

Júlí 2023



# Grænbók um skipulagsmál

Stöðumat og valkostir



Stjórnarráð Íslands  
Innviðaráðuneytið

**Innviðaráðuneytið**

Sölvhólsgrötu 7, 101 Reykjavík

545 8200 / [irn@irn.is](mailto:irn@irn.is)

Júlí 2023

©2023 Innviðaráðuneytið

ISBN 978-9935-494-51-1

**[stjornarradid.is](http://stjornarradid.is)**

# Efnisyfirlit

<b>Stöðumat og valkostir .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Inngangur .....</b>	<b>6</b>
1. Umgjörð og skipulag stefnumótunar .....	7
1.1 Samhæfing stefna og áætlana.....	8
<b>2. Samráð .....</b>	<b>10</b>
2.1 Rafræn spurningakönnun meðal sveitarfélaga.....	10
2.2 Fundaröðin „Vörðum leiðina saman“ .....	11
2.3 Spurningakönnun meðal ungs fólks.....	11
<b>3. Stöðumat .....</b>	<b>12</b>
3.1 Þróun fjárheimilda .....	12
3.2 Greining á stöðunni .....	13
3.3 Stöðumat á kynja- og jafnréttissjónarmiðum .....	34
3.4 Framfylgd Landsskipulagsstefnu 2015-2026 .....	34
3.5 Önnur tengd stefnumörkun.....	36
3.6 Þróun í nágrennalöndum .....	36
3.7 Lykilviðfangsefni til næstu ára.....	38
<b>4. Valkostir, framtíðarsýn og áherslur til umræðu.....</b>	<b>40</b>
4.1 Valkostir – leiðir .....	40
4.2 Drög að framtíðarsýn .....	40
4.3 Áherslur .....	41
<b>5. Umhverfismat.....</b>	<b>44</b>
5.1 Mat á vægi áhrifa .....	44
5.2 Mótvægisaðgerðir .....	45
5.3 Nálgun við matsvinnunna .....	45

<b>6. Hver er þín skoðun?</b> .....	<b>48</b>
6.1 Helstu tímasetningar kynninga.....	49
<b>7. Viðaukar</b> .....	<b>50</b>
7.1 Áherslur ráðherra fyrir endurskoðun Landsskipulagsstefnu 2015-2026.....	50
7.2 Staða framfylgdarverkefna.....	54
7.3 Listi yfir stefnur og áætlanir.....	56
7.4 Drög að greinargerð um stöðu skipulagsmála.....	57

## Myndaskrá

Mynd 1: Grænbók er hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda.....	5
Mynd 2: Fjárveitingar á fjárlögum 2015-2023.....	12
Mynd 3: Útstreymi gróðurhúsalofttegunda á Íslandi.....	14
Mynd 4: Hlutfallsleg losun gróðurhúsalofttegunda eftir uppruna í tveimur þéttbýlum og tveimur landshlutum.....	15
Mynd 5: Úr kaflanum Þétting og gæði byggðar, Mannlíf, byggð og bæjarrými: leiðbeiningar um sjálfbært skipulag og vistvænar samgöngur í þéttbýli, 2023.....	17
Mynd 6: Uppbygging íbúða á landinu 2010-2023.....	19
Mynd 7: Uppbygging íbúða eftir landshlutum.....	20
Mynd 8: Hlutdeild ferðamáta í öllum ferðum á höfuðborgarsvæðinu.....	24
Mynd 9: Fjöldi hleðslustöðva og fjöldi raf- og tengivinnbíla á hverja hleðslustöð.....	25
Mynd 10: Fiskveiðar við Íslandsstrendur.....	33

## Töfluskrá

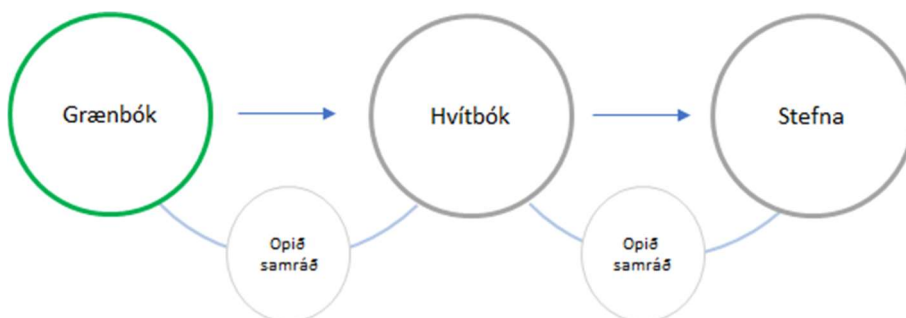
Tafla 1: Dæmi um loftslagsvá á Íslandi til framtíðar.....	15
---	----

# Stöðumat og valkostir

Stöðumat og valkostir (grænbók) er greining á tilteknu viðfangsefni sem stjórnvöld hafa ákveðið að skoða nánar, ýmist sem undanfari stefnumótunar og/eða frumvarpsgerðar. Stöðumatið er sett í opið samráð í **samráðsgáttinni** á vef Stjórnarráðsins, þar sem almenningi og hagsmunaaðilum er boðið að taka þátt og setja fram sín sjónarmið um það.

Stöðumat og valkostir innihalda upplýsingar um viðfangsefnið og núverandi stöðu þess. Tekin er saman sú tölfræði sem til er um viðfangsefnið, hvort sem um er að ræða innlenda tölfræði eða samanburðartölfræði við önnur ríki. Stöðumatið gefur gott yfirlit yfir lykilviðfangsefnin fram undan og helstu leiðir eða áherslur við úrlausn þeirra.

Við gerð grænbókar er framkvæmdaaðilum, samstarfsaðilum og hagsmunaaðilum jafnan boðið að taka þátt og koma sínum sjónarmiðum og sérþekkingu um málefnið á framfæri.



## Mynd 1: Grænbók er hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda.

Að loknu samráði um stöðumat og valkosti eru niðurstöður dregnar saman og mótuð drög að stefnu sem inniheldur framtíðarsýn fyrir málefnið og markmið sem vísa leiðina ásamt áherslum. Stefnu fylgir yfirlétt aðgerðaáætlun. Stöðumat og valkosti er jafnframt hægt að nota sem grundvöll fyrir frumvarpsgerð.

Þegar drög að stefnu eða frumvarpi liggja fyrir fá almenningur og hagsmunaaðilar að jafnaði tækifæri til þess að koma á framfæri ábendingum sínum og sjónarmiðum í formlegu samráðsferli áður en endanleg afstaða er mótuð.

# 1. Inngangur

Innviðaráðherra hefur ákveðið að hefja vinnu við gerð þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til fimmtán ára og aðgerðaætlun til fimm ára. Samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 skal felast í tillögunni endurskoðun á gildandi landsskiplagsstefnu, sem samþykkt var á Alþingi í mars 2016, ásamt greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála í landinu. Ráðherra ákveður hverju sinni, við upphaf vinnu við gerð landsskipulagsstefnu, um hvaða viðfangsefni skal fjallað og hvaða áherslur eru lagðar til grundvallar mótun landsskipulagsstefnu.

Fyrsta landsskipulagsstefna stjórnvalda fyrir árin 2015-2026 var samþykkt á Alþingi í mars 2016. Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun ásamt nýtingu og vernd haf- og strandsvæða. Vinna við gerð landsskipulagsstefnu gengur þannig þvert á málaflokka og til þess að tryggja samþættingu við áætlanir annarra ráðuneyta og sveitarfélaga er skipuð svokölluð ráðgjafarnefnd en í henni eiga sæti fulltrúar ráðuneyta sem fara með málaflokka sem varða landnýtingu ásamt nýtingu og vernd haf- og strandsvæða, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Sambands íslenskra sveitarfélaga, sjá nánar í kafla 1.1.

Grænbók þessari er ætlað að veita upplýsingar um núverandi stöðu landsskipulagsstefnu. Leitast er við að svara því hvernig núgildandi landsskipulagsstefna hefur reynst og hverjar eru helstu áskoranir til næstu fimmtán ára. Sett er fram tillaga að framtíðarsýn og lykilviðfangsefnum á tímabilinu sem stefnumótun í hvítbók mun byggjast á.

Stefnumótunin þjónar þeim tilgangi að draga saman helstu áherslur landsskipulagsstefnu og síðast en ekki síst setja fram leiðarljós um hvert stefna skuli til framtíðar. Gert er ráð fyrir að uppbygging á endurskoðaðri stefnu verði sambærileg gildandi stefnu og að nýjar áherslur falli undir þá kaflaskiptingu sem sett er fram í henni, þ.e. um skipulag á miðhálandi Íslands, skipulag í dreifbýli, búsetumynstur og dreifingu byggðar og skipulag á haf- og strandsvæðum. Áherslur ráðherra til grundvallar landsskipulagsstefnu eru eftirfarandi:

- Þjóðhagslega mikilvægir innviðir
- Samgöngur á miðhálandinu
- Landnýting í dreifbýli
- Landslag
- Jafnvægi í uppbyggingu íbúðarhúsnæðis
- Skipulag í þágu loftslagsmála
- Vindorka
- Fjölbreyttir ferðamatár
- Orkuskipti í samgöngum
- Skipulag haf- og strandsvæða

Lagt er upp með að ný viðfangsefni fléttist inn í kafla gildandi stefnu og verði þá um ný markmið að ræða undir hverjum kafla, endurskoðun núverandi markmiða og/eða undirmarkmið eftir því sem við á.

Grunnur stefnumótunarinnar byggist á markmiðum gildandi skipulagslaga nr. 123/2010, ríkisstjórnarsáttmála 2011 og áherslum innviðaráðherra í skipulagsmálum sbr. viðauka 1. Leitað er í fyrirbyggjandi gögn, efnt til samráðs við helstu hagsmunaaðila og litið til annarrar opinberrar stefnumótunar. Með hliðsjón af áherslum innviðaráðuneytisins á samhæfingu áætlana innan ráðuneytisins er einkum horft til áætlana á sviði sveitarstjórnar-, húsnæðis-, samgöngu- og byggðamála. Einnig verður horft til áherslna Sjálfbærs Íslands sem miða að því að hraða aðgerðum til að ná markmiðum um sjálfbæra þróun eins og þau birtast í heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna og velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar.

Grænbókin leggur grunn að umræðu um núverandi stöðu, lykilviðfangsefni og framtíðarsýn landsskipulagsstefnu. Með grænbókinni er almenningi og haghöfum boðið að taka þátt og setja fram sín sjónarmið um stöðumatið og áherslur sem eru upptaktur að stefnumótuninni. Að loknu samráði verða niðurstöður dregnar saman og mótuð stefna til fimmtán ára og aðgerðaáætlun til fimm ára í svokallaðri hvítbók. Almennings- og haghöfum gefst þá aftur tækifæri til að koma á framfæri ábendingum sínum og sjónarmiðum áður en tillaga til þingsályktunar verður lögð fyrir Alþingi á haustþingi 2023.

## 1. Umgjörð og skipulag stefnumótunar

*Innviðaráðherra* fer með yfirstjórn skipulagsmála samkvæmt [forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands](#).

*Húsnæðis- og skipulagsráð* er skipað samkvæmt lögum um stefnur og aðgerðaáætlanir á sviði húsnæðis- og skipulagsmála, samgangna og byggðamála nr. 30/2023. Ráðið vinnur í samstarfi við Skipulagsstofnun tillögu að landsskipulagsstefnu og aðgerðaáætlun í samræmi við áherslur ráðherra. Ráðið skal skipað þremur fulltrúum, tveimur án tilnefningar og einum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Í ráðinu sitja Ingveldur Sæmundsdóttir, Jón Björn Hákonarson og Valgerður Rún Benediktsdóttir. Skipunartími ráðsins miðast við embættistíma þess ráðherra sem skipar.

Ráðherra skal áður en vinna hefst við gerð tillögu að landsskipulagsstefnu hverju sinni skipa *ráðgjafarnefnd* sem er húsnæðis- og skipulagsráði og Skipulagsstofnun til ráðgjafar og samráðs við gerð tillögunnar. Í ráðgjafarnefnd skulu vera fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga, opinberra stofnana og fagaðila á sviði skipulagsmála. Í ráðgjafarnefndinni sitja:

- Hólmfríður Bjarnadóttir, formaður, tilnefnd af innviðaráðuneyti
- Anna Guðmunda Ingvarsdóttir, tilnefnd af Húsnæðis- og mannvirkjastofnun

- Ásta Stefánsdóttir, tilnefnd af háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti
- Björn Helgi Barkarson, tilnefndur af matvælaráðuneyti
- Ingvi Már Pálsson, tilnefndur af menningar- og viðskiptaráðuneyti
- Jón Kjartan Ágústsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga
- Ólafur Árnason, tilnefndur af Skipulagsstofnun
- Salvör Jónsdóttir, tilnefnd af forsætisráðuneyti
- Steinunn Fjóla Sigurðardóttir, tilnefnd af umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
- Unnur Valborg Hilmarsdóttir, áheyrnarfulltrúi, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga

## 1.1 Samhæfing stefna og áætlana

Í innviðaráðuneytinu er lögð rík áhersla á samhæfingu stefna og áætlana.

Stefnur í málaflökkum ráðuneytisins verða fimm; byggðaáætlun, samgönguáætlun, landsskipulagsstefna, húsnæðisstefna og stefna í sveitarstjórnarmálum. Til að ná sem bestum árangri verða þær settar fram með sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiðum, sem er grundvöllur samhæfingar. Málefnið mynda þannig eina heild og hefur starfsemi á einu sviði áhrif á hin.

Húsnæðismál og skipulagsmál voru færð í nýtt innviðaráðuneyti með það að markmiði að tryggja betri samhæfingu með sveitarfélögum og aukinn stöðugleika á húsnæðismarkaði. Vinna að áætlunum í samgöngumálum, húsnæðismálum og skipulagsmálum er samþætt og þannig lagður grunnur að því að samgöngur séu í þágu byggðar og loftslags til að uppfylla ferðapörf og skapa sjálfbær hverfi og ná stöðugleika á húsnæðismarkaði.

Ávinningur af samhæfingu áætlana er margþættur og felur til að mynda í sér möguleika á betri nýtingu fjármuna, aukið gagnsæi og samþættingu málaflökka hvað varðar sambærilegar eða sameiginlegar áherslur og aðgerðir. Með samhæfingu er unnt að hámarka árangur opinberra áætlana á öllum stigum stjórnsýslunnar og leggja þar með grunn að jákvæðum samlegðaráhrifum þvert á málaflökka. Brýnt er að allir hlutaðeigandi leggist á eitt og komi að úrlausn áskorana.

Samhæfing stefna og áætlana byggist á eftirfarandi þáttum:

- Sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiðum málaflökka
- Samþættingu málaflökka um tiltekna aðgerðir
- Fjölbættu samráði, s.s. við íbúa, sveitarstjórnir og aðra hagaðila
- Samræmdri vinnu og framsetningu stefna og áætlana stjórnvalda

Ráðherra hefur ákveðið að áætlanir ráðuneytisins verði samhæfðar til að ná markmiðum um búsetufrelsi. Hugtakið endurspeglar þá sýn að lífsgæði fólks séu ekki síst fólgin í því að geta búið sér heimili þar sem það helst kýs, í því



búsetuformi sem því hentar og njóti sambærilegra umhverfisgæða, innviða og opinberrar þjónustu hvar sem er á landinu.

Fjölbreytt íbúðasamsetning, nærþjónusta og grunnkerfi fjölbreyttra samgönguhátta óháð staðsetningu á landinu er því grunnstefið í hugtakinu búsetufrelsi. Með áherslu á búsetufrelsi er ekki verið að opna fyrir að fólk geti kosið sér búsetu utan þeirra svæða sem sveitarfélög skipuleggja fyrir íbúðabyggð.

Samhæfing stefna og áætlana í þágu búsetufrelsis felst í því að málaflokkar ráðuneytisins vinni saman svo að unnt sé að stefna að eftirfarandi:

- Öflugum sveitarfélögum
- Fjölbreyttu framboði húsnæðis
- Eflingu atvinnulífs innan og milli landshluta með uppbyggingu og rekstri öruggra samgangna
- Góðu aðgengi að þjónustu
- Að sem flest störf verði óstaðbundin
- Eflingu vinnu- og skólasóknarsvæða
- Hagkvæmum, öruggum og umhverfisvænum samgöngum í þágu íbúa og atvinnulífs
- Skipulagi byggðar og landnotkunar sem stuðli að sjálfbærri þróun þéttbýlisstaða þar sem hugað er að góðu aðgengi að þjónustu og gæðum í hinu byggða umhverfi og lifandi bæjarrýmum.

## 2. Samráð

Við undirbúning Grænbókar um skipulagsmál hefur innviðaráðuneytið staðið að margvíslegu samráði við sveitarfélög, íbúa sveitarfélaga, þ.m.t. ungt fólk, ráðuneyti og aðra hagsmunaaðila. Hér á eftir verður gerð grein fyrir því samráði sem þegar hefur farið fram. Í kafla 6 er fjallað um tímasetningar grænbókar, hvítbókar og umhverfismats í komandi samráði við mótun tillögu að landsskiplagsstefnu.

### 2.1 Rafræn spurningakönnun meðal sveitarfélaga

Um mitt ár 2022 var óskað eftir aðkomu sveitarfélaga og Sambands íslenskra sveitarfélaga að undirbúningi vinnu við grænbók um skipulagsmál. Lagðir voru fyrir rafrænir spurningalistar þar sem meðal annars var spurt út í innleiðingu landsskiplagsstefnu í skipulagsáætlanir sveitarfélaga og áherslur þeirra fyrir komandi endurskoðun stefnunnar. Svör bárust frá 34 sveitarfélögum. Meðal helstu áskorana í skipulagsmálum sem komu fram í svörum sveitarfélaganna voru:

- Skortur á byggingarlandi og áskorun að tryggja nægjanlegt framboð lóða
- Skerðing á skipulagsvaldi sveitarfélaga
- Erfitt að halda í sérfræðinga og skortur á mannauði með þekkingu á skipulagsmálum
- Kerfi og ferli skipulagsmála sé þungt í vöfum samkvæmt lögum og reglugerðum
- Bygginga- og skipulagsmál valda oft ágreiningi sem geta leitt til kærumála
- Árekstrar í dreifbýli á milli íbúa með landbúnaðarstarfsemi og nýrra íbúa sem vilja búa í sveit en óska eftir sömu þjónustu og í þéttbýli
- Að huga að náttúruvá og afleiðingum áhrifa loftslagsbreytinga
- Fráveitumál
- Gæta skynsemi og hagkvæmrar nýtingar lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu með sjálfbæra þróun að leiðarljósi
- Áskoranir í loftslagsmálum valda því að setja þarf aukinn kraft í uppbyggingu þéttbýlis sem getur stutt við vistvænni ferðavenjur og lífsmáta
- Samtvinna þarf stefnu um húsnæðisuppbyggingu, sem er til fimm ára í senn, og aðalskiplagsáætlanir sem eru settar til lengri tíma.
- Tryggja þarf gæði íbúðarhúsnæðis og setja skýrari kröfur og viðmið um lágmarksgæði við hönnun húsnæðis og umhverfis milli húsanna.

## 2.2 Fundaröðin „Vörðum leiðina saman“

Innviðaráðuneytið, í samvinnu við landshlutasamtök sveitarfélaga, stóð fyrir átta samráðsfundum í formi fjarfunda í október 2022 undir yfirskriftinni „[Vörðum leiðina saman](#)“. Öllum var velkomið að taka þátt í fjarfundunum. Þar var kastljósinu beint að framtíðaráskorunum í málaflökkum ráðuneytisins við stefnumótun í byggða-, húsnæðis-, samgöngu-, skipulags- og sveitarstjórnarmálum. Gengið var út frá hugtakinu búsetufrelsi sem samnefnara allra stefna og áætlana ráðuneytisins og rætt um helstu áherslur þátttakenda til að ná markmiðum um búsetufrelsi og hvaða leiðir væru best til þess fallnar að ná forgangsmarkmiðum í átt að því. Í ríkisstjórnarsáttmálanum er kveðið á um að til að styðja við byggðaþróun og valfrelsi í búsetu verði störf hjá ríkinu ekki staðbundin nema eðli starfsins krefjist þess sérstaklega. Alls skráði 361 einstaklingur sig á fundina og gafst þátttakendum kostur á að taka þátt í umræðum um áherslur í málaflökkum ráðuneytisins og leggja til leiðir til að ná fram tilteknum markmiðum.

Þátttakendur lögðu áherslu á faglegt skipulag, gæði umhverfis og nábýli við náttúru. Eins var mikil áhersla lögð á gæði samgangna, bæði gott aðgengi að almenningssamgöngum og tryggar samgöngur milli landshluta og innan þeirra. Skipulag er lykilþáttur í þróun samgangna með samgöngumiðuðu skipulagi. Sjónarmið komu fram um gæði hins byggða umhverfis og þátt mannlegra viðmiða í skipulagi og aðgengi fólks að þjónustu í nærumhverfi sínu. Einnig voru uppi sjónarmið um dreifða íbúðabyggingu utan þéttbýlis. Fram kom að úrgangsmál og flokkun þyrftu að vera samræmd. Þá kom fram að huga þyrfti að umhverfisáhrifum í allri ákvarðanatöku. Lagt var til að fjármagn í Skipulagssjóð væri aukið.

