

## LEIÐBEININGAR UM GERÐ AÐALSKIPULAGS

- Ferli og aðferðir

Leiðbeiningar um gerð aðalskipulags – ferli og aðferðir

Útgefandi: Skipulagsstofnun, nóvember 2003.

Texti: Matthildur Kr. Elmarsdóttir, Ásdís Hlökk Theodórsdóttir

ISBN: 9979-9447-2-2

Skipulagsstofnun, Laugavegi 166, 150 Reykjavík. <http://www.skipulag.is>

## Formáli

Skipulagsstofnun hefur um nokkurt skeið unnið að leiðbeiningariti um gerð aðalskipulags. Frumdrög að ritinu hafa verið birt á heimasíðu stofnunarinnar og dreift til sveitarstjórna, skipulagsnefnda, skipulagsfulltrúa og skipulagsráðgjafa eftir óskum. Þau hafa einnig verið lögð til grundvallar námskeiðum Skipulagsstofnunar um gerð aðalskipulags og umhverfismat skipulagstillagna (strategic environmental assessment, SEA). Ritið var gefið út í drögum í nóvember 2002 og kynnt á Skipulagsþingi á sama tíma. Hér liggur fyrir endanleg útgáfa leiðbeiningaritsins.

Leiðbeiningarnar eru unnar á Skipulagsstofnun. Aðalhöfundur er Matthildur Kr. Elmarsdóttir en auk hennar hefur Ásdís Hlökk Theodórsdóttir unnið að ritinu. Umfjöllun um umhverfismat skipulagstillagna (sbr. tilskipun Evrópusambandsins um umhverfismat áætlana 2001/42/EB) er byggð á enskri og íslenskri útgáfu af tillögu Ríki Thérivel frá Levett-Therivel Sustainability Consultants og Halldóru Hreggviðsdóttur og Sigurborgar Kr. Hannesdóttur frá Alta að umfjöllun leiðbeiningaritsins um umhverfismat aðalskipulagstillagna.

Stefán Thors, skipulagsstjóri ríkisins

# Efnisyfirlit

1	Inngangur .....	4
2	Áherslur við aðalskipulagsgerð .....	6
2.1	Verkátun .....	6
2.1.1	Almennt um verkátun um gerð aðalskipulags .....	6
2.1.2	Skipulagsferlið: Áfangar og verkþættir .....	6
2.2	Stefnumörkun .....	9
2.2.1	Almennt um stefnumörkun í aðalskipulagi .....	9
2.2.2	Framtíðarsýn, leiðarljós .....	11
2.2.3	Meginmarkmið .....	11
2.2.4	Stefnumið í einstökum málaflökkum .....	11
2.2.5	Leiðir að stefnumiðum .....	12
2.2.6	Framfylgd aðalskipulags .....	13
2.3	Umhverfisvernd .....	15
2.3.1	Sjálfbær þróun .....	15
2.3.2	Staðardagskrá 21 og aðalskipulag .....	17
2.4	Umhverfismat .....	21
2.4.1	Tilgangur umhverfismats áætlana .....	21
2.4.2	Umhverfismat áætlana og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda .....	23
2.4.3	Áherslur og lykilkættir umhverfismats .....	23
2.4.4	Umhverfisþættir og viðmið .....	24
2.5	Kynning og samráð .....	25
2.5.1	Almennt um kynningu og samráð .....	25
2.5.2	Umsagnar- og hagsmunaaðilar .....	26
2.5.3	Miðlar og aðferðir .....	26
3	Aðalskipulagsgerð .....	30
3.1	Skipulagsferlið: Áfangar og verkþættir .....	30
3.2	Áfangi I: Undirbúningur .....	32
3.3	Áfangi II: Forsendur og meginmarkmið .....	36
3.4	Áfangi III: Fyrstu drög að skipulagstillögu .....	42
3.5	Áfangi IV: Önnur drög að skipulagstillögu .....	46
3.6	Áfangi V: Skipulagstillaga til athugunar Skipulagsstofnunar .....	52
3.7	Áfangi VI: Skipulagstillaga til auglýsingar .....	54
3.8	Áfangi VII: Lokaafgreiðsla .....	55
3.9	Útgáfa, framfylgd og endurskoðun .....	57
3.9.1	Útgáfa .....	57
3.9.2	Framfylgd og vöktun .....	57
3.9.3	Endurskoðun .....	57
	Heimildaskrá .....	67

## Myndaskrá

Mynd 1. Áfangar við aðalskipulagsgerð .....	7
Mynd 2. Preparöð markmiða.....	10
Mynd 3. Skipulagsferlið: Áfangar og verkþættir .....	31

## Töfluskrá

Tafla 1. Dæmi um verkþætti.....	8
Tafla 2. Dæmi um flokkun markmiða og viðfangsefna aðalskipulags.....	10
Tafla 3. Dæmi um tengsl leiðarljóss, meginmarkmiða, stefnumiða og leiða.....	12
Tafla 4. Tengsl Dagskrár 21 og aðalskipulags.....	18
Tafla 5. Lágmarkskröfur tilskipunar ESB um umhverfismat áætlana .....	22
Tafla 6. Helstu umsagnar- og hagsmunaaðilar .....	26
Tafla 7. Samspil áfanga og verkþátta.....	30
Tafla 8. Viðfangsefni aðalskipulags eftir landnotkunarflokkum skv. skipulagsreglugerð .....	33
Tafla 9. Dæmi um flokkun og skilgreiningu umhverfispátta og viðmiða vegna öflunar grunnupplýsinga, umhverfismats og vöktunar .....	38
Tafla 10. Tengsl fyrirbyggjandi áætlana og stefnu við viðkomandi aðalskipulagsgerð .....	39
Tafla 11. Dæmi um stefnukosti .....	43
Tafla 12. Skoðun kosta.....	43
Tafla 13. Mat á áhrifum stefnumiða eða stefnukosta .....	48
Tafla 14. Samræmi á milli stefnukosta/stefnumiða og meginmarkmiða .....	49
Tafla 15. Mat á innbyrðis samræmi stefnumiða .....	49
Tafla 16. Dæmi um framsetningu vöktunaráætlunar .....	50

# 1 Inngangur

## Tilgangur leiðbeiningaritsins

Tilgangur leiðbeiningaritsins er að gera grein fyrir ákvæðum skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar um aðalskipulagsgerð og leiðbeina um útfærslu þeirra með því að setja fram tillögur um:

- Vinnuferli við gerð aðalskipulags.
- Aðferðir við greiningu forsendna og mörkun stefnu við gerð aðalskipulags.
- Aðferðir við umhverfismat aðalskipulagstillögu.
- Aðferðir við kynningu og samráð við gerð aðalskipulags.

Leiðbeiningaritið er einkum ætlað skipulagsfulltrúum sveitarfélaga, fulltrúum í skipulags- og byggingarnefndum og sveitarstjórnnum, ásamt skipulagsráðgjöfum. Ritið getur einnig nýst öllum þeim sem vilja kynna sér aðalskipulagsgerð.

Í leiðbeiningaritinu er lýst tillögum Skipulagsstofnunar um útfærslu ákvæða skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar. Markmið með útgáfu ritsins er að þessar tillögur verði hafðar til hliðsjónar og til nánari útfærslu á vinnuferli og aðferðum við aðalskipulagsgerð í einstökum sveitarfélögum.

## Uppbygging leiðbeiningaritsins

Leiðbeiningaritið er sett fram í tveimur meginköflum auk inngangs. Í inngangi er fjallað almennt um skipulagsáætlanir og aðalskipulag og kynntar megináherslur leiðbeiningaritsins undir yfirskriftunum *verkáætlun*, *stefnumörkun*, *umhverfisvernd* og *umhverfismat* og *kynning og samráð*. Í 2. kafla er gerð ítarlegri grein fyrir þessum áherslum og mikilvægi þeirra við aðalskipulagsgerð. Í 3. kafla er aðalskipulagsgerðinni sjálfri lýst. Þar er skipulagsferlinu skipt upp í áfanga og verkþætti og lýst hvernig vinnan getur gengið fyrir sig skref fyrir skref.

## Skipulagsáætlanir

Í skipulagsáætlunum er sett fram stefna og ákvarðanir sveitarfélaga um framtíðarnotkun lands og fyrirkomulag byggðar. Þar er jafnframt lýst forsendum þeirra ákvarðana og eftir atvikum hvernig staðið verði að framkvæmd þeirra. Öll mannvirki, framkvæmdir og aðrar aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásjón þess eiga að vera í samræmi við skipulagsáætlanir. Í skipulags- og byggingarlögum eru skilgreindar þrjár tegundir skipulagsáætlana: Svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag. Svæðisskipulag nær til tveggja eða fleiri sveitarfélaga, aðalskipulag til eins sveitarfélags og deiliskipulag til afmarkaðra svæða eða reita innan sveitarfélags.

Meginhlutverk svæðisskipulags er að samræma stefnu sveitarfélaga í skipulagsmálum í þeim tilvikum þegar tvö eða fleiri sveitarfélög telja þörf á að marka sameiginlega stefnu um landnotkun almennt eða um einstaka málaflokka. Sveitarfélög sem standa að svæðisskipulagi eiga jafnan að mynda heild í landfræðilegu, hagrænu og félagslegu tilliti. Hlutverk aðalskipulags er að setja fram stefnu sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar í viðkomandi sveitarfélagi. Í deiliskipulagi eru ákvæði og stefna aðalskipulags útfærð nánar fyrir einstök svæði eða reiti, s.s. varðandi þéttleika byggðar, landnotkun, gatnakerfi, stærðir lóða og húsagerðir.

## Aðalskipulag

Aðalskipulag er kjarninn í íslenska skipulagskerfinu. Það nær til alls lands viðkomandi sveitarfélags og í því er mörkuð stefna um framtíðarþróun sveitarfélagsins. Í aðalskipulagi er lagður grundvöllur fyrir deiliskipulagsgerð og stefna svæðisskipulags útfærð, ef slík skipulagsáætlun liggur fyrir. Frumkvæði og ábyrgð á gerð aðalskipulags er hjá

sveitarstjórnnum. Stefnumörkun í aðalskipulagi skal ná til a.m.k. 12 ára tímabils og hún skal m.a. taka til íbúafjölda, afmörkunar svæða fyrir íbúðarbyggð, atvinnustarfsemi og útivist, samgangna, verndar náttúru- og menningarminja og verndar vatna- og strandsvæða. Aðalskipulag á að vera virkt stjórnæki sem nýtist beint við ákvarðanir og aðrar áætlanir sveitarfélags sem snerta ráðstöfun lands á einn eða annan hátt.

Með skipulags- og byggingarlögum sem tóku gildi í ársbyrjun 1998 varð allt land skipulagsskytt og gerð sú krafa til sveitarfélaga að þau hafi gengið frá aðalskipulagi fyrir allt land innan viðkomandi sveitarfélags innan tíu ára frá gildistöku laganna þ.e. árið 2008. Ennfremur ber sveitarstjórnnum skv. skipulags- og byggingarlögum að meta þegar að loknum sveitarstjórnarkosningum hvort ástæða sé til að endurskoða gildandi aðalskipulag.

Skipulagsgjald er innheimt af nýjum mannvirkjum til að greiða kostnað við gerð skipulagsáætlana. Skipulagsgjald rennur í Skipulagssjóð sem er í vörslu Skipulagsstofnunar og annast stofnunin greiðslur úr honum. Tvennskonar fyrirkomulag er á greiðslu kostnaðar við gerð aðalskipulags. Nokkur stærri sveitarfélög fá árlega greiddan helming innheimtra skipulagsgjalda í sveitarfélaginu úr Skipulagssjóði til að standa straum af kostnaði við aðalskipulagsgerð. Önnur sveitarfélög í landinu geta fengið greiddan allt að helmingi kostnaðar við gerð aðalskipulags úr Skipulagssjóði. Sveitarfélag þarf að sækja sérstaklega um greiðslu úr Skipulagssjóði til Skipulagsstofnunar á grundvelli verk- og kostnaðaráætlunar um gerð aðalskipulags.

### Áherslur leiðbeiningaritsins

Í leiðbeiningaritinu er gengið út frá eftirfarandi megináherslum við gerð aðalskipulags. Þessar áherslur eiga sér samsvörun í markmiðum skipulags og byggingarlaga:

#### **Verkáætlun**

Ferli, þ.e. helstu áfangar og verkþættir, skipulagsvinnunnar skal skilgreint við upphaf aðalskipulagsgerðar (sjá kafla 2.1).

#### **Stefnumörkun**

Stefnumörkun aðalskipulags skal vera skýr, vel rökstudd og sett fram á aðgengilegan hátt bæði í greinargerð og á uppdrætti (sjá kafla 2.2).

#### **Umhverfisvernd og umhverfismat**

Sjálfbær þróun skal höfð að leiðarljósi og tekið tillit til umhverfissjónarmiða m.a. með því að meta umhverfisáhrif einstakra stefnumiða og skipulagstillögunnar í heild (sjá kafla 2.3 og 2.4).

#### **Kynning og samráð**

Aðalskipulagstillögu skal vinna í sem mestri samvinnu við íbúa og aðra hagsmunaaðila frá upphafi til loka skipulagsvinnunnar (sjá kafla 2.5).

#### Markmið skipulags- og byggingarlaga

Að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir sem hafi efnhagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi.

Að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulags- og byggingarmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi.

Að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með því að kröfum um öryggi, endingu, útlit og hagkvæmni bygginga og annarra mannvirkja sé fullnægt.

1. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 m.s.br.

## 2 Áherslur við aðalskipulagsgerð

- 2.1 Verkáætlun
- 2.2 Stefnumörkun
- 2.3 Umhverfisvernd
- 2.4 Umhverfismat
- 2.5 Kynning og samráð

### 2.1 Verkáætlun

- 2.1.1 Almenn um verkáætlun um gerð aðalskipulags
- 2.1.2 Skipulagsferlið: Áfangar og verkþættir

#### 2.1.1 Almenn um verkáætlun um gerð aðalskipulags

Í byrjun vinnu við aðalskipulag er mikilvægt að skipulagsnefnd, sveitarstjórn og skipulagsráðgjafi geri sér skýra mynd af því hvernig staðið verður að skipulagsgerðinni með því að gera verkáætlun. Í slíkri áætlun þarf að lýsa hlutverki aðalskipulags, helstu markmiðum skipulagsgerðarinnar og umfangi skipulagsáætlunarinnar. Þá þarf að lýsa frumforsendum, hvernig skipulagsferlinu verður háttað, hverjar helstu tímasetningar eru og í grófum dráttum hvaða helstu aðferðum verður beitt, s.s. varðandi gagnaöflun, kynningu, samráð og umhverfismat. Á grundvelli verkáætlunar er síðan hægt að gera tíma- og kostnaðaráætlun.

Tilgangur þess að ganga frá verkáætlun í upphafi skipulagsgerðar er að gera vinnubrögð markvissari og ferlið opnara. Ef vinnan við skipulagsgerðina er vel skilgreind í upphafi eru meiri líkur á því að hún verði hnitmiðuð og að tímaáætlanir standist. Með því að ákveða verkefnaöð og hvar og hvernig kynningu og samráði verður í stórum dráttum háttað er íbúum og umsagnaraðilum gert auðveldara að setja sig inn í vinnuna. Auk þess verður þeim sem vinna að skipulagsáætluninni betur ljóst hver heildarmyndin er, hvar í ferlinu skipulagsgerðin er stödd hverju sinni og hvernig einstök atriði tengjast saman.

#### 2.1.2 Skipulagsferlið: Áfangar og verkþættir

Með hugtakinu skipulagsferli er átt við atburðarás skipulagsvinnunar, þ.e.a.s. það sem gerist frá því ákveðið er að fara út í gerð skipulagsáætlunar og þar til endanleg skipulagsáætlun liggur fyrir. Skipulagsferlið er að hluta til ákveðið í skipulags- og byggingarlögum. Þar er bundið hvernig staðið skal að kynningu og auglýsingu aðalskipulagstillögu og endanlegri afgreiðslu hennar. Fyrri hluti skipulagsferlisins, þ.e. undirbúningur skipulagsgerðar og vinnsla sjálfrar tillögunnar, er hinsvegar ekki eins bundinn af lögum. Þar þarf því skipulagsráðgjafi, skipulagsnefnd og sveitarstjórn að ákveða hvernig á að haga vinnunni.

Skilgreina þarf hvernig skipulagsferlinu, eða vinnuferlinu, á að vera háttað á undirbúningsstigi, vinnslustigi og kynningar- og afgreiðslustigi. Ein leið til að nálgast það verkefni er að skipta vinnunni upp í *áfanga* sem síðan skiptast hver og einn í ýmsa *verkþætti* sem hægt er að flokka undir tillögugerð, kynningu og samráð, umhverfismat eða ákvarðanatöku.

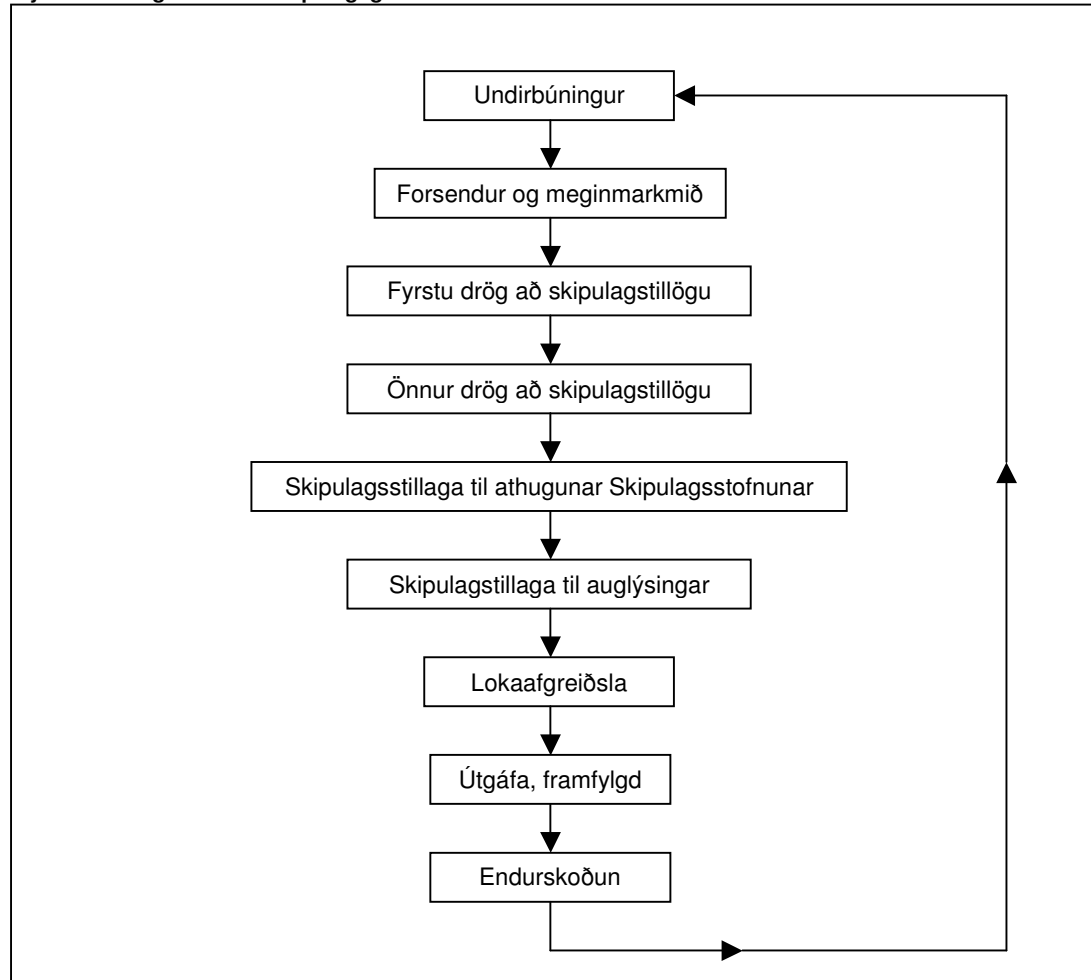


## Áfangar við gerð aðalskipulags

### Áfangaskipting

Leiðbeiningaritið tekur mið af áfangaskiptingu á mynd 1. (sjá nánar í 3. kafla) en hana getur þurft að aðlaga hverju aðalskipulagsverkefni. Áfangarnir geta verið færri eða fleiri en aðalatriðið er að skipulagsvinnan sé brotin upp í skilgreinda hluta sem ljúki á skýran hátt, t.d. með skýrslugerð og ákvarðanatöku sem hægt er að byggja á við áframhald vinnunnar.

