

13. janúar 2021

Umsögn Loftslagsráðs um tillögu að viðauka við landsskipulagsstefnu 2015-2026, útgefin í nóvember 2020

Skipulagsstofnun hefur lagt fram til kynningar tillögu að viðauka við landsskipulagsstefnu 2015-2026 ásamt umhverfismati, í samræmi við 11. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Í tillögunni er sett fram stefna um loftslagsmál, landslag og lýðheilsu í tengslum við skipulag og tekur hún eftir atvikum til allra viðfangsefna gildandi landsskipulagsstefnu.

Loftslagsráð fagnar því að tekið er heildstætt á loftslagsvá og litið bæði til aðgerða sem minnka nettólosun og aðgerða sem byggja upp viðnámsprótt gegn loftslagsvá. Viðureignin við loftslagsvá kallar á samstillingu við hagstjórn og stefnumótun á flestum sviðum samfélagsins. Nota þarf öll tiltæk verkfæri í verkfærakistunni, þar með talið skipulag landnotkunar og byggðar. Í tillögu að viðauka við landsskipulagsstefnu eru lagðar fram aðgerðir og leiðbeiningar sem geta skilað miklum ávinningi. Sumar aðgerðir í skipulagsmálum skila ekki sjálfar beinum ávinningi í loftslagsmálum en eru þó nauðsynleg forsenda til að aðrar aðgerðir gangi upp.

Loftslagsmiðað skipulag getur dregið umtalsvert úr tjóni sem tengja má breytingum á veður- og vatnafari. Ljóst er að afleiðingar loftslagsbreytinga hér á landi, t.a.m. vegna aukinnar úrkomuákefðar og hækkunar á yfirborði sjávar, fela í sér umtalsverða áhættu fyrir fólk, eignir, innviði og efnahag. Við blasir að auka verði rannsóknir og vöktun á áhrifum loftslagsbreytinga á Íslandi og afleiðingum þeirra fyrir íslenskt samfélag. Jafnframt þarf að auka samstarf og samskipti ólíkra aðila, sveitarfélaga, atvinnulífs, háskólasamfélagsins, stofnana og félagasamtaka. Auk þess er grundvallaratriði að huga að fræðslu og aðgengi að upplýsingum vegna loftslagstengdrar áhættu.

Það er fagnaðarefni að sett sé fram samræmd stefna, tillögur og leiðbeiningar um loftslagsmiðaða skipulagsgerð. Fjöldi sveitarfélaga og stofnana hefur þegar hafið vinnu á þessu sviði og mikill áhugi er á því hvernig skipulag og áætlanir geti stuðlað að jákvæðum breytingum í loftslagsmálum. Landsskipulagsstefna er heildrænt stjórnæki sem nýtist til samræmingar á sviði skipulagsmála um framtíðaráskoranir og aðlögun að loftslagsbreytingum.

Loftslagsráð telur eftirfarandi atriði í tillögunni mikilvægar breytingar sem geti orðið til framfara,

- Settar eru fram leiðbeiningar sem leiða til samræmis í vinnu sveitarfélaga og stofnana þannig að allir vinni í sömu átt með gagnagrunna og leiðbeiningar til grundvallar.
- Loftslagsvænar samgöngur og lágmarkun losunar frá landnotkun verði í fléttuð inn í skipulagsáætlanir.
- Viðnámspróttur byggðar og afleiðingar loftslagsbreytinga verði teknar með skipulegum hætti inn í skipulagsgerð.

Helstu ábendingar Loftslagsráðs um viðbætur við tillöguna eru eftirfarandi:

- Þáttur stjórnvalda, annarra en sveitarfélaga, þarf að koma betur fram, sérstaklega varðandi rannsóknir og greiningar á áskorunum vegna loftslagsbreytinga og viðnámsþoli innviða.
- Flýta þarf gerð og aðgengi að leiðbeiningum og gagnagrunnum og setja fram einfaldar leiðbeiningar og gátlista sem fyrst.
- Tengja má betur við þátt fyrirtækja og hvernig skipulag getur stutt við loftslagsaðgerðir atvinnulífs.

