabaksleið nyrðri og Sultartangalínu. Í landsskipulagsstefnu er ekki gert ráð fyrir frekari meiriháttar framkvæmdum á þessum svæðum og því ekki skilgreind mannvirkjabelti fyrir þau.

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

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

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

Til að koma stefnu um þrjár stórar verndarheildir til framkvæmda þarf fyrst og fremst að samhæfa aðgerðir ríkis, sveitarfélaga og atvinnulífsins og samræma aðgerðirnar þannig að fjármagn nýtist sem best. Í því ljósi þarf að meta hvernig tekist hefur til á þessu sviði og hvernig skuli ná því marki.

### Markmið

Að á miðhálandinu verði myndaðar þrjár stórar, samfelldar verndarheildir.

Að sérkennum og náttúrugæðum miðhálandisins verði viðhaldið, svo sem fágætum vistgerðum, ósnortnum víðernum, landslagi, verðmætum menningarminjum og ímynd miðhálandisins fyrir ferðamennsku.

### Leiðir

- a. Öll meiriháttar mannvirkjagerð á miðhálandinu einskorðist við mannvirkjabelti en innan verndarheilda verði viðhaldið lágu byggingarstigi og mannvirkjagerð haldið í lágmarki.
- b. Sveitarfélög efni til samstarfs á vettvangi landshlutasamtaka, í samstarfi við umhverfis- og auðlindaráðuneytið og Skipulagsstofnun, um að marka stefnu um verndun verndarheilda (sbr. mynd 4), annað hvort með friðlýsingu eða hverfisvernd. Fjölmennasta sveitarfélagið innan miðhálandisins eigi frumkvæðið í hverjum landshluta. Haft verði samráð við umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Umhverfisstofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga eftir því sem best á við í hverju tilviki. Á þeim vettvangi verði sett svæðisbundin ákvæði um verndarheildir út frá greiningu á verndargildi. Ákvæðin taki til aðgengis, gæðastigs samgangna, uppbyggingar þjónustu og annarra framkvæmda sem ásættanlegar kunna að vera án þess að skerða verndargildi. Við ákvarðanir um uppbyggingu verði vegin saman sjónarmið verndunar og nýtingar á einstökum svæðum, svo sem fyrir ferðamennsku á grundvelli heildarsýnar á náttúrufari svæðisins.
- c. Sveitarfélög útfæri í aðalskipulagi verndarákvæði samráðsvettvangs um verndarheildir.
- d. Grannsvæði Vatnajökulspjóðgarðs og Þjórsárvera njóti a.m.k. hverfisverndar í aðalskipulagi sveitarfélaganna og tengja þannig friðlýstu svæðin. Grannsvæði eru þau svæði sem liggja að verndarsvæðunum tveimur og eru sýnileg frá þeim eða hluti af landslagsheild innan þeirra.
- e. Aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga geri ráð fyrir að víðerni, skv. skilgreiningu í náttúruverndarlögum, innan verndarheildanna þriggja verði ekki skert frá því umfangi sem er við gildistöku landsskipulagsstefnu. Leitast verði við að endurheimta víðerni.
- f. Í landsskipulagsstefnu er afmörkun miðhálandisins miðuð við miðhálandislínuna eins og hún var skilgreind í *Svæðisskipulagi miðhálandisins 2015*. Við endurskoðun aðalskipulags taki sveitarstjórnir afstöðu til þess hvort ástæða er til að hliðra afmörkuninni og geri grein fyrir því í aðalskipulagi hvaða hluti sveitarfélagsins teljist hluti miðhálandisins.



**Mynd 4.** Gróf skýringarmynd af verndarheildum og mannvirkjabeltum á miðhálandi Íslands samkvæmt landsskipulagsstefnu.

### Eftirfylgni og viðmið

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum verndun náttúru, landslags og menningarminja:

- Umfang skilgreindra verndarheilda á miðhálandinu. Skipulagsstofnun fylgist með framfylgd landsskipulagsstefnu við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.
- Stærð ósnortinna víðerna, sbr. náttúruverndarlög. Umhverfisstofnun fylgist með.
- Þróun vistgerða og verndun jarðmyndana. Náttúrufræðistofnun Íslands skráir og metur.

### 2.1.3 Orkunýting og orkuflutningur

#### Ágrip forsendna

Í tillögu að verndar- og orkunýtingaráætlun sem gerð er grein fyrir í tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða sem lögð hefur verið fram á Alþingi er sett fram stefna um orkunýtingu á miðhálandinu og tekur landsskipulagsstefna mið af þeirri stefnu. Með verndar- og orkunýtingaráætlun er mótuð stefna um hvort landsvæði þar sem er að finna virkjunarkosti megi nýta til orkuvinnslu eða hvort ástæða sé til að friðlýsa þau eða rannsaka frekar. Virkjunarkostir er samkvæmt því flokkaðir í orkunýtingarflokk, verndarflokk eða biðflokk.



Virkjunarkostir í nýtingarflokki í framangreindri tillögu að verndar- og orkunýtingaráætlun skerða ekki fyrirhugaðar verndarheildir landsskipulagsstefnu á miðhálandinu. Innan miðhálandisins og í jaðri þess eru skilgreindir um tíu virkjunarkostir sem raðast í biðflokk. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun falla í biðflokk þeir virkjunarkostir sem talið er að afla þurfi frekari upplýsinga um svo meta megi hvort þeir eigi að falla í orkunýtingarflokk eða verndarflokk. Þá er ekki heimilt að veita leyfi tengt orkuvinnslu vegna virkjunarkosta sem eru í biðflokki, sbr. 2. mgr. 5. gr. laganna. Þeir virkjunarkostir sem eru í biðflokki í tillögu að verndar- og orkunýtingaráætlun samræmast því stefnu landsskipulagsstefnu um verndarheildir.

Verndar- og orkunýtingaráætlun er ekki ætlað að marka stefnu um flutningsleiðir orku en samkvæmt tillögu að verndar- og orkunýtingaráætlun eru virkjanir á Hágöngusvæðinu og Skrokköldusvæðinu í biðflokki og því ljóst að gera þarf ráð fyrir tengingu þessara virkjana við orkuflutningskerfið verði svæðin flutt í nýtingarflokk. Í svæðisskipulagi miðhálandisins er mörkuð stefna um háspennulínu yfir Sprengisand og gert er ráð fyrir þeirri línu í gildandi aðalskipulagi Ásahrepps og Þingeyjarsveitar.

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

Sú áætlanagerð ríkisins sem fjallar um megin flutningskerfi raforku, þ.e. Kerfisáætlun Landnets, er ekki staðfest af stjórnvöldum og því er ekki hægt að taka þá stefnu með beinum hætti inn í landsskipulagsstefnu.

Mikilvæg forsenda fyrir ákvörðun um flutningskerfið er að skilgreind sé þörf fyrir styrkingu miðlægs flutningskerfis sbr. raforkulög,<sup>17</sup> Raforkuspá 2010-2050, Orkustefnu fyrir Ísland og Skýrslu iðnaðarráðherra um raforkumálefni.<sup>18</sup>

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

### Markmið

Að endurnýjanlegar orkulindir verði nýttar með hagkvæmni- og umhverfissjónarmið að leiðarljósi.

Að orkunýting og mannvirki henni tengd séu utan verndarheilda og gangi ekki á óbyggðir og víddir sem ferðamenn upplifa á miðhálandinu.

Að háspennulínur skerði ekki sérkenni miðhálandisins, svo sem hvað varðar ósnortin víðerni, lífríki, landslag og fágætar jarðmyndanir.

### Leiðir

- Við skipulag og hönnun orkuvinnslusvæða og orkuflutningsmannvirkja verði sérstaklega skoðuð sjónræn áhrif þeirra á verndarheildir og reynt að draga úr þeim áhrifum eins og kostur er.
- Stjórnvöld skýri þörf fyrir tengingu flutningslína yfir miðhálandið.
- Orkunýtingar- og flutningsmannvirki á miðhálandi verði utan verndarheilda, á mannvirkjabeltum.
- Virkjunarkostir í biðflokki verði í aðalskipulagi skilgreindir sem svæði sem háð er takmörkun á landnotkun.

### Eftirfylgni og viðmið

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum um orkunýtingu og orkuflutning:

- Viðhorf ferðamanna, ferðaþjónustuaðila, landvarða og nytjaréttarhafa til náttúru og upplifunar. Ferðamálastofa sér um viðhorfskönnun fjórða hvert ár.
- Mannvirkjagerð á mannvirkjabeltum og utan þeirra. Skipulagsstofnun fylgist með við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.

#### 2.1.4 Samgöngur, ferðaþjónusta og almannaréttur

##### Ágrip forsendna

Erlendum ferðamönnum hér á landi hefur fjölgað mjög á síðustu áratugum, en árið 1981 komu um 72 þúsund erlendir ferðamenn til Íslands. Árið 2011 var fjöldi þeirra orðinn rúmlega 565 þúsund sem er 7,2% árleg meðalaukning á 30 ára tímabili. Þar að auki gefa kannanir vísbendingar um að 90% Íslendinga ferðist um landið á hverju ári.<sup>19</sup>

Vísbendingar eru um að þessi aukning haldi áfram og ef gert er ráð fyrir sömu meðalfjölgun ferðamanna næsta áratug og verið hefur undanfarna áratugi þá má ætla að um ein milljón ferðamanna komi til landsins árið 2020. Reynsla undanfarinna ára sýnir að um helmingur ferðamanna kemur til landsins í júní, júlí og ágúst og hefur þetta hlutfall lítið breyst þrátt fyrir fjölgun ferðamanna utan hefðbundins annatíma í ferðamennsku.<sup>20</sup>

Kannanir meðal ferðamanna sýna að miðhálandið er mikilvægt fyrir ferðamennsku hér á landi, bæði sem áfangastaður og fyrir ímynd landsins en rúmlega þriðjungur erlendra ferðamanna ferðuðust um miðhálandið sumarið 2011. Kannanir meðal ferðamanna sýna einnig að þessi gæði sem felast í víðernum miðhálandisins eru mjög viðkvæm „auðlind“ sem verður að viðhalda til framtíðar fyrir ferðamennsku og útivist. Á þessa „auðlind“ hefur verið gengið mjög hratt undanfarin sextíu til sjötíu ár og því mikilvægt að grípa inn í þróunina áður en hún er gengin til þurrðar.<sup>21</sup>

Í heildina sýna kannanir sem gerðar hafa verið meðal ferðamanna á miðhálandinu að þeir eru ánægðir með upplifun sína á landinu. Fjöldi ferðamanna á fjölförnustu stöðum kann þó að vera að nálgast þolmörk eins og kemur fram í rannsóknum Önnu Dóru Sæþórsdóttur o.fl.:

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

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

Unnið er að verkefni á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og sveitarfélaganna, Ávallt á vegi, þar sem ætlunin er að skilgreina vegi sem aka má um á miðhálandinu og festa þá í sérstakri reglugerð. Í samgönguáætlun er ekki gert ráð fyrir uppbyggingu vega á miðhálandinu og óverulegu fjármagni er veitt í framkvæmdir enn sem komið er þrátt fyrir vaxandi umferð og nýjar þarfir vegna fjölbreyttari ferðamáta.

