Tillaga til þingsályktunar

um landsskipulagsstefnu 2013–2024.

(Lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

Alþingi ályktar, með vísan til 10. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, að stjórnvöld skuli á árunum 2013–2024 vinna að skipulagsmálum í samræmi við landsskipulagsstefnu þessa, þ.m.t. taka mið af henni við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim og, eftir því sem við á, samræma skipulagsáætlanir landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykkt stefnunnar. Landsskipulagsstefnan felur í sér þrjár meginstefnur:

1. Stefnu um skipulagsmál á miðhálendi Íslands.
2. Stefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar.
3. Stefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum.

1. STEFNA UM SKIPULAGSMÁL Á MIÐHÁLENDI ÍSLANDS

1.1 Leiðarljós.

Leiðarljós sem lögð eru til grundvallar stefnu um skipulagsmál á miðhálendi Íslands eru eftirfarandi:

1. Á miðhálendinu er sérstakt landslag og jarðmyndanir, menningarminjar, mikilvægar vistgerðir, líffræðileg fjölbreytni og sérstök náttúrufyrirbæri.
2. Á miðhálendinu eru víðerni sem ekki hefur verið gengið á og bjóða upp á víðsýni og einstaka upplifun.
3. Almenningur geti notið þeirrar sérstöðu sem miðhálendið hefur upp á að bjóða.
4. Uppbygging innviða hafi lágmarksáhrif á sérstöðu miðhálendisins.

1.2 Verndun náttúru, landslags og menningarminja.

1.2.1 Markmið.

Markmið um verndun náttúru, landslags og menningarminja á miðhálendi Íslands eru eftirfarandi:

1. Viðhaldið verði sérkennum og náttúrugæðum miðhálendisins, svo sem fágætum vistgerðum, víðernum, landslagi, verðmætum menningarminjum og ímynd miðhálendisins.
2. Miðhálendi Íslands verði samfelld verndarheild þar sem allri mannvirkjagerð er haldið í lágmarki, viðhaldið lágu byggingarstigi og áhersla lögð á náttúruvernd og varðveislu víðerna.
3. Innan verndarheildar miðhálendisins verði sérstaklega tilgreind mannvirkjabelti og aðeins þar sé gert ráð fyrir meiri háttar mannvirkjagerð.

1.2.2 Leiðir.

Leiðir til að ná markmiðum um verndun náttúru, landslags og menningarminja á miðhálendi Íslands eru m.a.:

1. Sveitarfélög á miðhálendinu útfæri stefnu um verndarheild miðhálendisins í aðalskipulagi eða eftir atvikum svæðisskipulagi.
2. Innan verndarheildar miðhálendisins, annars staðar en á sérstaklega tilgreindum mannvirkjabeltum, verði eingöngu gert ráð fyrir takmarkaðri mannvirkjagerð, svo sem gönguskálum, vegslóðum og göngu- og reiðleiðum.
3. Stefna um verndarheildir verði útfærð m.a. með hverfisvernd í aðalskipulagi eða eftir atvikum svæðisskipulagi. Sveitarfélög leiti eftir samstarfi við Umhverfisstofnun um útfærsluna og hafi samráð sín í milli, t.d. á vettvangi landshlutasamtaka, þegar við á.
4. Afmörkun hverfisverndarsvæða taki mið af greiningu á verndargildi og landslagsheildum. Í aðalskipulagi verði þó ávallt gert ráð fyrir hverfisvernd þeirra svæða sem tilgreind eru í verndarflokki áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða. Það getur einnig átt við þau svæði sem tilgreind eru í náttúruverndaráætlun. Einnig verði lögð áhersla á að styrkja og eftir því sem við getur átt útvíkka með þessum hætti þau svæði sem hafa mest verndargildi á hálendinu.
5. Í hverfisverndarákvæðum aðalskipulags og eftir atvikum svæðisskipulags verði útfærð nánari stefna og reglur um verndun og nýtingu viðkomandi svæða á miðhálendinu.
6. Hverfisverndarákvæði taki til aðgengis, gæðastigs samgangna, uppbyggingar þjónustu og annarra framkvæmda sem ásættanlegar kunna að vera án þess að skerða verndargildi viðkomandi svæða á miðhálendinu. Við ákvarðanir um uppbyggingu verði vegin saman sjónarmið verndunar og nýtingar á einstökum svæðum, svo sem fyrir ferðamennsku á grundvelli heildarsýnar á náttúrufar svæðisins. Einnig verði sérstaklega hugað að minjum um mannabyggð og útilegumannabústaði auk helstu miðstöðva gangnamanna og merkra fjallvega.
7. Öll meiri háttar mannvirkjagerð á miðhálendinu einskorðist við mannvirkjabelti, þ.e. svæði sem að jafnaði er innan 2,5 km frá núverandi meiri háttar mannvirkjum, þ.e. stofnvegum, virkjunum, miðlunarlónum og háspennulínum, og afmarkast á sama hátt um mannvirki virkjunarkosta í orkunýtingarflokki samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun. Á þessum svæðum verði aðeins gert ráð fyrir mannvirkjum sem nauðsynleg eru fyrir orkuvinnslu, stofnkerfi vega og miðstöðvar ferðamennsku á hálendinu. Að öðru leyti gildi verndarákvæði á mannvirkjabeltum eftir því sem við á.
8. Þar sem ráðist er í mannvirkjagerð á miðhálendinu, hvort heldur er á mannvirkjabeltum eða annars staðar innan verndarheildar hálendisins, verði þess gætt að hún valdi sem minnstu raski og neikvæðum sjónrænum áhrifum.
9. Í landsskipulagsstefnu er afmörkun miðhálendisins miðuð við markalínu miðhálendisins eins og hún er skilgreind í aðalskipulagi sveitarfélaga á miðhálendinu sem og í Svæðisskipulagi miðhálendis Íslands 2015 sem fellur úr gildi við samþykkt þingsályktunartillögu þessarar. Markalína miðhálendisins komi áfram fram á aðalskipulagsuppdráttum þeirra sveitarfélaga sem ná inn á miðhálendið. Jafnframt varðveiti Skipulagsstofnun hnitsetta afmörkun miðhálendisins og veiti aðgang að henni. Sveitarstjórnir geta gert breytingar á markalínu miðhálendisins við endurskoðun aðalskipulags, enda afmarki línan þá betur náttúrufarslega heild hálendisins.

1.2.3 Eftirfylgni og viðmið.

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

1. Umfang verndarsvæða miðhálendisins. Skipulagsstofnun fylgist með framfylgd landsskipulagsstefnu við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.
2. Stærð víðerna á miðhálendinu. Umhverfisstofnun fylgist með.
3. Þróun vistgerða og verndun jarðmyndana, sbr. lög um náttúruvernd. Náttúrufræðistofnun Íslands skráir og metur vistgerðir og jarðmyndanir.

1.3 Orkunýting og orkuflutningur.

1.3.1 Markmið.

Markmið um orkunýtingu og orkuflutning á miðhálendi Íslands eru eftirfarandi:

1. Orkulindir á miðhálendinu verði nýttar með hagkvæmni- og umhverfissjónarmið að leiðarljósi.
2. Orkunýting og mannvirki henni tengd taki tillit til verndarheildar miðhálendisins, einkum víðerna, lífríkis, landslags, fágætra jarðmyndana, óbyggða og vídda sem ferðamenn upplifa á miðhálendinu.

1.3.2 Leiðir.

Leiðir til að ná markmiðum um orkunýtingu og orkuflutninga á miðhálendi Íslands eru m.a.:

1. Í landsskipulagsstefnu eru tilgreind mannvirkjabelti, þ.e. svæði sem eru að jafnaði innan 2,5 km frá núverandi stofnvegum, virkjunum, miðlunarlónum og háspennulínum, sem og mannvirkjum virkjunarkosta í orkunýtingarflokki samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun. Til að tryggja varðveislu verndarheildar miðhálendisins einskorðist öll meiri háttar mannvirkjagerð á miðhálendinu, þar á meðal framkvæmdir við orkuvinnslu og orkuflutning, við mannvirkjabeltin.
2. Við gerð aðalskipulags útfæri sveitarfélög stefnu um svæði í biðflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar í samræmi við kafla 1.2.
3. Feli endurskoðun verndar- og orkunýtingaráætlunar í sér að einn eða fleiri virkjunarkostir flytjist úr biðflokki í orkunýtingarflokk samkvæmt lögum nr. 48/2011 mun koma fram í umhverfismati áætlunarinnar hver svæðisbundin áhrif orkunýtingar eru á verndarheild miðhálendisins. Þá tekur slíkt umhverfismat einnig til áhrifa orkuflutningsmannvirkja og samlegðaráhrifa nýrra virkjunarkosta í orkunýtingarflokki innbyrðis og með öðrum mannvirkjum sem fyrir eru eða þegar ákveðin.
4. Við þróun flutningskerfis raforku verði bornir saman þeir kostir sem fyrir hendi eru og metin áhrif þeirra á verndarheild miðhálendisins.
5. Við skipulagningu og hönnun framkvæmda við orkuvinnslu og orkuflutning skal draga eins og kostur er úr áhrifum á verndarheild miðhálendisins.

1.3.3 Eftirfylgni og viðmið.

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

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

1.4 Samgöngur.

1.4.1 Markmið.

Markmið um samgöngur á miðhálendi Íslands eru eftirfarandi:

1. Uppbygging samgöngukerfis á miðhálendinu stuðli að því að almenningur hafi aðgang að hálendinu til að njóta þess og upplifa.
2. Uppbygging samgöngukerfis miðhálendisins stuðli jafnframt að því að dreifa álagi vegna umferðar, að jafnvægi sé milli ólíkra ferðamáta og að ekki sé gengið á óbyggðir og víddir sem ferðamenn upplifa.
3. Við skipulagsgerð á miðhálendinu verði tekið tillit til öryggis vegna náttúruvár.

1.4.2 Leiðir.

Leiðir til að ná markmiðum um samgöngur á miðhálendi Íslands eru m.a.:

1. Vegaframkvæmdum verði haldið í lágmarki á miðhálendinu og möskvar vegakerfisins hafðir sem stærstir. Hönnun allra vega á miðhálendinu taki mið af landslagi.
2. Á miðhálendinu verði áfram gert ráð fyrir þeim stofnvegum sem skilgreindir eru í samgönguáætlun, en þeir eru Kjalvegur og Sprengisandsleið, auk Fjallabaksleiðar nyrðri og Kaldadalsvegar. Sveitarfélög á miðhálendinu geri grein fyrir þjóðvegum, þ.e. stofnvegum og landsvegum, í aðalskipulagi í samráði við Vegagerðina. Stofnvegir liggja innan mannvirkjabelta en landsvegir geta legið utan mannvirkjabelta.
3. Sveitarfélög á miðhálendinu geri í aðalskipulagi jafnframt grein fyrir vegslóðum utan flokkunarkerfis vegalaga sem heimilt er að aka um vélknúnum ökutækjum.
4. Við mótun vegakerfis miðhálendisins verði leitað jafnvægis 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 verði bönnuð. Gangandi og ríðandi umferð verði eftir því sem kostur er aðskilin frá meginvegakerfi miðhálendisins.

1.4.3 Eftirfylgni og viðmið.

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum um samgöngur á miðhálendi Íslands:

1. Skilgreining vega og útfærsla í aðalskipulagi. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið setji reglugerð með heimilum vegslóðum verði frumvarp til nýrra laga um náttúruvernd samþykkt á Alþingi. Skipulagsstofnun fylgist með við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.
2. Skilgreining reið- og gönguleiða og útfærsla í aðalskipulagi. Skipulagsstofnun fylgist með við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.

1.5 Ferðaþjónusta.

1.5.1 Markmið.

Markmið um ferðaþjónustu á miðhálendi Íslands eru eftirfarandi:

1. Uppbygging ferðamannaaðstöðu stuðli að góðu aðgengi og aðstöðu ferðafólks á miðhálendinu, en sé jafnframt hófleg og í samræmi við markmið um verndarheild miðhálendisins.
2. Megináhersla verði á ferðaþjónustu á afmörkuðum svæðum innan mannvirkjabelta við stofnvegi hálendisins en þar verði þess einnig gætt að hálendisupplifun skerðist sem minnst vegna mannvirkja.

1.5.2 Leiðir.

Leiðir til að ná markmiðum um ferðaþjónustu á miðhálendi Íslands eru m.a.:

1. Þjónustustaðir ferðamanna á miðhálendinu verði flokkaðir eftir aðgengi og þjónustustigi í:
   a. hálendismiðstöðvar við stofnvegi hálendisins með alhliða þjónustu og fræðslu við ferðafólk og gistingu í ríkari mæli í húsum en á tjaldsvæðum,
   b. skálasvæði í góðu vegasambandi með takmarkaðri þjónustu og áherslu á gistingu í skálum og á tjaldsvæðum,
   c. fjallasel, í takmörkuðu vegasambandi, með einfaldri gistiaðstöðu í gönguskálum og tjöldum og án þjónustu.
2. Staðsetning þjónustustaða ferðamanna ráðist af því að fjarlægð milli þeirra sé í eðlilegu samræmi við hlutverk þeirra og að stuðlað sé að því að ferðafólk dreifist þannig að álag á náttúru sé í samræmi við þol. Hálendismiðstöðvar á miðhálendinu séu fáar, staðsettar við meginleiðir um miðhálendið, gjarnan nærri jaðri þess og í nokkurri fjarlægð hver frá annarri. Staðsetning og dreifing skálasvæða og fjallaselja taki mið af hæfilegum dagleiðum göngu- og hestafólks. Almennt verði einnig tryggt að þjónustustaðir ferðamanna á miðhálendinu séu opnir almenningi sem neyðarskýli.
3. Sveitarfélög á miðhálendinu útfæri landsskipulagsstefnu um þjónustustaði ferðamanna í aðalskipulagi og eftir atvikum svæðisskipulagi eða með öðru svæðisbundnu samstarfi sveitarfélaga. Þar sé þess gætt að ákvarðanir um þjónustustaði ferðamanna innan sveitarfélags taki mið af verndarheild miðhálendisins alls og eðlilegri dreifingu þjónustu um hálendið. Haft verði samráð við Skipulagsstofnun og Ferðamálastofu. Að öðru leyti verði gert ráð fyrir gistirými utan marka miðhálendisins.
4. Í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga verði tilgreind mörk ásættanlegra breytinga á viðkvæmum svæðum sem fjölsótt eru af ferðamönnum og skilgreindar mótvægisaðgerðir þar sem þörf er á.
5. Við mannvirkjagerð á miðhálendi sé viðhöfð sérstök aðgæsla sem tryggi að sjónrænt yfirbragð hins manngerða umhverfis rýri sem minnst hlut náttúrunnar í heildarmyndinni.

1.5.3 Eftirfylgni og viðmið.

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum um ferðaþjónustu á miðhálendi Íslands:

1. Fjöldi ferðamanna og gistinátta á helstu áfangastöðum miðhálendisins. Hagstofan annast tölulegar upplýsingar um fjölda ferðamanna og gistinátta.
2. Viðhorf ferðamanna, ferðaþjónustuaðila, landvarða og nytjaréttarhafa til náttúru og upplifunar og ferðamáta. Ferðamálastofa annast slíkar viðhorfskannanir.

1.6 Beitarmál og landgræðsla.

1.6.1 Markmið.

Markmið um beitarmál og landgræðslu á miðhálendi Íslands eru eftirfarandi:

1. Beit á miðhálendinu verði stjórnað með sjálfbærum hætti þannig að hún valdi hvorki gróður- eða jarðvegseyðingu né hamli náttúrulegri framvindu gróðurs á illa förnu landi.
2. Brugðist verði við rofskemmdum með landgræðslu.

1.6.2 Leiðir.

Leiðir til að ná markmiðum um beitarmál og landgræðslu á miðhálendi Íslands eru eftirfarandi:

1. Í aðalskipulagi komi fram skilmálar fyrir beitarsvæði, í samráði við bændur og Landgræðslu ríkisins. Þeir miði að því að beitarálag sé í samræmi við ástand vistkerfa og markmið um að styrkja vistkerfi og draga úr jarðvegseyðingu.
2. Tilgreind verði markmið um landgræðslu og skilgreind landgræðslusvæði í aðalskipulagi, eftir því sem við á. Sett verði viðeigandi hverfisverndarákvæði um land sem er viðkvæmt fyrir búfjárbeit.

