



LANDSSKIPULAG
2015–2026

Tillaga Skipulagsstofnunar til umhverfis- og auðlindaráðherra að landsskipulagsstefnu

Loftslag, landslag, lýðheilsa

Viðauki við Landsskipulagsstefnu 2015–2026

Febrúar 2021

151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnartillaga.

Tillaga til þingsályktunar

um viðauka við landsskipulagsstefnu 2015–2026

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

Stjórnvöld skulu vinna að skipulagsmálum í samræmi við landsskipulagsstefnu þessa, sem felur í sér stefnu um:

1. Skipulag á miðhálandi Íslands.
2. Skipulag í dreifbýli.
3. Búsetumynstur og dreifingu byggðar.
4. Skipulag á haf- og strandsvæðum.
5. Loftslagsmiðað skipulag.
6. Staðarmótun og landslagsvernd.
7. Heilsuvæna byggð og landnotkun.

Í landsskipulagsstefnu þessari er eftirfarandi lagt til grundvallar auk markmiða skipulagslaga:

1. Að skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að sjálfbærri þróun.
2. Að skipulag byggðar og landnotkunar sé sveigjanlegt og stuðli að seiglu gagnvart samfélags- og umhverfisbreytingum.
3. Að skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að lífsgæðum fólks.
4. Að skipulag byggðar og landnotkunar styðji samkeppnishæfni landsins alls og einstakra landshluta.

1. SKIPULAG Á MIÐHÁLENDI ÍSLANDS

Um skipulag á miðhálandi Íslands gildir sú stefna sem kemur fram í 1. kafla þingsályktunar nr. 19/145 um landsskipulagsstefnu 2015–2026.

2. SKIPULAG Í DREIFBÝLI

Um skipulag í dreifbýli gildir sú stefna sem kemur fram í 2. kafla þingsályktunar nr. 19/145 um landsskipulagsstefnu 2015–2026.

3. BÚSETUMYNSTUR OG DREIFING BYGGÐAR

Um búsetumynstur og dreifingu byggðar gildir sú stefna sem kemur fram í 3. kafla þingsályktunar nr. 19/145 um landsskipulagsstefnu 2015–2026.

4. SKIPULAG Á HAF- OG STRANDSVÆÐUM

Um skipulag á haf- og strandsvæðum gildir sú stefna sem kemur fram í 4. kafla þingsályktunar nr. 19/145 um landsskipulagsstefnu 2015–2026 ásamt eftirfarandi viðbótum.

Við kafla 4.1 bætist:

4.1.3 Gagnagátt og kortavefsjá um útgefin leyfi á haf- og strandsvæðum.

Skipulagsstofnun setji á stofn gagnagátt og kortavefsjá um útgefin leyfi fyrir framkvæmdum og annarri starfsemi á haf- og strandsvæðum. Gagnagátt og kortavefsjá verði komin í rekstur árið 2022.

Við kafla 4.3 bætist:

4.3.2 Aðlögun að áhrifum loftslagsbreytinga.

Við gerð strandsvæðisskipulags verði tekið mið af bestu fáanlegu upplýsingum um áhrif loftslagsbreytinga, svo sem um breytingar á sjávarborði og röskun á búsvæðum.

4.3.3 Gerð strandsvæðisskipulags í Eyjafirði og á Skjálfanda.

Hafin verði vinna við gerð strandsvæðisskipulags í Eyjafirði og á Skjálfanda. Ráðherra skipi svæðisráð um gerð strandsvæðisskipulags á þeim svæðum þegar gerð strandsvæðisskipulags á Austfjörðum og Vestfjörðum er lokið.

4.3.4 Mat á þörf fyrir strandsvæðisskipulag.

Skipulagsstofnun, að höfðu samráði við landshlutasamtök sveitarfélaga og ráðgefandi aðila samkvæmt lögum nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða, greini þörf fyrir gerð strandsvæðisskipulags á landsvísu og setji fram tillögu um forgangsröðun svæða fyrir næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu.

5. LOFTSLAGSMÍÐAÐ SKIPULAG

Skipulag byggðar, samgangna og landnotkunar stuðli að kolefnishlutleysi og efla viðnámsþrótt byggðar og samfélags gagnvart afleiðingum loftslagsbreytinga.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

5.0.1 Stefna um loftslagsmiðað skipulag.

Í aðalskipulagi sveitarfélaga, og eftir því sem við á svæðisskipulagi, verði mörkuð stefna um loftslagsmál. Hún feli í sér stefnu um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá byggð, samgöngum og landnotkun og að auka kolefnisbindingu, með kolefnishlutleysi að leiðarljósi. Einnig stefnu um aðlögun byggðar og samfélags að afleiðingum loftslagsbreytinga. Miðað verði að eins miklum og skjótum árangri og kostur er við að draga úr losun og auka bindingu gróðurhúsalofttegunda, að teknu tilliti til staðbundinna aðstæðna. Jafnframt verði stefnt að því að viðkomandi samfélög hafi viðnámsþrótt gagnvart afleiðingum loftslagsbreytinga til langs tíma. Stefnan verði lögð til grundvallar við útfærslu skipulagsákvæða um þróun byggðar, samgöngur og landnotkun og eftir því sem við á sett mælanleg markmið um árangur í loftslagsmálum.

5.0.2 Mat á loftslagsáhrifum skipulags og viðnámsþrótti byggðar og samfélags.

Umhverfismat skipulagsáætlana feli í sér mat á loftslagsáhrifum skipulagstillagna og annarra valkosta um stefnu og útfærslu byggðar, samgangna og landnotkunar sem til greina

koma. Jafnframt verði lagt mat á viðnámsþrótt byggðar og samfélags gagnvart afleiðingum loftslagsbreytinga.

Önnur verkefni stjórnvalda:

5.0.3 Mat á loftslagsáhrifum áætlana og viðnámsþrótti byggðar og samfélags.

Umhverfismat áætlana, annarra en skipulagsáætlana sveitarfélaga, sem varða þróun byggðar, samgöngur og landnotkun feli í sér mat á loftslagsáhrifum og áhrifum viðkomandi áætlunar á viðnámsþrótt byggðar og samfélags gagnvart afleiðingum loftslagsbreytinga.

5.0.4 Leiðbeiningar um loftslagsmiðað skipulag og umhverfismat og hvatning til loftslagsvæns lífsstíls.

Skipulagsstofnun hafi forgöngu um gerð og miðlun upplýsinga og leiðbeiningarefnis fyrir sveitarfélög, skipulagsráðgjafa og hönnuði um loftslagsmiðað skipulag, í samráði við hlutaðeigandi aðila. Einnig um mat á loftslagstengdum áhrifum skipulags og annarra áætlana. Skipulagsstofnun hafi jafnframt frumkvæði að og hvetji til annarra verkefna sem stuðla að vitundarvakningu um loftslagsáhrif byggðar, samgangna og landnotkunar. Sveitarfélög hvetji íbúa til loftslagsvæns lífsstíls með aðgengilegum upplýsingum um skipulag og innviði.

5.0.5 Endurskoðun laga og reglugerða með tilliti til loftslagsmála.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, í samráði við Skipulagsstofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga, fari yfir löggjöf um skipulagsmál og umhverfismat með tilliti til þess að þar sé skýr hvatning og grundvöllur fyrir loftslagsmiðaða skipulagsgerð.

5.1 Loftslagsvænar samgöngur.

Skipulag byggðar og landnotkunar miði að því að draga úr loftslagsáhrifum samgangna, með áherslu á virka ferðamáta og almenningssamgöngur.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

5.1.1 Byggðamynstur í þágu loftslagsmála.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði miðað að því að móta byggðarheildir með þetta og blandaða byggð í samræmi við skipulagshugmyndir um 20 mínútna bæinn með það að markmiði að draga úr ferðaþörf og auka hlutdeild virkra ferðamáta og almenningssamgangna. Í aðalskipulagi, og eftir atvikum svæðisskipulagi, verði skilgreind vinnusóknar- og þjónustusvæði og stuðlað að góðum tengslum milli byggðarheilda með almenningssamgöngum og svæðisbundnu stígakerfi.

5.1.2 Skipulag innviða í þágu loftslagsvænna samgangna.

Í aðalskipulagi sveitarfélaga, og eftir atvikum deiliskipulagi, verði sett fram stefna og skipulagsákvæði um innviði fyrir loftslagsvænar samgöngur, með áherslu á virka ferðamáta og almenningssamgöngur. Skipulag styðji einnig við orkuskipti og skapi, eftir því sem kostur er, skilyrði fyrir samtengdu kerfi samgangna.

Önnur verkefni stjórnvalda:

5.1.3 Greining byggðapróunar á vinnusóknar- og þjónustusvæði

Höfuðborgarsvæðisins.

Skipulagsstofnun hafi forgöngu um gerð úttektar á þróun búsetu- og samgöngumynsturs á vinnusóknar- og þjónustusvæði höfuðborgarsvæðisins, í samvinnu við landshlutasamtök sveitarfélaga og aðra hlutaðeigandi aðila. Þar verði jafnframt dregnar upp sviðsmyndir um framtíðarþróun byggðar og samgangna á svæðinu til langs tíma að teknu tilliti til markmiða í loftslagsmálum.

5.1.4 Könnun á viðhorfi til virkra ferðamáta og almenningsamgangna.

Skipulagsstofnun hafi forgöngu um að kannaðir verði hvatar og hindranir fyrir notkun virkra ferðamáta og almenningsamgangna sem liggja kunna í skipulagi byggðar og innviða.

5.2 Loftslagsvæn byggð.

Skipulag byggðar og landnotkunar miði að því að minnka kolefnisspor samfélagsins og efla hringrásarhagkerfið með áherslu á loftslagsvæna mannvirkjagerð, sjálfbæra auðlindanýtingu og bætt meðhöndlun úrgangs með tilliti til loftslagsáhrifa.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

5.2.1 Loftslagsvæn mannvirkjagerð.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði miðað að því að kolefnisspor byggðar sé eins lítið og kostur er. Þannig verði við skipulagsgerð hugað að því að byggingar og almenningsrými séu sveigjanleg gagnvart breyttri nýtingu. Jafnframt verði tekin afstaða til þess í aðalskipulagi sveitarfélaga, og eftir atvikum deiliskipulagi, hvort gera eigi sérstakar kröfur um vistvænar áherslur og kolefnisspor mannvirkjagerðar.

5.2.2 Sjálfbær auðlindanýting og bætt meðhöndlun úrgangs.

Í aðalskipulagi sveitarfélaga, og eftir atvikum deiliskipulagi, verði sett fram stefna og skipulagsákvæði sem miði að því að auka endurvinnslu og endurnýtingu og draga úr urðun úrgangs með það að markmiði að efla hringrásarhagkerfið. Skipulag styðji við að auðlindir séu nýttar með sjálfbærum hætti, svo sem með uppbyggingu iðngarða, nýtingu kolefnis frá iðnaði og sjálfbærri orkuvinnslu.

5.3 Loftslagsvæn landnotkun.

Skipulag stuðli að sjálfbærri nýtingu lands, vernd líffræðilegrar fjölbreytni og varðveislu og bindingu kolefnis í jarðvegi og gróðri.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

5.3.1 Varðveisla og binding kolefnis í jarðvegi og gróðri.

Við gerð aðalskipulags sveitarfélaga, og eftir atvikum svæðisskipulags, verði lagt mat á ástand lands með tilliti til kolefnisbúskapar. Í aðalskipulagi, og eftir atvikum svæðisskipulagi, verði sett fram stefna um varðveislu og bindingu kolefnis í jarðvegi og gróðri og hún útfærð í skipulagsákvæðum um landnotkun, þar á meðal við ákvarðanir um ráðstöfun lands undir mannvirki og byggð. Stefnan miði að því að varðveita land þar sem eru miklar kolefnisbirgðir. Hún miði einnig að því að draga úr jarðvegseyðingu og endurheimta vistkerfi sem hafa raskast,

með það að markmiði að auka bindingu kolefnis í jarðvegi og gróðri. Jafnframt verði, eftir því sem við á, tekin afstaða til ráðstöfunar lands fyrir bindingu kolefnis í bergi.

5.3.2 Vernd og endurheimt votlendis.

Í aðalskipulagi sveitarfélaga, og eftir atvikum svæðisskipulagi, verði mörkuð stefna um vernd og endurheimt votlendis og hún útfærð í skipulagsákvæðum um landnotkun. Stefnan miði að því að varðveita og binda kolefni í votlendi og vernda líffræðilega fjölbreytni.

5.3.3 Skógar og skógrækt.

Í aðalskipulagi sveitarfélaga, og eftir atvikum svæðisskipulagi, verði mörkuð stefna um skóga og skógrækt með það að markmiði að tryggja viðhald og útbreiðslu náttúruskóga, vernda líffræðilega fjölbreytni og auka bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi.

5.3.4 Sjálfbær framleiðsla matvæla.

Stefna í skipulagsáætlunum sveitarfélaga um uppbyggingu og ræktun stuðli að framleiðslu afurða með lítið kolefnisspor.

Önnur verkefni stjórnvalda:

5.3.5 Miðlun upplýsinga um loftslagsvána landnotkun

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hafi forgöngu um miðlun bestu fáanlegra upplýsinga um losun og bindingu gróðurhúsalofttegunda vegna landnotkunar, til grundvallar fyrir stefnumótun og áætlanagerð sveitarfélaga og annarra aðila. Það getur varðað upplýsingar um ástand lands með tilliti til kolefnisbúskapar og um kolefnisspor ólíkrar landnotkunar.

5.4 Byggð með viðnámsþrótt gagnvart umhverfisbreytingum.

Skipulag eflir viðnámsþrótt byggðar og samfélags gagnvart afleiðingum loftslagsbreytinga.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

5.4.1 Greining áskorana.

Við gerð aðalskipulags sveitarfélaga verði greint hvaða áskorana er að vænta í sveitarfélaginu til langs tíma vegna afleiðinga loftslagsbreytinga sem varðað geta ákvarðanir um landnýtingu og þróun byggðar. Það getur meðal annars átt við hækkun sjávarborðs og ágang sjávar, vatnsflóð, flóðbylgjur, hörfun jökla, skriðuföll, úrkomuákefð, ofviðri, gróðurelda og líffræðilega fjölbreytni. Byggt verði á bestu fáanlegu upplýsingum um viðkomandi áhættu, þar með talið á vísindaskýrslum Veðurstofu Íslands um áhrif loftslagsbreytinga á náttúrufer og samfélag hér á landi.

5.4.2 Skipulag og mannvirkjagerð með tilliti til áhrifa loftslagsbreytinga.

Í aðalskipulagi sveitarfélaga, og eftir atvikum deiliskipulagi, verði tekin afstaða til þess hvaða takmarkanir þekktar afleiðingar loftslagsbreytinga setja uppbyggingu og landnýtingu í sveitarfélaginu og sett viðeigandi skipulagsákvæði þar sem það á við. Byggt verði, eftir því sem við á, á stefnumótun á landsvísu um aðlögun að loftslagsbreytingum og um viðbrögð við loftslagstengdri náttúruvá.

5.4.3 Grænir innviðir.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði sérstaklega hugað að því hvernig nýta má græna innviði til að milda og takast á við áhrif loftslagsbreytinga á byggð.

Önnur verkefni stjórnvalda:

5.4.4 Leiðbeiningar um aðlögun í skipulagi byggðar.

Skipulagsstofnun, í samvinnu við hlutaðeigandi aðila, hafi forgöngu um gerð leiðbeiningarefnis um aðlögun að loftslagsbreytingum í skipulagi.

6. STAÐARMÓTUN OG LANDSLAGSVERND

Skipulag byggðar og landnotkunar varðveiti og efla gæði sem felast í landslagi og sérkennum náttúru og byggðar á hverjum stað.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

6.0.1 Skipulag með tilliti til landslags.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga taki ráðstöfun lands til uppbyggingar og ræktunar mið af þeim gæðum sem felast í landslagi. Leitast verði við að haga skipulagi byggðar og landnotkunar þannig að varðmætt landslag sé varðveitt og að hönnun byggðar og bæjarrýma leggi af mörkum til að efla þau gæði sem felast í landslagi, náttúrulegu og byggðu.

6.0.2 Mat á áhrifum skipulags á landslag.

Umhverfismat skipulagsáætlana feli í sér mat á áhrifum skipulagstillagna og annarra valkosta um stefnu og útfærslu byggðar og landnotkunar sem til greina koma á náttúrulegt og byggt landslag.

Önnur verkefni stjórnvalda:

6.0.3 Leiðbeiningar, hvatning og vitundarvakning um staðarmótun, landslagsgæði og landslagsvernd í skipulagi.

Skipulagsstofnun hafi forgöngu um gerð og miðlun upplýsinga og leiðbeiningarefnis fyrir sveitarfélög, skipulagsráðgjafa og hönnuði um staðarmótun og landslagsvernd í skipulagi, í samráði við hlutaðeigandi aðila. Skipulagsstofnun hafi jafnframt frumkvæði að og hvetji til annarra verkefna sem stuðla að vitundarvakningu um landslagsgæði og staðarmótun í skipulagi.

6.1 Varðveisla og efling landslagsgæða og staðaranda.

Skipulagsákvæðanir um ráðstöfun lands fyrir uppbyggingu og ræktun taki mið af þeim gæðum sem felast í landslagi, byggt á landslagsgreiningu og mati á staðareinkennum.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

6.1.1 Skipulagsgerð með tilliti til landslags og staðareinkenna.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði landslag og staðareinkenni greind á grundvelli flokkunar landslagsgæða á landsvísi. Niðurstöður greiningarinnar verði lagðar til grundvallar við mörkun stefnu um ráðstöfun lands til uppbyggingar og ræktunar með það að markmiði að byggja á, viðhalda og efla þau gæði sem felast í landslagi og sérkennum náttúru og byggðar.

6.1.2 Skipulagsgerð með tilliti til víðerna.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði óbyggð víðerni greind staðbundið á grundvelli kortlagningar óbyggðra víðerna sem unnin er á landsvísu. Stefna um uppbyggingu og ræktun utan þéttbýlis taki mið af niðurstöðum þeirrar greiningar, með það að markmiði að viðhalda óbyggðum víðernum.

6.1.3 Skipulagsgerð um skóga og skógrækt.

Í aðalskipulagi sveitarfélaga, og eftir því sem við á svæðisskipulagi, verði mörkuð stefna um skóga og skógrækt. Hún feli í sér áherslur sveitarstjórnar um verndun og viðhald náttúruskóga og um framfylgd landsáætlunar um skógrækt að teknu tilliti til staðbundinna aðstæðna, meðal annars með tilliti til landslagsverndar.

6.1.4 Skipulagsgerð með tilliti til ræktunarskilyrða.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði landbúnaðarland flokkað með tilliti til ræktunarskilyrða. Stefna í skipulagsáætlunum sveitarfélaga um uppbyggingu og ræktun utan þéttbýlis taki mið af flokkun landbúnaðarlands með það að markmiði að varðveita land sem hentar vel til ræktunar. Jafnframt byggi ákvarðanir um uppskiptingu lands á skipulagsáætlunum.

Önnur verkefni stjórnvalda:

6.1.5 Flokkun landslagsgerða og leiðbeiningar um landslagsgreiningu.

Skipulagsstofnun hafi forgöngu um flokkun, kortlagningu og lýsingu meginlandslagsgerða og landslagssvæða á landsvísu í samráði við hlutaðeigandi aðila. Verkefnið taki til alls lands, innan og utan þéttbýlis og strandsvæða. Skipulagsstofnun gefi jafnframt út leiðbeiningarefni um staðbundna landslagsgreiningu og greiningu staðareinkenna við skipulagsgerð.

6.1.6 Kortlagning óbyggðra víðerna á landsvísu og leiðbeiningar um staðbundna greiningu óbyggðra víðerna.

Skipulagsstofnun, í samráði við Umhverfisstofnun, hafi forgöngu um að ávallt sé aðgengilegt uppfært kort af óbyggðum víðernum á landsvísu ásamt lýsingu megin víðernissvæða. Skipulagsstofnun gefi jafnframt út leiðbeiningarefni fyrir staðbundna greiningu óbyggðra víðerna við skipulagsgerð.

Við kortlagningu óbyggðra víðerna, og mat á skerðingaráhrifum skipulagsáforma á óbyggð víðerni verði eftirfarandi lagt til grundvallar:

- Mörk óbyggðra víðerna miði almennt við 5 km frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum sem teljast ágeng gagnvart náttúrugæðum óbyggða.
- Skerðingarvegalegd verði lengri en 5 km í tilviki mjög stórra mannvirkja og tæknilegra ummerkja, en styttri en 5 km vegna umfangsminni mannvirkja og tæknilegra ummerkja, sem þó teljast skerða náttúrugæði óbyggða.
- Skerðingarvegalegd ráðist jafnframt af því hvort landform byrgja sýn að viðkomandi mannvirki.
- Innan óbyggðra víðerna geti verið stök, umfangslítill mannvirki og tæknileg ummerki sem samrýmst geta óbyggðaupplifun og náttúrugæðum óbyggða.

6.1.7 Leiðbeiningar um skipulag landbúnaðarlands.

Skipulagsstofnun, í samvinnu við hlutaðeigandi aðila, gefi út leiðbeiningarefni um skipulagsgerð á grundvelli flokkunar landbúnaðarlands.

6.2 Landslagshönnun og mannvirki í landslagi.

Skipulag byggðar skapi góða umgjörð um mannlíf á hverjum stað með vandaðri og viðeigandi hönnun byggðar og almenningsrýma.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

6.2.1 Fjölbreytt og lifandi bæjarrými.

Í aðalskipulagi sveitarfélaga, og eftir atvikum deiliskipulagi, verði sett fram stefna og skipulagsákvæði um bæjarrými og bæjahönnun í samræmi við skipulagshugmyndir um 20 mínútna bæinn með það að markmiði að tryggja fjölbreytt og lifandi bæjarrými og góð tengsl á milli þeirra.

