



Stjórnarráð Íslands  
Innviðaráðuneytið

## Skýrsla um samráð

### Efni samráðs

Hvítbók um skipulagsmál

### Samráð hófst

20. september 2023

### Samráð lauk

31. október 2023

### Fjöldi umsagna

31

### Umsagnaraðilar

Umsagnir bárust frá eftirtöldum aðilum: Akureyrarbæ, Bláskógabyggð, Bændasamtökum Íslands, Eiríki Blöndal, Eldvötnum-samtökum um náttúruvernd í Skaftárhreppi, Ferðamálastofu, Fjarðabyggð, Flóahreppi, Grímsnes- og Grafningshreppi, Hörpu Stefánsdóttur, Húnaþingi vestra, Hörgársveit, Landgræðslunni, Landsvirkjun, Landvernd, Michael Virgil Bishop, Minjastofnun Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Orkustofnun, Orkuveitu Reykjavíkur, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi (SSA), Samorku, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga (SASS), Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH), Skorradalshreppi, Skógræktinni, Umhverfisstofnun, Þingeyjarsveit og ÖBÍ-réttindasamtökum.

## Samantekt sjónarmiða og efnisatriða umsagna

### Almennt um hvítbók

Í umsögnum kom fram ánægja með vinnu og samráð við stefnuna. Fram kom í umsögnum almenn ánægja með lykilsviðfangsefni hvítbókar og í meginatriðum var tekið undir markmið og áherslur hennar. Endurskoðun landsskipulagsstefnu og útgáfu hvítbókar var fagnað auk þess sem umsagnaraðilar buðu fram ráðgjöf og/eða lögðu fram óskir um frekara samstarf og samráð við áframhaldandi vinnu og verkefni í framhaldi hennar. Fram kom áhersla á mikilvægi þess að tryggja faglega umgjörð, skýra ferla og leiðbeiningar við áframhaldandi vinnu svo koma megi til leiðar því sem lagt er fram í stefnunni. Þá var bent á mikilvægi samræmis milli áætlana stjórnvalda og samhæfingu stefnumótunar auk þess sem samræmingu áætlana á sviði húsnæðis- skipulags-, samgangna- og byggðamála var fagnað.

Gagnrýni kom á framsetningu og uppbyggingu stefnunnar, þröngur tímarammi sem gefinn var fyrir vinnunna, kynningarferli og samráð. Bent var á að sú vinna sem fram fór við gerð stefnunnar hefði ekki verið nægilega sýnileg, minnt á samráðsvettvang, að víðækt samráð og breytingar á uppbyggingu hefðu þarfnast lengri tíma.

Komið var inn á hlutverk landsskipulagsstefnu sem stjórnækis og mikilvægi langtímastefnumörkunar stjórnvalda í skipulagi í fyrir nýtingu og vernd. Einnig kom fram tillaga um að vinna sviðsmyndagreiningu til lengri tíma við mótun stefnunnar. Þá var komið inn á æskilega forgangsröðun viðfangsefna og bent á mikilvægi samræmis og samlegðar milli áhersla og aðgerða. Þá komu fram áhyggjur af að markmið og aðgerðir væru almenn og að sumt þarfnadist frekari túlkunar, betri útskýringa eða leiðbeininga. Einnig var bent á að tengja þyrfti betur tilteknar aðgerðir og framfylgd stefnu.

Þá komu fram tillögur að aðgerðum til viðbótar þeim sem komu fram í hvítbók; aðgerð um líffræðilega fjölbreytni og skipulag, aðgerð um gerð leiðbeininga um vernd líffræðilegrar fjölbreytni og aðgerð sem hefur endurheimt vistkerfa að markmiði.

Fram komu ábendingar um að skipulagsvald- og ábyrgð liggja hjá sveitarfélögum og mikilvægi þess að það verði að engu skert eða takmarkað. Jafnframt komu fram óskir um um gott samráð við sveitarfélög við áframhaldandi vinnu og útfærslu aðgerða.

Fram komu ábendingar um að þörf sé á að kostnaðargreina kröfur til sveitarfélaga við gerð þingsályktunar og því jafnframt beint til stjórnvalda að tryggja verði að sveitarfélög og stofnanir þeirra geti mætt þeim auknu kröfum sem koma fram í tilmælum og aðgerðum hvítbókar, með auknu fjármagni og aðgengi að þjónustu.