Mynd 1. Áfangar við aðalskipulagsgerð



### Áfangaskýrslur

Áfangaskýrslur gegna mikilvægu hlutverki. Með skráningu forsendna, valkosta og tillagna sem eru til umfjöllunar í hverjum áfanga er efni gert aðgengilegt fyrir þá sem vilja kynna sér skipulagsgerðina, svo og fyrir fulltrúa í skipulagsnefnd og sveitarstjórn. Skýrslurnar nýtast sem miðill í umræðum og eru því gagnlegar við kynningu, samráð og ákvarðanatöku.

Í sumum tilvikum er hægt er að sameina tvo áfanga í eina skýrslu eða gera grein fyrir viðfangsefnum eins áfanga með fleiri en einni skýrslu. Í hverri skýrslu ætti að lýsa skipulagsferlinu í heild og greina frá hvaða áfanga ferlisins skýrslan varðar. Lykilatriði eða meginniðurstöður úr fyrri skýrslum er hægt að taka upp í síðari skýrslum. Efni þarf að setja aðgengilega fram og með myndrænum hætti eftir því sem kostur er, s.s. með uppdráttum, myndum, línuritum og töflum. Gagnlegt getur verið að samræma útlit áfangaskýrsla til að minna á að hver skýrsla er hluti af stærra verkefni.

Áfangaskýrslunum ætti að dreifa til fulltrúa í skipulagsnefnd og sveitarstjórn. Tilteknum skýrslum getur verið ástæða til að dreifa víðar innan stjórnkerfis sveitarfélagsins, til stofnana utan þess, sem fara með málefni sem eru til umræðu í skýrslunum eða til almennings (sjá

tillögu um kynningu og samráð á mynd 3 Skipulagsferlið: Áfangar og verkþættir í 3. kafla). Í öllum tilvikum ættu skýrslurnar að vera aðgengilegar almenningi, t.d. á Netinu, á bókasöfnum eða eftir pöntunum.

### Verkþættir við gerð aðalskipulags

Helstu verkþætti við gerð aðalskipulags er hægt að flokka í: *Tillögugerð, umhverfismat, kynningu og samráð og ákvarðanatöku*. Þessi hugtök lýsa verkþáttum sem fást þarf við með einum eða öðrum hætti á öllum stigum skipulagsferlisins.

#### Tillögugerð

Á flestum stigum aðalskipulagsgerðar liggja fyrir verkefni sem snúa að gagnaöflun, greiningu forsendna og tillögugerð. Nánar er fjallað um þessa hlið aðalskipulagsgerðar í kafla 2.2 og 3. kafla.

#### Umhverfismat

Við skipulagsgerðina er nauðsynlegt að meta umhverfisáhrif meginmarkmiða og stefnumiða og bera saman þá kosti sem til greina koma. Nánar er fjallað um umhverfismat í kafla 2.4 og 3. kafla.

#### Kynning og samráð

Veigamikill hluti skipulagsgerðar er opinber kynning vinnunnar á mismunandi stigum hennar, svo og samráð við íbúa, nefndir sveitarfélagsins, stofnanir sem tengjast viðkomandi málaflokkum og aðra hagsmunaaðila, s.s. landeigendur, atvinnulífið og félagasamtök. Nánar er fjallað um kynningu og samráð í kafla 2.5 og 3. kafla.

#### Ákvarðanataka

Á mismunandi stigum skipulagsvinnunnar þarf skipulagsnefnd og sveitarstjórn að taka ákvarðanir um það sem liggur fyrir, t.d. um hvaða forsendur skuli leggja til grundvallar, hvaða tillögur á að skoða nánar eða hvaða tillögur að stefnu er lagt til að verði í endanlegu aðalskipulagi. Í sumum tilvikum er hægt að fresta ákvarðanatöku þar til síðar í ferlinu en í öðrum tilvikum þarf að taka ákvarðanir um tiltekin atriði áður en hægt er að halda vinnunni áfram, s.s. um viðfangsefni, meginmarkmið, greiningu forsendna og kosti sem á að skoða. *Ákvarðanir* eru teknar á grundvelli afraksturs *tillögugerðar, umhverfismats og kynningar og samráðs*.

Tafla 1. Dæmi um verkþætti

Tillögugerð	Umhverfismat	Kynning og samráð	Ákvarðanataka
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Öflun og úrvinnsla grunnupplýsinga</li> <li>▪ Mótun framtíðarsýnar og meginmarkmiða</li> <li>▪ Mótun stefnumiða í einstökum málaflokkum</li> <li>▪ Mótun stefnukosta</li> <li>▪ Tillögur að leiðum til framkvæmdar stefnu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tillögur að matsaðferðum</li> <li>▪ Skilgreining umhverfisþátta og viðmiða</li> <li>▪ Lýsing umhverfisaðstæðna</li> <li>▪ Mat á umhverfisáhrifum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kynning á verkefninu</li> <li>▪ Samráð við almenning og stofnanir um forsendur og tillögur að stefnu</li> <li>▪ Samráð um umfang og áherslur umhverfismats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ákvörðun um hvaða stefnuatriði á að meta</li> <li>▪ Ákvörðun um stefnukosti</li> <li>▪ Ákvörðun um umhverfisþætti og viðmið</li> <li>▪ Val á stefnukosti</li> </ul>

### Tengsl áfanga og verkþátta

Hægt er að fylla inn í töflu hvaða verkefni þarf að vinna í hverjum áfanga að því er varðar tillögugerð, umhverfismat, kynningu og samráð og hvaða helstu ákvarðanir þarf að taka á hverju stigi, sjá töflu 7 Samspil áfanga og verkþátta í 3. kafla.

## 2.2 Stefnumörkun

- 1.2.1 Almennt um stefnumörkun í aðalskipulagi
- 1.2.2 Framtíðarsýn, leiðarljós
- 1.2.3 Meginmarkmið
- 1.2.4 Stefnumið í einstökum málaflokkum
- 1.2.5 Leiðir að stefnumiðum
- 1.2.6 Framfylgd aðalskipulags

### Ákvæði skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar

2. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga um **skipulagsskyldu**:

Í skipulagsáætlunum er mörkuð stefna um landnotkun og þróun byggðar. Þar eru sett fram markmið um einstaka þætti varðandi íbúðarbyggð, atvinnusvæði, náttúruvernd, samgöngur o.fl. í samræmi við 1. gr. laga þessara.

2. mgr. 16. gr. skipulags- og byggingarlaga um **aðalskipulag**:

Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar í sveitarfélaginu á minnst 12 ára tímabili. Við gerð þess skal byggt á markmiðum laga þessara og áætlunum um þróun og þarfir sveitarfélagsins á skipulagstímabilinu.

3. mgr. gr. 3.1.1 í skipulagsreglugerð um **forsendur** og **stefnumörkun** skipulagsáætlunar:

Í skipulagstillögu skal greina frá og lýsa aðdraganda skipulagsgerðar og meginmarkmiðum skipulagstillögunnar, uppruna og inntaki. Greina skal frá markmiðum skipulagstillögunnar í einstökum málaflokkum, forsendum þeirra markmiða og hvernig þau samrýmast meginmarkmiðum skipulagstillögunnar og fyrirbyggjandi áætlunum. Einnig skal eftir því sem tilefni er til greina frá hvernig stefnt er að framkvæmd markmiða, s.s. áfangaskiptingu og röð byggingarsvæða eða hvort markmið sett fram í aðalskipulagi þarfnist frekari útfærslu í deiliskipulagi og/eða kalli á mat á umhverfisáhrifum allra framkvæmda á tilteknum svæðum, eða tiltekinna tegunda framkvæmda.

### 2.2.1 Almennt um stefnumörkun í aðalskipulagi

#### Áætlun um framtíðina

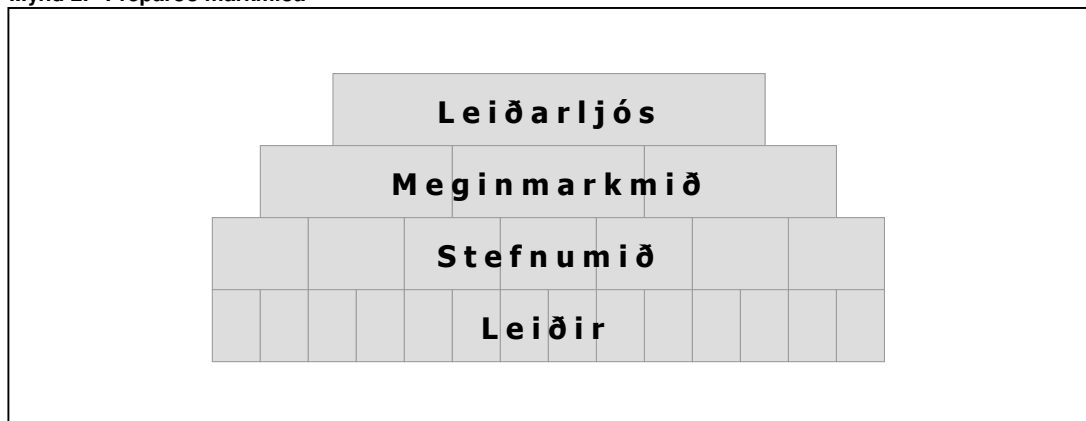
Skipulagsáætlun er ætlað að hafa áhrif á og móta framtíðina. Nálgun skipulagsgerðar með framtíðarsýn í huga er önnur en sú að framreikna þróun síðastliðinna ára og miða við að framtíðin þróist eins. Í skipulagsáætlunum eru skilgreindir nokkurs konar vegvísar sem hjálpa til við að samræma aðgerðir og ákvarðanir sveitarfélagsins í þá átt sem þykir ákjósanleg. Þannig gegnir aðalskipulag hlutverki sóknaráætlunar þar sem mörkuð er stefna um framtíðina og skilgreint hvernig hægt er að ná henni. Slík nálgun krefst þess að unnið sé að framfylgd aðalskipulagsins eftir að það hefur tekið gildi. Aðalskipulag þarf því að vera í stöðugri vinnslu og útfærslu.

#### Aðferðir við stefnumörkun

Stefna aðalskipulags er sett fram annarsvegar í skipulagsgreinargerð og hinsvegar á skipulagsuppdrætti þar sem svæði til mismunandi nota eru afmörkuð og tilteknir þættir, eins og samgöngur og veitukerfi, staðsettir. Stefna sett fram í skipulagsgreinargerð er stjórnþæki líkt og afmörkun svæða og staðsetning mannvirkja á skipulagsuppdráttum. Þar er t.d. hægt að setja fram reglur sem skulu gilda og sjónarmið sem ganga skal út frá við ákvarðanir í einstökum skipulags- og byggingarmálum sem upp kunna að koma.

Stefna í greinargerð er sett fram með markmiðum eða stefnumiðum. Markmiðum aðalskipulags er hægt að skipta í *leiðarljós* (framtíðarsýn), *meginmarkmið* (almenn langtímamarkmið) og *markmið eða stefnumið í einstökum málaflokkum* (sértæk markmið, deilimarkmið, undirmarkmið). Þau síðastnefndu þarf síðan að útfæra nánar með því að skilgreina hvaða *leiðir* verða farnar til að ná þeim (starfsmarkmið). Eftir því sem neðar er farið í þrjáröðinni verða markmiðin sértækari, áþreifanlegri og í flestum tilvikum mælanlegri. Nánar er fjallað um hvert þrep fyrir sig í köflum 2.2.2-2.2.5.

Mynd 2. Preparað markmiða



Tafla 2. Dæmi um flokkun markmiða og viðfangsefna aðalskipulags

	Flokkar markmiða		
	Meginmarkmið	Stefnumið	Leiðir
	meginsvið meginmálaflokkar meginviðfangsefni	málaflokkar viðfangsefni	aðgerðir verkefni reglur
Viðfangsefni aðalskipulags	Umhverfismál	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vatnsvernd</li> <li>Náttúruvernd</li> <li>Vernd menningarminja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reglur um landnotkun og umgengni á vatnsverndarsvæðum</li> <li>Reglur um hverfisvernd</li> </ul>
	Íbúðarbyggð	<ul style="list-style-type: none"> <li>Núverandi íbúðarhverfi</li> <li>Framtíðaríbúðarhverfi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reglur um deiliskipulag nýrra og eldri hverfa</li> </ul>
	Atvinnumál	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iðnaður</li> <li>Verslun og þjónusta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reglur um deiliskipulag atvinnusvæða</li> <li>Áætlun um fegrun iðnaðarsvæða</li> </ul>
	Samgöngumál	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vegakerfi</li> <li>Stígakerfi</li> <li>Almenningssamgöngur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Framkvæmdaáætlun um stígagerð</li> </ul>
	Veitur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stofnkerfi veitna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Framkvæmdaáætlun</li> </ul>
	Félags- og velferðarmál	<ul style="list-style-type: none"> <li>Útivist, íþróttir</li> <li>Skólar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Áætlun um gróðursetningu á opnum svæðum</li> <li>Áætlun um uppbyggingu íþróttamannvirkja</li> </ul>

Markmið sett fram í aðalskipulagi geta gegnt margskonar hlutverki, s.s. að:

- Stýra aðalskipulagsvinnunni þ.e. að segja til um hvað leggja ber áherslu á.
- Stýra frekari skipulagsvinnu hjá viðkomandi sveitarfélagi, s.s. deiliskipulagi.
- Vera vegvísar eða leiðarljós fyrir ákvarðanir í einstökum skipulags- og byggingarmálum.

Markmið eiga að vera rökstudd, m.a. með augljósum tengslum við forsendur. Við framsetningu stefnu í einstökum málaflokkum á að vera skýrt að þær forsendur sem greint er frá eru rökstuðningur fyrir eða skýringar á þeirri stefnu sem mörkuð er. Auðsæ tengsl og innbyrðis samræmi eiga einnig að vera á milli meginmarkmiða, stefnumiða í einstökum málaflokkum og leiða að þeim (sjá dæmi í töflu 3).

Markmið eiga að vera skýr og ótvíræð þannig að ekki fari milli mála hvað átt er við. Þannig nýtast þau best sem stjórnæki. Einnig eru þau mikilvæg viðmið þegar kemur að endurskoðun aðalskipulagsins (sjá nánar í kafla 3.9.3). Markmið þurfa að vera í samræmi við markmið skipulags- og byggingarlaga, markmið annarra laga, stefnumörkun Íslenskra stjórnvalda í einstökum málaflokkum og alþjóðlegar samþykktir sem Íslendingar eru aðilar að, s.s. Ramsar-samþykktina og Bernar-samninginn.

Almennt gildir að í aðalskipulagi skal setja fram alhliða bindandi stefnu um landnotkun í viðkomandi sveitarfélagi, sem grundvöll fyrir deiliskipulagsgerð og mannvirkjagerð sbr. 4. kafla skipulagsreglugerðar. Þó er einnig hægt að lýsa sjónarmiðum og hugmyndum í aðalskipulagi sem ekki eru bindandi. Skýrt þarf að vera hvaða stefnumið og leiðir að þeim eru bindandi og hver eru sett fram sem leiðbeining eða hugmyndir.

Við markmiðssetningu er mikilvægt að leita álits íbúa og annarra hagsmunaaðila, bæði til að fá hugmyndir og til að auka samstöðu um markmið og þar með líkur á að þeim verði náð (sjá nánar í kafla 2.5).

## 2.2.2 Framtíðarsýn, leiðarljós

Þegar ráðist er í gerð aðalskipulags þarf að leggja grunn að skipulagsvinnunni með því að ræða og sjá fyrir sér hvernig byggðin kann að þróast. Ræða þarf sterkar og veikar hliðar sveitarfélagsins, möguleika og takmarkanir sem bæði innra og ytra umhverfi skapa. Komast þarf að niðurstöðu um megináhersluatriði sem stefnt er að varðandi þróun sveitarfélagsins. Slíku heildartakmarki má lýsa í einni málsgrein eða nokkrum setningum sem gefa mynd af sveitarfélaginu í framtíðinni. Það má kalla leiðarljós eða framtíðarsýn.

Leiðarljós lýsir almennum grundvallarsjónarmiðum sem oftast geta staðið óbreytt í mörg ár. Það tekur gjarnan á öllum sviðum sem aðalskipulag snertir, s.s. umhverfis-, félags- og atvinnumálum. Tilgangur þess er að skapa sameiginlega sýn stjórnvalda, íbúa og annarra hagsmunaaðila á þróun sveitarfélagsins. Gerð aðalskipulags, með stefnumörkun í einstökum málaflokkum, er síðan einn liður í að gera framtíðarsýnina að veruleika (sjá nánar í kafla 3.3).

## 2.2.3 Meginmarkmið

Meginmarkmið beina sjónum að meginsviðum eða meginmálaflokkum sem fjallað er um í aðalskipulagi, s.s. umhverfismálum, félags- og velferðarmálum og atvinnumálum. Þau útfæra leiðarljós og lýsa almennri langtímastefnu varðandi mismunandi meginsvið. Þau lýsa framtíðarsýn og grundvallarsjónarmiðum sem ganga á út frá, annarsvegar við setningu markmiða í einstökum málaflokkum í skipulagsgreinargerð og hinsvegar við afmörkun svæða og staðsetningu mannvirkja á skipulagsuppráttum. Þau eru því nokkurs konar vegvísar fyrir skipulagsgerðina sjálfa.

Meginmarkmið eru almennt orðuð, líkt og leiðarljós, en segja þó skýrt til um forgangsöröðun, áherslur og hvaða árangri verður leitast við að ná. Í sumum tilvikum kunna markmiðin að hljóma sjálfsögð en þau leggja samt sem áður ákveðnar línur fyrir útfærslu aðalskipulagstillögunnar. Þegar upp er staðið á að vera hægt að rekja sig í gegnum hvernig aðalskipulagið stuðlar að meginmarkmiðunum.

Meginmarkmið geta fengist beint við náttúrulegt og byggt umhverfi eða við þætti sem hafa áhrif á það, s.s. stefnu í atvinnumálum og félags- og menntamálum sem getur haft áhrif á hvernig útfæra á landnotkun eða móta umhverfið almennt. Meginmarkmið geta t.d. snert stöðu og hlutverk sveitarfélagsins innan landsvæðisins, byggða- og atvinnuþróun, byggðamynstur, náttúruvernd og umhverfismál almennt (sjá nánar í kafla 3.3).

## 2.2.4 Stefnumið í einstökum málaflokkum

Stefnumið í einstökum málaflokkum eru sett fram á grundvelli meginmarkmiða. Þau útfæra nánar stefnu sveitarfélagsins varðandi einstök viðfangsefni eða málaflokka í skipulagsmálum. Þau viðfangsefni, eða málaflokkar, geta t.d. samsvarað landnotkunarflokkum eins og þeir eru skilgreindir í skipulagsreglugerð.

Stefnumið í einstökum málaflokkum segja ýmist til um hvernig útfæra skal landnotkun í aðalskipulaginu sjálfu, hvaða reglur gilda um landnotkun á tilteknu svæði, hvaða takmarkanir eru á landnotkun, eða hvaða viðmið skulu höfð til hliðsjónar við deiliskipulagsgerð og afgreiðslu byggingar- eða framkvæmdaleyfa. Þau leggja jafnframt línur fyrir fjárhagsáætlanir og framkvæmda- og verkefnaáætlanir. Stefnumið setja þannig þeim sem ákvarðanir taka um skipulags- og byggingarmál ákveðinn ramma til að vinna eftir.

Stefnumið eiga að vera skýr og nákvæm en varast þarf að fara út í útfærslu sem á betur heima í deiliskipulagi eða í öðrum áætlunum, s.s. framkvæmdaáætlunum fyrir gatnagerð eða opin svæði.