Loftslagsmál, landslag og lýðheilsa eru til umfjöllunar í tillögunni sem er til umsagnar. Loftslagsráð fagnar því að þessum þremur víddum séu gerð ítarleg skil í landsskipulagsstefnu. Allir kaflarnir eru mikilvægir fyrir loftslagsmál sem eru samofin lífsgæðum og hagsæld. Umsögn Loftslagsráðs snýr að kafla um loftslagsmiðað skipulag, kafla 5. Þar er lagt upp með að skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að kolefnishlutleysi og viðnámsþrótti gagnvart afleiðingum loftslagsbreytinga.

Almennar athugasemdir

Í gildandi landsskipulagsstefnu eru leiðarljós um landnotkun, nýtingu lands og landgæða og er henni ætlað að stuðla að samræmingu í stefnumótun sveitarfélaga og ríkis. Í tillögu að kafla um loftslagsmiðað skipulag eru settar fram mun ákveðnari tillögur um verklag og verkefni. Sveitarfélög eru mis fjölmenn og landfræðilegt umfang ólíkt. Orðalag landsskipulagsstefnu þarf að vera á þann veg að það sé leiðbeinandi því verkefni sem hvert og eitt sveitarfélag leggur áherslu á tekur mið af aðstæðum á hverjum stað.

Í tillögunni virðist orðið stjórnvöld ýmist notað um öll stjórnýslustig, þ.m.t. sveitarfélög, eða um stjórnýslu ríkis eingöngu. Skýra þarf hvaða stjórnýslustig er átt við í hvert sinn.

Umhverfismat tillögu að landsskipulagsstefnu er unnið út frá Heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna. Valið er að takmarka matið við þau heimsmarkmið eða undirmarkmið þeirra sem núverandi ríkisstjórn Íslands hefur valið til áherslu. Greiningin er almennt grunn og virðist ekki byggð á raunverulegum gögnum. Í einhverjum tilvikum er óljóst hvaðan staðhæfingar koma og hvaða gögn styðja þær sem gerir lesanda erfitt að sannreyna gildi þeirra. Æskilegt væri að horfa á tillöguna í heild og spegla hana í heildstæðri greiningu á heimsmarkmiðunum, ekki eingöngu þeim sem ríkisstjórnin hefur valið.

Skipulag er hluti af þeirri umgjörð sem sköpuð er til að styðja atvinnulífið, vöxt þess og viðgang, og þar með velferð. Í landsskipulagsstefnunni og tillögum að viðbótum er lítið minnst á atvinnulífið, en íslensk atvinnusköpun með nýtingu orku og orkuinnviða t.d. með nýtingu sjálfbærrar orku til framleiðslu á vetni og öðru hreinu eldsneyti getur orðið vaxandi þáttur í viðbrögðum við loftslagsvá til skemmri og lengri tíma. Fjalla mætti ítarlegar um þennan þátt samfélagsins í tillögunni og umhverfismati. Sem dæmi er í greiningu á markmiði 5.3. og heimsmarkmið 7 - Sjálfbær orka, minnst á ræktun orkujurta til framleiðslu lífdísils. Hér væri æskilegt að fjalla einnig um áhrif annarra endurnýjanlegra orkugjafa eins og vatnsafls, jarðhita og vindorku. Í öðrum köflum mætti á sama hátt horfa til þess hvernig tillagan hefur áhrif á nýtingu endurnýjanlegra orkuauðlinda.

Á síðu 7 er uppbygging tillögunnar útskýrð. Þar segir að tilmælum og aðgerðum sé annars vegar beint til sveitarfélaga að vinna að í skipulagsáætlunum sínum. Hins vegar sé um að ræða ýmis verkefni stjórnvalda í samstarfi við ýmsa aðila, t.d. leiðbeiningar- eða þróunarverkefni. Í reynd eru einnig, í kafla 5.0.3, sett fram verkefni um mat á loftslagsáhrifum sem tengjast öðrum áætlunum stjórnvalda, t.d. samgöngur, byggðamál og skógrækt. Loftslagsráð telur að sama ætti að gilda um aðra kafla tillögunnar. Nánar er fjallað um þetta í hverjum kafla fyrir sig hér á eftir.

Kafla 5.0 Loftslagsmiðað skipulag

5.0.3 Mat á loftslagsáhrifum áætlana

Lagt er til að í 5.0.3. verði einnig fjallað um viðnámsþrótt innviða í mati á umhverfisáhrifum annarra áætlana, til samræmis við 5.0.2 um mat á loftslagsáhrifum og viðnámsþrótti skipulags sveitarfélaga.

