

**Innviðaráðuneytið**  
**Sölvhólsgötu 7**  
**101 Reykjavík**

sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 31. október 2023

## **Umsögn Landverndar um Hvítbók um skipulagsmál – Drög að landskipulagsstefnu til 15 ára og aðgerðaáætlun til fimm ára.**

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér hvítbók um skipulagsmál og vísar í fyrri umsögn<sup>1</sup> um grænbók um skipulagsmál sem var send ráðuneytinu 24. ágúst sl. Þar eru gerðar athugasemdir við tímaáætlun, samráð og upplýsingamiðlun ásamt fjölda ítarlegra athugasemda um efni grænbókarinnar sem enn eiga við.

Tímaramminn sem ferlinu er gefinn er allt of knappur til þess að hægt sé að viðhafa hið víðtæka samráð sem verkefnið krefst ef vanda á til verka. Líkt og í fyrri umsögn minnir Landvernd á ákvæði 6. gr. reglugerðar um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011 sem fjallar um samráðsvettvang sem starfræktur skal við mótun landsskipulagsstefnu. Þá vekur athygli að í hvítbókinni er hvergi getið um tillögu til þingsályktunar um endurskoðaða landsskipulagsstefnu sem lögð var fram á þingi 2020-2021, þótt greinilega sé byggt á henni.

### **Uppbygging og meginmarkmið stefnunnar**

Í hvítbókinni er kynnt gjörbreytt uppbygging og framsetning landsskipulagsstefnu frá því sem er í gildandi landsskipulagsstefnu og í tillögu að endurskoðaðri landsskipulagsstefnu sem lögð var fram á Alþingi á vorþingi 2021.

Eðlilegt er að framsetning stefnuskjala eins og landsskipulagsstefnu sé reglulega endurskoðuð og þróuð áfram. Hér virðist hins vegar vera um að ræða hálfkarað verk. Heildarmyndin er ekki skýr. Leita þarf fram og til baka í tillögunni eftir leitarorðum til að fá heildarmynd af því hvaða stefna og ákvæði eiga við um tiltekin efni. Jafnframt er tillagan sett fram án greinargerðarskýringa. Þar sem greinargerðarskýringar vantar er í mörgum tilfellum erfitt að átta sig á samhengi, tilefni og túlkun einstakra ákvæða tillögunnar.

Sú uppbygging sem kynnt er í hvítbókinni felst í að þrískipta stefnunni eftir þremur víddum sjálfbærrar þróunar - umhverfi, samfélagi og efnahag. Þetta er áhugaverð nálgun, en hún hefði úttheimt miklu meiri vinnu við niðurröðun efnis og tengingar á milli einstakra kafla og ákvæða, til að tryggja skýrleika stefnunnar og skilvirka miðlun við framfylgd stefnunnar.

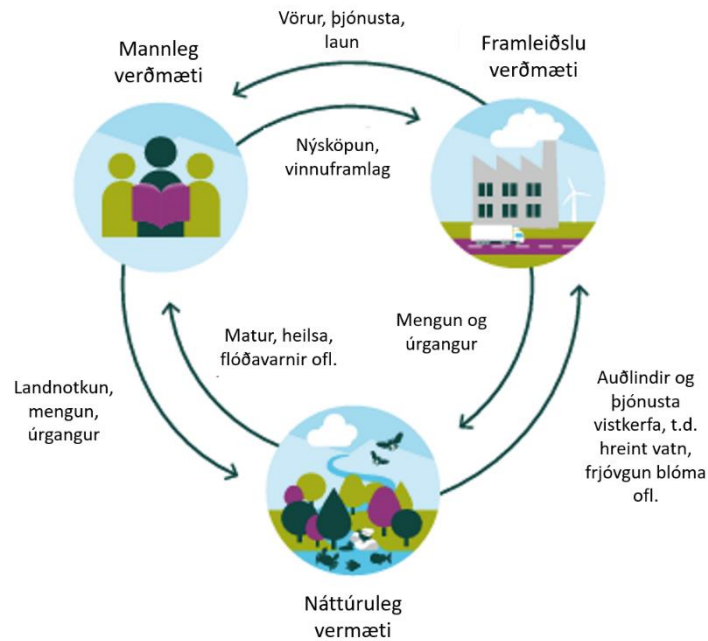
Þau þrjú meginmarkmið sem kynnt eru í hvítbókinni endurspeglu þau verðmæti sem halda þarf jafnvægi á milli, náttúruleg verðmæti (auðlindir jarðar, vistkerfi og loftslag), framleiðsluverðmæti (peningar og vörur) og mannleg verðmæti (menntun, heilbrigði og vellíðan mannfólks)<sup>2</sup>. Rannsóknir