Af framangreindu má vera ljóst að mikil þörf er á mörkun stefnu á hálandinu hvað varðar samgöngumál og þjónustu við ferðamenn. Ljóst er að álag á fjölförnustu staði er komið að þolmörkum. Opnun vega á vorin er háð takmörkunum vegna snjóá og aurbleytu og því verður ekki breytt nema ákveðið verði að leggja uppbyggða vegi. Hins vegar þarf að gæta þess að öll uppbygging á ferðamannastöðum og vegum verði í samræmi við gæði svæðisins, allt í senn fábrotin, látlaus og frumstæð.

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

Til að koma stefnu um samgöngur, ferðamennsku og almannarétt á miðhálandinu til framkvæmda þarf að samþætta niðurstöður úr verkefninu Ávallt á vegi, við ferðamálaáætlun,

náttúruverndaráætlun, menningarstefnu í mannvirkjagerð og Velferð til framtíðar. Það auðveldar sveitarfélögum að útfæra sína stefnu í aðalskipulagi.

### **Markmið**

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

Að vegaf framkvæmdum verði haldið í lágmarki á miðhálandinu og möskvar vegakerfisins hafðir sem stærstir. Uppbygging vegakerfisins taki fyrst og fremst mið af sumarumferð.

Að við skipulagsgerð á miðhálandinu verði tekið tillit til öryggis vegna náttúruvár.

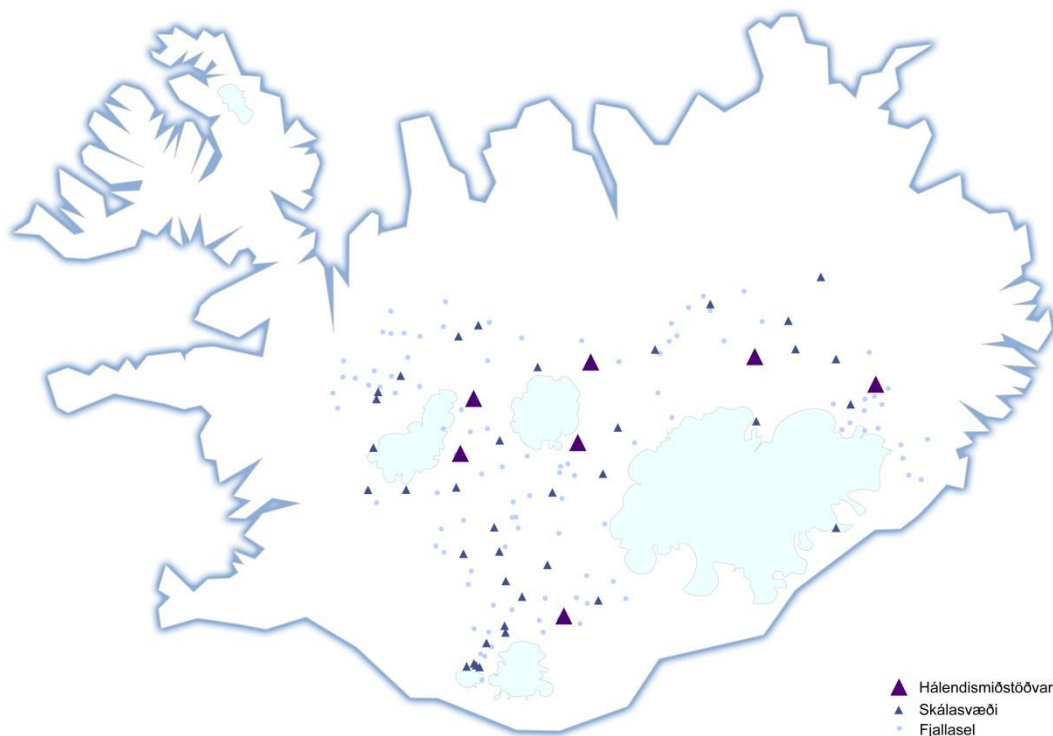
Að almenningi verði tryggt aðgengi að miðhálandinu til að njóta þess og upplifa og ekki komi til takmarkana eða lokana svæða nema brýnir almannahagsmunir krefjist þess, svo sem vegna náttúruvár eða náttúruverndar.



**Mynd 5.** Sprengisandsleið og Kjalvegur verði megin samgönguleiðir um miðhálandið.

## Leiðir

- a. Megináhersla verði á tvo stofnvegi yfir miðhálandið, Kjalveg og Sprengisandsleið (sbr. mynd 5), fyrst og fremst til sumarnota og um þá fari megin umferðin um miðhálandið. Áhersla verði einnig á aðra skilgreinda stofnvegi á miðhálandinu, þ.e. Kaldadalsveg og Fjallabaksleið nyrðri. Út frá þessum stofnvegum verði svo skilgreint net annarra vega og slóða í samræmi við *Ávallt á vegi* og þeir festir í nýrri reglugerð og í aðalskipulagi viðkomandi sveitarfélaga.
- b. Í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga verði skilgreind þolmörk og mörk ásættanlegra breytinga á viðkvæmum svæðum sem fjölsótt eru af ferðamönnum og skilgreindar mótvægisáðgerðir þar sem þörf er á.
- c. Í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga verði sýndar allar leiðir þar sem heimilt er að aka samkvæmt verkefninu *Ávallt á vegi* og tilheyrandi reglugerð. Hönnun allra vega á miðhálandinu taki mið af landslagi hverju sinni. Hönnunarhraði stofnvega verði samfelldur á löngum köflum. Við skipulag vegakerfis verði gætt jafnræðis milli mismunandi ferðamáta og leitast verði við að stuðla að notkun sjálfbærra samgangna svo sem með almenningssamgöngum og samræmdri merkingu ferðaleiða hjólræiðafólks.
- d. Í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga verði miðað við hálendismiðstöðvar og skálasvæði eins og mótuð var stefna um í svæðisskipulagi miðhálandisins (sbr. mynd 6) og þeim ekki fjölgað. Að öðru leyti verði gert ráð fyrir gistirými í jaðri miðhálandisins á mörkum heimalanda og afrétta.
- e. Sveitarfélög á miðhálandinu efni til samstarfs á vettvangi landshlutasamtaka í samstarfi við Skipulagsstofnun um að móta stefnu um ferðamennsku þar sem skilgreind verði þjónustusvæði og þjónusta sem á að bjóða ferðamönnum á miðhálandinu. Leitast verði við að dreifa álagi frá viðkvæmum svæðum með þeim ráðstöfunum sem eru tiltækar, t.d. með skipulagi og leyfisveitingum. Fjölmennasta sveitarfélagið innan miðhálandisins eigi frumkvæðið í hverjum landshluta. Byggt á þeirri stefnu verði ákveðið hvar skuli byggja nýjar hálendismiðstöðvar, skálasvæði og fjallasel. Við næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu verði stefna um þjónustusvæði og ferðamennsku útfærð nánar.
- f. Aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga og eftir atvikum stjórnunar- og verndaráætlanir verndarsvæða tilgreini og rökstyðji með hvaða hætti jafnvægis er leitað varðandi aðgengi að áhugaverðum stöðum eftir mismunandi ferðamátum. Þar verði ferðafólki á vélknúnum ökutækjum tryggður aðgangur að fjölbreyttum svæðum en jafnframt skilgreind kyrrlát svæði þar sem umferð vélknúinna farartækja verður bönnuð.



**Mynd 6.** Hálandismiðstöðvar, skálasvæði og fjallasel á miðhálandinu samkvæmt svæðisskipulagi.

### Eftirfylgni og viðmið

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum um samgöngur, ferðaþjónustu og almannarétt:

- Fjöldi ferðamanna og gistinátta á helstu áfangastöðum miðhálandisins. Hagstofan annast.
- Viðhorf ferðamanna, ferðaþjónustuaðila, landvarða og nytjaréttarhafa til náttúru og upplifunar. Ferðamálastofa annast skoðanakönnun fjórða hvert ár.
- Jarðvegsrof á miðhálandi Íslands. Viðmið er að finna í *Velferð til framtíðar* og landgræðsluáætlun. Landgræðslan sinnir eftirliti með ástandi jarðvegs og gróðurs í samstarfi við sveitarfélögin.
- Skilgreining vega og útfærsla í aðalskipulagi. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið setur reglugerð og Skipulagsstofnun fylgist með við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.

## 2.1.5 Beitarmál og landgræðsla

### Ágrip forsendna

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

Landgræðsluáætlun mótar ramma um landbætur og verndun landkosta og markar áherslur m.a. hvað varðar stöðvun jarðvegseyðingar, uppgræðslu, eftirlit með ástandi gróðurs og jarðvegs og stjórnun landnýtingar. Landgræðslustarf tekur að jafnaði langan tíma og landgræðsluverkefni þurfa nokkurn undirbúning og þurfa að vera í samræmi við gildandi stefnu í skipulagsmálum og náttúruvernd. Mikilvægt er í því samhengi að stöðvun jarðvegsrofs og uppgræðsla lands á miðhálandinu stuðli að líffræðilegum fjölbreytileika.

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

Uppblástur og jarðvegsrof er víða vandamál á miðhálandinu og gróðurþekja og jarðvegur viðkvæm fyrir búfjárbætur. Mikilvægt er að efla samstarf bænda, landgræðslunnar og skipulagsyfirlvalda um að landnýting verði sjálfbær og gæðum lands viðhaldið.

### Markmið

Að beit á miðhálandinu verði stjórnað með þeim hætti að dragi úr jarðvegseyðingu.

Að brugðist verði við rofskemmdum með landgræðslu.

### Leiðir

- Í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga komi fram skilmálar fyrir beitarsvæði í samráði við bændur. Þar verði rökstutt að leyfilegt beitarálag sé í samræmi við markmið um að styrkja vistkerfi og draga úr jarðvegseyðingu.
- Tilgreind séu markmið og skilgreind landgræðslusvæði í aðalskipulagi, eftir því sem við á.

### Eftirfylgni og viðmið

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum um beitarmál og gróðurnýtingu:

- Jarðvegsrof á miðhálandinu. Viðmið er að finna í *Velferð til framtíðar* og landgræðsluáætlun. Landgræðslan annast.
- Þróun vistgerða og verndun jarðmyndana, sbr. lög um náttúruvernd. Náttúrufræðistofnun Íslands skráir og metur.

### 2.1.6 Framhald mótunar stefnu fyrir miðhálandið

Eins og fram kemur í inngangi var ekki unnt að taka allt það með í stefnumörkun fyrir miðhálandið sem gert var ráð fyrir í byrjun. Það á m.a. við um verndar- og orkunýtingaráætlun, sem nú lögð hefur verið fram á Alþingi og bíður afgreiðslu Alþingis og skilgreiningu vegakerfis á miðhálandinu, sem ekki liggur fyrir. Tekið verður því nánar á þessum þáttum við endurskoðun landsskipulagsstefnu.