6.2.2 Gatnakerfi og göturými.

Í aðalskipulagi sveitarfélaga, og eftir atvikum deiliskipulagi, verði sett fram stefna og skipulagsákvæði um gatnakerfi og hönnun og útfærslu göturýma sem tekur mið af fjölþættu hlutverki gatna sem umferðarleiða og bæjarrýma. Sérstaklega verði hugað að hönnun og útfærslu aðalगतna, sem þjóna gegnumumferð auk þess að gegna hlutverki sem umferðarleiðir og bæjarrými í viðkomandi hverfi.

6.2.3 Grænir innviðir.

Í aðalskipulagi sveitarfélaga, og eftir atvikum deiliskipulagi, verði sett fram stefna og skipulagsákvæði um gróður og náttúru í hinu byggða umhverfi með það að markmiði að fegra og bæta umhverfi, skapa aðlaðandi og áhugaverða umgjörð um hreyfingu og útveru og leggja af mörkum til loftslagsmála með gróðri, viðhaldi líffræðilegs fjölbreytileika og sjálfbærum ofanvatnslausnum.

6.2.4 Hönnun mannvirkja í landslagi.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði vandað til staðarvals og hönnunar mannvirkja, jafnt í þéttbýli og í opnu landi með tilliti til staðbundinna gæða sem felast í landslagi. Hönnun mannvirkja taki mið af landslagi, kennileitum, sjónlínunum, útsýni og þeirri byggð sem fyrir er. Sérstaklega verði vandað til hönnunar bygginga og annarra mannvirkja sem mynda ný kennileiti.

Önnur verkefni stjórnvalda:

6.2.5 Leiðbeiningar um skipulag og hönnun bæjar- og göturýma.

Skipulagsstofnun, í samvinnu við hlutaðeigandi aðila, hafi forgöngu um gerð leiðbeiningarefnis um skipulag og hönnun bæjar- og göturýma.

6.3 Nýting vindorku í sátt við umhverfi og samfélag.

Skipulag sveitarfélaga móti stefnu um nýtingu vindorku í sátt við umhverfi og samfélag, þannig að staðinn verði vörður um sérstætt landslag og tekið tillit til grenndarhagsmuna og annarrar landnotkunar.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

6.3.1 Stefnumótun um vindorkunýtingu í skipulagsáætlunum.

Í aðalskipulagi verði mótuð stefna um nýtingu vindorku í sveitarfélaginu, þ.e. hvort og með hvaða skipulagsákvæðum og skilyrðum gert er ráð fyrir nýtingu vindorku, byggt á mati á

aðstæðum í sveitarfélaginu með tilliti til landslags, fuglalífs, grenndarhagsmuna og nauðsynlegra innviða.

Við staðarval og ákvörðun um útfærslu vindorkuvera varðandi fjölda, stærð og niðurröðun vindmylla verði leitast við að lágmarka áhrif á landslag. Tekið verði mið af einkennum landslags, svo sem ráðandi línur í landslagi og landformum og hlutföllum í landslagi viðkomandi svæðis.

Skipulagsgerð sveitarfélaga og önnur verkefni stjórnvalda:

6.3.2 Umhverfismat nýtingar vindorku

Í umhverfismati áætlana varðandi vindorkunýtingu verði eftir atvikum greind og metin áhrif einstakra framkvæmdaáforma á:

- Verndarsvæði og óbyggð víðerni.
- Einstakar landslagsgerðir samkvæmt landslagsflokkun fyrir Ísland.
- Landslag og ásýnd almennt frá nærliggjandi svæðum og völdum útsýnisstöðum og sjónarhornum.
- Varpsvæði og farleiðir fugla.
- Nærsamfélag og byggð, flugvelli og flugumferð, fjarskipti og aðra landnýtingu, svo sem gott landbúnaðarland.
- Ferðaleiðir og áfangastaði ferðamanna.
- Búsetulandslag og menningarminjar.
- Hljóð.
- Ljós og skuggaflökt.
- Gróður, dýralíf og vatnafar.

Hugað verði sérstaklega að áhrifum út fyrir mörk sveitarfélaga og samlegðaráhrifum tveggja eða fleiri þegar byggðra og/eða áformaðra vindorkuvera og samlegðaráhrifum með öðrum mannvirkjum og landnýtingu.

6.3.3 Leiðbeiningar um skipulag og umhverfismat vindorkunýtingar

Skipulagsstofnun gefi út leiðbeiningarefni fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga um stefnumótun og skipulagssjónarmið um nýtingu vindorku með tilliti til landslags. Þá verði fjallað um gögn og aðferðir við umhverfismat vindorkunýtingar.

7. HEILSUVÆN BYGGÐ OG LANDNOTKUN

Skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að heilsu og vellíðan.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

7.0.1 Skipulag í þágu lýðheilsu.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði leitast við að skapa heilnæmt umhverfi sem hvetur til hollra lífshátta og veitir möguleika til hreyfingar, endurnæringar og samskipta. Við útfærslu byggðar og bæjarrýma verði gætt að jafnræði, fjölbreytileika, öryggi og aðgengi ólíkra félags- og getuhópa.

7.0.2 Mat á lýðheilsuáhrifum skipulags.

Umhverfismat skipulagsáætlana feli í sér mat á lýðheilsuáhrifum skipulagstillagna og annarra valkosta um stefnu og útfærslu byggðar og landnotkunar sem til greina koma.

Önnur verkefni stjórnvalda:

7.0.3 Leiðbeiningar um skipulagsgerð með tilliti til lýðheilsu og hvatning til heilsuvæns lífsstíls.

Skipulagsstofnun hafi forgöngu um gerð og miðlun upplýsinga og leiðbeiningarefnis fyrir sveitarfélög, skipulagsráðgjafa og hönnuði um heilsuvænt skipulag, í samráði við hlutaðeigandi aðila. Skipulagsstofnun hafi jafnframt frumkvæði að og hvetji til annarra verkefna sem stuðla að vitundarvakningu um lýðheilsuáhrif skipulags. Sveitarfélög hvetji íbúa til heilsuvæns lífsstíls með aðgengilegum upplýsingum um skipulag og innviði.

7.1 Heilsuvænir ferðamátar og hreyfing í daglegu lífi.

Skipulag byggðar og landnotkunar hvetji til göngu og hjólríða og annarra virkra ferðamáta og stuðli að hreyfingu í daglegu lífi.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

7.1.1 Byggðamynstur í þágu lýðheilsu.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði miðað að því að móta byggðarheildir með þetta og blandaða byggð í samræmi við skipulagshugmyndir um 20 mínútna bæinn með það að markmiði að bæta göngu- og hjólahæfi og auka hreyfingu í daglegu lífi.

7.1.2 Skipulag og hönnun gatna og stíga í þágu lýðheilsu.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði miðað að því að skipulag gatnakerfis og hönnun og útfærsla göturýma innan byggðarheilda tryggji góðar aðstæður fyrir alla ferðamáta, með áherslu á göngu og hjólríðar og aðra virka ferðamáta, með það að markmiði að auka hreyfingu í daglegu lífi. Innan og utan þéttbýlis verði miðað að því að stígakerfi geti þjónað sem samgöngu- og útivistarleiðir.

7.2 Fjölbreytt útivist í nánd við náttúru.

Skipulag byggðar og landnotkunar tryggi möguleika til dvalar og hreyfingar utandyra árið um kring, með áherslu á nánd við náttúru.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

7.2.1 Fjölbreytt útivistarsvæði til margvíslegra nota.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði gert ráð fyrir heildstæðu kerfi fjölbreyttra og vandaðra útivistarsvæða af mismunandi stærð og gerð sem gefi kost á hreyfingu, leik, samskiptum og endurnæringu ólíkra aldurs- og getuhópa.

7.2.2 Náttúra í almenningsrýmum.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði sérstaklega hugað að því að flétta náttúru sem víðast inn í hið byggða umhverfi, í þeim tilgangi að skapa heilsuvænt og fallett umhverfi og gott nærveðurfar.

7.3 Fjölbreytt húsnæði sem mætir þörfum ólíkra hópa.

Skipulag skapi umgjörð fyrir uppbyggingu vandaðs íbúðarhúsnæðis sem mætir þörfum ólíkra aldurs- og félagshópa.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

7.3.1 Fjölbreytt og vel staðsett íbúðarhúsnæði.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði stuðlað að því að uppbygging íbúðarhúsnæðis svari þörfum miðað við lýðfræðilega þróun. Skýr tengsl verði á milli greiningar og stefnu í skipulagsáætlunum og húsnæðisáætlunar viðkomandi sveitarfélags. Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði jafnframt miðað að því að innan hvernar byggðarheildar sé fjölbreytt og vel staðsett íbúðarhúsnæði, í samræmi við skipulagshugmyndir um 20 mínútna bæinn.

7.3.2 Vandað íbúðarhúsnæði.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði stuðlað að gæðum íbúðarhúsnæðis, svo sem hvað varðar byggingarlist, birtu, hljóðvist og útirými.

7.4 Heilnæmt og öruggt umhverfi.

Skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að heilnæmu og öruggu umhverfi.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

7.4.1 Heilnæmt umhverfi.

Skipulagsgerð sveitarfélaga miði að því að tryggja heilnæmt umhverfi, þar á meðal loftgæði og góða hljóðvist, meðal annars með útfærslu byggðar og almenningsrýma sem dregur úr ferðaþörf og hvetur til virkra ferðamáta.

7.4.2 Aðgengi og öryggi í almenningsrýmum.

Skipulagsgerð sveitarfélaga miði að því að tryggja aðgengi og öryggi á götum og stígum og í öðrum almenningsrýmum og beini sjónum sérstaklega að þörfum viðkvæmra hópa.

7.5 Tækifæri til áhrifa á mótun nærumhverfis.

Við skipulag byggðar og landnotkunar verði tryggð góð tækifæri fyrir ólíka aldurs- og félagshópa til að hafa áhrif á ákvarðanir um sitt nærumhverfi.

Skipulagsgerð sveitarfélaga:

7.5.1 Samráð við skipulagsgerð.

Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði möguleiki íbúa til að hafa áhrif á mótun síns nærumhverfis tryggður í gegnum allt skipulagsferlið; frá forsendugreiningu til tillögugerðar og kynningar endanlegra skipulagstillagna. Beitt verði fjölbreyttum aðferðum við kynningu og samráð til að tryggja aðgengi að upplýsingum og möguleika íbúa til þátttöku.

Önnur verkefni stjórnvalda:

7.5.2 Úttekt á áhrifum almennings á ákvarðanatöku.

Skipulagsstofnun standi fyrir úttekt á áhrifum þátttöku almennings og félagasamtaka á ákvarðanatöku í skipulags- og framkvæmdaverkefnum.

7.5.3 Leiðbeiningar um samráð við almenning.

Skipulagsstofnun í samvinnu við hlutaðeigandi aðila hafi forgöngu um útgáfu leiðbeiningarefnis um þátttöku almennings við skipulagsgerð og undirbúning framkvæmda.

7.5.4 Vefgátt og vefsja um skipulag og framkvæmdir.

Skipulagsstofnun, í samvinnu við hlutaðeigandi aðila, vinni að þróun vefgátta og landfræðilegrar vefsjar um skipulagsgerð, umhverfismat og leyfisveitingar til framkvæmda í því skyni að auka skilvirkni og auðvelda aðgengi að upplýsingum og þátttöku almennings við skipulagsgerð og undirbúning framkvæmda.

Greinargerð.

Inngangur.

Hér er sett fram tillaga að landsskipulagsstefnu sem ætlað er að verða viðauki við gildandi Landsskipulagsstefnu 2015–2026, sem Alþingi samþykkti árið 2016. Tillagan er unnin á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010, en samkvæmt III. kafla laganna felur umhverfis- og auðlindaráðherra Skipulagsstofnun gerð tillögu að landsskipulagsstefnu. Ítarlega er gerð grein fyrir ferli við gerð landsskipulagsstefnu í reglugerð nr. 1001/2011.

Landsskipulagsstefna 2015–2026.

Landsskipulagsstefna 2015–2026 var samþykkt með þingsályktun á Alþingi 16. mars 2016. Með henni var í fyrsta skipti sett fram formleg stefna um skipulagsmál á landsvísu til leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga og aðra áætlanagerð um landnotkun og byggðaðþróun.

Í Landsskipulagsstefnu 2015–2026 er mörkuð stefna um fjögur viðfangsefni: Skipulag á miðhálandi Íslands, skipulag í dreifbýli, búsetumynstur og dreifingu byggðar og skipulag á haf- og strandsvæðum. Þar eru einnig sett fram fjögur leiðarljós fyrir stefnumótun um skipulagsmál og framkvæmd skipulagsmála, en þau eru um sjálfbærni, seiglu og sveigjanleika, lífsgæði og samkeppnishæfni.

Tillaga að viðauka við landsskipulagsstefnu.

Guðmundur Ingi Guðbrandsson, umhverfis- og auðlindaráðherra, fól Skipulagsstofnun árið 2018 að hefja vinnu við breytingar á Landsskipulagsstefnu 2015–2026 þar sem mótuð yrði nánari stefna um loftslagsmál, landslag og lýðheilsu. Að auki fól ráðherra Skipulagsstofnun að yfirfara gildandi stefnu um haf- og strandsvæði með hliðsjón af nýjum lögum um skipulag haf- og strandsvæða. Ráðherra beindi því jafnframt til stofnunarinnar að taka mið af Heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna við mótun tillögunnar, sérstaklega markmiði 11 um sjálfbærar borgir og samfélög og markmiði 13 um aðgerðir í loftslagsmálum.

Tillagan sem hér er lögð fram byggist á þeim áherslum sem ráðherra lagði fyrir Skipulagsstofnun í upphafi ferlisins. Tillagan gerir ráð fyrir að Landsskipulagsstefna 2015–2026 gildi áfram með eftirfarandi breytingum:

Lagt er til að fjórum nýjum greinum verði bætt við 4. kafla Landsskipulagsstefnu 2015–2026 sem fjallar um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum.

Lagt er til að þremur nýjum köflum verði bætt við Landsskipulagsstefnu 2015–2026. Þeir kaflar sem lagt er til að bættist við eru eftirfarandi:

5. Loftslagsmiðað skipulag
6. Staðarmótun og landslagsvernd
7. Heilsuvæn byggð og landnotkun

Stefnan sem lögð er til í nýju köflunum þremur á eftir atvikum við um öll viðfangsefni gildandi landsskipulagsstefnu og er ætlað að dýpka og útfæra þá stefnu sem fyrir er.

Nýju kaflarnir tvinnast einnig saman með ýmsum hætti enda var við gerð tillögunnar leitast við að útfæra eins og kostur er skipulagsáherslur sem miða að ávinningi á öllum áherslusviðum tillögunnar. Tilteknar skipulagshugmyndir sem skila margþættum ávinningi koma því endurtekið fyrir í tillögunni, þvert á viðfangsefni. Má þar nefna skipulagshugmyndina um *20 mínútna bæinn* sem birtist í öllum nýju köflunum. Áhersla á græna innviði er einnig gegnumgangandi í tillögunni, enda geta slíkir innviðir haft ávinning í för með sér á mörgum sviðum, meðal annars til að auka viðnámsþrótt gegn afleiðingum loftslagsbreytinga, bæta og fegra umhverfið og stuðla að aukinni hreyfingu og bættri heilsu fólks.



Tengsl viðfangsefna víðaukans við viðfangsefni gildandi Landsskipulagsstefnu 2015–2026.

Mikilvægt er að skoða og túlka þá stefnu sem fram kemur í tillögunni sem eina heild, auk þess sem hana ber að túlka með hliðsjón af gildandi landsskipulagsstefnu. Við skipulagsgerð sveitarfélaga ætti jafnframt að samþætta eins og kostur er þau mismunandi markmið sem að er stefnt og leita leiða til að ná margþættum ávinningi með sömu aðgerðum.

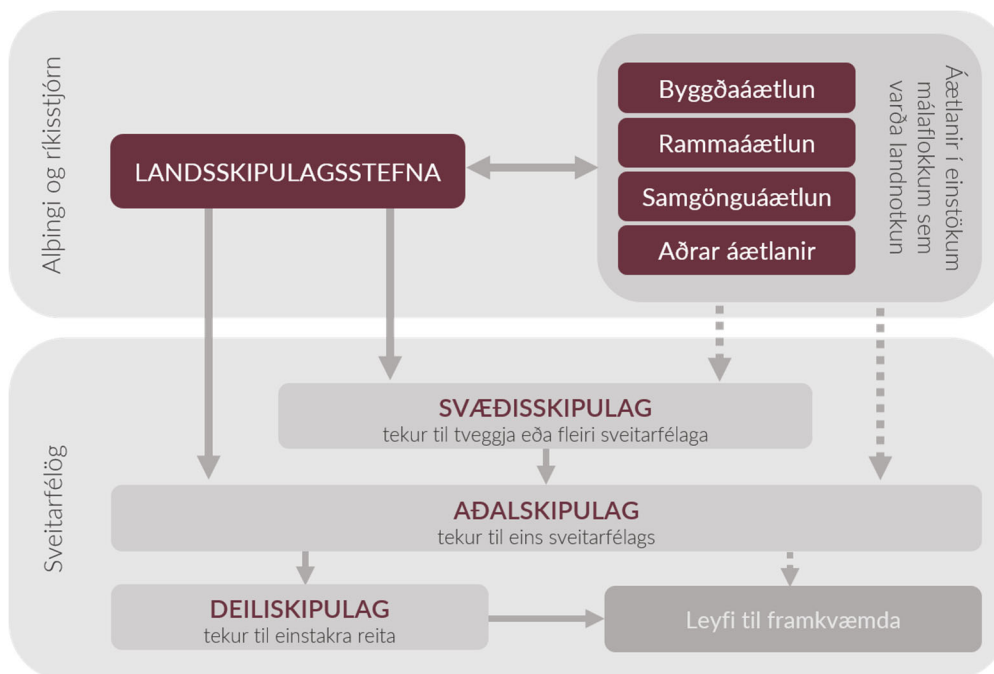
Áhrif landsskipulagsstefnu á skipulagsgerð sveitarfélaga og áætlanagerð ríkisins.

Landsskipulagsstefnu er fyrst og fremst framfylgt í gegnum skipulagsgerð sveitarfélaga. Samkvæmt skipulagslögum skulu sveitarfélög byggja á landsskipulagsstefnu við gerð aðal- og svæðisskipulags og taka mið af henni við gerð skipulagsáætlana.

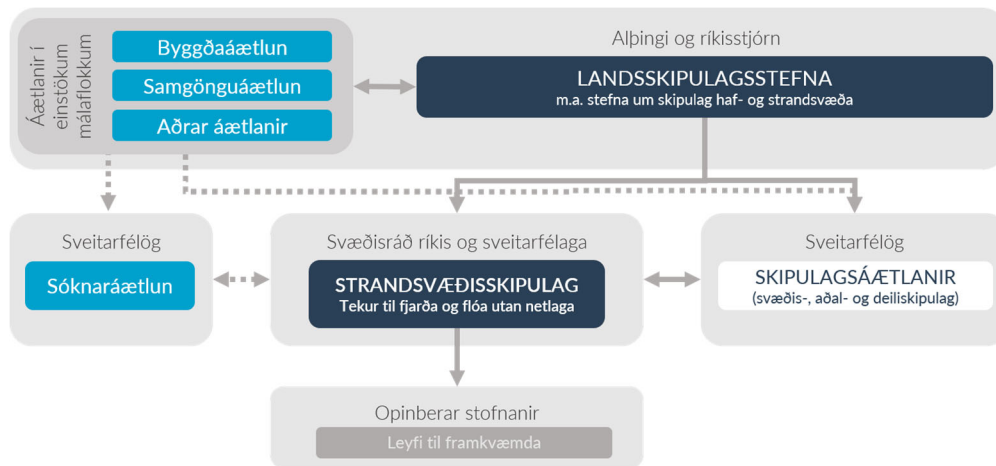
Í landsskipulagsstefnu er við hvert markmið stefnunnar sett fram hvernig gert er ráð fyrir að því sé framfylgt í skipulagsgerð sveitarfélaga. Þar eru sett fram sjónarmið og áherslur í skipulagsmálum til útfærslu í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Það er síðan á valdi hvernar sveitarstjórnar að útfæra hvernig hún telur eiga við að vinna úr þeirri stefnu innan sinnar lögsögu og í samvinnu við önnur sveitarfélög þegar þannig háttar til.

Hafa þarf í huga að þrátt fyrir að tillagan geri ráð fyrir ýmsum verkefnum stjórnvalda sem eiga að útfæra nánar og leiðbeina um einstök markmið stefnunnar, er framkvæmd slíkra verkefna ekki forsenda þess að sveitarfélög geti byggt skipulagsgerð sína á viðkomandi markmiðum landsskipulagsstefnu.

Auk þess að vera framfylgt í skipulagsáætlunum sveitarfélaga, hefur landsskipulagsstefna áhrif á áætlanir stjórnvalda á landsvísi í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun og byggðaðróun. Gert er ráð fyrir að við mótun slíkra áætlana ríkisins sé horft til þeirra áherslna sem settar eru fram í landsskipulagsstefnu. Það getur átt við áætlanir eins og byggðaaætlun, kerfisáætlun, rammaáætlun og samgönguáætlun svo dæmi séu tekin.



Samband landsskipulagsstefnu við aðra áætlanagerð á landsvísi og skipulagsáætlanir sveitarfélaga.



Samband landsskipulagsstefnu við aðra áætlanagerð á landsvísu og strandsvæðisskipulag.

Uppbygging tillögunnar.

Fremst í tillögunni eru sett fram fjögur leiðarljós, þau sömu og í gildandi landsskipulagsstefnu, sem eru lögð til grundvallar í öllum köflum landsskipulagsstefnu.