## 2.3 Spurningakönnun meðal ungs fólks

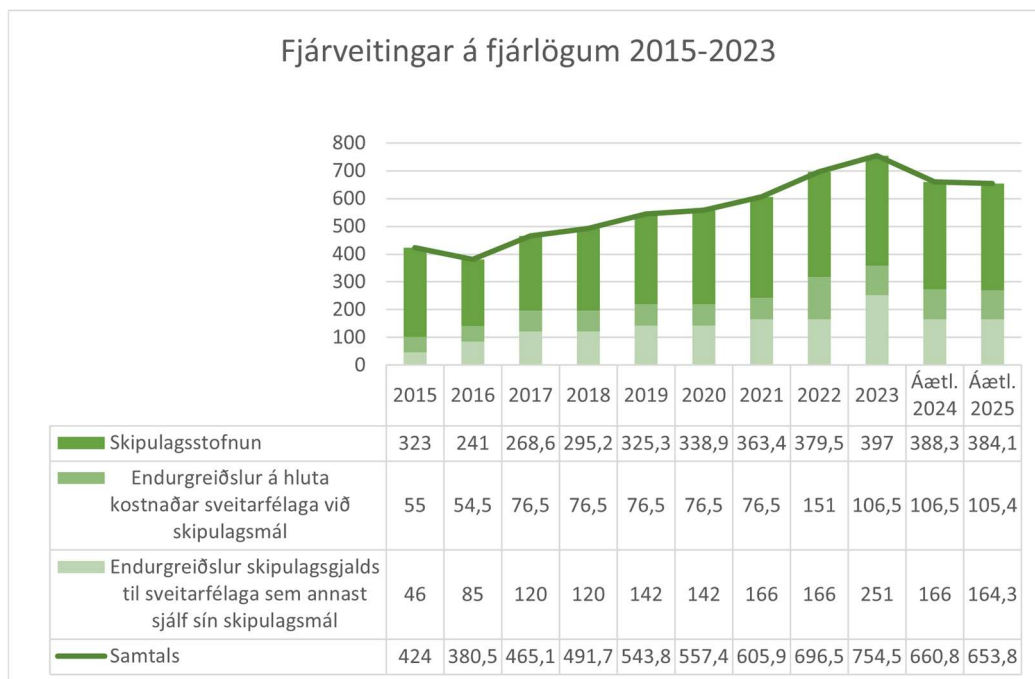
Í upphafi árs 2023 var gerð könnun meðal ungs fólks á aldrinum 16-20 ára þar sem gengið var út frá hugtakinu búsetufrelsi, líkt og í fundaröðinni „Vörðum leiðina saman“. Markmið könnunarinnar var m.a. að varpa ljósi á þá þætti sem mestu máli skipta við val á stað til búsetu en jafnframt var spurt út í fleiri atriði sem máli skipta við stefnumótun í málaflökkum innviðaráðuneytisins. 415 ungmenni svöruðu könnuninni. Samkvæmt niðurstöðum hennar vilja 44% þátttakenda helst búa á höfuðborgarsvæðinu, 27,5% í útlöndum, um 20% vilja búa í þéttbýli utan höfuðborgarsvæðisins og 7,7% vilja búa í sveit. Þeir þættir sem skipta unga fólkið hvað mestu máli við val á búsetu eru atvinnumöguleikar, aðgengi að heilbrigðisþjónustu, tækifæri til menntunar og gott aðgengi að þjónustu.

## 3. Stöðumat

Stöðumat þessarar grænbókar byggist einkum á upplýsingum úr skýrslu Skipulagsstofnunar um stöðu og þróun skipulagsmála sem unnin var í samráði við HMS og ýmsar aðrar stofnanir. Einnig var aflað gagna innan ráðuneytisins og leitað eftir upplýsingum í ráðuneytum og stofnunum sem fara með málaflokka sem tengjast skipulagsmálum. Einnig er byggt á niðurstöðum samráðs við sveitarfélögin sem fengust með fundaröðinni „Vörðum leiðina saman“. Vísast í því sambandi til nánari umfjöllunar í kafla 2.

### 3.1 Þróun fjárheimilda

Frá árinu 2018-2022 hafa framlög til skipulagsmála aukist um rúmlega 27% eða sem nemur um 191 milljón króna. Munar þar miklu um aukin útgjöld vegna endurgreiðslna til sveitarfélaga vegna kostnaðar við gerð aðalskipulags eða um 74 milljónir. Á árunum eftir hrun dró úr uppbyggingu húsnæðis í flestum sveitarfélögum. Í kjölfar mikils uppgangs hafa mörg sveitarfélög þurft að taka upp eldra aðalskipulag og gera breytingar á því. Á kjörtímabilinu 2018-2022 fækkaði sveitarfélögum úr 72 í 64 við sameiningu margra þeirra. Við sameiningu sveitarfélaga þarf að útbúa nýtt aðalskipulag fyrir sameinað sveitarfélag.



#### Mynd 2: Fjárveitingar á fjárlögum 2015-2023.

Verkefnum Skipulagsstofnunar hefur fjölgað á tímabilinu og má þar nefna aukinn fjölda afgreiðslu mála á öllum sviðum, gerð og framfylgd strandsvæðis-skipulags á Austfjörðum og Vestfjörðum, gerð viðauka við Landsskipulagsstefnu 2015-2026, hönnun, innleiðingu og rekstur skipulagsgáttar, innleiðingu á stafrænni skipulagsgerð og ýmis framfylgdarverkefni landsskipulagsstefnu og gerð leiðbeininga. Enn fremur eru ný verkefni fram undan varðandi betri

tengingu skipulags og húsnæðisuppbyggingar í samræmi við áherslur ráðherra. Í skipulagsgátt eru skipulags- og umhverfismásmál á öllum stigum aðgengileg, umsagnir um þau, viðbrögð við athugasemdum ásamt framkvæmdaleyfisumsóknum og leyfi til framkvæmda. Með skipulagsgátt og stafrænu skipulagi fæst aðgengi að upplýsingum um skipulagsmál í vinnslu á öllum stigum og stöðu landnýtingar samkvæmt skipulagi á landinu öllu. Aukinn umsvifa er að vænta í starfsemi Skipulagsstofnunar næstu árin. Af helstu verkefnum má nefna áframhaldandi vöxt í fjölda afgreiðslumála, framfylgd gildandi strandsvæðisskipulags á Austfjörðum og Vestfjörðum fyrir hönd svæðisráða og gerð strandsvæðisskipulags í Eyjafirði og á Skjálfanda, nýtt hlutverk við umsjón með gerð raflínuskipulags í samræmi við breytingu á skipulagslögum og áframhaldandi rekstur og þróun skipulagsgáttar, stafræns skipulags og stafrænnar stjórnsýslu á vettvangi skipulagsmála. Skipulagsstofnun mun áfram gegna lykilhlutverki í að framfylgja landsskipulagsstefnu og miðla leiðbeiningum til sveitarfélaga og annarra hagsmunaaðila. Auk þess eru fram undan aukin umsvif Skipulagssjóðs en strax árin 2023–2024 er að vænta margföldunar verkefna vegna aðal- og svæðisskipulagsverkefna hjá sveitarfélögum. Gerðar eru kröfur til virkrar og vandaðrar skipulagsgerðar sveitarfélaga og fram undan eru mikilvæg verkefni svo sem um loftslagsmál, orkuskipti, ráðstöfun landbúnaðarlands, ráðstöfun lands til uppbyggingar húsnæðis, uppbyggingu þjóðhagslega mikilvægra innviða og verndun náttúrusvæða og ósnortinna víðerna. Samkvæmt 18. gr. skipulagslaga ber Skipulagsstofnun f.h. Skipulagssjóðs skylda til að taka þátt í kostnaði sveitarfélaga við gerð aðal- og svæðisskipulags. Almennt er miðað við 50% kostnaðar sveitarfélaga af viðkomandi skipulagsverkefni en getur numið hærri hlutdeild í tilteknum tilvikum. Þá eru árlegar tekjur ríkissjóðs af innheimtu skipulagsgjalds mun meiri en fjárheimildir til ráðstöfunar úr sjóðnum. Mikilvægt er að sveitarfélög geti sinnt skipulagi eins og þörf er á og Skipulagssjóður, lögum samkvæmt, standi straum af kostnaði við þróun og rannsóknir sem nýtast sveitarfélögum við skipulagsgerð. Starfshópur er að störfum sem mun endurskoða fyrirkomulag álagningar og ráðstöfun skipulagsgjalds og á hann að skila af sér tillögu að breytingarfrumvarpi.

## 3.2 Greining á stöðunni

Samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 skal greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála fylgja endurskoðun landsskipulagsstefnu. Í viðauka 7.4 er að finna drög að greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála sem Skipulagsstofnun tók saman. Greining á stöðunni byggist á greinargerð Skipulagsstofnunar og verður því ekki vísað til heimilda í þessum kafla nema að litlu leyti. Í þessum kafla er staðan stuttlega greind og helstu áskoranir settar fram.

### Loftslagsmál

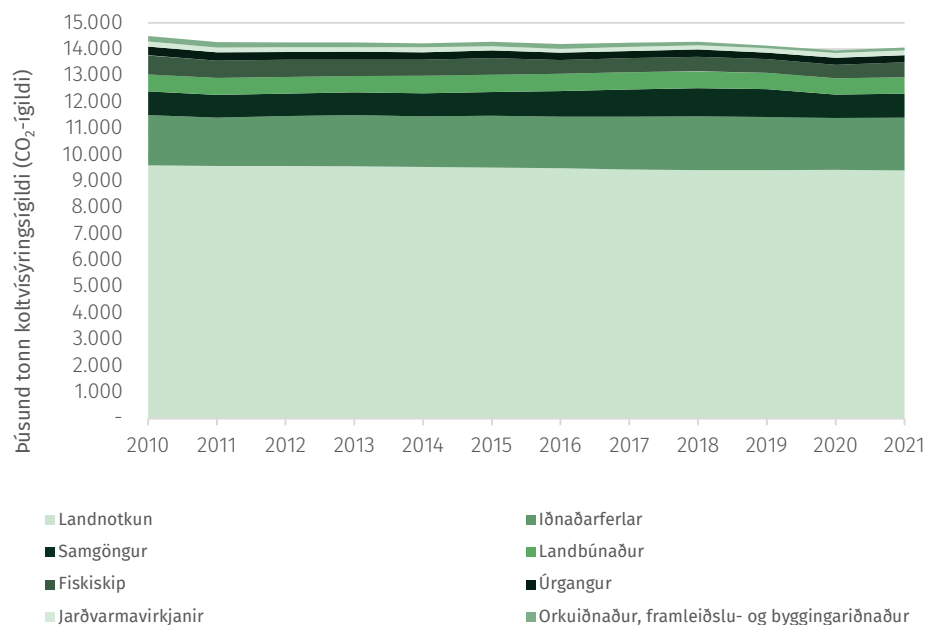
Ísland er aðili að rammisamningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (Loftslagssamningnum, e. UNFCCC) og öll útfærsla markmiða í loftslagsmálum

hér á landi tekur mið af alþjóðlegu og evrópsku regluverki. Það tryggir að markmið Íslands séu skýr, skiljanleg og samanburðarhæf á alþjóðavettvangi. Ísland hefur einnig tilkynnt að það taki þátt í auknu sameiginlegu markmiði Evrópuríkja og Noregs um 55% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir 2030 miðað við árið 1990.

Útstreymi gróðurhúsalofttegunda frá Íslandi hefur lítið dregist saman undanfarinn áratug. Losun gróðurhúsalofttegunda á beinni ábyrgð Íslands er mest frá samgöngum. Hún tekur til innanlandsflugs, vegasamgangna, strandsiglinga og annarra farartækja. Vegasamgöngur hafa sögulega verið losunarþyngsti undirflokkurinn í flokki samgangna og var útstreymi gróðurhúsalofttegunda frá vegasamgöngum árið 2021 859,6 þúsund tonn CO<sub>2</sub>-ígjildi. Innan flokks vegasamgangna vega fólksbílur þyngst.

Landnotkun, breytingar á landnotkun og skógrækt fellur ekki undir losun á beinni ábyrgð Íslands, en hefur þó mikil áhrif á magn gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftinu. Jarðvegur og skógar binda koldíoxíð úr andrúmsloftinu og við nýtingu lands losna þær gróðurhúsalofttegundir sem áður voru bundnar. Útstreymi gróðurhúsalofttegunda vegna landnotkunar og skógræktar hefur verið nokkuð stöðugt síðastliðin ár, en á árunum 1990 til 2021 hefur losun frá þessum flokki einungis dregist saman um 2%. Í flokki landnotkunar og skógræktar er losun mest frá graslendi, votlendi og ræktarlandi en skógrækt á Íslandi er nettó-bindandi, þ.e. binding kolefnis er meiri en losun innan þessa flokks.

### Útstreymi gróðurhúsalofttegunda eftir uppruna

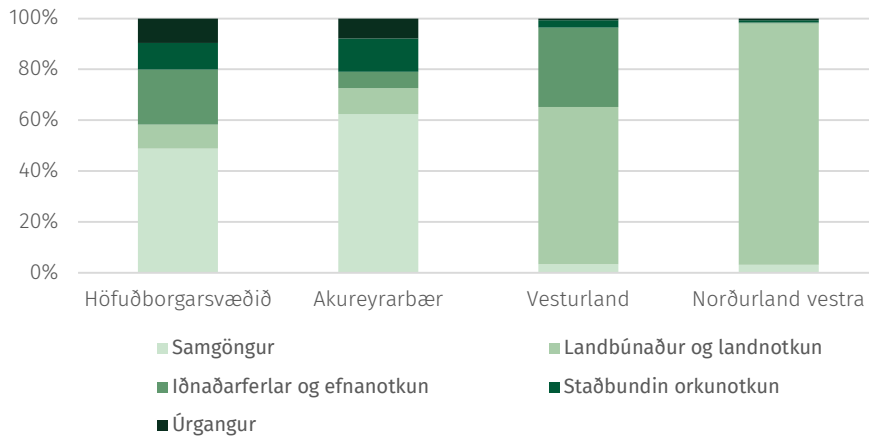


### Mynd 3: Útstreymi gróðurhúsalofttegunda á Íslandi

Þegar lítið er til losunar gróðurhúsalofttegunda frá þéttbýli annars vegar og dreifbýli hins vegar er mikill munur á uppruna losunarinnar. Á

höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri er helsti uppruni losunar samgöngur, en á Vesturlandi og Norðurlandi vestra kemur stærsti hluti losunar frá landbúnaði og landnotkun.

#### Hlutfallsleg losun gróðurhúsalofttegunda eftir uppruna í tveimur þéttbýlum og tveimur landshlutum



#### Mynd 4: Hlutfallsleg losun gróðurhúsalofttegunda eftir uppruna í tveimur þéttbýlum og tveimur landshlutum.

Skipulagsgerð sveitarfélaga er forsenda þess að dregið sé úr losun gróðurhúsalofttegunda frá landnotkun og stuðlað verði að aukinni bindingu þeirra. Sömuleiðis er ekki síður mikilvægt að hafa kerfislæga áhættu í huga við skipulagsgerð, og er þá m.a. átt við búsetuþróun og hvernig hún gæti breyst við breyttar forsendur í kjölfar loftslagsbreytinga, til dæmis í landbúnaði og sjávarútvegi.

Áhrif loftslagsbreytinga eru þegar farin að koma í ljós, t.d. með hættu á skriðuföllum, hækkaðri sjávarstöðu og breyttum aðstæðum vegna hörfunar jökla. Í skipulagi er mögulegt að bregðast við áhættu vegna loftslagsbreytinga á umhverfi með kerfislægum hætti og aðlagast breyttum forsendum vegna loftslagsbreytinga. Loftslagsráð hefur tekið saman dæmi um loftslagsvá á Íslandi sem hafa þarf í huga til framtíðar og eru þau sett fram í töflu hér að neðan.

#### Tafla 1: Dæmi um loftslagsvá á Íslandi til framtíðar.

Dæmi um áhrif	Dæmi um afleiðingar	Dæmi um áhrif á samfélag
Þurrkdögum kann að fjölga	Tíðari gróður- og skógareldar	Mannslíf, mannvirki og vistkerfi
Úrkomuákefð eykst	Flóðahætta eykst	Tjón á mannvirkjum og innbúi
Sjávarborðshækkun víða	Flóðahætta eykst	Tjón á mannvirkjum, endurskipulag byggðar
Rúmmál jökla minnkar	Breytingar á árfarvegum	Tjón á vegum og brúm
Hlýnun veðurfars	Ágengar tegundir lífvera breiðast út	Aukin smitsjúkdómahætta o.fl. ofnæmisvaldar

Bráðnun sífrera	Skriðuföll aukast	Mannslíf í hættu, tjón á mannvirkjum
Súrnun og hlýnun sjávar	Breytingar á lífríki sjávar	Breytt aflsamsetning, minni tekjur af sjávarfangi

*Byggðaaætlun 2022-2036* leggur áherslu á að móta heildræna nálgun á aðlögun sveitarfélaga að áhrifum loftslagsbreytinga með sérstakri aðgerð Byggðastofnunar, Veðurstofu Íslands og Skipulagsstofnunar í samstarfi við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti. Undir því ráðuneyti er aukin heldur í undirbúningi Landsáætlun um aðlögun að loftslagsbreytingum með það að markmiði að innleiða aðlögunaraðgerðir þvert á málaflokka. Hluti af þeim undirbúningi var vinnustofuröð sem haldin var 2022-2023 í breiðu samráði við sveitarfélög og atvinnulíf.<sup>1</sup> Á þeim fundum hefur komið fram að brýnt sé að bæta undirstöður skipulagsgerðar með samræmdri söfnun, greiningu og miðlun gagna.

### 3.2.1 Gæði byggðar og umhverfis

Gæði hins byggða umhverfis helgast af fjölda samverkandi þátta sem efla má og styðja við með vandaðri skipulagsgerð, útfærslu og hönnun byggðar. Vönduð byggð sem mótuð er út frá mannlegum þörfum og mælikvarða, með gæði hins byggða umhverfis og bæjarrýma að leiðarljósi, eykur samkeppnishæfni samfélaga með bættum búsetuskilyrðum og auknum lífsgæðum. Um leið felast gæði og margþættur ávinningur í sjálfbæru skipulagi byggðar og bæjarkjarna þegar hugað er að landnotkun og ráðstöfun lands, samþættu skipulagi byggðar og samgangna, jafnvægi í byggðaþróun og heildstæðu búsetu- og byggðamynstri.

Meðal þátta sem hafa mótandi áhrif á gæði byggðar er þéttleiki, byggingamagn, samsetning og mælikvarði byggðarinnar ásamt samspili byggðar og samgangna. Staðbundin gæði í manngerðu umhverfi helgast jafnframt af þáttum á borð við sérkenni og yfirbragð byggðar, hönnun og efnisval og ásýnd bygginga. Þá spila einnig stóran þátt umhverfisgæði á borð við loftgæði, birtu og hljóðvist. Framboð af vönduðum og fjölbreyttum húsakosti og íbúðargerðum þar sem vistgæði eru góð inni og úti og umhverfið heilnæmt hefur jákvæð áhrif á líðan og lífsgæði. Hæfilega þétt og blönduð byggð, þar sem vandað er til hönnunar og hugað að ásýnd, efnisvali, birtuskilyrðum og skjóli, skapar góð dvalarskilyrði og umgjörð um mannlíf á ólíkum tímum dags. Góðar tengingar og aðgengi að þjónustu í nærumhverfi þar sem almennings- og göturými eru aðlaðandi og fjölbreytt hafa jafnframt áhrif á möguleika fólks til notkunar vistvænna ferðamáta, draga úr ferðaþörf og losun gróðurhúsalofttegunda og auka tækifæri til ánægjulegra frístunda og útiveru, félagslegra tengsla og samskipta. Með því

<sup>1</sup> Samantekt um vinnustofu um skipulagsmál <https://adlogun.alta.is/vinnustofur/vinnustofa-um-skipulagsm%C3%A1l>



að huga að gróðuræld og grænum innviðum í byggð má að auki tryggja aðgengi að náttúru og nánd við hana og hafa um leið jákvæð áhrif á vist- og umhverfisgæði. Saman móta þessir þættir, ásamt fleirum, daglegt umhverfi fólks, landslag og anda hvers staðar og hafa mótandi áhrif á gæði byggðar og umhverfis, búsetuskilyrði og samfélag á hverjum stað.