### Loftslagsbreytingar

Áherslu stefnunnar á loftslagsmál og aðgerðum í skipulagsmálum sem draga úr losun gróðurhúsalofttegunda var almennt vel metin. Bent var á mikilvægi þess að leggja skýrari áherslur á aðgerðir í loftslagsmálum og setja tímasett og mælanleg markmið. Ýmsar ábendingar komi fram að tryggja þurfi að skipulag og framkvæmdir stuðli að hraðari orkuskiptum og að samhæfing verði milli skipulagsáætlana og loftslagsmarkmiða.

Ýmsar ábendingar komu fram í umsögnum um loftslagsmiðað skipulag, m.a. var bent á að hnykkja mætti betur á möguleikum til bindingar kolefnis með skógrækt og landgræðslu og að taka þyrfti mið af menningarmínjum við val á svæðum til bindingar kolefnis í dreifbýli.

### Uppbygging húsnæðis og lífsgæði í byggðu umhverfi

Lögð var áhersla á að byggðarmynstur styðji við sjálfbærni og félagslega samheldni. Huga þarf að fjölbreyttum búsetumöguleikum og tryggja að aðgengi að húsnæði, grunnþjónustu og atvinnumöguleikum sé jöfn á milli hópa og svæða. Lögð var áhersla á að algild hönnun verði grunnurinn að öllu skipulagi til að mæta þörfum allra. Kallað var eftir frekari skilgreiningu hugtaksins búsetufrelsis og þýðingu hugtaksins m.t.t. marka dreifbýlis og þéttbýlis, loftslagsmála og náttúruvár. Þá var bent á mikilvægi þess að taka á orkuþörf og nýtingu auðlinda í skipulagi og hvernig draga eigi úr kolefnisspori við uppbyggingar húsnæðis. Fram komur ábendingar um að varlega þurfi að fara í styttingu á skipulagsferlinu svo ekki sé gengið á íbúðalýðræðið.

Einnig kom fram áhersla á verndarsvæði þegar kemur að skipulagi byggðar og uppbyggingu í þéttbýli og dreifbýli, komið var inn á fjölbreytni svæða sem eru verðmæt vegna náttúruverndar og bent á svæði sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt náttúruverndarlögum. Þá kom fram áhersla á mikilvægi þess að staðinn sé vörður um verndarsvæði, friðlýst svæði og græn svæði innan skilgreindra vaxtamarka í þéttbýli.

Þá komu jafnframt fram ábendingar sem vörðuðu heilnæmi umhverfis. Fram kom áhersla á að á skipulagsstigi sé tryggt nægt rými fyrir veituvinnviði og þau mannvirki sem fylgja og lögð áhersla á samráð við hagaðila í því samhengi. Einnig kom fram árétting um að allar framkvæmdir og skipulagsáætlanir eigi að vera í samræmi við stefnumörkun um vatnsvernd í vatnaáætlun og lögum um stjórn vatnamála. Þá komu fram ábendingar um vatnafar og flóðasvæði í samhengi þéttingar byggðar og um skyldur sveitarfélaga við að stýra áhrifum landnotkunar á vatnshlot.

Jafnframt komu fram ábendingar varðandi fráveitumál þar sem m.a. var komið inn á komandi breytingar fráveitureglugerð Evrópusambandsins og lögð áhersla á mikilvægi umfjöllunar um fráveitumál í skipulagi. Komið var inn á skyldur sveitarfélaga í þessu samhengi og bent á tiltekin atriði sem huga bæri að. Fram kom áhersla á að koma þurfi fram stefna varðandi endurbætur í málaflokknum og tiltaka tímaramma. Varðandi úrgangs meðhöndlun kom fram ábending um að meta þurfi valkosti í nýtingu úrgangs til orkuframleiðslu samanborið við útflutning.

### Uppbygging þjóðhagslega mikilvægra innviða

Fram komu ólík sjónarmið um viðfangsefni, áherslur og aðgerðir sem snúa að uppbyggingu þjóðhagslega mikilvægra innviða. Þjóðhagslega mikilvæg innviði eins og raforkukerfi og samgöngumannvirki þurfi að skilgreina betur í skipulagsáætlunum. Bent var á nauðsyn þess að hægt sé að tryggja skilvirkt leyfisferli og samræmda stefnumótun milli ríkis og sveitarfélaga til að hraða framkvæmdum.