Þá liggur einnig fyrir að við næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu þarf að útfæra nánar og afmarka verndarheildir og skilgreina verndargildi tiltekinna svæða. Í því sambandi hefur einnig komið fram á samráðsvettvangi að marka þurfi stefnu um endurheimt víðerna á grundvelli ítarlegri gagna.

Til að tryggja samræmda uppbyggingu ferðaþjónustu á miðhálandinu þarf að útfæra nánar stefnu um þjónustu á tilgreindum þjónustusvæðum.



## 2.2 Stefna um búsetumynstur og dreifingu byggðar

Í þessari fyrstu landsskipulagsstefnu um búsetumynstur eru kortlagðar og skilgreindar þær áskoranir sem við er að etja hvað varðar búsetu og dreifingu byggðar í dreifbýli. Jafnframt eru skýrðar ákveðnar leiðir til að gera búsetumynstrið sjálfbærara og hagkvæmara fyrir sveitarfélögin. Í þessari tillögu er lítið tekið á búsetumynstri innan þéttbýlis sem er brýnt viðfangsefni í landsskipulagsstefnu í framtíðinni.

### 2.2.1 Leiðarljós

Skipulag byggðar styður við fjölbreyttan ferðamáta og greiðar og öruggar samgöngur og góð tengsl eru á milli íbúða, atvinnusvæða og náttúrusvæða.

Skýr skil eru á milli þéttbýlis og aðliggjandi landbúnaðarlands og svæði sem njóta verndar vegna náttúru- eða menningarminja eru styrkt sem slík.

Byggð fellur vel að landslagi og íbúar hafa gott aðgengi að náttúruverndarsvæðum í sínu daglega umhverfi.

Verðmætt landbúnaðarland er flokkað eftir jarðgæðum til ræktunar og það tekið frá til framtíðarnota.

### 2.2.2 Uppbygging og verndun

#### Ágrip forsendna

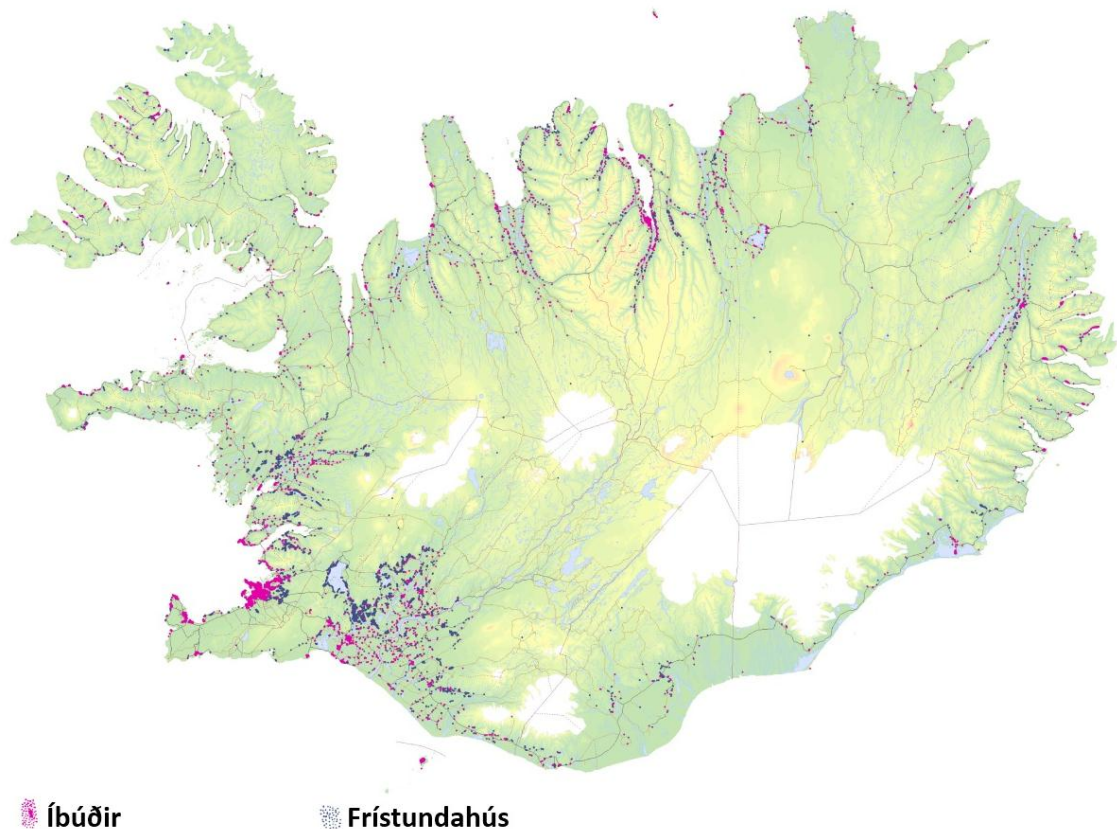
Undanfarin ár hafa sveitarfélög í vaxandi mæli markað stefnu um íbúðarsvæði utan þéttbýliskjarna þar sem gert er ráð fyrir stórum íbúðarhúsalóðum, oft um 1 ha að stærð, ásamt heimildum til að halda dýr og byggja aukahús svo sem hesthús og skemmur. Tryggja þarf íbúum slíkra svæða aðgang að sömu þjónustu og öðrum íbúum sveitarfélagsins og tengja byggðina við vega- og veitukerfi.

Auk þess að marka stefnu um ný íbúðarsvæði utan þéttbýlis s.s. búgarðabyggð, þá hefur á síðastliðnum 15-20 árum færst verulega í aukana að sveitarstjórnir marki stefnu um stök íbúðarhús utan þéttbýlis en án tengsla við búskap. Með fyrstu sveitarfélögum til að marka slíka stefnu var þáverandi Öngulsstaðahreppur í Eyjafirði þar sem í aðalskipulagi var mörkuð sú stefna að á hverri jörð væri heimilt að byggja 4 íbúðarhús án tengsla við búskap. Lóðum fyrir þessi hús skyldi þannig fyrir komið að þær tengdust ekki heimreið og trufluðu ekki búskap. Síðan þá hefur fjölgað verulega þeim sveitarfélögum sem marka stefnu í aðalskipulagi um fjölda íbúðarhúsa, án tengsla við búskap, á hverri jörð og er fjöldinn á bilinu 3 – 7 stök íbúðarhús. Í þessum aðalskipulagsáætlunum eru almennt ekki færð rök fyrir þörfinni fyrir þessi íbúðarhús. Áður en sveitarstjórn veitir byggingarleyfi fyrir stöku íbúðarhúsi þarf hún að leita eftir meðmælum Skipulagsstofnunar skv. 1. tl. bráðabirgðaákvæða skipulagslaga. Þannig fylgist stofnunin með þróuninni og kemur það fyrir að benda þurfi á að kvóti fyrir tiltekna jörð sé uppurinn þótt almennt sé langt frá því að allar heimildir séu nýttar. Á síðustu árum hefur dregið úr leyfisumsóknum fyrir stök hús en eftirspurn gæti aukist með batnandi horfum í efnahagsmálum þjóðarinnar.

Frístundahúsum fjölgaði ört frá aldamótum og voru um 12 þúsund slík skráð hús skráð árið 2010. Samkvæmt gildandi aðalskipulagsáætlunum eru að minnsta kosti 43 þúsund hektarar lands

skilgreindir sem svæði undir frístundabyggð á landsvísu, þar af tæpir 26 þúsund hektarar lands á Suðurlandi. Með hliðsjón af algengri stærð frístundahúsalóða sem er 0,5-1 ha er ljóst að framboð frístundahúsalóða á landsvísu er töluvert umfram líklega eftirspurn næstu áratuginna. Stefnumörkun sveitarfélaga um svæði undir frístundabyggð þarf að taka meira mið af þróun frístundabyggðar á svæðis- og landsvísu og raunhæfum forsendum um eftirspurn.

Á sama hátt og með lóðir fyrir stök íbúðarhús hafa sveitarfélög í auknum mæli markað þá stefnu í aðalskipulagi að heimilt sé að byggja tiltekinn fjölda stakra frístundahúsa á hverri jörð þ.e.a.s. utan svæða fyrir frístundahús. Áður en sveitarstjórn veitir byggingarleyfi fyrir stöku frístundahúsi þarf hún að leita eftir meðmælum Skipulagsstofnunar skv. 1. t.l. bráðabirgðaákvæða skipulagslaga. Þannig fylgist stofnunin með þróuninni. Samræmist leyfisumsókn stefnu aðalskipulags mælir stofnunin með leyfi að uppfylltum gagnakröfum.



**Mynd 7.** Íbúðar- og frístundabyggð á Íslandi 2012.<sup>23</sup>

Vandséð er hvernig það búsetumynstur sem hefur verið að myndast styður við markmið skipulagslaga um hagkvæma nýtingu lands og landgæða og annarra náttúruauðlinda. Stefna sveitarfélaganna varðandi uppbyggingu íbúðar- og frístundabyggðar í dreifbýli (sjá einnig mynd 7) hefur leitt til dreifingar búsetu og á eftir að leiða til enn meiri dreifingar ef ekki verður stefnubreyting.

Setja þarf hverfisverndarákvæði í aðalskipulagi fyrir svæði sem hafa verndargildi og ekki njóta þegar verndar. Svæði með verndargildi t.d. vegna votlendis, kjarrskóga og fornleifa er víða að finna innan sveitarfélaga án þess að nokkrar takmarkanir hafi verið settar á notkun og nýtingu

þeirra. Með vistgerðakortlagningu, landslagsgreiningu og fornleifaskráningu er hægt að leggja grunn að hverfisverndarákvörðunum í aðalskipulagi.

### **Markmið**

Að standa vörð um svæði með verndargildi vegna náttúrfars, landslags, sögu, vatnsverndar eða fornminja.

Að við skipulag byggðar verði sérstaklega hugað að lífsgæðum og aðgengi að opnum svæðum og náttúru í daglegu umhverfi íbúa.

Að ný íbúðarbyggð verði almennt komið fyrir innan núverandi þéttbýlis eða í þétu og samfelldu framhaldi af byggð sem fyrir er.

Að fjölgun íbúða utan þéttbýlis verði fyrst og fremst í tengslum við búrekstur eða aðra atvinnustarfsemi í dreifbýli.

Að frístundabyggð verði á afmörkuðum svæðum, falli vel að landslagi og taki mið af verndargildi svæðisins.