Stefna stjórnvalda um gæði byggðar birtist fyrst og fremst í *Landsskipulagsstefnu 2015-2026*, fyrirhugaðri húsnæðisstefnu sem nú er í kynningu og *Byggjum grænni framtíð, vegvísi að vistvænni mannvirkjagerð 2030*. Þá má einnig finna markmið um sjálfbæra innviðauppbyggingu og heildræna stefnumótun um hönnun innviða og mannvirkja í *Aðgerðaáætlun um hönnun og arkitektúr til 2030*, þar sem meðal annars er stefnt að endurskoðun *Menningarstefnu í mannvirkjagerð*, stefnu íslenskra stjórnvalda í byggingarlist. Í *Landsskipulagsstefnu 2015-2026* eru gæði hins manngerða umhverfis í þéttbýli og dreifbýli gegnumgangandi stef. Í kafla um búsetumynstur og dreifingu byggðar er sett fram markmið um að þróun þéttbýlis og fyrirkomulag byggðar stuðli að sjálfbærni með áherslu á gæði í hinu byggða umhverfi og markvissu og samþættu skipulagi byggðar og samgangna. Í því samhengi er þar sett fram markmið um gæði hins byggða umhverfis, byggðar og bæjarrýma og heilnæmi umhverfis. Jafnframt er þar fjallað um búsetumynstur og jafnvægi í byggðapróun með skilgreiningu meginkjarna og sjálfbært skipulag þéttbýlis með þéttri, samfelldri byggð. Fjallað er um mælikvarða byggðar, byggðamynstur og samspil byggðar, bæjarrýma og ferðamáta þar sem áhersla er lögð á aðgengi að nærþjónustu frá heimili og tækifæri til útiveru og hreyfingar í daglegu lífi og að hugað sé að almenningsrýmum og útivistarsvæðum. Að auki eru þar sett fram markmið um heilnæmi umhverfis í þessu samhengi, með tilliti til vatnsgæða, loftgæða, hljóðvistar og annarra umhverfisgæða. Í *Byggjum grænni framtíð, vegvísi að vistvænni mannvirkjagerð 2030* er fjallað um vistvæna mannvirkja- og skipulagsgerð og þau tækifæri til úrbóta sem liggja í hönnun og skipulagi byggðar, ráðstöfun lands og fyrirkomulagi landnotkunar. Þar er meðal annars komið inn á þætti á borð við efnisnotkun og skipulag byggðar með tilliti til lífsmáta íbúa og ferða á milli staða og áhersla lögð á útfærslu uppbyggingar sem bæti lífsgæði og styðji grænan lífsstíl með fjölbreyttri nærþjónustu og vistvænum samgöngumátum.



**Mynd 5: Úr kaflanum Þétting og gæði byggðar, Mannlíf, byggð og bæjarrými: leiðbeiningar um sjálfbært skipulag og vistvænar samgöngur í þéttbýli, 2023.**

*Mannlíf, byggð og bæjarrými: leiðbeiningar um sjálfbært skipulag og vistvænar samgöngur í þéttbýli 2023* eru hluti af útfærslu ofangreindrar stefnumörkunar landsskipulagsstefnu um byggð og bæjarrými og samgöngur. Þar má finna frekari umfjöllun og leiðbeiningar sem meðal annars lúta að gæðum byggðar, landnotkun og þéttleika og ætlað er að nýtast við skipulag, hönnun og uppbyggingu byggðar og bæjarrýma.

### 3.2.2 Jafnvægi í uppbyggingu húsnæðis

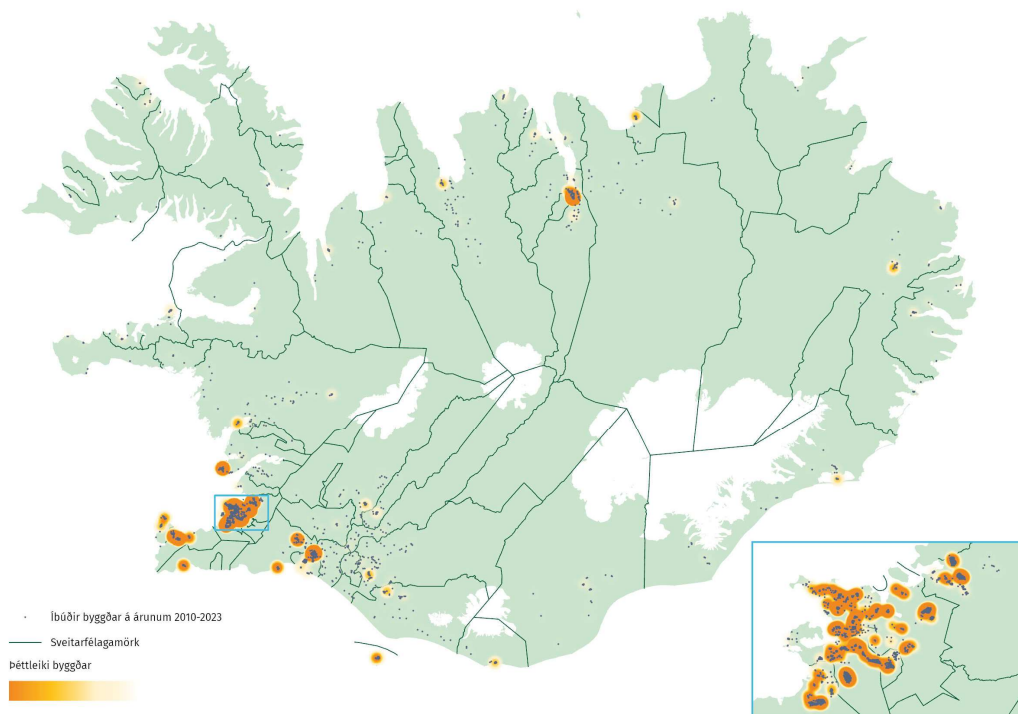
Veigamikill þáttur skipulagsáætlana er ráðstöfun lands fyrir íbúðar- og atvinnuhúsnæði. Sveitarfélög marka stefnu í skipulagsáætlunum um uppbyggingu húsnæðis þar sem greining á þörf fyrir nýtt húsnæði er ein grundvallarforsendna. Með tilkomu húsnæðisáætlana sveitarfélaga liggur slík greining nú fyrir og er hún uppfærð árlega. Slík greining byggist á þáttum er varða núverandi stöðu húsnæðismála, um fyrirkomulag byggðarinnar sem fyrir er og staðsetningu, ástand og gerð þess húsnæðis sem þegar er til staðar, ásamt vísbendingum og spám um áframhaldandi þróun. Hluti af lykilforsendum eru áætluð íbúðarþróun, fjölskyldustærðir og aldurssamsetning. Erfitt hefur verið að nálgast upplýsingar um þróun mannfjölda innan einstakra sveitarfélaga eða vaxtarsvæði. Sveitarfélög leggja því sjálfstætt mat á mannfjöldaspá við gerð húsnæðisáætlana út frá staðarþekkingu. Gott aðgengi að haldgöðum upplýsingum um íbúðarþróun og samsetningu íbúðafjöldans mun gera skipulagsyfirvöldum betur kleift að bregðast við breytingum og stýra þróun í viðkomandi byggðarlagi til framtíðar. Þannig má áætla hæfilegt framboð lóða, vinna að sem bestri nýtingu lands, búsetugæðum og gæðum byggðarinnar.

#### Íbúðarhúsnæði

Skort hefur heildstæða stefnu á landsvísu um uppbyggingu húsnæðis. Vinna stendur yfir við gerð húsnæðisstefnu sem stefnt er á að leggja fyrir Alþingi haustið 2023. Í ríkisstjórnarsáttmála 2021 er áhersla lögð á húsnæðismál með aukinni samþættingu húsnæðis-, skipulags- og samgöngumála. Stefnt er að stöðugri uppbyggingu húsnæðis, meðal annars með áherslu á endurskoðun regluverks og aðgengi að upplýsingum um húsnæðismarkað. Í *Grænbók stjórnvalda um húsnæðismál 2023* er sett fram framtíðarsýn um stöðugleika á húsnæðismarkaði þar sem meðal annars er lagt upp með markmið búsetufrelsis, þ.e. að fólk geti búið sér heimili þar sem það helst kys og í því búsetuformi sem því hentar. Það kallar á fjölbreytta íbúðasamsetningu, nærþjónustu og grunnkerfi fjölbreyttra samgönguhátta óháð staðsetningu á landinu. Liður í þeirri vinnu er rammásamningur um íbúðaruppbyggingu 2023-2032. Samningurinn felur í sér sameiginlega stefnu og aðgerðir ríkis og sveitarfélaga að uppbyggingu íbúða til að mæta áætlaðri húsnæðisþörf, meðal annars í gegnum markvissari beitingu húsnæðisáætlana. Hluti af samningnum snýr að því að einfalda ferla og verklag í skipulags- og byggingarmálum. Í fimm ára aðgerðaáætlun húsnæðismála sem lýst er í hvítbók um stefnu í húsnæðismálum er lagt til að endurskilgreina lögbundna ferla í skipulags- og byggingarmálum er varða húsnæðisuppbyggingu.

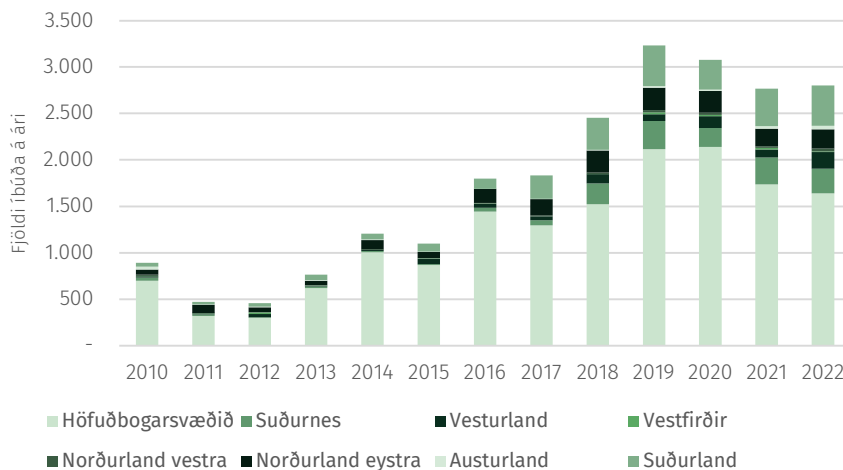
Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga eru eitt helsta stjórnþæki stjórnvalda í húsnæðismálum og mikilvæg forsenda skipulagsgerðar. Í lögum um húsnæðismál nr. 44/1998 eru gerðar kröfur til sveitarfélaga hvað varðar greiningu og áætlanagerð um hvernig þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu verði mætt og hvernig framboð á lóðum verði tryggt til lengri og skemmri tíma. Samkvæmt niðurstöðum þarfagreininga sveitarfélaga í húsnæðisáætlunum þarf að byggja um 37 þúsund íbúðir á næstu 10 árum til að mæta fólksfjölgun. Bráðabirgðamat hagdeildar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar er að byggja þurfi 3.000 til 4.000 íbúðir árlega næstu 5-10 árin til að mæta uppsafnaðri íbúðarþörf og spá um fólksfjölgun í landinu

Í *Landsskipulagsstefnu 2015-2026* er sett fram stefna um búsetumynstur og dreifingu byggðar sem tekur til hins byggða umhverfis, einkum þéttbýlis, og samspils þess við nærliggjandi vinnusóknar- og þjónustusvæði. Þar er lögð áhersla á að skipulag byggðar stuðli að sjálfbærri þróun þéttbýlisstaða með uppbyggingu íbúðar- og atvinnuhúsnæðis í samræmi við þarfir samfélagsins á hverjum tíma og til framtíðar, t.a.m. með áherslu á fjölbreytta og sveigjanlega húsnæðiskosti, svo sem hvað varðar húsaagerðir og stærðir. Jafnframt er lögð áhersla á samþætta byggðapróun í þéttbýli og dreifbýli, t.a.m. með eflingu þeirra meginkjarna sem fyrir eru og að fjölgun íbúða í dreifbýli verði fremur í tengslum við og til að styrkja landbúnað og aðra staðbundna nýtingu eða atvinnustarfsemi.



**Mynd 6: Uppbygging íbúða á landinu 2010-2023.**

## Uppbygging íbúða eftir landshlutum



## Mynd 7: Uppbygging íbúða eftir landshlutum.

Frá árinu 2010-2022 hafa verið byggðar 22.847 íbúðir eða að meðaltali 1.757 íbúðir á ári. Flestar íbúðir hafa verið byggðar á höfuðborgarsvæðinu á þessum tíma. Frá árinu 2017 hefur nýjum íbúðum fjölgað hlutfallslega mest á Suðurlandi, Norðurlandi eystra og Suðurnesjum. Yfir 80% af öllum íbúðum sem byggðar hafa verið á árunum 2010-2022 hafa verið byggðar á suðvesturhorni<sup>2</sup> landsins fyrir utan árin 2011 og 2012.

Síðustu áratugi hefur íbúafjölgun verið mest á höfuðborgarsvæðinu og annars staðar á suðvesturhorni landsins. Á árunum 2010-2023 hefur íbúum á suðvesturhorninu fjölgað um rúmlega 70 þúsund manns, þar af hefur íbúum á höfuðborgarsvæðinu sjálfu fjölgað um rúmlega 46 þúsund manns. Á sama tímabili hefur íbúum utan suðvesturhornins fjölgað um 7.410 íbúa.

Þegar horft er til íbúapróunar við áætlanagerð og uppbyggingu bæði íbúðar- og atvinnuhúsnæðis er að sama skapi mikilvægt að horfa til upplýsinga um fjölda ferðamanna sem mynda að segja má „sýndaríbúa“ sem geta í senn valdið auknu álagi á húsnæðismarkað en einnig skapað tækifæri fyrir uppbyggingu.

## Atvinnu- og verslunarhúsnæði

Skipulag atvinnu- og verslunarhúsnæðis er samtvinnað þróun byggðamynsturs og skipulagi íbúðarhúsnæðis. Í *Landsskipulagsstefnu 2015-2026* er haft að markmiði sjálfbært skipulag þéttbýlis með uppbyggingu íbúðar- og atvinnuhúsnæðis í samræmi við þörf á hverjum tíma og þétttri og samfelldri

<sup>2</sup> Til sveitarfélaga á suðvesturhorninu teljast öll sveitarfélög á Suðurnesjum, Akranes og Hvalfjarðarsveit til norðurs frá höfuðborgarsvæðinu og Hveragerðisbær, Sveitarfélagið Árborg og Sveitarfélagið Ölfus til austurs.

byggð þar sem almennt verði haft að leiðarljósi að blanda atvinnustarfsemi og þjónustu og tengja íbúabyggð.

Ekki liggur fyrir nýlegt yfirlit yfir atvinnuhúsnæði í landinu í heild eða eftir landshlutum. Þó er ljóst að ör þróun hefur átt sér stað í verslun síðustu ár, t.a.m. með tilkomu stafrænnar tækni. Mikill vöxtur hefur verið í netverslun og fyrirséð að sú þróun og breytingar á neysluhegðun haldi áfram á komandi árum sem hefur áhrif á skipulag atvinnu- og verslunarhúsnæðis. Gera má ráð fyrir að heildarrými verslunarhúsnæðis minnki og eðli þess og gerð taki breytingum. Erlendis hefur aukin netverslun leitt til meiri eftirspurnar eftir vörulagerum eða geymslum sem þá geta verið staðsettar úr alfaraleið í iðnaðar- eða úthverfum.

### 3.2.3 Þjóðhagslega mikilvægir innviðir

Uppbygging innviða getur haft áhrif á ólíka hagsmuni varðandi þróun byggðar og landnotkunar, og innviðir sem liggja innan marka tiltekinna sveitarfélaga geta þjónað hagsmunum íbúa sveitarfélags, landshluta eða jafnvel allra íbúa landsins.

Innviðir tengdir grunnkerfum í orkuflutningi, samgöngum og fjarskiptum geta haft mismikil áhrif á íbúa og dæmi eru um að ágreiningur skapist um staðsetningu þeirra og hvernig gerð er grein þeim í skipulagi. Ekki er til staðar formleg málsmeðferð ef ágreiningur kemur upp milli sveitarfélags og stjórnvalda á landsvísu, en í maí 2023 voru samþykktar breytingar á skipulagslögum nr. 123/2010 með það að markmiði að einfalda skipulags- og leyfisveitingarferli vegna uppbyggingar á flutningskerfi raforku sem í mörgum tilfellum þjónar hagsmunum stærri svæða eða landsins alls. Var það gert í framhaldi af tillögum átakshóps sem skipaður var í kjölfar fárviðris sem gekk yfir landið í desember 2019. Hópurinn taldi mikilvægt að úrræði væri fyrir hendi til þess að einfalda skipulags- og leyfisveitingarferli þegar um er að ræða framkvæmdir sem taka til margra sveitarfélaga. Bent hefur verið á að flókið lagaumhverfi hafi hugsanlega valdið töfum á undirbúningi framkvæmda sem ná til fleiri en eins sveitarfélags og þar með tafið nauðsynlega uppbyggingu raforkukerfisins. Breytingarnar fela í sér að ráðherra hafi heimild til að skipa sérstaka raflínunefnd sem hefur það hlutverk að vinna að skipulagi vegna framkvæmda við raflínur sem fara um tvö sveitarfélög eða fleiri og fjalla um og veita framkvæmdaleyfi fyrir viðkomandi framkvæmd.

Á Norðurlöndunum eru dæmi um að útfærð hafi verið ákvæði til þess að takast á við skipulag og uppbyggingu þjóðhagslegra mikilvægra innviða. Í Noregi hefur verið útfært í skipulags- og byggingarlögum ákvæði þar sem ríkinu er veitt heimild til þess að vinna að skipulagi vegna innviða eða ákvarðana sem eru þjóðhagslega mikilvægar, en þegar um er að ræða þjóðhagslega mikilvægar framkvæmdir, framkvæmdir sem hafa mikil áhrif á þróun tiltekins svæðis eða varða mikilvæg verndarsjónarmið, getur ráðuneyti skipulagsmála beint því til sveitarfélags að vinna skipulagsáætlun fyrir þann hluta sveitarfélagsins sem framkvæmdin nær til. Einnig hefur ráðuneytið heimild til þess að taka að sér

gerð skipulagsáætlunar (no. statlig arealplan) sem tekur til viðkomandi svæðis. Er þessi leið undantekning og er notuð þegar útlit er fyrir að hefðbundið skipulagsferli muni ekki leiða til niðurstöðu sem þjónar þjóðhagslegum hagsmunum. Slíkar áætlanir eru unnar í nánú samráði við viðkomandi sveitarfélög og önnur yfirvöld sem fara með viðkomandi málefni og er skipulagsferlið með sama hætti og við gerð annarra skipulagsáætlana sveitarfélaga. Við afgreiðslu slíkra skipulagsáætlana tekur ráðuneytið yfir umboð sveitarstjórna til að samþykkja skipulagið. Í Svíþjóð geta yfirvöld tilgreint svæði sem eru talin þjóðhagslega mikilvæg og eiga þar af leiðandi að fá sérstaka vernd sem gera skal grein fyrir í aðalskipulagi sveitarfélaga. Skipulagsyfirkvöld skulu gera grein fyrir þessum svæðum í aðalskipulagi og sýna þarf hvernig sveitarfélag ætlar að fullnægja tilgreindum hagsmunum. Þetta getur til dæmis átt við svæði fyrir vegi, járnbrautir, flugumferð, orkuframleiðslu, verndun menningarumhverfis, útivist, náttúruvernd, fiskveiðar eða jarðefnaauðlindir. Ríkisstofnunin Boverket veitir upplýsingar um þjóðarhagsmuni og hvernig beri að haga í skipulagi samkvæmt skipulags- og byggingarlögum (PBL).<sup>3</sup>

### 3.2.4 Samgöngumál

Almenn stefna um samgöngur er sett fram í samgönguáætlun. Í *Samgönguáætlun 2020-2034* er sett fram markmið um greiðar samgöngur og stefnt að því að samgöngukerfi landsins myndi eina samþætta heild sem þjóni íbúum og atvinnulífi sem best.

Í *Samgönguáætlun* segir einnig að Reykjavíkflugvöllur skuli áfram geta þjónað innanlandsflugi á fullnægjandi hátt og Keflavíkflugvöllur verði áfram öflugur alþjóða- og tengiflugvöllur. Í *Samgönguáætlun* eru einnig sett fram markmið um jákvæða byggðapróun. Stefnt verður að því að auka lífsgæði um allt land með bættum samgöngum og styrkja þannig þann grunn sem nauðsynlegur er til að efla fjölbreytta atvinnu og bæta samkeppnishæfni.

Auk samgönguáætlunar er sett fram stefna um skipulag samgangna í *Landsskipulagsstefnu 2015-2026* þar sem kveðið er á um að við skipulagsgerð sé samþætt stefna um byggð og samgöngur með áherslu á greiðar, öruggar og vistvænar samgöngur og fjölbreytta ferðamáta. Áhersla er lögð á greiðar samgöngur innan vinnusóknar- og þjónustusvæða og göngu- og hjólavænt umhverfi í þéttbýli.