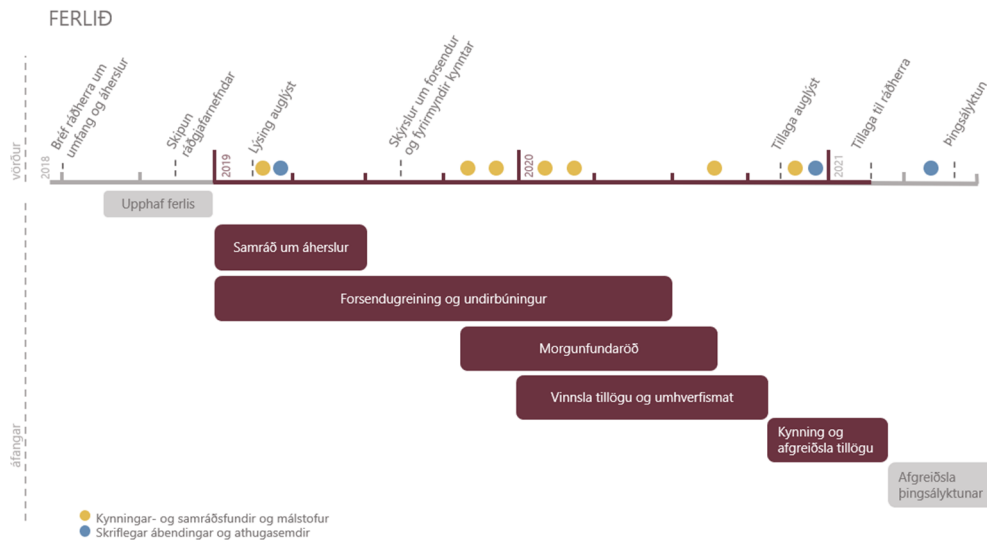
Þá taka við sjö kaflar sem hver fjallar um eitt viðfangsefni landsskipulagsstefnu. Kaflar 1-4 eru óbreyttir frá gildandi landsskipulagsstefnu, ef frá eru taldar þær breytingar sem lagðar eru til á 4. kafla. Kaflar 5–7 fela í sér viðbót við gildandi landsskipulagsstefnu.

Í hverjum kafla er fyrst sett fram eitt yfirmarkmið fyrir kaflann í heild og síðan nánar útfærð markmið um einstaka efnisþætti sem varða það viðfangsefni sem viðkomandi kafla fjallar um.

Hverju markmiði er fylgt eftir með aðgerðum eða leiðum sem ætlað er að stuðla að framfylgd viðkomandi markmiðs. Leiðirnar eru tvenns konar. Annars vegar er um að ræða tilmæli og aðgerðir sem beint er til sveitarfélaga að vinna að í skipulagsáætlunum sínum. Hins vegar er um að ræða ýmis verkefni stjórnvalda í samstarfi við ýmsa aðila, sem vinna að útfærslu og framfylgd stefnunnar. Þar getur verið um að ræða leiðbeiningar- eða þróunarverkefni til að hrinda tilteknum markmiðum stefnunnar í framkvæmd. Vinna að framfylgdarverkefnum landsskipulagsstefnu kallar á náð og gott samráð og samstarf ráðuneyta, stofnana, sveitarfélaga og eftir atvikum annarra aðila.

Með tillögu þessari eru þrjú fylgiskjöl:

- Yfirlit yfir stefnu og áætlanir stjórnvalda sem varða skipulagsmál.
- Umhverfismat tillögu að viðauka við Landsskipulagsstefnu 2015–2026.
- Umsögn Skipulagsstofnunar um framkomnar athugasemdir við auglýsta tillögu.

Ferlið við mótun og kynningu tillögunnar.

Yfirlit yfir ferlið við mótun og kynningu tillögunnar.

Lýsing og samráð við upphaf vinnunnar.

Lýsing fyrir verkefnið var kynnt opinberlega á vormánuðum 2019 og í tengslum við þá kynningu voru haldnir opnir samráðsfundir á átta stöðum á landinu þar sem leitað var eftir hugmyndum og ábendingum varðandi mótun tillögunnar. Skriflegar athugasemdir við lýsinguna bárust frá 14 aðilum og var efni þeirra tekið saman og birt á vefsíðu landsskipulagsstefnu, www.landsskipulag.is, í maí 2019. Við ritun tillögunnar var tekið mið af ábendingum og hugmyndum sem fram komu á samráðsfundunum og skriflegum athugasemdum sem bárust við lýsinguna.

Forsendugreining og undirbúningur.

Viðamikil undirbúningsvinna liggur að baki tillögunni og fól sú vinna í sér víðtækt samráð við önnur stjórnvöld og hagsmunaaðila, auk þess sem almenningur hefur átt þess kost að hafa áhrif á mótun tillögunnar. Undirbúningsvinnan fólst einnig í fjölbreyttum forsendu- og greiningarverkefnum sem tengjast viðfangsefnum tillögunnar og hafa verið unnin bæði innan Skipulagsstofnunar og af ráðgjöfum. Tilgangur verkefnanna var að stuðla að því að við mótun landsskipulagsstefnu væri byggt á bestu fánlegu upplýsingum. Verkefnin fólust meðal annars í að safna saman og greina fyrirliggjandi þekkingu um hin nýju áhersluefni landsskipulagsstefnu, loftslag, landslag og lýðheilsu, og draga fram fyrirmyndir hér á landi og erlendis um hvernig tiltekin markmið og áherslur á þessum sviðum endurspeglast í skipulagi.

Eftirfarandi eru helstu skýrslur og minnisblöð, þar sem niðurstöður framangreindra verkefna voru birtar:

- Lýðheilsa og skipulag – Samantekt vegna mótunar landsskipulagsstefnu um lýðheilsu. Unnin af Matthildi Kr. Elmarsdóttur hjá Alta fyrir Skipulagsstofnun.

- Loftslagsaðgerðir í skipulagi þéttbýlis, forsendugreining fyrir viðauka við landsskipulagsstefnu – Fyrirlestur Halldóru Hrólfsdóttur hjá Alta á morgunfundi um loftslagsmál og skipulag í þéttbýli.
- Kolefnisspor landnotkunar – Minnisblað um losun gróðurhúsalofttegunda vegna landnotkunar. Unnið af Stefáni Gíslasyni hjá Environice fyrir Skipulagsstofnun.
- Landslag og vindorka – Samantekt vegna mótunar landsskipulagsstefnu um landslag. Unnin af Matthildi Kr. Elmarsdóttur hjá Alta fyrir Skipulagsstofnun.
- Landslag á Íslandi – flokkun og kortlagning landslagsgerða á landsvísu. Unnið af Eflu verkfræðistofu og Land Use Consultants í Skotlandi.

Við mótun tillögunnar var byggt á framangreindum afurðum ásamt upplýsingaefni sem aðgengilegt er í útgefnum skjölum og á vefsíðum opinberra aðila og öðrum heimildum sem vísað er til í viðaukanum þar sem við á. Við vinnu á forsendu- og greiningarverkefnum var stuðst við heimildir úr ýmsum áttum en efniviður var að miklu leyti, auk Íslands, sóttur til Skotlands, Englands og Norðurlandanna. Upplýsingar um heimildir og ítarefni greiningarverkefnanna má finna aftast í skýrslunum sem birtar eru á vefsvæði landsskipulagsstefnu, landsskipulag.is. Einnig var við mótun tillögunnar horft til stefnu og áætlana íslenskra stjórnvalda sem varða skipulagsmál og er yfirlit yfir slík stefnuskiöl og áætlanir að finna í fylgiskjali tillögunnar.

Morgunfundaröð.

Skipulagsstofnun hélt í samvinnu við ýmsa aðila morgunfundaröð um viðfangsefni landsskipulagsstefnu sem hófst í október 2019 og lauk í ágúst 2020. Alls voru haldnir fimm viðburðir:

Dagsetning	Yfirskrift viðburðar	Samstarfsaðilar
29. okt. 2019	Morgunfundur um vindorku og landslag	Verkefnisstjórn rammaáætlunar og Samband íslenskra sveitarfélaga
28. nóv. 2019	Morgunfundur um skipulag landbúnaðarlands – samfélag, landslag og loftslag	Samband íslenskra sveitarfélaga
28. jan. 2020	Morgunfundur um loftslagsmál og skipulag í þéttbýli	Loftslagsráð
5. mars 2020	Morgunfundur um skipulag og lýðheilsu	Embætti landlæknis
26. ágúst 2020	Lífið í landslaginu – málþing um skipulag og hönnun í landslagi	Félag íslenskra landslagsarkitekta

Morgunfundaröðinni var ætlað að hvetja til umræðu meðal stjórnvalda, hagsmunaaðila, fagaðila og almennings um viðfangsefni landsskipulagsstefnu og kalla eftir hugmyndum og sjónarmiðum um mótun tillögunnar. Góð aðsókn var á viðburðina og fylgdust mörg með streymi frá þeim á vefnum. Síðasti viðburðurinn, málþing um skipulag og hönnun í landslagi, var eingöngu sendur út á vefnum vegna samkomutakmarkana af völdum COVID-19 faraldursins.

Kynning tillögunnar.

Tillaga að landsskipulagsstefnu, ásamt umhverfismati, var kynnt í átta vikur, sbr. 6. mgr. 11. gr. skipulagslaga. Kynningartíminn stóð frá 13. nóvember 2020 til og með 8. janúar 2021. Tillagan var send til umsagnar sveitarfélaga, hlutaðeigandi opinberra aðila og hagsmunasamtaka og var auk þess send samráðsvettvangi um landsskipulagsstefnu. Að auki var tillagan send Loftslagsráði til rýni og skilaði ráðið ítarlegri umsögn um loftslagshluta tillögunnar. Alls bárust Skipulagsstofnun 43 umsagnir um tillöguna.

A kynningartímabilinu var haft samráð við fjölmarga aðila um efni tillögunnar. Haldinn var kynningarfundur um tillöguna á netinu 19. nóvember 2020 og í kjölfarið voru haldnir kynningarfundir fyrir sveitarfélög í hverjum landshluta og fyrir aðra aðila sem þess óskuðu. Allir kynningarfundir um tillöguna voru skjáfundir vegna samkomutakmarkana af völdum COVID-19 faraldursins.

Ferli að loknum kynningartíma.

Skipulagsstofnun tók afstöðu til framkominna umsagna og hefur unnið endanlega útgáfa tillögu að landsskipulagsstefnu sem send hefur verið umhverfis- og auðlindaráðherra. Samkvæmt 8. mgr. 11. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 tekur umhverfis- og auðlindaráðherra tillögu Skipulagsstofnunar til skoðunar og leggur í kjölfarið fram tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu á Alþingi, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og hlutaðeigandi ráðuneyti.

Landsskipulagsstefna öðlast gildi þegar hún hefur verið afgreidd sem þingsályktun frá Alþingi.

Vefsíðan landsskipulag.is.

Á sérstöku vefsetri Skipulagsstofnunar, www.landsskipulag.is, er að finna helstu upplýsingar um gerð landsskipulagsstefnu. Þar má meðal annars finna upplýsingar um ferlið við mótun stefnunnar, helstu greiningarverkefni, tillögu stofnunarinnar, umsagnir um auglýsta tillögu og önnur skjöl sem orðið hafa til í ferlinu, auk upplýsinga um morgunfundaröðina.

Samráðsvettvangur.

Í samræmi við reglugerð um landsskipulagsstefnu er starfræktur sérstakur samráðsvettvangur vegna mótunar landsskipulagsstefnu, sem í eru meðal annars fulltrúar sveitarfélaga og samtaka þeirra, opinberra stofnana, fyrirtækja sem sinna uppbyggingu og rekstri grunngerðar svo sem samgangna og orkuflutninga og samtaka á sviði atvinnuvega og náttúru- og umhverfisverndar.

Öllum sem þess óska er veittur aðgangur að samráðsvettvanginum og eru nú um 320 aðilar skráðir á hann. Skipulagsstofnun hefur reglulega sent upplýsingar með tölvupósti til aðila samráðsvettvangsins um stöðu og framgang vinnu við gerð landsskipulagsstefnu.

Ráðgjafarnefnd um landsskipulagsstefnu.

Í skipulagslögum er kveðið á um skipan ráðgjafarnefndar sem skal vera Skipulagsstofnun og ráðherra til ráðgjafar við undirbúning landsskipulagsstefnu. Ráðgjafarnefndin er skipuð af umhverfis- og auðlindaráðherra á grundvelli tilnefninga ráðuneyta og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ný ráðgjafarnefnd var skipuð í desember 2018 til að veita ráðgjöf við gerð breytinga á landsskipulagsstefnu. Í henni eiga sæti:

- Steinunn Fjóla Sigurðardóttir, formaður, umhverfis- og auðlindaráðuneyti,
- Páll Jakob Línal, án tilnefningar (kom í stað Sigrúnar Birnu Sigurðardóttur 9. júlí 2020),
- Arnór Snæbjörnsson, tilnefndur af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra,
- Erla Sigríður Gestsdóttir, tilnefnd af ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra,
- Hanna Dóra Hólm Másdóttir, tilnefnd af samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra,
- Hrafnkell Á. Proppé, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga,
- Egill Pétursson, tilnefndur af forsætisráðherra (kom í stað Regínu Sigurðardóttur 9. júlí 2020; hún kom í stað Sigurðar Arnar Guðleifssonar 29. maí 2019),
- Unnur Valborg Hilmarsdóttir, áheyrnarfulltrúi, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Ráðgjafarnefndin hefur fundað átta sinnum síðan hún var skipuð, en fundir voru haldnir 28. janúar 2019, 6. mars 2019, 24. apríl 2019, 3. september 2019, 22. janúar 2020, 29. júní 2020, 27. ágúst 2020 og 14. desember 2020.

UM 1. KAFLA, SKIPULAG Á MIÐHÁLENDI ÍSLANDS.

Um skýringar vísast til greinargerðar með tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015–2026, sem lögð var fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016, þingskjal 101 – 101. mál.

UM 2. KAFLA, SKIPULAG Í DREIFBÝLI.

Um skýringar vísast til greinargerðar með tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015–2026, sem lögð var fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016, þingskjal 101 – 101. mál.

UM 3. KAFLA, BÚSETUMYNSTUR OG DREIFING BYGGÐAR.

Um skýringar vísast til greinargerðar með tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015–2026, sem lögð var fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016, þingskjal 101 – 101. mál.

UM 4. KAFLA, SKIPULAG Á HAF- OG STRANDSVÆÐUM.

Inngangur.

Um skýringar vísast til greinargerðar með tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015–2026, sem lögð var fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016, þingskjal 101 – 101. mál. Eftirfarandi skýringar eiga við um breytingar sem hér er lagt til að gerðar verði á 4. kafla.

Landsskipulagsstefna skal ávallt hafa að geyma uppfærða stefnu um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum. Í Landsskipulagsstefnu 2015–2026 er 4. kafli helgaður skipulagi á haf- og strandsvæðum. Þegar stefnan var samþykkt árið 2016 hafði ekki verið sett löggjöf um skipulag á haf- og strandsvæðum og endurspeglast það í efni og áherslum kaflans.

Í upphafi vinnu við gerð viðauka við landsskipulagsstefnu árið 2018 fól umhverfis- og auðlindaráðherra Skipulagsstofnun að yfirfara gildandi stefnu um haf- og strandsvæði með tilliti til laga nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða, sem þá höfðu nýlega tekið gildi.

Í tillögunni er lagt til að fjórum nýjum aðgerðum verði bætt við gildandi stefnu um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum í 4. kafla Landsskipulagsstefnu 2015–2026. Tilgangur breytinganna er:

- Að skerpa á áherslum 4. kafla með hliðsjón af ákvæðum nýrra laga um skipulag haf- og strandsvæða.
- Að fjalla um á hvaða afmörkuðu svæðum skuli gera strandsvæðisskipulag í samræmi við ákvæði skipulagslaga og laga um skipulag haf- og strandsvæða.

Ekki er talin þörf á að gera breytingar á 4. kafla gildandi landsskipulagsstefnu að öðru leyti, en hafa ber í huga að sum þeirra markmiða og aðgerða sem þar eru tilgreind hafa þegar komið til framkvæmda.

Gagnagátt og kortavefsjá um útgefin leyfi á haf- og strandsvæðum.

Samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða skulu leyfisveitendur senda Skipulagsstofnun upplýsingar um útgefin leyfi á haf- og strandsvæðum og ber stofnuninni að birta upplýsingar um leyfin í landupplýsingagátt á vef stofnunarinnar. Tilgangur þess er að ná fram heildarsýn yfir leyfisskylda starfsemi og framkvæmdir á viðkomandi svæðum, meðal annars til upplýsingar fyrir leyfisveitendur.

Stefnt er að því að framangreindri vinnu verði lokið árið 2022. Gert er ráð fyrir að kortavefsjain verði aðgengileg á sérstöku vefsvæði stofnunarinnar um skipulag á haf- og strandsvæðum, www.hafskipulag.is. Einnig kemur til álita að hún verði hluti nýrrar samráðs- og upplýsingagáttar um skipulag og framkvæmdir sem fjallað er um í 7. kafla þessarar tillögu.

Aðlögun að áhrifum loftslagsbreytinga.

Meðal markmiða laga um skipulag haf- og strandsvæða er að skipulag taki mið af áhrifum vegna loftslagsbreytinga. Í samræmi við það er hér lögð til aðgerð sem felur í sér að við gerð strandsvæðisskipulags verði tekið mið af áhrifum loftslagsbreytinga. Í reglugerð um gerð strandsvæðisskipulags er jafnframt kveðið á um að í strandsvæðisskipulagi sé sérstaklega fjallað um mótvægisáðgerðir og aðlögun með tilliti til loftslagsbreytinga. Mikilvægt er að umfjöllun og ákvarðanir um framangreinda þætti byggist á bestu upplýsingum sem liggja fyrir á hverjum tíma, sem meðal annars er unnt að afla hjá þeim stofnunum sem fara með málaflokkinn hér á landi.

Gerð strandsvæðisskipulags í Eyjafirði.

Sú stefna um skipulag haf- og strandsvæða, sem setja skal fram í landsskipulagsstefnu, á meðal annars að segja fyrir um hvar vinna skal að gerð strandsvæðisskipulags. Skipulagslög mæla fyrir um að umhverfis- og auðlindaráðherra setji fram sameiginlega áherslu með ráðherrum sjávarútvegsmála, orkumála, ferðamála og samgöngumála um það á hvaða afmörkuðu svæðum skuli gera strandsvæðisskipulag.

Strandsvæðisskipulag getur tekið til svæðis sem afmarkast til lands af netlögum og til hafs af viðmiðunarlínu sem tilgreind er í 1. mgr. 5. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, sbr. 3. gr. laga um skipulag haf- og strandsvæða. Önnur afmörkun strandsvæðisskipulags er ákveðin í landsskipulagsstefnu hverju sinni.

Við ákvörðun um á hvaða afmörkuðu svæðum skuli gera strandsvæðisskipulag eiga að hafa forgang þau svæði þar sem talið er brýnt að samþætta ólíka nýtingu og verndarsjónarmið.

Í bráðabirgðaákvæði með lögum um skipulag haf- og strandsvæða var mælt fyrir um að vinna skyldi hafin við gerð strandsvæðisskipulags á Vestfjörðum og Austfjörðum. Sú vinna stendur nú yfir og má fylgjast með ferli skipulagsgerðarinnar á vefnum www.hafskipulag.is.

Veturinn 2019–2020 óskaði svæðisskipulagsnefnd Eyjafjarðar eftir því við Skipulagsstofnun að gert verði strandsvæðisskipulag fyrir Eyjafjörð. Í beiðni svæðisskipulagsnefndarinnar kemur fram að fjölbreytt starfsemi sé í og við fjörðinn og áform um nýja nýtingu, meðal annars fiskeldi. Á svæðinu sé þétt byggð og mikil skipaumferð fiski-, flutninga- og skemmtiferðaskipa. Töluverðar veiðar séu stundaðar í firðinum og einnig hvalaskoðun og önnur ferðaþjónusta, svo sem sjóstangaveiði og skemmtisiglingar. Svæðisskipulagsnefndin bendir einnig á að í firðinum séu friðlýstar hverastrýtur sem þyki einstakar á heimsvísu, auk þess sem Hrisey gefi firðinum nokkra sérstöðu sem byggð eyja.

Eyjafjörður er utan friðunarsvæða fyrir eldi laxfiska samkvæmt auglýsingu nr. 460/2004, en ekki hafa verið gefin út leyfi fyrir laxeldi í Eyjafirði og fjörðurinn hefur ekki verið burðarþolsmetinn.

Með hliðsjón af framangreindu telur Skipulagsstofnun tilefni til að mælt verði fyrir um gerð strandsvæðisskipulags í Eyjafirði í landsskipulagsstefnu. Skipulagsstofnun tilkynnti umhverfis- og auðlindaráðherra um fyrirhugaða tillögu sína þess efnis í ágúst 2020. Hann bar tillöguna í kjölfarið undir ráðherra sjávarútvegsmála, orkumála, ferðamála og samgöngumála og náðist samstaða um tillöguna. Liggur því fyrir sameiginleg áhersla framangreindra ráðherra um á hvaða svæði skuli gera strandsvæðisskipulag í samræmi við 1. mgr. 11. gr. skipulagslaga.

Afmörkun svæðisins sem tillagan miðast við er sýnd að neðan, en gert er ráð fyrir að skipulagssvæðið afmarkist af Siglunesi í vestri og Bjarnarfjalli í austri.

Gerð strandsvæðisskipulags á Skjálfanda.