### **Leiðir**

- a. Í aðalskipulagi sveitarfélaga verði verndargildi svæða metið t.d. með greiningu vistgerða, landslags, fornleifa og vatnsverndar. Þessar upplýsingar verði nýttar til að marka stefnu um yfirbragð byggðar og hverfisvernd.
- b. Við gerð aðalskipulags verði sérstaklega hugað að aðgengi íbúa að opnum svæðum og náttúru í sínu daglega umhverfi.
- c. Sveitarfélög sem marka stefnu um íbúðir í dreifbýli taki mið af staðháttum, hafi sjónarmið um sjálfbæra þróun í huga frekar en að marka stefnu um tiltekinn fjölda íbúðarlóða á jörðum án tengsla við búrekstur.
- d. Sveitarfélög marki í aðalskipulagi stefnu um að þétta byggð og stytta vegalengdir milli heimilis, vinnustaðar og nærþjónustu. Leitast verði við að beina vexti í þéttbýli innávið, svo sem með því að skilgreina vaxtarmörk þéttbýlisstaða í aðalskipulagsáætlunum.
- e. Í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga verði fyrst og fremst gert ráð fyrir frístundahúsum í samfelldum hverfum. Við skipulag slíkra hverfa verði sérstaklega gætt að vatnsvernd og fráveitu.

### **Eftirfylgni og viðmið**

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

- Stefna um búsetumynstur í aðalskipulagi og samræmi við landsskipulagsstefnu með hliðsjón af;

- fjölgun íbúða á landbúnaðarsvæðum án tengsla við búskap,
- fjölgun íbúða innan þéttbýlis og í samfellu við byggð sem fyrir er,
- tengsl stefnu um búsetumynstur við íbúáþróun og hvernig stefnan tekur mið af samsetningu íbúðagerða, aldursamsetningu íbúa og fjölskyldugerð.

Skipulagsstofnun fylgist með við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.

### 2.2.3 Samgöngur, veitukerfi, nærþjónusta og vinnusókn

#### Ágrip forsendna

Ný byggðasvæði utan þéttbýlis, dreifð byggð og stök hús kalla á meiri vélknúna umferð með tilheyrandi mengun og mögulegum áhrifum á loftslagsbreytingar. Það sama á við um alla grunngerð svo sem veglagningu og veitukerfi.

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

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

Dreifð byggð hefur í för með sér umfangsmeira grunnkerfi, svo sem lengri akstursleiðir og lengri lagnaleiðir og þar með hærri kostnað á hverja íbúð í viðhaldi og rekstri en í samfelldri byggð. Erfitt getur verið að uppfylla kröfur um sameiginlega fráveitu, almenningssamgöngur og þjónustu við almenning í dreifðri byggð.

#### Markmið

Að skipulagi byggðar sé þannig hagað að hugað sé að hagkvæmni við uppbyggingu, viðhald og rekstur grunnkerfa.

Að skipulag byggðar stuðli að fjölbreyttum og vistvænum ferðamátum og góðum tengslum á milli íbúða og þjónustu.

#### Leiðir

- Í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga verði ný íbúðarbyggð almennt skipulögð í þétu og samfelldu framhaldi af byggð sem fyrir er, eftir því sem staðhættir leyfa, og með góðum tengingum við eldri byggð. Stefnt verði að því að blanda atvinnustarfsemi, verslun og þjónustu og tengja hana íbúðarbyggð til að stytta ferðaleiðir.
- Skipulag almenningssamgangna verði hluti af aðalskipulagsgerð og hugað verði að almenningssamgöngum milli þéttbýlisstaða.
- Aðalskipulag stuðli að hreyfanleika með fjölbreyttum og heilsuvænum ferðamátum þ.m.t fyrir hjólandi og gangandi.

- d. Efld verði samskipti skipulagsyfirvalda sveitarfélaga og samgönguyfirvalda í samræmi við áherslu þess efnis í *samgönguáætlun 2011-2022*.

### Eftirfylgni og viðmið

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

- Kostnaður við uppbyggingu, rekstur og þjónustu grunnkerfa og ástand þeirra. Samband íslenskra sveitarfélaga og Samorka annast.
- Ferðalengdir og ferðavenjur. Vegagerðin og sveitarfélögin annast könnun á ferðavenjum.
- Losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum. Umhverfisstofnun fylgist með losun.

## 2.2.4 Landbúnaður, menningarlandslag og ásýnd lands

### Ágrip forsendna

Um 300 ferkílómetrar óræktaðs og ræktaðs lands hafa á liðnum áratugum verið teknir úr landbúnaðarnotum aðallega undir frístundabyggð. Til samanburðar er ræktað land talið vera um 1200 ferkílómetrar samkvæmt skýrslu nefndar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um landnotkun<sup>24</sup> frá árinu 2010. Hætta er á að land sem hentar vel til akuryrkju eða framleiðslu á matvælum verði tekið úr landbúnaðarnotum og undir byggð.

Í skýrslu nefndar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um landnotkun<sup>25</sup> er lagt til að skoðað verði heilstætt hvernig tekið er á stefnumörkun varðandi landnotkun á landbúnaðarsvæðum í skipulagsáætlunum m.a. hvernig skuli meta og vega skipulagsbreytingar sem raskað geta góðu ræktunarlandi. Nefndin taldi mikilvægt að skipulag og nýting ræktanlegs lands verði reist á viðmiðum sjálfbærrar þróunar.

Á undanförunum árum hefur verið vaxandi eftirspurn í að taka landbúnaðarland til uppbyggingar íbúðar- og frístundahúsa. Í skýrslu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er bent á nauðsyn þess að taka frá verðmætt land til landbúnaðar og að tekið verði á stefnumörkun um landnotkun á landbúnaðarsvæðum. Land sem er nú þegar í ræktun og land sem hentar vel til ræktunar er verðmætt landbúnaðarland sem ber að viðhalda vegna fæðuöflunar.

### Markmið

Að standa vörð um verðmætt landbúnaðarland til ræktunar til að tryggja matvælaframleiðslu til framtíðar.

Að viðhalda ásýnd landbúnaðarlands sem búsetu- og menningarlandslags.

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

### Leiðir

- Í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga verði landbúnaðarland skilgreint og flokkað m.t.t. verðmætis til ræktunar og mikilvægis sem landbúnaðarland.
- Sveitarfélög skilgreini í aðalskipulagi gildi landslags til að styðja við lífsgæði, ímynd, atvinnulíf og sjálfsmynd samfélagsins, í samræmi við markmið evrópska landslagssáttmálans.
- Skipulagsstofnun gefi út leiðbeiningar í samstarfi við stofnanir landbúnaðarins um flokkun landbúnaðarlands og greiningu landslags í aðalskipulagi sveitarfélaga.
- Landbúnaðarsvæði sem teljast verðmæt vegna núverandi eða mögulegrar ræktunar eða eru mikilvæg fyrir landbúnað að öðru leyti verði ekki tekin úr landbúnaðarlotum nema brýna nauðsyn beri til.

### Eftirfylgni og viðmið

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum um landbúnað, menningarlandslag og ásýnd lands:

- Staða og þróun í stærð landbúnaðarlands og ræktanlegs lands. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Skipulagsstofnun við afgreiðslu aðalskipulags.
- Gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands eftir verðmæti og m.t.t. verðmætis landslags. Skipulagsstofnun og stofnanir landbúnaðarins.
- Gerð leiðbeininga um hverfisvernd. Skipulagsstofnun.

### 2.2.5 Framhald mótunar stefnu um búsetumynstur

Eins og fram kemur í inngangi var við stefnumörkunina um búsetumynstur fyrst og fremst horft til dreifingar heilsárs- og frístundabúsetu utan þéttbýlis. Í umræðum í ráðgjafarnefnd og á samráðsvettvangi hefur verið bent á að marka þurfi víðtækari stefnu um búsetumynstur þannig að hún nái til þéttbýlis og að horfa þurfi til samgangna í stærra samhengi. Þéttleiki byggðar innan þéttbýlisstaða skipti miklu máli og í því sambandi sé ástæða til að skoða betur þá þróun sem hefur átt sér stað á nokkrum þéttbýlisstöðum að íbúðarhúsum sem notuð eru sem frístundahús fjölgar og byggð eru ný frístundahús innan þéttbýlisins.

Þar sem stefnumörkun um búsetumynstur hefur fyrst og fremst tekið mið af búsetu utan þéttbýlis hefur umfjöllun um samgöngur í stærra samhengi verið takmörkuð. Við endurskoðun landsskipulagsstefnu þarf að horfa til samgangna milli þéttbýlisstaða, samgangna með flugi og á sjó. Staðarval miðstöðvar innanlandsflugs á Suðvesturlandi til framtíðar hefur þar mikil áhrif en eins og staðan er í dag fer ekki saman stefna Reykjavíkurborgar um framtíð Reykjavíkflugvallar og stefna innanríkisráðuneytis og Alþingis í Samgönguáætlun.

Áhrif loftslagsbreytinga hnattrænt, á landsvísu og áhrif á byggð verða skoðuð nánar og hvernig megi grípa til mótvægisáðgerða. Náttúruvá verður einnig gerð betri skil og áhrif hættunnar á byggð.

Þörf er á umfjöllun um skógrækt ekki síst í tengslum við mótvægisáðgerðir í loftslagsmálum, en einnig hvað varðar áhrif skógræktar á landslag og aðra landnotkun.

## 2.3 Stefna um skipulag á haf- og strandsvæðum

Í þessari fyrstu landsskipulagsstefnu um skipulag haf- og strandsvæða er tekin saman fyrirbyggjandi stefna stjórnvalda um haf- og strandsvæði og bent á þau svæði þar sem komið hafa í ljós árekstrar á milli notkunar og verndar. Jafnframt eru settar fram tillögur um næstu skref hvað varðar skipulag haf- og strandsvæða.

### 2.3.1 Leiðarljós

Hafsvæðin við Ísland búa yfir mikilvægum auðlindum og er viðhaldið á grundvelli heilbrigðis, líffræðilegs fjölbreytileika og sjálfbærni hafsins.

Sjálfbær nýting auðlinda haf- og strandsvæða grundvallast á heildarsýn á málefnum hafsins.

Skipulag haf- og strandsvæða og áætlanagerð þeim tengd tekur mið af varúðarreglunni og mótast af vistkerfisnálgun.

Stjórnsýsla haf- og strandsvæða er skýr og er samræmd hvað varðar ferli og ákvarðanatöku.