Með aukinni áherslu á loftslagsmálin er enn mikilvægara að huga að góðu skipulagi fyrir fjölbreyttar tegundir ferðamáta, þá einkum og sér í lagi

---

<sup>3</sup> Boverket 2020: <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2020/oversyn-kriterier-riksintressen.pdf>

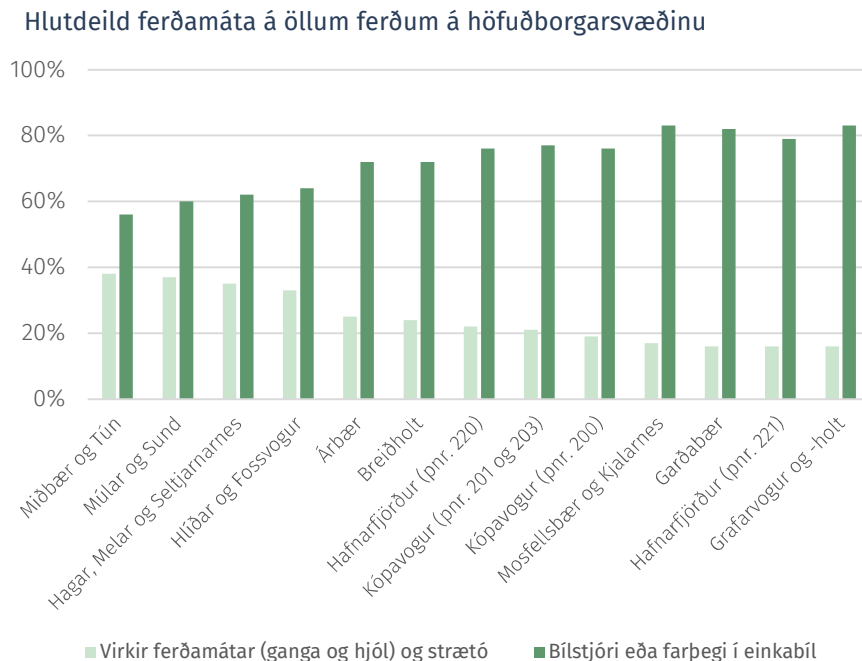
almenningsamgöngur og hjóla- og gönguleiðir, sem einnig geta haft lýðheilsulegan ávinning í för með sér.

Greiðar samgöngur og fjölbreyttir ferðamátar eru eitt af meginmarkmiðum *Samgöngusáttmála ríkis og sex sveitarfélaga höfuðborgarsvæðisins 2019*. Fjölbreyttir ferðamátar eru jafnframt eitt af markmiðum *Aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum 2020* en þar eru sett fram markmið um aukna innviði fyrir virka ferðamáta og eflingu almenningsamgangna til að stuðla að orkusparnaði, orkuskiptum og bættri lýðheilsu

Í *tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2024-2038* er enn frekar lögð áhersla á uppbyggingu hágæða almenningsamgangna, þá sérstaklega Borgarlínu og annarra samgöngumannvirkja á grundvelli áður nefnds *Samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins*. Í tillögunni kemur jafnframt fram að mótuð verði stefna og aðgerðaáætlun fyrir hjólreiðar og smáfarartæki sem stuðlað geti að bættu umhverfi fyrir þá ferðamáta. Einnig gerir þingsályktunartillagan ráð fyrir að unnin verði greining á kostum varðandi þróun samgöngukerfisins á miðhálandi landsins. Greint verði hvaða vegir þjóna samgöngum almennt og hvaða vegir eru mikilvægir fyrir þróun ferðaþjónustu og sem öryggisvegir.

Samkvæmt *Ferðavenjukönnun* sem framkvæmd var árið 2022 er lítill munur á ferðavenjum fólks á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni. Könnunin sýndi að daglegum ferðum fólks fer fækkandi sem og notkun einkabílsins. Hlutfall þeirra sem nota almenningsamgöngur á höfuðborgarsvæðinu stóð í stað frá fyrri könnun sem framkvæmd var árið 2019, en hlutfall þeirra sem nota almenningsamgöngur á landsbyggðinni hækkaði um eitt prósentustig. Könnunin leiddi í ljós að til þess að fólk kjósi hjólreiðar oftar sem ferðamáta þurfi betri hjólastíga, betri vetrarþjónustu og lægra verð á hjólum. Þar að auki leiddi hún í ljós að til þess að fólk noti strætó oftar þarf tíðni ferða strætisvagna að aukast, aðgengi að strætó á landsbyggðinni að batna og verð þjónustunnar að lækka.

Þrátt fyrir að hlutfall þeirra sem nota einkabílinn sé svipað á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar, er mikill munur á hlutfalli þeirra sem nota einkabílinn, almenningsamgöngur og virka ferðamáta á milli hverfa innan höfuðborgarsvæðisins. Þá er hæst hlutfall þeirra sem nota virka ferðamáta í miðbænum og Túnum en lægst í Grafarvogi og Grafarholti. Með samsvarandi hætti er hlutfall einkabílsins í ferðum á höfuðborgarsvæðinu hæst í Mosfellsbæ og á Kjalarnesi, sem og í Grafarvogi og Grafarholti, en lægra í hverfum nær miðbænum.



### Mynd 8: Hlutdeild ferðamáta í öllum ferðum á höfuðborgarsvæðinu.

Eins og fram kom í kafla 3.2.1 um loftslagsmál er losun frá vegasamgöngum stærsti hluti þeirrar losunar sem er á beinni ábyrgð Íslands. Innan flokks vegasamgangna vegur losun frá fólksbílum þyngst. Til þess að ná markmiðum stjórnvalda í loftslagsmálum er því mikilvægt að styðja við orkuskipti, en ekki síður að auka hlutdeild almenningssamgangna og virkra ferðamáta. Í *Aðgerðaaætlun stjórnvalda í loftslagsmálum 2020* eru skilgreindar tíu aðgerðir til að minnka losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum á landi; þrjár þeirra snúa að breyttum ferðamátum og sjö þeirra að orkuskiptum í vegasamgöngum.

Á Íslandi eru um 285 þúsund bifreiðar í umferð. Fólksbílar á hverja þúsund íbúa árið 2010 voru um 644, en það hlutfall hefur farið vaxandi og árið 2022 var fólksbílaeign á hverja þúsund íbúa 750. Þetta hlutfall er hærra en sambærilegt hlutfall hjá öðrum Norðurlandapjóðum.

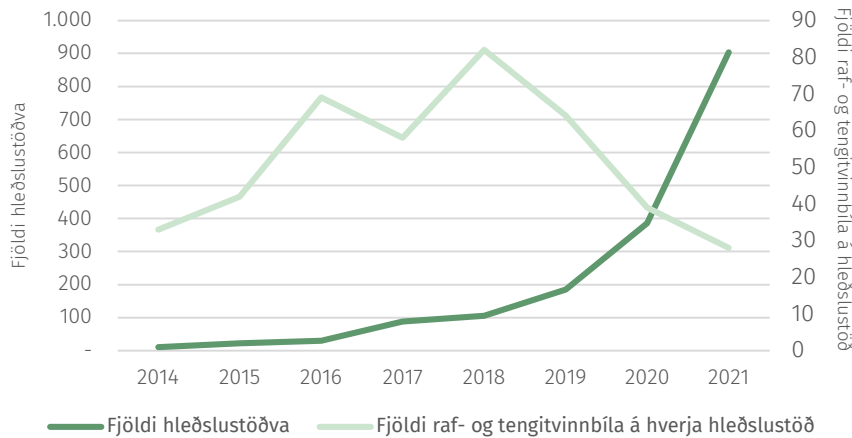
Hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum á landi hefur farið vaxandi síðastliðin ár, en á árunum 2010–2021 fór hlutdeild þeirra úr 0% í 11,4%. Virðisaukaskattsívilnanir vegna kaupa á rafmagns- og vetnisbifreiðum eru til staðar og jókst nýskráning rafmagnsbíla og tvinnbíla mikið á árunum 2015–2022. Árið 2022 voru nýskráðir rafmagns- og tvinnbílar fleiri en nýskráðir bensín- og díselbílar.

Ríkisstjórnin hefur sett fram markmið um 40% hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum fyrir árið 2030. Þrátt fyrir góðan árangur í orkuskiptum þarf átak til að markmiðið náist, því samkvæmt orkuskiptaspá Orkustofnunar verður samanlögð hlutdeild lífeldsneytis, raforku og rafeldsneytis 21% af orkunotkun bifreiða árið 2030.



Ríkisstjórnin hefur lagt áherslu á að hraða orkuskiptum. Uppbygging innviða fyrir vistvæn ökutæki hefur aukist á undanförunum árum. Hleðslustöðvar fyrir vistvæn ökutæki voru 904 árið 2022 samanborið við 30 árið 2016.

### Fjöldi hleðslustöðva og fjöldi raf- og tengitvinnbíla á hverja hleðslustöð



### Mynd 9: Fjöldi hleðslustöðva og fjöldi raf- og tengiltvinnbíla á hverja hleðslustöð.

Engar rafhleðslustöðvar eru til staðar á miðhálandi Íslands. Þarfa- og kostnaðargreining var framkvæmd til að meta innviði á ferðamannastöðum í tengslum við rafvæðingu bílaleigufloðans. Niðurstöður greiningarinnar leiddu í ljós gríðarlega fjárfestingarþörf fyrir hleðsluinnviði víðs vegar um landið svo að hægt sé að mæta markmiði um hlutfall hreinorkubíla.

#### 3.2.5 Orkumál

Aðgengi að orku er ein af forsendum jákvæðrar byggðapróunar og búsetuskilyrða og grundvöllur að verðmætasköpun í atvinnulífinu. Uppbygging og viðhald mannvirkja til orkuframleiðslu er stórt viðfangsefni við skipulagsgerð sveitarfélaga en þau setja sér stefnu hvað það varðar og taka afstöðu til möguleika á orkuframleiðslu með vatnsafl, jarðvarma og vindorku í skipulagsáætlunum sínum.

Raforkuframleiðsla á Íslandi byggist að langmestu leyti á endurnýjanlegum orkugjöfum. Stærsti hlutur raforkunnar kemur frá vatnsaflsvirkjunum eða 70%, en þar á eftir frá jarðvarmavirkjunum eða 30%. Raforkuframleiðsla með vindorku, eldsneyti og sólarorku er mjög lítil eða undir 0,04% af heildarframleiðslunni í hverju tilfalli.

Í skýrslunni *Staða og áskoranir í orkumálum* frá því í mars 2022 er bent á að sívaxandi eftirspurn sé eftir endurnýjanlegri orku og ákall um aukið raforkuframboð í öllum landshlutum vegna orkuskipta og margvíslegra tækifæra í nýrri atvinnu- og útflutningsstarfsemi. Vegna orkuskipta flýtti ríkisstjórnin markmiðum um jarðefnaeldsneytislaut Íslands til ársins 2040. Skýrslan bendir á fjölmörg álitamál, m.a. varðandi mismunandi mat á því hve

mikla raforku þurfi til orkuskipta, skort á framtíðarsýn hvað varðar orkusækinn iðnað, skort á samstöðu um áherslur í náttúruvernd og skiptar skoðanir um skipulagsmál og leyfisveitingar varðandi vindorkuverkefni.

## Vindorka

Skipulag vindorkunýtingar er nýtt viðfangsefni í skipulagsmálum hér á landi en vaxandi áhugi er á nýtingu hennar. Í *Landsskipulagsstefnu 2015-2026* er sérstaklega vikið að mikilvægi þekkingaröflunar um skipulag vindorkunýtingar. Málið er umdeilt þar sem hagnýting vindorku hefur í mörgum tilvikum mun sýnilegri og viðtækari áhrif en aðrir virkjunarkostir.

Í ríkisstjórnarsáttmála er lögð áhersla á nýtingu vindorku og stefnt að því að vindorkuver byggist upp á afmörkuðum svæðum nærri tengivirkjum og flutningslínunum. Mikilvægt þykir að breið sátt ríki um uppbyggingu slíkra vindorkuvera og að tillit sé tekið til sjónrænna áhrifa á byggð, dýralíf og náttúru. Jafnframt stendur til að setja sérstök lög um nýtingu vindorku með það að markmiði að einfalda uppbyggingu vindorkuvera. Einnig á að marka stefnu um vindorkuver á hafi.

Í samantektinni *Landslag og vindorka* frá nóvember 2019 er fjallað um áskoranir við skipulag vindorku, m.a. út frá landslagsáhrifum og áhrifum vegna hljóðs og skugga frá vindmyllum, sem og vegna áhrifa af vegagerð og raforkuflutningi. Nálgun Noregs og Skotlands í vindorkumálum er lýst og bent á að vegna líkinda við hlutverk landsskipulagsstefnu gæti skoska nálgunin verið viðeigandi fyrir Ísland. Þar í landi er mörkuð stefna um vindorkuver í landsskipulagsstefnu, sem beinir því til skipulagsyfirvalda að setja fram skipulagsramma í skipulagsáætlunum, þar sem þau svæði eru skilgreind sem líklegast er að henti best fyrir vindorku.

Í stöðuskýrslu sem starfshópur umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra um vindorku skilaði af sér og ber heitið *Vindorka – valkostir og greining* frá apríl 2023 eru dregin saman ýmis álitaefni og valkostir um leiðir við nýtingu vindorku. Meðal helstu atriða sem þar koma fram er að þörf sé á heildarstefnumörkun stjórnvalda um nýtingu vindorku, taka þurfi afstöðu til þess hvort vindorka heyri áfram undir rammaáætlun eða standi utan hennar. Jafnframt þurfi að huga að því hvort setja skuli sérstök viðmið um staðsetningu vindorkuvera, fjölda þeirra og stærð og enn fremur skýrari reglur og viðmið um áhrif á umhverfi og náttúru, ekki síst fuglalíf. Jafnframt er dregið fram í skýrslunni með hvað hætti gjaldtöku af vindorkuverum verði háttáð og að í því samhengi þurfi að horfa bæði til hagsmuna nærsamfélaga sem og þjóðarinnar um hvernig tekjum verði skipt á milli ríkis og sveitarfélaga.

Í skýrslunni *Vindorka á hafi*, sem starfshópur um vindorku á hafi skilaði í apríl 2023, kemur fram að framlag vindorku á hafi til raforkuframléiðslu við Íslandsstrendur sé háð ýmsum óvissuþáttum. Meðal annars þurfi að gera endurbætur á lögum til að eyða óvissu um hvernig staðið verði að leyfisveitingum, rannsóknum, skipulagi og eftirliti vegna nýtingar vindorku á

hafi. Allir valkostir við orkuöflun á hafi hafa auk þess í för með sér fónarkostnað gagnvart dýralífi, gróðri, vistkerfum, sýnileika, skipaleiðum og nýtingu fiskistofna við Ísland, sem krefst frekari rannsókna.

### Orkuflutningskerfi

Uppbygging flutningskerfis raforku er eitt af stærri málum sem varða landnotkun sveitarfélaga og fjalla þarf um við skipulagsgerð. Flutningskerfið er liður í uppbyggingu atvinnulífs í viðkomandi sveitarfélagi auk þess að vera hluti af stærra kerfi sem tengist afhendingu raforku og uppbyggingu á öðrum svæðum. Aðgengi að hreinni orku um land allt er forsenda þess að hægt sé að ljúka orkuskiptum. Mikilvægt er að samræma stefnu stjórnvalda á landsvísu og sveitarfélaga um þessa mikilvægu innviði með það að leiðarljósi að tryggja almannahagsmuni og sjálfbæra landnýtingu. Áfangi í því efni er árleg gerð kerfisáætlunar og aukin aðkoma almennings og stjórnvalda í gegnum umhverfismatsferli áætlunarinnar.

Í lok maí samþykkti Alþingi breytingar á skipulagslögum sem lúta að uppbyggingu raforkuinnviða. Breytingarnar fela í sér það nýmæli að gerð verður sérstök skipulagsáætlun, þ.e. tekin ein sameiginleg skipulagsákvörðun, fyrir raflínur sem tilheyra flutningskerfi raforku. Þá verður aðeins veitt eitt framkvæmdaleyfi fyrir línurnar í stað nokkurra framkvæmdaleyfa frá viðkomandi sveitarfélögum. Raflínuskipulag verður rétt hærra en svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag fyrir þá framkvæmd sem það tekur til.

### 3.2.6 Landslag

Stefna stjórnvalda varðandi landslag hefur birst í landslagsverndarkafla laga um náttúruvernd nr. 44/1999 og svo í *Landslagsamningi Evrópu* (ELC) sem Ísland fullgilti árið 2020. Ákvæði samningsins leggja skyldur á stjórnvöld um að viðurkenna mikilvægi landslags í löggjöf og setja áætlanir um verndun, stjórnun og skipulag landslags.

Markmið um verndun landslags eru einnig sett fram í *Landsskipulagsstefnu 2015-2026* þar sem áhersla er lögð á að uppbygging og nýting lands sé í sátt við náttúru og landslag og að ákvarðanir um nýtingu lands byggist á landslagsgreiningu.

Í *Menningarstefnu í mannvirkjagerð* frá 2014, er sett fram markmið um að við hönnun, skipulag og byggingarframkvæmdir á viðkvæmum stöðum, svo sem í lítt snortinni náttúru eða landslagi menningarminja, skuli viðhafa sérstaka aðgæslu sem tryggi að sjónrænt yfirbragð hins manngerða umhverfis rýri sem minnst hlut náttúrunnar í heildarmyndinni. Þá eigi að leggja áherslu á heildarmynd byggðar þegar byggt er í og við eldri byggð til að tryggja heildrænt og sögulegt yfirbragð húsa, götumynda og byggðamynsturs.

Landslagsgerðir á Íslandi hafa verið flokkaðar og er flokkunin sett fram í skýrslunni *Landslag á Íslandi – flokkun og kortlagning landslagsgerða á landsvísu*, frá 2020. Allt landið er kortlagt með tilliti til landslagsgerðanna og

landslagssvæðum lýst á grunni flokkunarkerfisins. Þessar upplýsingar geta nýst við stefnumótun og skipulagsgerð, t.d. við forgangsörðun svæða og mat á verndargildi landslags.

Skipulag tengt vindorku felur í sér ýmsar nýjar áskoranir varðandi landslag. Í samantektinni *Landslag og vindorka* sem unnin var fyrir Skipulagsstofnun í nóvember 2019 er fjallað um áhrif vindorku á landslag, m.a. hvers konar mannvirki fylgja nýtingu vindorku, hvað svæði þarf að hafa til að bera til að það henti fyrir vindorkuver og helstu áhrif sem vindorkunýting getur haft á umhverfið og skipulagsviðfangsefni, einkum m.t.t. landslags.

Í öðrum nýlegum greiningum, skýrslunum *Vindorka – valkostir og greining og Vindorka á hafi*, er hnykkt á því að huga þurfi að viðmiðum um staðsetningu vindorkuvera, fjölda þeirra og stærð og að þörf sé fyrir skýrari reglur og viðmið varðandi áhrif þeirra á umhverfi og náttúru. Einnig sé þörf á frekari rannsóknum í tengslum við orkuöflun á hafi því allir valkostir hafi í för með sér fórnarkostnað, m.a. gagnvart sýnileika, sem þarf að lágmarka.

### 3.2.7 Náttúruverndarsvæði og óbyggð víðerni

Í náttúruverndarlögum nr. 60/2013 er að finna almenna stefnu um vernd náttúru og landslags, og skilgreiningu náttúruverndarsvæða. Verndarsvæði og náttúruvernd hafa afgerandi áhrif á landnotkun og skipulagsmál sveitarfélaga. Í skipulagsáætlunum þeirra þarf að taka mið af friðlýsingu svæða og þeim takmörkunum á landnotkun sem þær hafa í för með sér. Sveitarfélögin eiga einnig kost á að móta sér stefnu um verndun svæða með hverfisvernd.

Í *Áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða (Rammaáætlun)* er að finna áætlun um nýtingu landsvæða þar sem virkjunarkostir eru til staðar. Nýting þessara landsvæða skal byggjast á langtímasjónarmiðum þar sem sjálfbær þróun er höfð að leiðarljósi og taka skal tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja. Rammaáætlun setur ekki fram heildarstefnu um náttúruvernd á landsvísu, heldur tekur hún til ákveðinna svæða sem flokkuð hafa verið í verndarflokk og ber því að friða gagnvart orkuvinnslu.

Víðerni eru gæði sem huga þarf að við framkvæmdir á lítt eða óröskuðum svæðum, einkum á miðhálandinu. Í náttúruverndarlögum eru sett fram verndarmarkmið um að standa skuli vörð um óbyggð víðerni landsins til þess að stuðla að vernd jarðfræðilegrar fjölbreytni og fjölbreytni landslags.

Í ríkisstjórnarsáttmálanum er sett fram áform um stofnun þjóðgarðs á þegar friðlýstum svæðum og jöklum í þjóðlendum á hálandinu með breytingu á lögum um Vatnajökulsþjóðgarð. Leggja á áherslu á samtal og samvinnu við heimamenn og fjölga svæðisráðum.

### 3.2.8 Nýting lands í dreifbýli

Samkeppni ríkir um land í dreifbýli, má þar nefna aukna eftirspurn eftir landi til skógræktar, undir frístundabyggð, til íbúðauppbyggingar og nýtingu vindorku.

Umfang landbúnaðarlands á Íslandi liggur ekki skýrt fyrir en talið er að um 6% af flatarmáli landsins sé gott ræktunarland, eða um 6.000 km<sup>2</sup>.