**Tafla 3. Dæmi um tengsl leiðarljóss, meginmarkmiða, stefnumiða og leiða**

Leiðarljós: Heilbriggt náttúrulegt umhverfi og bætt lífsgæði og lífsskilyrði íbúa		
Meginmarkmið	Stefnumið	Leiðir
Stuðlað verður að fjölbreyttu og öfluglu atvinnulífi.	Tryggt verður nægt framboð á vel skipulögðum og aðlaðandi atvinnusvæðum fyrir margvíslega atvinnustarfsemi, sem eru í góðum samgöngutengslum sín á milli og við íbúðabyggð.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Í deiliskipulagi fyrir hvert atvinnusvæði verður gert ráð fyrir fjölbreytilegri atvinnustarfsemi, stígunum innan svæðis og vel frágengnum opnum svæðum. Gerð verður grein fyrir samgöngutengslum við önnur svæði, þ.m.t. stígunum og almenningsamgöngum.</li> <li>Sett verður af stað átaksverkefni um fegrun atvinnusvæða.</li> </ul>
Unnið verður að sjálfbærri þróun með því að draga smám saman úr orkunotkun og notkun náttúruauðlinda og með því að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum vegna nýtingar þeirra, án þess að möguleikum og þróun sveitarfélagsins stafi hættu af.	Leitast verður við að draga úr ferðaþörf með blandaðri landnotkun og góðum tengslum nýrra byggðasvæða við almenningsamgöngur.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Í deiliskipulagi nýrra hverfa verður þéttleiki að lágmarki 20 íbúðir/ha, landnotkun verður blönduð eftir því sem kostur er, stíganet verða þéttir og gönguleiðir að almenningsamgöngum verða ekki lengri en 10 mínútur.</li> <li>Í deiliskipulagi fyrir eldri hverfi verður leitast við að þétta byggð og bæta aðgengi almenningsamgangna.</li> </ul>
Íbúum verður gert kleift að taka þátt í mótun umhverfis síns.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Við gerð skipulagsáætlana verður haft virkt samráð við almenning.</li> <li>Skipulagstillögur verða kynntar á öllum stígunum vinnslunnar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Í vinnuhópum vegna skipulagsgerðar verðir fulltrúar almennings og félagasamtaka.</li> <li>Íbúafundur verði haldnir í upphafi skipulagsgerðar.</li> <li>Athugasemdafrestir verði lengdir eftir því sem tilefni er til.</li> </ul>

## 2.2.5 Leiðir að stefnumiðum

Leiðir að stefnumiðum segja til um hvernig fyrirhugað er að ná þeim árangri sem stefnt er að, þ.e. hvernig stefnumið verða framkvæmd. Leiðir skilgreina t.d.:

- Hvernig deiliskipulagi verður beitt til að ná markmiðum.
- Hvaða málsmeðferð tiltekin skipulags- og byggingarmál skulu hljóta.
- Hvaða framkvæmdir eða verkefni ráðist verður í.
- Áfangaskiptingu og áfangaröð framkvæmda eða verkefna.
- Hvaða áætlanagerð og verkefnum verður unnið að eftir að aðalskipulagið hefur verið staðfest.
- Hvaða þjónusta eða ráðgjöf verður veitt.

Ekki er ástæða í öllum tilvikum til að tilgreina nákvæmlega hvernig á að ná markmiðum, það á stundum betur heima sem úrvinnsluatriði á síðari stígunum. Þannig getur verið unnt að útfæra markmið sem krefjast t.d. breyttra vinnuaðferða við úrlausn verkefna, breyttrar málsmeðferðar og ákvarðanatöku nánar eftir að aðalskipulagið hefur tekið gildi. Markmið sem krefjast fjárukláta þurfa að vera raunhæf og vinna þarf að framkvæmd þeirra í tengslum við gerð fjárhagsáætlana (sjá nánar í kafla 2.2.6).

## 2.2.6 Framfylgd aðalskipulags

Framfylgd stefnu aðalskipulags er að hluta til ákveðin í aðalskipulaginu sjálfu, þ.e. sem leiðir að þeim stefnumiðum sem sett eru fram eins og lýst er í kafla 2.2.5. Eftir staðfestingu aðalskipulagsins þarf að útfæra þetta nánar. Skilgreina þarf verkefni, framkvæmdir, aðgerðir og málsmeðferð frekar en gert er í aðalskipulaginu.

Markmið aðalskipulags geta verið af margvíslegum toga og því þarf margskonar aðferðir til að framfylgja þeim og margir aðilar þurfa að koma þar að verki. Skipulags- og byggingarlög gera ráð fyrir nokkrum stjórnstækjum til að framfylgja aðalskipulagi en auk þeirra er hægt að beita ýmsum aðferðum við að framfylgja stefnu aðalskipulags.

### Lögbundin stjórnstæki

Þau stjórnstæki sem skipulags- og byggingarlög gera ráð fyrir til að framfylgja aðalskipulagi eru deiliskipulag, byggingarleyfi og framkvæmdaleyfi. Auk þess gegnir mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, hlutverki við framfylgd skipulagsáætlana. Þá er hægt að nýta fjárhagsáætlanir sveitarfélaga, sem skilgreindar eru í sveitarstjórnarlögum, til að framfylgja stefnu aðalskipulags.

#### **Deiliskipulag**

Aðalskipulag mótar ramma fyrir deiliskipulag einstakra hverfa, svæða eða reita, bæði byggðra og óbyggðra. Í deiliskipulagi skal útfæra nánar markmið og ákvæði aðalskipulags. Við gerð og afgreiðslu deiliskipulags gætir skipulagsnefnd sveitarfélags að samræmi deiliskipulagstillagna eða breytinga á deiliskipulagi við aðalskipulag.

#### **Byggingar- og framkvæmdaleyfi**

Hlutverk leyfisveitinga er m.a. að tryggja að framkvæmdir í sveitarfélagi verði samkvæmt gildandi skipulagsáætlunum. Skipulags- og byggingarnefndir sveitarfélaga gæta að samræmi byggingar- og framkvæmdaleyfisumsókna við fyrirbyggjandi skipulagsáætlanir.

#### **Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda**

Mat á umhverfisáhrifum einstakra framkvæmda er undanfari leyfisveitinga fyrir framkvæmdum sem falla undir ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum. Í matinu er m.a. athugað samræmi við fyrirbyggjandi skipulagsáætlanir og skoðaðar nánar forsendur ákvarðana um viðkomandi framkvæmd m.t.t. umhverfisáhrifa.

#### **Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga**

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum skulu sveitarstjórnir gera fjárhagsáætlanir um rekstur, framkvæmdir og fjármál sveitarfélagsins. Gera skal áætlun sem nær til þriggja ára sem setur ramma um gerð árlegrar fjárhagsáætlunar. Við gerð fjárhagsáætlunar gefst tækifæri til að forgangsraða framkvæmdum og verkefnum sem skilgreind hafa verið í aðalskipulagi.

### Aðrar aðferðir

Auk lagalega skilgreindra stjórnstækja er hægt að beita ýmsum aðferðum við að framfylgja stefnu aðalskipulags. Þær geta t.d. verið verklagsreglur og gátlistar embættismanna, verkefnaáætlanir, starfshópar um tiltekin málefni, reglubundin vöktun forsendna, mat á árangri markmiða og staðardagskrá 21.

#### **Framkvæmda- og verkefnaáætlanir**

Stefnu aðalskipulags er hægt að útfæra í framkvæmdaáætlunum fyrir einstaka málaflokka sveitarfélagsins, s.s. gatnagerð, stígagerð og frágang opinna svæða. Í framkvæmdaáætlunum eru framkvæmdir og aðgerðir tímasettar og kostnaður áætlaður.

### **Starfshópar**

Mögulegt er að skipa starfshópa um tiltekin viðfangsefni sem hafa það hlutverk að vinna að framfylgd og útfærslu stefnu aðalskipulags um viðkomandi málefni, t.d. varðandi frekari útfærslu á stefnu um verndun bygginga. Eigi niðurstöður slíkrar vinnu að verða bindandi fyrir deiliskipulagsgerð og mannvirkjagerð getur þurft að afgreiða þær sem breytingu á aðalskipulagi.

### **Verklagsreglur**

Verklagsreglur og gátlista má nýta til að gera yfirferð yfir deiliskipulagstillögur og byggingar- og framkvæmdaleyfisumsóknir markvissa og til að gæta að samræmi við framfylgd aðalskipulags.

### **Vöktun og endurskoðun**

Reglulegt mat á því hvort ástæða er til að endurskoða aðalskipulag er liður í að framfylgja aðalskipulagi. Þannig er með reglulegu millibili skoðað hvernig gengur að ná markmiðum og hvort breyttar forsendur kalli á breytingar á stefnu aðalskipulags. Nánar er fjallað um vöktun og endurskoðun aðalskipulags í kafla 3.5 og 3.9.

### **Staðardagskrá 21**

Aðalskipulag getur verið grundvöllur fyrir staðardagskrá 21 sem er umhverfisframkvæmda-áætlun sveitarfélags, gerð á grundvelli Dagskrár 21, alþjóðlegrar samþykktar í umhverfismálum og stefnu ríkisins um sjálfbæra þróun (sjá kafla 2.3.2). Í staðardagskrá 21 er hægt að skilgreina nánar verkefni, framkvæmdir og áform í umhverfismálum sem ætlað er að stuðla að sjálfbærri þróun. Verkefnunum er þá forgangsráðað, kostnaður áætlaður, tímasett hvenær verkefnum skuli lokið og skilgreint hvernig eigi að vinna að framkvæmd þeirra. Nánar er fjallað um staðardagskrá 21 og tengsl hennar við aðalskipulag í kafla 2.3.2.



## 2.3 Umhverfisvernd

- 1.3.1 Sjálfbær þróun
- 1.3.2 Staðardagskrá 21 og aðalskipulag

### Ákvæði skipulags- og byggingarlaga

1. og 2. mgr. 1. gr. skipulags- og byggingarlaga um **markmið** skipulags- og byggingarlaga: Markmið laga þessara er að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir sem hafi efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi. Markmið laga þessara er að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

2. mgr. 16. gr. skipulags- og byggingarlaga um **stefnumörkun** í umhverfismálum: Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um ... umhverfismál ... í sveitarfélaginu.

### 2.3.1 Sjálfbær þróun

#### Alþjóðlegt samhengi

Eitt af markmiðum íslenskra skipulags- og byggingarlaga er að sjálfbær þróun sé höfð að leiðarljósi við skipulagsgerð. Sjálfbær þróun er hugtak sem hefur verið áberandi í umræðu um umhverfismál á annan áratug. Hugtakið fékk fyrst athygli þegar nefnd á vegum Sameinuðu þjóðanna gaf út bókina *Sameiginleg framtíð vor* árið 1987. Þar var kallað eftir nýjum áherslum í efnahagsmálum og meiri umhyggju fyrir náttúrunni í ljósi þeirra umhverfisvandamála sem við heimsbyggðinni blasa, s.s. loftmengunar, gróðurhúsaáhrifa, eyðingar ósonlagsins, mengunar hafsins, uppsöfnunar úrgangsefna, mikillar notkunar óendurnýjanlegra auðlinda, landeyðingar og skerðingar fjölbreytileika lífríkis. Nefndin skilgreindi sjálfbæra þróun sem þróun sem mætir þörfum nútímans án þess að skerða getu komandi kynslóða til að mæta sínum þörfum.

#### Skilgreiningar á sjálfbærri þróun

Efnahagsþróun sem mætir þörfum nútímans án þess að skerða getu komandi kynslóða til að mæta sínum þörfum.

(Lauslega þýtt úr *Our Common Future*.)

„Hugtakið sjálfbær þróun ... felur í sér að við þurfum að byggja upp aukna hagsæld fyrir íbúa jarðar samhliða því að vernda auðlindir hennar og gæði þannig að komandi kynslóðir taki ekki við verra búi en við“.

(*Velferð til framtíðar, sjálfbær þróun í íslensku samfélagi, stefnumörkun til 2002*)

Þróun samfélags sem tekur mið af vistfræðilegum, hagrænum, menningarlegum og félagslegum þörfum núlifandi og komandi kynslóða.

(*Skipulagsreglugerð nr. 400/1998*)

Sjálfbær þróun felur í sér að náttúruauðlindir, mannauður og tækniþekking er nýtt til að tryggja að núlifandi og komandi kynslóðir geti lifað heilbrigðu og góðu lífi, hafi efnahagslegt öryggi og fái tækifæri til að taka þátt í að móta framtíð sína, á sama tíma og heilbrigði vistkerfisins er viðhaldið.

(*Anthony Cortese, Cambridge Civic Forum*. Lauslega þýtt úr: *A Planners Guide to Sustainable Development*)

Sjálfbær þróun leitast við að þróa stefnu og aðferðir til að mæta fimm meginmarkmiðum:

Að tvinna saman umhverfisvernd og efnahagsþróun.

Að mæta grundvallarþörfum manna.

Að ná jafnræði og félagslegu réttlæti.

Að sjá til þess að sjálfsákvörðunarréttur og menningarleg fjölbreytni sé virt.

Að viðhalda heilbrigði vistkerfisins.

(D. Brooks, *Beyond Catch Phrases: What Does Sustainable Development Really Mean?* Lauslega þýtt úr: *A Planners Guide to Sustainable Development*)

Fleiri skilgreiningar eru til á hugtakinu sjálfbærri þróun. Í skipulagsreglugerð er sjálfbær þróun skilgreind sem: „Þróun samfélags sem tekur mið af vistfræðilegum, hagrænum, menningarlegum og félagslegum þörfum núlifandi og komandi kynslóða“. Við skipulagsgerð þarf að útfæra þessar almennu skilgreiningar miðað við viðfangsefni og aðstæður, en þó þannig að gengið sé út frá grundvallarþáttum sjálfbærrar þróunar.

Á heimsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Ríó de Janeiro árið 1992 var Ríó yfirlýsingin svonefnda, um umhverfi og þróun, undirrituð af fjölda þjóða sem samþykktu með því að stuðla að sjálfbærri þróun. Í Ríó yfirlýsingunni eru settar fram 27 reglur sem leggja á til grundvallar ákvörðunum um umhverfis- og efnahagsmál. Þar er lögð áhersla á að sjálfbær þróun felist í að auka hagvöxt og bæta lífskjör án þess að skaða náttúruleg ferli og ganga of nærri náttúruauðlindum sem samfélag manna byggir á.

Í Ríó var einnig samþykkt alþjóðleg áætlun í umhverfismálum fyrir 21. öldina, svokölluð Agenda 21 eða Dagskrá 21. Sú áætlun fjallar um viðfangsefni sem þjóðir heims eiga að vinna að til að stuðla að sjálfbærri þróun. Nánar er fjallað um Dagskrá 21 í kafla 2.3.2.

### **Grundvallarþættir sjálfbærrar þróunar og aðalskipulag**

Eins og þegar hefur verið vikið að varðar sjálfbær þróun lífsskilyrði núlifandi og komandi kynslóða, dreifingu lífs- og umhverfisgæða, verndun umhverfisins og stjórnun auðlinda. Þessum grundvallarþáttum hefur verið lýst með eftirfarandi markmiðum (byggt á Keating M. 1994):

#### ***Bætt lífsskilyrði núlifandi og komandi kynslóða***

Leggja þarf áherslu á að tryggja betri lífsgæði fyrir alla, nú og í framtíðinni, bæði með áherslu á hagvöxt og verndun umhverfisins.

#### ***Jöfn dreifing efnahagsvaxtar og umhverfisgæða***

Tryggja þarf að hagvöxtur og umhverfisgæði nái til allra; bæði milli landa, innan landa og milli samfélagshópa. Til dæmis þarf að skoða líkleg áhrif stefnu og skipulagsákvæðana á mismunandi svæði innan sveitarfélags og á mismunandi hópa fólks, s.s. aldraða, fatlaða, konur, börn, lágtekjufólk og þjóðernisminnihlutahópa.

#### ***Raunhæf áhrif almennings***

Tryggja þarf öllum raunhæf áhrif á ákvarðanir sem snerta umhverfið og samfélagið almennt, m.a. með samráði við almenning og tækifærum til að láta athugasemdir í ljósi. Við skipulagsgerð er slíkt samráð bæði nauðsynlegt og lögbundið.

#### ***Verndun umhverfisins***

Stuðla þarf að verndun umhverfisins. Hamla þarf hnattrænum umhverfisbreytingum og vernda gæði lofts, vatns og jarðvegs svo líf fái þrífist um alla framtíð. Vernda þarf líffræðilega fjölbreytni og heilsu og öryggi manna fyrir mengun. Einnig þarf að vernda þætti sem fólk nýtir og nýtur, s.s. dýralíf, gróður, landslag og menningararf. Í samhengi við skipulagsgerð getur þetta þýtt afmörkun verndarsvæða og setningu reglna til verndar einstökum þáttum náttúrunnar eða manngerða umhverfisins. Þetta getur líka þýtt útfærslu skipulags á þann hátt að ferðir milli staða séu sem stýstar og fæstar þannig að orkunotkun verði sem minnst.

#### ***Skynsamleg nýting auðlinda***

Stýra þarf notkun auðlinda á hagkvæman og skilvirkan hátt þannig að endurnýjanlegar auðlindir séu ekki nýttar hraðar en þær geta endurnýjað sig; að endanlegar auðlindir gangi ekki til þurrðar; og að unnt sé að meðhöndla losun mengunarefna á viðunandi hátt. Leita þarf nýrra auðlinda í stað þeirra sem ekki endurnýja sig sjálfar. Í skipulagsáætlunum er t.d. tækifæri til að setja reglur um nýtingu náttúrulegra auðlinda, s.s. jarðvarma, jarðefna og vatns.

## 2.3.2 Staðardagskrá 21 og aðalskipulag

Dagskrá 21, eða Agenda 21 er aðgerðaáætlun heimsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna sem haldin var í Ríó 1992, um mál sem tengjast sjálfbærri þróun. Dagskrá 21 leggur skyldur á einstök lönd og sveitarfélög innan þeirra að taka þátt í að leysa úr hnattrænum og staðbundnum umhverfisvandamálum. Í 28. kafla Dagskrárinnar er lagt fyrir sveitarfélög að vinna staðardagskrá 21 (local agenda 21), sem alhliða framkvæmdaáætlun sveitarfélags um það hvernig unnið skal að sjálfbærri þróun.

Staðardagskrá 21 felst annarsvegar í langtíma ferli þar sem unnið er að verkefnum sem miða að breytingum á lífsháttum fólks og ákvarðanatöku innan stjórnkerfisins og hinsvegar í skjali eða skýrslu þar sem stefnu og aðgerðum er lýst. Bæði aðalskipulag og staðardagskrá 21 fást við framtíðarþróun byggðar og umhverfismál og eiga því margt sameiginlegt. Því er ástæða til að huga vel að tengslum þeirra og skoða hvernig vinna við þær getur samnýst. Það má t.d. gera út frá *áherslum*, *viðfangsefnum* og *aðferðum* þessara áætlana.

### Áherslur Dagskrár 21 og samhengi við aðalskipulagsgerð

Samkvæmt Dagskrá 21 skal í staðardagskrá ganga út frá fimm megináherslum sem skulu vera ráðandi við stefnumörkun og ákvarðanatöku um þróun byggðar og samfélags í átt að sjálfbærri þróun. Þessar áherslur er einnig hægt að að hafa til grundvallar við aðalskipulagsgerð. Þær eru:

#### **Heildarsýn og þverfagleg nálgun**

Staðardagskrá 21 er frábrugðin hefðbundnum umhverfisáætlunum að því leyti að hún á ekki einungis að fást við mengun heldur einnig nýtingu auðlinda og samspil hennar við efnahagslega, félagslega og menningarlega þætti. Þetta krefst þess að samfélagið sé skoðað út frá öllum hliðum. Sama á við gerð aðalskipulags; við gerð þess þarf að líta heildrænt á þróun sveitarfélags að því leyti sem náttúrufars-, félags-, efnahags- og menningarlegir þættir hafa áhrif á ráðstöfun lands til nýtingar og verndar. Útfærsla landnotkunar krefst þess að meginstefna liggja fyrir í öllum helstu málaflokkum, s.s. atvinnumálum, félagsmálum og samgöngumálum sveitarfélagsins, svo hægt sé að meta hvaða áhrif sú stefna hefur á landnotkun. Í sumum sveitarfélögum liggur slík stefna fyrir en í öðrum kann gerð aðalskipulags eða staðardagskrár 21 að kalla á slíka almenna og alhliða stefnumörkun í málefnum sveitarfélagsins.

#### **Virk þátttaka íbúa**

Í staðardagskrá 21 skal lögð rík áhersla á að almenningur hafi möguleika á því að taka þátt í stefnumörkun og ákvörðunum um framtíð síns samfélags. Einnig er lögð áhersla á samráð við stofnanir, félagasamtök og atvinnulífið. Samráð er mikilvægt til að allir aðilar samfélagsins finni fyrir ábyrgð sinni og hlutverki í að leysa umhverfisvandamál og til að sátt ríki um markmið og leiðir.

Samráð við íbúa og aðra hagsmunaaðila hefur löngum verið talið grundvallaratriði við alla skipulagsgerð, en misjafnt er hversu langt er gengið í slíku samráði. Í skipulags- og byggingarlögum er kveðið á um lágmarkssamráð við skipulagsgerð en útfæra þarf nánar í hverju tilviki hvernig kynningu og samráði á að vera háttað (sjá nánar í kafla 2.5 og 3. kafla).