### 2.3.2 Stjórnsýsla og skipulag á haf- og strandsvæðum

#### Ágrip forsendna

Í tengslum við gerð landsskipulagsstefnu var dregið saman yfirlit yfir nokkra mikilvæga þætti í lífríki Íslandsmiða sem tengjast nýtingu auðlinda sjávar, verndarsvæðum við strendur landsins og í hafinu og veigamiklum þáttum í notkun hafsvæða. Hlutaðeigandi stofnanir lögðu til gögn sem sett voru fram á samræmdu formi og þau notuð til að gera frumgreiningu á árekstrum notkunar og nýtingar við verndarsjónarmið á hafsvæðum Íslands. Lýsingu og greiningu gagna er í heild sinni að finna á heimasíðu landsskipulagsstefnu.<sup>26</sup>

Viðmið fyrir frumgreiningu á hagsmunaárekstrum um notkun haf- og strandsvæða var stefnuskjalið *Hafið - stefna íslenskra stjórnvalda*. Meginmarkmið stefnunnar er að viðhalda heilbrigði, líffræðilegum fjölbreytileika og framleiðslugetu hafsins svo nýta megi lifandi auðlindir þess um alla framtíð.<sup>27</sup> Stefnan byggir á þremur stoðum: Hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna, meginreglum um sjálfbæra þróun (taka þarf tillit til umhverfis-, efnahags- og félagslegra markmiða) og að ábyrgð á verndun og nýtingu vistkerfa hafsins við Ísland sé best komin í höndum Íslendinga. *Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* var einnig höfð til hliðsjónar en í henni er kallað eftir aukinni áherslu á jafnvægi verndar og nýtingar náttúruauðlinda og að tryggt verði að nýting lands, lífríkis og annarra auðlinda sé sjálfbær. Hnignun búsvæða er talin ein mesta ógnin sem steðji að fjölbreytni lífríkis hafsins við Ísland, sem geti komið til vegna veiða og efnistöku af hafsbotni. Í Hvítbók eru dregin fram sjónarmið Norrænu ráðherranefndarinnar í umhverfismálum 2009–2012, þar sem m.a. er lögð áhersla á að auðlindir haf- og strandsvæða verði tryggðar með stjórnun sem byggir á heildarsýn á þá þætti sem skipta máli.<sup>28</sup>

Heildaryfirlit um nokkra þætti lífríkis sjávar, notkun og vernd hafsvæða við Ísland leiðir í ljós að stórum hluta efnahagslögsögunnar hefur verði ráðstafað á einn eða annan hátt til nýtingar og verndar og að mikilvægir fiskistofnar þurfa umfangsmikil svæði til hrygningar (sjá mynd 8). Megin siglingaleiðir flutningaskipa til og frá Íslandi og framhjá landinu liggja fyrst og fremst um



suðurhluta lögsögunnar, en norðan og norðaustan landsins eru umtalsverð svæði afmörkuð til verndunar á smáfiski á uppeldisslóð og einnig víðáttumikið leitar- og rannsóknasvæði á hafsbotni á Drekasvæðinu ( olía og gas).

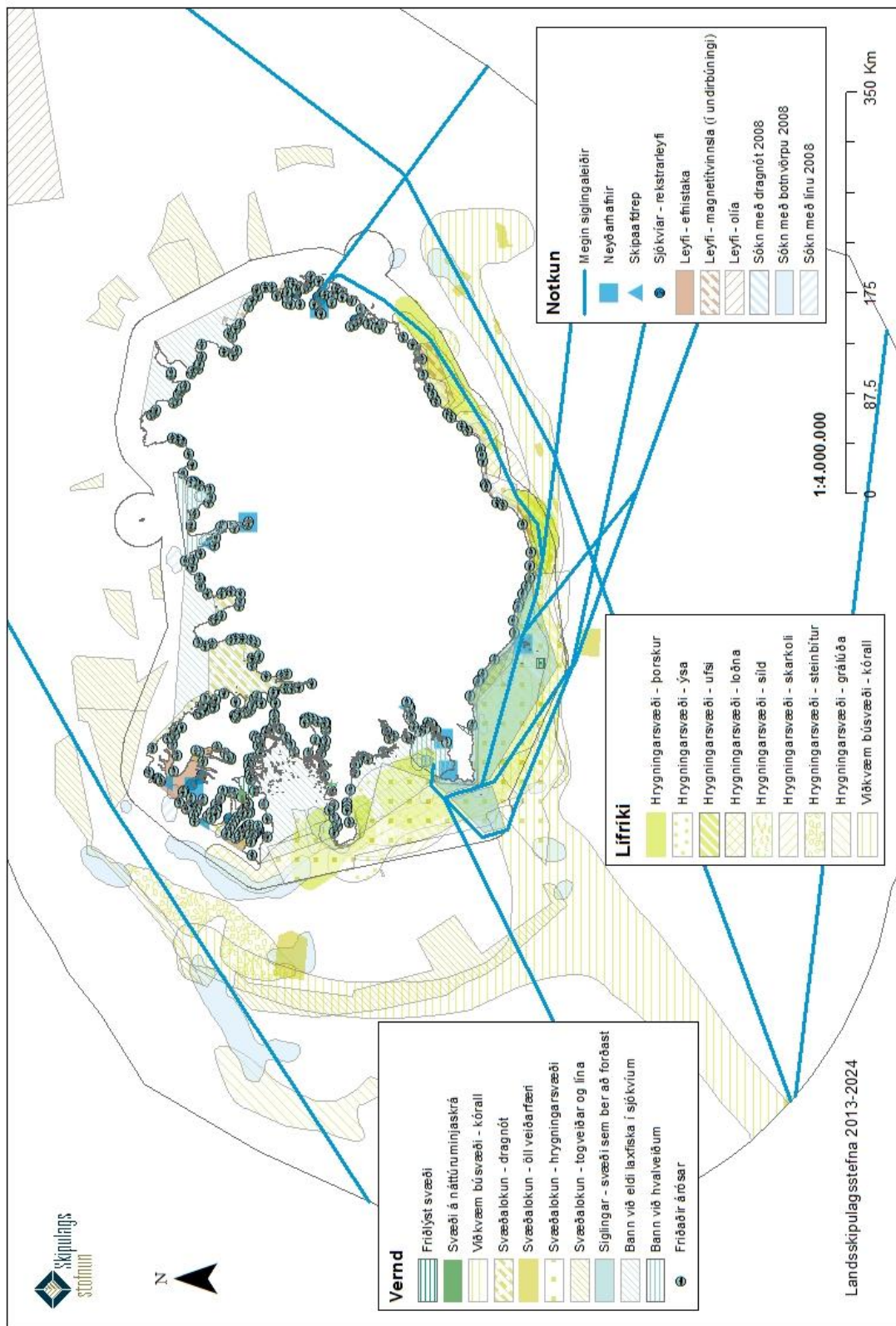
Stórt verndarsvæði er djúpt vestur af landinu, meðfram landgrunnsbrún frá Reykjaneshrygg og til norðurs á mót við Ísafjarðardjúp. Þar djúpt norðurfrá eru einnig mikilvægar veiðislóðir fiskiskipa með botnvörpu. Veiðar í heild sinni (samanlögð veiði með botnvörpu, dragnót og línu) eru þó almennt nær landi,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

Næst landi og inni á flóum og fjörðum eru margvíslegar verndaraðgerðir í gildi (leiðbeining á umferð stórra farþega- og flutningaskipa, bann við hvalveiðum og eldi laxfiska í sjókvíum, friðlýst svæði og önnur svæði á náttúrminjaskrá, verndarsvæði við árósa). Í fjörðum og flóum er starfrækt efnistaka af hafsbotni (Faxaflói og innfirðir, Arnarfjörður, Álftafjörður í Ísafjarðardjúpi og Siglufjörður) og sjókvíaeldi (Austfirðir og Vestfirðir). Vegna sjókvíaeldis og efnistöku hafa orðið hagsmunaárekstrar sem erfitt hefur reynst að finna lausn á vegna skorts á skýrri stefnu stjórnvalda um nýtingu hafsvæða og óljósrar verkaskiptingar í stjórnsýslunni. Drög að leyfi liggja fyrir til leitar og rannsókna á magnetíti af hafsbotni nálægt landi fyrir öllu Suðurlandi og í Héraðsflóa. Í framhaldinu er hugsanleg vinnsla á magnetíti á a.m.k. hluta þess svæðis, sem er líkleg til að hafa neikvæð áhrif á hrygningarsvæði fiskistofna við suðurströnd landsins.

Hrygningarsvæði helstu fiskistofna við Ísland eru fyrir öllu Suðurlandi og norður með Vesturlandi. Umfang veiðibanns á hrygningartíma endurspeglar þessa staðreynd. Með tilliti til viðgangs stofnanna eru þessi hafsvæði því afar mikilvæg, sem tillit hefur verið tekið til við stjórn fiskveiða. Að sama skapi voru hrygningarsvæðin höfð til hliðsjónar við afmörkun þeirra svæða sem stór farþega- og flutningaskip (stærri en 500 brúttótonn) eiga helst ekki að sigla um. Þá eru viðkvæm búsvæði (kóral) við landgrunnsbrún og í hlíðum landgrunnsins fyrir Suðurlandi, en á undanförunum árum hefur tíu slíkum svæðum austan Vestmannaeyja verið lokað fyrir veiðum.<sup>29</sup> Út frá lífríki er hafsvæðið fyrir Suður- og Vesturlandi því verðmætt en jafnframt er það mikilvægt fyrir fiskveiðar og siglingar eru jafnframt kemur til álita að á þessum slóðum verði basaltsandur af sjávarbotni nýttur til málmvinnslu.

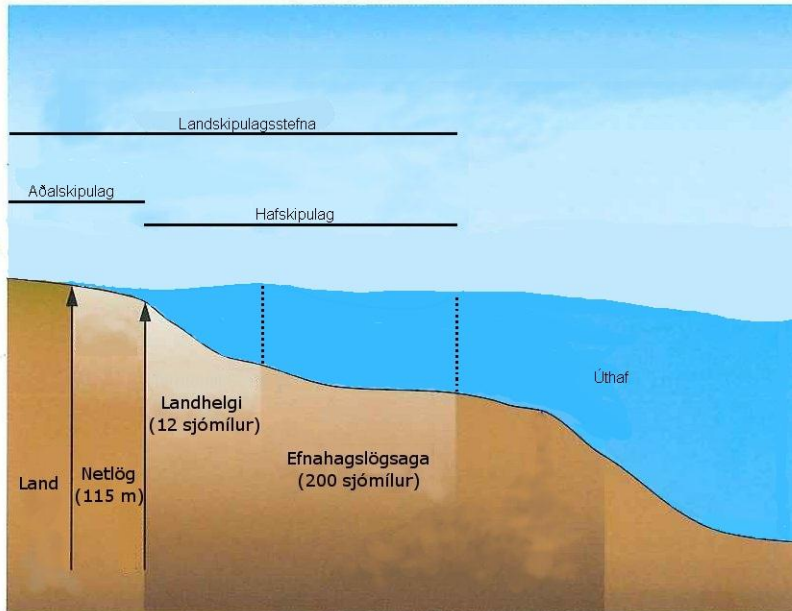
Hafsvæði undan suður- og suðvesturströnd Íslands er því líklega það svæði við landið þar sem hagsmunir náttúru og nýtingar rekast helst á og hagsmunir verndar eru einna sterkastir. Gera þarf frekari ráðstafanir til að samrýma nýtingu og vernd hafsvæðisins til að tryggja að nýting auðlinda og annað álag á vistkerfi hafsvæðanna verði innan þeirra marka sem þau þola. Þá er vert að huga að málefnum norðurslóða, svo sem nýjum áskorunum sem tengjast mögulegri aukinni skipaumferð um íslensk hafsvæði ef siglingaleiðir um norðurhöf opnast og reglubundnar siglingar þar verða hagkvæmar.