5.0.4 Leiðbeiningar um loftslagsmiðað skipulag og hvatning til loftslagsvæns lífstíls

Lagt er til að bætt verði við setningunni: „*Ráðist verði í gerð einfaldra leiðbeininga og gátlista sem síðar verði útfærðir í ítarlegri leiðbeiningum*“, á eftir orðunum „..... í samráði við hlutaðeigandi aðila.“

Tekið er undir nauðsyn þess að við skipulagsvinnu verði byggt á góðum upplýsingum og þekkingu á grunnástandi. Því er fagnað að lagt er til að gerðir verði gagnagrunnar og leiðbeiningar sem sveitarfélög og fyrirtæki geta leitað í. Það styður við skipulagsvinnu, eykur líkur á að verkefni gangi vel og tryggir samræmi. Æskilegt er að sem fyrst verði gerðar einfaldar leiðbeiningar og gátlistar um landnotkun og byggð og síðar kæmu ítarlegri upplýsingar.

Kafli 5.1 Loftslagsvænar samgöngur

5.1.1 Byggðamynstur í þágu loftslagsmála

Lagt er til að bætt verði við setningu í lok málsgreinarinnar: „*Samhliða verði tekið mið af markmiðum í kafla 3.2 um sjálfbært skipulag, vaxtarmörk þéttbýlis og hagkvæma uppbyggingu.*“

Þétt og blönduð byggð er lykilatriði til að árangur náist í að auka hlut virkra ferðamáta og almenningssamgangna. Skipulagshugmyndir um 20 mínútna bæinn er ágæt leið til að miðla þeirri sýn. Tengja má betur við markmið sem sett eru í kafla 3.2. í gildandi landsskipulagi um sjálfbært skipulag, endurskipulagningu vannýtttra svæða og að skilgreind verði vaxtarmörk þéttbýlisstaða. Þessi áhersluatriði eru enn grunnurinn að sjálfbæru skipulagi.

Í greinargerð má útskýra að gæta þarf að því að hugmyndir um 20 mín bæinn verði ekki til þess að hverfin verði aðskilin og afmörkuð mengi, lítt tengd og þannig verði afturhvarf til úthverfa skipulags. Hverfin þurfa að fléttast saman og þjónusta og ferðaleiðir að samnýtast. Hugtakið samgöngumiðað skipulag (Transit Oriented Development) nær einnig ágætlega yfir þessa nálgun, en nokkuð hefur verið unnið með það að undanfögnu.

5.1.2 Skipulag innviða í þágu loftslagsvænna samgangna

Lagt er til að verkefni 5.1.2 verði beint til allra stjórnvalda, ekki eingöngu sveitarfélaga. Vísa ætti til annarra skipulagsáætlana, t.d. samgönguáætlun. Í greinargerð má fjalla sérstaklega um hlutverk annarra áætlana stjórnvalda.

Kafli 5.2 Loftslagsvæn byggð

5.2.1 Loftslagsvæn mannvirkjagerð

Lagt er til að verkefni 5.2.1 verði beint til allra stjórnvalda, ekki eingöngu sveitarfélaga. Vísa ætti til annarra skipulagsáætlana og að kolefnisspor innviða verði lágmarkað eins og kostur er, t.d. í samgönguáætlun og kerfisáætlun.

Í greinargerð má dýpka umfjöllun um loftslagsvæna mannvirkjagerð og hringrásarhagkerfið og tengja betur við allan líftíma bygginga. Aðferðir hringrásarhagkerfis miða að því að breyta því hvernig vörur eru framleiddar og notaðar með það að markmiði að minnka þörf fyrir hráefni og lengja líftíma vöru. Með því að lengja líftíma bygginga, skapa sveigjanleika í notkun, auðvelda endurnotkun byggingarhluta og gera upp byggingar í stað þess að rífa þær, má halda í innbyggt kolefni bygginga og innviða. Endurvinnsla úrgangsefna er lokaúrræðið og er leið til að halda hráefnum í hringrásinni þegar notkun líkur en ávinningur af endurvinnslu er þó umtalsvert minni en af öðrum aðferðum hringrásarhagkerfis. Aðferðir eins og vistferilgreiningar og umhverfisvottanir eru mikilvæg tæki til að styðja við vinnu á þessu sviði.