#### **Vistkerfisnálgun**

Lögð er áhersla á að litið sé á vistkerfi sem grundvallareiningu í áætlanagerð og skipulagsvinnu. Þetta kallar á að notaðar séu aðferðir sem taka tillit til tengsla á milli lofts, lands, vatns og lífvera, þ.m.t. manna. Meta þarf áhrif mismunandi aðgerða á lífríkið sem heild en ekki einangruð fyrirbæri (sjá nánar í kafla 2.4 og 3. kafla). Það er þó ómögulegt að sjá fyrir allar afleiðingar tiltekinnar ákvörðunar á náttúruna því vistkerfið er flókið og margir ferlar í náttúrunni bæði vinna saman og gegn hver öðrum. Hinsvegar er vitað að umhverfisskaða getur verið dýrt eða ómögulegt að bæta. Vandaður undirbúningur og meðvituð forvinna þar

sem umhverfisaðstæður og umhverfisáhrif eru metin eftir því sem kostur er, eru því afar mikilvæg.

Mörk aðalskipulags miðast við lögsögu sveitarfélaga en vistkerfi skara í flestum tilvikum slík mörk. Því er samráð við nágrannasveitarfélög og mat á áhrifum sem ná út fyrir sveitarfélagamörk nauðsynlegt.

### **Hnattræn sýn**

Lögð er áhersla á sameiginlega ábyrgð þjóða, sveitarfélaga og einstaklinga á ástandi jarðar. Kallað er á staðbundnar aðgerðir til lausnar hnattrænum vandamálum, s.s. afleiðingum af uppsöfnun koldíoxíðs í andrúmsloftinu. Aðalskipulag hefur hlutverki að gegna í þessu samhengi, t.d. við að stýra nýtingu auðlinda og skipuleggja landnotkun og samgöngur á þann hátt að orkunotkun verði sem minnst.

### **Langtímasýn**

Lögð er áhersla á að horft sé til áratuga eða árhundruða fremur en ára þegar mörkuð er stefna og ákvarðanir teknar um þróun samfélags. Þó svo skipulags- og byggingarlög geri ráð fyrir að í aðalskipulagi sé séð fyrir landþörf a.m.k. næstu 12 ára og gerð sé grein fyrir mannvirkjum sem ráðgerð eru á því tímabili, þá þarf að velta fyrir sér þróun samfélagsins og afleiðingum ákvarðana til lengri tíma.

### **Viðfangsefni Dagskrár 21 og aðalskipulags**

Í Dagskrá 21 er fjallað um viðfangsefni sem þjóðir og sveitarfélög eiga að fást við í staðardagskrám sínum til að stuðla að sjálfbærri þróun. Aðalskipulag getur átt hlutverki að gegna varðandi mörg þeirra. Fyrst og fremst með því að marka stefnu um verndun og nýtingu lands og fyrirkomulag byggðar þannig að stuðlað sé að sjálfbærri þróun. Helstu viðfangsefnum sem skilgreind eru í Dagskrá 21 og varða aðalskipulag er lýst í töflu 4.

**Tafla 4. Tengsl Dagskrár 21 og aðalskipulags**

<b>Markmið sett fram í Dagskrá 21</b>	<b>Dæmi um atriði sem hægt er að vinna að í aðalskipulagi</b>
Að vernda og stuðla að heilsu manna	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Skipuleggja byggð og samgöngukerfi þannig að loftmengun sé lágmarkuð, dregið sé úr hættu á slysum og góð hljóðvist sé tryggð.</li> <li>▪ Setja fram stefnu um aðgerðir til að draga úr og koma í veg fyrir mengun og vernda heilbrigði vistkerfa og gæði neysluvatns.</li> <li>▪ Afmarka svæði til verndunar.</li> <li>▪ Setja reglur um takmarkanir á landnotkun og framkvæmdum á verndarsvæðum.</li> <li>▪ Skipuleggja svæði til útivistar og annarrar frístundaiðju.</li> </ul>
Að stuðla að sjálfbærum borgum og bæjum	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Skipuleggja með orkusparnað og minni útblástur frá bifreiðum að markmiði, t.d. með skipulagi sem dregur úr þörf á löngum ferðum á einkabíl, s.s. með blandaðri landnotkun, þéttri byggð, uppbyggingu almenningsgangna og stígakerfis.</li> <li>▪ Vernda náttúru og menningarminjar með afmörkun verndarsvæða (þjóðminjaverndar-, náttúruverndar- og hverfisverndarsvæða).</li> <li>▪ Setja reglur um takmarkanir á landnotkun og framkvæmdum á verndarsvæðum.</li> <li>▪ Forðast að gott landbúnaðarland og náttúrufarslega viðkvæm svæði séu tekin undir byggð.</li> <li>▪ Forðast að dreifa byggð og taka meira land undir byggð en þörf er á, t.d. með því að auka þéttleika byggðar og lágmarka svæði undir vegi og bíla.</li> <li>▪ Byggja innan og við núverandi byggð en forðast að skipuleggja ný þéttbýli.</li> </ul>
Að taka ákvarðanir sem stuðla að sjálfbærri þróun	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hafa virkt samráð við íbúa og aðra hagsmunaaðila við skipulagsgerð.</li> <li>▪ Beita þverfaglegri nálgun við skipulagsgerð, þ.e. skoða hvernig efnahagslegir, náttúrufarslegir og félagslegir þættir samtvinnast.</li> <li>▪ Meta umhverfisáhrif skipulagstillagna til að gera umhverfisáhrif sýnleg og auka líkur á að umhverfissjónarmið séu höfð til viðmiðunar við ákvarðanatöku.</li> <li>▪ Hafa virkt eftirlit með framfylgd aðalskipulags og vakta áhrif skipulagsákvarðana. Endurskoða aðalskipulag með reglulegu millibili.</li> </ul>

Markmið sett fram í Dagskrá 21	Dæmi um atriði sem hægt er að vinna að í aðalskipulagi
Að vernda andrúmsloftið	<ul style="list-style-type: none"> <li>Samtvinna skipulag landnotkunar og samgangna þannig að dregið sé úr ferðatíðni og ferðalengd.</li> <li>Skipuleggja þannig að stuðlað sé að góðum rekstrargrundvelli fyrir almenningssamgöngur, t.d. með nægjanlegum þéttleika byggðar og blandaðri landnotkun.</li> <li>Vernda svæði þar sem eru vistkerfi sem binda gróðurhúsalofttegundir, s.s. skóglendi.</li> </ul>
Að bæta stýringu á landnotkun og notkun annarra auðlinda	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gæta að rétti og hagsmunum almennings og landeigenda.</li> <li>Skipuleggja á grundvelli vistkerfa og/eða vatnasviða og hafa samráð við nágrannasveitarfélög um skipulag á sveitarfélagamörkum.</li> <li>Afmarka efnistökusvæði og setja reglur um efnistöku.</li> <li>Afmarka vatnsverndarsvæði og setja reglur um takmarkanir á landnotkun.</li> </ul>
Að vinna gegn skógareyðingu	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afmarka skógarsvæði sem á að vernda.</li> <li>Afmarka svæði til skógræktar og/eða setja reglur um skógrækt.</li> </ul>
Að vinna gegn eyðimerkurmyndun	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afmarka landgræðslusvæði og/eða setja reglur um landgræðslu.</li> <li>Setja reglur um beit.</li> </ul>
Að vernda fjallavistkerfi, -auðlindir og -byggðir	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afmarka verndarsvæði.</li> <li>Setja reglur um takmarkanir á landnotkun á verndarsvæðum.</li> <li>Marka stefnu um nýtingu auðlinda á hálendi.</li> </ul>
Að stuðla að sjálfbærum landbúnaði	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afmarka verndarsvæði á landbúnaðarsvæðum eða í nágrenni þeirra.</li> <li>Setja reglur um ræktun á verndarsvæðum og/eða viðkvæmu landi eða í nágrenni þess.</li> <li>Setja reglur um takmarkanir á ræktun og framkvæmdum á landbúnaðarsvæðum, þ.m.t. framræslu.</li> <li>Viðhalda góðum landbúnaðarsvæðum.</li> </ul>
Að vernda líffræðilegan fjölbreytileika	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gera grein fyrir svæðum sem eru mikilvæg vegna líffræðilegs fjölbreytileika og sem búsvæði tiltekinna tegunda.</li> <li>Afmarka verndarsvæði og setja reglur um takmarkanir á landnotkun og framkvæmdum á þeim.</li> <li>Setja reglur um landnotkun og framkvæmdir á svæðum í nágrenni verndarsvæða.</li> <li>Skipuleggja samhangandi verndarsvæði, eða verndarheildir, fremur en stök, einangruð svæði.</li> </ul>
Að vernda auðlindir sjávar og stýra nýtingu á þeim	<ul style="list-style-type: none"> <li>Skipuleggja strand-/hafsvæði innan netlaga, s.s. varðandi fiskeldi og efnistöku.</li> <li>Afmarka verndarsvæði til varnar gegn strandmengun og setja reglur um landnotkun á og nærri þeim.</li> <li>Meta áhrif landnotkunar og framkvæmda á landi á strandsvæði.</li> </ul>
Að vernda ferskvatn og stýra nýtingu þess	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afmarka verndarsvæði til að koma í veg fyrir mengun grunnvatns og mengun í ám og vötnum.</li> <li>Setja reglur um takmarkanir á landnotkun og framkvæmdum á vatnsverndarsvæðum.</li> <li>Setja reglur um fiskeldi í ferskvatni.</li> </ul>
Að bæta meðhöndlun hættulegs úrgangs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afmarka svæði fyrir hættulegan úrgang og setja reglur um nýtingu þeirra.</li> </ul>
Að bæta meðhöndlun sorps og frárennslis	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afmarka sorpförgunarsvæði og setja reglur um sorpförgun.</li> <li>Ákvarða legu stofnæða fráveitukerfa.</li> <li>Afmarka verndarsvæði vegna strandmengunar og mengunar í ám og vötnum.</li> <li>Setja reglur um takmarkanir á landnotkun og framkvæmdum á verndarsvæðum.</li> </ul>

Heimildir sem stuðst var við:  
Keating M. 1994: The Earth Summit's Agenda for Change. A plain language version of Agenda 21 and the other Rio Agreements. Geneva: Centre for Our Common Future. 70 bls.  
United Nations Sustainable Development: Agenda 21. Á: [www.un.org/esa/sustdev/agenda21.text.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21.text.htm)  
Department of the Environment, Transport and Regions (DETR) 1998: Planning for Sustainable Development: Towards Better Practice. London: DETR. 182 bls.

## Aðferðir við staðardagskrá 21 og aðalskipulag

Í stórum dráttum geta ferli aðalskipulags og staðardagskrár 21 farið saman. Fyrst eru viðfangsefni eða vandamál skilgreind (stöðumat, meginforsendur), þá eru sett fram markmið (meginmarkmið og stefnumið í einstökum málaflokkum) og síðan gert ráð fyrir framfylgd stefnunnar með framkvæmdaáætlunum, en þar skilur aðalskipulag og staðardagskrá 21 að, því ekki er gert ráð fyrir að nákvæm framkvæmdaáætlun sé hluti af aðalskipulagi heldur að

hún sé unnin í framhaldi af því til að framfylgja stefnu þess. Staðardagskrá getur sem framkvæmdaáætlun verið liður í að framfylgja stefnu aðalskipulags. Skörun viðfangsefna staðardagskrár og aðalskipulags þýðir líka að úttekt á stöðu og þróun málaflokka og sveitarfélagsins í heild vegna annarrar áætlunarinnar nýtist fyrir hina og öfugt. Sama á við um markmið sem sett eru fram.

### **Samantekt**

Aðalskipulag getur gegnt mikilvægu hlutverki sem stjórnþæki til að vernda umhverfið og stuðla að sjálfbærri þróun. Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum á að marka stefnu í aðalskipulagi um eðlisræna þætti í þróun byggðar með efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir íbúa að leiðarljósi. Þannig á í aðalskipulagi að setja fram stefnu sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Aðalskipulagi er ætlað að stuðla að hagkvæmri og skynsamlegri nýtingu lands, varðveita náttúru- og menningarverðmæti og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Í aðalskipulagi á jafnframt að koma fram sá rammi sem stýrir annarri skipulags- og áætlanagerð um notkun lands, staðsetningu starfsemi, umgengni við náttúruna og mótun umhverfisins og byggðarinnar almennt.

Til þess að nálgast þetta hlutverk aðalskipulags þarf að vinna skipulagsáætlunina út frá grundvallarþáttum sjálfbærrar þróunar og Dagskrár 21 sem er lýst að framan. Gera ætti grein fyrir því hvernig staðardagskrá 21 og aðalskipulag tengjast í viðkomandi sveitarfélagi.

Áherslur, viðfangsefni og aðferðir við aðalskipulagsgerð og staðardagskrá 21 geta farið saman og allur möguleiki er á samtvinna þessar áætlunir. Staðardagskrá 21 getur verið undanfari aðalskipulags að því leyti sem hún inniheldur almenna stefnumörkun um þróun sveitarfélagsins og stefnu í þeim málaflokkum sem aðalskipulag fæst við. Staðardagskrá 21 getur líka þjónað hlutverki við að framfylgja stefnu aðalskipulags þar sem í henni geta verið skilgreindar nákvæmar tímasettar aðgerðir og verkefni. Í þeim tilvikum sem unnið er að báðum áætlununum samtímis þarf að gæta að því að gagnaöflun, forsendugreining og stefnumörkun sé samstíga og samnýtt.

## 2.4 Umhverfismat

- 1.4.1 Tilgangur umhverfismats áætlana
- 1.4.2 Umhverfismat áætlana og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda
- 1.4.2 Áherslur og lykilorð umhverfismats
- 1.4.3 Umhverfisþættir og umhverfisvísar

### Ákvæði skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar

5. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga um **umhverfismat skipulagstillagna**:

Í skipulagsáætlunum skal gera grein fyrir áhrifum áætlunarinnar, einstakra markmiða hennar og ráðgerðra framkvæmda á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma.

gr. 3.3 í skipulagsreglugerð um **umhverfismat skipulagstillagna og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda**:

Í svæðis- og aðalskipulagi skal gera grein fyrir áhrifum áætlunarinnar, einstakra markmiða hennar og ráðgerðra framkvæmda á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma.

Í skipulagstillögu skal lýsa þeim kostum sem til greina koma varðandi staðsetningu og útfærslu byggðar og einstakra framkvæmda og þeir bornir saman m.t.t. áhrifa á umhverfið, m.a. með tilliti til sérkenna einstakra svæða. Þetta getur átt við um tegund landnotkunar og þéttleika byggðar.

Leitast skal við að nýta mat á umhverfisáhrifum mismunandi landnotkunar- og framkvæmdakosta og skipulagstillögunnar í heild til að tryggja að tillit sé tekið til umhverfissjónarmiða í skipulagstillögunni og að gætt sé samræmis við meginmarkmið skipulagstillögunnar og markmið reglugerðar þessarar.

Í skipulagstillögu skal gera grein fyrir þeim framkvæmdum sem eru fyrirhugaðar og háðar mati á umhverfisáhrifum. Fram skal koma hvort mat á umhverfisáhrifum hafi þegar farið fram á einstökum fyrirhuguðum framkvæmdum og hver niðurstaða þess hafi verið. Þá skal einnig koma fram í skipulagstillögu hvaða framkvæmdir sem stefnt er að samkvæmt skipulagstillögunni munu ekki heimilaðar nema að undangengnu mati á umhverfisáhrifum.

### 2.4.1 Tilgangur umhverfismats áætlana

Umvhverfismat (Strategic Environmental Assessment, SEA) er verklag eða aðferð við áætlanagerð sem er ætlað að tryggja að tekið sé tillit til sjónarmiða um umhverfisvernd og sjálfbæra þróun, með því að leggja mat á áhrif einstakra stefnumiða og ráðgerðra framkvæmda á umhverfið. Matið er m.a. gert með því að setja fram stefnukosti og bera þá saman m.t.t. áhrifa á tiltekna umhverfisþætti. Umhverfi nær í þessu samhengi til náttúrufars, félagslegra og hagrænna þátta.

Evrópusambandið samþykkti árið 2001 tilskipun um umhverfismat áætlana<sup>1</sup> sem á að tryggja að umhverfisáhrif skipulags- og framkvæmdaáætlana séu metin áður en áætlanirnar hljóta endanlega afgreiðslu. Í tilskipuninni er mælt fyrir um hvernig staðið skuli að slíku mati varðandi kynningu, álitsumleitan og gögn (sjá m.a. töflu 5). Ákvæði tilskipunarinnar eru að hluta þegar uppfyllt hér á landi, þ.e. í ákvæðum skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar um umhverfismat skipulagstillagna. Þau ákvæði þarf þó að endurskoða m.t.t. ákvæða tilskipunarinnar. Í þessu leiðbeiningariti eru tillögur um framfylgd tilskipunarinnar og ákvæða skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar varðandi umhverfismat við aðalskipulagsgerð (sjá 3. kafla).

<sup>1</sup> Directive 2001/42/EC "on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment."

Tilskipunin kemur til framkvæmda 2004.

Sjá [http://www.europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/0142\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/0142_en.pdf) og

<http://www.utanrikisraduneyti.is/ees.nsf/pages/2A86921C66F46CA700256C9400424805>

**Tafla 5. Lágmarkskröfur tilskipunar ESB um umhverfismat áætlana**

#### **Umhverfisskýrsla**

Gera skal skýrslu þar sem líkleg, veruleg áhrif á umhverfi og raunhæfir stefnukostir eru greindir, áhrifum lýst og þau metin. Upplýsingar sem eiga að koma fram eru:

- a) Efni og meginmarkmið áætlunar og tengsl hennar við aðrar áætlanir.
- b) Umhverfisaðstæður og líklegar breytingar á þeim óháð áætluninni.
- c) Umhverfiseinkenni svæða sem líklega verða fyrir áhrifum.
- d) Umhverfissvandamál sem varða áætlunina, einkum þau sem varða verðmæt svæði.
- e) Umhverfismarkmið á alþjóðlega, landsbunda eða staðbundna vísu sem varða áætlunina og lýsing á því hvernig tekið hefur verið tillit til þeirra og annarra umhverfissjónarmiða við áætlanagerðina.
- f) Líkleg, veruleg áhrif á þætti eins og líffræðilega fjölbreytni, íbúa, heilsu manna, dýralíf, gróðurfar, jarðveg, vatn, loft, loftslagsþætti, efnisleg verðmæti, menningararf, þ.m.t. byggingararfleifð, landslag og á samspil þessara þátta. Meta á hvort áhrifin eru óbein, sammögnuð, samvirk, langtíma, skammtíma, viðvarandi, tímabundin, jákvæð eða neikvæð.
- g) Aðgerðir til að koma í veg fyrir, draga úr eða vega upp á móti neikvæðum umhverfisáhrifum við framfylgd áætlunarinnar.
- h) Ástæður fyrir vali á stefnukostum sem skoðaðir voru og lýsing á aðferðum við matið, þ.m.t. lýsing á vandamálum sem komu upp s.s. varðandi gagnaöflun.
- i) Áætlun um vöktun á áhrifum áætlunar.
- j) Stutt samantekt um liði a) til i).

#### **Samráð**

- a) Hafa skal samráð við tiltekna stofnanir við ákvörðun um umfang mats og nákvæmni upplýsinga sem koma fram í umhverfisskýrslu.
- b) Stofnanir og almenningur skulu fá tækifæri til að koma sjónarmiðum og athugasemdum á framfæri við drög að áætlun og umhverfisskýrslu, áður en áætlun er endanlega samþykkt.
- c) Hafa skal samráð við þau önnur lönd þar sem líklegt er að framfylgd áætlunarinnar hafi veruleg umhverfisáhrif.

#### **Ákvarðanatöku**

Tekið sé tillit til umhverfisskýrslu og samráðs við ákvarðanatöku.

#### **Upplýsingar um ákvörðun**

Þegar áætlun hefur verið samþykkt/staðfest, þá eru eftirfarandi upplýsingar gerðar aðgengilegar fyrir almenning og lönd sem haft var samráð við:

- a) Samþykkt/staðfest áætlun.
- b) Samantekt um hvernig umhverfissjónarmið hafa verið samtvinnuð áætluninni, hvernig tekið hefur verið tillit til umhverfisskýrslu og athugasemda sem bárust, ástæður þess að stefnukostur var valinn, í ljósi annarra raunhæfra kosta, og vöktunaraðgerðir.

#### **Vöktun**

á verulegum umhverfisáhrifum af framfylgd áætlunar.

Umhverfismati á áætlanastigi er ætlað að stuðla að sjálfbærri þróun með því að:

- Auka veg umhverfissjónarmiða í skipulagsgerð og annarri áætlanagerð.
- Gefa kost á að hugað sé að sjálfbærri þróun á öllum stigum áætlanagerðar og að mat á umhverfisáhrifum framkvæmda sé unnið í framhaldi af því, eftir því sem við á.
- Ýta undir að umhverfissjónarmið séu lögð til grundvallar við markmiðssetningu áætlana.
- Setja fram viðmið fyrir þróun umhverfis og sjálfbæra þróun.