1.6.3 Eftirfylgni og viðmið.

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

1. Jarðvegsrof á miðhálendinu. Viðmið er að finna í „Velferð til framtíðar“ og landgræðsluáætlun. Landgræðsla ríkisins annast.
2. Þróun vistgerða og verndun jarðmyndana, sbr. lög um náttúruvernd. Náttúrufræðistofnun Íslands skráir og metur vistgerðir og jarðmyndanir.

2. STEFNA UM BÚSETUMYNSTUR OG DREIFINGU BYGGÐAR

2.1 Leiðarljós.

Leiðarljós sem lögð eru til grundvallar stefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar eru eftirfarandi:

1. Skipulagsgerð sveitarfélaga miði að aukinni sjálfbærni byggðar, svo sem með stefnu um þéttleika byggðar, dreifingu búsetu, tegundir landnotkunar, samgöngur og skipulag þjónustukjarna.
2. Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði sérstök áhersla lögð á náttúruvernd og heildarsýn á náttúrufar viðkomandi sveitarfélags og vistkerfisnálgun.

2.2 Markmið.

Markmið um búsetumynstur og dreifingu byggðar eru eftirfarandi:

1. Skipulag landnotkunar miði að því að skapa skýr skil milli þéttbýlis og dreifbýlis með áherslu á sjálfbæra byggð og varðveislu náttúrusvæða og landbúnaðarlands.
2. Fyrirkomulag byggðar miði að því að styrkja nærsamfélag og bæjarbrag og veita íbúum heilnæmt og gott búsetuumhverfi.
3. Skipulag byggðar taki mið af náttúruvá og loftslagsbreytingum.

2.3 Leiðir.

Leiðir til að ná markmiðum um búsetumynstur og dreifingu byggðar eru m.a. eftirfarandi:

1. Aðalskipulag skilgreini vaxtarmörk þéttbýlisstaða þannig að skipulag byggðar tryggi skýr skil milli þéttbýlis og aðliggjandi svæða. Leitast verði við að beina vexti þéttbýlisstaða inn á við með þéttingu byggðar og endurskipulagningu vannýttra svæða. Við skipulag þéttbýlisstaða verði almennt haft að leiðarljósi að þétta byggð og blanda atvinnustarfsemi, verslun og þjónustu og tengja hana íbúðarbyggð í þágu sjálfbærni daglegs lífs og aukinna lífsgæða.
2. Nýrri íbúðarbyggð verði almennt komið fyrir innan núverandi þéttbýlis eða í þéttu og samfelldu framhaldi af byggð sem fyrir er, eftir því sem staðhættir leyfa.

Skipulag byggðar styðji við fjölbreytta og vistvæna ferðamáta með þéttingu og blöndun byggðar, skipulagi hjólreiðaleiða og annarrar aðstöðu til hjólreiða og með því að tvinna saman almenningssamgöngur í skipulagi og hönnun hverfa og gatna. Eflt verði samstarf sveitarfélaga og samgönguyfirvalda í samræmi við áherslur samgönguáætlunar 2011–2022, m.a. varðandi eflingu almenningssamgangna og annarra vistvænna samgöngumáta. Við skipulag byggðar verði einnig sérstaklega hugað að lífsgæðum og aðgengi íbúa að opnum svæðum og náttúru í sínu daglega umhverfi.

3. Við skipulag svæða utan þéttbýlis verði fyrst og fremst gert ráð fyrir nýrri íbúðarbyggð í tengslum við búrekstur eða aðra atvinnustarfsemi í dreifbýli. Sveitarfélög skilgreini í aðalskipulagi hvaða svigrúm sé til byggingar íbúðarhúsa utan þéttbýlis, þar sem tekið verði mið af staðháttum og sjónarmið um sjálfbæra þróun höfð að leiðarljósi.
4. Við skipulag svæða utan þéttbýlis verði frístundabyggð komið fyrir á afmörkuðum svæðum þannig að hún falli vel að landslagi og taki mið af verndargildi viðkomandi svæðis.
5. Við gerð aðalskipulags verði í samræmi við gr. 4.3.1 í skipulagsreglugerð, nr. 90/2013, sérstaklega gerð grein fyrir ræktuðum svæðum innan landbúnaðarsvæða. Gott ræktunarland verði ekki tekið úr landbúnaðarnotum nema ríkar ástæður séu til.
6. Við skipulagsgerð verði stuðlað að varðveislu verðmætra náttúrusvæða og staðinn vörður um svæði með hátt verndargildi vegna náttúrufars og landslags. Ákvæði skipulagsáætlana um yfirbragð byggðar og hverfisvernd byggist á mati á verndargildi svæða, t.d. út frá greiningu vistgerða, landslags og vatnsverndar, og taki mið af áherslum evrópska landslagssáttmálans.
7. Skipulag byggðar stuðli að verndun menningarminja og að verðmætum menningararfi sé skilað óspilltum til komandi kynslóða. Ákvæði skipulagsáætlana um yfirbragð byggðar og hverfisvernd byggist á upplýsingum um fornleifar og friðuð hús. Jafnframt sé gætt sérstaklega að sögulegu samhengi í þróun byggðar ásamt byggðamynstri, mælikvarða byggðar og gæðum hins byggða umhverfis. Stefnt verði að viðhaldi og verndun staða sem hafa verndargildi vegna menningar og metnaðar fyrri tíma. Við skipulagsgerð utan þéttbýlis verði ásýnd menningarlandslags viðhaldið eins og kostur er.
8. Skipulag byggðar taki mið af náttúruvá. Við gerð aðalskipulags verði lagt mat á og tekið tillit til hættu sem talin er stafa af náttúruvá, svo sem snjóflóðum, skriðuföllum, vatnsflóðum, eldgosum og jarðskjálftum.
9. Byggð verði skipulögð með tillliti til loftslagsbreytinga. Dregið verði úr áhrifum frá byggð og samgöngum hvað varðar losun gróðurhúsalofttegunda. Við gerð aðalskipulags verði jafnframt lagt mat á og tekið tillit til hækkunar yfirborðs sjávar.

2.4 Eftirfylgni og viðmið.

Eftirtaldir vísar gefa til kynna hvernig miðar í átt að markmiðum um búsetumynstur og dreifingu byggðar:

1. Stefna um búsetumynstur í þéttbýli og dreifbýli í aðalskipulagi. Skipulagsstofnun fylgist með við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.
2. Þróun landbúnaðarlands og ræktanlegs lands. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti fylgist með sem og Skipulagsstofnun við afgreiðslu og staðfestingu aðalskipulags.
3. Ferðalengdir og ferðavenjur. Vegagerðin og sveitarfélög annast könnun á ferðavenjum.
4. Losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum. Umhverfisstofnun fylgist með losun gróðurhúsalofttegunda.

3. STEFNA UM SKIPULAG Á HAF- OG STRANDSVÆÐUM

3.1 Leiðarljós.

Leiðarljós sem lögð eru til grundvallar stefnu um skipulag haf- og strandsvæða eru eftirfarandi:

1. Hafsvæðin við Ísland búa yfir mikilvægum auðlindum sem viðhalda þarf á grundvelli heilbrigðis, líffræðilegs fjölbreytileika og sjálfbærni hafsins.
2. Stjórnsýsla skipulagsmála á haf- og strandsvæðum sé skýr og samræmd.

3.2 Markmið.

Markmið um skipulag á haf- og strandsvæðum eru eftirfarandi:

1. Nýting auðlinda haf- og strandsvæða grundvallist á heildarsýn á málefni hafsins, taki mið af varúðarreglunni og mótist af vistkerfisnálgun. Viðhaldið verði heilbrigði, líffræðilegum fjölbreytileika og framleiðslugetu hafsins svo að nýta megi lifandi auðlindir þess um alla framtíð.
2. Stjórnsýsla skipulagsmála á haf- og strandsvæðum sé skýr og samræmd og hlutverk stjórnvalda við gerð og framkvæmd skipulags skýrt.
3. Aðgerðir og framkvæmdir á haf- og strandsvæðum byggist á heildstæðri stefnumörkun og eftir atvikum svæðisbundnum skipulagsáætlunum sem hafi sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

3.3 Leiðir.

Leiðir til að ná markmiðum um skipulag á haf- og strandsvæðum eru m.a. eftirfarandi:

1. Sett verði löggjöf sem taki til skipulags haf- og strandsvæða (sjávar og hafsbotns) sem kveði á um stjórnsýslu málaflokksins og ábyrgð stjórnvalda gagnvart honum.
2. Mótuð verði heildstæð stefna um skipulagsmál haf- og strandsvæða við fyrstu endurskoðun landsskipulagsstefnu.
3. Mótuð verði nánari staðbundin stefna og tekið á hagsmunaárekstrum um ráðstöfun einstakra haf- og strandsvæða til nýtingar og verndar með svæðisbundnum skipulagsáætlunum haf- og strandsvæða.
4. Ákvarðanir um skipulag haf- og strandsvæða byggist á rannsóknum, tækni og þekkingu þar sem virðing fyrir náttúrunni sé höfð í fyrirrúmi.
5. Ákvarðanir um skipulag haf- og strandsvæða byggist á samstarfi og samráði ráðuneyta, stofnana, sveitarfélaga og hagsmunaaðila.

3.4 Eftirfylgni og viðmið.

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

1. Eigi síðar en haustið 2013 verði hafinn undirbúningur við gerð lagafrumvarps um skipulag haf- og strandsvæða í nánu samráði við viðkomandi ráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga og aðra hagsmunaaðila. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið sjái um undirbúning.
2. Hafin verði vinna við gerð skipulags fyrir haf- og strandsvæði á grundvelli settra laga. Það stjórnvald sem annast mun gerð skipulagsins samkvæmt nýrri löggjöf annist eftirfylgni.

Athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa.

I. INNGANGUR

Tillaga þessi til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2013–2024 er sú fyrsta sem lögð er fram á Alþingi en með skipulagslögum, nr. 123/2010, sem tóku gildi þann 1. janúar 2011 voru í fyrsta skipti sett hér á landi ákvæði um landsskipulagsstefnu.

1. Forsendur þingsályktunartillögunnar.

Eins og gerð er grein fyrir í IV. kafla hefur vinna við tillögu að landsskipulagsstefnu þessari verið unnin í virku samráði við sveitarfélög og samtök þeirra, opinberar stofnanir og hagsmunasamtök. Stofnaður var sérstakur samráðsvettvangur vegna mótunar landsskipulagsstefnu sem í voru fulltrúar frá sveitarfélögum og samtökum þeirra, opinberum stofnunum, fyrirtækjum sem sinna uppbyggingu og rekstri grunngerðar og samtökum á sviði atvinnuvega og náttúru- og umhverfisverndar. Tillaga Skipulagsstofnunar að landsskipulagsstefnu var auglýst og kynnt opinberlega af Skipulagsstofnun auk þess sem hún var send út til umsagnar fjölmargra aðila. Skipulagsstofnun fór yfir þær 66 umsagnir og athugasemdir sem bárust stofnuninni við tillöguna og skilaði greinargerð sinni og afstöðu um þær til umhverfis- og auðlindaráðherra samhliða tillögu stofnunarinnar að landsskipulagsstefnu. Tillögunni og greinargerð stofnunarinnar var skilað til ráðherra í desember 2012 og tók ráðherra þá formlega við því umfangsmikla starfi sem unnið hafði verið af hálfu Skipulagsstofnunar. Í kjölfarið hóf ráðuneytið vinnu við gerð tillögu til þingsályktunar að landsskipulagsstefnu. Einkum þrír þættir lágu til grundvallar áframhaldandi vinnu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins við gerð landsskipulagsstefnu. Í fyrsta lagi bar ráðuneytinu að taka efnislega afstöðu til þeirrar stefnumörkunar sem lögð hafði verið fram í tillögu Skipulagsstofnunar með tilliti til þeirra athugasemda og umsagna sem höfðu borist á kynningartíma. Þær athugasemdir vörðuðu m.a. stefnumörkunina, svo sem verndarheildir landsskipulagsstefnu og mannvirkjabelti á miðhálendinu sem og stefnumörkun um þéttbýli og dreifbýli. Athugasemdirnar lutu einnig að því að skýra þyrfti nánar einstaka þætti stefnunnar og útfæra nánar framkvæmd hennar í einhverjum tilvikum. Brugðist hefur verið við þessum athugasemdum og hefur tillagan því að geyma nánari umfjöllun um þau atriði sem talið var þörf á að bæta úr. Í öðru lagi var talið rétt, með hliðsjón af því að svæðisskipulag miðhálendisins fellur úr gildi við samþykkt landsskipulagsstefnu, að taka þann texta beint upp úr svæðisskipulaginu sem er stefnumarkandi og sem telja verður mikilvægt að halda í og láta þannig lifa áfram. Í þriðja og síðasta lagi voru gerðar breytingar á tillögunni til að marka skýrari framtíðarsýn stjórnvalda í þingsályktun um landsskipulagsstefnu auk þess sem tekið var tillit til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða sem samþykkt var á Alþingi 14. janúar 2013.

Í landsskipulagsstefnunni eru sett fram leiðarljós sem lögð eru til grundvallar stefnunni og einnig eru tilgreind markmið stefnunnar og leiðir til að ná fram þessum markmiðum. Í leiðum stefnunnar felast fyrst og fremst tilmæli til sveitarstjórna um nálgun og áherslur við gerð aðal- og svæðisskipulags í ljósi þeirrar skyldu sveitarfélaga samkvæmt skipulagslögum, nr. 123/2010, að taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim og, eftir því sem við á, samræma skipulagsáætlanir landsskipulagsstefnu. Einnig felast í leiðunum tilmæli til annarra stjórnvalda um að taka mið af stefnunni, m.a. vegna tiltekinna lögbundinna verkefna, þar á meðal gerð annarra lögbundinna áætlana, svo sem samgönguáætlunar. Landsskipulagsstefnan felur því í sér tilmæli er lúta að þeim verkefnum sem stjórnvöld hafa nú þegar með höndum. Þeir helstu aðilar sem ábyrgð bera á því að hrinda

stefnunnni í framkvæmd eru sveitarstjórnir við gerð skipulagsáætlana auk þess sem ríkið ber einnig ábyrgð hvað varðar haf- og strandsvæði þar sem þarf m.a. að móta heildstæða stefnu og setja löggjöf sem tekur til slíkra svæða.

2. Skipulagslög og reglugerð um landsskipulagsstefnu.

Samkvæmt 10. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, leggur umhverfis- og auðlindaráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til tólf ára. Samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða í lögunum skyldi ráðherra eigi síðar en árið 2012 leggja fyrir Alþingi í fyrsta sinn tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu. Þegar stefnan hefur verið samþykkt skal ráðherra fella niður svæðisskipulag miðhálendis Íslands.

Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun og er hún útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Til grundvallar landsskipulagsstefnu skal leggja markmið skipulagslaga auk framangreindra áætlana. Þá skal eftir því sem við á hafa svæðis- og aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga til hliðsjónar. Landsskipulagsstefna getur tekið til landsins alls, einstakra landshluta og efnahagslögsögunnar.

Samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 1001/2011 um landsskipulagsstefnu er markmið landsskipulagsstefnu 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. Skv. 7. gr. reglugerðarinnar 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 miðhálendisins.