5.2.2 Auðlindanýting, endurvinnsla og endurnýting

Lagt er til að 5.2.2 verði orðað á eftirfarandi hátt: „Í aðalskipulagi sveitarfélaga, og eftir atvikum deiliskipulagi, verði sett fram stefna og skipulagsákvæði um aðstæður fyrir endurvinnslu og endurnýtingu, með það að markmiði að efla hringrásarhagkerfið og draga eins og kostur er úr urðun úrgangs. Skipulag styðji við að auðlindir séu nýttar með sjálfbærum hætti, í samræmi við hugmyndafræði hringrásarhagkerfisins. Horft verði til orkuskipta í atvinnulífi, iðngarða, föngun kolefnis og annarra aðgerða fyrirtækja sem miða að kolefnishlutleysi.“

Í greinargerð mætti skerpa á því hvernig skipulag getur stutt við aðgerðir til að minnka losun frá iðnaði, landbúnaði, sjávarútvegi og annarri atvinnustarfsemi. Fjalla mætti um innviði fyrir orkuskipti í hafi, s.s. í sjávarútvegi, flutningastarfsemi og ferjusiglingum, en slík umfjöllun ætti vel heima í tillögum. Einnig mætti í skipulagi huga að landsvæðum til að vinna að föngun og förgun eða nýtingu kolefnis frá iðnaði og orkuvinnslu. Skerpa mætti á umfjöllun um áform sem stuðla að iðngörðum þar sem affall er notað áfram og þannig unnið að hringrás efnisnotkunar. Í tillögum kemur þetta atriði fram í umfjöllun um úrgang en á frekar heima í umfjöllun um skipulag iðnaðarsvæða.

Kafli 5.3 Loftslagsvæn landnotkun

5.3.1 til 5.3.4 Varðveisla og binding kolefnis í jarðvegi og gróðri / Vernd og endurheimt votlendis / Skógar og skógrækt / Framleiðsla matvæla og orkujurta

Kafli 5.3 tengist öðrum áætlunum stjórnvalda og verkefnum. Skýra má betur hvaða aðgerðir eru nýjar tillögur og hverjar eru þegar fram komnar í öðrum áætlunum, stefnum eða lögum, svo sem skógræktarstefnu, átak um bættu landnýtingu og náttúruverndarlögum. Tekið er undir nauðsyn þess að í skipulagi sé öll stefnumörkun um landnotkun tengd og að þar skapist heildarsýn á landnotkun með hliðsjón af loftslagsáhrifum.

Markmið 5.3 er sjálfbær nýting lands, vernd líffræðilegrar fjölbreytni og binding kolefnis í gróðri. Í tillögum er áhersla á landnotkun í dreifbýli en fjalla þarf nánar um landnotkun í þéttbýli og manngert umhverfi til að hafa áhrif á aðal- og svæðisskipulagsgerð. Áskoranir eru aðrar og flokkun lands lítur öðrum lögmálum. Auk stærðar og gerðar landsvæða þarf að taka tillit til hlutverks þeirra fyrir samfélag, lýðheilsu og gæði byggðar því litlir grænir reitir geta haft mikið vægi í þéttu byggð.

5.3.4 Framleiðsla matvæla og orkujurta

Lagt er til að grein 5.3.4 falli út úr tillögum í heild sinni og tilmæli um hvaða tegundir eru ræktaðar verði sett fram á öðrum vettvangi en í landsskipulagsstefnu. Í fyrri greinum kaflans, kafla 6.1 í tillögum og öðrum stefnum stjórnvalda er tekið á flokkun landbúnaðarlands og varðveislu ræktunarlands.

Í greinargerð eru misvísandi fullyrðingar um kolefnisspor matvælavinnslu og orkujurta. Fram kemur að minnka megi kolefnisspor með því að minnka flutning á matvælum og fóðri til Íslands. Rannsóknir hafa sýnt að tegund matvæla skiptir enn meira máli en flutningar og því væri meiri ávinningur í að skoða loftslagsáhrif af framleiðslu ólíkra matvæla. Sömuleiðis er ekki sjálfgefið að loftslagsávinningur verði af framleiðslu orkujurta. Byggja þarf á vistferilgreiningum til að þekkja kolefnisspor alls lífsferils orkunotkunar- og framleiðslu.