Umhverfismati er ennfremur ætlað að bæta umfjöllun um umhverfisáhrif umfram það sem unnt er að gera við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda með því að:

- Sjá fyrir umhverfisáhrif fremur en að bregðast við umhverfisáhrifum.
- Fjalla um umhverfisáhrif fyrr í ákvörðunarferlinu, áður en mikilvægar ákvarðanir hafa verið teknar.
- Fjalla um aðra kosti, s.s. aðra staðsetningarkosti.
- Fjalla um viðtæk áhrif, s.s. langtímaáhrif og áhrif á stærri svæði.
- Fjalla um samlegðaráhrif margra framkvæmda.
- Fjalla um afleidd áhrif.

Umhverfismat við skipulagsgerð getur jafnframt:

- Stuðlað að skýrari framsetningu skipulagsáætlunar.
- Stuðlað að heildstæðari skipulagsáætlun með skýrari markmiðum og tengslum milli markmiða.
- Aukið yfirsýn yfir skipulagsgerðina og skilning á samhengi hennar.
- Aukið skilning á hugmyndafræði um sjálfbæra þróun.
- Aukið skilning á möguleikum og takmörkunum skipulagsgerðar.



## 2.4.2 Umhverfismat áætlana og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda

Mat á áætlanstigi (Strategic Environmental Assessment) og mat á framkvæmdastigi (Environmental Impact Assessment) er nátengt. Þegar stefna og áætlanir koma á undan framkvæmdum og hafa áhrif á þær er talað um stigskipta ákvarðanatöku (tiered decision making). Þá er verið að taka ákvarðanir sem varða sama efni á mismunandi stigum; frá almennum ákvörðunum um meginstefnu til sértækra ákvarðana um einstakar framkvæmdir. Ákvarðanirnar geta verið undirbúnar og teknar á mismunandi stjórnsýslustigum. Sem dæmi er hægt að taka samgönguáætlun sem er unnin af samgönguráðuneyti, skipulagsáætlanir sem sveitarfélög vinna og vegaf framkvæmdir sem Vegagerðin undirbýr og annast framkvæmd á.

Á sama hátt og ákvarðanatöku er stigskipt er umhverfismat stigskipt. Umhverfismat getur komið inn í hvert stig í ákvarðanatökunni og tengsl eru á milli mats á einu stigi og öðru. Þannig er gert ráð fyrir að fram fari almennt, gróft umhverfismat á stefnumörkunarstigi eða áætlanstigi áður en nákvæmara umhverfismat á framkvæmdastigi fer fram.

Mat sem fer fram á mismunandi stigum í skipulagsferlinu/ákvarðanaferlinu á að vera í innbyrðis samhengi og forðast á óþarfa endurtekningar samskonar mats. Ef rétt er að málum staðið þá á mat á áætlanstigi að geta dregið úr umfangi mats á framkvæmdastigi og stuðlað að því að það verði markvissara.

Umfang umhverfismats skipulagstillagna ræðst af tvennu, annarsvegar af umfangi þeirrar stefnu sem sett er fram í skipulagstillögu og hinsvegar af því hvaða þættir umhverfisins eru teknir til skoðunar (sjá kafla 2.4.4). Þar sem stefnumörkun á aðalskipulagsstigi er almenns eðlis að því leyti að hún byggir í flestum tilfellum á nánari útfærslu í deiliskipulagi eða tilteknum framkvæmdaáætlunum þá verður að ganga út frá því að umhverfismat skipulagstillagna á aðalskipulagsstigi sé eingöngu gróft mat, oft án þess að sérstakar rannsóknir á umhverfi og umhverfisáhrifum fari fram.

Í þeim tilfellum sem stefnumörkun aðalskipulags felur í sér eða hefur í för með sér framkvæmdir sem háðar eru lögum um mat á umhverfisáhrifum skulu þær framkvæmdir fara í mat á umhverfisáhrifum samkvæmt þeim lögum óháð því að fjallað hafi verið um umhverfisáhrif þeim tengd í umhverfismati skipulagstillögu. Umhverfismat skipulagstillögunnar getur fyrst og fremst þjónað sem aðdragandi að mati á umhverfisáhrifum framkvæmda og getur þannig orðið til þess að afmarka betur viðfangsefni framkvæmdamatsins, en kemur ekki alfarið í stað þess.

Í umhverfismati skipulagstillögu gefst einnig betra tækifæri til að leggja mat á samlegðaráhrif margra framkvæmda á tiltekna umhverfisþætti eða tiltekin svæði, heldur en raunhæft er að gera í mati á umhverfisáhrifum einstakra framkvæmda.

## 2.4.3 Áherslur og lykilþættir umhverfismats

Nokkur grundvallaratriði þarf að hafa í huga við umhverfismat:

- Umhverfismat sé hluti af skipulagsferlinu en ekki nýtt ferli.
- Ákvarðanatöku sé ábyrg, trúverðug, rökstudd, opin og gagnsæ, m.a. með virku samráði við hagsmunaaðila og aðgengilegum upplýsingum á öllum stigum skipulagsvinnunnar. Einnig með skýrum rökstuðningi fyrir vali á aðferðum, stefnukostum, umhverfisþáttum og niðurstöðu.
- Aðferðir séu sveigjanlegar og mótist af viðfangsefnum og umfangi áforma í hverri skipulagstillögu. Umfang og nákvæmni matsins sé viðeigandi miðað við viðkomandi skipulagsstig.

Í stórum dráttum felst umhverfismat í eftirfarandi lykilþáttum:

- Lýsingu á umhverfisaðstæðum.
- Ákvörðun um umhverfispætti sem meta skal áhrif á og val á viðmiðum til að mæla eða meta áhrifin (sjá nánar kafla 2.4.4).
- Ákvörðun um hvaða stefnumið í skipulagstillögu skal meta.
- Mótun og framsetningu stefnukosta.
- Mati á áhrifum stefnukosta og samanburði kosta.
- Endurskoðun stefnumiða m.t.t. niðurstöðu mats.
- Vali á stefnukosti.

#### 2.4.4 Umhverfispættir og viðmið

Umhverfispættir eru þeir þættir umhverfisins sem eru taldir geta orðið fyrir áhrifum af áætlun eða framkvæmd. Umhverfisviðmið fela í sér nánari greiningu umhverfispátta og eru notuð til að lýsa ástandi umhverfispátta, meta áhrif stefnumiða og framkvæmda á tiltekna umhverfispætti og meta hvernig gengur að ná þeim markmiðum sem sett eru fram í áætlun.

Loft er dæmi um umhverfispátt. Magn  $\text{SO}_2$  getur verið eitt þeirra umhverfisviðmiða sem notað er til að meta áhrif áætlunar á umhverfispáttinn loft (sjá einnig dæmi í töflu 9 í kafla 3.3).

Ákveða þarf hvaða umhverfispættir skuli lagðir til grundvallar við umhverfismat skipulagstillögu hverju sinni. Hægt er að miða við töflu 9 eða útbúa sérstakan lista yfir umhverfispætti og viðmið miðað við þá skipulagstillögu sem er til umfjöllunar byggðan á fyrirliggjandi umhverfisstefnu og upplýsingum um aðstæður á svæðinu og mati staðkunnugra, sérfræðinga og almennings.

Mikilvægt er að skýrt samband sé á milli grunnupplýsinga, umhverfispátta/viðmiða við umhverfismat og þeirra þátta sem lagt er til að séu vaktaðir eftir gildistöku aðalskipulagsins (sjá töflu 9 í kafla 3.3). Sem dæmi má nefna að ef ætlunin er að leggja mat á áhrif skipulagstillögunnar á tiltekna tegund jarðmyndana s.s. vegna áforma um efnistöku, getur þurft bæði að afla grunnupplýsinga um slíkar jarðmyndanir og vakta áhrif af framkvæmd aðalskipulagsins á þær.

Í tilskipun Evrópusambandsins um umhverfismat áætlana eru eftirfarandi umhverfispættir tilgreindir:

- Íbúar
- Efnisleg verðmæti
- Heilsa manna
- Líffræðileg fjölbreytni, dýr og plöntur
- Jörð, jarðvegur
- Vatn
- Loft
- Veðurfar
- Landslag
- Menningararfleifð, þ.m.t. byggingarsögulegar minjar og fornleifar

Listi yfir umhverfispætti og umhverfisviðmið þarf að taka til þeirra þátta í umhverfinu sem helst verða fyrir áhrifum af skipulagstillögunni. Skýra þarf frá hvernig staðið var að vali á umhverfispáttum og umhverfisviðmiðum og hvað réði vali þeirra.

## 2.5 Kynning og samráð

- 1.5.1 Almennt um kynningu og samráð
- 1.5.2 Umsagnar- og hagsmunaaðilar
- 1.5.3 Miðlar og aðferðir

### Ákvæði skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar

#### 4. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga um kynningu og samráð:

Við gerð skipulagsáætlana skal eftir föngum leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu og skipulagsmarkmið.

#### 1. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga um kynningu og samráð:

Áður en tillaga að aðalskipulagi eða verulegum breytingum á því er tekin til formlegrar afgreiðslu í sveitarstjórn skal tillagan, markmið hennar og forsendur kynnt íbúum sveitarfélagsins á almennum fundi eða á annan fullnægjandi hátt. Skal kynningin auglýst með áberandi hætti. Einnig skulu tillögurnar kynntar sveitarstjórnnum aðliggjandi sveitarfélagi.

#### gr. 3.2 í skipulagsreglugerð um kynningu og samráð:

Leitast skal við að marka stefnu og áherslur skipulagstillögu í sem mestri samvinnu við íbúa og aðra hagsmunaaðila og kynna áform um skipulagsgerð með áberandi hætti, s.s. með auglýsingum, dreifibréfum eða fundum, og leita eftir skoðunum þeirra varðandi helstu áherslur. Eftir því sem líður á mótun skipulagstillögu skal áfram leitað eftir virkri samvinnu við hagsmunaaðila um endanlega mótun tillögunnar.

- Séð skal til þess að skipulagstillögur og fyrirbyggjandi skipulagsáætlanir séu aðgengilegar íbúum og öðrum þeim sem hagsmuna eiga að gæta.
- Við skipulagsgerð skal haft samráð við þá aðila sem fjalla um eða fara með þá málaflokka sem skipulagið nær til.
- Samráð skal haft við viðkomandi hafnarstjórn og Siglingastofnun Íslands við skipulagsgerð á hafnarsvæðum, sbr. ákvæði hafnalaga og laga um Siglingastofnun Íslands.
- Samráð skal haft við landbúnaðarráðuneyti um landnotkunarbreytingar á landbúnaðarsvæðum, sbr. ákvæði jarðalaga.
- Samráð skal haft við Vegagerðina um val á legu þjóðvega og tengingar við þá, sbr. ákvæði vegalaga.
- Samráð skal haft við Flugmálastjórn um skipulag flugvallarsvæða, sbr. ákvæði laga um loftferðir.
- Samráð skal haft við Náttúruvernd ríkisins<sup>1</sup> við gerð skipulagsáætlana á náttúruverndarsvæðum, sbr. gr. 4.19 og ákvæði laga um náttúruvernd.
- Samráð skal haft við Þjóðminjasafn Íslands<sup>2</sup> um fornleifaskráningu vegna skipulagsgerðar, sbr. gr. 4.20 og ákvæði þjóðminjalaga.
- Samráð skal haft við Hollustuvernd ríkisins<sup>1</sup>, viðkomandi heilbrigðisnefnd og Náttúruvernd ríkisins um flokkun strandsvæða og vatnasvæða, sbr. gr. 4.21 og ákvæði mengunarvarnareglugerðar.
- Samráð skal haft við skipulagsnefnd kirkjugarða<sup>3</sup> varðandi skipulag í nágrenni kirkjugarða, sbr. ákvæði laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu.

<sup>1</sup> Nú Umhverfisstofnun.

<sup>2</sup> Nú Fornleifavernd ríkisins.

<sup>3</sup> Nú kirkjugarðaráð.

### 2.5.1 Almennt um kynningu og samráð

Kynning skipulagshugmynda og -tillagna og samráð við hagsmunaaðila á öllum stigum skipulagsgerðar er grundvallarþáttur góðrar skipulagsvinnu. Samráð er m.a. nauðsynlegt til að leita upplýsinga og hugmynda, sætta sjónarmið og koma í veg fyrir hugsanlega hagsmunaárekstra. Með virku samráði er einnig stuðlað að auknum skilningi og stuðningi almennings, atvinnulífsins og félaga- og hagsmunasamtaka við stefnu sveitarstjórnar. Þar með eru líkur auknar á að henni verði fylgt eftir.

Eftir því sem aðalskipulagstillaga er komin lengra á veg er líklegra að erfiðara verði að hafa áhrif á stefnuna. Því er nauðsynlegt að almenningur og aðrir hagsmunaaðilar séu hafðir með í ráðum frá upphafi til að þeim gefist raunveruleg tækifæri til áhrifa á gerð aðalskipulagsins.

Nauðsynlegt er að virkja hagsmunaaðila. Vekja þarf athygli á skipulagsgerðinni og þeim málum sem skipulagið tekur fyrir. Brýna þarf fyrir fólki að verið sé að fjalla um og taka ákvarðanir sem munu að öllum líkindum hafa áhrif á líf þeirra á einhvern hátt. Einnig ber að geta þess sérstaklega að með þátttöku geti fólk haft áhrif á endanlega mótun tillagna og framtíð sveitarfélagsins.

Vel upplýstur almenningur er líklegri til að koma með góðar, rökstuddar tillögur og athugasemdir. Kynning skipulagstillögu þarf því að vera vönduð og þannig úr garði gerð að hún nái til allra sem hagsmuna hafa að gæta. Mikilvægt er að gera sér grein fyrir að þátttaka almennings og annarra hagsmunaaðila tekur tíma og þarfnast undirbúnings ef vel á að takast til. Í verk- og kostnaðaráætlun þarf að gæta þess að taka tillit til þessa.

## 2.5.2 Umsagnar- og hagsmunaaðilar

Í grófum dráttum má skipta hagsmunaaðilum um skipulagsákvæðanir í nokkra hópa: íbúar, fasteigna- og landeigendur, stofnanir sem fara með tiltekna málaflokka og félag- og hagsmunasamtök. Þessir aðilar búa yfir mikilvægum upplýsingum um staðhætti, stöðu mála og væntingar í samfélaginu og samráð við þá er því nauðsynlegt ef vel á að takast til við gerð aðalskipulags. Í töflu 6 er listi yfir þá aðila sem hafa þarf samráð við sbr. kafla 3.2 í skipulagsreglugerð og ákvæði í tilskipun Evrópusambandsins um umhverfismat áætlana um samráð við tilteknar stofnanir.

Tafla 6. Helstu umsagnar- og hagsmunaaðilar

Umsagnar- og hagsmunaaðilar	Málefni
Skipulagsstofnun	<ul style="list-style-type: none"> <li>Form, efni, ferli.</li> </ul>
Fornleifavernd ríkisins	<ul style="list-style-type: none"> <li>Upplýsingar um fornleifar og stöðu fornleifaskráningar.</li> <li>Skipulag á þjóðminjaverndarsvæðum eða við þau.</li> </ul>
Umhverfisstofnun	<ul style="list-style-type: none"> <li>Skipulag á svæðum sem falla undir lög um náttúruvernd.</li> <li>Flokkun strandsvæða og vatnasvæða og mengunarmál.</li> <li>Loftegði og hljóðvist.</li> </ul>
Heilbrigðisnefnd og heilbrigðiseftirlit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Flokkun strandsvæða og vatnasvæða og mengunarmál.</li> <li>Loftegði og hljóðvist.</li> </ul>
Náttúruverndarnefndir sveitarfélaga	<ul style="list-style-type: none"> <li>Skipulag á svæðum sem falla undir lög um náttúruvernd.</li> </ul>
Viðkomandi hafnarstjórn og Siglingastofnun Íslands	<ul style="list-style-type: none"> <li>Skipulag á hafnarsvæðum, sbr. ákvæði hafnalaga og laga um Siglingastofnun Íslands.</li> <li>Sjóflóðahætta og –varnir.</li> </ul>
Landbúnaðarráðuneytið	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landnotkunarbreytingar á landbúnaðarsvæðum sbr. ákvæði jarðalaga.</li> </ul>
Vegagerðin	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lega þjóðvega og tengingar við þá sbr. ákvæði vegalaga.</li> </ul>
Flugmálastjórn	<ul style="list-style-type: none"> <li>Skipulag flugvalla sbr. ákvæði laga um loftferðir.</li> </ul>
Kirkjugarðaráð	<ul style="list-style-type: none"> <li>Skipulag kirkjugarða og nágrenni þeirra, sbr. ákvæði laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu.</li> </ul>
Almenningur á svæðinu	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grunnupplýsingar.</li> <li>Framtíðarsýn, meginmarkmið, stefnumið.</li> </ul>
Landeigendur, eigendur fasteigna	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grunnupplýsingar.</li> <li>Framtíðarsýn, meginmarkmið, stefnumið.</li> </ul>
Forsvarsmenn fyrirtækja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grunnupplýsingar.</li> <li>Framtíðarsýn, meginmarkmið, stefnumið.</li> </ul>
Hagsmunasamtök á sviði atvinnulífs, náttúruverndar o.s.frv.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grunnupplýsingar.</li> <li>Framtíðarsýn, meginmarkmið, stefnumið.</li> </ul>
Aðliggjandi sveitarfélög	<ul style="list-style-type: none"> <li>Skipulag á mörkum sveitarfélaga.</li> <li>Stefna sem getur haft áhrif yfir sveitarfélagamörk.</li> </ul>

## 2.5.3 Miðlar og aðferðir

Ýmsar aðferðir er hægt að nota til að ná til almennings og eru fjölmargar útfærslur mögulegar. Allar hafa þær bæði kosti og galla en hafa það sameiginlegt að þær duga sjaldnast einar sér. Þar sem kynning og samráð við skipulagsgerð þarf að ná til margra og ólíkra aðila, er nauðsynlegt að fleiri en ein aðferð sé notuð. Þá þarf einnig að taka tillit til þess að sumir vilja fá nákvæmar upplýsingar um einstök mál á meðan öðrum nægir kynning á

aðalatriðum, en mikilvægt er að allir finni eitthvað við sitt hæfi. Fyrir þá fyrrnefndu þurfa t.d. áfangaskýrslur eða skýrslur um forsendur skipulagstillögunnar að vera aðgengilegar.

Við ólík vandamál getur verið að glíma í mismunandi sveitarfélögum eða á svæðum innan þeirra. Sömu aðferðir henta því ekki allsstaðar og verður að meta hverju sinni, hvaða aðferðir er best að nota. Það skiptir því miklu máli að þeir sem vinna að skipulagsgerð geri sér grein fyrir einkennum skipulagssvæðisins og hverjir helstu hagsmunaaðilar eru.

### **Dreifibréf**

Dreifibréf má nota til að miðla upplýsingum til almennings um ýmis atriði varðandi skipulagsvinnuna og er æskilegt að nota á öllum stigum skipulagsferlisins. Þar getur m.a. verið umfjöllun um einstök mál og málaflokka, kort af fyrirhuguðum breytingum og auglýsingar um kynningarfundir. Þau geta verið misjöfn að stærð, allt frá því að vera ein blaðsíða í það að vera nokkrar síður að lengd.

### **Fjölmiðlar**

Kynning í fjölmiðlum getur hentað við kynningu skipulagstillögu. Almennigur fær stóran hluta upplýsinga í gegnum fjölmiðla og þá sérstaklega úr dagblöðum. Upplýsingar sem fjölmiðlum berast þurfa að vera vel undirbúnar. Ef fólk fær ranga mynd af því sem er að gerast getur verið erfitt að leiðrétta það.

Í dagblöðum er hægt að birta auglýsingar um kynningarfundir og aðra atburði tengda skipulagsgerð ásamt því að birta greinar um ýmis mál. Í útvarpi er hægt að taka fyrir ákveðin mál, t.d. í umræðuþætti þar sem þeir sem standa að gerð skipulagstillögu sitja fyrir svörum. Með því að vekja áhuga sjónvarps- og útvarpsstöðva á aðalskipulagsgerð getur umfjöllun t.d. í fréttum orðið þáttur í kynningu skipulagsgerðarinnar.

### **Netið**

Á heimasíðu sveitarfélags eða sérstakri heimasíðu fyrir viðkomandi aðalskipulag er hægt að gefa aðgang að miklu magni upplýsinga um skipulagsgerðina og hægt að birta t.d. áfangaskýrslur, greinar um einstök mál, auglýsingar um kynningar- og samráðsfundi auk nýjustu upplýsinga um framvindu einstakra mála. Einnig er hægt að gefa fólki kost á að senda inn tillögur og athugasemdir með tölvupósti og setja upp umræðulista.