Eins og framangreind dæmi sýna er orðin knýjandi þörf á að skipuleggja hafsvæði til að tryggja að verðmæt hrygningarsvæði og önnur verðmæt náttúruyfyrirbæri skaðist ekki vegna vaxandi álags af athöfnum og framkvæmdum á hafi og ekki síður til að draga úr hugsanlegum árekstrum vegna notkunar og nýtingar hafsvæða t.d. vegna fiskeldis, kalkþörungavinnslu og ferðaþjónustu í fjörðum landsins. Landsskipulagsstefna nær til landsins og hafsins umhverfis það, allt að mörkum efnahagslögsögunnar (200 sjómílar). Mörk sveitarfélaga til hafsins miða við netlög eða 115 m á haf út frá stórstraumsfjöru (sjá mynd 9). Aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga ná því til hafsvæða næst strönd þannig að það verður sveitarfélaga að útfæra skipulag þeirra svæða með hliðsjón af landsskipulagsstefnu. Skipulag hafsvæða utan marka sveitarfélaga er hins vegar ekki fyrir hendi og ekki gert ráð fyrir slíku í löggjöf enn sem komið er. Í skipulagsáætlunum fyrir hafsvæði gæti verið mörkuð stefna um vernd, notkun og nýtingu hafsvæða og grunnur að ákvörðunum um aðgerðir og framkvæmdir.



**Mynd 8.** Yfirlit yfir lífríki, notkun og vernd haf- og strandsvæða við Ísland. Sínd eru mörk landhelginna (12 sjómílar) og efnahagslögsögummar (200 sjómílar). Gögn frá: Fiskistofu, Hafrannsóknastofnuninni, Orkustofnun, Siglingastofnun Íslands, Umhverfisstofnun.

Nefnd landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra taldi helstu galla á regluverki um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni vera að ekkert eitt ráðuneyti eða stofnun fari með skipulagsmál og stjórnsýslu utan netlaga, heildarsýn vanti yfir stafsemi á haf- og strandsvæðum og skortur sé á samráði stofnana.



**Mynd 9.** Landskipulagsstefna, mörk skipulagsvalds sveitarfélaga og hafskipulag.

### Markmið

Að viðhalda heilbrigði, líffræðilegum fjölbreytileika og framleiðslugetu hafsins svo nýta megi lifandi auðlindir þess um alla framtíð.

Að taka ákvörðun um hvernig stjórnsýslulegri ábyrgð á skipulagi haf- og strandsvæða skuli fyrir komið.

Að skilgreint verði hvers konar skipulagsáætlanir er þörf fyrir utan netlaga, landfræðilega afmörkun þeirra og málsmeðferð.

Að aðgerðir og framkvæmdir á haf- og strandsvæðum byggji almennt á skipulagsáætlunum fyrir haf- og strandsvæði sem hafi sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

### Leiðir

- Í löggjöf verði fjallað um skipulag haf- og strandsvæða (sjór og hafsbötn) sem skýri m.a. ábyrgð og stjórnsýslu í málefnum hafsins.
- Í landsskipulagsstefnu verði settar fram áherslur um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum og samþættar áætlanir fyrir þau svæði.
- Útfæra áherslu landsskipulagsstefnu nánar í skipulagi einstakra haf- og strandsvæða, utan netlaga, í samstarfi við sveitarfélögin og aðra hagsmunaaðila, þar sem aðstæður gefa tilefni til og á þeim svæðum sem þörfin er brýnust.

- d. Stefna landsskipulagsstefnu innan netlaga verði útfærð í aðalskipulagi sveitarfélaga.
- e. Skipulag haf- og strandsvæða og ákvörðun um nýtingu byggi á rannsóknnum og þekkingu þar sem vistkerfi hafsins er haft í fyrirrúmi.
- f. Skipulag haf- og strandsvæða byggi á samstarfi og samráði ráðuneyta, stofnana og hagsmunaaðila sem fara með málaflokka sem varða haf- og strandsvæði.

### Eftirfylgni og viðmið

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum um skipulag haf- og strandsvæða:

- Hefja undirbúning við gerð lagafrumvarps um skipulag haf og strandsvæða í nánú samráð við viðkomandi ráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga og aðra hagsmunaaðila. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.
- Hafin verði vinna við gerð skipulags fyrir haf- og strandsvæði á grundvelli settra laga. Sá aðili sem skilgreindur verður í nýrri löggjöf annast eftirfylgni.

### 2.3.3 Framhald mótunar stefnu um skipulag haf- og strandsvæða

Eins og fram kemur í inngangi hefur áhersla, vegna vinnu við tillögu að landsskipulagsstefnu, verið á skipulag hafsvæða og söfnun upplýsinga um stöðu mála þar. Minna er fjallað um skipulag strandsvæða. Í umræðum á samráðsvettvangi hefur verið bent á að áður en hafskipulag verði að veruleika (lagalega og stjórnsýslulega) sé mikilvægt að nú þegar verði hafist handa við skráningu á notkun hafsvæða, þar sem þörf á skipulagi er mest.

Í landsskipulagsstefnu er lagt til að sett verði löggjöf um skipulag haf- og strandsvæða þar sem kveðið verði á um ábyrgð á skipulagi haf- og strandsvæða, hvers konar skipulagsáætlanir þurfi að vinna fyrir hafsvæðin, landfræðileg afmörkun þeirra og málsmeðferð.

Í tillögunni er einnig lagt til að unnar verði svæðisbundnar skipulagsáætlanir fyrir hafsvæði utan netlaga á grunni almennrar stefnu stjórnvalda um hafsvæðið. Ábyrgð á gerð slíkra skipulagsáætlana, efni þeirra og málsmeðferð verði skilgreind í löggjöf um skipulag haf- og strandsvæða. Tryggja þarf aðkomu sveitarfélaga, hagsmunaaðila og hlutaðeigandi stofnana við gerð slíkra áætlana.

Gert er ráð fyrir að tekið verði á strandsvæðum innan netlaga í aðalskipulagi sveitarfélaga með hliðsjón af landsskipulagsstefnu.

Brýnt er að ráðast sem fyrst í þessa vinnu til að tryggja að nýting sjávarauðlinda verði með sjálfbærum hætti og til að draga úr frekari hagsmunaárekstrum.

## 3 Samantekt umhverfismats

---

Í þessum kafla er samantekt úr umhverfisskýrslu með tillögu að landsskipulagsstefnu sem unnin var samkvæmt lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana.

Umhverfismat tillögu að landsskipulagsstefnu var unnið samhliða gerð stefnunnar. Greining, umfjöllun og niðurstöður umhverfismatsins nýttust sem innlegg í stefnumótun fyrir tillögu að landsskipulagsstefnu. Með umhverfismati er stuðlað að því að mið sé tekið af umhverfissjónarmiðum við gerð tillögu að landsskipulagsstefnu, dregið úr neikvæðum umhverfisáhrifum og hugað að samræmi ýmsar áætlanir sem í gildi eru. Í umhverfismatinu voru skilgreind helstu áhrif sem kunna að verða vegna landsskipulagsstefnu og lögð er til vöktun og ýmsar aðgerðir um eftirfylgni.

Umhverfisskýrslan er kynnt samhliða tillögu að Landsskipulagsstefnu 2013-2024 og almenningi og öðrum hagsmunaaðilum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum um umhverfisáhrif tillögunnar innan þess tímafrests sem gefinn er fyrir athugasemdir.

### 3.1 Umhverfisáhrif tillögu að stefnu fyrir miðhálandið

Í eftirfarandi köflum er samantekt um umhverfisáhrif af landsskipulagsstefnunni á skilgreinda umhverfisþætti.

#### 3.1.1 Vatn

Markmið landsskipulagsstefnu um þrjár stórar verndarheildir sem ná yfir vatnasvið er líklegt til að hafa jákvæð áhrif á vatn og vatnsvernd. Stefnan felur í sér að orkunýting og mannvirki henni tengd séu utan verndarheilda. Þar sem stefnan gerir ekki ráð fyrir tilfærslu á vatni innan eða á milli vatnasvæða né er gert ráð fyrir jarðvarmavirkjunum innan verndarheilda er ekki líklegt að framfylgd stefnunnar hafi í för með sér aukið álag á grunnvatn.

Markmið stefnunnar um að vistkerfi styrkist og að jarðvegseyðing minnki á miðhálandinu er líklegt til að hafa jákvæð áhrif á miðlun vatns í jarðvegi, jafna flæði og draga úr flóðahættu.

#### 3.1.2 Samfélag og byggð

Landsskipulagsstefnan felur í sér skilgreiningu stórra samfelldra verndarheilda og takmarkanir á uppbyggingu mannvirkja innan þeirra, með það að markmiði að viðhalda sérkennum og náttúrugæðum miðhálandisins, svo sem fágætum vistgerðum, ósnortnum víðernum, landslagi og verðmætum náttúru- og menningarminjum. Mun það líklega verða til að styrkja ferðaþjónustu sem byggir á þessari ímynd og er því líkleg til að hafa jákvæð samfélagsleg áhrif.

Ekki liggur fyrir hvort nauðsynlegt er að byggja háspennulínu þvert yfir miðhálandið til að tryggja afhendingaröryggi á rafmagni til almennra nota. Því er ekki hægt að leggja mat á samfélagsleg áhrif landsskipulagsstefnu hvað varðar þann þátt.

Markmið um rétt almennings til aðgengis að náttúru miðhálandisins er almennt líklegt til að hafa jákvæð áhrif á samfélag í gegnum bættu lýðheilsu og tækifæri til upplifunar á náttúru landsins.

Uppbygging þjónustu í jaðri miðhálandisins er líkleg til að hafa jákvæð efnahagsleg áhrif fyrir viðkomandi samfélög. Stefnan gerir ráð fyrir að stofnvegir um miðhálandið verða fyrst og fremst til sumarnota. Stefnan er því ekki líkleg til að hafa áhrif á ferðatíma milli landshluta.

Markmið um stýringu beitar og sjálfbæra nýtingu gróðurs til beitar getur haft jákvæð áhrif á samfélag og mögulega nýtingu auðlindarinnar til langs tíma.

### 3.1.3 Landslag og ímynd

Stórar samfelldar verndarheildir eru líklegar til að hafa jákvæð áhrif á landslag og auðvelda verndun stærri landslagsheilda og mun sú stefna styrkja eða viðhalda ímynd miðhálandisins og e.t.v. Íslands sem lands lítt snortinnar náttúru.

Landsskipulagsstefnan miðar að því að ekki verði fjölgun á miðhálandismiðstöðvum og skálasvæðum á miðhálandinu umfram það sem nú þegar hefur verið mótuð stefna um í aðalskipulagi sveitarfélaga og ný gistirými byggist upp í jaðri miðhálandisins. Stýring og uppbygging innviða getur dregið úr beinum neikvæðum áhrifum á landslag og ímynd.