---

<sup>1</sup> [Umsögn Landverndar um grænbók um skipulagsmál](#)

<sup>2</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/final-report-the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review>

hafa sýnt fram á að framleiðsluverðmæti hafa tvöfaldast milli 1992 og 2014, mannleg verðmæti vaxið um 13% en náttúrulegu verðmætin rýrnað um 40%<sup>3</sup>. Í því ljósi er mikilvægt að stefnumótun um landnýtingu leggi höfuðáherslu á að náttúran er undirstaða allrar uppbyggingar. Að mati Landverndar gerir hvítbókin í heild ekki nægilega grein fyrir þörfinni á að endurheimta vistkerfi og koma í veg fyrir frekari hnignun þeirra.



Mynd 1: Úr skýrslu Dasgupta fyrir Breska fjármálaráðuneytið 2021

### Loftslagsmiðað skipulag

Landvernd fagnar áherslu á markvissar aðgerðir í skipulagsmálum sem draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Mikilvægt er að ekki verði frekari tafir á að festa slíkar áherslur og vinnubrögð í sessi við skipulagsgerð sveitarfélaga, en landsskipulagstillaga um loftslagsmiðað skipulag var lögð fram á þingi þegar árið 2021 og hefur þegar tapast dýrmætur tími við innleiðingu loftslagsmiðaðs skipulags.

### Kortlagning óbyggðra víðerna

Um leið og Landvernd fagnar því að fara eigi í kortlagningu óbyggðra víðerna, vakna spurningar um þá aðgerð í hvítbókinni. Með breytingu á náttúruverndarlögum sem gerð var árið 2021 var fest í sessi regla um að ávallt skuli vera fyrir hendi kort af óbyggðum víðernum og var ráðherra (umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra) þar heimilað að setja reglugerð um viðmið og forsendur slíkrar kortlagningar. Þetta verkefni er því á forræði annars ráðuneytis og um það gilda skýr lagaleg fyrirmæli. Ákvæði í landsskipulagsstefnu sem stangast að einhverju leyti á við framangreind ákvæði náttúruverndarlaga virðast ekki til þess fallin að flýta þessu mikilvæga og brýna verkefni.

Landvernd minnir jafnframt í þessu sambandi á mikilvægi þess að við mótun viðmiða fyrir kortlagningu óbyggðra víðerna verði hafðar í huga þær nýju áskoranir sem felast í áformum um stór vindorkumannvirki.

<sup>3</sup> <https://www.taylorfrancis.com/books/oa-edit/10.4324/9781351002080/inclusive-wealth-report-2018-shunsuke-managi-pushpam-kumar>

## Vernd og endurheimt vistkerfa

Í ljósi þess hve aðkallandi er að vernda og endurheimta vistkerfi telur Landvernd ófullnægjandi að engin af aðgerðum aðgerðaáætlunarinnar hefur endurheimt vistkerfa sérstaklega að markmiði. Tíðrætt er um vindorku, önnur orkumannvirki og ferðaþjónustu svo eitthvað sé nefnt en þær aðgerðir geta og hafa í fortíðinni valdið vistkerfum miklum skaða. Landvernd vill einnig undirstrika, þar sem aukin kolefnisbinding er til umræðu að landnotkun með skógrækt, þegar erlendar tegundir eru notaðar, er ekki vistheimt og gera þarf skýran greinarmun þar á milli. Vanda verður valið þegar landsvæði fara undir slíka landnotkun en áhrifa þeirra gætir umtalsvert út fyrir ræktunarlandið. Mikilvægt er að í landsskipulagsstefnu sé fjallað um kortlagningu á landi sem er í sjálfsprottinni náttúrulegri framþróun þannig að ekki sé farið með skógrækt eða aðra óskylda ræktun inn á slík svæði og sömuleiðis verður að vernda mólendi og lágróður ýmsan sem nú þegar hefur verið gengið mjög harkalega á vegna plægingar á landi fyrir nytjaskógrækt inn á vel grónum svæðum.