## Landnotkun í dreifbýli

Bent var á að huga þurfi að innbyrðis samræmi markmiða um vernd kolefnisríks jarðvegs, endurheimt vistkerfa, vernd líffræðilegrar fjölbreytni og markmiða um fæðuöryggi og flokkun landbúnaðarlands. Fram kom áhersla á að skógrækt geti samræmst og verið eðlilegur þáttur landbúnaðar og ræktunar. Bent var á að hugtökin landbúnaðarland og ræktarland skarist þó þau séu ólík. Einnig var bent á að tilmæli um landslagsgreiningu til grundvallar skipulagsákvörðunum í dreifbýli séu of óljós og að túlkun þeirra útiloki mögulega skógrækt. Þá kom fram áhersla á einföldun skipulagsferla í samhengi skógræktar og markmiða um kolefnishlutleysi.

Bent var á að mikilvægt sé að hægt sé að byggja íbúðarhús á svæðum í dreifbýli þar sem aðstæður leyfa í tengslum við þá innviði sem til staðar eru. Einnig kom fram mikilvægi þess að skilgreining landgæða til ræktunar hindri ekki mögulega uppbyggingu í eða við þéttbýli, falli góð byggingarsvæði undir slíka skilgreiningu.

## Miðhálandi Íslands

Fram komu ólík sjónarmið um þá stefnu sem sett er fram um miðhálandi Íslands. Umsagnir benda á að uppbygging innviða á hálendinu verði að vera í sátt við náttúru og menningarminjar og að taka þurfi mið af þolmörkum svæðisins til ferðamennsku og framkvæmda. Bent var á að uppbygging vega og frekari orkuöflun á hálendinu sé í mótsögn við áform um þjóðgarð. Einnig kom fram árétting um að tengsl áætlana þurfi að vera skýr þegar kemur að stefnumörkun á miðhálandinu, að svæðisskipulagsáætlanir taki mið af landsskipulagsstefnu en ekki öfugt.

Viðraðar voru áhyggjur af aukinni uppbyggingu mannvirkja á viðkvæmum svæðum á miðhálandinu. Bent var á mikilvægi þess að markmið og stefna rýri ekki verndargildi friðlýstra svæða og gangi ekki gegn verndarmarkmiðum þeirra. Bent var á að bætt aðgengi og uppbygging innviða á miðhálandinu stangist á við vernd og varðveislu óbyggðra víðerna og vísað til náttúruverndarlaga í því samhengi. Aðgerð um kortlagningu víðerna var fagnað og í umsögnum kom fram áhersla á að henni yrði flýtt. Minnt á nýjar áskoranir sem felast í vindorku í þessu samhengi og lögð fram tillaga að nálgun við kortlagningu víðerna.

Fram komu sjónarmið þar sem tekið er undir markmið hvítbókar um bætt aðgengi að miðhálandinu. Fram kom að stefna um aðgengi og náttúruvernd þurfi að haldast í hendur. Einnig komu fram áhyggjur af því að uppbygging aðgengis sem gagnist orkuskiptum kalli á meiri umferð og ætlaður ábati fyrir umhverfið verði því takmarkaður.

Fram kom áhersla á að landsskipulagsstefna þurfi að vera skýr hvað varðar tegund ferðamennsku á miðhálandinu og um viðbrögð ef þolmörkum verði náð, þ.e. þá þurfi að meta hvort byggja eigi upp innviði eða takmarka fjölda gesta. Horfa þurfi til þess að auka seiglu innviða án þess að það trufla upplifunina. Bent var á að koma þurfi fram að við skipulagsgerð verði einnig tekið mið af áhrifum á menningarminjar.

Bent var á ósamræmi milli hvítbókar og tillögu að svæðisskipulagi Suðurrhálandis hvað varðar flokkun og staðsetningu þjónustustaða á Suðurrhálandinu. Einnig komu fram tillögur að breytingum á tilteknum hálendismiðstöðvum í skálasvæði. Þá var bent á veikleika í skilgreiningu ferðþjónustustaða á hálendinu varðandi skort á viðmiðum um stærð og umfang gistingar í jaðarmiðstöðvum.

## Orka og samgöngur

Fram komu sjónarmið þar sem áhersla var lögð á aukna orkuöflun við skipulagsgerð og vísað til orkuöryggis, orkuskipta og loftslagsmarkmiða stjórnvalda í því samhengi. Einnig kom fram gagnrýni á stefnu um nauðsyn aukinnar orkuvinnslu þar sem áhersla var lögð á orkunýtni. Ábending kom fram um að útfærsla markmiða í hvítbókinni, sem varða m.a. uppbyggingu á miðhálandinu og verndun víðerna, setji ekki óþarfa skorður á möguleika til endurnýjanlegrar orkuvinnslu. Gerð var athugasemd við að þéttbýli sé undanskilið í áherslu um nýtingu orkuauðlinda.