Í *matvælastefnu til ársins 2040* kemur m.a. fram sú framtíðarsýn að framleiðsla sem byggist á nýtingu lifandi auðlinda standist öll viðmið um sjálfbærni nýtingar og hafi vísindi vistkerfisnálgunar og varúðar að leiðarljósi. Meðal áherslna í matvælastefnu er að grunnur sjálfbærrar nýtingar náttúruauðlinda verði styrktur með betri kortlagningu á vistkerfum og að skýr viðmið verði sett fyrir sjálfbæra nýtingu að teknu tilliti til ástands og virkni vistkerfa. Viðkvæm mikilvæg vistkerfi á landi verði vernduð með fullnægjandi hætti.

Rannsóknir og vöktun lykilumhverfisþátta verði tryggð til að sjá fyrir, eins og kostur er, möguleg áhrif loftslagsbreytinga á lífríkið, matvælaframleiðslu og fæðuöryggi.

Hvatt verði til enn frekari samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda vegna matvælaframleiðslu, m.a. með orkuskiptum og breyttum framleiðsluháttum.

Í *þingsályktun um landbúnaðarstefnu til ársins 2040* er ein af megináherslunum að auka fæðuöryggi Íslendinga með því að efla innlenda landbúnaðarframleiðslu. Landnotkun í landbúnaði tryggi verndun og endurheimt viðkvæmra og mikilvægra tegunda og vistkerfa til að stuðla að líffræðilegri fjölbreytni með vísindi vistkerfisnálgunar að leiðarljósi. Sett verði skýr viðmið um land- og beitarnýtingu með reglugerð um sjálfbæra landnýtingu. Innan ramma þeirra verði settar reglur um nýtingu einstakra svæða.

Sett verði skýr og samræmd viðmið um hvernig flokka skuli land með tilliti til landbúnaðar og búskapar og hvernig það verði best varðveitt, byggð á upplýsingum um gæði jarðvegs og skilyrðum til ræktunar.

Sérkenni landbúnaðarlands og landslags verði virt, viðgangur vistkerfa verði tryggður og nytjaland, jarðfræðileg fjölbreytni og menningarlandslag verði varðveitt.

Í *Bygðaaætlun fyrir árin 2022-2036* kemur sömuleiðis fram að stuðningur við landbúnað sé mikilvægur liður í því að fæðuöryggi landsmanna sé eft.

Í *Landsskipulagsstefnu 2015-2026* eru sett fram markmið um sjálfbæra nýtingu landbúnaðarlands og með þeim hætti eigi skipulag landnotkunar að stuðla betur að möguleikum á fjölbreyttri og hagkvæmri nýtingu þess í sátt við umhverfið. Í aðgerðum sem fylgja markmiðinu er mælt fyrir um flokkun landbúnaðarlands og að skipulagsákvæðanir um ráðstöfun lands í dreifbýli byggji á flokkun í aðalskipulagi, líkt og kveðið er á um í jarðarlögum. Landi sem hentar vel til ræktunar sé þá almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið gaf út leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands til þess að tryggja samræmda flokkun þess. Enn sem komið er hafa leiðbeiningarnar ekki verið nýttar við flokkun á landi í dreifbýli í aðalskipulagi. Nokkur sveitarfélög hafa þó flokkað land í dreifbýli en með öðrum aðferðum en þeim sem settar voru fram í leiðbeiningunum.

Sveitarfélög hafa kallað eftir leiðbeiningum um hvernig beri að móta stefnu í aðalskipulagi á grundvelli flokkunar landbúnaðarlands.

Heildstæð stefna stjórnvalda í landgræðslu og skógrækt er sett fram í *Land og líf, stefnu og framtíðarsýn í landgræðslu og skógrækt til ársins 2031* ásamt aðgerðaáætlun til 2026. Í stefnunni kemur m.a. fram að stefnt sé að ræktun skóga á 15 þúsund hekturum og endurheimt hnignaðs mólendis og annars raskaðs þurrlendis á um 100 þúsund hekturum til ársins 2031. Enn fremur er miðað við að unnið sé að endurheimt birkiskóga á um 3.500 ferkílómetrum til ársins 2031. Miðað er við að á þeim tíma náist að endurheimta um 15.600 hektara af votlendi eða um 6% af þegar röskuðu votlendi. Mikil áhersla er lögð á verndun og aukningu á kolefnisforða vistkerfa og að landnýting taki mið af ástandi og getu vistkerfa. Þá þurfi að efla og vernda líffræðilega fjölbreytni og takmarka rask vistkerfa af völdum aðgerða á sviði landgræðslu, skógræktar og við endurheimt votlendis og gróðurleifa.

Áhersla er lögð á eflingu skógræktar og landgræðslu, bættu landnotkun, sem og endurheimt og verndun votlendis, í *Aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum* frá árinu 2020 og er það nauðsynlegur liður í markmiði Íslands um kolefnishlutleysi árið 2040.

Útlit er fyrir að aukin eftirspurn verði eftir landi til framleiðslu vottaðra kolefniseininga með kolefnisbindingu eða stöðvun losunar frá landi. Mikil ábyrgð hvílir á sveitarfélögum að staðið sé að slíkum verkefnum í samræmi við stefnu stjórnvalda og alþjóðlegar skuldbindingar, m.a. um verndun líffræðilegrar fjölbreytni.

### 3.2.9 Ferðaþjónusta

Ferðaþjónusta hefur vaxið hratt undanfarinn rúman áratug og er orðin ein stærsta atvinnugrein landsins. Hún hefur verið drifkraftur hagvaxtar og jákvæðrar byggðapróunar í landinu, en aukinni ferðamennsku fylgja margvísleg áhrif sem hafa þýðingu fyrir skipulag og landnotkun.

Stefna stjórnvalda í ferðaþjónustu er fyrst og fremst sett fram í *Stefnuramma íslenskrar ferðaþjónustu til 2030*. Meginmarkmið stefnurammans er að vera leiðandi í sjálfbærri þróun greinarinnar þannig að ferðaþjónusta sé arðsöm og samkeppnishæf í sátt við land og þjóð. Auk stefnuramma í ferðaþjónustu eru sett fram markmið um uppbyggingu ferðaþjónustu í *Landsskipulagsstefnu 2015-2026*. Þar er lögð áhersla á að ferðaþjónusta sé byggð upp í sátt við náttúru og umhverfi. Á hálendinu er jafnframt lögð áhersla á að uppbygging ferðaþjónustu stuðli að góðri aðstöðu ferðafólks en jafnframt sé gætt að óbyggðaupplifun og að náttúrugæði skerðist sem minnst. Áherslur varðandi ferðaþjónustu koma einnig fram í svæðis- og staðbundinni áætlanagerð, m.a. í áfangastaða- og sóknaráætlunum landshluta.

Aukinni ferðaþjónustu fylgir aukin uppbygging innviða og ferðaþjónustumannvirkja, ekki síst í dreifbýli. Sveitarfélög eru farin að nýta í

auknum mæli aðal- og svæðisskipulagsgerð sem grunn fyrir vinnu um sérstöðu og styrk viðkomandi svæðis. Í tengslum við það eru sveitarfélög farin að horfa á skipulag lykilferðamannasvæða og -staða með heildstæðum hætti, m.a. til að bæta álagsstýringu og stuðla að náttúruvernd.

Erlendum ferðamönnum á Íslandi fjölgaði hratt á árunum 2010-2019 en árið 2018 var metár þegar þeir voru rúmar 2,3 milljónir. Samkvæmt álagsmati umhverfis, innviða og samfélags gagnvart fjölda ferðamanna á Íslandi, sem kom út árið 2018, mátti ætla að árið 2017 þegar um 2,2 milljónir ferðamanna komu til landsins hafi fjöldi þeirra verið að hámarki um 90 þúsund dag hvern í ágúst það ár. Samanlagt mátti ætla að heildarfjöldi fólks á landinu, þ.e. samtala íbúa og ferðamanna, hafi verið 450 þúsund í ágúst það sama ár.

Samhliða fjölgun ferðamanna hefur gistiframboð aukist og gistinóttum fjölgað mikið undanfarinn rúman áratug, ef árin 2020-2021 eru undanskilin. Hótelum fjölgaði alls um meira en 100% milli árána 2010-2022, úr 958 í 1.948.

Vísbendingar eru um að framboð á gistirýmum í Airbnb og öðrum vefsíðum sem bjóða skammtímagistingu fyrir ferðamenn hafi áhrif á framboð húsnæðis til búsetu á ákveðnum svæðum á landinu.

Komum farþega með skemmtiferðaskipum hefur einnig fjölgað mikið. Skipin eiga þátt í því að dreifa ferðamönnum um landið en þeim geta fylgt álagstoppar á vinsælum áfangastöðum auk þess sem mikil árstíðasveifla einkennir komur þeirra sem eru flestar yfir sumartímann.

Miðhálandi Íslands gegnir mikilvægu hlutverki fyrir ferðaþjónustuna en árið 2016 heimsóttu um 30% erlendra ferðamanna hálandið að sumri til og um 8% Íslendinga komu þangað allt árið 2019. Þróunin hefur verið sú að í auknum mæli er leitast við að endurskilgreina þjónustustig svæða á hálandinu til að mæta aukinni eftirspurn og kröfum um aðgengi.

### 3.2.10 Haf- og strandsvæði

Stefna um skipulag á haf- og strandsvæðum nær til alls hafsvæðis Íslands frá netlögum út að ytri mörkum efnahagslögsögunnar. Í ríkisstjórnarsáttmála 2021 segir að lögð verði áhersla á vinnu við skipulag haf- og strandsvæða.

Strandsvæðisskipulag er skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði á fjörðum og flóum utan staðarmarka sveitarfélaga þar sem sett er fram stefna og gerð grein fyrir ákvörðunum stjórnvalda um framtíðarnýtingu og vernd svæðisins.

*Strandsvæðisskipulag Austfjarða* og *Strandsvæðisskipulag Vestfjarða* tóku gildi í mars 2023. Eru þetta fyrstu skipulagsáætlanirnar sem taka til fjarða og flóa við strendur Íslands. Í landsskipulagsstefnu er tekin ákvörðun um á hvaða svæðum skuli vinna strandsvæðisskipulag og í forgangi eru þau strandsvæði þar sem brýnt þykir að samþætta ólíka nýtingu og verndarsjónarmið. Ekki liggur fyrir heildstætt mat á því á hvaða afmörkuðu svæðum eigi að vinna strandsvæðisskipulag en fyrir liggja tillögur um að næst verði unnið strandsvæðisskipulag fyrir Eyjafjörð og Skjálfanda. Einnig er ljóst að ýmsar

áskoranir blasa við í Breiðafirði og hefur starfshópur skipaður af URN verið að störfum við að kortleggja áskoranir og tækifæri við verndun og nýtingu svæðisins<sup>4</sup>.

Nýting á haf- og strandsvæðum við Ísland er fjölbreytt, sérstaklega inni á fjörðum og flóum, og má þar nefna efnistöku, fiskeldi, kræklingarækt, þaraslátt, veiðar, æðarrækt, útivist og ferðaþjónustu. Þegar fjær dregur felst nýting hafsvæðanna fyrst og fremst í veiðum. Aukinn áhugi er á að nýta hafsvæði fjær landi fyrir vindorkugarða og jafnframt er aukin áhugi á úthafseldi fjær landi.

Raforku- og fjarskiptastrengir hafa iðulega verið lagðir í sjó, þvert yfir firði og víkur, til að stytta leið orku- og fjarskiptaflutnings milli byggðakjarna. Lega sæstrengja er líkleg til að hafa takmarkandi áhrif á aðra nýtingu, s.s. veiðar með botnvörpu, efnistöku og botnfestur fyrir fiskeldi.

Uppbygging fiskeldis hefur verið í örum vexti síðustu ár og hefur framleiðsla afurða aukist úr um 5 þúsund tonnum árið 2010 í rúm 50 þúsund tonn árið 2022. Hafrannsóknastofnun hefur metið burðarþol á 10 svæðum sem öll eru staðsett á Austfjörðum og Vestfjörðum og er burðarþol þeirra í heild 144.500 tonn.

Siglingar og siglingaleiðir eru mikilvægur hluti af nýtingu haf- og strandsvæða hvort sem það tengist samgöngum, veiðum eða annarri starfsemi á sjó. Siglingaleiðir hafa almennt ekki verið afmarkaðar hér við land að undanskildum siglingaleiðum fyrir Suðvesturlandi, sbr. reglugerð um afmörkun siglingaleiða, svæði sem ber að forðast og tilkynningaskyldu skipa fyrir Suðvesturlandi nr. 524/2008, auk síðari breytinga. Til þess að tryggja öruggar siglingar er mikilvægt að skilgreina siglingaleiðir á þeim svæðum þar sem staðbundin nýting á haf- og strandsvæðum er umfangsmikil.

Stefna stjórnvalda um samgöngur, þar á meðal samgöngur á sjó, er sett fram í samgönguáætlun. Eitt af markmiðum *Samgönguáætlunar 2020-2034* er að samgöngukerfi landsins myndi eina samþætta heild sem þjóni íbúum og atvinnulífi sem best. Til þess að stuðla að því markmiði er meðal annars lögð áhersla á að skilgreina gáttir landsins, og gegna hafnir, ásamt flutningsleiðum á landi og sjó, þar mikilvægu hlutverki. Þá er einnig lögð áhersla á að í framtíðinni verði gerð grein fyrir stefnu í siglinga- og hafnarmálum í samgönguáætlun og að rannsóknir varðandi hafnir og siglingaleiðir verði eflaðar. Fimm ferjur sigla reglubundnar áætlunarferðir innanlands og ferjan Norræna flytur farþega á milli Íslands og Evrópu.

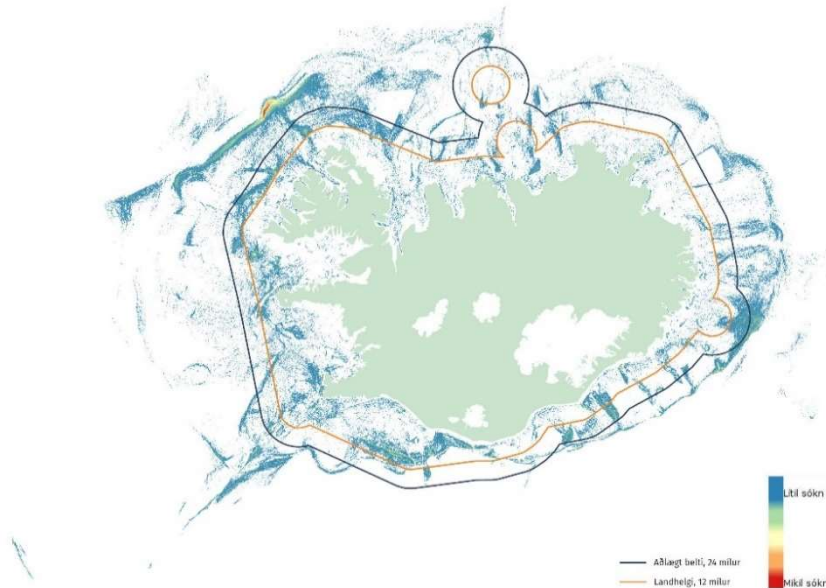
Veiðar og umferð fiskiskipa og -báta eru umfangsmikill hluti af nýtingu haf- og strandsvæða landsins. Á korti yfir veiðar má sjá hvar þær eru stundaðar við

---

<sup>4</sup> Stjórnarráð Íslands: <https://www.stjornarradid.is/raduneyti/nefndir/nanar-um-nefnd/?itemid=c35ecbc9-a6d6-11ec-8147-005056bcf582>



landið. Þó ber að hafa í huga að veiðar á nytjastofnum eru dýnamískar í eðli sínu og geta því verið breytilegar frá ári til árs hvað varðar magn og veiðisvæði.



#### Mynd 10: Fiskveiðar við Íslandsstrendur.

Aukinn áhugi er á fjölbreyttari notkun haf- og strandsvæða en henni fylgja möguleg áhrif á umhverfi og náttúru þessara svæða sem er mikilvægt að viðhalda og efla til framtíðar.

Stefna stjórnvalda í málefnum hafsins og þar með verndun þess markast að miklu leyti af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands en hún kemur einnig fram í *Hafið: stefna stjórnvalda frá árinu 2004*, *Landsskipulagsstefnu 2015-2026* og *Vatnaáætlun Íslands 2022-2027*. Jafnframt hefur Ísland skuldbundið sig til að fylgja Hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS) og samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (CBD), sem hefur m.a. það markmið að ná fullnægjandi verndun líffræðilegrar fjölbreytni á 30% hafsvæða og að lágmarka áhrif loftslagsaðgerða á líffræðilega fjölbreytni. Matvælaráðherra hefur skipað starfshóp sem á að móta áherslur Íslands varðandi verndun hafsins með hliðsjón að CBD.

Í *Landsskipulagsstefnu 2015-2026* er kveðið á um vernd haf- og strandsvæða en hún grundvallast á ofangreindri stefnu, *Hafið: stefna íslenskra stjórnvalda*. Þar kemur fram að skipulag haf- og strandsvæða eigi að vera grundvöllur að fjölbreyttri nýtingu um leið og viðhaldið verði mikilvægum auðlindum hafsvæða við landið. Skipulagsákvæðanir um staðbundna nýtingu á haf- og strandsvæðum skuli byggjast á vistkerfisnálgun og stuðla að viðhaldi og sjálfbærri nýtingu auðlinda. Þá skuli í skipulagsvinnu leitast við að koma í veg fyrir árekstra ólíkra nýtingar- og verndarsjónarmiða. Í svæðisbundinni skipulagsgerð þurfi að taka mið af samþættingu nýtingar og verndar við ströndina, þar sem gæta þurfi samræmis milli skipulags á landi og hafi.

### 3.3 Stöðumat á kynja- og jafnréttissjónarmiðum

Kynja- og jafnréttissjónarmið eiga við um skipulag eins og aðra þætti í samfélaginu. Skipulagsmál sveitarfélaga tengjast byggðamálum, almannaöryggi, samgöngumálum, landbúnaði, ferðapjónustu, orkumálum og umhverfismálum beint og óbeint. Frá aldamótum til ársins 2017 voru kynjahlutföll landsmanna nokkuð jöfn. Frá árinu 2017 hefur körlum fjölgað mikið og eru nú búsettir tíu þúsund fleiri karlar en konur á landinu öllu. Í minni sveitarfélögum búa færri konur en karlar og eru meginástæður þess oft og tíðum færri atvinnutækifæri og mismunun í aðgengi að menntun<sup>5</sup>. Með markvissri stefnumótun sveitarfélaga í skipulagi má stuðla að fjölbreyttara framboði starfa fyrir öll kyn.

Þá eru fjölbreyttari ferðamátar einnig til þess fallnir að stuðla að auknu jafnrétti en konur ferðast að öllu jöfnu styttri vegalengdir og gæta þarf þess við forgangsröðun samgönguverkefna<sup>6</sup>. Því þarf að horfa til þess þegar svæði eru skipulögð hvort þau séu barnvæn, hvort hægt sé að stunda tómstundir innan þeirra og hverskonar atvinnustarfsemi rúmast þar.

Enn eru karlar meirihluti þeirra sem vinna að skipulagsmálum og mannvirkjagerð, til að mynda eru karlar tæplega 70% allra starfandi skipulagsfulltrúa<sup>7</sup>. Hlutfall karla í skipulagsnefndum sveitarfélaga er um 63%<sup>8</sup>. Til að fá víðari sýn á skipulagsmál er nauðsynlegt að fá fjölbreyttari hóp að borðinu með því að auka þátt kvenna. Einnig er mikilvægt að tryggja aðkomu ólíkra hópa, s.s. fatlaðs fólks, ungs fólks og innflytjenda, í ákvörðunartöku er varðar skipulagsmál. Huga verður að bættu aðgengi fyrir alla hópa samfélagsins til að komast leiðar sinnar, bæði er varðar byggingu mannvirkja og samgöngumál, sem og fleiri þátta. Mikilvægt er að gott aðgengi nýtist öllum.

### 3.4 Framfylgd Landsskipulagsstefnu 2015-2026

Landsskipulagsstefnu er fyrst og fremst framfylgt með skipulagsgerð sveitarfélaga en hún getur einnig haft áhrif á aðrar stefnur og áætlanir stjórnvalda á landsvísu sem lúta að landnotkun, svo sem um samgöngur og orkumál. Þá er í landsskipulagsstefnu einnig hægt að setja fram tiltekin framfylgdarverkefni, s.s. gerð leiðbeininga eða þróunarverkefni til þess að fylgja eftir eða hrinda af stað markmiðum stefnunnar.

#### 3.4.1 Skipulagsgerð sveitarfélaga

Samkvæmt skipulagslögum er allt land og haf innan marka sveitarfélaga skipulagsskylt og er sveitarfélögum skylt að taka mið af landsskipulagsstefnu

---

<sup>5</sup> Nordregio: Gender balance of total population 2016.

<sup>6</sup> Kortlagning kynjasjónarmiða: Stöðuskýrsla 2022.

<sup>7</sup> Skipulagsstofnun (e.d.). Listi yfir skipulagsfulltrúa sveitarfélaga.