Við kynningu tillögu að viðauka við landsskipulagsstefnu, sem stóð yfir frá nóvember 2020 til janúar 2021, kom fram tillaga frá Norðurþingi um að hafin verði vinna við gerð strandsvæðisskipulags fyrir Skjálfanda. Í tillögu sveitarfélagsins kemur fram að Skjálfandi sé búsvæði nytjastofna, sjávarspendýra, strand- og sjófugla og laxfiska. Flóinn hýsi náttúrufyrirbrigði af ýmsu tagi, neðan og ofan sjávarbotns, með ströndum og til fjalla. Á og við flóann sé stunduð fjölbreytt nýting auðlinda, í atvinnu- eða afþreyingarskyni íbúa og gesta. Nefndar eru fiskveiðar, hvalaskoðun og fuglaskoðun. Við ströndina sé landvinnsla á fiski, ferðaþjónusta, landfyllingar, hafnarmannvirki, netaveiðar, æðarvarp og rekaviður. Þá séu auðlindir sem hugmyndir hafi verið uppi um að nýta, til dæmis eldi á ostrum, vinnsla á olíu- og jarðgasi og nýting á öðru sjávarfangi, til dæmis sjávargróðri. Hval- og selveiðar hafi verið stundaðar áður fyrr. Þá er vikið að breytingum sem orðið hafa á sjávarútvegi á undanförunum

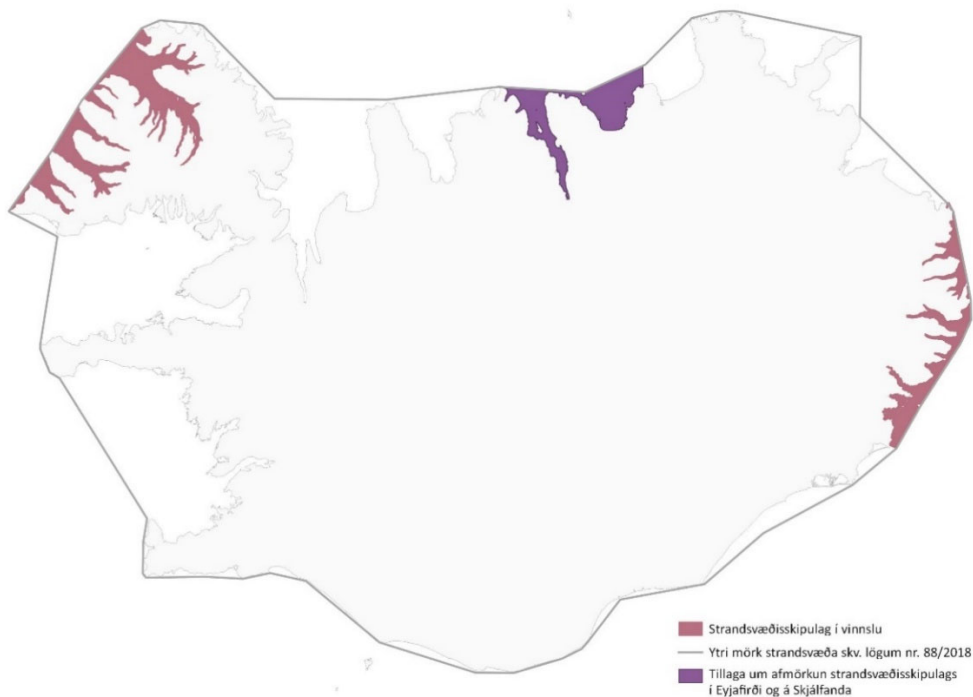
áratug á Húsavík, sem og í ferðabjónustu þar og víðar á svæðinu. Einnig eru strandsiglingar nefndar auk aukinnar umferðar skemmtiferðaskipa og flutningaskipa. Fjölbreytt nýting flóans og aukin umferð skipa- og báta á undanförunum árum og áform um og áhugi á nýtingu auðlinda sem hingað til hafa ekki verið nýttar kalli á að unnið verði skipulag fyrir Skjálfanda sem treysti grundvöll nytja sem þegar eru til staðar hvort sem er í atvinnuskyni eða öðrum tilgangi og skapi rými fyrir nýjar nytjar með sjálfbærni að leiðarljósi.

Fyrir liggur einnig greining á svæðinu sem unnin var af Þekkingarneti Þingeyinga og birt í skýrslu árið 2018 og nefnist Svæðisbundin stýring hafsvæða, raundæmið Skjálfandi.

Skjálfandi er innan friðunarsvæða fyrir eldi laxfiska samkvæmt auglýsingu nr. 460/2004.

Með hliðsjón af framangreindu telur Skipulagsstofnun tilefni til að mælt verði fyrir um gerð strandsvæðisskipulags á Skjálfanda í landsskipulagsstefnu. Skipulagsstofnun tilkynnti umhverfis- og auðlindaráðherra um fyrirhugaða tillögu sína þess efnis í febrúar 2021. Ráðherra ber að hafa samráð við ráðherra sjávarútvegsmála, orkumála, ferðamála og samgöngumála um á hvaða svæði skuli gera strandsvæðisskipulag í samræmi við 1. mgr. 11. gr. skipulagslaga. Niðurstaða þess samráðs liggur ekki fyrir.

Afmörkun svæðisins sem tillagan miðast við er sýnd að neðan, en gert er ráð fyrir að skipulagssvæðið afmarkist af Bjarnarfjalli í vestri og Tjörmestá í austri.



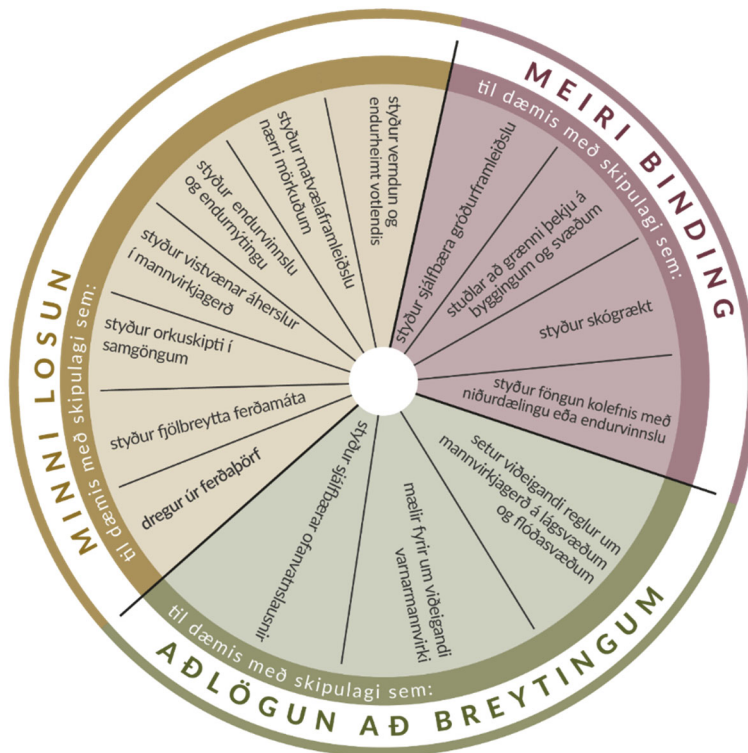
Mat á þörf fyrir strandsvæðisskipulag.

Eins og að ofan greinir gera lög ráð fyrir að við ákvörðun um á hvaða afmörkuðu svæðum skuli gera strandsvæðisskipulag hafi forgang þau svæði þar sem talið er brýnt að samþætta ólíka nýtingu og verndarsjónarmið. Forsenda slíkrar forgangsröðunar er að fram fari heildstætt mat á landsvísu þar sem þörf á strandsvæðisskipulagi einstakra strandsvæða er greind. Í tillögu að landsskipulagsstefnu er lagt til að Skipulagsstofnun standi fyrir slíkri greiningu og hafi við þá vinnu samráð við landshlutasamtök sveitarfélaga og ráðgefandi aðila samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða. Með ráðgefandi aðilum er vísað til fagstofnana sem fara með málaflokka sem varða nýtingu og vernd á haf- og strandsvæðum og vatnasvæðisnefndir samkvæmt lögum um stjórn vatnamála.

UM 5. KAFLA, LOFTSLAGSMÍÐAÐ SKIPULAG.**Inngangur.**

Flest bendir til þess að loftslagsmál verði eitt mikilvægasta viðfangsefni stjórnvalda og almennings á komandi áratugum og muni setja mark sitt á samfélag og hagkerfi til frambúðar. Ísland tekur þátt í alþjóðlegu átaki í loftslagsmálum, meðal annars á grunni Parísarsamningsins og EES-samningsins, og hefur skuldbundið sig til að draga verulega úr losun gróðurhúsalofttegunda hér á landi. Loftslagsmál eru meðal helstu áherslumála ríkisstjórnarinnar og í sáttmála hennar er mörkuð stefna um kolefnishlutleysi Íslands árið 2040. Stjórnvöld kynntu sumarið 2020 aðra útgáfu aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum. Á grundvelli hennar er unnið að fjölbreyttum aðgerðum til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka kolefnisbindingu. Að auki stendur nú yfir vinna við undirbúning fyrstu áætlunar íslenskra stjórnvalda um aðlögun að loftslagsbreytingum.

Hér á landi sem annars staðar kalla viðbrögð við loftslagsvandanum á kerfisbreytingar og endurhugsun á umhverfi okkar og innviðum. Þörf er á umbyltingu í orkunotkun samgangna og aðgerðum sem skapa forsendur fyrir loftslagsvænni hegðun, þar á meðal breytingum á ferða- og neysluvenjum. Um leið þarf að búa samfélagið undir loftslagsbreytingar og verja byggð og samfélagslega innviði gagnvart afleiðingum þeirra.



Myndin sýnir dæmi um aðgerðir sem beita má í skipulagi til að vinna að loftslagsmálum.

Áherslur og aðgerðir í skipulagi geta með ýmsum hætti stuðlað að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda og aukinni kolefnisbindingu og þannig dregið úr loftslagsáhrifum byggðar, samgangna og landnotkunar. Auk þess getur skipulag falið í sér aðgerðir til að bregðast við afleiðingum loftslagsbreytinga líkt og hækkun sjávarstöðu. Horfa þarf heildstætt á hvers konar aðgerðir á sviði loftslagsmála og samræma stefnumótun um þær með það að markmiði að aðgerðir til að draga úr loftslagsáhrifum hafi ekki neikvæð áhrif á aðlögunarhæfni samfélagsins og öfugt.

Loftslagsmál eru víðfeðmur málaflokkur sem teygir anga sína inn á flest svið samfélagsins. Til að ná megi markmiðum stjórnvalda í loftslagsmálum, þarf á meðal markmiði um kolefnishlutleysi, er lykilatriði að loftslagsmarkmið séu samþætt stefnumótun og áætlanagerð á sem flestum sviðum og verði með þeim hætti innbyggð inn í efnahagslega og samfélagslega þróun.

Um yfirmarkmið 5. kafla og gr. 5.0.1–5.0.5.

Stefna um loftslagsmiðað skipulag.

Í ljósi framangreinds gerir tillaga að landsskipulagsstefnu ráð fyrir því að sveitarfélög marki stefnu um loftslagsmiðað skipulag byggðar, samgangna og landnotkunar, með kolefnishlutleysi að leiðarljósi. Í því felst að sveitarfélög hafi loftslagsmarkmið í forgrunni við útfærslu skipulags á öllum stigum. Unnið er að nánari útfærslu á markmiði ríkisstjórnarinnar

um kolefnishlutleysi, en almennt lýsir hugtakið ástandi þar sem jafnvægi hefur náðst milli losunar gróðurhúsalofttegunda og bindingar kolefnis af mannavöldum. Tillaga að landsskipulagsstefnu gerir ráð fyrir að sveitarfélög vinni hvert um sig að að eins miklum árangri og kostur er með tilliti til aðstæðna á viðkomandi svæði, sem getur ráðist af þáttum á borð við íbúafjölda, búsetumynstur, fjárhag og vægi einstakra losunarþátta í heildarlosun svæðisins.

Mikilvægt er að stefna sveitarfélaga byggist á eins góðum upplýsingum og völ er á, meðal annars um losun á svæðinu, og greiningu á möguleikum til að draga úr losun og auka bindingu. Í því samhengi má nefna að nokkur sveitarfélög og landshlutasamtök sveitarfélaga hafa látið taka saman upplýsingar um kolefnisspor á sínu svæði. Slík vinna hefur mikið gildi við að útfæra loftslagsvænar skipulagsáherslur á hverjum stað. Ætla má að meiri árangri en ella megi ná með samvinnu sveitarfélaga í loftslagsmálum, eftir atvikum með gerð svæðisskipulags.

Samkvæmt lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál ber öllum sveitarfélögum að setja sér loftslagsstefnu um eigin starfsemi. Umhverfisstofnun fer með eftirlits- og ráðgjafarhlutverk gagnvart þeirri stefnumótun og leggur til losunarstuðla til að reikna út losun frá helstu uppsprettum gróðurhúsalofttegunda í rekstri sveitarfélaga. Mikilvægt er að nýta afrakstur þessarar vinnu eins og kostur er á breiðari grundvelli, bæði við stefnumótun um loftslagsmiðað skipulag og aðra stefnumótun sveitarfélaga í loftslagsmálum.

Mat á loftslagsáhrifum skipulagsáætlana og annarra áætlana stjórnvalda.

Til að tryggja að horft sé til loftslagssjónarmiða við skipulagsgerð er mikilvægt að umhverfismat skipulagsáætlana feli í sér mat á loftslagsáhrifum og viðnámsþrótti samfélagsins gagnvart áhrifum loftslagsbreytinga. Með því að gera kerfisbundið grein fyrir loftslagsmálum í umhverfismati skipulagsáætlana er ekki eingöngu stuðlað að bættri skipulagsgerð heldur einnig miðlun þekkingar milli sveitarfélaga, markvissari upplýsingagjöf til almennings og hagsmunaaðila og upplýstari umræðu um loftslagsmál.

Hið sama á við um aðrar áætlánir stjórnvalda sem varða þróun byggðar, samgöngur og landnotkun, þar á meðal samgönguáætlun, byggðaaætlun og landsáætlun um skógrækt. Í tillögu að landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að umhverfismat slíkra áætlana feli ávallt í sér mat á loftslagsáhrifum og viðnámsþrótti samfélags. Byggist það meðal annars á markmiði ríkisstjórnarinnar um að stærri áætlánir ríkisins verði metnar út frá loftslagsmarkmiðum.

Leiðbeiningar og hvatning.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun hafi forgöngu um gerð og miðlun upplýsinga og leiðbeiningarefnis um loftslagsmiðaða skipulagsgerð, eftir atvikum í samstarfi við sérfróða aðila innan og utan stjórnkerfisins. Tilgangur þess er að tryggja aðgengi að bestu fánlegu upplýsingum og þekkingu á hverjum tíma til stuðnings sveitarstjórnnum og þeim sem vinna að skipulagsgerð fyrir þeirra hönd. Meðal þess sem slík upplýsingamiðlun gæti falið í sér er útgáfa hugmynda og dæma um loftslagsmiðaða skipulagsgerð og sértækar leiðbeiningar, svo sem um skipulag 20 mínútna bæjarins og skipulag sem styður loftslagsvæna mannvirkjagerð. Jafnframt er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun leiðbeini sveitarfélögum og öðrum stjórnvöldum um umfjöllun um loftslagsmál í umhverfismati skipulags og annarra áætlana, svo sem með útgáfu gátlista eða þróun annarra verkfæra sem stuðla að samræmdu mati á loftslagstengdum áhrifum og auðvelda samanburð milli einstakra áætlana.

Við kynningu á tillögu að landsskipulagsstefnu hafa komið fram ábendingar um að mikil þörf sé á leiðbeiningum og stuðningi af hálfu ríkisins við sveitarfélög varðandi

loftslagsmiðaða skipulagsgerð og loftslagsáherslur í umhverfismati áætlana. Kallað hefur verið eftir því að leiðbeiningar- og fræðsluverkefnum sem Skipulagsstofnun eru falin í þessum kafla verði hraðað og að sem fyrst verði gefnar út einfaldar leiðbeiningar og gátlistar sem fylgt verði eftir með ítarlegri leiðbeiningum.

Meðvitund um loftslagsmál hefur aukist jafnt og þétt á öllum sviðum samfélagsins. Styðja má við þá vitundarvakningu með markvissri fræðslu og upplýsingagjöf um loftslagsáhrif hins byggða umhverfis og loftslagsvænan lífsstíl. Í tillögunni er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun og sveitarfélög hafi frumkvæði að verkefnum sem fela í sér hvatningu og stuðning til íbúa varðandi loftslagsvænan lífsstíl. Í því sambandi er tilefni til að leggja áherslu á hvers konar hliðarávinning og jákvæðar afleiðingar sem loftslagsvæn byggð, samgöngur og landnotkun hafa í för með sér, svo sem fyrir lýðheilsu. Dæmi um einfalda leið sem fara má til að vekja vitund íbúa um loftslagsvæna ferðamáta sem jafnframt eru heilsuvænir, er miðlun svokallaðra korterskorta, þar sem vakin er athygli á vegalengdum sem ferðast má gangandi eða hjólandi á innan við 15 mínútum.



Dæmi um korterskort, fengin af www.hjolafaerni.is

Endurskoðun laga og reglugerða.

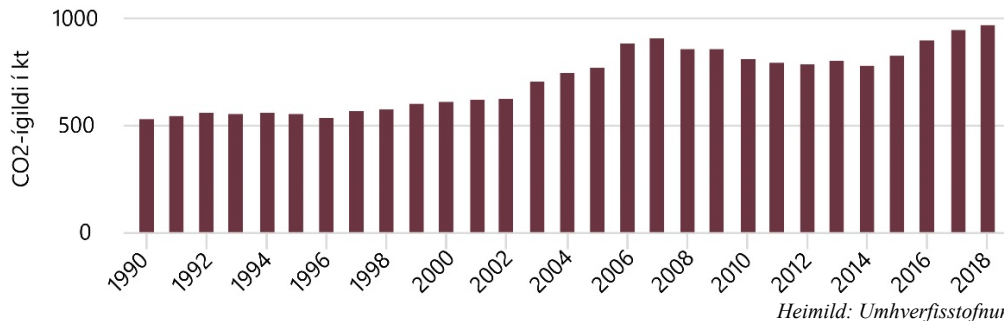
Eins og fram er komið eru skipulagsgerð og umhverfismat mikilvæg stjórnæki til að draga úr loftslagsáhrifum og takast á við afleiðingar loftslagsbreytinga. Þrátt fyrir það felur núgildandi löggjöf um skipulagsmál og umhverfismat í sér fáar beinar tilvísanir til loftslagsmála. Í tillögu að landsskipulagsstefnu er lagt til að umhverfis- og auðlindaráðuneytið, í samráði við Skipulagsstofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga, fari yfir löggjöf um skipulagsmál og umhverfismat og meti hvort tilefni sé til endurskoðunar með það að markmiði að löggjöfin feli í sér skýra hvatningu og grundvöll fyrir loftslagsmiðaða skipulagsgerð. Í því sambandi er gagnlegt að líta til þróunar skipulagslöggjafar í nágrennalöndum með tilliti til loftslagsmála. Við kynningu tillögunnar komu fram ábendingar um að tilefni geti verið til að innleiða samgöngumat við skipulagsgerð hér á landi. Þar getur einnig komið til álita að innleiða gerð samgönguáætlana sem hluta af skipulagsgerð (e. Sustainable Urban Mobility Plans). Það mætti gera með kröfum til skipulagsgerðar í skipulagsreglugerð.

Um markmið 5.1 Loftslagsvænar samgöngur.

Losun frá vegasamgöngum er um þriðjungur þeirrar losunar gróðurhúsalofttegunda sem heyrir undir beina ábyrgð íslenskra stjórnvalda. Í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum

er miðað að því að draga úr þessari losun um 21% til ársins 2030 miðað við árið 2005. Um viðamikilið verkefni er að ræða, einkum í ljósi þess að losun frá vegasamgöngum hér á landi jókst um 26% milli ára 2005 og 2018. Framangreint markmið aðgerðaáætlunarinnar felur því í sér samdrátt um 37% fram til ársins 2030, miðað við losun árið 2018.

Losun frá vegasamgöngum 1990–2018



Til að draga úr þessari losun leggur aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum áherslu á tvær meginleiðir, breyttar ferðavenjur og orkuskipti. Af aðgerðum sem ráðist verður í á þeim sviðum má nefna aukna uppbyggingu innviða fyrir virka ferðamáta og vistvæn ökutæki, eflingu almenningsgangna og aðgerð til að hraða innleiðingu vistvænna bílaleigubíla. Þá er stefnt að því að nýskráning bensín- og dísilbíla verði óheimil árið 2030.

Framangreind áhersla stjórnvalda á breyttar ferðavenjur endurspeglar einnig í samgönguáætlun fyrir tímabilið 2020–2034, einkum í markmiðum um eflingu almenningsgangna og uppbyggingu innviða fyrir gangandi og hjólandi vegfarendur. Breyttar ferðavenjur eru jafnframt meðal markmiða samgöngusáttmála ríkisins og sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu frá 2019. Þar er stefnt að uppbyggingu Borgarlínu og stofnstígakerfis fyrir göngu- og hjólaleiðir á höfuðborgarsvæðinu. Loks var árið 2019 samþykkt heildarstefna í almenningsgangnum milli byggða undir yfirskriftinni Ferðumst saman. Meðal markmiða hennar er að byggt verði upp kerfi umhverfislega sjálfbærna almenningsgangna um allt land.

Byggðamynstur í þágu loftslagsmála.

Tillaga að landsskipulagsstefnu styður við framangreind markmið stjórnvalda með áherslu á samþætt skipulag byggðar og samgangna. Sérstaklega er horft til þess hvernig útfærsla byggðar getur stuðlað að aukinni hlutdeild virkra ferðamáta og almenningsgangna. Með virkum ferðamátum er átt við ferðamáta sem fela í sér líkamlega hreyfingu, en rafknúin reiðhjól og hlaupahjól falla einnig þar undir. Skipulagsákvæðanir um þróun og útfærslu byggðar hafa afgerandi áhrif á möguleika fólks til að velja slíka ferðamáta.

20 mínútna bærinn.

Skipulagshugmyndin um 20 mínútna bæinn, eða 20 mínútna hverfið, er lögð til grundvallar áherslum í tillögu að landsskipulagsstefnu um byggðamynstur í þágu loftslagsmála.

Þessi nálgun í skipulagsmálum er oftast rakin til skipulags Portland í Oregon í Bandaríkjunum og Melbourne í Ástralíu. Þar var hún sett fram fyrir um áratug en hefur að undanfögnu verið tekin upp í skipulagi borga og bæja víða um heim. Sér í lagi hefur áhugi

stjórnvalda víðsvegar á 20 mínútna bænum/hverfinu aukist eftir að heimsfaraldur kórónuveirunnar skall á, sem hefur hvatt stjórnvöld til að bæta aðstæður fyrir virka ferðamáta og nærsamfélag í borgum og bæjum. Sem dæmi má nefna að stjórnvöld í Skotlandi settu haustið 2020 fram stefnu um 20 mínútna hverfið og einnig hefur stefna sem borgarstjórinn í París kynnti fyrr sama ár um að París verði 15 mínútna borg vakið athygli víða.