3. Gerð tillögu að landsskipulagsstefnu og ráðgjafarnefnd.

Samkvæmt 11. gr. skipulagslaga felur umhverfis- og auðlindaráðherra Skipulagsstofnun að vinna tillögur að landsskipulagsstefnu. Ráðherra skipar einnig sjö fulltrúa í ráðgjafarnefnd sem er Skipulagsstofnun og ráðherra til ráðgjafar og samráðs við undirbúning landsskipulagsstefnu. Í ráðgjafarnefndinni sitja fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga, opinberra stofnana og fagaðila á sviði skipulagsmála. Eftirtaldir fulltrúar voru skipaðir af ráðherra í ráðgjafarnefndina: Sigríður Auður Arnardóttir, formaður, umhverfisráðuneyti, Ásdís Hlökk Theodórsdóttir skipulagsfræðingur, skipuð án tilnefningar, Dorothee Katrín Lubecki, tilnefnd af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, Valtýr Valtýsson sveitarstjóri, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Albertína F. Elíasdóttir, skipuð áheyrnarfulltrúi, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Þorsteinn R. Hermannsson samgöngufræðingur, tilnefndur af innanríkisráðuneyti, Helga Barðadóttir deildarsérfræðingur, tilnefnd af iðnaðarráðuneyti, og Héðinn Unnsteinsson stefnumótunarfræðingur, tilnefndur af forsætisráðuneyti.

Skipulagsstofnun skilaði umhverfis- og auðlindaráðherra tillögu að landsskipulagsstefnu og greinargerð um afgreiðslu tillögunnar 20. desember 2012 að loknum kynningartíma tillögunnar. Við endanlega gerð tillögu umhverfis- og auðlindaráðherra að landsskipulagsstefnu þessari var í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 1001/2011 haft samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og ráðgjafarnefndina.

4. Vefsvæði landsskipulagsstefnu – útgefin gögn.

Vefsvæði vegna vinnu Skipulagsstofnunar við tillögu að landsskipulagsstefnu til umhverfis- og auðlindaráðherra er vistað á heimasíðu stofnunarinnar um landsskipulagsstefnu. Vefslóðin er eftirfarandi: http://landsskipulag.is eða http://skipulagsstofnun.is. Þar er að finna tillögu Skipulagsstofnunar til umhverfis- og auðlindaráðherra um landsskipulagsstefnu og helstu skjöl sem urðu til í ferlinu við mótun tillögunnar. Tillögu Skipulagsstofnunar fylgdi m.a. umhverfisskýrsla í samræmi við lög um umhverfismat áætlana. Einnig fylgdu tillögunni fjögur fylgiskjöl, þ.e. „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 miðhálendi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur“. Þessi skjöl fylgja þingsályktunartillögunni sem fylgiskjöl.

II. ÁHERSLUR UMHVERFIS- OG AUÐLINDARÁÐHERRA

1. Áherslur kynntar Skipulagsstofnun.

Í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 1001/2011 um landsskipulagsstefnu kynnti umhverfisráðherra Skipulagsstofnun þær áherslur sem leggja skyldi til grundvallar við vinnslu landsskipulagsstefnunnar með bréfi, dags. 30. september 2011. Samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar geta áherslur ráðherra varðað ákveðin þemu, tiltekna landshluta eða landgerðir, svo sem Suðvesturland, strandsvæði og óbyggðir, gæði byggðar, menningarlandslag, loftslagsmál, vernd náttúru og menningarminja, náttúruvá og samspil landnotkunar og samgangna eða samspil landnotkunar og lýðheilsu. Í landsskipulagsstefnu ber þó ávallt að marka stefnu um skipulagsmál á miðhálendinu.

2. Skipulagsmál á miðhálendi Íslands.

Í bréfi umhverfisráðherra til Skipulagsstofnunar frá 30. september 2011 um áherslur við vinnslu landsskipulagsstefnunnar sagði eftirfarandi um stefnumörkun um skipulagsmál á miðhálendinu:

„Mikilvægt er að endurskoða stefnumörkun fyrir skipulag miðhálendisins m.a. með hliðsjón af reynslu af núgildandi svæðisskipulagi, nýrri þekkingu á náttúrufari hálendisins 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 miðhálendinu í landsskipulagsstefnu. Því er lagt til að fram komi í tillögum að landsskipulagsstefnu tillaga að nýjum áherslum í skipulagi miðhálendisins sem taki m.a. mið af umræddum þáttum.“

Landsskipulagsstefna tekur við því hlutverki sem svæðisskipulag miðhálendis Íslands 2015, sem umhverfisráðherra staðfesti árið 1999, hafði samkvæmt eldri skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, þ.e. að marka heildstæða stefnu um skipulagsmál á miðhálendinu. Svæðisskipulagið verður því fellt úr gildi þegar landsskipulagsstefnan hefur verið samþykkt á Alþingi.

3. Búsetumynstur og dreifing byggðar.

Búsetumynstur og dreifing byggðar var annað áherslumál umhverfisráðherra samkvæmt bréfi til Skipulagsstofnunar frá 30. september 2011. 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 i byggðamynstri. Skipulagsgerðin þarf að grundvallast á heildarsýn á náttúrufar viðkomandi sveitarfélags og hafa vistkerfisnálgun að leiðarljósi.“

4. Skipulag á haf- og strandsvæðum.

Skipulagsmál á haf- og strandsvæðum var þriðja áherslan sem tilgreind var í bréfi umhverfisráðherra til Skipulagsstofnunar frá 30. september 2011. Í bréfi ráðherra sagði eftirfarandi um stefnumörkun um haf- og strandsvæði:

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

III. FORSENDUR TILLÖGU SKIPULAGSSTOFNUNAR

1. Almennar forsendur.

1.1 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 því er einnig ætlað að vera sveitarfélögum til leiðbeiningar við skipulagsgerð. Yfirlitið er birt í heild sinni í sérstakri greinargerð sem er fylgiskjal I með þessari þingsályktunartillögu, en í töflu 1 eru taldar upp 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 Reykjavíkurflugvöllur í Vatnsmýri verði lagður af en samgönguáætlun 2011–2022 gerir eins og fyrri samgönguáætlanir ráð fyrir að Reykjavíkurflugvöllur verði áfram miðstöð innanlandsflugs, í það minnsta til ársins 2020. Önnur dæmi um ólíkar áherslur í stefnumótun eru lega vega í Húnavatnssýslum og Skagafirði. Dæmi þessi undirstrika 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. 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 og hvernig hún skuldbindur stjórnvöld og við samþykkt stefnu eða áætlunar þarf að fylgja nauðsynlegt fjármagn til að tryggja framfylgd hennar til að hún nýtist sem verkstjórnartæki. Í áætlunum verði síðan útfærð verkefni í nánu 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**	**Samþykktar-ár**	**Tímarammi stefnu/áætlunar**
Stefnur og áætlanir				
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
Áætlun um uppbyggingu varnarvirkja til 2020	UAR		1996	1996–2020
Kerfisáætlun Landsnets 2012–2016.			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
Samgönguáætlun 2011–2022	IRR	X	2012	2011–2022
Fjarskiptaáætlun 2011–2022	IRR	(X)	V	2011–2022
Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til ársins 2014	VEL	X	2012	2012–2020
Húsnæðisstefna, skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu	VEL		2011	Ótímabundin
Stefnumótun mennta- og menningarmálaráðuneytis í íþróttamálum	MRN		2011	2010–2015
Menningarstefna í mannvirkjagerð	MRN		2007	Ótímabundið
Yfirlitsskrá yfir fyrirhugaðar tilnefningar Íslands á heimsminjaskrá UNESCO	MRN		2007	Ótímabundið
Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag	FOR		2011	2011–2020
Netríkið Ísland, stefna um upplýsingasamfélagið 2008–2012	FOR		2008	2008–2012

	Ábyrgð	Samþykkt af Alþingi	Samþykktar-ár	Tímarammi stefnu/áætlunar
Stefnur og áætlanir				
Hafið – stefnumótun íslenskra stjórnvalda	UMH, SLR og UTN		2003	Ótímabundin
Verndar- og orkunýtingaráætlun (tillaga til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða lögð fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi)	UAR, ANR	(X)	V	Ótímabundið

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

a. Stefna um opinbera þjónustu og fyrirkomulag nærþjónustu, svo sem um heilsugæslu, sjúkrahús, þjónustu við aldraða og lögregluumdæmi.
b. Stefna um fyrirkomulag verslunar og þjónustu. Hér er um að ræða atriði sem geta haft úrslitaáhrif á þróun byggðar, bæði innan þéttbýlis og á svæðisvísu.
c. Stefna um náttúruvernd. Þótt segja megi að tiltekin stefna komi fram í lögum og áætlanagerð í þessum málaflokki hafa mikilvæg atriði orðið út undan, t.d. hvert samspil hennar skuli vera við byggðaþróun og atvinnulíf á nærsvæðum.
d. Stefna um tengsl og blöndun íbúða- og frístundabyggðar við aðra landnotkun.
e. Stefna um skógrækt, ekki síst samspil skógræktar við aðra landnotkun, atvinnulíf í dreifbýli og áhrif á landslag. Einnig er mikilvægt að fjalla um skógrækt í tengslum við mótvægisaðgerðir í loftslagsmálum.

Við endurskoðun landsskipulagsstefnu er ástæða til að fjalla um reynsluna af framfylgd gildandi áætlana ríkisins. Einnig þyrfti að fjalla um möguleg áhrif loftslagsbreytinga á landsskipulagsstefnu og áætlanir ríkis og sveitarfélaga.

1.2 Greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála.

Skipulagsstofnun tók saman greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála sveitarfélaga og var hún lögð til grundvallar við mótun landsskipulagsstefnu. Einnig voru teknar saman

sérstakar greinargerðir, „Greinargerð um stöðu haf- og strandsvæðaskipulags“ og „Ferðamennska á miðhálendi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur“. Greinargerðirnar eru fylgiskjöl með þessari tillögu.

Í greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála er fjallað um íbúaþróun eftir landshlutum og áætlaða landnotkun samkvæmt aðalskipulagi. Þá er fjallað um aðalskipulagsáætlanir sem stjórntæki og hvort og hvernig sjálfbær þróun er höfð að leiðarljósi við aðalskipulagsgerð.

Umrædd greinargerð var sett fram með þeim fyrirvara að ekki væru til aðgengileg ítarleg flokkuð gögn um skipulagsmál fyrir allt landið, en uppbygging gagnagrunns með þeim er langtímaverkefni sem ekki var raunhæft að ljúka fyrir gerð fyrstu landsskipulagsstefnu. Greinargerðin gefur eigi að síður góða almenna mynd af þróun skipulagsmála á síðastliðnum áratug.

Í 52 aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga af þeim 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 þúsund ha fyrir frístundabyggð og um 3 þúsund 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 stórum lóðum.

Ef þessi svæði eru lögð saman þekja þau land sem er nálægt 500 km^2 að stærð. Stefna sveitarfélaganna um uppbyggingu íbúðar- og frístundabyggðar í dreifbýli getur leitt til dreifingar búsetu. Dreifð byggð er líklegri til að vera 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 með hvaða hætti sveitarstjórnir geta best mætt þörf og óskum um íbúðar- og frístundabyggð utan þéttbýlis.

1.3 Svæðisskipulag miðhálendis Íslands 2015.

Langur aðdragandi var að því að hafin var vinna við gerð svæðisskipulags miðhálendisins árið 1994. Ferðalög inn á miðhálendið höfðu aukist til muna með tilheyrandi vegagerð og skálabyggingum og sókn var hafin í virkjun vatnsfalla sem fylgdu uppistöðulón og háspennulínur. Mörk sveitarfélaga inn á hálendið voru óljós og þar með einnig skipulagsvald þeirra og leyfisveitingar á miðhálendinu. Til að mæta þeirri þörf sem orðin var fyrir að móta stefnu um skipulag miðhálendisins voru sett sérstök ákvæði um gerð svæðisskipulags fyrir miðhálendið með breytingu á skipulagslögum árið 1993 og árið 1998 var gerð breyting á sveitarstjórnarlögum til að skýra stjórnsýslu á svæðinu og skipta öllu landinu í sveitarfélög. Svæðisskipulag miðhálendis 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 miðhálendið. Í svæðisskipulaginu var mótuð alhliða stefna um landnotkun á miðhálendinu, en til grundvallar lá hugmynd um að skipta miðhálendinu í verndarheildir og mannvirkjabelti. 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 þjónustusvæði fyrir ferðamenn flokkuð í jaðarmiðstöðvar í jaðri miðhálendisins, hálendismiðstöðvar, skálasvæði og fjallasel. Mörkuð var stefna um vatnsaflsvirkjanir, í nokkrum tilvikum með fyrirvara um tilhögun

virkjunar. Ekki var mörkuð stefna um jarðvarmavirkjanir. Í svæðisskipulaginu er gert ráð fyrir byggingum háspennulína, m.a. yfir Sprengisand.

Staðfesting svæðisskipulags miðhálendisins árið 1999 markaði tímamót og kom skipulagi á framkvæmdir á miðhálendinu. Sú stefna sem var mörkuð í svæðisskipulaginu hefur síðan smám saman skilað sér í aðalskipulag þeirra sveitarfélaga sem ná inn á miðhálendið. Eins og gert var ráð fyrir í gildandi skipulagslögum, nr. 123/2010, lét samvinnunefnd um svæðisskipulag miðhálendisins af störfum við gildistöku laganna 1. janúar 2011. Gert er ráð fyrir því í lögunum að svæðisskipulagið verði fellt úr gildi þegar landsskipulagsstefna, sem tekur m.a. á málefnum miðhálendisins, hefur verið samþykkt á Alþingi.

IV. ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTÖK MARKMIÐ OG LEIÐIR

1. Um stefnu um skipulagsmál á miðhálendi Íslands.

Samkvæmt reglugerð nr. 1001/2011 um landsskipulagsstefnu skal stefna um skipulagsmál á miðhálendinu ávallt mörkuð í landsskipulagsstefnu. Umfjöllun stefnunnar um skipulagsmál á miðhálendinu leysir af hólmi svæðisskipulag miðhálendisins samkvæmt eldri skipulagslögum og tekur til sama landsvæðis og svæðisskipulagið gerði áður, en það er svæði sem afmarkast í grunninn af línu dreginni á milli heimalanda og afrétta en sem var aðlöguð staðbundið í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila við vinnslu svæðisskipulags miðhálendis Íslands 2015 sem staðfest var árið 1999. Mörk svæðisins hafa verið auðkennd á aðalskipulagsuppdráttum þeirra sveitarfélaga sem ná inn á miðhálendið. Markalína miðhálendisins verður áfram auðkennd á aðalskipulagsuppdráttum þessara sveitarfélaga.

Mynd 1. Afmörkun miðhálendis Íslands.

Í þessari fyrstu landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á að viðhalda meginstefnu svæðisskipulags miðhálendis Íslands 2015 með þeirri endurskoðun sem reynsla af framkvæmd svæðisskipulagsins gefur tilefni til. Jafnframt er tekið mið af þeim breytingum sem orðið hafa á umgjörð landnotkunar á miðhálendinu frá því að svæðisskipulagið var unnið, svo sem með stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun, áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða og samgönguáætlun fyrir tímabilið 2011–2022.