### **Sýningar**

Einn möguleiki á kynningu er sýning á skipulagstillögu eða hluta hennar t.d. á bókasafni eða sveitarstjórnarskrifstofu. Þar geta verið ítarlegri upplýsingar um einstaka þætti skipulagsins eins og ýmis tækniatriði sem erfitt er að fjalla um á kynningarfundum eða í dreifibréfi. Sýningu svipar til „opins húss“ (sjá að neðan), nema að skipulagsráðgjafi og fulltrúar sveitarfélagsins eru ekki til staðar.

### **Kynningar- og samráðsfundir**

Kynningarfundir er sú leið sem helst hefur verið notuð hér á landi til að kynna skipulagsvinnu. Til að slíkir fundir komi að sem bestu gagni verða þeir að fjalla um tiltölulega afmörkuð málefni og hið svokallaða fagmál verður að vera í lágmarki. Gefa ætti fundargestum tækifæri til að koma með spurningar og athugasemdir og viðra eigin tillögur. Ekki eru allir tilbúnir til að tjá sig á opnum fundum og er nauðsynlegt að mögulegt sé að skila inn athugasemdum og tillögum skriflega í lok fundarins eða fyrir ákveðinn tíma. Til að fá viðbrögð frá fundargestum um einstök atriði er einnig hægt að leggja fyrir spurningakönnun sem skilað er inn á staðnum eftir að fundi lýkur eða innan tiltekens frests.

Einn helsti galli kynningarfundar er hve mæting er oft dræm og þarf því að leita leiða til að hvetja almenning til að mæta. Áður en kynningarfundur er haldinn er æskilegt að búið sé að kynna þau atriði sem taka á fyrir á fundinum t.d. með dreifibréfi. Með því móti er fólk upplýstara um þær tillögur sem á að kynna og getur frekar gert athugasemdir við þær. Sjá einnig umfjöllun um samráð við almenning í 3. kafla, verkþátt C2.

### **„Opið hús“**

Í „opnu húsi“ liggja gögn varðandi aðalskipulagstillögu fyrir á ákveðnum stað og skipulagsráðgjafi og fulltrúar í skipulagsnefnd og/eða sveitastjórn eru til staðar til að svara spurningum. Upplýsingar eru settar fram myndrænt (kort, myndir, teikningar) og með texta á einfaldan hátt, en samt nógu nákvæmt til að viðkomandi geti áttað sig á tillögunni. Ekki er nóg að eitt eintak af greinargerð liggja frammi heldur verður að gera ráð fyrir að margir geti skoðað í einu.

Kostir slíkrar kynningar eru að almenningi gefst tækifæri til að hitta þá sem standa að skipulagsgerðinni og getur komið með spurningar varðandi einstök atriði. Hægt er að ræða fjölbreytt mál og fara nákvæmar í þau en t.d. á kynningarfundum. Fólk getur komið hvenær sem er á opnunartíma og staldrað við eins lengi og það vill. Aðstandendur skipulagsvinnunnar geta látið spurningalista liggja frammi og óskað eftir svörum eða athugasemdum á staðnum eða innan tiltekins frests.

Staðsetning „opins húss“ skiptir miklu máli ef mæting á að vera góð. Helst verður sýningarstaðurinn að vera í alfaraleið og ástæða getur verið til að opið hús sé haldið á fleiri en einum stað í sveitarfélaginu.

### **Heimsóknir á heimili**

Heimsóknir til íbúa á skipulagssvæði geta hentað í fámennari sveitarfélögum til að kynna skipulagsgerðina, leita álits og afla upplýsinga. Í öðrum sveitarfélögum getur verið erfitt að heimsækja alla íbúa skipulagssvæðis en nokkur viðtöl geta gefið vísbendingar um hvaða málefni fólk telur skipta mestu máli. Mikilvægt er að samræmi sé í viðtölum og að sömu upplýsingum sé komið á framfæri við alla viðmælendur. Þá getur verið ástæða til að fara á þá staði þar sem mestar breytingar eru fyrirhugaðar og kynna íbúum þar sérstaklega hvað skipulagsáætlunin muni hafa í för með sér.

### **Spurningakannanir**

Spurningakönnun meðal almennings er ein leið til að afla upplýsinga vegna skipulags og fá viðbrögð við tillögum. Slíka könnun er hægt að leggja fyrir á kynningarfundum, í „opnum húsum“, með heimsendum spurningalistum, í gegnum síma eða á Netinu. Símakönnun hefur það fram yfir hinar aðferðirnar að svörum er í flestum tilvikum mun betri. Huga þarf að marktækni upplýsinga m.a. vegna þess að upplýsingar eru í flestum tilvikum aðeins vísbendingar en gefa ekki endilega þverskurð af viðhorfum í sveitarfélaginu þar sem aðsókn á kynningarfundum og „opið hús“ getur verið dræm, heimsendir spurningalista skila sér oft illa til baka og ekki eru allir með aðgang að Netinu.

Sameiginlegt með öllum þessum aðferðum er að spurningarnar mega hvorki vera of margar né flóknar. Minni líkur eru á að könnun sem tekur langan tíma að svara sé skilað.

### **Vinnuhópar og ráðgjafanefndir**

Ein virkasta leiðin til samráðs er myndun vinnuhópa. Þessir hópar geta haft það hlutverk að vinna beint að mótun tillagna um ákveðin málefni eða verið umsagnaraðili um þær. Hægt er að fara margar leiðir í myndun vinnuhópa og samsetning þeirra getur verið fjölbreytt. Það fer allt eftir verkefninu hverju sinni og á hvaða málefni er lögð áhersla. Ef áherslan er á að fá skoðanir sem flestra er hægt að mynda vinnuhóp þar sem fólk með ólíkan bakgrunn kemur saman til að ræða málin. Þar geta t.d. verið fulltrúar mismunandi aldurshópa, svæða eða

stétta. Annar möguleiki er að mynda hóp þar sem beinir hagsmunaaðilar ákveðinna mála koma saman til að ná sátt um niðurstöðu. Hvernig sem hóparnir eru samansettir er mikilvægt að fulltrúi þeirra sem standa fyrir skipulagsgerðinni sé þar líka til þess að niðurstöður vinnuhópsins nýtist við endanlega mótun tillagna.

### 3 Aðalskipulagsgerð

- 3.1 Skipulagsferlið: Áfangar og verkþættir
- 3.2 Áfangi I: Undirbúningur
- 3.3 Áfangi II: Forsendur og meginmarkmið
- 3.4 Áfangi III: Fyrstu drög að skipulagstillögu
- 3.5 Áfangi IV: Önnur drög að skipulagstillögu
- 3.6 Áfangi V: Skipulagsstillaga til athugunar Skipulagsstofnunar
- 3.7 Áfangi VI: Skipulagstillaga til auglýsingar
- 3.8 Áfangi VII: Lokaafgreiðsla
- 3.9 Útgáfa, framfylgd og endurskoðun

#### 3.1 Skipulagsferlið: Áfangar og verkþættir

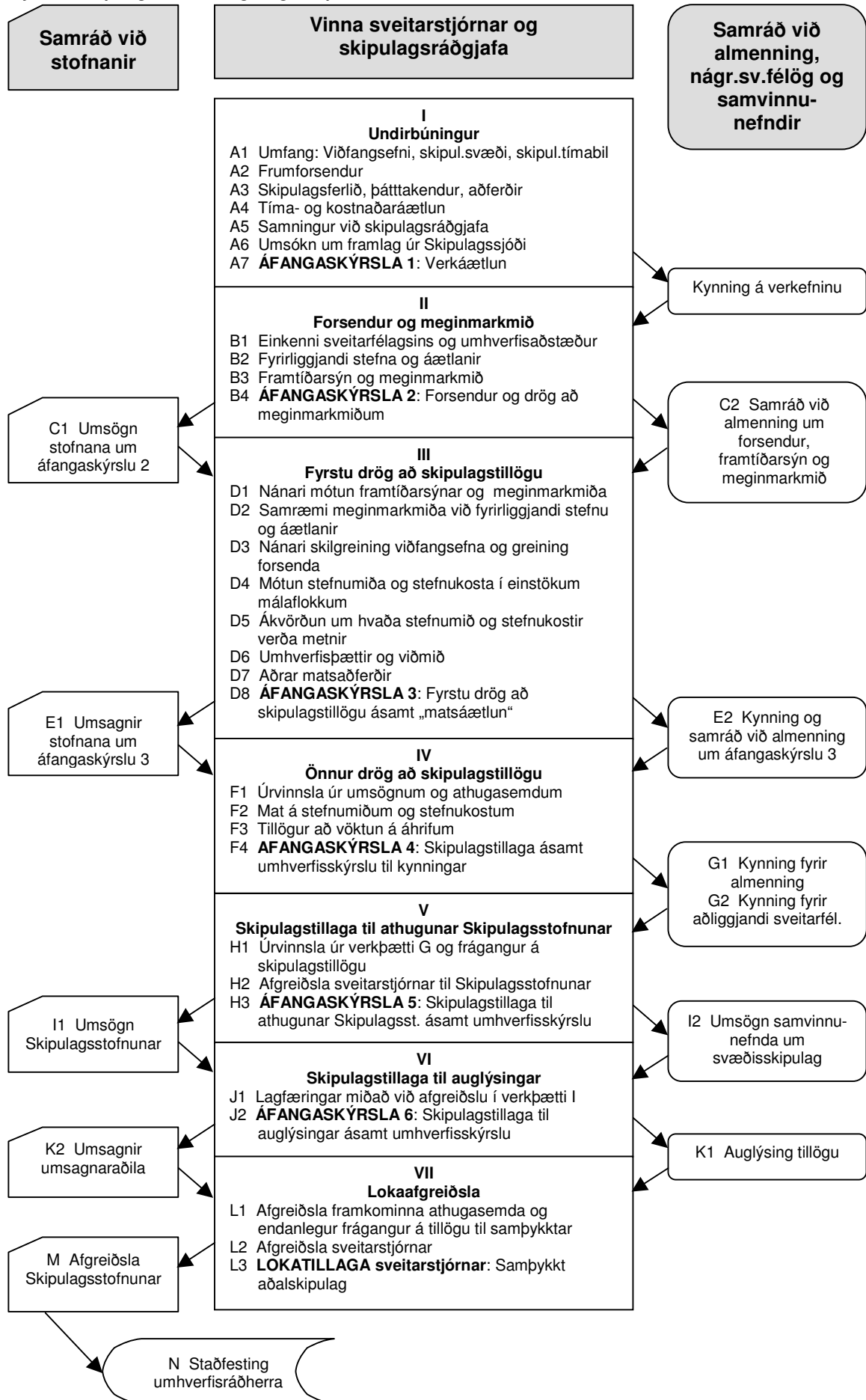
Skipulagsvinnunni er hægt að skipta upp í nokkra áfanga. Hverjum áfanga er síðan skipt upp í verkþætti. Tafla 7 sýnir þá áfanga og verkþætti sem leiðbeiningaritið gengur út frá. Í eftirfarandi köflum er helstu verkþáttum í hverjum áfanga lýst.

Tafla 7. Samspil áfanga og verkþátta

Skipulagsferli	Áfangar						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Verkþættir							
A							
B							
C							
D							
E							
F							
G							
H							
I							
J							
K							
L							
M							
N							
<b>Áfangar</b>	<b>Verkþættir</b>						
I. Undirbúningur	A. Gerð verkáætlunar						
II. Forsendur og meginmarkmið	B. Öflun og úrvinnsla grunnupplýsinga. Mótun framtíðarsýnar og meginmarkmiða						
	C. Kynning og samráð um forsendur og meginmarkmið						
III. Fyrstu drög að skipulagstillögu	D. Mótun stefnu og aðferðir við umhverfismat						
	E. Samráð við stofnanir og almenning						
IV. Önnur drög að skipulagstillögu	F. Nánari mótun stefnu og umhverfismat						
	G. Kynning fyrir íbúa og nágrennasveitarfélög						
V. Skipulagsstillaga til athugunar Skipulagsstofnunar	H. Frágangur og samþykkt á skipulagstillögu til athugunar Skipulagsstofnunar						
	I. Athugun Skipulagsstofnunar á skipulagstillögu						
VI. Skipulagstillaga til auglýsingar	J. Frágangur á skipulagstillögu til auglýsingar						
	K. Kynning og auglýsing tillögu						
VI. Lokaafgreiðsla	L. Lokaafgreiðsla sveitarstjórnar						
	M. Afgreiðsla Skipulagsstofnunar						
	N. Staðfesting umhverfisráðherra						



Mynd 3. Skipulagsferlið: Áfangar og verkþættir



## 3.2 Áfangi I: Undirbúningur

### Verkþættir áfangans:

- A Gerð verkáætlunar
  - A1 Umfang: Viðfangsefni, skipulagssvæði, skipulagstímabil
  - A2 Frumforsendur
  - A3 Skipulagsferlið, þáttakendur og aðferðir við skipulagsvinnuna
  - A4 Tíma- og kostnaðaráætlun
  - A5 Samningur við skipulagsráðgjafa
  - A6 Umsókn um framlag úr Skipulagssjóði
  - A7 Áfangaskýrsla 1: Verkáætlun

## A Gerð verkáætlunar

### A1 Umfang: Viðfangsefni, skipulagssvæði, skipulagstímabil

#### *Viðfangsefni*

Aðalskipulag er eðlisræn skipulagsáætlun, þ.e. áætlun þar sem fyrst og fremst eða eingöngu eru sett fram stefna sem snertir ráðstöfun lands til mismunandi nota eða verndunar, nýtingu auðlinda og mótun umhverfisins. Umfang aðalskipulags er þó víðtækt. Þar þarf að taka á öllum þáttum samfélagsins sem hafa með ráðstöfun lands og mótun umhverfisins að gera, s.s samgöngum, húsnæðismálum, þjónustustarfsemi, veitum og útivistarsvæðum svo eitthvað sé nefnt.

Í upphafi hvers aðalskipulagsverkefnis þarf að skilgreina hvaða viðfangsefnum taka skal á í aðalskipulagi á þann hátt að tilgangur vinnunnar sé skýr og auðvelt sé að greina hvaða upplýsinga er nauðsynlegt að afla. Þau eru skilgreind út frá:

- Kröfum skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar (sjá töflu 8).
- Kröfum annarra laga- og reglugerða sem snerta landnotkun, umgengi við náttúruna og verndun og mótun umhverfisins, t.d. laga um náttúruvernd, þjóðminjalaga og reglugerðar um varnir gegn mengun vatns.
- Stefnu stjórnvalda í umhverfis- og skipulagsmálum, t.d. stefna ríkisstjórnarinnar: „Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020.“
- Vandamálum og viðfangsefnum í viðkomandi sveitarfélagi sem ástæða er talin til að taka til sérstakrar skoðunar.

Viðfangsefnin geta verið sett fram sem málaflokkar, vandamál eða spurningar. Gagnlegt er að útbúa gátlista yfir þau, t.d. út frá töflum 8 og 9. Hverju viðfangsefni ætti síðan að lýsa stuttlega út frá því

- hvers eðlis það er, þ.e.a.s. um hvað málið snýst,
- hvort það nær til sveitarfélagsins eða víðar,
- hvort það er viðfangsefni dagsins í dag eða hvort taka þarf á því í framtíðinni,
- hverjar orsakir eru ef um vandamál er að ræða,
- hvaða leiðir eru færar til lausnar.

Þegar viðfangsefni hafa verið skilgreind ættu þátttakendur í skipulagsvinnunni að hafa fengið aukinn skilning á þeim skipulagsmálum sem vinna þarf að, hvað skal njóta forgangs og hvaða leiðir eru mögulegar.

**Tafla 8. Viðfangsefni aðalskipulags eftir landnotkunarflokkum skv. skipulagsreglugerð**

Landnotkunarflokkur	Atriði sem þarf að marka stefnu um í aðalskipulagi skv. skipulagsreglugerð
Þéttbýli	<ul style="list-style-type: none"> <li>Staðsetning og mörk núverandi þéttbýlis og afmörkun fyrirhugaðs þéttbýlis.</li> <li>Landnotkun innan þéttbýlis (sjá aðra landnotkunarflokka).</li> </ul>
Íbúðarsvæði	<p>Pegar byggð og fyrirhuguð svæði innan og utan þéttbýlis:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Staðsetning og stærð.</li> <li>Þéttleiki byggðar og önnur einkenni.</li> <li>Tengsl við þjónustu, atvinnusvæði, opin svæði og samgöngur.</li> <li>Áfangaskipting og áfangaröð byggingarsvæða.</li> </ul>
Svæði fyrir þjónustustofnanir	<p>Pegar byggð og fyrirhuguð svæði innan og utan þéttbýlis:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Staðsetning og stærð svæða.</li> <li>Þéttleiki byggðar og önnur einkenni.</li> <li>Tengsl við aðra landnotkun.</li> </ul>
Miðsvæði	
Verslunar- og þjónustusvæði	
Athafnasvæði	
Hafnarsvæði	
Iðnaðarsvæði	<p>Pegar byggð og fyrirhuguð svæði innan og utan þéttbýlis:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Staðsetning og stærð.</li> <li>Þéttleiki byggðar og önnur einkenni.</li> <li>Tengsl við aðra landnotkun og hugsanleg áhrif á hana, s.s. vegna mengunar.</li> </ul>
Efnistökusvæði	<p>Svæði þar sem fram fer og fyrirhuguð er efnistaka innan og utan þéttbýlis:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Staðsetning og stærð.</li> <li>Annað sem þykir þurfa að gera grein fyrir.</li> </ul>
Sorpörgunarsvæði	<p>Svæði þar sem fram fer og fyrirhuguð er förgun á sorpi og öðrum úrgangi innan og utan þéttbýlis:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Staðsetning og stærð.</li> <li>Áhrif á aðra landnotkun.</li> <li>Annað sem þykir þurfa að gera grein fyrir.</li> </ul>
Svæði fyrir fristundabyggð	<p>Pegar byggð og fyrirhuguð svæði innan og utan þéttbýlis:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Staðsetning og stærð.</li> <li>Þéttleiki byggðar og önnur einkenni.</li> <li>Áfangaskipting og áfangaröð, eftir því sem kostur er.</li> <li>Ef í dreifbýli: Tengsl við samgöngur, þjónustu og opin svæði.</li> <li>Ef innan þéttbýlis: Tengsl við aðra landnotkun.</li> </ul>
Opin svæði til sérstakra nota	<ul style="list-style-type: none"> <li>Megindrættir svæðanna og helstu atriði sem varða útivistaraðstöðu og tengsl við byggð.</li> </ul>
Óbyggð svæði	<ul style="list-style-type: none"> <li>Staðsetning, stærð og helstu einkenni.</li> </ul>
Landbúnaðarsvæði	<ul style="list-style-type: none"> <li>Helstu einkenni svæðanna og núverandi og fyrirhugaður búskapur.</li> <li>Ræktuð svæði, uppgræðslusvæði, skógræktarsvæði innan landbúnaðarsvæða.</li> </ul>
Vötn, ár og sjór	<p>Núverandi og fyrirhugaðir vatnsfletir vatna, fallvatna og sjávar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fyrirhugaðar breytingar á legu vegna stífla, breytinga á árfarvegum eða landfyllinga.</li> </ul>
Samgöngur	<p>Pegar byggð og fyrirhuguð samgöngumannvirki:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Flugvellir, áhrifasvæði þeirra og skipulagsreglur fyrir þá.</li> <li>Umferð um helstu vegi og önnur helstu samgöngumannvirki og áætluð þróun umferðar.</li> <li>Ráðgerðar leiðir almenningsvagna, þar sem það á við.</li> <li>Mat á hávaða- og loftmengun frá umferð um helstu samgöngumannvirki, m.v. núverandi og áætlaða umferð, og fjarlægð og tilhögun næstliggjandi byggðar skipulögð m.t.t. þess.</li> <li>Núverandi og fyrirhugaðir þjóðvegir og almennir vegir. Stofn- og tengibrautir.</li> <li>Gamlar þjóðbrautir.</li> <li>Núverandi og fyrirhugaðir göngu-, hjóleiða- eða reiðstígar.</li> </ul>
Veitur	<p>Pegar byggð og fyrirhuguð stofnkerfi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vatnsveita, hitaveita, rafveita, fjarskipti, fráveita og helgunarsvæði veitna.</li> </ul>
Svæði undir náttúruvá	<ul style="list-style-type: none"> <li>Staðsetning og afmörkun.</li> <li>Landnotkun og reglur um umgengni og mannvirkjagerð.</li> <li>Pegar byggð og fyrirhuguð varnarmarkmið v. ofanflóða, sjávarflóða og vatnsflóða.</li> <li>Landnotkun á nærliggj. svæðum og samræmi við reglur sem gilda á sv. undir náttúruvá.</li> </ul>
Náttúruverndarsvæði	<ul style="list-style-type: none"> <li>Staðsetning, stærð og helstu einkenni.</li> <li>Fyrirhuguð landnotkun og reglur um umgengni og mannvirkjagerð.</li> <li>Samræmi fyrirhugaðrar landnotkunar við reglur sem gilda á hverju náttúruverndarsvæði.</li> </ul>
Þjóðminjaverndarsvæði	<ul style="list-style-type: none"> <li>Staðsetning og helstu einkenni þjóðminja.</li> <li>Fyrirhuguð landnotkun og reglur um umgengni og mannvirkjagerð.</li> <li>Fornleifaskráning í samræmi við nákvæmni aðalskipulags.</li> </ul>
Verndarsvæði v. grunnvatns- og strandmengunar og mengunar í ám og vötnum	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vatnsverndarsvæði: Brunn-, grann og fjarsvæði.</li> <li>Flokkun yfirborðsvatns og langtímamarkmið um ástand vatns.</li> </ul>
Hverfisverndarsvæði	<ul style="list-style-type: none"> <li>Staðsetning og helstu einkenni.</li> <li>Reglur um landnotkun, umgengni og mannvirkjagerð og réttindi, skyldur og kvaðir.</li> <li>Þættir í umhverfi viðkomandi svæðis sem skulu njóta forgangs og verndunar.</li> <li>Fyrirhuguð landnotkun og samræmi við reglur á hverju svæði.</li> </ul>

### **Skipulagssvæði**

Aðalskipulag skal taka til alls lands viðkomandi sveitarfélags, en í upphafi skipulagsvinnunnar er rétt að taka afstöðu til þess hvaða svæði verði tekin fyrir í nákvæmari mælikvarða í skipulagsvinnunni. Það á við alla þéttbýlistaði og hugsanlega aðra staði í sveitarfélaginu sem talið er að þurfi að skoða af meiri nákvæmni. Akveða þarf hvaða svæði þetta eru og hvar mörk þeirra eru dregin.