Byggt á skýringarmynd um 20 mínútna hverfið í skipulagi Melbourne í Ástralíu.

Í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins sem staðfest var árið 2015, er sett fram markmið um að borgarbyggðin mótist af viðmiðum 20 mínútna hverfisins. Markmiðið felur í sér að byggð og umhverfi verði mótuð út frá mannlegum þörfum og mælikvarða sem fellur að landslagi og styður samskipti og útiveru. Í svæðisskipulaginu er 20 mínútna hverfinu lýst svo, að innan þess sé gott framboð af fjölbreyttum húsakosti og öll helsta þjónusta. Miðað verði við að íbúar eigi ekki lengra að sækja í miðkjarna en sem nemur 20 mínútna göngu. Nærþjónusta dreifist víðar svo íbúar eigi kost á nauðsynlegustu þjónustu eins og leikskóla, grunnskóla, íþrótt- og tómstundastarfsemi og matvöruverslun innan 5–10 mínútna göngufjarlægðar.

Aherslur 20 mínútna bæjarins draga úr ferðaþörf og eiga að gera sem flestum kleift að fara erinda sinna gangandi eða hjólandi. Lykilforsenda þess er að byggðin sé þétt og að íbúðir, vinnustaðir og þjónusta séu staðsett í nálægð hvert við annað. Mikið getur áunnist í loftslagsmálum með slíkum áherslum, bæði vegna minni losunar frá samgöngum og vegna þess að minna land þarf að brjóta undir byggð og samgöngumannvirki en ella.

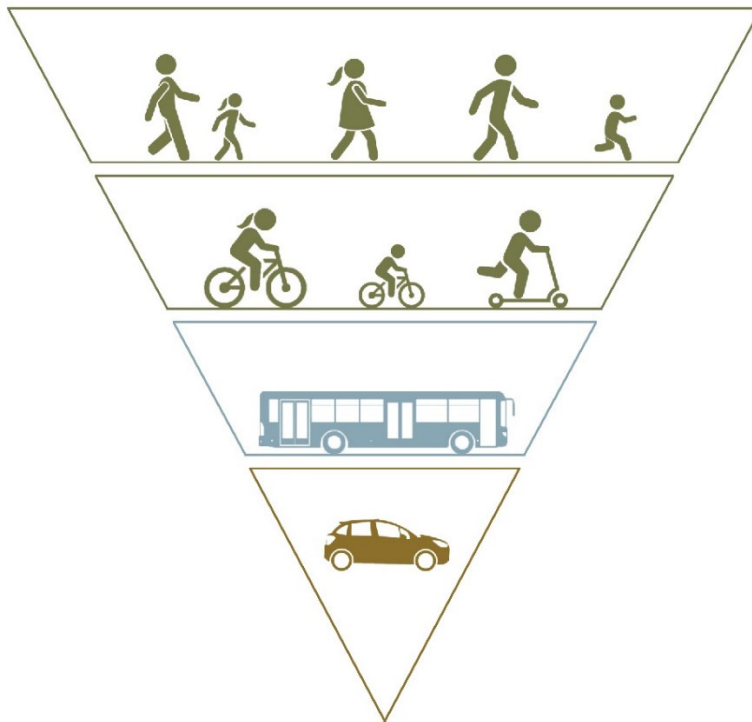
Möguleikar til að draga úr losun með breyttum ferðavenjum eru eðli málsins samkvæmt mestir á höfuðborgarsvæðinu og á öðrum stærri þéttbýlisstöðum. Tækifæri felast þó ekki síður í að skipuleggja byggð og samgöngur minni þéttbýlisstaða og byggðarlaga með markmið 20 mínútna bæjarins að leiðarljósi. Skipulag í anda 20 mínútna bæjarins er ekki aðeins

ákjósanlegt í loftslagstilliti, heldur er það einnig til þess fallið að auka virkni íbúa, bæta heilsu og loftgæði og draga úr hávaðamengun. Það getur einnig leitt af sér fjölbreytt og lifandi bæjarrými sem styðja félagsleg samskipti og mannlíf. Sjá einnig umfjöllun í köflum 6 og 7 hér á eftir.

Áhersla tillögunnar á þetta og blandaða byggð í samræmi við skipulagshugmyndir um 20 mínútna bæinn er nátengd gr. 3.2 í gildandi Landsskipulagsstefnu 2015–2026 sem fjallar um sjálfbært skipulag þéttbýlis og beinir því meðal annars til sveitarfélaga að skilgreina vaxtarmörk þéttbýlis.

Skipulag innviða í þágu loftslagsvænna samgangna.

Stór hluti þéttbýlis hér á landi hefur byggst upp eftir tilkomu einkabílsins og hefur í skipulagi almennt verið lögð nokkur áhersla á flæði bílaumferðar og rými fyrir bílastæði. Tillaga að landsskipulagsstefnu miðar að því að skipulag og útfærsla byggðar geri göngu, hjólréiðar og almenningssamgöngur að samkeppnishæfum ferðamátum við einkabílinn og stuðli að því að íbúar þurfi síður að reiða sig á einkabíl í daglegum erindum. Það kallar víða á breytta nálgun í hönnun og útfærslu byggðar. Tryggja þarf virkum ferðamátum og almenningssamgöngum nægilegt rými og viðeigandi umhverfishönnun og eftir atvikum er tilefni til að skipuleggja og hanna byggð og innviði með þarfir þessara ferðamáta í forgangi.



Stefnan felur í sér að snúa við þeim forgangi sem settur hefur verið á umferðarflæði einkabílsins og gera virka ferðamáta og almenningssamgöngur að raunhæfum valkosti, með viðeigandi aðgerðum í skipulagi.

Jafnframt þarf skipulag innviða að styðja við orkuskipti, sem til dæmis má gera með því að gera ráð fyrir viðeigandi rými og eftir atvikum forgangi fyrir hreinorkubíla. Í skipulagi þarf að greina þörf fyrir uppbyggingu hleðslustöðva fyrir rafbíla og eldsneytisstöðva fyrir metan, vetni og annað loftslagsvænt eldsneyti og byggja stefnumótun á mati á stöðu og nýtingu núverandi innviða. Í ljósi áætlana um hröð orkuskipti hér á landi er til að mynda tilefni til að endurmeta þörf fyrir bensínstöðvar, sem geta breyst í stöðvar fyrir loftslagsvænt eldsneyti eða viðkomandi land þróast yfir í aðra notkun.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu er einnig lögð áhersla á að skipulag skapi skilyrði fyrir samtengdu þjónustukerfi samgangna (e. Mobility as a Service, MaaS). Það felst í áherslu á samtengdar og þjálpar samgöngur fólks frá einum stað til annars. Þá er horft heildstætt til allra ferðamáta með það að leiðarljósi að einn ferðamáti útiloki ekki annan heldur sé vegfarendum unnt að samnýta ólíka ferðamáta. Með slíkri samþættri þjónustu er hægt að draga úr umferðarþunga og rýmisþörf umferðar auk þess að gefa fólki kost á að samnýta samgöngutæki. Markmiðið ætti að vera að bjóða upp á lausnir sem þjóna ferðaþörfum hvers og eins með eins litlu raski fyrir umhverfi, samfélag og landnotkun og kostur er. Um leið þurfa sveitarfélög að fylgjast vel með þróun nýrra samgöngukosta, svo sem rafhlaupahjóla, deilíbíla og annarra nýjunga á sviði deilihagkerfisins, og meta hvernig styðja má við æskilega þróun samgangna á viðkomandi svæði með áherslum og aðgerðum í skipulagi og útfærslu byggðar.

Greining byggðapróunar á vinnusóknar- og þjónustusvæði höfuðborgarsvæðisins.

Samkvæmt skipulagslögum skal unnið svæðisskipulag fyrir þau sjö sveitarfélög sem tilheyra höfuðborgarsvæðinu. Enginn augljós vettvangur er hinsvegar fyrir hendi, annar en landsskipulagsstefna, til að setja fram sýn og samþætta stefnu um þróun byggðar á vinnusóknar- og þjónustusvæði höfuðborgarsvæðisins sem nær yfir mun stærra svæði; yfir Reykjanes, austur fyrir Hellið og norður fyrir Hvalfjörð. Rétt er þó að halda til haga að svæðisskipulagsgerð utan um stærri heild en höfuðborgarsvæðið er möguleg á grundvelli skipulagslaga.

Margvíslegir hagsmunir liggja hér undir. Ástæða er til að horfa meðal annars samþætt á húsnæðis- og samgöngukostnað fjölskyldna, sem og á að þróun búsetu- og samgöngumynsturs á þessu fjölmennasta svæði landsins styðji til framtíðar markmið í loftslagsmálum. Þá er einnig tilefni til að horfa til markmiða um 20 mínútna bæinn og möguleika til fjarvinnu. Því er í tillögu að landsskipulagsstefnu gerð tillaga um úttekt og sviðsmyndagreiningu á þróun búsetu- og samgöngumynsturs á vinnusóknar- og þjónustusvæði höfuðborgarsvæðisins, sem nýta megi sem undirstöðu að framtíðarstefnu um skipulagsmál á þessu landsvæði.

Könnun á viðhorfi til virkra ferðamáta og almenningsamgangna.

Mikilvægt er að skipulagsákvæðanir sveitarfélaga um samgöngur og ferðamáta byggist á bestu fáanlegu upplýsingum, meðal annars reglulegum ferðavenjukönnunum. Í tillögu að landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun hafi forgöngu um að kannaðir séu hvatar og hindranir fyrir notkun virkra ferðamáta og almenningsamgangna sem kunna að felast í skipulagi byggðar og innviða. Slík greining fæli í sér ítarlegri vísbendingar en finna má í ferðavenjukönnunum á vegum stjórnvalda til þessa um það hvernig má draga úr hindrunum fyrir notkun virkra ferðamáta og almenningsamgangna með markvissum aðgerðum í skipulagi og útfærslu byggðar.

Um markmið 5.2 Loftslagsvæn byggð.

Til að vinna að kolefnishlutleysi þarf að leita allra leiða til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda þvert á hagkerfið og minnka kolefnisspor einstakra atvinnugreina og geira samfélagsins. Skipulagsáætlanir gegna hér mikilvægu hlutverki enda fela þær í sér heildstæða stefnu um langtímaþróun sveitarfélaga varðandi þróun byggðar og landnotkunar. Þær eru þar af leiðandi heppilegur vettvangur til að draga fram og nýta sem best svæðisbundna möguleika til að minnka kolefnisspor samfélagsins.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu er því beint til skipulagsgerðar sveitarfélaga að stuðla að loftslagsvænni byggð með því að minnka kolefnisspor samfélagsins þar sem þess er kostur og efla hringrásarhagkerfið. Áhersla er lögð á mannvirkjagerð, sjálfbæra auðlindanýtingu og úrgangsmál enda er ljóst að miklum loftslagsávinningi má ná með vel útfærðum skipulagsákvörðunum á þessum sviðum.

Hugmyndafræði hringrásarhagkerfisins snýst í meginatriðum um að stuðla að sjálfbærri auðlindanýtingu, hámarka virði auðlinda og koma í veg fyrir úrgangsmýndun, meðal annars með sjálfbærum framleiðsluaðferðum, fullnýtingu afurða, nýsköpun í vöruþróun og endurnotkun úrgangs. Mikilvægt er að aðgerðir í skipulagi sem miða að því að minnka kolefnisspor mannvirkja og meðhöndlunar úrgangs nýti með markvissum hætti þekkingu, aðferðir og verkfæri sem þróast hafa til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Vistferilsgreining er eitt þessara verkfæra, en hún felur í sér heildstæða greiningu á umhverfisáhrifum vöru, þjónustu eða kerfis á öllum stigum og getur meðal annars nýst við að meta kolefnisspor.

Loftslagsvæn mannvirkjagerð.

Loftslagsáhrif mannvirkjagerðar eru mikil hér á landi líkt og annars staðar í heiminum. Torvelt er að leggja mat á nákvæmt umfang slíkrar losunar enda fellur hún undir nokkra flokka í losunarbókhalði, meðal annars samgöngur, orkuframleiðsla, úrgang og iðnað. Að auki fellur stór hluti losunarinnar til utan landsteinanna, við framleiðslu og flutning byggingarefna.

Á grundvelli aðgerðaáætlunar stjórnvalda í loftslagsmálum er hafin vinna sem miðar að því að draga úr loftslagsáhrifum byggingariðnaðarins. Sett hefur verið af stað samstarfsverkefni stjórnvalda og byggingariðnaðarins undir stjórn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar til að vinna áætlun um samdrátt í losun frá byggingariðnaðinum (aðgerð C.3 í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum). Áætlunin verður byggð á verkefnum og rannsóknum sem ráðist hefur verið í á vegum hins opinbera um loftslagsáhrif byggingariðnaðarins og fjalla um lífsferilsgreiningar, meðhöndlun úrgangs, umhverfisvæna steinsteypu o.fl. Einnig verður byggt á greiningum og leiðbeiningum Grænni byggðar á þessu sviði sem varða meðal annars hringrásarhagkerfið, byggingarúrgang og umhverfisvottanir.

Mikilvægt er að í skipulagi sveitarfélaga séu nýtt sem best tækifæri til að stuðla að loftslagsvænni mannvirkjagerð. Í skipulagi eru teknar ákvarðanir um hvaða land er brotið undir byggð, sem getur ráðið miklu um umfang loftslagsáhrifa, sbr. markmið 5.3 í landsskipulagstillögunni, um varðveislu lands þar sem eru miklar kolefnisbirgðir. Skipulag getur einnig mælt fyrir um efnisnotkun og nýtingu bygginga þannig að umhverfisálag sé minna en ella. Það getur meðal annars varðað möguleika á sveigjanlegri nýtingu bygginga yfir lífsferil þeirra, en samfélagsbreytingar geta kallað á að byggð aðlagi sig að breyttum forsendum og þörfum. Þá er í skipulagi hægt að skilgreina umhverfiskröfur til bygginga og stuðla að því að nýttar séu viðurkenndar aðferðir til að efla hringrásarhagkerfið og draga úr loftslagsáhrifum bygginga, svo sem vistferilsgreiningar og umhverfisvottanir. Það má til dæmis gera með vísun til viðurkenndra umhverfisvottunarkerfa, eins og BREEAM, LEED eða

Svansins. Mikilvægt er að slíkar kröfur taki til lífsferils mannvirkja, allt frá hönnun til framkvæmda, viðhalds og niðurrifs og hafi að markmiði að styðja hringrásarhagkerfið, svo sem með lengri líftíma bygginga og sveigjanleika í notkun húsnæðis.

Sjálfbær auðlindanýting og bætt meðhöndlun úrgangs.

Stærsti hluti losunar gróðurhúsalofttegunda sem rekja má beint til meðhöndlunar úrgangs hér á landi tengist urðun. Nokkur losun stafar einnig af meðhöndlun skólps, en mun minni losun má rekja til brennslu og jarðgerðar. Dregið hefur úr losun frá úrgangi á síðustu árum, sem skýrist einkum af framförum í flokkun og endurvinnslu og aukinni söfnun á metani á urðunarstöðum.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið kynnti í samráðsgátt stjórnvalda í janúar 2021 drög að stefnu um meðhöndlun úrgangs 2021–2032 sem mun leysa af hólmi Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013–2024. Þar er stefnt að því að bæta nýtingu úrgangs enn frekar og draga verulega úr urðun, einkum lífræns úrgangs. Einnig að auðvelda almenningi að skila frá sér flokkuðum úrgangi með því að koma á sértækri söfnun um land allt og auka markvisst flokkun á byggingar- og niðurrifsúrgangi og öðrum rekstrarúrgangi. Í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum er sett fram markmið um að banna urðun lífræns úrgangs. Stefna stjórnvalda um að draga úr losun frá úrgangi er nátengd aðgerðum til að efla hringrásarhagkerfið. Slíkar aðgerðir byggjast meðal annars á stefnu umhverfis- og auðlindaráðherra um úrgangsförvarnir 2016–2027 sem sett var fram undir yfirskriftinni Saman gegn sóun.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á að möguleikar skipulagsgerðar verði nýttir eins og kostur er til að greina tækifæri til sjálfbærrar auðlindanýtingar og að dregið sé úr losun gróðurhúsalofttegunda frá meðhöndlun úrgangs. Það má til dæmis gera með skipulagsákvörðunum sem tryggja aðgengi íbúa að grenndarstöðvum og annarri aðstöðu til flokkunar úrgangs. Skipulagsgerð getur jafnframt stuðlað að endurvinnslu og annarri endurnýtingu úrgangs í tengslum við framleiðslu á vörum, en sjálfbær auðlindanýting felst meðal annars í því að draga úr úrgangsmýndun og nýta úrgang sem hráefni til verðmætasköpunar. Liður í því er að greina tækifæri til að endurnýta aukaafurðir sem falla til á viðkomandi svæði og nýta þá yfirsýn sem fæst við skipulagsgerð til að tengja saman uppsprettu auðlinda og mögulega notendur þeirra. Sem dæmi má nefna möguleika til að nýta lífrænan úrgang til orkuframleiðslu og affallsvarma til matvælaframleiðslu.

Um markmið 5.3 Loftslagsvæn landnotkun.

Varðveisla og binding kolefnis í jarðvegi og gróðri er lykilforsenda fyrir kolefnishlutleysi Íslands. Á grundvelli aðgerðaáætlunar stjórnvalda í loftslagsmálum frá 2018 var ráðist í átak til að draga úr losun frá landi með vernd og endurheimt votlendis, ásamt því að auka kolefnisbindingu með skógrækt og landgræðslu. Í annarri útgáfu aðgerðaáætlunarinnar sem kynnt var sumarið 2020 var þessu átaki fylgt eftir með frekari aðgerðum til að draga úr losun og auka bindingu með bættri landnotkun.

Átak stjórnvalda byggist á áherslum sem umhverfis- og auðlindaráðherra setti fram sumarið 2019 í áætlun til fjögurra ára undir yfirskriftinni Bætt landnýting í þágu loftslagsmála. Meðal þessara áherslna er að aðgerðum á sviði landnotkunar verði forgangsraðað með það að markmiði að draga úr losun frá illa förnu landi með skógrækt, uppgræðslu og verndun og endurheimt skóga og votlendis ásamt breyttri landnýtingu. Stjórnvöld hafa jafnframt lagt áherslu á að aðgerðir sem miða að kolefnisbindingu og samdrætti í losun frá landi samræmist og styðji við stefnu stjórnvalda á öðrum sviðum, meðal annars varðandi líffræðilega

fjölbreytni, vernd og endurheimt vistkerfa, uppbyggingu og nýtingu skógarauðlindar og að skipulag taki mið af landslagsheildum.

Í lögum nr. 33/2019 um skóga og skógrækt eru sett fram fjölbreytt markmið, þar á meðal að stuðla að kolefnisbindingu með ræktun skóga og aðlögun þeirra að loftslagsbreytingum, vernda náttúruskóga landsins og stuðla að aukinni útbreiðslu þeirra, vernda og endurheimta líffræðilega fjölbreytni og að skógrækt stuðli að verndun jarðvegs og dragi úr hugsanlegu tjóni vegna náttúruvá. Í lögum nr. 155/2018 um landgræðslu eru sett markmið um að stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu lands og efla vistkerfi landsins. Til að efla vistkerfi skal samkvæmt lögunum meðal annars stefnt að því að auka kolefnisbindingu með endurheimt vistkerfa, byggja upp og endurheimta vistkerfi sem hafa raskast og líffræðilega fjölbreytni þeirra og auka viðnámsþrótt og þanþol vistkerfa gagnvart náttúrulegum áföllum og náttúruvá. Framangreind markmið laga um skóga og skógrækt og landgræðslu skal leggja til grundvallar við gerð lands- og svæðisbundinna áætlana um skógrækt og landgræðslu, sem nú er unnið að.

Þá er í lögum nr. 61/2013 um náttúruvernd sett fram markmið um að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags.

Varðveisla og binding kolefnis.

Tillaga að landsskipulagsstefnu byggir á framangreindum áherslum, en skipulag landnotkunar er þýðingarmikið verkfæri til að bæta kolefnisbúskap landsins og vinna um leið að endurheimt raskaðra vistkerfa, vernd líffræðilegrar fjölbreytni og þoli vistkerfa gagnvart afleiðingum loftslagsbreytinga og öðrum umhverfisbreytingum. Mikilvægt er að öll sveitarfélög leggi sitt af mörkum við að bæta landnotkun í þágu loftslagsmála. Tillaga að landsskipulagsstefnu gerir ráð fyrir að hvert og eitt sveitarfélag marki sér stefnu, í samræmi við eigin aðstæður, um varðveislu og bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi. Lögð er áhersla á að sveitarfélög forðist að ganga á land sem er ríkt af kolefni, svo sem votlendi og annan kolefnisríkan jarðveg og skóga. Það hefur eðli málsins samkvæmt beina skírskotun til skipulagsákvæðana um ráðstöfun lands utan þéttbýlis, en hefur einnig þýðingu við skipulagsgerð í þéttbýli, svo sem við val á byggingarlandi og við stefnumótun um gróður og græn svæði. Sjá nánar umfjöllun um gr. 6.2.3 og 7.2.2.

Áhersla er jafnframt lögð á aðgerðir sem draga úr jarðvegseyðingu og endurheimta vistkerfi sem hafa raskast, í þeim tilgangi að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá landi og auka kolefnisbindingu. Í því samhengi þarf að hafa hliðsjón af lands- og svæðisáætlunum um landgræðslu á grundvelli laga um landgræðslu, en slíkum áætlunum er sem fyrr segir meðal annars ætlað að stuðla að aukinni kolefnisbindingu með endurheimt vistkerfa.