1.1 Um stefnu um verndun náttúru, landslags og menningarminja á miðhálendi Íslands.

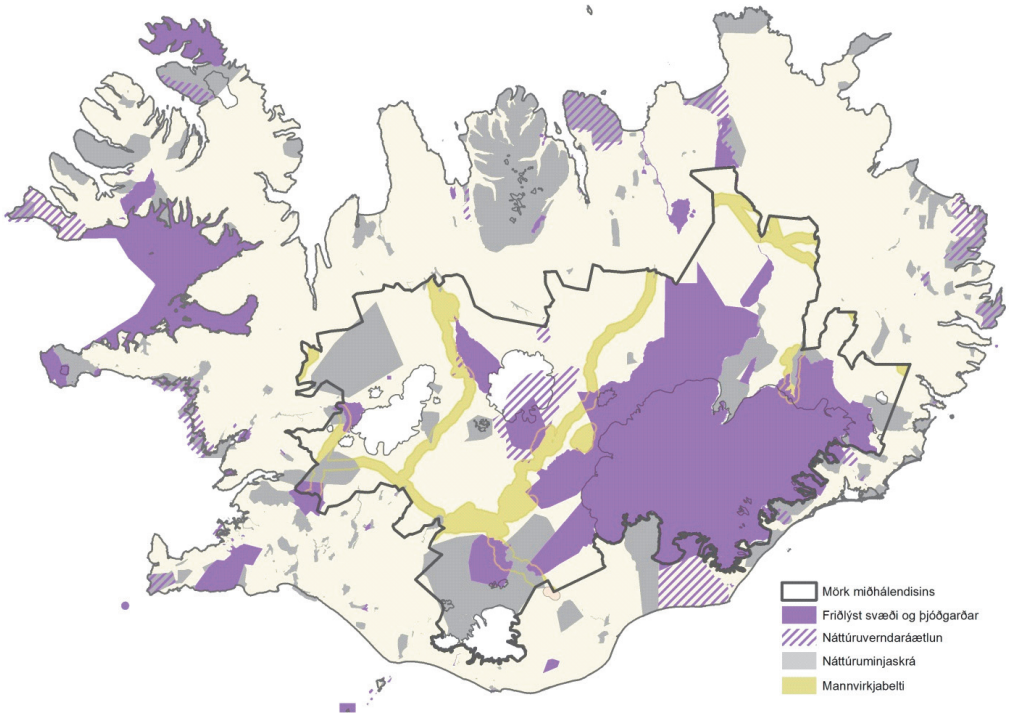
Miðhálendi Íslands er talið vera eitt stærsta svæðið í Evrópu þar sem ekki er föst búseta. Mannvirki eru fá og dreifð á svæði sem er um 40% af flatarmáli landsins. „Ósnortin víðerni" er því lykilhugtak þegar fjallað er um miðhálendið.

Innan miðhálendisins eru stærstu víðerni Íslands. Samkvæmt stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun skal tryggja að stór samfelld víðerni verði áfram að finna í óbyggðum Íslands. Umhverfisstofnun hefur kortlagt ósnortin víðerni Íslands og mat árið 2009 að þau þektu um 38% landsins. Stærsti hluti þeirra var á miðhálendinu, eða um 24 þúsund km^2 sem er um 60% lands á miðhálendinu. Stór hluti þess eru jöklar. Víðerni hafa farið minnkandi á umliðnum áratugum.

Í þessari fyrstu landsskipulagsstefnu er endurskoðuð sú stefna sem mörkuð var í svæðisskipulagi miðhálendisins fyrir einum og hálfum áratug þar sem lögð var áhersla á verndarheildir á miðhálendinu. Stefnumörkun svæðisskipulagsins hefur verið tekin upp í aðalskipulagi og stór svæði hafa verið friðlýst með lögum. Áskoranir sem blasa við í skipulagsmálum miðhálendisins eru hins vegar fjölmargar hvað varðar verndun náttúru, landslags og menningarminja. Má þar nefna áform um frekari orkunýtingu og orkuflutningsmannvirki, sem og aukinn fjölda ferðamanna og mannvirkjagerð og álag á náttúru tengt honum. Vegna aukningar í ferðamennsku hefur verið ásókn í byggingu mannvirkja á nýjum stöðum. Álag á fjölförnustu staði hefur aukist og hætta á að gæði þeirra rýrni af þeim völdum. Einnig þarf að tryggja aðgang almennings að miðhálendinu án þess að náttúran skaðist.

Ný þekking á náttúrufari miðhálendisins, sem m.a. hefur verið aflað við undirbúning verndar- og orkunýtingaráætlunar, hefur enn frekar dregið fram náttúruverndargildi ýmissa svæða á miðhálendinu. Einnig hafa verið settar fram hugmyndir um net náttúruverndarsvæða í náttúruverndaráætlun. Því er mikilvægt að styrkja, samræma og útfæra nánar náttúruvernd á miðhálendinu. Í landsskipulagsstefnu er þess vegna lagt til að viðhalda stórum samfelldum svæðum þar sem mannvirkjagerð er í lágmarki og að uppbygging þjónustu og annarra nauðsynlegra mannvirkja verði beint á jaðar miðhálendisins og tiltekin mannvirkjabelti.

Sú stefna sem hér er sett fram um verndun miðhálendisins og skilgreiningu sérstakra mannvirkjabelta byggist á stefnu svæðisskipulags miðhálendis Íslands sem staðfest var 1999. Stefnu svæðisskipulagsins var ætlað að beina allri meiri háttar mannvirkjagerð á afmörkuð belti og taka frá sem stærstar og samfelldastar heildir á stærstu víðernum Íslands þar sem framkvæmdum væri haldið í lágmarki.



Mynd 2. Friðlýst svæði, þjóðgarðar, svæði í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar, svæði á náttúruverndaráætlun og á náttúruminjaskrá. Einnig koma fram mannvirkjabelti, sjá umfjöllun síðar.

Í auglýstri tillögu Skipulagsstofnunar að landsskipulagsstefnu var gerð tillaga um þrjár verndarheildir og tvö mannvirkjabelti á miðhálendinu. Allmargar athugasemdir komu fram við þessa nálgun. Annars vegar komu fram hugmyndir um að hálendið yrði allt skilgreint sem samfelld verndarheild og hins vegar ábendingar um þörf fyrir að staða núverandi og fyrirhugaðra mannvirkja utan mannvirkjabeltanna tveggja yrði skýrð. Til þess að bregðast við þessum athugasemdum, en jafnframt að halda skýru sambandi við þá stefnu sem mótuð var í svæðisskipulagi miðhálendisins, er í þingsályktunartillögu þessari lagt til að hálendið verði skilgreint sem samfelld verndarheild sem um liggja mannvirkjabelti meðfram núverandi stofnvegum, háspennulínum, virkjunum og miðlunarlónum. Víðtæk sátt hefur verið um að náttúra miðhálendis Íslands njóti verndar, þótt jafnframt liggi fyrir að gera þarf ráð fyrir tilteknum innviðum á miðhálendinu í þágu samfélagsins. Með tillögu um að miðhálendið sé allt skilgreint sem samfelld verndarheild sem um liggi tiltekin mannvirkjabelti er undirstrikuð áhersla á að á miðhálendinu skuli almennt miða að því að skerða náttúru þess og víðerni eins lítið og kostur er. Engu að síður er nauðsynlegt að gera áfram ráð fyrir þeim innviðum sem þar eru, svo sem stofnvegum, virkjunum, háspennulínum og þjónustustöðum ferðamanna. Þá kann að verða metin þörf á því með tilliti til almannahagsmuna að byggja upp frekari innviði á miðhálendinu og er af þeim sökum einnig óhjákvæmilegt að gera ráð fyrir mannvirkjabeltum. Með því að mannvirkjabeltin liggi um verndarheild miðhálendisins

fremur en að þau afmarki margar smærri verndarheildir er undirstrikað að þrátt fyrir að mannvirkjabelti veiti ákveðið svigrúm til meiri háttar mannvirkjagerðar gildir jafnframt innan þeirra að leitast skal við að vernda og viðhalda náttúru svæðisins. Nánar er fjallað um stefnu um mannvirkjagerð á mannvirkjabeltum í tölulið 1.2, 1.3 og 1.4 í kafla þessum.

Í landsskipulagsstefnu miðast mannvirkjabelti við 2,5 km fjarlægð frá mannvirkjum á sama hátt og gert var í svæðisskipulagi miðhálendisins. Þó er gert ráð fyrir því að þau fjarlægðarmörk gildi að jafnaði og að sveitarfélög geti í skipulagi útfært afmörkunina nánar með hliðsjón af sjónrænum og öðrum áhrifum mannvirkjanna í samhengi við staðhætti, t.d. landslag.

Mynd 3. Mannvirkjabelti innan miðhálendis Íslands.

Sveitarfélög hafa nokkurt svigrúm til útfærslu á því hvernig verndarákvæðum er komið fyrir í skipulagi. Eðlilegt er að hálendissvæðum sé skipt í landnotkunarreiti í aðalskipulagi þar sem val landnotkunarflokks ásamt skilmálum lýsir stefnu um landnotkun á hverjum reit. Reitaskipting endurspegli þannig stigskiptingu í vernd; eftir verndargildi svæða og í skilmálum séu þá útfærð hin eiginlegu verndarákvæði. Á svæðum eða stöðum sem hafa sérstakt verndargildi umfram þá almennu stefnu sem sett er á hverjum landnotkunarreit er rétt að beita hverfisvernd og setja í skilmála hverfisverndar þá sérstöku vernd sem þörf er fyrir. Þannig má t.d. vernda sérstaklega svæði með sérstæðum jarðmyndunum umfram þá almennu skilmála sem gilda á hálendinu þar í kring. Þá er einnig lögð áhersla á að styrkja og eftir því sem við getur átt útvíkka með þessum hætti þau svæði sem hafa mest verndargildi á hálendinu, svo sem Vatnajökulsþjóðgarð og Þjórsárver.

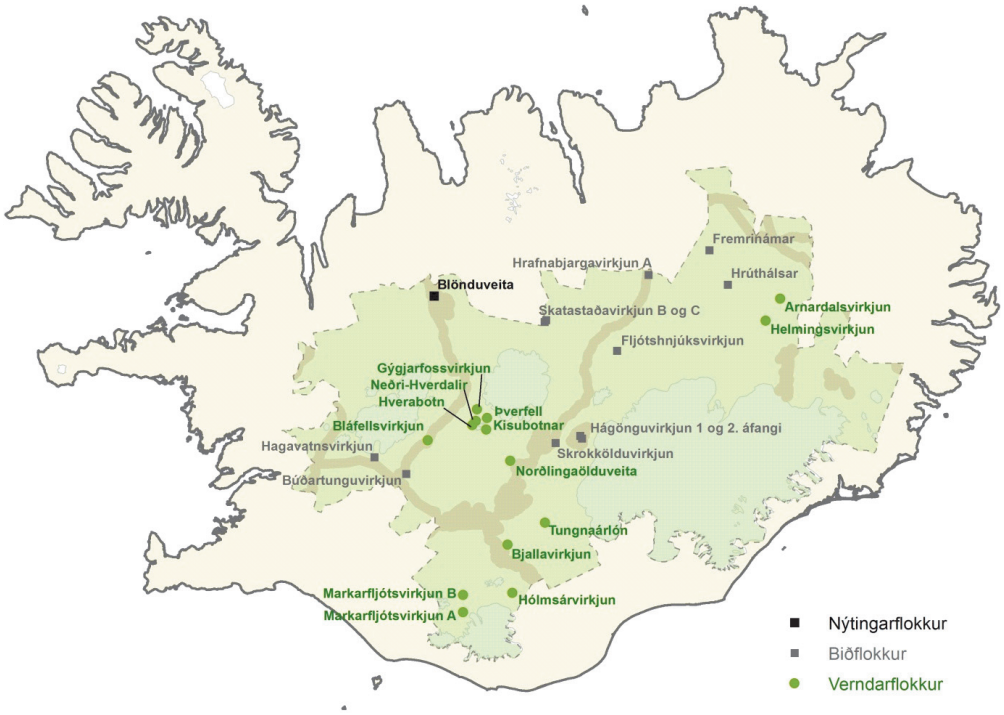
Til að bera saman áhrif ólíkrar stefnu á framtíð miðhálendisins voru við mótun Skipulagsstofnunar á tillögu að landsskipulagsstefnu settar fram fimm sviðsmyndir sem sýndu allt frá ýtrustu verndun til nýtingar sem byggðist á eftirspurn. Rýnivinna og umhverfismat á vegum Skipulagsstofnunar undirstrika mikilvægi þess að vernda og viðhalda sérkennum miðhálendisins sem felst m.a. í því að mynda stórar verndarheildir og stýra umferð ferðamanna. Jafnframt er áhersla lögð á að auka aðgengi að miðhálendinu, dreifa umferð þannig að hún gangi ekki á einstök vinsæl svæði og stýra henni á ákveðin svæði sem þola meira álag. Þá þarf að gæta þess að almannaréttur sé virtur. Samfella í vernd hálendisins veitir sveitarfélögum aukinn möguleika á að hafa yfirsýn og setja fram heildstæða stefnu um landnotkun á stórum svæðum með tilliti til þeirra sérkenna og gæða sem mikilvægt er að vernda á miðhálendinu. Hverfisvernd í aðalskipulagi, eða eftir atvikum svæðisskipulagi, getur einnig dregið fram sérstöðu miðhálendisins og styrkt ímynd þess fyrir ferðamennsku. Það kann hins vegar að hafa neikvæð áhrif á náttúru svæðisins til langs tíma litið ef ferðamönnum fjölgar umtalsvert.

Tillaga að landsskipulagsstefnu um samfellu í vernd á miðhálendinu tekur auk svæðisskipulags miðhálendisins mið af náttúruverndaráætlun fyrir árin 2009–2013, náttúruminjaskrá, verndarákvæðum verndar- og orkunýtingaráætlunar, ferðamálaáætlun 2011–2020 og „Velferð til framtíðar – Stefnumörkun Íslands um sjálfbæra þróun“. Á miðhálendinu eru sérstæðar jarðmyndanir og samkvæmt „Velferð til framtíðar“ er markmiðið að vernda þær. Þá eru á miðhálendinu fágætar vistgerðir og eitt markmiða „Velferðar til framtíðar“ er að viðhalda fjölbreytileika og vistgerðum.

Með því að skilgreina miðhálendið sem verndarheild eru m.a. einstök svæði sem þegar hafa verið friðlýst styrkt. Til þess að sú stefna nái fram að ganga er nauðsynlegt að byggja á góðu samstarfi og samhæfa aðgerðir ríkis, sveitarfélaga og atvinnulífsins þannig að fjármagn nýtist sem best. Í því ljósi þarf að meta hvernig tekist hefur til á þessu sviði og hvernig markmiðum skuli náð.

1.2. Um stefnu um orkunýtingu og orkuflutning á miðhálendi Íslands.

Samkvæmt lögum nr. 48/2011 leggur umhverfis- og auðlindaráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um vernd og orkunýtingu landsvæða. Þar skal mótuð stefna um hvort nýta megi landsvæði þar sem er að finna virkjunarkosti til orkuvinnslu eða hvort ástæða sé til að friðlýsa þau eða kanna frekar. Virkjunarkostir á viðkomandi svæðum eru samkvæmt því flokkaðir í orkunýtingarflokk, verndarflokk eða biðflokk. Fyrsta verndar- og orkunýtingaráætlun var samþykkt sem þingsályktun frá Alþingi í janúar 2013 og tekur landsskipulagsstefna mið af henni. Einn virkjunarkostur í orkunýtingarflokki samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun liggur innan miðhálendisins að hluta, en það er Blönduveita, og er mannvirkjabelti í landsskipulagsstefnu meðfram Kjalvegi og Blönduvirkjun lagað að því. Fjórtán virkjunarkostir eru settir í verndarflokk í verndar- og orkunýtingaráætlun og falla þau landsvæði utan mannvirkjabelta samkvæmt landsskipulagsstefnu. Ellefu virkjunarkostir eru settir í biðflokk samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun. Af þeim eru fimm utan mannvirkjabelta, en sex liggja innan eða á jaðri mannvirkjabelta. Samkvæmt lögum nr. 48/2011 falla í biðflokk þeir virkjunarkostir sem talið er að afla þurfi frekari upplýsinga um svo að meta megi hvort þeir eigi að falla í orkunýtingarflokk eða verndarflokk. Ekki er heimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu vegna virkjunarkosta í biðflokki.



Mynd 4. Virkjunarkostir á miðhálendinu samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun. Einnig koma fram mannvirkjabelti samkvæmt landsskipulagsstefnu.

Í landsskipulagsstefnu er miðað við að sveitarfélög útfæri aðalskipulagsákvæði fyrir þau landsvæði þar sem er að finna virkjunarkosti í biðflokki með sama hætti og gildir almennt um landsvæði innan verndarheildar miðhálendisins, sbr. kafla 1.2 í þingsályktunartillögu þessari, hvort heldur sem virkjunarkostir í biðflokki liggja innan eða utan mannvirkjabelta.