### **Skipulagstímabil**

Skipulagstímabil aðalskipulags þarf að ákveða í upphafi skipulagsvinnunnar. Það skal vera minnst 12 ár en getur verið lengra, t.d. 20 ár. Ef hugsað er til lengri tíma varðandi afmarkaða þætti, t.d. samgöngur og framtíðarbyggingarsvæði, er hægt að setja það fram sem hugleiðingar um framtíðarþróun sveitarfélagsins til lengri tíma og þá í sérstökum kafla greinargerðar og á skýringaruppdrætti en ekki skipulagsuppdrætti.

## **A2 Frumforsendur**

Á þessu stigi ætti að gera lista yfir hvaða gögn liggja fyrir og þarf að afla um ástand og horfur í sveitarfélaginu og einstaka málaflokka eða einstök viðfangsefni. Einnig þarf að gera lista yfir fyrirliggjandi áætlanir og stefnu stjórnvalda sem hefur áhrif á skipulagsgerðina. Hér er t.d. átt við alþjóðlega samninga sem Ísland hefur staðfest, áætlanir og stefnu ríkisvaldsins varðandi einstaka málaflokka s.s. samgöngur og orkumál, skipulagsáætlanir í viðkomandi sveitarfélagi og aðliggjandi sveitarfélögum og aðrar áætlanir sem kunna að varða skipulagsgerðina. Í töflu 10 (sjá verkþátt B2) eru dæmi um nokkrar fyrirliggjandi áætlanir eða samninga sem varða skipulagsgerð en á Netinu er t.d. hægt að leita frekari upplýsinga hjá eftirfarandi aðilum:

- Umhverfisráðuneytinu: [www.umhverfisraduneyti.is](http://www.umhverfisraduneyti.is)
- Samgönguráðuneytinu: [www.samgonguraduneyti.is](http://www.samgonguraduneyti.is)
- Iðnaðarráðuneytinu: [www.idnadarraduneyti.is](http://www.idnadarraduneyti.is)
- Landbúnaðarráðuneytinu: [www.landbunadarraduneyti.is](http://www.landbunadarraduneyti.is)
- Félagsmálaráðuneytinu: [www.felagsmalaraduneyti.is](http://www.felagsmalaraduneyti.is)
- Umhverfisstofnun: [www.ust.is](http://www.ust.is)
- Náttúrufræðistofnun Íslands: [www.ni.is](http://www.ni.is)
- Evrópusambandinu: [www.europa.eu.int/comm/dgs/environment/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dgs/environment/index_en.htm)
- Sameinuðu þjóðunum, efnahagsnefnd Evrópu: [www.unece.org/env/](http://www.unece.org/env/)
- Evrópuráðinu: [www.coe.int/T/E/Cultural\\_Co-operation/Environment/](http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/Environment/)

## **A3 Skipulagsferlið, þátttakendur og aðferðir við skipulagsvinnuna**

Setja þarf fram áætlun um hvernig skipulagsvinnan mun fara fram, þ.e. skilgreina helstu áfanga og verkþætti (sbr. töflu 7 og mynd 3) og ákveða hvar og hvernig kynning og samráð kemur inn í ferlið. Skipulagsferlið sem lagt er til í leiðbeiningaritinu getur þurft að aðlaga að hverju aðalskipulagsverkefni fyrir sig.

Tilgreina ætti helstu þátttakendur í verkefninu, s.s. skipulagsnefndarfulltrúa, skipulagsfulltrúa, skipulagsráðgjafa og sveitarstjórn og skilgreina hlutverk hvers og eins aðila í ferlinu. Þá þarf að lista upp þá aðila sem hafa þarf samráð við varðandi einstaka málaflokka, sbr. töflu 6. Einnig getur verið ástæða, á þessu stigi, til að tilnefna í vinnuhóp/-a og átta sig á hvaða sérfræðinga getur þurft að kalla til.

## **A4 Tíma- og kostnaðaráætlun**

Tímasetja þarf helstu áfanga sem verkáætlunin gerir ráð fyrir (sbr. A3), skilgreina helstu kostnaðarliði og áætla kostnað á þá.

## **A5 Samningur við skipulagsráðgjafa**

Í mörgum tilvikum fá sveitarfélög skipulagsráðgjafa til liðs við sig við gerð aðalskipulags. Sveitarfélög geta staðið misjafnlega að ráðningu skipulagsráðgjafa og misjafnt er hvort hann/þeir eru ráðnir í upphafi verkþáttar A eða í lok hans og hvort þeir eru fengnir til að taka

að sér verkefnið í heild eða að hluta. Hægt er að óska eftir tilboði frá tilteknum ráðgjafa/ráðgjöfum eða að bjóða öllum sem hafa áhuga að senda upplýsingar um sig. Sveitarstjórn velur síðan við hvern skuli samið.

#### **A6 Umsókn um framlag úr Skipulagssjóði**

Sveitarfélög sem ekki fá árlega greiðslur úr Skipulagssjóði þurfa að sækja um framlag úr sjóðnum til Skipulagsstofnunar. Hægt er að senda inn umsókn áður en tímasett verk- og kostnaðaráætlun liggur fyrir en endanleg ákvörðun um upphæð á framlagi úr sjóðnum er tekin á grundvelli þeirra áætlana.

#### **A7 Áfangaskýrsla 1: Verkáætlun**

Í áfangaskýrslu 1 eða verkáætlun komi fram:

- Hlutverk, viðfangsefni og áherslur aðalskipulagsvinnunnar (sbr. A1).
- Skipulagssvæði og skipulagstímabil (sbr. A1).
- Upplýsingar um fyrirbyggjandi gögn og stefnu annarra áætlana (sbr. A2).
- Áfangar, verkþættir og helstu tímasetningar (sbr. A3 og A4).
- Helstu þátttakendur og samráðs-/umsagnaraðilar (sbr. A3).

Áfangaskýrsluna er hægt að nýta við kynningu á skipulagsverkefninu fyrir almenningi, stofnunum og aðliggjandi sveitarfélögum.

### 3.3 Áfangi II: Forsendur og meginmarkmið

#### Verkþættir áfangans:

- B Öflun og úrvinnsla grunnupplýsinga. Mótun framtíðarsýnar og meginmarkmiða
  - B1 Einkenni sveitarfélagsins og umhverfisaðstæður
  - B2 Fyrirliggjandi stefna og áætlanir
  - B3 Framtíðarsýn og meginmarkmið
  - B4 Áfangaskýrsla 2: Forsendur og drög að meginmarkmiðum
- C Kynning og samráð um forsendur og meginmarkmið
  - C1 Umsögn stófnana um áfangaskýrslu 2
  - C2 Samráð við almenning um forsendur, framtíðarsýn og meginmarkmið

#### B Öflun og úrvinnsla grunnupplýsinga Mótun framtíðarsýnar og meginmarkmiða

##### B1 Einkenni sveitarfélagsins og umhverfisaðstæður

###### **Gögn, upplýsingaveitur og samráð við gagnaöflun**

Viðfangsefnin segja til um hvaða gagna þarf að afla og stuðla að því að upplýsingaöflunin verði markviss. Auðvelt er að falla í þá gryfju að safna ógrynni af gögnum sem lítt eða ekki nýtast við skipulagsgerðina. Því er mikilvægt að setja fram þær spurningar sem ætlunin er að svara í skipulagsvinnunni og skilgreina nauðsynleg gögn út frá þeim spurningum.

Sérstök vandamál eða viðfangsefni geta kallað á ítarlegri söfnun upplýsinga í sumum málaflokkum en öðrum. Mikilvægi einstakra málaflokka í viðkomandi sveitarfélagi koma þannig fram í gagnaöfluninni.

Upplýsingar vegna aðalskipulags eru af mörgum toga; tölulegar, munnlegar, ritaðar eða á myndrænu formi og þær er að finna hjá mörgum aðilum. Helstu upplýsingaveitur eru:

- *Opinberar:* Leita þarf eftir upplýsingum, hugmyndum, áformum og áætlunum opinberra aðila sem fara með þá málaflokka sem skipulagið nær til. Þeir eru t.d. Veðurstofa Íslands, Umhverfisstofnun, Vegagerðin, Fornleifavernd ríkisins, Siglingastofnun Íslands og Flugmálastjórn (sbr. einnig töflu 6 og B2). Einnig eru gögn hjá Hagstofunni, Byggðastofnun og Fasteignamati ríkisins sem varða skipulagsgerðina.
- *Staðbundnar:* Sveitarstjórn, nefndir sveitarfélagsins s.s. skipulagsnefnd, byggingarnefnd, heilbrigðisnefnd og náttúruverndarnefnd, íbúar, skipulagsfulltrúi og byggingarfulltrúi, skjalasöfn, fyrirliggjandi skipulagsáætlanir og aðrar áætlanir s.s. staðardagskrá 21.
- *Nýjar rannsóknir og kannanir:* Stundum getur reynst nauðsynlegt að gera kannanir og rannsóknir til að fá þær upplýsingar sem þarf.
- *Vettvangsathuganir:* Þær eru nauðsynlegar til að kynnast staðháttum og til að kortleggja t.d. hugsanleg hættusvæði, sérstök/verðmæt svæði, svæði sem falla undir 37. gr. laga um náttúruvernd, gömul eða möguleg urðunarsvæði o.s.frv.

###### **Almennt um úrvinnslu gagna**

Úrvinnsla gagna á að skila sér í góðum og auðskiljanlegum grunni undir þá stefnu sem sett er fram í aðalskipulagi. Forsendur ætti að taka saman á tvennan hátt. Annars vegar stutt yfirlit yfir einkenni, stöðu og framtíðarhorfur sveitarfélagsins og hins vegar að gera grein fyrir helstu forsendum í einstökum málaflokkum. Í framsetningu stefnu í einstökum málaflokkum ætti að vera skýrt að forsendurnar er rökstuðningur fyrir og skýringar á þeirri stefnu sem mörkuð er.

Þrátt fyrir að túlkun upplýsinga skuli byggð á faglegri þekkingu er óhjákvæmilegt að gildismat komi þar einnig inn. Þess vegna er nauðsynlegt að skýrt komi fram í heimildalista hvaða gögn hafa verið notuð við skipulagsgerðina þannig að öðrum gefist kostur á að skilja og gagnrýna túlkanir skipulagsnefndar, sveitarstjórnar og skipulagsráðgjafans.

### **Helstu forsendur: Yfirlit yfir einkenni sveitarfélagsins, stöðu og framtíðarhorfur**

Í yfirliti yfir aðstæður og horfur í sveitarfélaginu ætti m.a. að fjalla um eftirfarandi þætti og setja fram í texta, töflum og á skýringarkortum:

- Stöðu sveitarfélagsins innan landsvæðisins og tengsl við önnur sveitarfélög.
- Íbúápróun og framreikning á íbúafjölda, íbúadreifingu, búferlaflutninga, aldurs- og kynskiptingu og framreikning á henni.
- Byggðasögu að því leyti sem hún hefur áhrif á skipulagsmál, s.s. vegna hugsanlegrar verndunar byggðamynsturs eða sögu- og menningarminja.
- Atvinnulíf: Einkenni og þróun.
- Efnahagsmál að því leyti sem þau hafa áhrif á aðalskipulag.
- Húsnæðismál: Framboð og eftirspurn (gerðir, aldur, staðsetning, verð) eftir íbúðar- og atvinnuhúsnæði.
- Félags- og menningarmál að því leyti sem þau hafa áhrif á aðalskipulag.
- Náttúrufar: Helstu einkenni.
- Eignarhald á landi að því leyti sem það hefur áhrif á aðalskipulag.

Lýsa þarf líklegum breytingum t.d. með því að framreikna núverandi þróun, draga saman áætlanir sveitarfélags/a, stefnu ríkisins og spár um atvinnuþróun. Hafa þarf hliðsjón af því hvaða ákvarðanir ber að taka í aðalskipulagi (sbr. töflu 8). Lýsingu á aðstæðum ætti einnig að vinna með því að skilgreina og safna upplýsingum um tiltekna umhverfisþætti og umhverfisviðmið (sbr. töflu 9). Lýsingin á að gefa skýra mynd af einkennum skipulagssvæðisins en nákvæmni lýsingarinnar þarf að vera í samræmi við skipulagsstigið og hvaða gögn eru tiltæk. Í lýsingu á svæðinu þarf að koma fram hvar eru verðmæt svæði og/eða viðkvæm svæði. Einnig þarf að fjalla um vandamál, ef einhver eru, sem taka þarf tillit til eða leita lausna á við skipulagsgerðina. Mikilvægt er að kortleggja þá þætti sem hægt er.

Við úrvinnslu tölulegra gagna, s.s. um íbúápróun og atvinnulíf er ástæða til að skoða sveitarfélagið í samanburði við önnur sambærileg sveitarfélög, landsvæðið sem það tilheyrir og landið í heild eftir því sem það á við. Einnig getur reynst nauðsynlegt að skoða breytileika innan sveitarfélagsins sjálfs, t.d. milli þéttbýlisstaða þess eða þéttbýlis annarsvegar og dreifbýlis hinsvegar.

Æskilegt er að skoða sögulega þróun einstakra þátta varðandi íbúa og atvinnumál t.d. sl. tvo áratugi og bera saman meðaltöl hvers fimm ára tímabils. Þá getur verið gagnlegt að skoða breytingar á milli einstakra ára. Framreikningar á landþörf fyrir íbúðarbyggð og atvinnustarfsemi (út frá framreikningi á íbúafjölda og mannafla) skulu miða við a.m.k. 12 ára tímabil. Þar sem fyrirséður er mikill vöxtur getur verið ástæða til að skoða lengra en 12 ár fram í tímann og áætla land í samræmi við það. Þá þarf að hafa í huga að óvissa í framreikningum eykst eftir því sem spáð er lengra fram í tímann.

Oft kemur í ljós að grunnupplýsingar eru af skornum skammti. Vegna þess þarf að yfirvega vel hvort og þá hvaða grunnupplýsinga skal afla sérstaklega vegna aðalskipulagsgerðarinnar og jafnvel leggja út í rannsóknir vegna. Almennt er ekki gert ráð fyrir að leggja þurfi út í rannsóknir vegna aðalskipulagsgerðar, nema e.t.v. þar sem áform eru umfangsmikil og geta valdið verulegum áhrifum.

Í töflu 9 er sýnt dæmi um flokkun og skilgreiningu umhverfisþátta og umhverfisviðmiða. Flokkun umhverfisþátta í töflunni byggir á tilskipun Evrópusambandsins um umhverfismat áætlaða. Lagt er til að fyrir hvert aðalskipulagsverkefni sé útbúinn listi yfir umhverfisþætti og viðmið til að nota við öflun grunnupplýsinga, við umhverfismat skipulagstillögunnar og við ákvörðun um hvaða atriði skuli vakta eftir gildistöku aðalskipulagsins. Ákvörðun um hvaða umhverfisþættir og viðmið eru notuð í hverju aðalskipulagsverkefni þarf að byggja annarsvegar á lagakröfum og áhersluatriðum í fyrirliggjandi stefnu stjórnvalda og hinsvegar á staðbundnum aðstæðum og áherslum í sveitarfélaginu.

Tafla 9. Dæmi um flokkun og skilgreiningu umhverfisþátta og viðmiða vegna öflunar grunnupplýsinga, umhverfismats og vöktunar

Umvhverfisþættir	Umvhverfisviðmið	Nánari greining umhverfisviðmiða
Íbúar	Íbúapróun	<ul style="list-style-type: none"> <li>Íbúafjöldi, þróun hans og framreikningar.</li> <li>Samsetning íbúafjólða (aldur, kyn).</li> <li>Fjölskyldugerðir og heimilisstærðir.</li> <li>Dreifing búsetu eftir svæðum innan sveitarfélags.</li> <li>Fólksflutningar (aðfluttir, brottfluttir, aldur, kyn).</li> </ul>
	Atvinnulíf	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fjölbreytni og afkoma atvinnulífs (atvinnugreinar).</li> <li>Fjöldi starfa og skipting starfa á greinar.</li> <li>Fjöldi starfa/íbúa.</li> <li>Dreifing starfa/starfsemi eftir svæðum innan sveitarfélags.</li> <li>Fjöldi (hlutfall) fólks sem sækir vinnu utan sveitarfélagsins.</li> <li>Fjöldi (hlutfall) atvinnulausra.</li> </ul>
	Aðgengi að þjónustu og útvistar- og tómstundasvæðum	<ul style="list-style-type: none"> <li>Framboð, eftirspurn og aðgengi að verslun og þjónustu.</li> <li>Framboð, eftirspurn og aðgengi að félagslegri þjónustu s.s. skólum, leikskólum, heilsugæslu og þjónustu fyrir aldraða.</li> <li>Framboð, eftirspurn og aðgengi að svæðum fyrir tómstundir og útvist, s.s. leiksvæðum, íþróttasvæðum og útvistarsvæðum.</li> </ul>
	Landnotkun	<ul style="list-style-type: none"> <li>Núverandi og fyrirhuguð landnotkun og landnýting.</li> </ul>
Heilsa manna	Náttúruvá	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hætta á að fólk og fasteignir verði fyrir tjóni vegna jarðskjálfta, eldvirkni, snjóflóða, skriðufalla, vatnsflóða eða ofviðri.</li> </ul>
	Hljóðvist	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hætta á hávaðamengun á/við heimili eða aðra staði viðkvæma f. hávaða.</li> </ul>
	Umferðaröryggi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hætta á slysum í umferð, þekktir slysastaðir.</li> </ul>
Efnisleg verðmæti	Húsnæði	<ul style="list-style-type: none"> <li>Íbúðarhúsn.; framboð/eftirspurn (gerð, aldur, staðsetning, verð).</li> <li>Atvinnuhúsn.; framboð/eftirspurn (gerð, aldur, staðsetning, verð).</li> <li>Fristundahús; framboð/eftirspurn (gerð, aldur, staðsetning, verð).</li> </ul>
	Önnur mannvirki	<ul style="list-style-type: none"> <li>Samgöngur (vegir, brýr, göng, hafnir, flugvællir, stígar).</li> <li>Veitur (fjarskipti, fráveita, hitaveita, rafveita, vatnsveita).</li> <li>Varnarvirki vegna náttúruvá.</li> </ul>
Dýr og plöntur (líffræðileg fjölbreytni)	Svæði sem njóta verndar vegna náttúruvafars	<ul style="list-style-type: none"> <li>Svæði sem njóta verndar skv. lögum um náttúruvernd eða öðrum lögum.</li> <li>Svæði sem njóta verndar skv. náttúruverndaráætlun.</li> <li>Svæði sem njóta verndar skv. skipulagsáætlunum (hverfisvernd).</li> <li>Svæði sem njóta verndar skv. alþjóðlegum samningum.</li> </ul>
	Tegundir sem njóta verndar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tegundir sem njóta verndar skv. lögum um náttúruvernd.</li> <li>Tegundir sem njóta verndar skv. náttúruverndaráætlun.</li> <li>Tegundir sem njóta verndar skv. alþjóðlegum samningum.</li> </ul>
	Önnur svæði og tegundir mikilvægar vegna náttúruverndar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Önnur svæði mikilvæg fyrir dýr og/eða plöntur, s.s. svæði þar sem fjölbreytni lífríkis er mikil eða svæði sem tengja ofangreind svæði saman eða liggja nærri byggð.</li> <li>Aðrar tegundir sem eru mikilvægar stað-/svæðisbundið eða á landsvísu.</li> </ul>
Jörð og jarðvegur	Jarðgrunnur, berggrunnur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verndargildi jarðmyndana .</li> <li>Hagnýt jarðefni; framboð, eftirspurn.</li> <li>Efnistökusvæði, núverandi og fyrirhuguð.</li> </ul>
	Jarðvegur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jarðvegsrof.</li> <li>Mengun jarðvegs, s.s. frá sorpförgun, fráveitu eða iðnaði.</li> <li>Förgun úrgangs, s.s. aflögð, núverandi og fyrirhuguð urðunarsvæði.</li> </ul>
Vatn	Grunnvatn	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vatnsrík svæði.</li> <li>Gæði grunnvatns.</li> </ul>
	Neysluvatn	<ul style="list-style-type: none"> <li>Framboð og eftirspurn.</li> <li>Vatnsverndarsvæði.</li> <li>Gæði neysluvatns.</li> </ul>
	Yfirborðsvatn	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gæði vatns í vötnum, ám og sjó.</li> </ul>
Loft og veðurfar	Loftgæði	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loftgæði og staðbundin loftmengun, s.s. frá bílaumferð (magn, flæði umferðar).</li> <li>Mengunarefni sem berast langan veg, s.s. frá iðnaði.</li> </ul>
	Gróðurhúsaáhrif	<ul style="list-style-type: none"> <li>Útblástur koldíoxíðs og annarra gróðurhúsalofttegunda.</li> </ul>
Landslag	Landslagseinkenni, landslagshildir	<ul style="list-style-type: none"> <li>Megin landslagseinkenni svæðis, heildarsviptomót.</li> <li>Víðerni.</li> </ul>
	Búsetu- og menningarlandslag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landslagseinkenni tengd t.d. hefðbundnum búskap eða sagnahefð.</li> </ul>
	Byggðamynstur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Þéttleiki og fyrirkomulag byggðar, yfirbragð.</li> </ul>
Menningarminjar	Menningarminjar sem njóta verndar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fornleifar (friðlýstar fornleifar og aðrar fornleifar, þ.e. aðrar minjar sem eru 100 ára eða eldri).</li> <li>Friðarar byggingar.</li> <li>Aðrar minjar og byggingar sem njóta hverfisverndar skv. skipul.áætlunum.</li> </ul>
	Aðrar menningarminjar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aðrar minjar eða byggingar sem eru taldar verðmætar vegna sögulegs eða menningarlegs gildis.</li> </ul>