Markmið landsskipulagsstefnu um tvo megin stofnvegi yfir miðhálandið og um skilgreiningu vega í skipulagsáætlunum er skref í átt að minni utanvegaakstri og getur hjálpað til við að draga úr neikvæðum áhrifum ferðamanna á viðkvæmt land. Stefna um að vegir falli að landslagi er líkleg til að viðhalda landslagi og einkennum á miðhálandinu.

Raflínur eru einn mesti áhrifaþáttur í opnu landslagi miðhálandisins. Þó að stefnan geri ráð fyrir að flutningskerfi raforku frá orkuöflun á miðhálandinu muni fylgja mannvirkjabelti munu raflínur vera sýnilegar víða að og hafa neikvæð áhrif á landslag á miðhálandinu. Neikvæð sjónræn áhrif geta náð út fyrir mannvirkjabelti.

### 3.1.4 Náttúra og jarðvegur

Stórar samfelldar verndarheildir samkvæmt markmiðum landsskipulagsstefnu eru líklegar til að hafa jákvæð áhrif á náttúrufar, sem stuðlar frekar að því að náttúran fái að þróast á eigin forsendum. Stórar verndarheildir styðja við vernd vistkerfa og fjölbreyttra jarðmyndana sem ná yfir stór svæði. Það leiðir m.a. til jákvæðra áhrifa á fugla sem byggja afkomu sína á búsvæðum á miðhálandinu.

Stefna um að uppbygging vegna orkunýtingar og tengdra mannvirkja verði utan verndarheilda er líkleg til að hafa jákvæð áhrif á náttúru og jarðveg.

Uppbygging samgöngunets getur dregið úr og jafnað álag á viðkvæm svæði með því að dreifa og stýra betur umferð ferðamanna en nú er. Skýrari skilgreining vega sem taka mið af landslagi og staðháttum er til þess fallin að draga úr neikvæðum áhrifum utanvegaaksturs á náttúru og jarðveg.

Stefna varðandi stýringu beitar er líkleg til að bæta gróðurþekju, vatnsbúskap og jarðveg og hafa þannig jákvæð áhrif á náttúrufar og jarðveg.

### 3.1.5 Loftslag

Spár Ferðamálastofu gera ráð fyrir að ferðamannastraumur muni aukast til landsins. Umferð ferðamanna til og frá landinu og um landið veldur losun gróðurhúsalofttegunda og fjölgun ferðamanna mun valda aukinni losun að öðru óbreyttu. Landsskipulagsstefnan leiðir í sjálfu sér ekki til fjölgunar ferðamanna og því ekki beint til aukinnar losunar gróðurhúsalofttegunda.

Landsskipulagsstefnan gerir ekki ráð fyrir frekari orkuvinnslu vatns og jarðvarma á miðhálandinu og því hefur stefnan ekki áhrif á losun gróðurhúsalofttegunda hvað það varðar.

Stefnan felur í sér að gætt verði jafnræðis milli mismunandi ferðamáta við skipulag samgangna og stuðlar þannig að notkun sjálfbærra samgöngumáta. Með þessu stuðlar stefnan að því að dregið verði úr losun, sem hefur jákvæð áhrif á loftslag.

Jarðvegsrof og gróðureyðing leiðir af sér losun gróðurhúsalofttegunda. Markmið um stórar verndarheildir og beitarstjórnun í landsskipulagsstefnu eru líkleg til að stuðla að minni losun gróðurhúsalofttegunda vegna jarðvegseyðingar og hafa þannig jákvæð áhrif á loftslag.

### 3.1.6 Niðurstaða

Á heildina litið er landsskipulagsstefna um miðhálandið líkleg til að hafa jákvæð áhrif á umhverfið. Megin ástæða þess er að forsendur stefnumótunar lúta að því að viðhalda sérstöðu miðhálandisins og stefnu um samfelldar verndarheildir. Nokkur óvissa er þó um líkleg áhrif af mannvirkjum tengdum orkuflutningum á landslag og ímynd. Eftirfylgni stefnunnar og önnur stefnumörkun, t.d. í verndar – og orkunýtingaráætlun, mun ráða endanlegum áhrifum. Mikilvægt er að eftirfylgnin taki mið af markmiðum landsskipulagsstefnunnar og markvisst verði unnið að afmörkun verndarheilda til að draga úr óvissu um endanleg áhrif á vatn og loftslag. Þannig má koma í veg fyrir möguleg neikvæð áhrif á landslag og tryggja jákvæð áhrif stefnunnar á samfélag, náttúru og landslag.

### 3.1.7 Eftirfylgni og viðmið

- Umfang skilgreindra verndarheilda á miðhálandinu. Skipulagsstofnun fylgist með framfylgd landsskipulagsstefnu við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.
- Stærð ósnortinna víðerna, sbr. lög um náttúruvernd. Umhverfisstofnun fylgist með.
- Þróun og verndun jarðmyndana, sbr. lög um náttúruvernd. Náttúrufræðistofnun Íslands annast.
- Könnun á viðhorfi ferðamanna, ferðaþjónustuaðila, landvarða og nytjaréttarhafa til náttúru og upplifunar. Ferðamálastofa annast.
- Mannvirkjagerð á mannvirkjabeltum og utan þeirra. Skipulagsstofnun fylgist með við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.
- Fjöldi ferðamanna og gistinátta á helstu áfangastöðum miðhálandisins. Ferðamálastofa annast.

- Skilgreining vega og útfærsla í aðalskipulagi. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið og Skipulagsstofnun við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.
- Jarðvegsrof á miðhálandi Íslands. Landgræðslan annast í samstarfi við sveitarfélögin.



## 3.2 Umhverfisáhrif tillögu að stefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar

### 3.2.1 Vatn

Takmörkun á dreifingu byggðar og uppbyggingar utan þéttbýlis er forsenda fyrir skilvirkari fráveitu og stuðlar að verndun grunnvatns. Með þessari stefnu er líklegt að betri yfirsýn fái stjórnun vatnsauðlindarinnar verði þar með markvissari. Stefnan er því líkleg til að hafa jákvæð áhrif á vatn. Með því að gera ekki ráð fyrir byggð á verndarsvæðum er ólíklegt að votlendi verði fyrir neikvæðum áhrifum.

### 3.2.2 Samfélag og byggð

Stefna um afmörkun og viðhald verndarsvæða og gott aðgengi íbúa að náttúru í daglegu umhverfi þeirra, styður við lífsgæði og stuðlar að betri lýðheilsu og hefur með því jákvæð áhrif á samfélag.

Stefna um að nýrri íbúðarbyggð verði almennt komið fyrir innan núverandi þéttbýlis eða í samfellu við byggð sem fyrir er, getur haft áhrif á staðsetningu og eðli þjónustu og atvinnulífs á hverjum stað og styrkt slíka starfsemi.

Samfelld og þétt byggð getur stuðlað að breyttum ferðavenjum með aukinni notkun almenningsgangna og fjölgun hjólandi og gangandi. Breyting á ferðavenjum íbúa er líkleg til að hafa áhrif á lýðheilsu vegna aukinnar hreyfingar og minni mengunar frá umferð.

Skipulag byggðar sem stuðlar að skilvirku og hagkvæmu grunnkerfi styður við sjálfbæra þróun og hefur jákvæð áhrif á samfélag.

Stefna um að flokka og vernda verðmætt landbúnaðarland styrkir landbúnaðarhéruðin og möguleika þeirrar til fjölbreyttari akuryrkju í framtíðinni. Aukin matvælaframleiðsla hefur jákvæð áhrif á fæðuöryggi.

Takmarkanir á ráðstöfun landbúnaðarlands til annarrar landnotkunar geta haft áhrif á rekstrargrundvöll bújarða.

### 3.2.3 Landslag og ímynd

Stefna um samfelldari íbúðarbyggð og frístundabyggð á afmörkuðum svæðum leiðir til heildstæðari náttúrulegra landslagsheilda og hefur þannig jákvæð áhrif á landslag og ímynd.

Stefna um að halda við bújörðum og draga úr byggingu stakra íbúðar- og frístundahúsa á landbúnaðarsvæðum er líkleg til að hafa jákvæð áhrif á menningarlandslag.

Þétting byggðar er líkleg til að draga úr þörf fyrir uppbyggingu innviða til að þjóna dreifðri byggð, svo sem vega og veitukerfa, sem aftur leiðir af sér minna rask á landslagi vegna mannvirkjagerðar og minni þörf fyrir efnisnám. Stefnan er því líkleg til að draga úr neikvæðum áhrifum á landslag.

### 3.2.4 Náttúra og jarðvegur

Þétting byggðar og takmarkanir á uppbyggingu utan þéttbýlis eru líkleg til að hafa jákvæð áhrif á viðhald og verndun búsvæða, vistkerfa og jarðmyndana.

Takmörkun á dreifingu byggðar dregur úr þörf fyrir uppbyggingu á þjónustukerfum. Með þessu er dregið úr neikvæðum áhrifum á náttúru vegna framkvæmda.

Takmarkanir á ráðstöfun landbúnaðarlands til annarrar landnotkunar getur dregið úr þörf á að brjóta nýtt land og óraskað undir ræktun.

### 3.2.5 Loftslag

Með áherslu á þéttari, samfelldari og blandaðri byggð og styttri vegalengdir milli heimilis, vinnustaðar og nærþjónustu skapast grundvöllur til þess að breyta ferðavenjum og draga úr þörf á notkun einkabílsins. Landsskipulagsstefnan gerir ráð fyrir að mörkuð verði stefna um almenningssamgöngur í aðalskipulagi, svo sem á milli þéttbýlisstaða.

Aukin vernd svæða með verndargildi, einkum votlendis og skóga, er líkleg til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

### 3.2.6 Niðurstaða

Á heildina litið er stefna um búsetumynstur líkleg til að valda fyrst og fremst jákvæðum áhrifum á þá umhverfisþætti sem voru til umfjöllunar í matinu. Umfang áhrifa er þó háð eftirfylgni á síðari skipulagsstigum og samþættri vinnu sveitarfélaga.

Litið er svo á að dreifingu byggðar fylgi ákveðnir annmarkar svo sem aukinn kostnaður í viðhaldi, rekstri og þjónustu innviða, neikvæð áhrif á lýðheilsu vegna ferðavenja sem fylgja dreifðri byggð, rask á náttúru og landslagi vegna mannvirkjagerðar. Litið er til landbúnaðarlands, menningarlandslags og óbyggðra svæða sem sérkenna með ákveðið verndargildi á ýmsum sviðum, svo sem fæðuframboðs, útivistar, menningar, sögu og náttúrufars.