Í umsögnum komu fram ólík sjónarmið varðandi orkuskipti. Áherslum um sjálfbæra nýtingu endurnýjanlegra orkulinda til að stuðla að orkuskiptum var fagnað. Fram kom sjónarmið um mikilvægi þess að vísa til uppbyggingar orkuinnviða og mikilvægi aukinnar raforkuvinnslu sem grundvallarþátta varðandi loftslagsmarkmið og orkuöryggi Íslands í framtíðarsýn og markmiðum eigi þau að raungerast. Fram kom áhersla á mikilvægi þess að regluverk og skipulagsáætlanir styðji við orkuskipti, þar sem nefnd var fjárfesting og uppsetning vindorkuvera.

Fram kom ábending um að vindrellur falli vel að landi og tillaga um að skoða nýtingu sólarsella. Einnig að raforkuflutningsmannvirki fylgi núverandi mannvirkjabeltum eins og kostur er og að ekki séu gerð ný mannvirkjabelti sem munu hafa neikvæð áhrif á landslag, náttúru og víðerni og rýri verndargildi friðlýstra svæða. Þá var bent á að skipulagsákvæðanir um landnýtingu og mannvirkjagerð vegna orkuvinnslu þurfi einnig að taka mið af áhrifum á menningarminjar.

Lagt var til að skerpt yrði á hugtökunum *vistvæðing* og *virkir ferðamáta*, að almenningssamgöngur fái aukna umfjöllun í áframhaldandi vinnu við landsskipulagstefnu og að framtíðarstefna stjórnvalda varðandi þetta málefni sé skýrð frekar. Þá komu fram ábendingar og tillögur sem vörðuðu stefnumörkun um samgöngur í þéttbýli þar sem m.a. var komið inn á forgangsröðun samgöngumáta með áherslu á virka ferðamáta og almenningssamgöngur.

## Haf og strandsvæði

Um markmið, áherslur og aðgerðir hvítbókar sem snúa að skipulagi á haf- og strandsvæðum kom m.a. fram áhersla á skipulagsvald- og ábyrgð sveitarfélaga og brýning um mikilvægi samstarfs og samráðs við skipulagsákvæðanir á strandsvæðum. Fram kom áhersla á mikilvægi þess að sveitarfélög hafi aðkomu að gerð strandsvæðisskipulags og hafi þannig áhrif á ákvarðanatöku. Einnig kom fram áhersla á að hagaðilar komi að þeirri vinnu. Fram komu ábendingar um eftirfylgd stefnu um verndun sérstæðrar náttúru á haf- og strandsvæðum og um mikilvægi skýrrar stefnumörkunar á hafsvæðum utan strandsvæða um staðbundna nýtingu, náttúruvernd og um skráningu menningarminja. Bent var á aukna ásókn í nýtingu haf- og strandsvæða til matvæla- og orkuframleiðslu og áhersla lögð í því samhengi á mikilvægi þess að hindra ekki aðgengi að jarðefnum.

## Vindorka

Fagnað var áherslu um að skipulag feli í sér stefnu um nýtingu vindorku og tekið undir áherslur um heildarstefnumörkun og breiða sátt og samráð um uppbyggingu og staðarval á vindorkuverum.

Mismunandi sjónarmið komu fram varðandi staðarval vindorku. Tekið var undir áherslu um að vindorkuver byggist upp á afmörkuðum svæðum nærri tengivirkjum og flutningslínunum þar sem hægt er að tryggja afhendingaröryggi. Einnig voru röskuð svæði nefnd sem hentugri til vindorkunýtingar út frá umhverfis- og sáttarsjónarmiðum. Þá var nefnt að meta þurfi staðsetningu slíkra svæða með heildstæðum hætti og að víða geti verið afbragðsskilyrði til vindorkuframleiðslu fjarri núverandi flutningskerfi. Þá komu fram athugasemdir við að miðhálandi og þéttbýli séu undanskilin í áherslu um nýtingu vindorku, sveitarfélög þurfi að stjórna því hvar slík uppbygging fari fram.

Bent var á áhrifaþætti vegna vindmylla gróður, fuglalíf, landslag og ásýnd, víðerni, hljóðvist, útivist og ferðamennsku, verndarsvæði, friðlýst svæði, vatn, örplast, skuggavarp, ískast, niðurrif o.s.frv.