<sup>8</sup> Kynjahlutföll í nefndum og ráðum sveitarfélaga <https://www.jafnretti.is/is/um-jafnrettisstofu/maelabord/kynjahlutfoll-i-radum-og-nefndum-sveitarfelaganna>

við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim (svæðis-, aðal- og deiliskipulag). Telji sveitarstjórn ekki ástæðu til að taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlunar er henni skylt að rökstyðja þá ákvörðun.

Frá því að *Landsskipulagsstefna 2015-2026* var samþykkt á Alþingi árið 2016 hafa 27 aðalskipulagsáætlanir<sup>9</sup> verið staðfestar og unnið er að endurskoðun annarra 25. Miðað við sveitarfélagaskipan í janúar 2023 eru 64 sveitarfélög á landinu og má því áætla að um helmingur aðalskipulagsáætlana sé í samræmi við landsskipulagsstefnu og að unnið sé að endurskoðun á tæplega helmingi aðalskipulagsáætlana sveitarfélaga.

Skipulagsstofnun hefur ekki synjað sveitarfélagi um staðfestingu aðalskipulags á grundvelli þess að stefna aðalskipulagsins eða einstök markmið þess samræmist ekki eða styðji ekki við markmið landsskipulagsstefnu. Þó hefur stofnunin bent á atriði, í vinnslutillögu aðalskipulags, þar sem að mati Skipulagsstofnunar hefur leikið vafi á samræmi og á það aðallega við um stefnu á miðhálandinu og stefnu um sjálfbært dreifbýli. Vegna gildandi stefnu er varðar miðhálandið hefur stofnunin ekki talið tímabært að sett sé fram stefna í aðalskipulagi um opnar heimildir til uppbyggingar þar fyrir en mat á þörf fyrir uppbyggingu ferðaþjónustumannvirkja hafi átt sér stað, sbr. framfylgdarverkefni 1.2.3 í Landsskipulagsstefnu 2015-2026. Stofnunin hefur einnig bent á að ekki sé tímabært að setja fram staðbundna stefnu um uppbyggingu fjallvega eða breytingar á þeim á meðan greining á kostum varðandi þróun samgöngukerfisins og útfærslu vega á miðhálandinu hefur ekki farið fram, sbr. framfylgdarverkefni 1.3.3. Þá hafa tiltekin sveitarfélög á Suðurlandi óskað eftir breytingu á markalínu hálandisins með það fyrir augum að hún fylgi þjóðlendulínu og fylgi þannig eignarhaldi en ekki náttúrufarslegum heildum. Samkvæmt Landsskipulagsstefnu 2015-2026 geta sveitarstjórnir lagt til breytingar á markalínu miðhálandisins við endurskoðun aðalskipulags, enda feli breytingin í sér að endurskoðuð markalína afmarki betur náttúrufarslega heild hálandisins. Skipulagsstofnun hefur hins vegar talið að ef endurskoða eigi markalínu miðhálandisins þá sé ákjósanlegast að sú vinna verði unnin fyrir öll sveitarfélögin á Suðurlandi. Hvað varðar stefnu um sjálfbært þéttbýli þá hefur Skipulagsstofnun bent á að vandséð sé hvernig íbúðabyggð í dreifbýli sem ekki er í tengslum við búrekstur eða aðra starfsemi þar styðji við markmið landsskipulagsstefnu um sjálfbærni byggðar og hagkvæma uppbyggingu eða að slík landnotkun standi vörð um gott landbúnaðarland, en dæmi er um að landbúnaðarlandi sem flokkast sem úrvals ræktarland sé ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti, oftast undir samfellda byggð.

---

<sup>9</sup> Skipulagsáætlun fyrir tiltekið sveitarfélag þar sem fram kemur stefna sveitarstjórnar um landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál í sveitarfélaginu.

### 3.4.2 Önnur framfylgdarverkefni

Önnur verkefni sem sett eru fram í landsskipulagsstefnu eru 22 talsins. Ýmist er um að ræða einstök verkefni sem eru til þess fallin að skapa forsendur fyrir önnur markmið stefnunnar (dæmi 1.1.4 og 4.2.1) eða tilmæli/ákvæði um ákveðið verklag eða áherslur fyrir aðra stefnumótun stjórnvalda á landsvísu, skipulagsgerð sveitarfélaga eða mat á umhverfisáhrifum, svo dæmi séu tekin. Yfirlit yfir önnur framfylgdarverkefni og stöðu þeirra er að finna í viðauka 7.2.

## 3.5 Önnur tengd stefnumörkun

Gert er grein fyrir tengslum skipulagsmála við aðrar stefnumótandi áætlanir í kafla 3.2 Greining á stöðunni. Yfirlit yfir stefnumótandi áætlanir er að finna í viðauka 7.3.

Í mótun er borgarstefna en innviðaráðherra setti á laggirnar starfshóp á grundvelli stefnumótandi byggðaáætlunar fyrir árin 2022-2036. Borgarstefna hefur það að markmiði að stærstu þéttbýlissvæði landsins verði eflid og samkeppnishæfni þeirra og hlutverk í byggðaðróun landsins styrkt. Viðfangsefni borgarstefnu er annars vegar að skilgreina hlutverk Reykjavíkur sem höfuðborgar og stuðla að aukinni alþjóðlegri samkeppnishæfni höfuðborgarsvæðisins og hins vegar að skilgreina hlutverk og uppbyggingu Akureyrar sem svæðisborgar sem geti boðið upp á aukna fjölbreytni í þjónustu, menningu og atvinnutækifærum.

Með borgarstefnu er brugðist við harðnandi alþjóðlegri samkeppni um fólk og fyrirtæki og stuðlað að samspili þéttbýlis og dreifbýlis til uppbyggingar sjálfbærra byggðarlaga. Með því að styrkja stærstu þéttbýlissvæðin, höfuðborgarsvæðið og Akureyrarsvæðið, dreifist byggð í landinu og búseta á áhrifasvæði borganna eflist. Þannig styrkjast búsetukostir og lífsgæði á svæðinu öllu um leið og val um ólík borgarsvæði styrkir alþjóðlega samkeppnishæfni Íslands.

Þeir drifkraftar sem verða til í borgum ná með þessum hætti út fyrir borgirnar sjálfar. Þeir eru jafnframt lykilviðfangsefni þegar kemur að því að framkvæma stefnur hins opinbera og standast alþjóðlegar skuldbindingar. Starfshópur hefur skilgreint lykilviðfangsefni borgarstefnu, drifkraftana, og vinnur að því að samþætta áherslur hins opinbera, ríkis og viðkomandi sveitarfélaga, í viðkomandi málaflokkum. Fyrst og fremst er um að ræða umhverfis- og loftslagsmál og grunninnviði, þ.e. samgöngumál, húsnæðis- og skipulagsmál, en einnig fjölbreytt atvinnulíf og mál er varða velsæld og lífsgæði fólks.

## 3.6 Þróun í nágrannalöndum

Skipulagskerfið á Norðurlöndum er áþekkt og hér að því leyti að útfærsla skipulagsákvæðana er hjá sveitarfélögum. Engu að síður er á öllum Norðurlöndunum, að Svíþjóð einu undanskildu, sett fram sérstök skipulagsstefna af hálfu ríkisins til leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga. Í Noregi getur ríkið einnig fullgert skipulag fyrir framkvæmdir sem

hafa svæðis- eða þjóðhagslegt mikilvægi.<sup>10</sup> Á Norðurlöndum hefur færst í vöxt að ríkið setji fram hvata fyrir sjálfbæran vöxt borgarsvæða með samningum við viðkomandi borgarsvæði, þar sem fléttað er saman uppbyggingu húsnæðis og almenningssamgöngum. Sem dæmi um slíkt má nefna svokallaða MAL-samninga í Finnlandi og Byvekstaltaler í Noregi<sup>11</sup>.

### Stefnumörkun á vettvangi norrænu ráðherranefndarinnar

Á Norðurlöndum ríkir einhugur um að sjálfbær þróun sé meðal mikilvægustu verkefna sem löndin standa andspænis. Sjálfbær þróun er metnaðarfullt og nauðsynlegt markmið. Það er engin önnur lausn, eins og segir á heimasíðu Norrænu ráðherranefndarinnar: Við verðum að bæta velferð og lífsgæði í heiminum öllum og samtímis að tryggja getu jarðarinnar til að styðja við lífið í allri sinni fjölbreytni.

Framtíðarsýn fyrir norrænt samstarf er sú að Norðurlöndin verði sjálfbærasta og samþættasta svæði heims á árunum fram til 2030. Unnið er eftir framkvæmdaáætlun til ársins 2024, og er norræn samstarfsáætlun um byggðapróun og skipulagsmál 2021-2024 hluti af því. Í þessari samstarfsáætlun um byggðapróun og skipulagsmál er lögð áhersla á að bæta þátttöku allra við að móta græna borgarþróun, græna dreifbýlisþróun og græn, nýskapandi og viðnámsþolin svæði.

Með grænni borgarþróun er lögð áhersla á að tryggja lifandi þéttbýlisstaði þar sem gott er að búa, upplifa menningu og stunda félagslíf. Mikilvæg viðfangsefni í dag eru þétting byggðar og orkuskipti þar sem vel er vandað til verka varðandi skipulag og arkitektúr í samræmi við stærð þéttbýlisstaða og staðsetningu. Um leið þarf að forðast að þétting byggðar og íbúafjölgun stuðli að efnahagslegri og félagslegri aðgreiningu og óvönduðu húsnæði, útisvæðum og opinberu rými.

Með grænni dreifbýlisþróun er lögð áhersla á að mögulegt sé að lifa góðu lífi á dreifbýlum svæðum, með aðgangi að góðri grunnþjónustu, innviðum og húsnæði eftir þörfum. Mikilvæg forsenda þróunarinnar er hækkandi hlutfall aldraðra, færra ungt fólk og fjölbreyttari samfélög.

Með grænum, nýskapandi og viðnámsþolnum svæðum er lögð áhersla á svæðisbundna samkeppnishæfni jafnt í þéttbýli sem dreifbýli. Lykilforsenda er nýsköpun og aðlögunarhæfni til að fólk sé betur í stakk búið til að takast á við áföll framtíðarinnar, sem og mögulegar kerfisbreytingar þegar hallar undan fæti. Græn orkuskipti fela í sér þróunartækifæri fyrir fyrirtæki á ólíkum svæðum, svo sem á sviði hringrásarhagkerfis, orkumála og lífhagkerfis.

---

<sup>10</sup> Nordregio 2020: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1412655/FULLTEXT02.pdf>

<sup>11</sup> Nordregio 2022: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1721429/FULLTEXT01.pdf>

### 3.6.1 Önnur stefnumörkun og umræða

OECD hefur lagt áherslu á að mótuð sé sérstök borgarstefna sem feli í sér að vöxtur borgarsvæða verði sjálfbær og skilvirkni aukin sem liður í að efla samkeppnishæfni viðkomandi svæða. Enn fremur er á sviði svæðisbundinnar þróunar lögð áhersla á bætt búsetugæði hvort sem er í borgum, bæjum eða dreifbýli og að svæðin hvert um sig fái nýtt tækifæri sín og stuðli þannig að sem öflugustum samfélögum.

## 3.7 Lykilviðfangsefni til næstu ára

Af umfjölluninni hér á undan má glögg sjá hve umfangsmikill málaflokkur skipulagsmála er og hvað hann hefur áhrif víða. Umfjöllunin byggist að stærstum hluta á mati Skipulagsstofnunar og greiningum innviðaráðuneytisins. Einnig er horft til þeirra upplýsinga sem fengust á samráðsfundum um land allt. Ljóst er að áskoranir eru fjölmargar.

Hér er reynt að draga fram stærstu atriðin, lykilviðfangsefnin, sem munu, ásamt þeim viðfangsefnum sem ráðherra setur fram, liggja til grundvallar næsta skrefi stefnumótunarferlisins, vinnslu hvítbókar, en þær áherslur koma fram í kafla 4.3.

Lykilviðfangsefnin eru tölusett með það fyrir augum að auðvelda tilvísanir til þeirra í frekari stefnumótunarvinnu. Tölusetningin endurspeglar ekki mikilvægi eða forgangs röðun.

1. **Markvissar aðgerðir sem draga úr losun gróðurhúsalofttegunda** . Ísland hefur sett fram metnaðarfull markmið um samdrátt gróðurhúsalofttegunda. Vandað loftslagsmiðað skipulag byggðar og landnýtingar er mikilvæg undirstaða þess að ná því markmiði.
2. **Efla þarf viðnámsþrótt byggðar og samfélags gagnvart afleiðingum loftslagsbreytinga** . Hlutverk skipulagsmála er mikilvægt til að búa samfélög og náttúru undir áhrif loftslagsbreytinga. Takast þarf á við áskoranir sem felast í loftslagsbreytingum og hafa til þess verkfæri og gögn. Nauðsynlegt er að tryggja samvinnu á milli sveitarfélaga og að unnið sé þvert á stjórnsýslustig svo að vel takist til.
3. **Auka lífsgæði í byggðu umhverfi** . Standa þarf að útfærslu uppbyggingar byggðar þannig að hún bæti lífsgæði, lýðheilsu og styðji við grænan lífsstíl með fjölbreyttri nærþjónustu, vönduðum útivistarsvæðum og vistvænum samgöngumátum.
4. **Mæta þarf vaxandi húsnæðisþörf** . Samstillta þarf stefnu ríkis og sveitarfélaga þannig að þau vinni saman að íbúðaruppbyggingu sem er í samræmi við þörf hverju sinni. Tryggja þarf fjölbreytt íbúðaframboð sem stuðlar að sjálfbærni og félagslegri samheldni.
5. **Móta þarf farveg fyrir skipulagsákvæðanir um þjóðhagslega mikilvæga innviði** . Uppbygging innviða getur haft áhrif á ólíka hagsmuni varðandi þróun byggðar og landnotkunar. Mikilvægt er að til sé farvegur fyrir skipulagsákvæðanir sem þjóna hagsmunum landsins alls.

6. **Samþætta þarf betur stefnu um byggð og samgöngur** . Vönduð samþætting samgöngukerfa og byggðar er undirstaða gæða hins byggða umhverfis. Samhliða markvissum orkuskiptum er jafnframt nauðsynlegt að auka hlutdeild vistvænna ferðamáta til að ná markmiði stjórnvalda um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda.
7. **Mæta þarf sívaxandi eftirspurn eftir endurnýjanlegri orku**. Skýra þarf stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga er varðar vindorkunýtingu og útbúa skýra umgjörð, verkfæri og leiðbeiningar til stuðnings ákvarðanatöku um orkuframleiðslu með vindorku við skipulagsgerð.
8. **Uppfæra þarf stefnu um nýtingu miðhálandisins** . Með vaxandi ferðaþjónustu er aukin ásókn á miðhálandi Íslands. Tryggja þarf gott aðgengi og öruggar samgöngur sem einnig skapa nýjar tengingar á milli byggðalaga um leið og staðinn er vörður um óbyggð víðerni og mikilvægar landslagsheildir.
9. **Verja þarf gott ræktarland sem hentar til matvælaframleiðslu** . Margt bendir til þess að landbúnaðarframleiðsla muni aukast í framtíðinni, meðal annars í ljósi aukins ferðamannastraums til landsins. Samkeppni ríkir um land í dreifbýli vegna aukinnar eftirspurnar eftir landi til skógræktar, undir frístundabyggð, fyrir þéttbýlismyndun í dreifbýli og nýtingu vindorku.
10. **Bæta þarf upplýsingar og stefnumörkun um líffræðilegan fjölbreytileika** . Mikilvægt er að viðhalda líffræðilegum fjölbreytileika á sama tíma og aukin ásókn er í að nýta óbyggt land. Samþætta þarf betur vernd líffræðilegs fjölbreytileika við skipulagsáætlanir og aðra stefnumörkun sem snertir landnotkun.
11. **Ná þarf yfirsýn og breiðri sátt um nýtingu haf- og strandsvæða** . Aukin ásókn er í nýtingu haf- og strandsvæða og því er mikilvægt að halda áfram vinnu við gerð strandsvæðisskipulags þar sem fjölbreytt nýting og vernd á sér stað. Skilgreina þarf siglingaleiðir á strandsvæðum og skerpa sýn á rýmisþörf flutningskerfa og aðra staðbundna nýtingu sem hefur takmarkandi áhrif á veiðar og siglingar.
12. **Stuðla þarf að auknu jafnrétti í skipulagsmálum** . Nokkur kynjahalli er í skipulagsmálum og mannvirkjagerð, þar sem karlar eru í meirihluta. Mikilvægt er að gæta þess að skipulagsákvæðanir þjóni öllum þjóðfélagshópum jafnt.

**Efla þarf samkeppnishæfni landsins** . Mikilvægt er að skipulagsákvæðanir auki samkeppnishæfni landsins. Með öflugum borgarsvæðum eykst alþjóðleg samkeppnishæfni sem dregur að öflugt fólk og fyrirtæki. Sérstaða hinna dreifðu byggða og óbyggða landsins er einnig ríkur þáttur í því að efla ferðaþjónustu með vaxandi atvinnutækifærum og bættri nærþjónustu um land allt.

**Tryggja þarf þátttöku allra hópa við skipulagsákvæðanir** . Íslenskt samfélag er orðið fjölbreyttara en áður. Mikilvægt er að viðhalda trausti, samstöðuafli og sameiginlegu gildismati. Liður í því er að tryggja að ákvæðanir um skipulagsmál séu gegnsæjar og aðkoma allra hópa að þeim sé tryggð.

## 4. Valkostir, framtíðarsýn og áherslur til umræðu

### 4.1 Valkostir – leiðir

Við val á leiðum þarf að líta til þess hvort þær henti viðfangsefninu, séu líklegar til árangurs, séu pólitískt fýsilegar, tæknilega fýsilegar, leiði til jákvæðra efnahagslegra áhrifa og langtímaáhrifa.

Ljóst er að aðkoma opinberra aðila að verkefnum getur verið með ýmsu móti og mætti í því sambandi nefna helstu verkfærin sem tiltæk eru við hönnun og framkvæmd opinberrar stefnu:

- Upplýsingar, menntun, ráðgjöf
- Bein íhlutun hins opinbera
- Hagrænar aðgerðir/hagrænir hvatar
- Lagasetning eða „sjálfstýring“
- Hnippingar

Við val á leiðum þarf að horfa til þeirrar vegferðar sem fram undan er, móta framtíðarsýn og áherslur og meta hvaða leiðir eru fýsilegar til að komast í æskilega stöðu. Á næstu síðum eru kynnt drög að framtíðarsýn og áherslum til frekari umræðu og útfærslu með almenningi og hagsmunaaðilum.

### 4.2 Drög að framtíðarsýn

#### Framtíðarsýn innviðaráðuneytisins

Innviðaráðuneytið hefur sett sér sameiginlega framtíðarsýn og tvö meginmarkmið fyrir alla málaflokka ráðuneytisins í þágu búsetufrelsis. Er þetta liður í samhæfingu áætlana og stefna.

*Ísland er í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tækni tengir byggðir og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.*

Í þessu sambandi hefur innviðaráðuneytið sett fram tvö meginmarkmið á grundvelli framtíðarsýnarinnar og skilgreint leiðarljós þessara markmiða.

#### Markmið 1: Innviðir mæti þörfum samfélagsins

Leiðarljós eru:

- *Fjölbreytt framboð húsnæðis*
- *Efling atvinnulífs innan og milli landshluta með uppbyggingu og rekstri öruggra samgangna*
- *Gott aðgengi að þjónustu*
- *Sem flest störf verði óstaðbundin*



**Markmið 2: Sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt**

Leiðarljós eru:

- Öflug sveitarfélög
- Efling vinnu- og skólasóknarsvæða
- Hagkvæmar, öruggar og umhverfisvænar samgöngur í þágu íbúa og atvinnulífs
- Skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að sjálfbærri þróun þéttbýlisstaða þar sem hugað er að góðu aðgengi að þjónustu og gæðum í hinu byggða umhverfi og lifandi bæjarrýmum

**Drög að framtíðarsýn í landsskipulagsstefnu**

Til grundvallar endurskoðun landsskipulagsstefnu eru eftirfarandi atriði Landsskipulagsstefnu 2015-2026 höfð að leiðarljósi auk markmiða skipulagslaga. Leiðarljósín eru:

- Að skipulag stuðli að sjálfbærri þróun
- Að skipulag sé sveigjanlegt og stuðli að viðnámsþrótti/seiglu gagnvart samfélags- og umhverfisbreytingum
- Að skipulag stuðli að lífsgæðum
- Að skipulag styðji samkeppnishæfni

**4.3 Áherslur**

Gildandi landsskipulagsstefna er sett fram í fjórum köflum; Skipulag á miðhálandi Íslands, Skipulag í dreifbýli, Búsetumynstur og dreifing byggðar (skipulag í þéttbýli) og Skipulag haf- og strandsvæða.

Gert er ráð fyrir að uppbygging á endurskoðaðri stefnu verði sambærileg gildandi stefnu. Lagt er upp með að ný viðfangsefni fléttist inn í kafla gildandi stefnu og verði þá um ný markmið að ræða undir hverjum kafla, endurskoðun núverandi markmiða og/eða undirmarkmið eftir því sem við á.