### 3.2.7 Eftirfylgni og viðmið

- Stefna um búsetumynstur í aðalskipulagi og samræmi við landsskipulagsstefnu m.h.a.;
- fjölgun íbúða á landbúnaðarsvæðum án tengsla við búskap,
- fjölgun íbúða innan þéttbýlis og í samfellu við byggð sem fyrir er,
- tengsl stefnu um búsetumynstur við íbúðapróun og hvernig stefnan tekur mið af samsetningu íbúðagerða, aldursamsetningu íbúa og fjölskyldugerð.

Skipulagsstofnun fylgist með framfylgd við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.

- Kostnaður við uppbyggingu, rekstur og þjónustu grunnkerfa og ástand þeirra. Samband íslenskra sveitarfélaga og Samorka annast.
- Ferðalengdir og ferðavenjur. Vegagerðin og sveitarfélögin annast könnun á ferðavenjum.

- Losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum. Umhverfisstofnun og Hagstofan annast.
- Stærð landbúnaðarlands í heild og verðmæts landbúnaðarlands sérstaklega ræktanlegs lands. Skipulagsstofnun og LBHÍ með leiðbeiningum um flokkun landbúnaðarlands og yfirferð aðalskipulags.
- Greining á menningarlandslagi og ásýnd lands í aðalskipulagi. Skipulagsstofnun með gerð leiðbeininga um greiningu á landslagi og um hverfisvernd.

### 3.3 Umhverfismat tillögu að stefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum

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

#### 3.3.1 Eftirfylgni og viðmið

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum um skipulag haf- og strandsvæða:

- Hefja undirbúning við gerð lagafrumvarps um skipulag haf og strandsvæða í nánú samráð við viðkomandi ráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga og aðra hagsmunaaðila. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.
- Hafin verði vinna við gerð skipulags fyrir haf- og strandsvæði á grundvelli settra laga. Sá aðili sem skilgreindur verður í nýrri löggjöf annast eftirfylgni.

### 3.4 Helstu niðurstöður

Á heildina litið er landsskipulagsstefna líkleg til að hafa jákvæð áhrif á umhverfið. Veigamestu jákvæðu áhrifin eru fólgin í afmörkun verndarheilda og með því leitast við að standa vörð um sérstöðu miðhálandisins og beina meiri háttar framkvæmdum á mannvirkjabelti.

Á meðan jákvæð áhrif vegna verndaráforma eru nokkuð ljós í landsskipulagsstefnunni er meiri óvissa um möguleg neikvæð áhrif vegna uppbyggingar í tengslum við orkuvinnslu, sérstaklega hvað varðar orkuflutning á landslag og ímynd.

Með landsskipulagsstefnu er sett fram sú heildarsýn að vöxtur byggðar eigi ekki að leiða til dreifingu hennar og stefnt skuli að sjálfbærari ferðamáta og hagkvæmu grunnkerfi með þéttari og blandaðri byggð. Huga á að lífsgæðum og landslagi í daglegu umhverfi íbúa.

Þá leggur stefnan til að landbúnaðarland verði flokkað og verðmætt land fyrir ræktun verði ekki tekið til annarrar landnotkunar með ásýnd menningarlandslags og framtíðar hagsmuni í landbúnaði að leiðarljósi.

Lögð verði áhersla á að skilgreina þau svæði sem ber að vernda vegna náttúru- og menningarminja og vatnsvernd t.d. sem hverfisverndarsvæði. Stefnumörkun sem þessi er líkleg til að hafa jákvæð áhrif í för með sér.

Samantekt umhverfisáhrifa af tillögu að landsskipulagsstefnu

Áhrif landsskipulagsstefnu	Vatn	Samfélag	Landslag og ímynd	Náttúra og jarðvegur	Loftslag
Skipulag miðhálandisins					
Búsetumynstur og dreifing byggðar					

Útskýringar
Jákvæð
Óveruleg jákvæð
Óvissa

## 4 Viðauki 1. Skilgreiningar á hugtökum

*Áherslur landsskipulagsstefnu:* Þau málefni sem ráðherra ákveður að leggja skuli áherslu á viðgerð landsskipulagsstefnu.

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

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

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

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

*Landbúnaðarnot:* Landnotkun á bújörðum, varsla lands og verndun, nýting og ræktun búfjár, ferskvatnsdýra, lands og auðlinda þess til atvinnu- og verðmætasköpunar, matvælaframleiðslu og þjónustu er tengist slíkri starfsemi.

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

*Mannvirkjabelti:* Meginsvæði eða belti á miðhálandinu utan verndarheilda þar sem gert er ráð fyrir að öllum nýjum meiri háttar mannvirkjum verði fyrir komið, svo sem stofnvegum, þjónustumannvirkjum og háspennilínunum.

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

*Verndarheildir:* Samfelld svæði með lágt byggingarstig og þar sem mannvirkjagerð er haldið í lágmarki. Innan þeirra eru skilgreind náttúruverndarsvæði þ.e. friðlýst svæði, hverfisverndarsvæði eða svæði sem njóta annarrar verndar svo sem vatnsverndar og minjaverndar.

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

## 5 Tilvitnanir og heimildir

- 
- <sup>1</sup> Bréf umhverfisráðherra til til Skipulagsstofnunar dags. 30. september 2011.
- <sup>2</sup> Bréf umhverfisráðherra til til Skipulagsstofnunar dags. 30. september 2011.
- <sup>3</sup> Bréf umhverfisráðherra til til Skipulagsstofnunar dags. 30. september 2011.
- <sup>4</sup> Landsskipulagsstefna, heimasíða. Mótun landsskipulagsstefnu, fundargerð af 1. fundi samráðsvettvangs 3. febrúar 2012. Sótt 1. maí 2012 af: [http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/Fundargerð-af-samradsfundi-3\\_feb\\_2012\\_lokaskjal.pdf](http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/Fundargerð-af-samradsfundi-3_feb_2012_lokaskjal.pdf)
- <sup>5</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir (2012). Ferðamennska á miðhálandi Íslands. Staða og spá um framtíðarhorfur. Land- og ferðamálastofa, Líf- og umhverfivísindadeild Háskóla Íslands.
- <sup>6</sup> Landsskipulagsstefna, heimasíða. Landsskipulagsstefna, sviðsmyndagreining. Sótt 1. júlí 2012 af: [http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/12108\\_Svidsmyndir\\_120514.pdf](http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/12108_Svidsmyndir_120514.pdf)
- <sup>7</sup> Landsskipulagsstefna, heimasíða. Mótun landsskipulagsstefnu, fundargerð af 1. fundi samráðsvettvangs 3. febrúar 2012. Sótt 1. maí 2012 af: [http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/Fundargerð-af-samradsfundi-3\\_feb\\_2012\\_lokaskjal.pdf](http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/Fundargerð-af-samradsfundi-3_feb_2012_lokaskjal.pdf)
- <sup>8</sup> Landsskipulagsstefna, heimasíða. Sviðsmyndir. Sótt 1. maí 2012 af: [http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/12108\\_Svidsmyndir\\_120514.pdf](http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/12108_Svidsmyndir_120514.pdf)
- <sup>9</sup> Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Þorvarður Árnason, Hlynur Bárðarson og Karen Pálsdóttir. Íslenskt landslag - Sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni. Sótt 27. ágúst 2012 af: <http://www.rammaaetlun.is/media/gogn/Landslagskyrsla-jan2010.pdf>
- <sup>10</sup> Heimeimasíða landverndar. ÁLYKTUN AÐALFUNDAR LANDVERNDAR UM ÞJÓÐGARÐ Á MIÐHÁLENDI ÍSLANDS 12. maí 2012. Sótt 27. júlí 2012 af: <http://landvernd.is/Sidur/ID/2553/Alyktun-aalfundar-um-jogar-a-mihalendi-Islands>
- <sup>11</sup> Þóra Ellen Þórhallsdóttir (2007). Environment and energy in Iceland: A comparative analysis of values and impacts. *Environmental Impact Assessment Review*, 27(6), 522-544.
- <sup>12</sup> Lög um náttúruvernd nr. 44/1999.
- <sup>13</sup> Umhverfisráðuneytið (2010). Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2010–2013. Reykjavík: Umhverfisráðuneytið.
- <sup>14</sup> Umhverfisstofnun (2009). Ósnortin víðerni Reykjavík: Umhverfisstofnun.
- <sup>15</sup> Umhverfisráðuneytið (2011). Í Aagot V. Óskarsdóttir (Ritstj.), Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands. Reykjavík: Umhverfisráðuneytið.
- <sup>16</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir (2012). Ferðamennska á miðhálandi Íslands. Staða og spá um framtíðarhorfur. Land- og ferðamálastofa, Líf- og umhverfivísindadeild Háskóla Íslands.
- <sup>17</sup> Raforkulög nr. 65/2003, með síðari breytingum.
- <sup>18</sup> Skýrsla iðnaðarráðherra um raforkumálefni, lögð fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011-2012.
- <sup>19</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir (2012). Ferðamennska á miðhálandi Íslands. Staða og spá um framtíðarhorfur. Land- og ferðamálastofa, Líf- og umhverfivísindadeild Háskóla Íslands.
- <sup>20</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir (2012). Ferðamennska á miðhálandi Íslands. Staða og spá um framtíðarhorfur. Land- og ferðamálastofa, Líf- og umhverfivísindadeild Háskóla Íslands.
- <sup>21</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir (2012). Ferðamennska á miðhálandi Íslands. Staða og spá um framtíðarhorfur. Land- og ferðamálastofa, Líf- og umhverfivísindadeild Háskóla Íslands.
- <sup>22</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir (2012). Ferðamennska á miðhálandi Íslands. Staða og spá um framtíðarhorfur. Land- og ferðamálastofa, Líf- og umhverfivísindadeild Háskóla Íslands.
- <sup>23</sup> Byggt á gögnum Þjóðskrár frá janúar 2012.
- <sup>24</sup> Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið (2010). Skýrsla nefndar um landnotkun. Athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands. Reykjavík: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið.
- <sup>25</sup> Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið (2010). Skýrsla nefndar um landnotkun. Athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands. Reykjavík: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið.
- <sup>26</sup> Landsskipulagsstefna, heimasíða. Sótt 1. september 2012 af: <http://www.landsskipulag.is/samradsvettvangur/tillogur-i-vinnslu/skjol/>

---

<sup>27</sup> Umhverfísráðuneytið og Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið (2004). Hafið. Samræmd stefnumörkun um málefni hafsins. Sótt 1. maí 2012 af:

<http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/utgefing-efni/sjreldra/nr/803>

<sup>28</sup> Umhverfísráðuneytið (2011). Í Aagot V. Óskarsdóttir (Ritstj.), Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands. Reykjavík: Umhverfísráðuneytið.

<sup>29</sup> Steinunn Hilma Ólafsdóttir og Julian Mariano Burgos (2012). Friðun kóralsvæða við Ísland og í Norður Atlantshafi. Í: Þættir úr vistfræði sjávar 2011, Hafrannsóknir nr. 162, bls. 30-35.