Unnið hefur verið að því síðustu misseri að skapa skilyrði fyrir niðurdælingu koldíoxíðs frá stórum losendum hér á landi, einkum stóriðju. Fyrirhugaðar eru lagabreytingar í því skyni að heimila nýtingu svokallaðrar Carbfix-aðferðar hér á landi, en hún hefur hingað til aðeins verið heimil í rannsóknar- og tilraunaskyni. Aðferðin felst í því að koldíoxíð er steingert í basalti neðanjarðar, en vegna jarðfræðilegra aðstæðna kunna miklir möguleikar að liggja í nýtingu hennar hér á landi.

Óvissa ríkir enn um framtíð stórra niðurdælingarverkefna á Íslandi, en slík starfsemi kallar á skipulagsákvæðanir um staðsetningu og tilhögun niðurdælingarsvæða og tilheyrandi mannvirkja, þar á meðal flutningsmannvirkja. Mikilvægt er að sveitarfélög fylgist með þróun þessara mála og taki afstöðu til hugsanlegrar ráðstöfunar lands til slíkrar starfsemi.

Vernd og endurheimt votlendis.

Umtalsverða losun gróðurhúsalofttegunda hér á landi má rekja til framræsts votlendis. Útreikningar sem gerðir hafa verið á kolefnisspori sveitarfélaga og landshluta benda til þess að losun gróðurhúsalofttegunda frá framræstu votlendi sé víða langstærsti hluti losunar á viðkomandi svæði. Ákvarðanir í skipulagi um nýtingu eða vernd votlendis hafa því mikið að segja um loftslagsáhrif landnotkunar.

Í þessu samhengi er einnig rétt að minna á 61. gr. laga um náttúruvernd sem kveður á um sérstaka vernd votlendis 2 ha og stærra. Samkvæmt lögunum ber að forðast að raska slíku votlendi nema brýna nauðsyn beri til. Skylt er að afla framkvæmdaleyfis viðkomandi sveitarstjórnar vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun, sem skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar, áður en leyfi er veitt.

Skógar og skógrækt.

Lög um skóga og skógrækt mæla sem fyrr segir fyrir um að stefnt skuli að aukinni kolefnisbindingu með verndun og viðhaldi náttúruskóga og skógrækt. Lögin mæla fyrir um gerð lands- og svæðisbundinna áætlana sem meðal annars er ætlað að móta stefnu um skógrækt í samhengi loftslagsbreytinga.

Í landsáætlun um skógrækt, sem nú er í mótun, verður sett fram framtíðarsýn og stefna um skógrækt. Á grunni hennar er síðan áformað að setja fram landshlutaáætlanir um skógrækt. Mikilvægt er að skipulagsgerð sveitarfélaga sé nýtt til að leggja mat á og móta staðbundnar áherslur um æskilega tilhögun skógræktar sem miðar í senn að árangri í loftslagsmálum, þ.e. kolefnisbindingu og viðhaldi líffræðilegs fjölbreytileika, og að tekið sé tillit til annarra sjónarmiða um landnýtingu. Sjá einnig umfjöllun um gr. 6.1.3 og 7.2.

Sjálfbær framleiðsla matvæla.

Stór hluti matvæla er fluttur inn hér á landi. Innflutningur matvæla og fódurs hefur óhjákvæmilega í för með sér losun gróðurhúsalofttegunda og er kolefnisspor innfluttrar vöru að öðru jöfnu hærra en kolefnisspor sambærilegrar vöru sem framleidd er innanlands. Mikilvægt er því að greina og nýta þá möguleika sem eru fyrir hendi til innlendrar framleiðslu á afurðum með lítið kolefnisspor. Má í því samhengi benda á aðgerð C.3 í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum, sem miðar að því að auka innlenda grænmetisframleiðslu, styðja við lífræna grænmetisframleiðslu og að íslensk garðyrkja verði kolefnishlutlaus eigi síðar en 2040.

Mikilvægt er að við skipulagsgerð sveitarfélaga sé lítið til möguleika á ræktun og framleiðslu afurða með lítið kolefnisspor. Er þar einkum horft til framleiðslu matvæla og fódurs. Einnig má þar hafa í huga að stjórnvöld hafa horft til möguleika á að auka ræktun orkujurta og framleiðslu lífeldsneytis hér á landi. Sjá einnig gr. 6.1.4 hér á eftir, þar sem gert er ráð fyrir að við skipulagsgerð sveitarfélaga sé lagt mat á ræktunarskilyrði á grundvelli flokkunar landbúnaðarlands með það að markmiði að varðveita land sem hentar vel til ræktunar.

Miðlun upplýsinga fyrir stefnumótun um loftslagsvæna landnotkun.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að við skipulagsgerð sveitarfélaga verði lagt mat á ástand lands með tilliti til kolefnisbúskapar. Slíkar upplýsingar eru forsenda markvissrar stefnumótunar um loftslagsvæna landnotkun. Stjórnvöld hafa lagt áherslu á að efla þróun og miðlun þekkingar sem aukið getur skilning á eðli losunar og bindingar gróðurhúsalofttegunda sem tengist landnotkun. Unnið er að margvíslegum rannsóknum um landnotkun hér á landi og bætist jafnt og þétt við þekkingu um nýtingu og ástand lands og

loftslagsáhrif landnotkunar. Má til dæmis nefna verkefnið Grólinð sem unnið er í samstarfi Landgræðslunnar, Landssamtaka sauðfjárbænda, Bændasamtaka Íslands og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins og miðar að því að þróa aðferðir til að meta ástand lands og kortleggja beitarlönd sauðfjár í samvinnu við bændur.

Mikilvægt er að tryggja yfirsýn yfir og aðgengi að gögnum um eiginleika lands og loftslagsáhrif landnotkunar til að fyrirbyggjandi þekking geti nýst með markvissum hætti við ákvarðanir um ráðstöfun lands og stefnumótun um loftslagsvæna landnotkun, þar á meðal við skipulagsgerð sveitarfélaga. Slík yfirsýn getur einnig leitt í ljós þekkingarglufur og gagnast við að forgangsraða fé til rannsókna.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að umhverfis- og auðlindaráðuneytið hafi forgöngu um miðlun bestu fánlegu upplýsinga á hverjum tíma um losun og bindingu gróðurhúsalofttegunda vegna landnotkunar sem gagnast geti við stefnumótun sveitarfélaga og annarra aðila um ráðstöfun lands.

Um markmið 5.4 Byggð með viðnámsþrótt gagnvart umhverfisbreytingum.

Samhliða því að draga úr loftslagsáhrifum byggðar og landnotkunar þurfa sveitarfélög að laga sig að breyttum aðstæðum vegna loftslagsbreytinga, meðal annars með útfærslu hins byggða umhverfis. Tillaga að landsskipulagsstefnu gerir ráð fyrir að skipulagsákvarðanir sveitarfélaga byggist á heildstæðri stefnu um þetta viðfangsefni, sjá nánar gr. 5.0.1. Hér eru sett fram nánari markmið sem varða undirbúning og gerð skipulags með það að markmiði að efla viðnámsþrótt byggðar og samfélags gagnvart afleiðingum loftslagsbreytinga.

Greining áskorana.

Þekking á afleiðingum loftslagsbreytinga eykst jafnt og þétt, hér á landi sem annars staðar.

Meðal þeirra eru stöðugar og hægfara umhverfisbreytingar líkt og hlýnun veðurfars og hækkun sjávarborðs, en einnig loftslagstengdar náttúruhamfarir líkt og flóð og ofsaveður.

Í lögum nr. 70/2012 er ráðherra falið að láta reglulega vinna vísindalegar skýrslur um áhrif loftslagsbreytinga á náttúrufar og samfélag á Íslandi. Í skýrslu vísindanefndar um loftslagsbreytingar frá árinu 2018 eru rakin áhrif sem gera má ráð fyrir að loftslagsbreytingar hafi á innviði, atvinnuvegi og samfélag hér á landi, til dæmis á fráveitu- og ofanvatnskerfi, vatnsgæði, orkuframleiðslu, vegakerfi, fiskeldi og sjávarútveg. Fjallað er um leiðir til að aðlagast framangreindum breytingum og koma í veg fyrir tjón af völdum loftslagsbreytinga, svo sem vegna hækkandi sjávarstöðu, skriðufalla, aukinnar tíðni óveðra og aukinnar úrkomu.

Dæmi um loftlagsvá á Íslandi til framtíðar

Dæmi um áhrif	Dæmi um afleiðingar	Dæmi um áhrif á samfélag
Purkkadögum kann að fjölga	Tíðari gróður- og skógareldar	Mannslíf í hættu, mannvirki brenna
Úrkomuákefð eykst	Flóðahætta eykst	Tjón á mannvirkjum og innbúi
Sjávarborðshækkun víða	Flóðahætta eykst	Tjón á mannvirkjum, endurskipulag byggðar
Rúmmál jökla minnkar	Breyting á árfarvegum	Tjón á vegum og brúm
Hlýnun veðurfars	Ágengar teg. 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 aflasamsetning, minni tekjur af sjávarfangi

Heimild: Lofslagsráð 2020. Að búa sig undir breyttan heim.

Við skipulagsgerð þarf að greina þær áskoranir sem líklegt er að afleiðingar loftslagsbreytinga skapi í viðkomandi sveitarfélagi. Við slíka greiningu þarf að taka mið af bestu fáanlegu upplýsingum á hverjum tíma, meðal annars framangreindum vísindaskýrslum um áhrif loftslagsbreytinga hér á landi. Mikilvægt er að ríki og sveitarfélög vinni náið saman að greiningarvinnu og áætlanagerð um þessa þætti.

Nú stendur yfir vinna við gerð fyrstu áætlunar íslenskra stjórnvalda um aðlögun á landsvísu í samræmi við ákvæði laga um loftslagsmál. Vinnan byggist meðal annars á undirbúningsvinnu Loftslagsráðs sem hélt ráðstefnu og vinnustofu um aðlögun að loftslagsbreytingum árið 2019 og gaf í upphafi ársins 2020 út umræðuskýrslu um aðlögun vegna loftslagsvá. Einnig er byggt á fyrnefndri skýrslu vísindanefndar frá árinu 2018 sem verður uppfærð reglulega í samræmi við ákvæði laga um loftslagsmál.

Samhliða framangreindri vinnu og á grunni hennar þurfa sveitarfélög við skipulagsgerð að greina staðbundna áhættu vegna loftslagsbreytinga. Það er hægt að gera á grunni fyrirbyggjandi rannsókna og með vöktun og greiningu á mögulegum áhrifum á viðkomandi svæði, svo sem kortlagningu flóðasvæða þar sem það á við.

Skipulag og mannvirkjagerð með tilliti til áhrifa loftslagsbreytinga.

Í skipulagi eru teknar ákvarðanir um framtíðarnýtingu lands og uppbyggingu mannvirkja, meðal annars staðsetningu og útfærslu nýrrar byggðar og ofanvatns- og fráveitukerfa. Í tillögu að landsskipulagsstefnu er áhersla lögð á að skipulag taki mið af þeim takmörkunum sem afleiðingar loftslagsbreytinga setja uppbyggingu og landnýtingu.

Þær afleiðingar loftslagsbreytinga sem fyrirséð er að hafi einna helst áhrif í þéttbýli á Íslandi eru sjávarflóð vegna hækkandi sjávarborðs og flóð innan byggðar vegna úrkomu. Mikilvægt er að draga úr áhrifum af flóðum innan byggðar með því að taka tillit til hækkunar sjávarstöðu við skipulag og mannvirkjagerð. Hægt er að stýra áhættu með skipulagsákvörðunum, svo sem með ráðstöfunum varðandi mannvirkjagerð á lágsvæðum og uppbyggingu flóðavarna.

Samkvæmt skipulagsreglugerð nr. 90/2013 er óheimilt að byggja á þekktum flóðasvæðum við ár, vötn og sjó. Á lágsvæðum nálægt sjó skal hafa samráð við Vegagerðina um ákvörðun um lægstu gólfhæðir bygginga. Vegagerðin gaf árið 2018 út viðmiðunarreglur til ákvörðunar á lágmarkslandhæð á byggðum svæðum við ströndina. Viðmiðunarreglur Vegagerðarinnar verða uppfærðar reglulega eftir því sem þekkingu fleygir fram.

Grænir innviðir.

Uppbygging grænna innviða er mikilvægur liður í að efla viðnámsþrótt gagnvart afleiðingum loftslagsbreytinga. Með hugtakinu grænum innviðum er hér átt við margs konar innviði sem eiga það sameiginlegt að nýta náttúruleg ferli eða vistkerfaþjónustu að mismiklu marki til að sinna tilteknum hlutverkum sem að öðru jöfnu væri sinnt af manngerðum (eða svokölluðum hefðbundnum) innviðum. Hugtakið er notað víða, meðal annars af Evrópusambandinu, sem vísar til grænna innviða (e. green infrastructure) sem nets hágæða náttúrulegra og hálfnáttúrulegra svæða, en skilgreining sambandsins leggur áherslu á þá fjölbreyttu vistkerfaþjónustu sem slík svæði veita bæði í dreifbýli og þéttbýli. Uppbygging grænna innviða getur haft margvíslegan ávinning, svo sem kolefnisbindingu, viðhald líffræðilegrar fjölbreytni, heilnæmara og grænna umhverfi og bætt yfirbragð borga og bæja. Þeir geta falið í sér fjárhagslegan ávinning, bæði þegar litið er til þeirra mörgu hlutverka sem þeir geta sinnt og með hliðsjón af því að þeir eru oft ódýrari og hafa lengri líftíma en hefðbundnir innviðir.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á að sveitarfélög leiti leiða til að nýta græna innviði við skipulagsgerð. Mikilvægt er að það sé gert með heildstæðum hætti fyrir viðkomandi svæði til að unnt sé að nýta samlegðarmöguleika sem best og aðlaga byggð og landnotkun að möguleikum grænna innviða. Græn svæði og skógar geta til að mynda nýst sem flóðavarnir og einnig þjónað íbúum sem útivistarsvæði.

Þá geta gróður, jarðvegur og aðrir náttúrulegir þættir nýst til að taka við og stýra ofanvatni. Í gildandi landsskipulagsstefnu eru sveitarfélög hvött til að huga að sjálfbærum ofanvatnslausnum þar sem það á við, sbr. markmið 3.3. Með því er átt við útfærslu á fráveitu sem felur í sér að vatn sem fellur sem úrkoma eigi leið um gegndraept yfirborð í jarðveg innan viðkomandi vatnasviðs, fremur en að því sé veitt burt af viðkomandi svæði um hefðbundnar fráveitulagnir. Í skipulagsreglugerð segir jafnframt að stefnt skuli að því að ofanvatni, svo sem regnvatni af þökum, verði miðlað í jarðveg í stað fráveitukerfis eftir aðstæðum og því sem unnt er. Skipulag og hönnun sjálfbærra ofanvatnslausna þarf að byggja á greiningu á staðbundnum aðstæðum hvað varðar vatnafar, rennislisleiðir o.fl.

Leiðbeiningar um aðlögun í skipulagi byggðar.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun hafi forgöngu um gerð leiðbeiningarefnis um aðlögun að loftslagsbreytingum í skipulagi. Á vinnustofu sem Loftslagsráð hélt vorið 2019 með fjölmörgum stofnunum, fyrirtækjum og samtökum var kallað eftir auknu aðgengi að gögnum og upplýsingum, þar með talið að komið verði á fót miðlægri gagnasöfnun og gagnamiðlun. Hér er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun haldi utan um gagnasöfnun og miðlun upplýsinga til sveitarfélaga um þá þætti aðlögunar að loftslagsbreytingum sem snúa sérstaklega að skipulagsgerð. Slík gagnasöfnun getur meðal annars falið í að taka saman fyrirmyndir, innlendar og erlendar, um skipulagsáherslur sem miða að auknum viðnámsþrótti byggðar og samfélags.

UM 6. KAFLA, STAÐARMÓTUN OG LANDSLAGSVERND.

Inngangur.

Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga er mótuð stefna um þróun byggðar, nýtingu lands og uppbyggingu innviða. Mikilvægt er að skipulagsgerð sé beitt til að tryggja að staðsetning og útfærsla nýrra mannvirkja og byggðar hámarki tækifæri til að varðveita fjölbreytt og verðmætt landslag, svo sem óbyggð víðerni, sérstakar landslagsheildir og búsetulandslag sem hefur menningarlegt gildi. Ekki er 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.

Um yfirmarkmið 6. kafla og gr. 6.0.1–6.0.3.

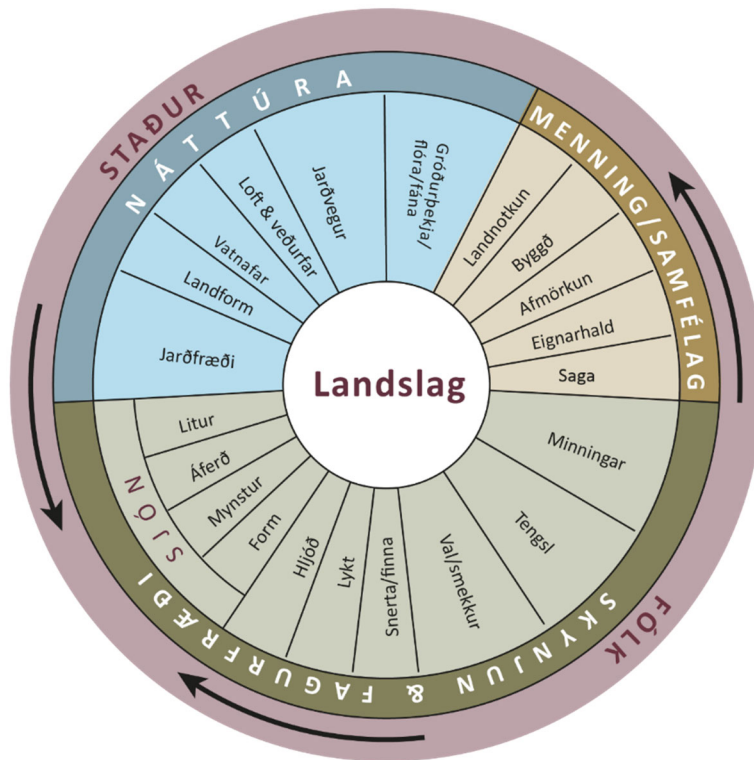
Skipulag með tilliti til landslags.

Við alla mannvirkjagerð er mikilvægt að hugað sé að því hvernig staðbundin gæði sem felast í landslagi viðkomandi svæðis eru nýtt, sem og hvernig mannvirki falla að og sóma sér best í landi og skapa góða umgjörð um mannlíf á viðkomandi stað. Þetta á við hvort sem unnið er að skipulagsgerð í þéttbýli, dreifbýli eða óbyggðum.

Með landslagi er bæði átt við svokallað borgarlandslag, byggðamynstur og almannarými í þéttbýli (e. townscape), menningar- eða búsetulandslag í dreifbýli (e. cultural landscape) og hið náttúrulega landslag í dreifbýli og óbyggðum.

Landslag samanstendur af bæði náttúrufarslegum og menningarlegum þáttum og skynjun okkar á þeim. Mannvirkjagerð og breyting á landnýtingu getur haft áhrif á landslag með ólíkum hætti. Byggingar og skógrækt geta lokað sjónlínunum og stór mannvirki eins og háspennulínur og vindmyllur geta breytt yfirbragði svæða, svo dæmi séu tekin. Eins getur húsum, götum í þéttbýli, vegum í sveitum og útivistarstígum verið þannig fyrir komið að fólki gefist tækifæri til að skynja og öðlast nýja sýn á landslag viðkomandi svæðis.

Mikilvægt er að leitast sé við að haga skipulagi byggðar og landnotkunar þannig að verðmætt landslag sé varðveitt og að hönnun byggðar og bæjarrýma leggi af mörkum til að efla þau gæði sem felast í landslagi, náttúrulegu og byggðu.



Hvað er landslag? Mynd þýdd og staðferð úr: Christine Tudor, 2014.
An approach to Landscape Character Assessment.

Mat á áhrifum skipulags á landslag.

Í ljósi þeirra breytinga sem skipulagsákvæðanir geta falið í sér fyrir landslag er mikilvægt að ávallt sé lagt mat á áhrif á landslag við umhverfismat skipulagsáætlana. Það er einnig í samræmi við áherslur Landslagssamning Evrópu og markmið og áherslur sem fram koma í skipulagslögum og náttúruverndarlögum um landslagsvernd og um að uppbygging og landnýting falli sem best að heildarsvipmóti lands. Þá má nefna áherslu í lögum um menningarminjar á verndun menningar- og búsetulandslags og áherslu í lögum um verndarsvæði í byggð á verndun svipmóts byggðar.

Kerfisbundið umhverfismat við mótn skipulagstillagna er kjörin leið til að leggja mat á slík áhrif, meðal annars til að leggja grunn að vali á milli ólíkra valkosta um uppbyggingu á tilteknu svæði.

Leiðbeiningar og hvatning.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun hafi forgöngu um gerð og miðlun upplýsinga og leiðbeiningarefnis um staðarmótun og landslagsvernd í skipulagi, eftir atvikum í samstarfi við sérfróða aðila innan og utan stjórnkerfisins. Tilgangur þess er að tryggja aðgengi að bestu fáanlegu upplýsingum og þekkingu á hverjum tíma til stuðnings sveitarstjórnnum og þeim sem vinna að skipulagsgerð fyrir þeirra hönd. Meðal þess

sem slík upplýsingamiðlun gæti falið í sér er útgáfa hugmynda og dæma um skipulagsgerð og borgarhönnun (e. urban design).

Þá er lagt til að Skipulagsstofnun hafi frumkvæði að og hvetji til annarra verkefna sem stuðla að vitundarvakningu um landslagsgæði og staðarmótun í skipulagi. Það getur meðal annars falist í viðurkenningum til skipulagsverkefna sem skara fram úr á því sviði.

Um markmið 6.1 Varðveisla og efling landslagsgæða og staðaranda.

Markmið 6.1 í tillögu að landsskipulagsstefnu lýtur fyrst og fremst að skipulagsgerð sem hefur áhrif á hið opna land og náttúrulegt landslag. Þetta getur varðað útpenslu þéttbýlis, uppbyggingu stakra mannvirkja eða húsaþyrpinga í dreifbýli, mannvirkjagerð í óbyggðum og ákvarðanir um skógrækt, svo dæmi séu tekin.