Við endurskoðun verndar- og orkunýtingaráætlunar verður tekin afstaða til þess hvort einstakir virkjunarkostir í biðflokki skuli færðir í orkunýtingarflokk eða verndarflokk. Áður en virkjunarkostur innan verndarheildar miðhálendisins er settur í orkunýtingarflokk þarf að leggja mat á hvaða áhrif hann hefur á verndarheild hálendisins. Í því felst að leggja mat á svæðisbundin samlegðaráhrif viðkomandi virkjunarkosts með öðrum virkjunarkostum og mannvirkjum, þar á meðal fyrirsjáanlegri mannvirkjagerð vegna flutnings orku frá virkjuninni. Slíkt mat fer fram við umhverfismat verndar- og orkunýtingaráætlunar. Sérstaklega á þetta við þá virkjunarkosti í biðflokki sem liggja utan mannvirkjabelta samkvæmt landsskipulagsstefnu þar sem flutningur þeirra í nýtingarflokk hefur í för með sér að skilgreina þarf ný mannvirkjabelti og ganga þannig á verndarheild hálendisins.

Núverandi flutningskerfi raforku á miðhálendinu liggur innan mannvirkjabelta samkvæmt landsskipulagsstefnu. Áætluð framtíðarþróun flutningskerfis raforku á landsvísu er sett fram í kerfisáætlun Landsnets. Samkvæmt henni kemur til að álita að reisa nýja háspennulínu yfir Sprengisand (Sprengisandslínu) auk nýrra háspennulína á norðausturhluta hálendisins (Kröflulínu 3) og að styrkja Byggðalínu, sem liggur m.a. innan marka miðhálendisins með

fram Fjallabaksleið nyrðri. Auk þess liggur fyrir að bygging nýrra virkjana á miðhálendinu, ef virkjunarkostir í biðflokki verða fluttir í orkunýtingarflokk, kallar á tengingu þeirra við flutningskerfi raforku. Þegar er gert ráð fyrir hluta þessara mannvirkja í aðalskipulagi viðkomandi sveitarfélaga.

Nýjar flutningslínur raforku sem áformaðar eru innan mannvirkjabelta geta samrýmst landsskipulagsstefnu falli þær að þeim áherslum sem þar eru settar fram um verndarheild miðhálendisins. Ekki verði reistar frekari loftlínur innan verndarheildar miðhálendisins nema nauðsyn beri til og aðrir kostir hafi verið útilokaðir, svo sem aðrar leiðir eða lagning í jörð. Áður en til ákvarðana um byggingu slíkra mannvirkja kemur hafi farið fram mat á þörf fyrir uppbyggingu og umhverfismat, bæði á viðkomandi áætlunum og þegar kemur að undirbúningi einstakra framkvæmda. Þar sem kerfisáætlun Landsnets er eina áætlunin sem fjallar um þróun raforkuflutningskerfis landsins í heild er brýnt að þar verði bornir saman helstu þróunarkostir raforkukerfisins. Í umhverfismati verndar- og orkunýtingaráætlunar og viðkomandi skipulagsáætlana þarf að fjalla um umhverfisáhrif fyrirhugaðra flutningsmannvirkja á viðkomandi svæði og bera saman þá kosti sem til greina koma. Við skipulagningu og hönnun framkvæmda við orkuvinnslu og orkuflutning sé dregið eins og kostur er úr áhrifum á verndarheild miðhálendisins.

Í umhverfismati við mótun Skipulagsstofnunar á tillögu að landsskipulagsstefnu voru skoðaðir sérstaklega valkostir um meginflutningskerfi raforku um miðhálendið og utan þess. Matið á þeim valkostum bendir til neikvæðra umhverfisáhrifa af uppbyggingu flutningskerfis raforku yfir miðhálendið, ekki síst á landslag og ímynd miðhálendisins. Jákvæðu áhrifin væru á samfélag vegna uppbyggingar og nýtingar orkunnar.

1.3 Um stefnu um samgöngur á miðhálendi Íslands.

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

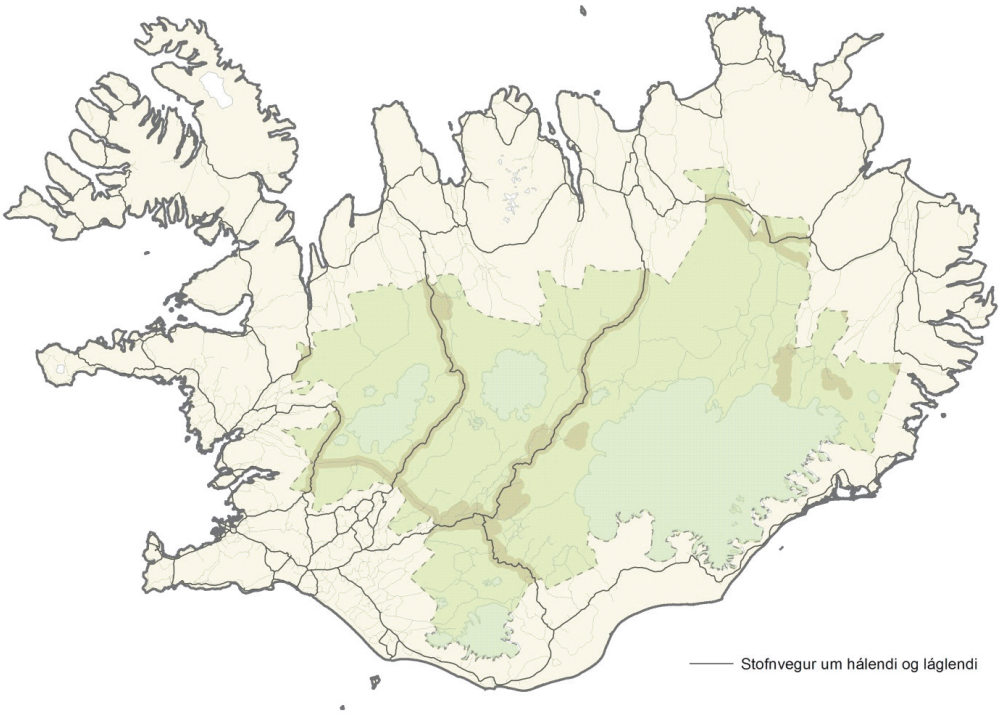
Ljóst er að þótt stefna svæðisskipulags miðhálendisins hafi verið í gildi í rúman áratug, hefur vegakerfi hálendisins ekki að fullu verið byggt upp í samræmi við þá stefnu. Í samgönguáætlun 2011–2022 er ekki gert ráð fyrir sérstökum fjárveitingum til vegaframkvæmda á hálendinu, en í greinargerð með þingsályktunartillögu um samgönguáætlun (kafla 5.5) kemur fram að meðal framkvæmdamarkmiða vegamála sé að hefja endurbætur á helstu stofnvegum á hálendi og að markmið þeirra endurbóta sé að koma þessum vegum í „gott horf“ samkvæmt nánari skilgreiningu. Við endurskoðun landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar er mikilvægt að skipulags- og samgönguyfirvöld vinni saman að nánari greiningu á

kostum varðandi þróun samgöngukerfis og útfærslu vega á miðhálendinu þar sem m.a. verði metið núverandi ástand vega og sú stefna sem fest var með svæðisskipulaginu 1999.

Á miðhálendinu eru skilgreindir fjórir stofnvegir samkvæmt samgönguáætlun 2011–2022 en það eru Sprengisandsleið, Kjalvegur, Fjallabaksleið nyrðri og Kaldadalsvegur. Stofnvegir miðhálendisins tengja vegakerfi hálendisins við þjóðvegi á láglendi. Út frá stofnvegum miðhálendisins liggja landsvegir sem eru einnig hluti þjóðvegakerfisins. Stofnvegir ná einnig inn á miðhálendið á Holtavörðuheiði, Möðrudalsöræfum og Hárekssstaðaleið.

Fjölmargir aðrir vegir og vegslóðar eru á miðhálendinu, en unnið er að verkefni á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og sveitarfélaganna, *Ávallt á vegi,* þar sem ætlunin er að skilgreina vegi (aðra en þjóðvegi) og vegslóða sem aka má um á miðhálendinu og festa þá í sérstakri reglugerð. Í frumvarpi til nýrra náttúruverndarlaga sem umhverfis- og auðlindaráðherra lagði fram á Alþingi haustið 2012 er gerð tillaga um slíkt framtíðarfyrirkomulag stjórnsýslu og ákvarðana um aðra vegi og vegslóða en þá sem falla undir þjóðvegakerfið.

Landsskipulagsstefna skilgreinir mannvirkjabelti meðfram stofnvegum sem liggja um miðhálendið. Landsvegir geta legið utan mannvirkjabelta samkvæmt landsskipulagsstefnu.



Mynd 5. Stofnvegir á miðhálendinu ásamt mannvirkjabeltum samkvæmt landsskipulagsstefnu.

Í allmörgum athugasemdum við auglýsta tillögu Skipulagsstofnunar að landsskipulagsstefnu 2012 kom fram áhugi á því að byggja upp stofnvegi um miðhálendið þannig að nota mætti þá allt árið sem samgönguæðar milli landshluta. Það fæli í sér stefnubreytingu frá svæðisskipulagi miðhálendisins. Áður en ákveðið yrði að breyta stofnvegum hálendisins á

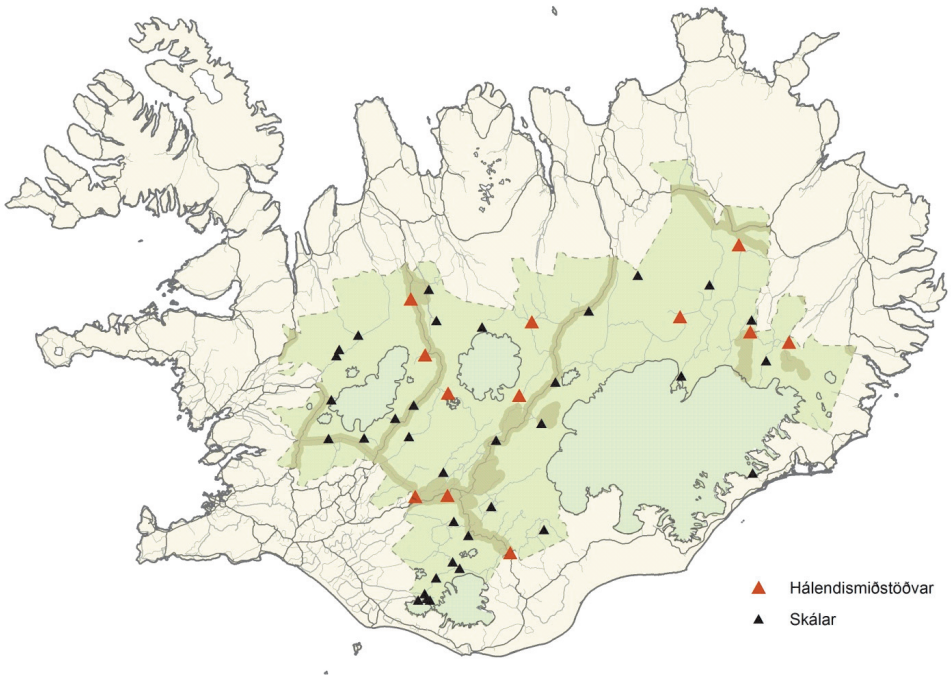
þann hátt þyrfti m.a. að meta og bera saman kosti varðandi ásýnd vegamannvirkja og áhrif aukinnar umferðar, t.d. vegna vöruflutninga, á kyrrð og upplifun. Þessar forsendur liggja ekki fyrir nú en eðlilegt er að slíkt geti komið til skoðunar við endurskoðun samgönguáætlunar og landsskipulagsstefnu.

Í svæðisskipulagi miðhálendisins og í aðalskipulagi viðkomandi sveitarfélaga hefur verið gert ráð fyrir breyttri legu Sprengisandsleiðar frá því sem nú er. Þrátt fyrir að mannvirkjabelti um Sprengisand sé í greinargerð með landsskipulagsstefnu sýnt meðfram núverandi Sprengisandsleið er litið svo á að áfram sé til staðar svigrúm til breytinga á veginum í samræmi við gildandi aðalskipulag, enda falli þær breytingar að öðru leyti að þeim áherslum sem settar eru fram í landsskipulagsstefnu.

1.4 Um stefnu um ferðaþjónustu á miðhálendi Íslands.

Í landsskipulagsstefnu er gengið út frá þeirri stefnu sem mörkuð var í svæðisskipulagi miðhálendisins um þjónustustaði ferðamanna á miðhálendinu. Í svæðisskipulaginu voru þjónustustaðir ferðamanna flokkaðir eftir þjónustustigi og aðgengileika í hálendismiðstöðvar, jaðarmiðstöðvar, skálasvæði og fjallasel og er áfram gengið út frá þeim skilgreiningum og ákvæðum í öllum aðalatriðum í landsskipulagsstefnu. Þó er ekki lengur gerður greinarmunur á jaðarmiðstöðvum og hálendismiðstöðvum eins og gert var í svæðisskipulaginu.

Hálendismiðstöðvar geta skipt miklu fyrir aðgengi ferðafólks að miðhálendinu en þær geta einnig haft í för með sér töluvert inngrip í verndarheild miðhálendisins. Með því að takmarka fjölda þeirra og einskorða staðsetningu þeirra við mannvirkjabelti er leitast við að draga úr neikvæðum áhrifum þeirra á verndarheild hálendisins.



Mynd 6. Hálendismiðstöðvar og skálar á miðhálendinu. Einnig koma fram mannvirkjabelti samkvæmt landsskipulagsstefnu.

Í svæðisskipulagi miðhálendisins var í nokkrum tilvikum gert ráð fyrir hálendismiðstöðvum utan mannvirkjabelta. Þótt gert sé ráð fyrir að þessar tilteknu hálendismiðstöðvar geti samrýmst landsskipulagsstefnunni er hér gengið út frá því að ef upp koma áform um skilgreiningu nýrra hálendismiðstöðva geti þær eingöngu verið staðsettar á mannvirkjabeltum samkvæmt landsskipulagsstefnu.

Gert er ráð fyrir að sveitarfélög geri grein fyrir núverandi og fyrirhuguðum þjónustustöðum ferðamanna í aðalskipulagi. Mikilvægt er að slík stefna í aðalskipulagi sé mótuð í samræmi við landsskipulagsstefnu og í samráði við nágrannasveitarfélög þannig að samræmi sé í áformum og áherslum varðandi uppbyggingu og ferðaþjónustu svæðisbundið.

Hvarvetna á hálendinu er nauðsynlegt að vanda til móttöku ferðamanna og gera ráðstafanir til að draga úr ágangi á viðkvæma náttúru, svo sem gróið land og hverasvæði.

Í nokkrum athugasemdum við auglýsta tillögu Skipulagsstofnunar að landsskipulagsstefnu 2012 var staldrað við tillögu um að í skipulagsáætlunum yrðu skilgreind þolmörk og mörk ásættanlegra breytinga. Hið síðarnefnda felur aðeins í sér að dregin sé upp mynd af því hve langt uppbygging eða breytingar geti náð og krefst almennt ekki ítarlegrar greiningar. Greining á þolmörkum er annars eðlis og umfangsmeiri. Vísun í slíka greiningu hefur verið felld niður þótt tilefni geti verið til að huga að slíkri greiningu á viðkvæmum, fjölförnum stöðum.

Erlendum ferðamönnum hefur fjölgað mjög á síðustu áratugum. Árið 1981 komu um 72 þúsund erlendir ferðamenn og árið 2011 rúmlega 565 þúsund sem er 7,2% árleg meðalaukning á 30 ára tímabili. Vísbendingar eru um að ferðamönnum muni halda áfram að fjölga. Reynsla undanfarinna ára sýnir að um helmingur ferðamanna kemur til landsins yfir hásumarið og hefur þetta hlutfall lítið breyst þrátt fyrir fjölgun utan hefðbundins annatíma.

Kannanir meðal ferðamanna sýna að miðhálendið er mikilvægt ferðamennsku hér á landi, en rúmlega þriðjungur erlendra ferðamanna ferðaðist um miðhálendið sumarið 2011. Hafa ber í huga að mjög hratt hefur gengið á víðernin undanfarna áratugi.