Til viðbótar þeim áherslum og verkefnum sem eru nú þegar í landsskipulagsstefnu eru hér lögð fram fyrstu drög að áherslum með tilliti til lykilviðfangsefnanna, sbr. kafla 3.7.

**4.3.1 Skipulag miðhálandis Íslands**

Helstu áherslur:

- a. Þróa samgöngukerfi miðhálandisins með útfærslu einstakra stofnvega og orkuskipti í samgöngum að leiðarljósi og með tilliti til öryggishlutverks þeirra, m.a. vegna náttúruvár.
- b. Bæta aðgengi að miðhálandinu og meta þörf fyrir breytingar á áherslum um uppbyggingu ferðaþjónustu og aðra nýtingu á hálandinu.
- c. Tryggja eins og kostur er að augin umferð og uppbygging ferðaþjónustu á miðhálandinu skerði sem minnst óbyggðaupplifun og víðerni.

#### 4.3.2 Skipulag í dreifbýli

Helstu áherslur:

- a. Tryggja samræmda flokkun landbúnaðarlands með tilliti til ræktunarskilyrða og varðveislu lands sem hentar vel til ræktunar.
- b. Standa vörð um land sem hentar vel til ræktunar til að tryggja matvælaöryggi þjóðarinnar.
- c. Marka stefnu um landnýtingu sem vinnur gegn loftslagsbreytingum, eykur viðnámsþrótt vistkerfa og samfélaga og stuðlar að verndun líffræðilegrar fjölbreytni.
- d. Marka stefnu um búsetumynstur sem þjónar þörfum samfélagsins, er hagkvæmt og stuðlar að árangri við framkvæmd á stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum.

#### 4.3.3 Skipulag í þéttbýli (Búsetumynstur og dreifing byggðar)

Helstu áherslur:

- a. Skipulagsáætlanir sveitarfélaga stuðli að auknum stöðugleika og jafnvægi í uppbyggingu íbúðarhúsnæðis þar sem hugað er að félagslegri fjölbreytni, framboði á húsnæði fyrir alla tekjuhópa og um leið stuðlað að gæðum hins byggða umhverfis, lífsgæðum/lýðheilsu íbúa og blöndun íbúðarhúsnæðis, atvinnustarfsemi og verslun og þjónustu.
- b. Stuðla að meiri skilvirkni í skipulagi, leyfisveitingum og undirbúningi framkvæmda vegna uppbyggingar íbúðarhúsnæðis, samþættingu þessara ferla og aðgengi að upplýsingum.
- c. Móta stefnu og skipulagsaðgerðir sem stuðla að fjölbreyttari ferðamáttum.

#### 4.3.4 Skipulag haf- og strandsvæða

Helstu áherslur:

- a. Uppfæra stefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum frá netlögum að ytri mörkum efnahagslögsögunnar.
- b. Forgangsraða verkefnum við gerð strandsvæðisskipulags.

#### 4.3.5 Loftslagsmiðað skipulag

Helstu áherslur:

- a. Marka stefnu um skipulagsaðgerðir sem stuðla að bindingu kolefnis og draga úr losun frá landnotkun og byggð.
- b. Móta stefna og aðgerðaáætlun um skipulagsaðgerðir sem taka mið af áhrifum loftslagsbreytinga og stuðla að viðnámsþrótti byggðar og samfélaga gagnvart umhverfisbreytingum.

#### 4.3.6 Staðarmótun og landslagsvernd

Helstu áherslur:

- a. Móta stefnu um skipulagsgerð sem stuðlar að varðveislu fjölbreytts og verðmæts landslags, s.s. óbyggðra víðerna, landslagsheilda og búsetulandslags sem hefur menningarlegt gildi.
- b. Leiðbeina um áherslur í skipulagsgerð í þéttbýli, dreifbýli og óbyggðum með tilliti til landslags.

#### 4.3.7 Vindorka

Helstu áherslur:

- a. Móta stefnu um nýtingu vindorku á landi og hafi sem miðar að því að ná sátt um ákvarðanir, staðsetningu og skiptingu ágóða.
- b. Móta umgjörð og viðmið fyrir skipulagsákvæðanir um nýtingu vindorku.

#### 4.3.8 Þjóðhagslega mikilvægir innviðir

Helstu áherslur:

- a. Skilgreina viðmið um þjóðhagslega mikilvæga innviði.
- b. Móta farveg um stefnumörkun sem varðar sameiginlegar skipulagsákvæðanir um þjóðhagslega mikilvæga innviði.
- c. Útfæra úrræði sem stuðla að framgangi innviðauppbyggingar sem hefur þjóðhagslegt mikilvægi.

## 5. Umhverfismat

Samkvæmt lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana skal vinna umhverfismat fyrir landsskipulagsstefnu þar sem hún markar stefnu fyrir leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í 1. viðauka við lögina og eru undirbúnar og/eða afgreiddar af stjórnvöldum og unnar samkvæmt lögum eða ákvörðun ráðherra.

Húsnæðis- og skipulagsráð hefur umsjón með umhverfismatinu undir forystu innviðaráðuneytisins og með aðstoð Skipulagsstofnunar og VSÓ Ráðgjafar.

Umhverfismat landsskipulagsstefnu er samþætt og tvinnað inn í vinnuna við mótun stefnunnar til að tryggja að horft verði til umhverfissjónarmiða við mótun landsskipulagsstefnu.

Matsvinnan miðar að því að ná fram eftirfarandi markmiðum:

- Veita heildarsýn á umhverfisáhrif landsskipulagsstefnu.
- Skilgreina líkleg og veruleg áhrif á umhverfið.
- Að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða við mótun áætlana og draga þannig úr eða koma í veg fyrir neikvæð umhverfisáhrif.
- Skilgreina vöktun og mótvægisáðgerðir þar sem það á við.
- Skjalfesta matsvinnu.
- Stuðla að samræmi áætlana og greina frá tengslum landsskipulagsstefnu við aðrar áætlanir og alþjóðlega samninga.
- Kynna helstu umhverfisáhrif landsskipulagsstefnu.

Í umhverfismatinu er lögð áhersla á að draga fram þau atriði er varða náttúrufar, auðlindir og samfélag sem þarf að hafa í huga og skoða nánar þegar farið verður í frekari útfærslu aðgerða á seinni stigum, þ.e. á skipulagsstigi eða í mati á umhverfisáhrifum framkvæmda. Fjallað verður um líkleg áhrif og mögulegar leiðir til að koma í veg fyrir eða draga úr áhrifum framkvæmda, auk þess sem dregið verður fram hvar mögulegt sé að áhrif á einhverja umhverfisþætti verði óhjákvæmileg.

### 5.1 Mat á vægi áhrifa

Áhrif eru metin jákvæð og neikvæð, bein og óbein, langtíma og skammtíma, varanleg og samvirk. Við mat á umfangi áhrifa áætlana á umhverfið er tekið mið af þróun umhverfisþátta án stefnumótunar, þ.e. núll-kosts. Í umhverfismatinu verður lagt mat á það hvort landsskipulagsstefna styður eða gengur gegn þeirri stefnu sem umhverfisviðmiðin fela í sér. Gert er ráð fyrir að nota eftirfarandi vægiseinkunnir við matið:

- Jákvæð áhrif, ef landsskipulagsstefna styður viðkomandi umhverfisviðmið.

- Óveruleg áhrif, ef landsskipulagsstefna hefur engin eða lítil áhrif á viðkomandi umhverfisviðmið.
- Neikvæð áhrif, ef landsskipulagsstefna vinnur gegn eða gengur þvert á viðkomandi umhverfisviðmið.
- Óviss áhrif, ef óvíst er eða háð útfærslu hvort landsskipulagsstefna styður eða vinnur gegn viðkomandi umhverfisviðmiði.

## 5.2 Mótvægisáðgerðir

Þar sem áhrif kunna að reynast neikvæð, og ólíklegt að komist verði hjá þeim, verða skilgreindar mótvægisáðgerðir til þess að draga úr áhrifunum. Gerð verður grein fyrir vöktun vegna neikvæðra umhverfisáhrifa þar sem við á. Lögð er áhersla á að beina athygli að þeim þáttum sem kunna að valda verulega neikvæðum áhrifum og að ef vísað er í vöktun eða mótvægisáðgerðir sé skýrt kveðið á um ábyrgð og eftirfylgni.

## 5.3 Nálgun við matsvinnunna

Matsvinnan mun byggja á fyrirliggjandi gögnum. Þau viðmið sem lögð verða til grundvallar við mat á áhrifum byggjast á markmiðum laga, stefnumótun stjórnvalda og Heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun. Umhverfisviðmiðin eru sett fram undir sex umhverfisþáttum sem kunna að verða fyrir áhrifum af landsskipulagsstefnu, ásamt umhverfisvísum sem skilgreina áhersluatriði í hverjum þætti fyrir sig.

Þá mun umhverfismatið taka mið af þeim umsögnum og athugasemdum sem berast við kynningu á lýsingu og umhverfisskýrslu.

Umhverfisþáttur	Umhverfisvísar	Viðmið
Samfélag og heilbrigði	Búsetuskilyrði Innviðir – aðgengi að orku og vatnsveitu, tenging milli byggða, fjarskipti Útivist og afþreying Heilsa – hljóðvist og loftgæði Menningarminjar Náttúruvá	Heimsmarkmið 1, 2, 3 og 11  Önnur viðmið: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sóknaráætlanir landshluta</li> <li>• Stefnumótandi byggðaáætlun 2022-2036</li> <li>• Kerfisáætlun 2021-2030</li> <li>• Samgönguáætlun 2024- 2038</li> <li>• Hreint loft til framtíðar 2018–2029</li> <li>• Í átt að hringrásarhagkerfi: Stefna umhverfis- og auðlindaráðherra í úrgangsmálum</li> <li>• Reglugerð nr. 724/2008 um hávaða</li> <li>• Lög um menningarminjar nr. 80/2005</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Lýðheilsustefna og aðgerðaáætlun um heilsueflandi samfélag frá 2016</li> </ul>
<b>Atvinna</b>	<p>Atvinnuþróun</p> <p>Ferðapjónusta</p> <p>Efnahagsþróun</p>	<p>Heimsmarkmið 8 og 9</p> <p>Önnur viðmið:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sóknaráætlanir landshluta</li> <li>Framtíðarsýn og leiðarljós íslenskrar ferðapjónustu til 2030</li> </ul>
<b>Loftslag</b>	<p>Binding og losun kolefnis</p> <p>Aðlögun að loftslagsbreytingum</p>	<p>Heimsmarkmið 7 og 13</p> <p>Önnur viðmið:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum til 2030</li> <li>Í ljósi loftslagsvár – stefna um aðlögun að loftslagsbreytingum</li> <li>Land og líf – Landgræðsluáætlun og landsáætlun í skógrækt til ársins 2031</li> </ul>
<b>Lífriki</b>	<p>Verndarákvæði vegna lífríkis</p> <p>Mikilvæg fuglasvæði</p> <p>Vistgerðir</p> <p>Líffræðilegur fjölbreytileiki</p> <p>Skógar</p> <p>Landrof</p>	<p>Heimsmarkmið 14 og 15</p> <p>Önnur viðmið:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Náttúruminjaskrá</li> <li>Náttúruverndaráætlun 2004-2008 og 2009-2013</li> <li>Samningur um líffræðilega fjölbreytni</li> <li>Rammasamningur um votlendi</li> <li>Alþjóðasamþykkt um fuglavernd</li> <li>Land og líf – Landgræðsluáætlun og landsáætlun í skógrækt til ársins 2031</li> <li>Náttúruverndarlög nr. 60/2013</li> <li>Lög um skógrækt nr. 33/2019</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Lög um landgræðslu nr. 155/2018</li> </ul>
<b>Landslag</b>	Víðerni Landslagsgerðir Jarðmyndanir Verndarákvæði vegna jarðmyndana og landslags	Heimsmarkmið 15 Önnur viðmið: <ul style="list-style-type: none"> <li>Náttúruminjaskrá</li> <li>Náttúruverndaráætlun 2004-2008 og 2009-2013</li> <li>Landslagssamningur Evrópu</li> <li>Náttúruverndarlög nr. 60/2013</li> </ul>
<b>Vatn og sjór</b>	Vatnsvernd Vatns- og sjávarhlöt Fráveita	Heimsmarkmið 6 og 14 Önnur viðmið: <ul style="list-style-type: none"> <li>Vatnaáætlun 2022-2027</li> <li>Ospar-samningurinn um verndun hafrýmis Norð-austur-Atlantshafsins</li> <li>Lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála</li> </ul>

## 6. Hver er þín skoðun?

Markmið Grænbókar um skipulagsmál er að hvetja til umræðu um stöðumat, viðfangsefni og áherslur til framtíðar í skipulagsmálum á Íslandi.

Það er brýnt að innihald grænbókar endurspegli eins og kostur er þessa þætti enda leggur hún grunninn að stefnumótun í málaflokknum til næstu ára.

Landsskipulagsstefna fellur undir lög um umhverfismat og er háð því samráði sem þar er kveðið á um. Í grænbók birtist því matslýsing sem dregur fram áherslur sem viðhafðar verða í umhverfismati á stefnunni sem mun birtast í hvítbók.

*Með hliðsjón af ofantöldu óskum við eftir álitinu þínu á:*

### Stöðumati

1. Samræmist stöðumatið raunverulegri stöðu?
2. Ef ekki, hverju þarf að breyta/bæta við?

### Lykilviðfangsefnum

3. Endurspeglar lykilviðfangsefnin helstu áskoranir í skipulagsmálum til framtíðar?
4. Ef ekki, hverju þarf að breyta/bæta við?

### Framtíðarsýn

Er framtíðarsýnin í takt við stöðu og lykilviðfangsefni?

Ef ekki, hverju þarf að breyta/bæta við?

### Áherslum

5. Eru réttar áherslur til að skipulagsvinna verði sem markvissust og vinni framtíðarsýninni brautargengi?
6. Ef ekki, hverju þarf að breyta/bæta við?

### Umhverfismati

Endurspeglar nálgun umhverfismatsins áherslur landsskipulagsstefnu?

7. Ef ekki, hverju þarf að breyta/bæta við?

**Öðru því sem gæti stuðlað að betra skipulagi**



## 6.1 Helstu tímasetningar kynninga

Landsskipulagsstefna er á þingmálaskrá fyrir haustþing 2023 og er gert ráð fyrir að tillaga að þingsályktun verði lögð fyrir Alþingi seint á haustþingi. Grænbók og Hvítbók eru leiðir að því marki og er stefnt að því að leggja þær í opið samráðsferli í samráðsgátt [island.is](https://island.is) sem hér segir:

Grænbók, stöðumat, áherslur og matsáætlun, verður kynnt í samráðsgátt í fjórar vikur frá 27. júlí til 24. ágúst.

Hvítbók, drög að stefnu og umhverfismat, verður í samráðsgátt í sex vikur frá miðjum september. Hvítbókin verður einnig kynnt opinberlega á því tímabili.

## 7. Viðaukar

Í viðaukum er æskilegt að birta efni sem gefur aukna innsýn í hvernig staðið var að vinnu við stöðumat, þær forsendur sem lagðar voru til grundvallar og hverjir áttu aðild að ferlinu.

### 7.1 Áherslur ráðherra fyrir endurskoðun Landsskipulagsstefnu 2015-2026

Innviðaráðherra hefur ákveðið að hefja vinnu við endurskoðun Landsskipulagsstefnu 2015-2026, sem samþykkt var á Alþingi árið 2016, í samræmi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010. Ráðherra ákveður hverju sinni, við upphaf vinnu við gerð landsskipulagsstefnu, um hvaða viðfangsefni skal fjallað og hvaða áherslur eru lagðar til grundvallar mótunar landsskipulagsstefnu. Við endurskoðun Landsskipulagsstefnu 2015-2026 leggur ráðherra áherslu á þjóðhagslega mikilvæga innviði, samgöngur á miðhálandinu, landnýtingu í dreifbýli, landslag, jafnvægi í uppbyggingu íbúðarhúsnæðis, skipulag í þágu loftslagsmála, vindorku, fjölbreytta ferðamáta og orkuskipti í samgöngum og skipulag haf- og strandsvæða. Þessar áherslur verða hluti af þeirri stefnu sem sett er fram í gildandi landsskipulagsstefnu.

Til grundvallar endurskoðun landsskipulagsstefnu eru eftirfarandi atriði Landsskipulagsstefnu 2015-2026 höfð að leiðarljósi auk markmiða skipulagslaga. Leiðarljósin eru:

- Að skipulag stuðli að sjálfbærri þróun
- Að skipulag sé sveigjanlegt og stuðli að viðnámsþrótti/seiglu gagnvart samfélags- og umhverfisbreytingum
- Að skipulag stuðli að lífsgæðum
- Að skipulag styðji samkeppnishæfni

Gert er ráð fyrir að uppbygging á endurskoðaðri stefnu verði sambærileg gildandi stefnu, þ.e. sett fram stefna um skipulag á miðhálandi Íslands, skipulag í dreifbýli, búsetumynstur og dreifingu byggðar og skipulag á haf- og strandsvæðum. Lagt er upp með að ný viðfangefni fléttist inn í kafla gildandi stefnu og verði þá um ný markmið að ræða undir hverjum kafla, endurskoðun núverandi markmiða og/eða undirmarkmið eftir því sem við á.

Ráðherra leggur áherslu á eftirfarandi þætti við endurskoðun stefnunnar sem getur átt við undir einum eða fleiri stefnuköflum:

#### Þjóðhagslega mikilvægir innviðir

Í skipulagsgerð felst að greina og vega og meta ólíka hagsmuni tengda þróun byggðar og landnotkunar í samráði við hagsmunaaðila. Þannig eru í skipulagsgerð sveitarfélaga teknar ákvarðanir um hvernig uppbyggingu innviða skuli háttað, uppbyggingu sem í sumum tilvikum hefur áhrif á fleiri en íbúa sveitarfélagsins. Þegar um er að ræða uppbyggingu þjóðhagslega mikilvægra

innviða er mikilvægt að til staðar sé farvegur til að móta stefnu sem varðar sameiginlegar skipulagsákvæðanir um þjóðhagslega mikilvæga innviði, en engin formleg málsmeðferð er skilgreind í lögum til að taka á slíkum ákvörðunum. Gildandi landsskipulagsstefna kveður á um að ráðherra geti, að beiðni viðkomandi sveitarfélags og í samvinnu við hlutaðeigandi ráðherra, haft forgöngu um stofnun samráðshóps til að leita sátta um lausn, í þeim tilvikum þegar staðfestingu aðalskipulags hefur verið frestað vegna ágreinings um uppbyggingu og legu samgöngu- eða veitumannvirkja. Þetta úrræði hefur ekki verið virkjað þrátt fyrir að ágreiningur sé um tilteknar skipulagsákvæðanir um þjóðhagslega mikilvægar innviðaframkvæmdir. Ráðherra leggur því áherslu á að í vinnu við landsskipulagsstefnu verði unnið að útfærslu úrræða til þess að stuðla að framgangi þjóðhagslega mikilvægrar innviðauppbyggingar.

### Samgöngur á miðhálandinu

Í Landsskipulagsstefnu 2015-2026 er sett fram stefna um samgöngur á miðhálandi Íslands þar sem markmiðið er að viðhald og frekari uppbygging samgöngukerfisins stuðli að góðu aðgengi að hálandinu, jafnvægi milli ólíkra ferðamáta og að áhrif mannvirkja og umferðar á víðerni og óbyggðaupplifun sé höfð í lágmarki. Stefnan byggist á þeirri stefnu sem sett var fram í Svæðisskipulagi miðhálandisins sem staðfest var árið 1999. Ljóst er að miklar breytingar hafa orðið á nýtingu hálandisins með auknum fjölda ferðamanna síðan Svæðisskipulag miðhálandisins var staðfest og ljóst að orkuskipti í samgöngum munu hafa áhrif á innviði.

Við endurskoðun Landsskipulagsstefnu 2015-2026 verði mótuð nánari stefna um uppbyggingu vegasamgangna á miðhálandinu, sbr. einnig skilgreinda aðgerð í gildandi stefnu. Lögð er áhersla á að skoða kosti við þróun samgöngukerfis miðhálandisins og útfærslu vega á svæðinu, orkuskipti orkuskipta í samgöngum og mögulegs öryggishlutverks vega á miðhálandinu sem hjáleidd vegna náttúruvár. Samhliða verður farið yfir hvort þörf sé á að breyta áherslum um ferðapjónustumannvirki sem og aðra nýtingu á miðhálandinu.

### Landnýting í dreifbýli

Land er takmörkuð auðlind og landbúnaðarland sem hentar vel til ræktunar matvæla og fôðurs er verðmæt auðlind. Samkeppni ríkir um land og á það ekki síst við um land í dreifbýli, má þar nefna aukna eftirspurn eftir landi til skógræktar, undir frístundabyggð, fyrir þéttbýlismyndun í dreifbýli og aukinn áhuga á nýtingu vindorku. Auk þess hefur umræða um innlenda framleiðslu á matvælum og fæðuöryggi aukist á síðustu árum, ekki síst vegna skorts á aðföngum vegna heimsfaraldurs, stríðsátaka í Evrópu og umhverfisbreytinga vegna loftslagsvárs. Það er því mikilvægt að landi sem hentar vel til ræktunar sé ekki ráðstafað til annarra nota.