Skipulagsgerð með tilliti til landslags og staðareinkenna.

Í gr. 6.1.1 í tillögu að landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að við skipulagsgerð sveitarfélaga verði landslag og staðareinkenni greind og niðurstöður slíkrar greiningar nýttar við mótun og útfærslu skipulags viðkomandi svæðis. Gert er ráð fyrir að Skipulagsstofnun hafi forgöngu um útgáfu leiðbeininga um landslagsgreiningu, sjá umfjöllun að neðan um gr. 6.1.5.

Skipulagsgerð með tilliti til víðerna.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu, gr. 6.1.2, er gert ráð fyrir að við skipulagsgerð sveitarfélaga verði óbyggð víðerni greind staðbundið. Stefna um uppbyggingu og ræktun utan þéttbýlis taki mið af niðurstöðum þeirrar greiningar, með það að markmiði að viðhalda óbyggðum víðernum. Jafnframt er gert ráð fyrir að stjórnvöld á landsvísu kortleggi víðerni og gefi út leiðbeiningar fyrir sveitarfélög og framkvæmdaraðila um nánari staðbundna greiningu víðerna, sjá umfjöllun að neðan um gr. 6.1.6.

Skipulagsgerð um skóga og skógrækt.

Í gr. 6.1.3 í tillögunni er því beint til aðalskipulags sveitarfélaga, og eftir því sem við á svæðisskipulags, að marka stefnu um skóga og skógrækt. Í gr. 5.3 að framan er vikið að þýðingu skóga og skógræktar í loftslagstilliti sem hafa þarf í huga við skipulagsgerð sveitarfélaga. Við skipulagsgerð sveitarfélaga þarf að taka afstöðu til verndunar og viðhalds náttúruskóga og hvernig talið er eiga við að vinna staðbundið út frá landsáætlun um skógrækt (þegar hún liggur fyrir). Þar þarf að veða saman ávinning í bindingu kolefnis gagnvart öðrum skipulagssjónarmiðum, svo sem varðandi verðmætt landslag og sjónása og útfæra stefnu í skipulagi sem tryggir að tækifæri séu nýtt til kolefnisbindingar í skógi um leið og gætt er að öðrum hagsmunum, sem varða meðal annars landslagsvernd, útivist og líffræðilega fjölbreytni.

Skipulagsgerð með tilliti til ræktunarskilyrða.

Í gr. 6.1.4 í tillögunni er gert ráð fyrir því að landbúnaðarland verði flokkað með tilliti til ræktunarskilyrða, þegar unnið er að skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Niðurstæða flokkunarinnar verði síðan lögð til grundvallar þegar mótað er skipulag í dreifbýli, svo sem um uppbyggingu og ræktun. Gert er ráð fyrir að Skipulagsstofnun hafi forgöngu um gerð leiðbeininga um skipulagsgerð á grundvelli flokkunar landbúnaðarlands. Markmið þessarar vinnu er að varðveita það land sem hentar vel til ræktunar. Sjá einnig gr. 5.3.4.

Einnig er í sömu grein vikið að því að ákvarðanir um uppskiptingu lands byggi á skipulagsáætlunum. Með því er vakin athygli á mikilvægi þess að ákvarðanir um stofnun nýrra landeigna byggi á áður samþykktu skipulagi, sbr. breytingu sem gerð var á jarðalögum með lögum nr. 85/2020.

Flokkun landslagsgerða og leiðbeiningar um landslagsgreiningu.

Í gr. 6.1.5 í tillögu að landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun hafi forgöngu um flokkun, kortlagningu og lýsingu meginlandslagsgerða og landslagssvæða á landsvísu í samráði við hlutaðeigandi aðila. Verkefnið taki til alls lands, innan og utan þéttbýlis og strandsvæða. Skipulagsstofnun gefi jafnframt út leiðbeiningarefni um landslagsgreiningu og greiningu staðareinkenna við skipulagsgerð.

Þegar er hafin vinna við þetta verkefni. Árið 2019 samdi Skipulagsstofnun við Eflu og LUC í Skotlandi um vinnu að fyrstu heildstæðu flokkun og kortlagningu landslagsgerða á Íslandi. Niðurstaða þess verkefnis liggur nú fyrir og er verkefnisskýrslan aðgengileg.

Kortlagning óbyggðra víðerna á landsvísu og leiðbeiningar um staðbundna greiningu óbyggðra víðerna.

Þegar umhverfis- og auðlindaráðherra fól Skipulagsstofnun að vinna að mótun viðauka við gildandi landsskipulagsstefnu, var sérstaklega tilgreint að þar yrðu sett fram viðmið fyrir greiningu á óbyggðum víðernum.

Mikilvægi óbyggðra víðerna hefur verið viðurkennt og undirstrikað í löggjöf og stefnu stjórnvalda. Í árána rás hefur verið gengið á óbyggð víðerni með mannvirkjagerð, til dæmis inni á miðhálandinu, sem hefur enn frekar varpað ljósi á þörf fyrir verndun víðerna. Það sem hefur hinsvegar gert erfitt um vik að taka málefni óbyggðra víðerna föstum tókum er að skort hefur viðurkenndar aðferðir og viðmið til að kortleggja óbyggð víðerni og meta áhrif mannvirkjagerðar á þau með samræmdum hætti. Slíkar viðurkenndar og samræmdar aðferðir eru forsenda þess að hægt sé að ná yfirsýn yfir umfang óbyggðra víðerna og þróun þeirra og taka viðeigandi tillit til þeirra við skipulagsgerð og þegar ákvarðanir um einstakar framkvæmdir eru teknar.

Hugtakið óbyggð víðerni er skilgreint í 5. gr. náttúruverndarlaga og er gengið út frá þeirri skilgreiningu hér, en eins og áður segir hefur til viðbótar þeirri skilgreiningu verið talin þörf á að setja frekari viðmið fyrir kortlagningu óbyggðra víðerna og mat á skerðingu óbyggðra víðerna.

Til að undirbyggja tillögugerð um frekari viðmið hefur verið unnið að ýmsum greiningum og gagnaöflun á undanföllum misserum og árum. Þar er helst að nefna vinnu Þorvarðar Arnasonar og fleiri hjá Rannsóknasetri Háskóla Íslands á Hornafirði, en afrakstur hennar er birtur í tveimur skýrslum, frá 2017 og 2020. Þá vann starfshópur Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar að gagnaöflun og tilraun með ákveðna nálgun við kortlagningu víðerna á miðhálandinu 2018-2019 og árið 2020 vann Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands að verkefni þar sem reynt var að draga fram mat almennings á skerðingaráhrifum mannvirkja á óbyggð víðerni. Fleiri aðilar hafa unnið að þróun aðferða við kortlagningu óbyggðra víðerna hér á landi á undanföllum árum. Má í því sambandi nefna verkefni samtakanna ÓFEIG náttúruvernd um kortlagningu óbyggðra víðerna á Drangajökulssvæðinu sem gerð er grein fyrir í skýrslu sem birt var í ársbyrjun 2021.

Í febrúar 2021 samþykkti Alþingi breytingar á lögum um náttúruvernd þess efnis að umhverfis- og auðlindaráðherra sé heimilt að setja reglugerð um kortlagningu óbyggðra

víðerna og um skyldu til að kortleggja óbyggð víðerni fyrir 1. júní 2023. Þar verði kveðið á um viðmið og forsendur til grundvallar kortlagningunni.

Með hliðsjón af uppleggi ráðherra fyrir landsskipulagsvinnuna og niðurstöðum framangreindra verkefna stjórnvalda er hér sett fram tillaga að frekari viðmiðum fyrir kortlagningu óbyggðra víðerna og lagt til að Skipulagsstofnun í samstarfi við Umhverfisstofnun hafi umsjón með gerð korts á landsvísu yfir óbyggð víðerni. Unnt er að útfæra þá nálgun frekar í reglugerð á grundvelli laga um náttúruvernd.

Í gr. 6.1.6 eru lögð til viðmið um mismunandi skerðingarvegalegd út frá umfangi og eðli þeirra mannvirkja sem í hlut eiga. Í grunninn er miðað við 5 km skerðingarvegalegd, en það er það viðmið sem gengið er út frá í skilgreiningu hugtaksins óbyggð víðerni í 5. gr. náttúruverndarlaga. Gengið er út frá því að skerðingarvegalegd sé lengri en 5 km í tilvikum mjög stórra mannvirkja og tæknilegra ummerkja. Það getur átt við vindorkuver, en nú eru í undirbúningi vindorkuver þar sem gert er ráð fyrir allt að 200 m háum vindmyllum, en erlendar rannsóknir sýna að slík mannvirki geta haft veruleg sjónræn áhrif um langan veg, talsvert umfram 5 km. Þar getur átt við að miða við 10 km. Einnig getur komið til álita að skerðingarvegalegd stórra raforkuflutningsmastra eigi að vera lengri en 5 km, þótt slík mannvirki séu mun minni en framangreindar vindmyllur. Í gr. 6.1.6 er jafnframt gengið út frá því að skerðingarvegalegd geti verið styttri en 5 km vegna umfangsminni mannvirkja og tæknilegra ummerkja, sem þó teljast skerða náttúrugæði óbyggða. Þetta getur átt við um uppbyggða stofnvegi um miðhálandið. Að endingu er í gr. 6.1.6 gengið út frá því að innan óbyggðra víðerna geti verið stök, umfangslítill mannvirki og tæknileg ummerki sem samrýmt geta óbyggðaupplifun og náttúrugæðum óbyggða. Það getur til dæmis átt við fáfarna uppbyggða vegslóða og staka fjallaskála. Þá er gengið út frá því að skerðingarvegalegd ráðist jafnframt af því hvort landform byrgja sýn að viðkomandi mannvirki. Gengið er út frá því að þessi viðmið verði sett nákvæmlega niður í þeim leiðbeiningum og korti sem vinna skal samkvæmt gr. 6.1.6, að undangenginni víðtækri kynningu og samráði.

Leiðbeiningar um skipulag landbúnaðarlands.

Í gr. 6.1.7 í tillögunni er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun hafi forgöngu um gerð leiðbeiningarefnis um skipulagsgerð á grundvelli flokkunar landbúnaðarlands. Þar gefst meðal annars tækifæri til að fjalla um hvernig flokkun landbúnaðarlands getur skapað forsendur fyrir mismunandi útfærslu skipulags á ólíkum svæðum með tilliti til landslags og landgæða. Það getur varðað atriði eins og hvar svigrúm er talið meira eða minna til uppskiptingar lands og uppbyggingar, hvar lögð er áhersla á tækifæri til akuryrkju, hvar á verndun og endurheimt votlendis, hvar á skógrækt og svo framvegis.

Um markmið 6.2 Landslagshönnun og mannvirki í landslagi.

Þær áherslur sem lagðar eru til í markmiði 6.2 og aðgerðum 6.2.1–6.2.5 tengjast skipulagshugmyndinni um 20 mínútna bæinn sem fjallað er um í greinargerð við kafla 5.1 að framan og vísast því hér til þeirrar umfjöllunar. Þá er mikil samsvörun milli áherslna í þessum kafla, þar sem sett er fram stefna um bæjar- og göturými, græna innviði og hönnun mannvirkja með tilliti til landslags og staðarmótunar, við stefnu í 5. kafla um loftslagsmiðað skipulag og stefnu í 7. kafla um heilsuvæna byggð og landnotkun. Sérstaklega varðar það markmið og aðgerðir sem kynntar eru í köflum 5.1 og 5.4 hvað varðar loftslagsmiðað skipulag og markmið og aðgerðir sem kynntar eru í köflum 7.1, 7.2 og 7.4 um heilsuvæna byggð og landnotkun. Því er hér vísað til greinargerða með þeim köflum, sem varpa ljósi á á inntak og áherslur markmiðs 6.2 og aðgerða 6.2.1–6.2.5.

Um markmið 6.3 Nýting vindorku í sátt við umhverfi og samfélag.

Þegar umhverfis- og auðlindaráðherra fól Skipulagsstofnun að hefja vinnu við breytingar á Landsskipulagsstefnu 2015–2026 óskaði hann eftir því að í tillögu stofnunarinnar yrði fjallað um skipulag vindorkunýtingar með tilliti til landslags og sett viðmið um ákvarðanir fyrir slíka nýtingu. Undirbúningsvinna vegna landsskipulagstillögunnar tók mið af þessum áherslum ráðherra og fól meðal annars í sér úttekt á stefnumótun í Skotlandi og Noregi og greiningu á aðferðum sem beita má við staðarval og skipulagshönnun vindorkuvera.

Haustið 2020 ákvað umhverfis- og auðlindaráðherra hinsvegar að stefna og viðmið um staðsetningu vindorkuvera skyldu sett fram í þingsályktun á grundvelli laga um verndar- og orkunýtingaráætlun. Þegar tillaga að viðauka við landsskipulagsstefnu var auglýst í nóvember 2020 lá ekki fyrir hvernig slík stefna og viðmið yrðu útfærð í fyrirhugaðri þingsályktun og ekki var ráðrúm til að endurskoða grein 6.3 eins og hún lá þá fyrir í landsskipulagstillögunni með tilliti til þess. Því var greinin felld út í heild sinni í hinni auglýstu tillögu.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið kynnti síðan í samráðsgátt stjórnvalda í janúar 2021 drög að breytingum á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun varðandi vindorku, ásamt drögum að þingsályktun um vindorkustefnu.

Í ljósi framangreinds hefur sú tillaga að grein 6.3 sem áður hafði verið unnið að við mótun landsskipulagsstefnu verið endurskoðuð með tilliti til skörunar og samræmis við áðurnefnd drög að þingsályktun á grundvelli laga um verndar- og orkunýtingaráætlun. Er hér sett fram tillaga að nýrri grein 6.3.

Nýting vindorku er nýtt viðfangsefni í skipulagi og umhverfismati hér á landi sem fylgja nýjar áskoranir, ekki síst varðandi áhrif á landslag. Stefna um slíka nýtingu eru mikilvæg fyrir ákvarðanatöku sveitarfélaga og hafa sveitarfélög ítrekað kallað eftir skýrri stefnu og leiðsögn um þetta efni.

Nútímavindmyllur sem reistar eru til orkuframleiðslu í atvinnuskyni geta verið mjög stór mannvirki og stærri en þau mannvirki sem við þekkjum almennt í íslensku landslagi. Þær geta sést um langan veg og verið ráðandi í landslagi, sérstaklega þar sem þær standa margar saman eða sést til fleiri en eins vindorkuvers frá sama stað. Vindorkunýting getur þannig haft veruleg áhrif á landslagsgæði.

Tækniþróun í vindorku hefur verið ör á undanförunum áratugum og vindmyllur farið stækkandi. Tvær vindmyllur sem reistar voru við Búrfell árið 2013 eru 77 m háar (heildarhæð í hæstu stöðu spaða) og tvær vindmyllur sem reistar voru í Þykkvabæ árið 2014 voru 74 m háar. Í þeim áformuðu vindorkuverum hérlendis sem eru í umhverfismatsferli í ársbyrjun 2021 er gert ráð fyrir allt að 200 m háum vindmyllum. Til samanburðar eru möstur 220 kV háspennulína gjarnan 24 m há og möstur eldri 132 kV háspennulína 13 m há. Þekktar háar byggingar hér á landi eru Hallgrímskirkjuturn sem er 74,5 m og Turninn við Smáratorg í Kópavogi sem er 78 m hár.

Umhverfisáhrif vindorkuvera snúast ekki síst um áhrif á landslag þar sem vindmyllur geta verið áberandi og jafnvel ráðandi í landslagi, vegna stærðar og forms vindmylla, fjölda þeirra og hreyfingar spaða. Það hefur í för með sér að ásýnd landslags og upplifun af því breytist. Stærð og lögun vindmylla gerir að verkum að ósamræmi þeirra við önnur mannvirki og form og hlutföll í landslaginu getur verið mikið. Þekkt kennileiti og önnur landslagseinkenni geta verið borin ofurliði.

Auk þeirra beinu áhrifa sem vindmyllur hafa á landslag, geta vindmyllur skapað hættu fyrir fuglalíf. Bæði felur uppbygging stórra vindorkuvera í sér mikið jarðrask og þar með mögulega

röskun á búsvæðum fugla. Einnig getur skapast hættu á að fuglar fljúgi á vindmyllur. Þá hafa vindorkuver ýmis önnur umhverfisáhrif.

Um leið og þörf er talin á að kanna vandlega, og eftir því sem við á hagnýta, möguleika á nýtingu vindorku hér á landi er mikilvægt að hafa framangreint í huga. Með þeirri tillögu sem hér er sett fram er lagður grundvöllur að því að beina uppbyggingu vindorkuvera að þeim stöðum og í þann farveg að nýting vindorku geti farið fram í sátt við umhverfi og samfélag.

Rétt er í þessu samhengi að minna á Landslagssamning Evrópu sem tók gildi gagnvart Íslandi vorið 2020. Tilgangur samningsins er meðal annars að stuðla að viðurkenningu landslagsgæða og skuldbinda samningsaðilar sig til að setja sér áætlanir um verndun, stjórnun og skipulag alls landslags, bæði náttúrulegs og manngerðs.

Þá hefur umhverfis- og auðlindaráðherra í upphafi þessa landsskipulagsferlis lagt áherslu á að skipulagsgerð sé beitt til að tryggja að staðsetning og útfærsla nýrra mannvirkja og byggðar hámarki tækifæri til að varðveita fjölbreytt og verðmætt landslag, svo sem óbyggð víðerni, sérstakar landslagsheildir og búsetulandslag sem hefur menningarlegt gildi.

Í gildandi Landsskipulagsstefnu 2015–2026 er sett fram markmið um að standa vörð um náttúru og landslag miðhálandisins vegna náttúruverndargildis og mikilvægis fyrir útivist, þannig að uppbygging innviða á miðhálandinu taki mið af sérstöðu þess. Sett er fram markmið um að viðhalda sérkennum og náttúrugæðum miðhálandisins með áherslu á verndun víðerna hálandisins, landslagsheilda, mikilvægra vistgerða og gróðurlenda og verðmætra menningarminja. Orkulindir á miðhálandinu verði nýttar með sjálfbærni og umhverfisvernd að leiðarljósi, sérstaklega með tilliti til verndunar víðerna. Því er beint til sveitarfélaga að við skipulagsgerð á miðhálandinu sé lögð áhersla á virðingu fyrir náttúrulegu landslagi og viðhöfð sérstök aðgæsla sem tryggi að mannvirki falli sem best að umhverfi og rýri sem minnst hlut náttúrunnar í heildarmyndinni. Meiri háttar mannvirkjagerð verði beint að stöðum sem rýra ekki víðerni eða landslagsheildir miðhálandisins.

Í gildandi Landsskipulagsstefnu 2015–2026 er jafnframt sett fram stefna um skipulagsmál í dreifbýli. Þar er lögð áhersla á að fjölbreytt nýting lands sé í sátt við náttúru og landslag. Skipulag gefi kost á að nýta orkulindir í dreifbýli með sjálfbærni og umhverfisvernd að leiðarljósi. Skipulag og mannvirkjagerð í dreifbýli taki mið af og falli sem best að landslagi og stuðli að verndun og varðveislu sérstæðrar náttúru, menningar og sögu sem felst meðal annars í byggingararfi og landslagi.

Stefnumótun um vindorkunýtingu í skipulagsáætlunum.

Gert er ráð fyrir að sveitarstjórn marki stefnu í aðalskipulagi um nýtingu vindorku. Þannig verði mörkuð stefna um það í aðalskipulagi hvort sveitarstjórn telur að almennt skuli stefnt að virkjun vindorku, síður eða ekki og þá hvaða frekari skipulagsákvæði eða skilyrði eru sett um þá uppbyggingu.

Jafnframt er gert ráð fyrir að í aðalskipulagi verði mörkuð stefna um hvert og eitt vindorkuver sem heimilt er að reisa samkvæmt skipulaginu. Slík stefnumótun feli í sér skilgreiningu orkuvinnslusvæðis og skipulagsákvæði varðandi afl og orkugetu, hæð og fjölda vindmylla og önnur atriði um hönnun og útfærslu með tilliti til áhrifa á landslag, náttúru og nálæga byggð og landnotkun sem sveitarstjórn metur viðeigandi til leiðbeiningar fyrir deiliskipulagsgerð og framkvæmdahönnun.

Umhverfismat nýtingar vindorku.

Í gr. 6.3.2 eru tilgreindir ýmsir umhverfisþættir sem tilefni getur verið til að meta áhrif á, þegar lagt er mat á umhverfisáhrif vindorkunýtingar.

Leiðbeiningar um skipulag og umhverfismat vindorkunýtingar.

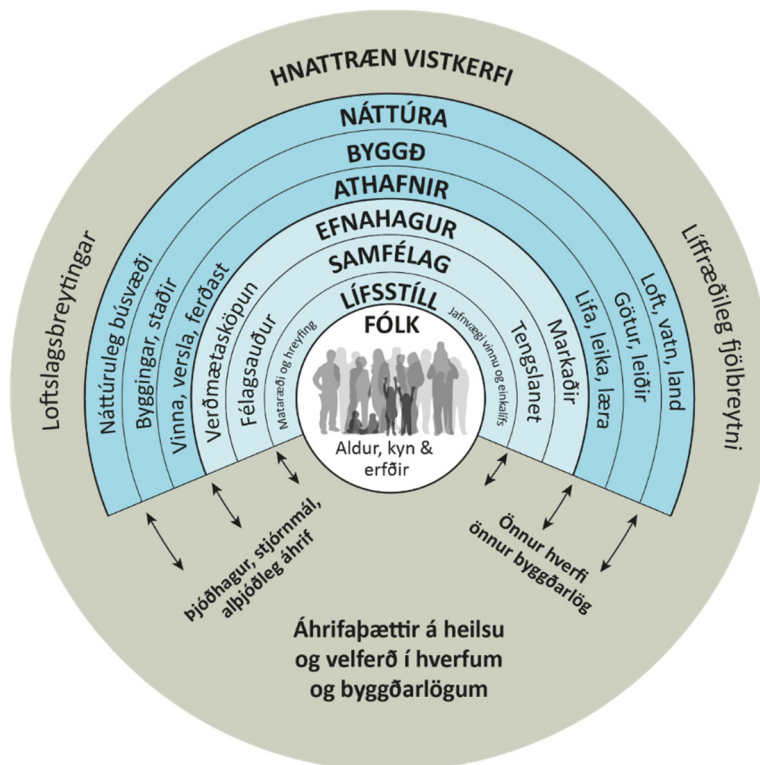
Tilefni þykir til að mæla fyrir um gerð leiðbeininga, þar sem áherslur landsskipulagsstefnu verði nánar útskýrðar og þannig stuðlað enn frekar að vandaðri og samræmdri vinnu við greiningu umhverfisáhrifa vindorkuvera og stefnumótun um vindorkuver í skipulagsáætlunum.