Kannanir sem gerðar hafa verið meðal ferðamanna á miðhálendinu sýna að þeir eru ánægðir með upplifun sína á landinu, en þó gefa svör ferðamanna á tilteknum áfangastöðum ástæðu til að gefa gaum að þolmörkum einstakra svæða, sbr. eftirfarandi sem fram kemur í skýrslu um ferðamál sem tekin var saman vegna undirbúnings landsskipulagsstefnu:

> „Þrátt fyrir að ferðamenn séu ánægðir með upplifun sína af ferðalagi um hálendi Íslands eru ýmsar blikur á lofti og merki um að þolmörkum ferðamanna sé náð sums staðar að Fjallabaki en þar er fjöldi ferðamanna á hálendinu mestur eins og áður hefur komið fram. Um 40% ferðamanna í Hrafntinnuskeri 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 lægst er það við Langasjó (6%) og í Lónsöræfum (5%), en þess ber þó að geta að gögn frá síðastnefndu tveimur stöðunum eru tólf ára.“

Nokkur ásókn hefur verið í að auka umfang þjónustustaða ferðamanna á miðhálendinu. Opnun vega á vorin er háð takmörkunum vegna snjóa og aurbleytu og því verður ekki breytt nema ákveðið verði að leggja uppbyggða vegi fyrir heilsársumferð. Gæta þarf að því að uppbygging á ferðamannastöðum og vegum verði í samræmi við gæði miðhálendisins, í senn hógvær og látlaus.

Takast þarf á við þær áskoranir sem felast í fjölgun ferðamanna. Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga þarf skýra stefnu um umfang uppbyggingar sem ásættanleg getur talist út frá ímynd og gæðum viðkomandi svæðis. Hvað varðar hálendisvegi þá er mikilvægast að skilgreina fáar meginleiðir sem hafa nægilega getu til að bera umferð um miðhálendið. Mikilvægt er að vegakerfið tengi saman helstu þjónustusvæði ferðamanna.

Mikilvægt er að þær áætlanir sem fjalla með einum eða öðrum hætti um málefni tengd ferðaþjónustu á miðhálendinu séu samstilltar.

1.5 Um stefnu um beitarmál og landgræðslu á miðhálendi Íslands.

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

Landgræðsluáætlun mótar ramma um landbætur og verndun landkosta og markar áherslur um 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 að stöðvun jarðvegsrofs og uppgræðsla lands á miðhálendinu stuðli að líffræðilegum fjölbreytileika og virkni vistkerfa. Landgræðsla ríkisins annast reglubundið eftirlit á beitilöndum og afréttum með það að markmiði að vernda gróður og bæta meðferð lands.

Mikilvægt er að viðhalda samstarfi bænda, Landgræðslu ríkisins og sveitarfélaga um sjálfbæra landnýtingu og viðhald og endurreisn landgæða.

2. Um stefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar.

Með stefnu um vaxtarmörk þéttbýlisstaða og skýr mörk milli þéttbýlis og dreifbýlis er stuðlað að sjálfbærri byggðaþróun með því að styrkja þéttbýlisstaði um leið og varðveitt eru græn svæði og landbúnaðarland á jaðri þéttbýlis. Sérstaklega er mikilvægt að horfa til þessara þátta á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess, þ.e. innan vinnusóknarsvæðis höfuðborgarsvæðisins á suðvesturhorninu. Þar hefur fólksfjölgun og vöxtur byggðar verið mestur undanfarna áratugi og gera má ráð fyrir að sú þróun haldi áfram.

Vöxtur þéttbýlisstaða inn á við gefur tækifæri til að þétta vannýtt svæði og endurskipuleggja svæði þar sem fyrri nýting hefur lagst af eða er víkjandi. Hann er líka til þess fallinn að efla bæjarbrag og sjálfbærni, m.a. með stuðningi við fjölbreyttari ferðamáta.

Ákveðinn þéttleiki íbúðarbyggðar í þéttbýli er forsenda þess að verslun og þjónusta þrífist í hverfum. Þéttleiki byggðar hefur þannig mikið að segja um það hvort verslun og önnur þjónusta sé í þægilegri göngu- eða hjólafjarlægð frá heimili. Sama gildir um rekstur almenningssamgangna. Ekki er hins vegar nægilegt að horfa eingöngu á þéttleika byggðarinnar heldur er einnig mikilvægt að huga að blöndun landnotkunar og formi byggðarinnar. Ef ekki er tryggð ákveðin blöndun íbúðarbyggðar og atvinnuhúsnæðis geta skapast skilyrði fyrir því að atvinnuhúsnæði leiti í ódýrari lóðir í útjaðri byggðar. Ávinningur þéttrar byggðar felst ekki síst í blöndun atvinnuhúsnæðis og íbúða, annars geta bæjarhlutar orðið einsleitir og líflausir og vegalengdir milli heimilis, atvinnu og þjónustu aukist. Eftir sem áður er tiltekinni atvinnustarfsemi best fyrir komið í ákveðinni fjarlægð frá íbúðarbyggð, svo sem mjög rýmisfrekri starfsemi og starfsemi sem fylgir mengunarhætta eða ónæði.

Samhliða áherslu á vaxtarmörk þéttbýlisstaða og vöxt inn á við þarf að gæta þess að skýr sýn sé sett fram í aðalskipulagi um gæði byggðar, svo sem varðandi mælikvarða, húshæðir, húsagerðir og almannarými, svo að tryggt sé að þétting komi ekki niður á gæðum hins byggða umhverfis.

Í samgönguáætlun 2011–2022 er sett fram skýr stefna um eflingu almenningssamgangna bæði innan þéttbýlis og milli þéttbýlisstaða. Þar er einnig sett fram stefna um greiðar samgöngur fyrir hjólandi og gangandi vegfarendur.

Ávinningur af því að beita skipulagsaðgerðum til að draga úr ferðaþörf og auka hlutdeild annarra ferðamáta en einkabílsins felst m.a. í minni losun gróðurhúsalofttegunda og bættri lýðheilsu með aukinni hreyfingu í daglegu lífi. Eitt af markmiðum samgönguáætlunar 2011–2022 er að dregið verði úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna samgangna um 23% frá 2008 til 2020, en það er í samræmi við aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum.

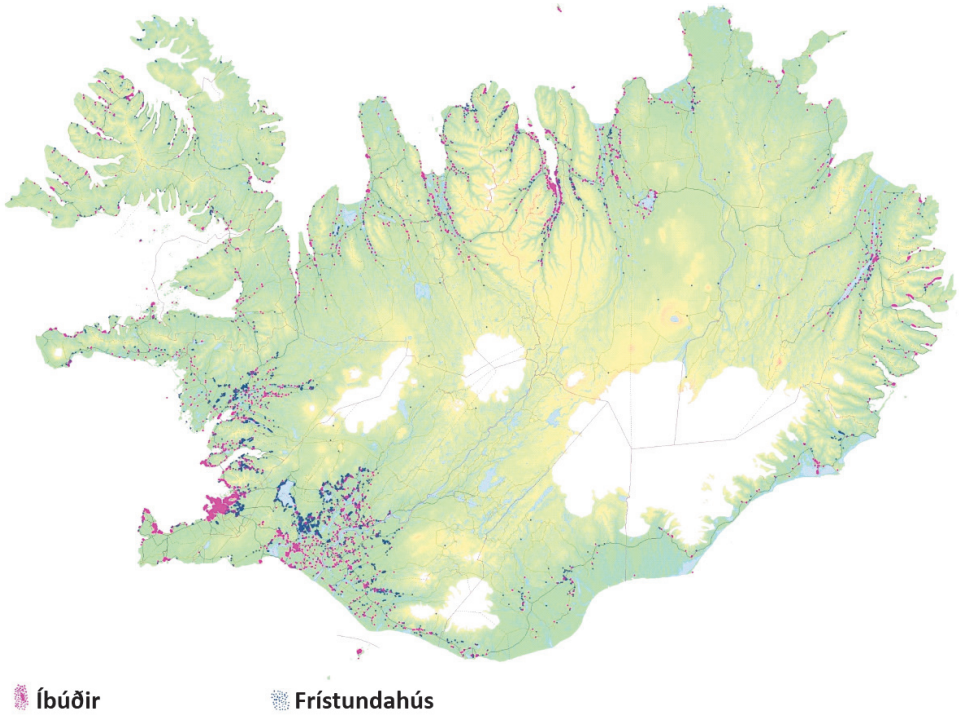
Utan suðvesturhornsins, þar sem forsendur búsetuþróunar eru aðrar, þurfa sveitarfélög að leggja mat á það í aðalskipulagi hvers konar uppbygging er raunhæf á viðkomandi svæði og jafnframt til þess fallin að efla viðkomandi samfélag til langframa og hvernig má beina henni í farveg sem fellur vel að byggð, atvinnulífi og náttúru svæðisins. Það getur falist í að beina uppbyggingu inn á þéttbýlisstaði eða gefa ákveðið svigrúm til byggingar íbúðarhúsa án tengsla við búskap utan þéttbýlis. Mikilvægt er að þá sé sett fram í aðalskipulagi hvaða skilyrði slík uppbygging þarf að uppfylla til þess að geta samrýmst almennum markmiðum um sjálfbærni. Einkum sé horft til þess að hún gangi ekki á landgæði, falli vel að búsetulandslagi og sé í góðum tengslum við aðra byggð, samgöngur og þjónustu.

Undanfarin ár hafa sveitarfélög í vaxandi mæli markað stefnu um íbúðarsvæði utan þéttbýliskjarna (svokallaðar búgarðabyggðir) 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.

Reynsla erlendis af einsleitum dreifðum íbúðarhverfum á jaðri þéttbýlisstaða eða án beinna tengsla við þéttbýli (sbr. svokallaðar búgarðabyggðir) gefur tilefni til að fara varlega í slíka uppbyggingu. Það varðar t.d. hve mikið landrými slík byggð tekur og hversu háð hún er einkabílasamgöngum þegar oft þarf að fara um langan veg eftir aðföngum, þjónustu og til atvinnu. Bílháð, einsleit byggð getur einnig valdið einangrun þeirra sem ekki eiga kost á að aka sjálfir, svo sem aldraðs fólks.

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.

Frístundahúsum fjölgaði ört frá aldamótum og voru um 12 þúsund árið 2010. Samkvæmt gildandi aðalskipulagsáætlunum eru um 43 þúsund ha lands skilgreindir sem svæði undir frístundabyggð á landsvísu, þar af eru um 26 þúsund ha á Suðurlandi. Með hliðsjón af algengri stærð frístundahúsalóða (0,5–1 ha) er líklegt að framboð svæða fyrir frístundabyggð sé töluvert umfram líklega eftirspurn næstu áratugina. Stefnumörkun sveitarfélaga um svæði undir frístundabyggð í aðalskipulagi þarf að taka meira mið af þróun frístundabyggðar á svæðis- og landsvísu og raunhæfum forsendum um eftirspurn.



Mynd 7. Íbúðar- og frístundabyggð á Íslandi 2012.

Markmið landsskipulagsstefnu um varðveislu náttúrusvæða og landbúnaðarlands kallar á að farið sé varlega í að heimila byggingu húsa á landi þar sem engin hús eru nálæg. Þótt ekki fari mikið fyrir hverju húsi fylgja jafnan vegtengingar og breytingar á ásýnd og gróðurfari lands sem eigendur rækta í grennd við hús sín, auk tenginga við veitur. Eðlileg viðbrögð við því eru að minnka dreifingu byggðar eins og kostur er og samnýta vegi og veitur.

Ástæða er til að beita hverfisvernd í aðalskipulagi fyrir svæði sem hafa mikið verndargildi, t.d. vegna votlendis, kjarrskóga og fornleifa, umfram það sem lög og alþjóðasamningar tryggja. Með vistgerðarkortlagningu, landslagsgreiningu og fornleifaskráningu má leggja grunn að hverfisverndarákvörðunum í aðalskipulagi.

Í skýrslu nefndar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands frá árinu 2010 er lagt til að skoðað verði heildstætt 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 yrði reist á viðmiðum sjálfbærrar þróunar.

Á undanförnum árum hefur verið eftirspurn eftir því að taka landbúnaðarland til uppbyggingar íbúðar- og frístundahúsa. Í áðurnefndri skýrslu nefndar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er bent á að sérstök ástæða sé til að fylgjast með þróun í skiptingu jarða og nýtingu

þeirra, þar sem forsenda fæðuöryggis og þróunarmöguleika íslensks landbúnaðar til framtíðar sé að land sé aðgengilegt til matvælaframleiðslu.

Þegar tillaga Skipulagsstofnunar að landsskipulagsstefnu var auglýst komu fram verulegar athugasemdir sveitarfélaga við takmarkanir á fjölgun íbúða í dreifbýli án tengsla við landbúnað og var vísað til þess að áhrif hennar væru ekki að öllu leyti neikvæð. Við þessu hefur verið brugðist með því að draga nokkuð úr áherslu á takmörkun uppbyggingar íbúðarbyggðar í dreifbýli. Þess í stað er leitast við að draga fram það sem í húfi er og vernda þarf til þess að sveitarstjórnir hafi meira svigrúm til að þróa byggð innan sinna marka í sátt við náttúru og almenn markmið um sjálfbærni.

3. Um stefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum.

Í tengslum við gerð landsskipulagsstefnu tók Skipulagsstofnun 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.

Viðmið fyrir frumgreiningu Skipulagsstofnunar á hagsmunaárekstrum um notkun haf- og strandsvæða var stefnuskjal ríkisstjórnarinnar um málefni hafsins frá 2004, „Hafið – stefna íslenskra stjórnvalda“. Meginmarkmið stefnunnar er að viðhalda heilbrigði, líffræðilegum fjölbreytileika og framleiðslugetu hafsins svo að nýta megi lifandi auðlindir þess um alla framtíð. Stefnan byggist á þremur stoðum, hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna, meginreglum um sjálfbæra þróun 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 steðjar 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 byggist á heildarsýn á þá þætti sem skipta máli.

Heildaryfirlit um nokkra þætti lífríkis sjávar og 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 fiskstofnar þurfa umfangsmikil svæði til hrygningar. Meginsiglingaleiðir flutningaskipa til og frá Íslandi og fram hjá 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 móts 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 landhelginnar (12 mílur) eða rétt utan hennar, einkum fyrir Vesturlandi en einnig Suðurlandi.

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 á 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 fiskstofna við suðurströnd landsins.

Hrygningarsvæði helstu fiskstofna 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 og tillit hefur verið tekið til þess 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 (kórall) við landgrunnsbrún og í hlíðum landgrunnsins fyrir Suðurlandi, en á undanförnum árum hefur tíu slíkum svæðum austan Vestmannaeyja verið lokað fyrir veiðum. Út frá lífríki er hafsvæðið fyrir Suður- og Vesturlandi því verðmætt en jafnframt er það mikilvægt fyrir fiskveiðar og siglingar. Til álita kemur að á þessum slóðum verði basaltsandur af sjávarbotni nýttur til málmvinnslu.