Við endurskoðun landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á að sett verði fram stefna og skipulagsaðgerðir um varðveislu lands sem hentar vel til ræktunar

sem byggist meðal annars á samræmdri flokkun landbúnaðarlands með tilliti til ræktunarskilyrða.

### Landslag

Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga er mótuð stefna um þróun byggðar, nýtingu lands og uppbyggingu innviða. Mikilvægt er að skipulagsgerð sé nýtt til þess að tryggja að landnýting, útfærsla og staðsetning nýrra mannvirkja og byggðar stuðli að varðveislu fjölbreytts og verðmæts landslags, svo sem óbyggðra víðerna, sérstakra landslagsheilda og búsetulandslags sem hefur menningarlegt gildi. Það er ekki síður mikilvægt að nýta skipulagsgerð til þess að ný byggð, hvort sem er innan eða utan þéttbýlis, skapi góða umgjörð um mannlíf á hverjum stað með vandaðri og viðeigandi útfærslu á fyrirkomulagi byggðar og almenningsrýma.

Við endurskoðun Landsskipulagsstefnu 2015-2026 er lögð áhersla á að setja fram stefnu og leiðbeiningar um skipulagsgerð með tilliti til landslags, í þéttbýli, dreifbýli og óbyggðum.

### Jafnvægi í uppbyggingu húsnæðis

Ákvörðun um þróun þéttbýlis og fyrirkomulag byggðar er eitt af stærstu viðfangsefnum skipulags. Með ákvörðunum um fyrirkomulag byggðar, útfærslu almenningsrýma og dreifingu byggðar er mótuð umgjörð um daglegt líf fólks. Slíkar ákvarðanir geta haft veigamikil áhrif á sjálfbærni byggðar þegar til langs tíma er litið. Aðgangur að húsnæði við hæfi, þjónustu og gæði hins byggða umhverfis eru meðal þess sem hefur áhrif á búsetugæði á hverjum stað/samkeppnishæfni sveitarfélaga. Niðurstöður húsnæðisáætlana sveitarfélaga sýna að þörf er á uppbyggingu íbúða víða um land. Stefnumótun ríkis og sveitarfélaga þarf að taka mið af þeirri stöðu til að tryggja uppbyggingu íbúða til samræmis við metna þörf og verður því tekið mið af vinnu við gerð húsnæðisstefnu og húsnæðisáætlana sveitarfélaga sem gefa yfirsýn yfir stöðu húsnæðismála.

Við endurskoðun Landsskipulagsstefnu 2015-2026 er lögð áhersla á að sett verði fram stefna og skipulagsaðgerðir sem stuðla að auknum stöðugleika og jafnvægi í uppbyggingu íbúðarhúsnæðis þar sem hugað er að félagslegri fjölbreytni, framboði á húsnæði fyrir alla tekjuhópa og um leið stuðlað að gæðum hins byggða umhverfis, lífsgæðum/lýðheilsu íbúa og blöndun íbúðarhúsnæðis, atvinnustarfsemi og verslunar og þjónustu. Þá er jafnframt lögð áhersla á meiri skilvirkni í skipulagi, leyfisveitingum og undirbúningi framkvæmda vegna uppbyggingu íbúðarhúsnæðis, samþættingu þessara ferla og aðgengi að upplýsingum.

Þetta viðfangsefni byggist á markmiðum um búsetufrelsi. *Lífsgæði fólks eru ekki síst fólgin í því að það geti búið sér heimili þar sem það helst kys, í því búsetuformi sem því hentar og njóti sambærilegra umhverfisgæða, innviða og opinberrar þjónustu hvar á landinu sem er. Fjölbreytt íbúðasamsetning,*

*nærþjónusta og grunnkerfi fjölbreyttra samgöngumáta óháð staðsetningu á landinu er því grunnstefið í hugtakinu búsetufrelsi.*

#### Skipulag í þágu loftslagsmála

Loftslagsbreytingar eru ein af stærstu áskorunum samtímans. Skipulagsáætlanir sveitarfélaga, þar sem mótuð er stefna um þróun byggðar, nýtingu lands og uppbyggingu innviða, eru mikilvægur vettvangur til að takast á við loftslagsbreytingar, hvort sem er til að draga úr losun kolefnis, binda kolefni eða bregðast við umhverfisbreytingum sem verða vegna loftslagsbreytinga. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á loftslagsmál og er í gildi aðgerðaáætlun í loftslagsmálum þar sem sett eru fram markmið um að auka bindingu kolefnis og draga úr losun þess. Settar eru fram aðgerðir m.a. vegna landnotkunar og samgangna ásamt markmiði um gerð stefnu og leiðbeininga fyrir sveitarfélög um hvernig beita megi skipulagsgerð í tengslum við loftslagsmál.

Við endurskoðun landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á að setja fram stefnu um skipulagsaðgerðir sem stuðla að bindingu kolefnis og draga úr losun frá landnotkun og byggð. Jafnframt verði sett fram stefna og aðgerðaáætlun um skipulagsaðgerðir sem taka mið af áhrifum loftslagsbreytinga og stuðla að viðnámsþróttum byggðar og samfélaga gagnvart umhverfisbreytingum og náttúruvá, svo sem með grænum innviðum, varnarmannvirkjum og útfærslu byggðar með tilliti til breytinga á sjávarborði.

#### Vindorka

Nýting vindorku er nýtt viðfangsefni í skipulagi og umhverfismati hér á landi og því fylgja nýjar áskoranir, ekki síst vegna sjónrænna áhrifa en einnig á samfélag og lífríki. Í ríkisstjórnarsáttmála er lögð áhersla á að vindorkuver byggist upp á afmörkuðum svæðum nærri tengivirkjum og flutningslínunum til þess að tryggja örugga afhendingu orkunnar. Þar er einnig lögð áhersla á að breið sátt ríki um uppbyggingu vindorkuvera og tillit sé tekið til sjónrænna áhrifa, dýralífs og náttúru.

Við endurskoðun Landsskipulagsstefnu 2015-2026 er lögð áhersla á að sett verði fram stefna og viðmið fyrir ákvarðanir um nýtingu vindorku.

#### Fjölbreyttir ferðamátar og orkuskipti í samgöngum

Stjórnvöld hafa sett sér markmið um að draga úr losun kolefnis frá samgöngum en um þriðjungur losunar sem heyrir undir ábyrgð íslenskra stjórnvalda kemur frá vegasamgöngum. Markmiðin lúta bæði að orkuskiptum í vegasamgöngum og breyttum ferðavenjum, þ.e. að auka hlut virkra ferðamáta og efla almenningsamgöngur. Skipulagsáætlanir sveitarfélaga, þar sem mótuð er stefna um þróun byggðar, nýtingu lands og uppbyggingu innviða, eru mikilvægur vettvangur til að takast á við breytingar á ferðavenjum og orkuskipti í vegasamgöngum. Samgöngur hafa mikil áhrif á útfærslu byggðar og

ferðavenjur fólks og því er mikilvægt að horfa heildstætt á uppbyggingu hins byggða umhverfis og fyrirkomulag samgangna í skipulagsgerð.

Við endurskoðun landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á að setja fram stefnu og skipulagsaðgerðir sem stuðla að tryggum innviðum fyrir orkuskipti og blöndun byggðar sem stuðlar að tækifærum fyrir fjölbreytta ferðamáta.

### Skipulag haf- og strandsvæða

Við endurskoðun landsskipulagsstefnu verður stefna um skipulag haf- og strandsvæða endurskoðuð með hliðsjón af lögum um skipulag haf- og strandsvæða, tillögum svæðisráða um strandsvæðisskipulag á Vestfjörðum og Austfjörðum sem og annarri stefnumörkun stjórnvalda er snýr að nýtingu og vernd haf- og strandsvæða.

## 7.2 Staða framfylgdarverkefna

Í gildandi landsskipulagsstefnu 2015 – 2026 eru sett fram 22 verkefni sem eru ýmist til þess fallin að skapa forsendur fyrir markmið stefnunnar eða eiga að forma ákveðið verklag fyrir aðra stefnumótun stjórnvalda á landsvísi, skipulagsgerð sveitarfélaga eða mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun er ábyrgðaraðili á vinnslu þessara framfylgdaverkefna og í töflunni hér að neðan eru stutt lýsing á verkefnum, upplýsingar um samstarfsaðila og loks staða þeirra.

	Verkefni	Staða
Skipulag á miðhálandi Íslands	<b>1.1.4 Kortlagning víðerna</b> Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun hafi forgöngu um að reglulega liggja fyrir uppfærð kort af umfangi og þróun víðerna á miðhálandinu. Í því felst að ákveða viðmið fyrir mat á umfangi víðerna út frá skipulagssjónarmiðum og að hafa kort, sem uppfærð eru reglulega um umfang víðerna, aðgengileg fyrir skipulagsvinnu sveitarfélaga og annarra aðila.	Í vinnslu
	<b>1.1.5 Umhverfismat</b> Við umhverfismat áætlana og framkvæmda á miðhálandinu verði lagt mat á áhrif áætlunar og framkvæmda á víðerni og hve mikil rýrnun, eða eftir atvikum endurheimt, verði á víðernum.	Í virkni
	<b>1.2.2 Kortlagning mannvirkja og þjónustu</b> Skipulagsstofnun í samvinnu við Þjóðskrá Íslands og sveitarfélög á hálandinu hafi forgöngu um skráningu mannvirkja og þjónustu á hálandinu.	Lokið
	<b>1.2.3 Mat á þörf fyrir uppbyggingu ferðapjónustumannvirkja</b> Skipulagsstofnun, í samvinnu við Ferðamálastofu, Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög á hálandinu, safni upplýsingum um þörf fyrir breyttar áherslur í mannvirkjagerð fyrir næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu, m.a. með hliðsjón af ferðamálastefnu og staðbundinni greiningu og stefnumótun á einstökum svæðum innan miðhálandisins. Haft verði samráð við hlutaðeigandi stofnanir og hagsmunaaðila.	Ekki hafið
Skipulag á miðhálandi Íslands	<b>1.3.2 Skrá yfir aðra vegi en þjóðvegi í náttúru Íslands</b> Á hverjum tíma skal Vegagerðin veita aðgang að skrá í stafrænum kortagrunni um vegi aðra en þjóðvegi í náttúru Íslands. Í samræmi við lög um náttúruvernd skal hún byggð á tillögum sveitarfélaga og samráð haft við einstakar stofnanir eða samþykkis þeirra aflað þegar um er að ræða friðlýst svæði og þjóðgarða.	Í virkni
	<b>1.3.3 Nánari stefnumótun um vegakerfi miðhálandisins</b> Við endurskoðun landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar vinni Skipulagsstofnun og samgönguyfirvöld með hlutaðeigandi stofnunum og hagsmunaaðilum að nánari greiningu á kostum varðandi þróun samgöngukerfis og útfærslu vega á miðhálandinu. Þar verði m.a. metið	Ekki hafið

	ástand vega og sú stefna sem sett var um samgöngukerfi á hálendinu með svæðisskipulagi miðhálandisins. Einnig verði höfð hliðsjón af afrakstri vinnu sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra setti af stað haustið 2014 við mótun stefnu og framtíðarsýnar fyrir ferðaþjónustu á Íslandi.	
	<b>1.4.2 Umhverfismat virkjunarkosta</b> Við umhverfismat verndar- og orkunýtingaráætlunar verði metin samlegðaráhrif virkjunarkosta á viðerni og náttúru hálendisins. Lagt verði mat á áhrif orkuflutningsmannvirkja og samlegðaráhrif nýrra virkjunarkosta og annarra mannvirkja sem fyrir eru eða þegar ákveðin.	Í virkni
	<b>1.4.3 Umhverfismat orkuflutningskosta</b> Við umhverfismat kerfisáætlunar verði lagt mat á áhrif mismunandi kosta varðandi legu og útfærslu orkuflutningsmannvirkja á viðerni og náttúru hálendisins. Á miðhálandinu taki slíkt umhverfismat til kosta sem felast í lagningu jarðstrengja auk loftlína.	Í virkni
Skipulag í dreifbýli	<b>2.3.2 Flokkun landbúnaðarlands</b> Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, í samstarfi við Skipulagsstofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Landgræðslu ríkisins, Skógrækt ríkisins og Bændasamtök Íslands, standi fyrir gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands til nota við skipulagsgerð og aðra stefnumótun um landnýtingu.	Lokið að hluta
	<b>2.5.2 Skipulag vindorkunýtingar</b> Skipulagsstofnun í samstarfi við hlutaðeigandi stofnanir standi fyrir fræðslu og miðlun upplýsinga um skipulagsmál og umhverfismat vindorkunýtingar.	Í virkni
	<b>2.6.4 Skrá yfir aðra vegi en þjóðvegi í náttúru Íslands</b> Á hverjum tíma skal Vegagerðin veita aðgang að skrá í stafrænum kortagrunni um vegi aðra en þjóðvegi í náttúru Íslands. Í samræmi við lög um náttúruvernd skal hún byggð á tillögum sveitarfélaga og samráð haft við einstakar stofnanir eða samþykkis þeirra aflað þegar um er að ræða friðlýst svæði og þjóðgarða.	Í virkni
Búsetumynstur og dreifing byggðar	<b>3.1.2 Greining vinnusóknar</b> Skipulagsstofnun, í samstarfi við Bygðastofnun, innanríkisráðuneytið, Vegagerðina, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, vinni að samræmdri greiningu á vinnusóknar- og þjónustusvæðum stærstu þéttbýlisstaða og kortlagningu virkra borgarsvæða.	Ekki hafið
	<b>3.2.3 Upplýsingar um húsnæðismál</b> Þjóðskrá Íslands, í samstarfi við Skipulagsstofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, vinni að úrbótum í skráningu, miðlun og greiningu upplýsinga um húsnæðismál með tilliti til skipulagsákvæðana.	Í vinnslu
	<b>3.5.3 Úrlausn ágreiningsmála um innviði</b> Í þeim tilvikum þegar staðfestingu aðalskipulags hefur verið frestað vegna ágreinings um uppbyggingu og legu samgöngu- eða veitumannvirkja getur umhverfis- og auðlindaráðherra að beiðni viðkomandi sveitarfélags og í samvinnu við hlutaðeigandi ráðherra haft forgöngu um að settur verði á laggirnar samráðshópur til að leita sátta um lausn.	Hefur ekki komið til framkv.
	<b>3.5.4 Sjálfbærar samgöngur í samgönguáætlun</b> Við mótun samgönguáætlunar verði tekið mið af áherslum landsskipulagsstefnu varðandi sjálfbærar samgöngur í þéttbýli.	Í virkni
	<b>3.6.2 Mælikvarðar fyrir fjarskipti</b> Póst- og fjarskiptastofnun hafi forgöngu um gerð mælikvarða á sviði fjarskiptamála fyrir skipulagsgerð.	Ekki hafið
Skipulag á haf- og strandsvæðum	<b>4.1.1 Öflun upplýsinga um vernd og nýtingu</b> Skipulagsstofnun vinni að landfræðilegum gagnagrunni/vefgrátt í samráði við hlutaðeigandi stofnanir sem hafi að geyma upplýsingar um siglingaleiðir, verndarsvæði og starfsemi á haf- og strandsvæðum.	Í vinnslu
	<b>4.1.2 Stofnumótun</b> Þegar löggjöf um skipulagsmál haf- og strandsvæða hefur tekið gildi verði mörkuð nánari stefna um skipulagsmál haf- og strandsvæða í samræmi við þá umgjörð og fyrirmæli sem þar verða sett.	Ekki hafið
	<b>4.2.1 Stjórnsýsla</b> Með nýrri löggjöf um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum verði ákveðið hvernig stjórnsýsla skipulagsmála á haf- og strandsvæðum skuli háttað.	Lokið

4.2.2 Kynning fyrir nágrannaríki Tryggt verði að áform á íslenska hafsvæðinu sem líkleg eru til að hafa umhverfisáhrif út fyrir efnahagslögsögu Íslands verði kynnt fyrir viðkomandi nágrannaríki á viðeigandi hátt samkvæmt lögum um umhverfismat áætlaða og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.	Hefur ekki komið til framkv.
4.2.3 Skilgreining á strandlínu Landmælingar Íslands, í samráði við hlutaðeigandi stofnanir, vinni að því að skilgreina strandlínu, eða núll-hæðarlínu, við þéttbýli og önnur byggð svæði þar sem hætta stafar af sjávarflóðum vegna breytinga á sjávarborði í kjölfar loftslagsbreytinga.	Ekki hafið
4.2.4 Endurskoðun landnotkunarflokka á hafnar- og iðnaðarsvæðum Skipulagsstofnun, í samráði við Hafnasamband Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga, vinni að endurskoðun á skilgreiningu landnotkunarflokka í skipulagsreglugerð vegna hafnar- og iðnaðarsvæða utan þéttbýlis þannig að ákvæði taki betur mið af eðli og umfangi starfsemi á slíkum svæðum.	Ekki hafið

### 7.3 Listi yfir stefnur og áætlanir

Við mótun landsskipulagsstefnu er horft til þeirrar stefnu sem fyrirbyggjandi er í öðrum áætlunum stjórnvalda sem áhrif hafa á þróun byggðar og landnýtingu. Í þeirri vinnu verða eftirfarandi áætlanir stjórnvalda sérstaklega hafðar í huga.

- [Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs](#) (Ríkisstjórn Íslands, 2021).

Á málefnasviði forsætisráðuneytis:

- [Forgangsmarkmið ríkisstjórnarinnar – Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna](#) (Ríkisstjórn, 2018).
- [Stefna um samþykki fyrir nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum](#) (Forsætisráðherra, 2019).

Á málefnasviði félags- og vinnumarkaðsráðuneytis:

- [Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks 2017–2021](#) (Alþingi, 2017).

Á málefnasviði háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis:

- [Fjarskiptaáætlun 2019–2033](#) (Alþingi, 2019).

Á málefnasviði heilbrigðisráðuneytis:

- [Lýðheilsustefna til ársins 2030](#) (Alþingi, 2021).

Á málefnasviði innviðaráðuneytis:

- [Ferðumst saman – Heildarstefna í almenningsamgöngum milli byggða](#) (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2019).
- [Landsskipulagsstefna 2015–2026](#) (Alþingi, 2016).
- [Þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2020–2034](#) (Alþingi, 2023).
- [Stefnumótandi byggðaáætlun 2022–2036](#) (Alþingi, 2022).
- [Grænbók um húsnæðismál](#) (Innviðaráðherra, 2023).



**Á málefnasviði menningar- og viðskiptaráðuneytis:**

- [Menningarstefna í mannvirkjagerð: Stefna íslenskra stjórnvalda í byggingarlist](#) (Mennta- og menningarmálaráðherra, 2014).
- Stefna hönnunar og arkitektúrs til 2030 (Menningar- og viðskiptaráðuneytið, 2022).

**Á málefnasviði matvælaráðuneytis:**

- [Land og líf, Landgræðsluáætlun og landsáætlun í skógrækt: Stefna og framtíðarsýn í landgræðslu og skógrækt til ársins 2031](#) (Matvælaráðherra, 2022).
- [Landbúnaðarstefna til ársins 2040](#) (Matvælaráðherra, 2023).
- [Matvælastefna til ársins 2040](#) (Matvælaráðherra, 2023).

**Á málefnasviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis:**

- [Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum 2020-2030](#) (Umhverfis- og auðlindaráðherra, 2020).
- [Aðgerðaáætlun um Árósasamninginn 2018–2021](#) (Umhverfis- og auðlindaráðherra, 2019).
- Áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða (Alþingi, [2013](#) og [2015](#)).
- [Hreint loft til framtíðar 2018–2029](#) (Umhverfis- og auðlindaráðherra, 2017).
- [Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013–2024](#) (Umhverfis- og auðlindaráðherra, 2013).
- [Landslagssamningur Evrópu](#) (Staðfestur af íslenskum stjórnvöldum 2020).
- [Kerfisáætlun 2020–2029](#) (Landsnet 2021)
- [Náttúruminjaskrá](#) (Umhverfiráðherra, 1999).
- [Náttúruverndaráætlun 2009–2013](#) (Alþingi, 2010).
- Stefna stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku (Alþingi, 2018).
- Stefna um lagningu raflína (Alþingi, 2015).
- [Stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum 2018–2029](#) (Alþingi, 2018).
- [Sjálfbær orkuframtíð: Orkustefna til ársins 2050](#) (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra, 2020).
- [Í ljósi loftslagsvárs: Stefna um aðlögun að loftslagsbreytingum](#) (Umhverfis- og auðlindaráðherra, 2021).
- [Vatnaáætlun](#) (Umhverfisstofnun, 2022).

**7.4 Drög að greinargerð um stöðu skipulagsmála**

Skipulagsstofnun vinnur nú að greinargerð um stöðu skipulagsmála sem mun fylgja tillögu að þingsályktun að landsskipulagsstefnu. Drögin eru jafnframt birt í samráðsgátt stjórnvalda sem fylgiskjal við grænbók þessa.