UM 7. KAFLA, HEILSUVÆN BYGGÐ OG LANDNOTKUN.**Inngangur.**

Upphaf nútímaskipulagsgerðar í kringum aldamótin 1900 má meðal annars rekja til áherslu frumkvöðla í skipulagsmálum á þeim tíma á umbætur í heilbrigðismálum. Þá tengdist það ekki síst híbýlum fólks, loftgæðum í bæjum og borgum, aðgangi að hreinu neysluvatni og fráveitu skólps. Á seinni árum hefur athygli á ný, í vaxandi mæli, verið beint að áhrifum skipulags á lýðheilsu. Þá er meðal annars horft til þess hvernig fyrirkomulag byggðar getur hvatt til og auðveldað útiveru og hreyfingu í daglegu lífi. Einnig hvernig má, með útfærslu byggðar og almenningsrýma, stuðla að vellíðan og skapa tækifæri til samveru, auk þess að tryggja heilnæmi umhverfisins almennt.

Rannsóknir sýna að offíta hefur aukist jafnt og þétt undanfarna áratugi meðal fullorðinna Íslendinga, en offíta er meðal annars áhættuþáttur fyrir háþrýsting og sykursýki 2. Þessi þróun hefur meðal annars verið tengd skorti á reglubundinni hreyfingu í daglegu lífi. Kannanir embættis landlæknis sýna að lágt hlutfall svarenda stundar ráðlagða hreyfingu, sem samsvarar rösklegri hreyfingu í 30 mínútur daglega. Þá eru vísbendingar um að geðheilbrigði ungs fólks hér á landi fari hrakandi og að ungt fólk finni frekar fyrir einmanaleika en þau eldri. Samkvæmt könnunum embættis landlæknis finnur fjórðungur fullorðinna oft eða mjög oft fyrir mikilli streitu í daglegu lífi og konur frekar en karlar. Auk framangreinds þarf að hafa í huga aldurssamsetningu þjóðarinnar, en hlutfall 65 ára og eldri mun hækka umtalsvert á næstu áratugum samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofu Íslands.

Manngert og náttúrulegt umhverfi hefur áhrif á heilsu með margvíslegum hætti. Framangreind þróun lýðheilsu og lýðfræði gefur tilefni til að huga að því hvernig nýta má skipulag byggðar og landnotkunar til að efla allar hliðar heilsu; líkamlega, andlega og félagslega. Heimsfaraldur kórónuveirunnar árið 2020 og aðgerðir sem grípa hefur þurft til vegna hans hefur síðan enn frekar minnt á mikilvægi þess að tryggja góðar aðstæður til göngu og hjóleiða og aðgengi að góðum og fjölbreyttum útivistarmöguleikum og náttúrusvæðum.



Á myndinni eru dregnir fram margvislegir áhrifaþættir heilbrigðis sem er að finna í umhverfi okkar og hægt er að vinna með í skipulagi. Mynd þýdd og staðfærð úr: Hugh Barton og Marcus Grant, 2006. *A health map for the local human habitat. Journal of the Royal Society for the Promotion of Public Health.*

Um yfirmarkmið 7. kafla og gr. 7.0.1–7.0.3.

Skipulag í þágu lýðheilsu.

Í yfirmarkmiði 7. kafla og í grein 7.0.1 er lagt til að skipulagsgerð verði markvisst beitt til að stuðla að heilsu og vellíðan. Þannig verði lýðheilsa almennt sýnilegt stef í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Birtingarmyndir slíkra áherslna í skipulagi geta verið ýmsar. Nefna má byggðamynstur sem styður virka ferðamáta og almenningssamgöngur, áherslu á útivistarsvæði og matjurtaræktun og aðgerðir til að bæta hljóðvist og loftgæði við umferðaræðar. Einnig áherslu í skipulagi til að tryggja umferðaröryggi og öryggi fólks gagnvart náttúruvá, svo eitthvað sé nefnt.

Í þessari tillögu hefur framfar verið vísað til skipulagshugmyndarinnar um 20 mínútna bæinn. Hún á einnig vel við í samhengi skipulagsgerðar með tilliti til lýðheilsu. Til þess að staður sé heilsuvænn þarf hann að styðja við og hvetja til hollra lífshátta og bjóða heilnæmt umhverfi sem veitir tækifæri til að bæta líkamlega og andlega heilsu og njóta félagslegra samskipta. Hann þarf jafnframt að styðja við samfélagslega þátttöku og velferð. Sérstaklega þarf að mæta þörfum barna og ungmenna til að vaxa og þroskast og laga sig að þörfum stækkandi hóps aldraðra sem og þeirra sem glíma við vit- eða skynræna skerðingu eða skerta hreyfigetu.

Mat á lýðheilsuáhrifum skipulags.

Í lögum um umhverfismat áætla og framkvæmda eru umhverfisáhrif skilgreind vítt. Þau geta tekið til áhrifa á náttúru, náttúruauðlindir og heilbrigði manna, auk áhrifa á menningararfleifð og samfélag. Með hliðsjón af þýðingu hins byggða umhverfis fyrir lýðheilsu er mikilvægt að ávallt sé lagt mat á lýðheilsuáhrif við umhverfismat skipulagsáætlana. Það er einnig í samræmi við megininntak Heimsmarkmiðs Sameinuðu þjóðanna nr. 3 um heilbrigði og vellíðan sem og við þróun Lýðheilsuáhrifa (e. Health Impact Assessment) á undanförunum áratugum. Mikilvægt er að þeirri áherslu á mat á lýðheilsuáhrifum skipulags sem sett er fram í gr. 7.0.2 verði fylgt eftir með leiðbeiningum og fræðslu Skipulagsstofnunar í samráði við embætti landlæknis og aðra hlutaðeigandi aðila.

Leiðbeiningar og hvatning.

Pekking um tengsl umhverfis, skipulags og lýðheilsu er í stöðugri þróun. Það endurspeglast meðal annars í nýlegum erlendum leiðbeiningarritum þar sem finna má dæmi um lýðheilsuáherslur í skipulagsstefnu og skipulagsaðgerðum á ólíkum stöðum. Í tillögu að landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun hafi frumkvæði að því að taka saman og miðla upplýsingum og leiðbeiningarefni í samráði við hlutaðeigandi aðila. Það getur meðal annars verið á formi hugmyndabanka með innlendum og erlendum dæmum um skipulag sem hvetur til virkra ferðamáta og útivistar, gerir ráð fyrir góðu og fjölbreyttu húsnæði, skapar öruggt og nærandi umhverfi og veitir tækifæri til að hafa áhrif á mótun nærumhverfis. Jafnframt geta leiðbeiningar verið á formi gátlista yfir viðmið um lýðheilsu fyrir umhverfismat skipulagstillagna.

Í tillögunni er því einnig beint til Skipulagsstofnunar að hafa frumkvæði að og hvetja til annarra verkefna sem stuðla að vitundarvakningu um lýðheilsuáhrif skipulags. Að sama skapi er því beint til sveitarfélaga að hvetja íbúa til heilsuvæns lífsstíls með aðgengilegum upplýsingum um skipulag og innviði. Slík verkefni geta til dæmis falist í viðurkenningum fyrir fyrirmyndarverkefni. Þá er ástæða til að skoða möguleika á samlegð með verkefnum á vegum embættis landlæknis um heilsueflandi samfélag. Vitundarvakning meðal íbúa getur til dæmis verið á formi korterskorta eins og þeirra sem vikið er að í 5. kafla að framan.

Um markmið 7.1 Heilsuvænir ferðamátar og hreyfing í daglegu lífi.

Mikilvægi hreyfingar sem forvarnar og meðferðar við margskonar lífsstílstengdum sjúkdómum sem og gildi hennar fyrir almenna vellíðan á öllum æviskeiðum er vel staðfest. Hreyfing minnkar meðal annars líkur á hjarta- og æðasjúkdómum og sykursýki 2, bætir stoðkerfið og andlega líðan og eykur almennt líkur á að fólk lifi lengur, sjálfstæðu og betra lífi. Samkvæmt ráðleggingum um hreyfingu ættu fullorðnir að stunda rösklega (miðlungserfiða eða erfiða) hreyfingu í minnst 30 mínútur samtals daglega.

Áhrif umhverfis á hreyfingu eru einnig vel rannsökuð og er sjónum í skipulagsmálum jafnt sem heilbrigðismálum í auknum mæli beint að því hvernig hvetja má fólk til aukinnar hreyfingar í daglegu lífi. Skipulag sem styður við göngu og hjólreiðar og aðra virka ferðamáta, sem og almenningssamgöngur, getur lagt þar verulega af mörkum.

Byggðamynstur í þágu lýðheilsu.

Byggðarheildir eins og hverfi, þorp eða bæir eru vettvangur daglegs lífs okkar flestra. Ástæða er til að sá vettvangur styðji sem best við lýðheilsu. Skipulagsáherslur um heilsuvæn hverfi og bæi falla vel að skipulagshugmyndinni um 20 mínútna bæinn, en í henni felst að innan 20 mínútna göngufæris (10 mínútur hvora leið) megi nálgast flest það sem þörf er fyrir

dagsdaglega – verslanir, skóla, heilsugæslu, félagsþjónustu og leik-, íþrótt- og útivistarsvæði. Jafnframt að þessir áfangastaðir séu vel tengdir saman með öruggum götum og hjóla- og göngustígum. Til þess að skapa slíkt umhverfi þarf byggðamynstur, þ.e. fyrirkomulag og útfærsla bygginga, gatnakerfis og landnotkunar að vera með þeim hætti að vegalengdir séu sem stytstar. Það næst með viðeigandi þéttleika byggðar og blöndun landnotkunar í kjörnum og eftir ásum þar sem helstu þjónustu er að finna, sem auðveldar að sinna mörgum erindum í sömu ferð. Þannig byggðamynstur styður einnig við rekstur almenningsamgangna. Því fleiri sem búa í göngu- og hjólafæri frá almenningsvagnaleið, því fleiri eiga auðveldan möguleika á að nýta sér hana. Þá eru svæðisbundin hjólastígakerfi einnig mikilvæg til að tengja hverfi saman og veita gott aðgengi að svæðisbundinni þjónustu og vinnustöðum utan hverfis.

Skipulag og hönnun gatna og stíga í þágu lýðheilsu.

Stuttar vegalengdir á milli daglegra áfangastaða nægja ekki einar og sér til að fólk kjósi að ganga, hjóla eða nota aðra virka ferðamáta. Það hversu aðlaðandi, öruggt og þægilegt umhverfið er skiptir líka miklu máli. Gönguhæfi er skipulagshugtak sem lýsir því hversu vel umhverfi styður við göngu sem ferðamáta. Ýmsir gátlistar eru tiltækir til að meta gönguhæfi umhverfis. Skipulagsáherslur sem gera umhverfi gönguvænt eiga sérstaklega vel við á Íslandi þar sem flestir þéttbýlisstaðir eru af þeirri stærð að ganga er raunhæfur ferðamáti. Ganga er jafnframt sá ferðamáti sem er á færi flestra. Gönguvænt umhverfi hvetur ennfremur til almennrar útiveru og getur stutt við samskipti fólks með vel útbúnum almenningsrýmum sem laða fólk að og bjóða upp á að staldrað sé við.

Vel útfært og heildstætt stígakerfi, utan gatnakerfis, getur hvatt fólk enn frekar til að fara fleiri af sínum daglegu ferðum gangandi og einnig til að stunda göngu og hjólréiðar sem útivist. Í því samhengi er mikilvægt að huga að aðstöðu eins og hjólastæðum/-skýlum, vatnsbrunnum, hleðslustöðvum fyrir rafhjól, útfærslu gatnamóta með tilliti til hjólréiða, merkingu stíga, grávatni til upphitunar gangstétta og stíga, viðhaldi og snjómokstri. Huga þarf sérstaklega að öryggi á þeim stígum þar sem saman fer gangandi og hjólandi umferð.

Hjólastígar á milli þéttbýlisstaða geta í einhverjum tilvikum, þar sem vegalengd er ekki of löng eða erfið, gagnast sem samgönguleiðir jafnt sem útivistarleiðir og þannig stutt við lýðheilsu- og loftslagsmarkmið. Hjólastígar, hvort sem um er að ræða samgöngu- eða útivistarleiðir, auka jafnframt möguleika til að njóta landslags með tilheyrandi jákvæðum áhrifum á heilsu.

Um markmið 7.2 Fjölbreytt útivist í nánd við náttúru.

Á tímum fjölbreyttrar samskiptatækni sem oft dregur úr útiveru og samveru, er enn mikilvægara en áður að skipuleggja tækifæri fyrir hvort tveggja. Umhverfi sem hvetur til útiveru og veitir jafnframt möguleika til skipulagðra eða óvæntra samskipta getur unnið gegn einangrun og einmanaleika og styrkt samfélagstengsl.

Með vef stærri og smærri útivistarsvæða má bjóða upp á margvíslega útivist innan hverfa og á jaðri byggðar fyrir ólíka getu- og aldurshópa. Innan þéttbýlis er hægt að flétta náttúru inn í stærri og minni almenningsrými, allt frá stórum náttúrusvæðum til minni garða og torga. Net vandaðra svæða, gróinna gatna og almenningsrýma í grennd við þjónustu skapar vettvang fyrir félagsleg samskipti og tengsl. Heildstætt kerfi opinna og grænna svæða getur styrkt vistkerfi, skapað áhugavert landslag og stutt við virka ferðamáta. Kórónuveirufaraldurinn hefur minnt á mikilvægi leik- og útivistarsvæða í grennd við heimili, sem og styttri og lengri útivistarleiða fyrir göngu og hjólréiðar. Þá geta svæði fyrir matjurtaræktun í grennd við heimili stutt lýðheilsu með því að hvetja til útiveru og hreyfingar, félagslegra samskipta og neyslu

hollrar fæðu. Skógar eru einnig mikilvæg útivistarsvæði. Þeir skapa skjól og áhugavert og nærandi landslag til útiveru, auk þess að bæta loftgæði og gegna mikilvægu hlutverki við kolefnisbindingu.

Útivistarsvæði og önnur almenningssvæði sem eru aðlaðandi og vönduð, veita ánægjulega upplifun og geta þannig hvatt til útiveru og hreyfingar í öllum veðrum, árið um kring og jafnframt verið hvati til samveru og félagslegra samskipta. Jákvæð áhrif náttúru á líkamlega og andlega heilsu gefa tilefni til að leggja sérstaka áherslu á að nýta gróður og aðra náttúrufarsþætti til umhverfismótunar. Það gefur kost á að upplifa árstíðir á sterkan hátt, binda kolefni og bæta loftgæði og vatnsbúskap. Hönnun slíkra rýma út frá lýðheilsu má hugsa í samhengi við sjálfbærar ofanvatnslausnir og verndun sérkenna í landslagi.

Um markmið 7.3 Fjölbreytt húsnæði sem mætir þörfum ólíkra hópa.

Við gerð skipulagsáætlana þarf að taka mið af húsnæðisáætlunum sveitarfélaga sem unnar eru til fjögurra ára í senn, en jafnframt er mikilvægt að horfa lengra fram í tímann, með tilliti til áætlaðrar íbúðarþróunar og þróunar í fjölskyldugerðum og aldurssamsetningu. Meta þarf framboð og eftirspurn eftir mismunandi búsetuformum og skoða þarf einstakra hópa, svo sem fatlaðs fólks, aldraðra, tekju- og eignaminni og námsmanna. Ef staðbundinn vinnumarkaður gefur tilefni til þarf einnig að taka tímabundið húsnæði til sérstakrar skoðunar og huga að hentugri staðsetningu fyrir það. Með blöndun húsgæða og íbúðastærða innan hverfis eða byggðarheildar má stuðla að því að þörfum sem flestra verði mætt og jafnframt styðja við blöndun félagshópa og gera fólki kleift að flytja innan hverfis eða bæjar þegar aðstæður þess breytast. Þá getur staðsetning nýs íbúðarhúsnæðis innan núverandi byggðar og í kjörnum og ásum skipt miklu máli í þeirri viðleitni að styðja við virka ferðamáta.

Metnaður við skipulag og hönnun íbúðarhúsnæðis með tilliti til birtu, loftgæða, aðgengis og byggingarlistar hefur þýðingu fyrir heilsu og vellíðan. Einnig er tækifæri til að vinna gegn félagslegri einangrun með vel útfærðum sameiginlegum rýmum innan- og utandyra. Við staðsetningu íbúðarhúsnæðis og hönnun einstakra bygginga er ennfremur tækifæri til að huga að tengslum við náttúruna. Gróður í gördum og á þökum getur laðað að fugla og jafnvel skapað ný búsvæði fyrir utan að bæta loftgæði. Gluggar og svalir geta veitt útsýni í átt að gróðri, náttúrulegum kennileitum eða opnum svæðum. Skýr stefna í aðalskipulagi og skilmálar í deiliskipulagi geta stuðlað að slíkum gæðum.

Um markmið 7.4 Heilnæmt og öruggt umhverfi.

Lýðheilsuáhrif byggðar og landnotkunar snúa að miklu leyti að þeim gæðum sem felast í hreinleika og öryggi umhverfis, svo sem með tilliti til náttúruvár, mengunarvalda, slysaþattu og annarrar mögulegrar hættu.

Hreint loft og vatn og góð hljóðvist hefur mikið að segja fyrir heilsu og almenna vellíðan. Skipulag með tilliti til loftgæða, vatnsgæða og hljóðvistar snýst að lágmarki um að virða gildandi umhverfismörk og gera betur þar sem möguleiki er. Skipulag sem miðar að því að draga úr loft- og hljóðmengun frá umferð vélknúinna ökutækja getur lagt þar að mörkum. Aukinn gróður í byggðu umhverfi getur til viðbótar hjálpað til við hreinsun lofts og ofanvatns og við hljóðdempun.

Mikilvægt er að nýta sem best tækifæri skipulagsgerðar til að stuðla að heilnæmu umhverfi og tryggja þannig bæði tiltekin umhverfisgæði og almenn lífsgæði íbúa. Við skipulagsgerð þarf að horfa til stefnumörkunar stjórnvalda á ýmsum sviðum og nýta sem best fyrirbyggjandi upplýsingar og greiningar sem unnar hafa verið í tengslum við slíka stefnumörkun. Má þar sem dæmi nefna Hreint loft til framtíðar, áætlun um loftgæði á Íslandi 2018–2029, sem

umhverfis- og auðlindaráðuneytið gaf út árið 2017. Vatnaáætlun mun einnig hafa þýðingu fyrir skipulagsgerð, en drög að vatnaáætlun fyrir Ísland 2022–2027 voru kynnt í lok árs 2020, þar sem meðal annars er mörkuð stefna um vatnsvernd. Í lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála kemur fram að opinberar áætlanir á vegum stjórnvalda, svo sem vegna skipulagsmála, náttúruverndar, orkunýtingar og samgangna, skuli vera í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem kemur fram í vatnaáætlun.

Heilsuvæn almenningsrými hafa aðgengi fyrir alla og eru örugg að fara um og dvelja í. Þjóðvegir í gegnum miðkjarna þéttbýlis kalla á sérstaka athygli sem mikilvæg almenningsrými. Þeir þurfa í senn að þjóna hlutverki sem samgönguæðar og samkomustaðir (miðbæir). Víða er þörf á að endurhanna þá til að styðja við þessi hlutverk; gera umhverfi öruggt og aðlaðandi og styðja þannig virka ferðamáta og samveru.

Um markmið 7.5 Tækifæri til áhrifa á mótun nærúmhverfis.

Möguleiki borgaranna til að hafa áhrif á ákvarðanir sem snerta daglegt líf, þar með talið um heilsu og vellíðan, er meðal viðmiða sem Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin notar til að skilgreina heilbrigðar borgir. Tækifæri til þátttöku við mótun skipulags fellur þarna undir. Mikilvægt er að tryggja möguleika allra aldurs- og samfélagshópa til þátttöku, í gegnum allt skipulagsferlið og með fjölbreyttum aðferðum. Þannig er best tryggt að sem flestir geti komið sjónarmiðum, hugmyndum og tillögum á framfæri og átt um þær samtal. Skýr og góð framsetning skipulagsgagna auðveldar almenningi að kynna sér tillögur og tileinka sér efni þeirra. Annað sem samráð getur hjálpað við, er að mótun staðar taki mið af og styðji við þann staðaranda og þá sjálfsmynd sem viðkomandi samfélag hefur. Hugtakið staðarsjálfsmynd hefur verið notað til að lýsa tilfinningatengslum og samsömun íbúa við sinn stað og allt sem hann innifelur – landslag, sögu, menningu og samskipti. Þessi staðarsjálfsmynd er oft hluti af sjálfsmynd hvers einstaklings og á sama hátt og það er gott fyrir einstaklinga að hafa sterka sjálfsmynd, er gott fyrir samfélag að hafa sterka staðarsjálfsmynd.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu eru sett fram áform um smíði miðlægrar vefgáttar og vefsjár um skipulag og framkvæmdir. Það er í samræmi við tillögur sem kynntar hafa verið í samráðsgátt stjórnvalda haustið 2020 um breytingar á skipulagslögum og endurskoðun laga um umhverfismat áætlana og framkvæmda.