Áréttað var að landsskipulagstefna geti illa falið í sér stefnumarkandi umfjöllun um vindorku á meðan lagarammi um nýtingu hennar er óljós. Þá var gagnrýnt að niðurstöður starfshóps um valkosti og greiningu á vindorku, sem ekki liggja fyrir, eigi að vera lagðar til grundvallar málaflokknum og að stefna um uppbyggingu vindorkuvera sé ógagnsæ og gangi gegn markmiðum um vernd góðs landbúnaðarlands.

### Samkeppnishæft atvinnulíf

Fram kom í umsögnunum að skipulag eigi að styðja við sjálfbæra nýtingu auðlinda og efla orkuöryggi til að stuðla að samkeppnishæfni atvinnulífs. Mikilvægt er að styðja við nýsköpun og fjölbreytni í atvinnulífi með því að bæta aðgengi að innviðum og tryggja jafnvægi á milli samfélagslegra og efnahagslegra markmiða. Áherslu á aukna alþjóðlega samkeppnishæfni landsins var fagnað. Lagt var til að hugtakið *borgarsvæði* sé skilgreint frekar, að skerpt yrði á því hvaða sérkenni og gæði horft er til á sambærilegum borgarsvæðum erlendis og að gerð yrði betri grein fyrir samspili atvinnulífs og almenningssamgangna í stefnunni. Í samhengi aðgerðar um vinnusóknarsvæði var lagt til að hlutverk Akureyrar sem svæðisborgar yrði greint.

### Vernd náttúru og líffræðileg fjölbreytni

Því var fagnað að vernd umhverfis og náttúru sé eitt þriggja markmiða hvítbókar. Bent var á mikilvægi þess að við eftirfylgni áherslna undir markmiðum um gott samfélag og samkeppnishæft atvinnulíf yrði tekið tillit til umhverfisáhrifa og stuðlað að verndun náttúru og umhverfis og m.a. lögð áhersla á samráð, ráðgjöf fagaðila og aðgengi að upplýsingum í því samhengi.

Fram kom áhersla á að efla þurfi sess náttúrverndar í skipulagi og að fjölga þurfi náttúruverndarsvæðum til að takast á við hnignun líffræðilegrar fjölbreytni, loftslagsbreytingar og álag á landslag og náttúru. Bent var á mikilvægi eftirfylgni í þessu samhengi, t.a.m. með leiðbeiningum. Þá var komið inn á beitingu hverfisverndar. Einnig var hnykk á þeim grundvelli sem felst í lögum um náttúruvernd við eftirfylgni áherslna um vernd umhverfis og náttúru og þegar kemur að skipulagsgerð. Vakin var athygli á mismunandi flokkum verndarsvæða og ákvæðum sem um þau gilda. Einnig var bent á mikilvægi þess að markmið og stefna hvítbókar rýri ekki friðlýst svæði og að fjalla þurfi um möguleg áhrif framkvæmda utan friðlýstra svæða á verndargildi þeirra.

Fram komu tillögur að leiðum til að greiða leið verndar- og endurheimtarverkefna. Því var fagnað að vernd líffræðilegrar fjölbreytni væri meðal lykilviðfangsefna. Fram komu ábendingar um að samþætta þyrfti betur umfjöllun um líffræðilega fjölbreytni við áherslur og einstök verkefni skipulagsmála og aðra stefnumörkun sem snýr að landnotkun. Gerð var athugasemd við að þéttbýli sé undanskilið í áherslu um vernd líffræðilegrar fjölbreytni.

Þá var komið inn á skógrækt í þessu samhengi, þar sem fram kom sjónarmið um að skógar ykju landgæði og líffræðilega fjölbreytni. Einnig kom fram áréttning þess efnis að skógrækt, þegar erlendar tegundir eru notaðar, sé ekki vistheimt og þar þurfi að gera skýran greinarmun á milli.

### Að loknu samráði

Hér hefur verið tækt í stuttu máli á helstu efnisatriðum þeirra umsagna sem bárust á kynningartíma hvítbókar og dregin fram tiltekin viðfangsefni og þemu sem þar komu fram. Vakin er athygli á að samantektin er ekki tæmandi. Vísað er til umsagna sem eru aðgengilegar á samráðsgátt stjórnvalda.

Umsagnir sem bárust í Samráðsgátt höfðu að geyma fjölda gagnlegra ábendinga og athugasemda sem voru hafðar til hliðsjónar við gerð við þingsályktun um landsskipulagsstefnu og umhverfismat hennar. Við útlitun frekari útskýringa við útgáfu stefnunnar síðar og/eða í leiðbeiningum um tiltekin viðfangsefni gefst einnig tækifæri til að nýta efni athugasemda