5.3.5 Upplýsingagátt fyrir stefnumótum um loftslagsvæna landnotkun

Tekið er undir að góð þekking er grunnur að loftslagsvænni landnotkun. Sveitarfélög eru í lykilstöðu með til dæmis vali á landi undir mannvirki og byggð. Upplýsingagátt sem lagt er til að stjórnvöld hafi

forögngu um að útbúa er því gríðarlega mikilvæg. Aðgangur sveitarfélaga og stofnana að gagnagrunnum vísindamanna tryggir gæði, samræmi og að ávallt séu bestu upplýsingar nýttar.

Kafli 5.4 Viðnámsþróttur

5.4.1 Greining áskorana

Lagt er til að verkefni 5.4.1 um greiningu áskorana vegna afleiðinga loftslagsbreytinga verði ekki eingöngu beint til sveitarfélaga.

Koma þarf á formlegu vinnulagi við mótun sviðsmynda um áhrif loftslagsbreytinga sem taki mið af bestu vísindalegri þekkingu og sveitarfélög og stofnanir geta tekið mið af við skipulagsáskvarðanir. Nýta mætti verklag sem haft er við mat á annarri náttúruvá, s.s. snjóflóðahættu, skriðuhættu og jarðhræringa. Sveitarfélög og stofnanir ættu að hafa aðgang að bestu upplýsingum, frekar en að hvert og eitt sveitarfélag leggi í slíka kortlagningu á sínu svæði. Slík einföldum eykur líkur á því að sveitarfélög taki á viðkomandi verkefnum í aðalskipulagsáætlunum. Viðmiðunarreglur sem gefnar verða út þurfa að byggja á sviðsmyndum til langs tíma því byggð er gerð til að standa til árhundraða.

5.4.2 Skipulag og mannvirkjagerð með tilliti til umhverfisbreytinga

Lagt er til að bæta við setningu aftan við málsgreinina: „*Tekin verði afstaða til varnaraðgerða vegna núverandi byggðar, byggt á hættumati fyrir svæði.*“

Lagt er til að verkefni 5.4.2 verði einnig beint til annarra stjórnvalda en sveitarfélaga og fjallað verði um viðnámsþrótt innviða og hvernig þeir geta staðist afleiðingar loftslagsbreytinga, m.a. vegakerfið, raforkuflutningskerfi, hafnir og samskiptakerfi.

Í greinargerð tillögunnar kemur fram að héraendis sé hækkandi sjávarborð helsta hættu sem fyrirséð er vegna áhrifa loftslagsbreytinga. Útvíkka má umfjöllun í kaflanum með tilliti til annarra áskorana sem blasa við í ljósi skýrslu Vísindanefndar um loftslagsbreytingar frá 2018 svo sem aukinnar úrkomuákefðar og skriðuhættu. Þörf er á að endurskoða hættumat og framtíðar sviðsmyndir í ljósi loftslagsbreytinga.

Í greinargerð þarf að leggja sterka áherslu á að varanleg byggð verði ekki skipulögð á lágsvæðum sem eru í hættu vegna hækkandi sjávarborðs eða á öðrum svæðum með vaxandi náttúruvá. Í skipulagi þarf einnig að huga að áhrifum veðurbreytinga á innviði, s.s. vegi og frárennsliskerfi. Samspil við blágrænar ofanvatnslausnir geta dregið úr álagi og minnkað þörf á að stækka innviðina til að mæta auknu álagi.

5.4.3 Grænir innviðir

Lagt er til að 5.4.3 verði kallað „*Margnota og náttúrulegir innviðir*“ og greinin orðuð þannig: „*Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði sérstaklega hugað að því hvernig nýta má náttúrulega innviði til að milda og takast á við áhrif loftslagsbreytinga á byggð. Einnig að hugað verði að því að slík svæði verði margnota fyrir íbúa sveitarfélagsins.*“

Hugtakið grænir innviðir hefur verið notað í fleiri en einni merkingu, t.d. um innviði fyrir virkar samgöngur. Í þessu tilfelli væri skýrara að segja náttúrulegir innviðir. Í greinargerð má fjalla nánar um hvernig svæðin geta verið margnota fyrir íbúa. Hugsunin er sú að svæði með náttúrulegum lausnum nýtist sem almennarými þegar áhrif loftslagsbreytinga eru árstíðabundin eða tímabundin eins og gerist við aukna úrkomu eða sjávarágang.