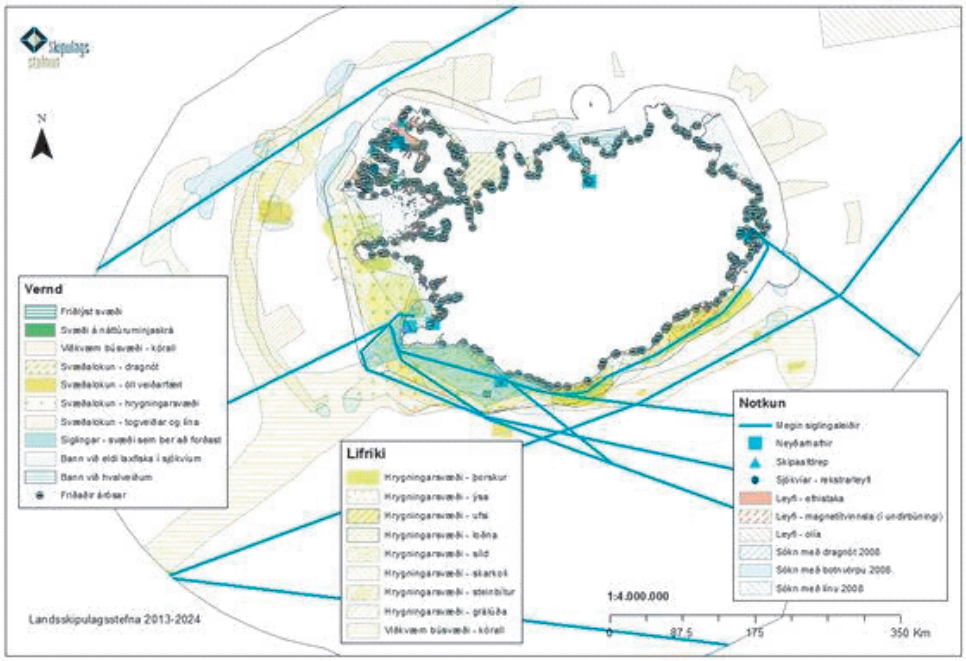
Gera þarf frekari ráðstafanir til að samrýma nýtingu og vernd hafsvæðisins til að tryggja að nýting auðlinda og annað álag á vistkerfi hafsvæðanna verði innan þeirra marka sem þau þola. Þá er vert að huga að málefnum norðurslóða, svo sem nýjum áskorunum sem tengjast mögulegri aukinni skipaumferð um íslensk 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 náttúrufyrirbæri 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. Aukinn áhugi á fjölbreyttari notkun haf- og strandsvæða á undanförnum árum hefur aukið líkur á hagsmunaárekstrum vegna mismunandi notkunar og neikvæðum áhrifum á vistkerfi hafsins. Þá fela umhverfisbreytingar á haf- og strandsvæðum vegna loftslagsbreytinga í sér nýjar áskoranir sem huga þarf að, bæði á haf- og strandsvæðum. Til að takast á við þetta þarf að marka stefnu og eftir atvikum vinna nánari áætlanir um skipulagsmál haf- og strandsvæða, þ.e. hvernig einstökum svæðum er ráðstafað til mismunandi nýtingar eða verndar og áform ólíkra aðila samræmd. Í því sambandi þarf að vinna að kortlagningu á nýtingu strandsvæða.

Landsskipulagsstefna nær til landsins og hafsins umhverfis það, allt að mörkum efnahagslögsögunnar (200 sjómílur). Mörk sveitarfélaga til hafsins miða við netlög eða 115 m á haf út frá stórstraumsfjöru. Skipulag hafsvæða utan marka sveitarfélaga er hins vegar ekki fyrir hendi og ekki gert ráð fyrir slíku í löggjöf enn sem komið er.

Árið 2010 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í samráði við umhverfisráðherra nefnd um stjórnsýslu og skipulag haf- og strandsvæða. Var hlutverk nefndarinnar tvíþætt, annars vegar að gera úttekt á þeim lögum og reglum sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni og hins vegar að meta þörf fyrir skýrari reglur þar um og skoða hvort ástæða sé til þess að setja löggjöf um skipulag strandsvæða. Í nefndinni áttu sæti fulltrúar fjögurra ráðuneyta auk Sambands íslenskra sveitarfélaga. Með nefndinni starfaði einnig vinnuhópur sem í áttu sæti fulltrúar átta stofnana sem fara með mál

tengd stjórnsýslu og skipulagi haf- og strandsvæða, auk fulltrúa Fjórðungssambands Vestfirðinga. Nefndin skilaði niðurstöðu sinni í september 2011.



Mynd 8. Yfirlit Skipulagsstofnunar yfir lífríki og notkun og vernd haf- og strandsvæða við Ísland. Sýnd eru mörk landhelginnar (12 sjómílur) og efnahagslögsögunnar (200 sjómílur). Gögn frá Fiskistofu, Hafrannsóknastofnun, Orkustofnun, Siglingastofnun Íslands og Umhverfisstofnun.

Í niðurstöðu nefndarinnar kemur fram að ekki er að finna löggjöf um skipulag hafsvæða og um stjórn strandsvæða hér á landi. Ellefu undirstofnanir fjögurra ráðuneyta fara með meginábyrgð stjórnsýslu á íslenska strandsvæðinu. Ekkert ráðuneyti fer með yfirstjórn málaflokksins en sveitarfélögin hafa ábyrgð gagnvart framkvæmdum og athöfnum á strandsvæðum innan netlaga.

Nefndin taldi helsta galla á regluverki um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni vera skort á heildarsýn yfir starfsemi á umræddu svæði og jafnframt skort á samráði stofnana. Að mati nefndarinnar þarf að skoða hvernig unnt sé að samræma reglur betur og setja upp skýrari reglur þar sem heildarsýn og samræmd vinnubrögð væru betur tryggð en nú er.

Samkvæmt 6. gr. forsetaúrskurðar nr. 100/2012 frá 30. ágúst 2012 fer umhverfis- og auðlindaráðuneytið með skipulag haf- og strandsvæða. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið mun því leiða vinnu vegna þess sem fram undan er á sviði skipulags hafs og stranda í nánu samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila.

Við endurskoðun lagaumhverfis um stjórnsýslu hafsvæða þarf að útfæra hvar samræmd stefna um sjálfbæra nýtingu hafsvæðanna skal mörkuð. Mikilvægt er að landsskipulagsstefna

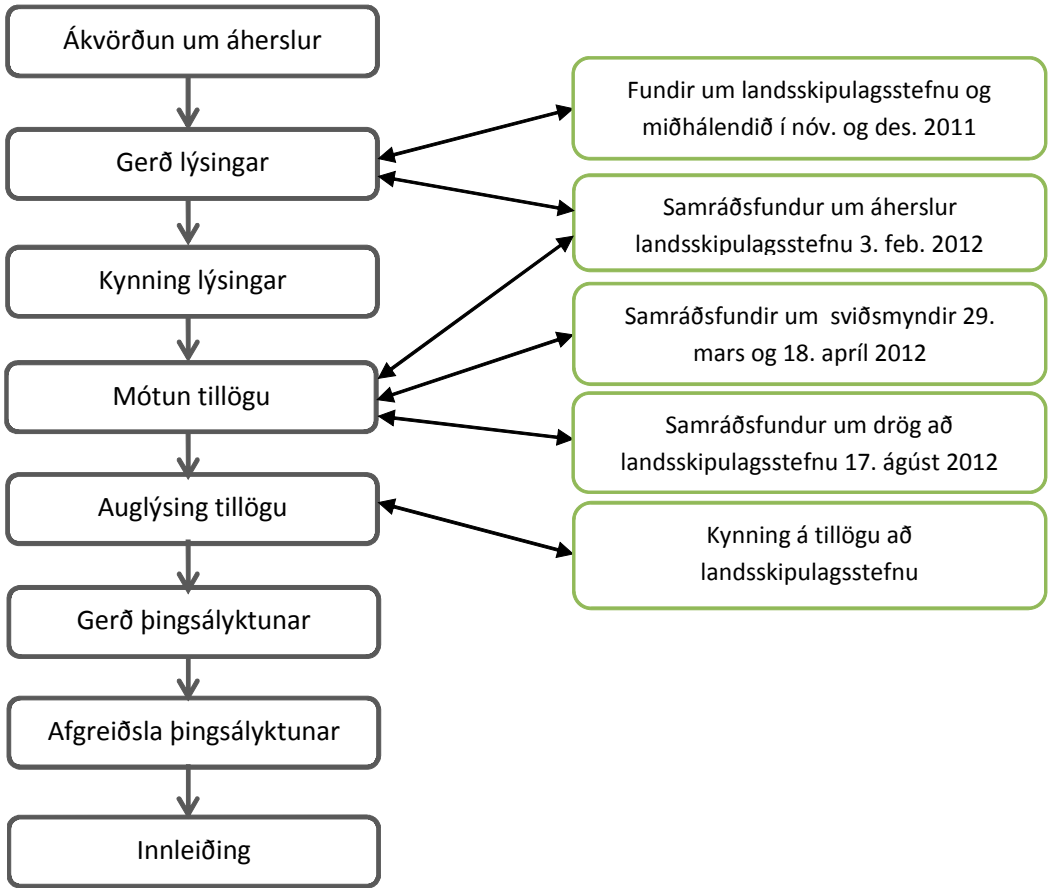
geti orðið vettvangur til að marka stefnu um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum til framtíðar þannig að stefna hennar verði útfærð og endurskoðuð eins og tilefni gefur til við endurskoðun landsskipulagsstefnu hverju sinni. Því er einnig mikilvægt að hafin verði vinna á árinu 2013 við gagnasöfnun sem og undirbúningur að mörkun heildstæðrar stefnu um skipulagsmál haf- og strandsvæða. Málefni hafsins líkt og miðhálendisins verði því alltaf til skoðunar þegar landsskipulagstefna er endurskoðuð. Mögulegt verði að vinna skipulagsáætlanir fyrir afmörkuð haf- og strandsvæði í þeim tilvikum þar sem sérstök þörf er á að tryggja samræmingu ólíkra nýtingar- og verndarhagsmuna. Þar verði sett fram heildarsýn og framtíðarstefna um skipulag viðkomandi svæðis og samþætt áform um nýtingu og vernd innan þess. Slíkar skipulagsáætlanir verði vettvangur samþættingar á stefnu ólíkra stjórnvalda um nýtingu og verndun og jafnframt grundvöllur leyfisveitinga til efnislegra framkvæmda, svo sem efnistöku, fiskeldis og veituframkvæmda. Í þeim tilvikum þegar slíkar skipulagsáætlanir fjalla um hafsvæði utan netlaga eingöngu þarf að skýra ábyrgð og samvinnu stjórnvalda við gerð þeirra og framfylgd. Þegar slíkar skipulagsáætlanir ná einnig til svæða innan netlaga og eftir atvikum til aðlægra svæða á landi þarf að skýra ábyrgð þeirra stjórnvalda sem falin er ábyrgð á stjórnsýslu skipulagsmála á hafsvæðum utan netlaga og viðkomandi sveitarstjórna. Það gæti átt við skipulag einstakra flóa eða fjarða þar sem áform um t.d. fiskeldi og námuvinnslu kunna að liggja þvert á útlínur netlaga og einnig kann námuvinnsla utan netlaga að hafa bein áhrif á landbrot, svo dæmi séu tekin. Benda má á að unnið hefur verið tilraunaverkefni í Arnarfirði um slíkt staðbundið skipulag sem draga má lærdóma af.

IV. SAMRÁÐ VIÐ MÓTUN TILLÖGU SKIPULAGSSTOFNUNAR

1. Samráðsferlið.

Tillaga Skipulagsstofnunar til umhverfis- og auðlindaráðherra að landsskipulagsstefnu 2013–2024 var mótuð í virku samráði við sveitarfélög og samtök þeirra, opinberar stofnanir og hagsmunasamtök. Ráðgjafarnefnd sem ráðherra skipaði um gerð tillögu um landsskipulagsstefnu, skipuð fulltrúum ráðuneyta og Sambands íslenskra sveitarfélaga, kom að vinnunni við gerð landsskipulagsstefnu og var Skipulagsstofnun til ráðgjafar um vinnslu hennar. Um störf og hlutverk ráðgjafarnefndar er fjallað í reglugerð nr. 1001/2011 um landsskipulagsstefnu.

Ráðgjafarfyrirtækið Alta var Skipulagsstofnun einnig til aðstoðar í samráðsferlinu vegna tillögugerðarinnar og ryndi tillögudrög á vinnslustigi. VSÓ-Ráðgjöf var Skipulagsstofnun til aðstoðar við umhverfismat. Stofnaður var sérstakur samráðsvettvangur vegna mótunar landsskipulagsstefnu þar sem þeir samráðsaðilar sem tilgreindir eru í reglugerð um landsskipulagsstefnu tilnefndu sína fulltrúa. 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 samráðsvettvanginn.



Mynd 9. Meginafangar í mótun landsskipulagsstefnu og helstu viðburðir í samráðsferlinu.

Fundir voru haldnir á samráðsvettvangi (sbr. mynd 9) þar sem framangreindir aðilar ræddu um fyrirhugaða landsskipulagsstefnu, en fundirnir voru opnir og auglýstir í fjölmiðlum og var öllum frjálst að taka þátt. Jafnframt voru helstu skjöl í ferlinu kynnt á heimasíðu landsskipulagstefnu og þar gafst færi á að bregðast við og gera athugasemdir.

2. Samráðsfundir.

2.1 Miðhálendið.

Megináherslur fyrir mótun samræmdrar stefnu um miðhálendið voru ræddar á fundi samráðsvettvangs um landsskipulagsstefnu 3. febrúar 2012. Samantekt fundarins er birt í heild sinni á heimasíðu landsskipulagsstefnu, www.landsskipulag.is. Þátttakendur í umræðuhópum töldu að marka ætti stefnu um eftirfarandi:

a. Verndun náttúru og landslags. Viðhalda ætti einkennum landslagsheilda, þ.m.t. víðernum, lítt raskaðri náttúru og kyrrð. Vernda ætti sem stærstar heildir án stórra mannvirkja og flokka svæði eftir verndargildi.
b. Nýting auðlinda. Leggja ætti áherslu á jafnvægi og sátt á milli verndar og nýtingar.
c. Orkuframleiðsla og dreifing. Fram komu ólíkar áherslur um orkuframleiðslu og dreif-

ingu, 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 svæðisskipulags miðhálendisins um mannvirkjabelti og verndarheildir.

d. Samgöngur. Marka ætti stefnu um vegi á miðhálendinu, skilgreina mismunandi gerðir vega og ná utan um utanvegaakstur. Hönnun vega yrði í samræmi við landslag og möguleikar mundu skapast fyrir allar gerðir ferðamennsku og ólíka ferðamáta. Skiptar skoðanir voru um umfang uppbyggingar í vegakerfinu og að hvaða leyti ætti að halda uppbyggingu innviða í lágmarki og ekki fara inn á ný svæði.
e. Ferðaþjónusta. Viðhalda ætti miðhálendinu sem ferðamannaparadís, ævintýri til að njóta, þar sem væru möguleikar fyrir ólíkar þarfir ferðamanna. Jafnframt að koma í veg fyrir að ferðamennska gengi á náttúru miðhálendisins, svo sem víðerni og sérstæða náttúru. Takmarka ætti frekari framkvæmdir við núverandi staði. Miðstöðvar ferðamanna yrðu á jaðarsvæðum og/eða við meginvegi.
f. Almannaréttur. Gæta þyrfti að almannarétti og því að almenningur gæti ferðast um og notið náttúrunnar án þess að valda spjöllum.
g. Mengunarmál. Samræma ætti umgengnisreglur um sorp og hreinlæti.
h. Vinnubrögð/nálgun. Treysta þyrfti skipulagsvald sveitarfélaganna og setja á fót samráðsvettvang landshlutasamtaka og sveitarfélaga um miðhálendið. Gæta þyrfti þess að þjóðhagslegir hagsmunir hafi meira vægi en sérhagsmunir og skammtímahagsmunir.

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

a. Verndun náttúru, landslags og menningarminja.
b. Orkunýtingu og orkuflutning.
c. Samgöngur, ferðaþjónustu og almannarétt.
d. Beitarmál.

Tilgangur með gerð sviðsmynda fyrir stefnu um skipulagsmál á miðhálendinu 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 fyrirliggjandi gagna í umhverfismati (sjá fylgiskjal V) voru tekin saman möguleg áhrif sviðsmyndanna á hvern umhverfisþátt. Samantekt samráðsfundar og sviðsmyndagreiningin er einnig birt í heild sinni á heimasíðu landsskipulagsstefnu, www.landsskipulag.is.

Á samráðsfundinum frá 29. mars 2012 var lögð áhersla á að vernda og viðhalda sérkennum miðhálendisins, 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, sbr. lög nr. 48/2011, og byggja upp samgöngunet og flutningskerfi raforku án þess að ganga á gæði miðhálendisins. Heildstæð stefna um samgöngur var talin nauðsynleg til að

auka aðgengi að miðhálendinu, dreifa umferð og stýra henni á ákveðin svæði. Fram kom að móta þyrfti stefnu um þjónustu fyrir ferðamenn á miðhálendinu. Á grundvelli þeirrar stefnu yrði ákveðið hvar byggð yrðu upp gistirými og þjónusta.