## Miðhálandi Íslands

Landvernd minnir á að samkvæmt skipulagslögum skal landsskipulagsstefna ávallt hafa að geyma stefnu um skipulagsmál á miðhálandi Íslands. Slík stefna er sett fram í 1. kafla núgildandi landsskipulagsstefnu. Erfitt er að ná heildarmynd af þeirri stefnu sem kynnt er í hvítbókinni varðandi hálandið vegna áður nefndar uppbyggingar tillögunnar, sem og kveður þar við tón þar sem áherslan virðist vera á aukið umfang og eðlisbreytingu hvað varðar mannvirkjagerð og þjónustu á hálandinu.

Landvernd geldur varhug við því að breyta áherslum um mannvirkjagerð á miðhálandinu í þá veru að auka aðgengi og uppbyggingu m.t.t. ágangs og þolmarka og án þess að nefna aðgangsstýringu. Sé farið yfir þolmörk svæða verður að meta að hvort farsælla sé að byggja upp frekari innviði eða takmarka fjölda gesta og það verður að nefna í stefnunni. Að auki lýsir Landvernd yfir óánægju með áherslu tillögunnar á að byggja upp vegakerfi á miðhálandinu m.t.t. bættis aðgengis. Sérstaða hálandisins fellst einmitt í því hve torfært það er. Á meðan ekki hefur verið settur verndarramma utan um hálandið er torfæra veganna eina vörn svæðisins gegn óhóflegum ágangi ferðamanna og dugar það ekki til á mörgum svæðum nú þegar.

Landvernd minnir jafnframt á að samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar skal stofna þjóðgarð á friðlýstum svæðum og jökum í þjóðlendum á hálandinu. Ekki er minnst á áform um þjóðgarð á hálandinu í tillögunni eða gerð tilraun til að setja skipulagsstefnu um miðhálandið í það samhengi í hvítbókinni.

Stefna Landverndar er sú að farsælast væri að setja á fót hálandisþjóðgarð með virkri stjórnunar- og verndaráætlun sem myndi tryggja vöktun og viðeigandi þjónustu á svæðinu. Uppbygging vega og frekari orkuöflun á hálandinu er í mótsögn við þá stefnu og leggst Landvernd því gegn því að farið verði í slíka vinnu. Verðmæti hálandisins liggja í víðernum og öræfaupplifun og það verður að vera grundvallarnálgun við allt skipulag hálandisins.

Einnig ber að taka fram að hvítbókin gerir ráð fyrir að stóraukin orkuvinnsla sé nauðsynleg en Landvernd hefur gagnrýnt slíkan málflutning. Horfa þarf til orkunýtni og til hvers sú orka er nýtt sem aflað er. Nýting orkunnar sem nú þegar er til skiptir öllu máli og hún á ekki að vera byggð upp á grundvelli stóriðju og orkusækinnar starfsemi heldur af fyrirhyggju með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

## Að lokum

Hvítbókin ber með sér að ekki hefur verið veittur nægilegur tími til þess að vanda vel vinnubrögð og að mikilvægt samráð og samtal hafi verið viðhaft. Ekki hefur verið tekið mið af fyrri umsögn

Landverndar um grænbók og á sú umsögn enn við. Ólíklegt er að víðtækt samráð raungerist á þeim stutta tíma sem gefinn er til endurskoðunar á landskipulagsstefnu. Landskipulagsstefna er öflugt tæki til þess að koma málum í réttan farveg í átt að æskilegri framtíðarsýn. Sú framtíðarsýn verður að markast af helstu áskorunum samtímans, sjálfbærri þróun og árangursríkum og öflugum aðgerðum í loftslagsmálum. Skipulagsstefna á að vera leiðandi og virkt stjórnþæki um það hvernig skipulag getur stuðlað að þessari framtíðarsýn og hvað þarf að gera. Landvernd leggur til að innviðaráðuneytið hægi ferðina og komi á fót skilvirku og marktæku samráði við almenning. Þá taki ráðuneytið bæði þessar athugasemdir og þær sem Landvernd skilaði vegna grænbókar til skoðunar við áframhaldandi vinnu.

*Með vinsemd og virðingu  
f.h. stjórnar Landverndar*

*Þorgerður María Þorbjarnardóttir*