2.2 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, www.landsskipulag.is. Lagðar voru ákveðnar spurningar fyrir fundinn, svo sem hvaða einkennum búsetumynsturs og dreifingar byggðar væri 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:

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

Á samráðsfundinum 3. febrúar 2012 varð til ákveðinn grunnur fyrir áframhaldandi vinnu við mótun stefnu um búsetumynstur. Tillögur sem fram komu voru mjög víðtækar og ljóst að ekki yrði hægt að verða við þeim öllum. Við úrvinnslu þeirra 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 (sjá fylgiskjal V).

Á grundvelli áherslna frá samráðsfundi 3. febrúar, áherslna ráðherra og fyrirliggjandi 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:

a. Samgöngur, veitukerfi, nærþjónustu og vinnusókn.
b. Landbúnað, menningarlandslag og ásýnd lands.
c. 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 skil-

greinda 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 rýnifundi 18. apríl 2012 en þar komu fram fjölbreytt sjónarmið um stefnukostina og mögulegar afleiðingar þeirra á umhverfið. Byggt var á umræðum á fundunum og fyrirliggjandi gögnum í umhverfismati og voru möguleg áhrif sviðsmyndanna á hvern umhverfisþátt tekin saman (sjá fylgiskjal V). Samantekt samráðsfundar og sviðsmyndagreiningin er einnig birt í heild sinni á heimasíðu landsskipulagsstefnu, www.landsskipulag.is. Á fundinum var lögð áhersla á að skipulag byggðar tæki mið af landslagsheildum og verðmæti landbúnaðarlands og að horft yrði til afmarkaðra svæða við skipulag frístundabyggða, en bent var á að of mikil stýring gæti dregið úr fjölbreytni og rekstrarmöguleikum í dreifbýli. Dreifð byggð var talin geta haft í för með sér minni yfirsýn gagnvart vatnsvernd, bæði með tilliti til vatnsnotkunar og mögulegrar mengunar vatns. Dreifð byggð var einnig talin hafa neikvæð áhrif á lífríki og stuðla að meiri losun gróðurhúsalofttegunda.

2.3 Skipulag á haf- og strandsvæðum.

Umfjöllun um skipulag á haf- og strandsvæðum var með nokkrum öðrum hætti en um miðhálendið og búsetumynstur þar sem viðfangsefnið er nýtt í skipulagi hér á landi. Megináhersla 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:

a. Rannsóknir, gagnasöfn og miðlun upplýsinga.
b. Verndun náttúru- og menningarverðmæta.
c. Nýtingu auðlinda.
d. Samgöngur og siglingaleiðir.
e. Orkuframleiðslu.
f. Mengunarmál.
g. Almannarétt.
h. Nálgun við stefnumótun og framfylgd stefnu.

Áherslur samráðsfundarins voru nýttar til að skilgreina viðfangsefnið betur og afmarka gagnasöfnun. Um var að ræða fyrstu nálgun að viðfangsefninu en vegna flókinnar stjórnsýslu og þröngs tímaramma var ekki mögulegt að gera sviðsmyndir fyrir skipulag haf- og strandsvæða. Unnin var greining þar sem skilgreindir voru nokkrir þættir náttúrufars, notkun hafsvæða og verndun. Greiningin byggðist 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.

V. SAMANTEKT UMHVERFISMATS

1. Almennt.

Umhverfismat tillögu að landsskipulagsstefnu var unnið af hálfu Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana, samhliða gerð stefnunnar. Grein-

ing, umfjöllun og niðurstöður umhverfismatsins nýttust því sem innlegg í stefnumótun fyrir tillögu stofnunarinnar að landsskipulagsstefnu. Með umhverfismati er stuðlað að því að mið sé tekið af umhverfissjónarmiðum við gerð tillögu að landsskipulagsstefnu, dregið úr hugsanlegum neikvæðum umhverfisáhrifum og hugað að samræmi ýmissa áætlana sem í gildi eru. Við umhverfismatið voru skilgreind helstu áhrif sem kynnu að verða vegna landsskipulagsstefnu og lögð til vöktun og ýmsar aðgerðir um eftirfylgni.

Umhverfisskýrslan var kynnt af hálfu Skipulagsstofnunar 24. september 2012 samhliða tillögu að landsskipulagsstefnu 2013–2024 og var almenningi og öðrum hagsmunaaðilum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum um umhverfisáhrif tillögunnar til 20. nóvember 2012. Í þessum kafla er reifuð samantekt á umhverfismati tillögu Skipulagsstofnunar til ráðherra að landsskipulagsstefnu.

2. Umhverfisáhrif tillögu að stefnu fyrir miðhálendið.

Í umhverfisskýrslu vegna tillögu Skipulagsstofnunar um landsskipulagsstefnu var í fyrsta lagi gerð grein fyrir umhverfisáhrifum tillögu að stefnu fyrir miðhálendi Íslands.

2.1 Vatn.

Markmið tillögu Skipulagsstofnunar um verndarheildir sem ná yfir vatnasvið og vatnasvæði 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 í stefnunni er hvorki gert ráð fyrir tilfærslu á vatni innan eða á milli vatnasvæða né 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 miðhálendinu er líklegt til að hafa jákvæð áhrif á miðlun vatns í jarðvegi, jafna flæði og draga úr flóðahættu.

2.2 Samfélag og byggð.

Tillaga Skipulagsstofnunar um landsskipulagsstefnu felur í sér skilgreiningu stórra samfelldra verndarheilda og takmarkanir á uppbyggingu mannvirkja innan þeirra með það að markmiði að viðhalda sérkennum og náttúrugæðum miðhálendisins, svo sem fágætum vistgerðum, ósnortnum víðernum, landslagi og verðmætum náttúru- og menningarminjum. Mun það líklega verða til að styrkja ferðaþjónustu sem byggist á þessari ímynd og þar með hafa jákvæð samfélagsleg áhrif.

Ekki lá fyrir hvort nauðsynlegt væri að byggja háspennulínu þvert yfir miðhálendið til að tryggja afhendingaröryggi á rafmagni til almennra nota. Því var ekki hægt að leggja mat á samfélagsleg áhrif tillögu Skipulagsstofnunar hvað varðar þann þátt.

Markmið um rétt almennings til aðgengis að náttúru miðhálendisins er almennt líklegt til að hafa jákvæð áhrif á samfélag með bættri lýðheilsu og tækifæri til upplifunar á náttúru landsins. Uppbygging þjónustu í jaðri miðhálendisins er líkleg til að hafa jákvæð efnahagsleg áhrif fyrir viðkomandi samfélög. Stefnan gerir ráð fyrir að stofnvegir um miðhálendið verði 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.

2.3 Landslag og ímynd.

Tillaga Skipulagsstofnunar um stórar samfelldar verndarheildir er líkleg til að hafa jákvæð áhrif á landslag og auðvelda verndun stærri landslagsheilda og mun hún styrkja eða viðhalda ímynd miðhálendisins og e.t.v. Íslands sem lands lítt snortinnar náttúru.

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

Markmið tillögu Skipulagsstofnunar um tvo meginstofnvegi yfir miðhálendið 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. Tillaga um að vegir falli að landslagi er líkleg til að viðhalda landslagi og einkennum á miðhálendinu.

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

2.4 Náttúra og jarðvegur.

Stórar samfelldar verndarheildir samkvæmt markmiðum í tillögu Skipulagsstofnunar að 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 miðhálendinu.

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

2.5 Loftslag.

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

Tillagan gerir ekki ráð fyrir frekari orkuvinnslu vatns og jarðvarma á miðhálendinu og því hefur hún ekki áhrif á losun gróðurhúsaloftegunda hvað það varðar.

Tillaga Skipulagsstofnunar 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 gróðurhúsalofttegunda og hefur það jákvæð áhrif á loftslag.

Jarðvegsrof og gróðureyðing leiðir af sér losun gróðurhúsalofttegunda. Markmið um stórar verndarheildir og beitarstjórnun í tillögu Skipulagsstofnunar eru líkleg til að stuðla að

minni losun gróðurhúsalofttegunda vegna jarðvegseyðingar og hafa þannig jákvæð áhrif á loftslag.

2.6 Niðurstaða.

Samkvæmt umhverfismati var tillaga Skipulagsstofnunar um stefnu um miðhálendið á heildina litið talin líkleg til að hafa jákvæð áhrif á umhverfið. Meginástæða þess er að forsendur stefnumótunar lúta að því að viðhalda sérstöðu miðhálendisins og stefnu um samfelldar verndarheildir. Nokkur óvissa er þó um líkleg áhrif af mannvirkjum tengdum orkuflutningum á landslag og ímynd. Eftirfylgni tillögu Skipulagsstofnunar 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. Umhverfisáhrif tillögu að stefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar.

Í umhverfisskýrslu vegna tillögu Skipulagsstofnunar um landsskipulagsstefnu var í öðru lagi gerð grein fyrir umhverfisáhrifum tillögu að stefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar.

3.1 Vatn.

Takmörkun á dreifingu byggðar og uppbyggingu utan þéttbýlis er forsenda fyrir skilvirkari fráveitu og stuðlar að verndun grunnvatns. Með tillögu Skipulagsstofnunar er líklegt að betri yfirsýn fáist yfir grunnvatnsnotkun og álagspunkta vegna fráveitu og stjórnun vatnsauðlindarinnar verði þar með markvissari. Tillagan er því líkleg til að hafa jákvæð áhrif á vatn. Með því að standa vörð um svæði með verndargildi vegna vatnsverndar, svo sem með því að gera ekki ráð fyrir byggð á verndarsvæðum né annarri landnotkun sem líkleg er til að hafa mengandi áhrif, er ólíklegt að vatn verði fyrir neikvæðum áhrifum.

3.2 Samfélag og byggð.

Tillaga Skipulagsstofnunar er varðar stefnu 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.

Tillaga 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 almenningssamgangna og fjölgun hjólandi og gangandi vegfarenda. 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.

Tillaga 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.

3.3 Landslag og ímynd.

Tillaga Skipulagsstofnunar er varðar stefnu um samfelldari íbúðarbyggð og frístundabyggð á afmörkuðum svæðum leiðir til heildstæðari náttúrulegra landslagsheilda og hefur þannig jákvæð áhrif á landslag og ímynd.

Tillaga 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. Tillagan er því líkleg til að draga úr neikvæðum áhrifum á landslag.

3.4 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.

3.5 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. Tillaga Skipulagsstofnunar um landsskipulagsstefnu 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.

3.6 Niðurstaða.

Á heildina litið er tillaga Skipulagsstofnunar hvað varðar stefnu 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 og 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.

4. Umhverfisáhrif tillögu að stefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum.

Ekki voru metin umhverfisáhrif tillögu Skipulagsstofnunar að landsskipulagsstefnu um næstu skref í skipulagmálum haf- og strandsvæða þar sem ekki er um að ræða eiginlega stefnu um notkun eða nýtingu þeirra.

5. Helstu niðurstöður umhverfismats.

Á heildina litið er tillaga Skipulagsstofnunar að landsskipulagsstefnu 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 miðhálendisins og beina meiri háttar framkvæmdum á mannvirkjabelti.

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

Þá er með tillögunni lagt til að landbúnaðarland verði flokkað og verðmætt land fyrir ræktun verði ekki tekið til annarrar landnotkunar með ásýnd menningarlandslags og framtíðarhagsmuni í landbúnaði að leiðarljósi. Lögð verði áhersla á að skilgreina þau svæði sem ber að vernda vegna náttúru- og menningarminja og vatnsverndar, t.d. sem hverfisverndarsvæði. Stefnumörkun sem þessi er líkleg til að hafa jákvæð áhrif í för með sér.

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

	Útskýringar
	Jákvæð
	Óveruleg jákvæð
	Óvissa

Samantekt umhverfisáhrifa af tillögu Skipulagsstofnunar að landsskipulagsstefnu.

Fylgiskjal I.

Yfirlit um stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun.
(Skipulagsstofnun, desember 2012.)

www.landsskipulag.is/media/landsskipulagsstefna/Yfirlit_um_stefnu_stjornvalda_lokagerd_uppfaerd_ef.pdf

Fylgiskjal II.

Greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála.
(Skipulagsstofnun, desember 2012.)

www.landsskipulag.is/media/landsskipulagsstefna/Greinargerd_um-stodu_og_throun_skipula_uppfaert_eft.pdf

Fylgiskjal III.

Greinargerð um stöðu haf- og strandsvæðaskipulags.
(Skipulagsstofnun, desember 2012.)

www.landsskipulag.is/media/landsskipulagsstefna/greinargerdl_skipulag_haf_og_-strand_drog_utgafa_4_jan2013_med_breytingum.pdf

Fylgiskjal IV.

Ferðamennska á miðhálendi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur.
(Skipulagsstofnun, maí 2012.)

www.skipulagsstofnun.is/media/landsskipulagsstefna/Ferdamennska_a_midhalendi_Islands_loka_ths_ad%5B1%5D.pdf

Fylgiskjal V.

Umhverfisskýrsla með tillögu að landsskipulagsstefnu.
(Skipulagsstofnun, desember 2012.)

www.landsskipulag.is/media/landsskipulagsstefna/Umhverfisskyrsla_landsskipulagsstefnu_med-uppfaerdr.pdf

Fylgiskjal VI.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti:

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

Metinn hefur verið kostnaður vegna þingsályktunartillögu þessarar um landsskipulagsstefnu á sveitarfélög. Mat á kostnaði snýr einkum að kröfum á hendur sveitarfélögum á miðhálendinu um að þau útfæri stefnu um verndarheild miðhálendisins í aðalskipulagi eða eftir atvikum svæðisskipulagi.

Innan verndarheilda miðhálendisins verður einungis gert ráð fyrir takmarkaðri mannvirkjagerð, svo sem gönguskálum, vegslóðum og göngu- og reiðleiðum, annars staðar en á sérstaklega tilgreindum mannvirkjabeltum. Sveitarfélögum er lagt á herðar að leita eftir samstarfi við Umhverfisstofnun og hafa samráð sín í milli, t.d. á vettvangi landshlutasamtaka, þegar við á.

Sveitarfélögum á miðhálendinu er einnig gert að útfæra landsskipulagsstefnu um þjónustustaði ferðamanna í aðalskipulagi og eftir atvikum svæðisskipulagi eða með öðru svæðisbundnu samstarfi sveitarfélaga. Þar sé þess gætt að ákvarðanir um þjónustustaði ferðamanna innan sveitarfélags taki mið af verndarheild miðhálendisins alls og eðlilegri dreifingu þjónustu um hálendið. Haft verði samráð við Skipulagsstofnun og Ferðamálastofu. Að öðru leyti verði gert ráð fyrir gistirými utan marka miðhálendisins.

Þau sveitarfélög sem land eiga á og að miðhálendinu þurfa að hafa með sér samráð um útfærslu stefnunnar um verndarheild miðhálendisins sem verði m.a. útfærð í aðalskipulagi og eftir atvikum svæðisskipulagi. Gera má ráð fyrir að sveitarfélögin þurfi á utanaðkomandi sérfræðiaðstoð að halda vegna þessa. Jafnframt má áætla að kostnaður þeirra vegna þessa geti numið allt að 2–3 m.kr. á ári. Gert er ráð fyrir að nauðsynlegt samráð sveitarfélaganna kalli á fundahöld nokkrum sinnum á ári sérstaklega í upphafi. Má því gera ráð fyrir nokkrum ferða- og fundakostnaði. Gengið er út frá því að kostnaður vegna fundahalda og ferðalaga þessa vegna geti numið um 1 m.kr. á ári.

Niðurstaða ráðuneytisins er sú að heildarútgjöld sveitarfélaga vegna þingsályktunar um landsskipulagsstefnu muni nema á bilinu 3–4 m.kr. á ári.

Kostnaðarumsögn þessi er unnin í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og gerir sambandið ekki athugasemd við niðurstöðu þess.