## B2 Fyrirliggjandi stefna og áætlanir

Fara þarf yfir hverja fyrirliggjandi áætlun, stefnu eða samþykkt og greina og skrá markmið og kröfur sem varða skipulagsgerðina, hvernig þær hafa áhrif á hana og hvaða umhverfsvandamál eða viðfangsefni þær vekja. Þetta er hægt að setja fram með þeim hætti sem gert er í töflu 10.

Tafla 10. Tengsl fyrirliggjandi áætlana og stefnu við viðkomandi aðalskipulagsgerð

Dæmi um áætlanir/stefnu/samþykktir	Hver eru markmið/ákvæði áætlunarinnar sem varða aðalskipulagstillöguna?	Hvernig/hvar verða markmiðin/ ákvæðin útfærð í skipulagstillögunni?
Markmið skipulags- og byggingarlaga		
Skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga (aðal- og deiliskipulag)		
Deiliskipulag í viðkomandi sveitarfélagi		
Staðardagskrá 21 í viðkomandi sveitarfélagi		
Staðardagskrá 21 í aðliggjandi sveitarfélögum		
Samþykkt verndarsvæði vegna neysluvatns og yfirborðsvatns sbr. reglugerð um varnir gegn mengun vatns		
Svæðisskipulag viðkomandi héraðs		
Sérstakar svæðisskipulagsáætlanir		
Samgönguáætlun (vega-, flug-, hafna- og sjóvarnaáætlanir)		
Náttúruverndaráætlun og náttúruminjaskrá		
Áætlun um landshlutabundin skógræktarverkefni		
Landgræðsluáætlun		
Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma		
„Velferð til framtíðar“ Stefnumórkun ríkisstjórnarinnar til 2020		
Samningur um líffræðilega fjölbreytni (Río 1992)		
Samningur um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu (Bern 1979)		
Samþykkt um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi (Ramsar 1971)		
Alþjóðasamþykkt um fuglavernd (París 1950)		
....		

## B3 Framtíðarsýn og meginmarkmið

Á grundvelli viðfangsefna sem skilgreind hafa verið ætti að setja fram drög að meginmarkmiðum fyrir sveitarfélagið. Meginmarkmið segja í grófum dráttum og almennum orðum hvert sveitarfélagið vill stefna. Þau geta ýmist lýst ákveðnum grunngildum eða sjónarmiðum sem vinna á skipulagsáætlunina út frá eða árangri sem leitast verður við að ná. Drög að meginmarkmiðum eru síðan tekin til endurskoðunar eftir því sem líður á skipulagsvinnunna og nýjar upplýsingar og sjónarmið koma í ljós. Sjá nánar kafla 2.2.

## B4 Áfangaskýrsla 2: Forsendur og drög að meginmarkmiðum

Í áfangaskýrslu 2 komi fram:

- Lýsing á umhverfisaðstæðum og stöðu sveitarfélagsins, þróun liðinna ára og framtíðarþróun (sbr. B1).
- Aðrar forsendur (sbr. B1).
- Samantekt um fyrirliggjandi áætlanir og tengsl þeirra við skipulagsgerðina (sbr. B2).
- Tillaga að framtíðarsýn og meginmarkmiðum (sbr. B3).

## C Kynning og samráð um forsendur og meginmarkmið

### C1 Umsögn stofnana um áfangaskýrslu 2

Áfangaskýrsla 2 er lögð fyrir viðeigandi stofnanir til umsagnar varðandi upplýsingar um þann málaflokk sem viðkomandi stofnun hefur umsjón með. Leitað er eftir umsögn um hvort þau grunn gögn sem hefur verið aflað og úrvinnsla þeirra og framsetning (sbr. B1) teljast fullnægjandi. Einnig er leitað áhlits á því hvort listi yfir fyrirbyggjandi áætlanir og greining á innihaldi þeirra og tengslum við skipulagsgerðina (sbr. B2) teljast fullnægjandi. Með þessu samráði ætti að vera tryggt að upplýsingar sem safnað hefur verið í verkþáttum A og B séu eins réttar og kostur er. Í sumum tilvikum getur þótt hentugra að bíða með þetta samráð þar til III. áfangi er lokið, þ.e. að sameina áfangaskýrslur 2 og 3.

### C2 Samráð við almenning um forsendur, framtíðarsýn og meginmarkmið

Þegar áfangaskýrsla 2 liggur fyrir er ástæða til að hafa samráð við íbúa um mótun framtíðarsýnar og meginmarkmiða fyrir skipulagsgerðina og til að afla upplýsinga um stöðu mála, vandamál og hugsanlegar lausnir á þeim. Slíkt samráð getur farið fram á einum eða fleiri íbúafundum og/eða í vinnuhópum með fulltrúum almennings, félagasamtaka og hagsmunasamtaka.

#### *Framtíðarsýn*

Það er auðvelt að falla í þá gildru að einblína við skipulagsgerð eingöngu á lausn þeirra vandamála sem sýnilegust eru þá stundina, í stað þess að horfa til lengri framtíðar.

Tilgangur ýmissa aðferða við mótun framtíðarsýnar er að fá fólk til að hugsa til langs tíma og sjá fyrir sér hvernig framtíðin gæti þróast. Margskonar aðferðir er hægt að nota til að virkja íbúa til mótunar framtíðarsýnar. Ein aðferðin er að láta þátttakendur á íbúafundi eða í vinnuhópi/-hópum fara í hugarflug. Í dæmigerðri slíkri æfingu fær umsjónarmaður þátttakendur til að loka augunum og ímynda sér að þeir sjái hverfið sitt, bæinn eða sveitina eftir 15 ár eða síðar. Síðan er spurt: Hvað sjá þátttakendur? Hvernig lítur umhverfið út? Hvernig eru byggingarnar? Hvar safnast fólk saman? Hvernig eru ákvarðanir teknar? Hvað borðar fólk? Hvar vinnur það? Hvernig ferðast það á milli staða? Hvað er að gerast á götunum? Hvar er miðpunktur sveitarfélagsins? Hvað sér fólk þegar það er úti eftir að dimma tekur? Fólk setur hugmyndir sínar á blað; skrifar og/eða teiknar. Umsjónarmaður, með aðstoð þátttakenda, reynir síðan að draga upp mynd af þeirri framtíð sem þátttakendur sjá fyrir sér. Upplýsingar um slíkar aðferðir má finna víða á Netinu t.d. með því að leita út frá hugtökunum íbúafundur, "community planning", samráð við almenning (public participation) og framtíðarsýn (visioning). Nálgun sem á ensku kallast "Quality of Life Capital" (sjá [www.qualityoflifecapital.org.uk](http://www.qualityoflifecapital.org.uk)) gæti einnig verið áhugaverð til að ná fram hugmyndum um framtíðarsýn. Niðurstöður úr slíkri vinnu er hægt að nýta sem grunn við mótun meginmarkmiða skipulagstillögunnar, sjá einnig kafla 2.5.

#### *Staðbundnar upplýsingar um stöðu mála, vandamál og lausnir*

Mörg af þeim viðfangsefnum sem tilgreind eru í töflum 8 og 9 varða lífsgæði, þ.e. hvort íbúar eru ánægðir með umhverfi sitt. Íbúar eru jafnframt mikilvægur brunnur fróðleiks um umhverfið. Þess vegna er ástæða til að leita til almennings varðandi upplýsingar um stöðu mála. Á íbúafundi má viðra og ræða ýmis þau málefni sem talin eru upp í töflum 8 og 9 og fara í gegnum vandamál og tillögur að lausnum. Þau atriði sem ástæða getur verið til að fjalla um á íbúafundi eða í vinnuhópum eru t.d.:

- Aðstaða fyrir útivist og frístundaiðju.
- Framboð og aðgengi að verslun og þjónustu.
- Staðsetning atvinnusvæða.
- Ástand umferðarmála, bæði fyrir akandi, gangandi og hjólandi.
- Öryggistilfinning.
- Staðsetning gamalla urðunarsvæða og svæða sem eru hugsanlega menguð.
- Svæði undir náttúruvá.

- Íbúðamarkaðurinn.
- Byggingar og svæði með menningarlegt eða sögulegt gildi.
- Svæði sem ástæða er til að vernda sökum náttúrufars og/eða landslags.
- Framtíðarbyggingarsvæði.

Einnig getur verið ástæða til að ræða og skjalfesta:

- Hvort aðstæður mismunandi þjóðfélagshópa hafa batnað eða versnað sl. ár.
- Hvort taka þarf tillit til viðkvæmra deilumála, hefða eða annarra álíka atriða.

Gagnlegt er að hafa áfangaskýrslu 2 til hliðsjónar þegar rætt er um þessi mál. Einnig er hægt að leita hugmynda um lausnir á þeim vandamálum sem hafa verið skilgreind eða eru nefnd í þessari umræðu. Þær hugmyndir er síðan hægt að nýta við verkþátt D5, þegar farið er að skoða stefnukosti.

## 3.4 Áfangi III: Fyrstu drög að skipulagstillögu

### Verkþættir áfangans:

- D Mótun stefnu og aðferðir við umhverfismat
  - D1 Nánari mótun framtíðarsýnar og meginmarkmiða
  - D2 Samræmi meginmarkmiða við fyrirliggjandi stefnu og áætlanir
  - D3 Nánari skilgreining viðfangsefna og greining forsendna
  - D4 Mótun stefnumiða og stefnukosta í einstökum málaflokkum
  - D5 Ákvörðun um hvaða stefnumið og stefnukostir verða metnir
  - D6 Umhverfispættir og viðmið
  - D7 Aðrar matsaðferðir
  - D8 Áfangaskýrsla 3: Fyrstu drög að skipulagstillögu ásamt „matsáætlun“
- E Samráð við stofnanir og almenning
  - E1 Umsagnir stofnana um áfangaskýrslu 3
  - E2 Kynning og samráð við almenning um áfangaskýrslu 3

### D Mótun stefnu og aðferðir við umhverfismat

#### D1 Nánari mótun framtíðarsýnar og meginmarkmiða

Á grundvelli samráðs við almenning (sbr. verkþátt C2 og greiningu gagna í verkþáttum A og B) þarf að útfæra meginmarkmið fyrir skipulagstillöguna nánar. Mikilvægt er að taka tillit til sjónarmiða og upplýsinga sem fram hafa komið og að samtvinnun efnahagslegra, félagslegra og umhverfislegra þátta sjái stað í meginmarkmiðum.

#### D2 Samræmi meginmarkmiða við fyrirliggjandi stefnu og áætlanir

Fara þarf yfir hvort meginmarkmið eru í samræmi við fyrirliggjandi áætlanir og stefnu, svo sem áætlanir á landsvísu, alþjóðasamninga og skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga. Ef ósamræmi kemur í ljós þarf að endurskoða og breyta skipulagstillögunni eða leita eftir breytingum á viðkomandi áætlunum.

#### D3 Nánari skilgreining viðfangsefna og greining forsendna

Safna þarf og vinna nánar úr upplýsingum um þá málaflokka sem skilgreindir eru í 4. kafla skipulagsreglugerðar (sjá töflu 8) og aðra sem sveitarstjórn hefur skilgreint sem viðfangsefni aðalskipulagsins. Sérstök vandamál eða áherslur geta kallað á ítarlegri söfnun upplýsinga um einn málaflokk fremur en annan.

Mismikið getur þurft að vinna úr gögnum sem varða einstaka málaflokka en í öllum tilvikum þarf að túlka og meta áhrif forsendnanna á skipulag sveitarfélagsins. Í umfjöllun um forsendur á því að koma skýrt fram hvernig þær hafa áhrif á núverandi eða áformaða landnotkun, landnýtingu, staðsetningu tiltekkinnar starfsemi, umgengni við náttúruna eða mótun umhverfisins og byggðarinnar almennt.

#### D4 Mótun stefnumiða og stefnukosta í einstökum málaflokkum

Stærstur hluti aðalskipulagsgerðar felst í að setja fram tillögur að stefnu um einstaka mála- eða landnotkunarflokka, s.s. íbúðarsvæði, athafnasvæði, verslunar- og þjónustusvæði og samgöngur (sbr. 4. kafla skipulagsreglugerðar og töflu 8).

Við mótun stefnumiða þarf eftir atvikum að setja fram fleiri en einn möguleika eða stefnukost. Samanburður á kostum getur auðvelað að finna bestu lausn, þ.e. hvaða kostur nær markmiði/-um með minnstum tilkostnaði eða mestum hag fyrir umhverfið eða sjálfbæra þróun; eða hvaða kostur nær bestu jafnvægi á milli markmiða sem stangast á, t.d. stefnu um að auka frístundabyggð á mótum því að vernda náttúru. Allir kostir sem skoðaðir eru þurfa að

vera raunhæfir. Kostirnir eiga að sýna fjölbreytni í mögulegum leiðum til að ná þeim markmiðum sem sett eru fram. Rökstyðja þarf val á kostum.

Dæmi um atriði sem tilefni getur verið til að setja fram mismunandi stefnukosti um:

- Leiðir að meginmarkmiðum.
- Stefna í samgöngumálum (t.d. efla stofnbrautarkerfi eða almenningssamgöngur).
- Byggðamynstur eða vöxtur þéttbýlis (t.d. þétt – dreifð byggð, byggja nýjar þyrpingar/ný svæði – byggja innan byggðar sem fyrir er).
- Staðsetning nýrra byggðasvæði, s.s. íbúðarsvæða og iðnaðarsvæða.
- Helstu stórframkvæmdir sem tillagan gerir ráð fyrir, t.d. stofnvegur, landfylling, höfn.
- Lausnir á umhverfisvandamálum sem skilgreind voru í fyrri verkþáttum.

Sumir möguleikar hafa væntanlega þegar komið fram á fundum (sbr. verkþátt C2) en á þessu stigi gæti samt sem áður verið ástæða til að halda hugarflugsfundi um stefnukosti. Oft eru margar leiðir færar til að ná meginmarkmiðum eða leysa vandamál sbr. töflu 11.

**Tafla 11. Dæmi um stefnukosti**

<p><b>Markmið: Að sjá fyrir nægjanlegum íbúðarsvæðum.</b>  <b>Stefnukostir:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Byggja á einu eða fleiri nýjum svæðum.</li> <li>▪ Þetta núverandi byggð.</li> <li>▪ Draga úr eftirspurn eftir húsnæði eða bregðast ekki við henni.</li> </ul>	<p><b>Markmið: Að auka þéttleika íbúðabyggðar.</b>  <b>Stefnukostir:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Þetta alla byggðina.</li> <li>▪ Þetta byggð í miðbæ.</li> <li>▪ Þetta í nágrenni við almenningssamgangnaleiðir.</li> <li>▪ Halda óbreyttu.</li> </ul>
<p><b>Markmið: Að styrkja atvinnustarfsemi í dreifbýli.</b>  <b>Stefnukostir:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dreifa atvinnustarfsemi víðsvegar um sveitarfélagið.</li> <li>▪ Þjappa atvinnustarfsemi á nokkur svæði.</li> <li>▪ Ýta undir tiltekna starfsemi.</li> <li>▪ Leyfa ýmskonar starfsemi en með ákveðnum reglum.</li> </ul>	<p><b>Markmið: Að styrkja þjónustu í dreifbýli.</b>  <b>Stefnukostir:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Taka frá svæði fyrir verslun og þjónustu.</li> <li>▪ Heimila ný stök íbúðarhús/ íbúðarsvæði einungis þar sem ákveðin þjónusta er í boði.</li> </ul>

Mikilvægt er að skoða kosti með tilliti til þarfar, krafna eða eftirspurnar, hvaða möguleikar eru á að uppfylla þarfirnar og hvar möguleikar eru að staðsetja starfsemi eða framkvæmdir, sbr. töflu 12.

**Tafla 12. Skoðun kosta**

<p><b>Þörf/eftirspurn: Er nauðsyn?</b></p> <p>Við gefum okkur oft að uppfylla þurfi tiltekna kröfur eða þörf; að aukið sorp kalli á nýja sorpfögunarstaði, eða aukin umferð þýði nýja eða breiðari vegi. Í sumum tilfellum þó ekki öllum, má líka reyna að draga úr þörf, sem getur verið sjálfbærari kostur. Til dæmis má draga úr sorpi með aukinni flokkun sorps og endurnýtingu og draga úr umferð með bættum almenningssamgöngum og/eða aðstöðu fyrir gangandi og hjólandi. Þess vegna getur átt við að skoða stefnukosti sem fela í sér að draga úr þörf eða að ekki sé brugðist við þörf.</p>
<p><b>Nálgun/aðferð/ferli: Hvernig á fara að?</b></p> <p>Ef uppfylla verður þörf eða kröfur, þá er oft hægt að gera það á nokkra mismunandi vegu. Til dæmis er hægt að skoða mismunandi kosti við að farga sorpi með urðun eða brennslu.</p>
<p><b>Staðsetning: Hvar á að staðsetja starfsemina/framkvæmdina?</b></p> <p>Sumar framkvæmdir verða að vera á tilteknum stöðum svo sem tiltekin gatnamót sem leysa umferð á ákveðnu svæði en í mörgum tilvikum koma nokkrir staðir til greina. Skoða þarf hvaða svæði muni henta best.</p>
<p><b>Hönnun: Hvert á yfirbragð svæðisins að vera? Hvernig á framkvæmdin að líta út?</b></p> <p>Hönnun er viðfangsefni deiliskipulags og framkvæmdahönnunar, en í aðalskipulagi getur þó verið tilefni til að setja almenn skilyrði um hönnun tiltekinna svæða eða mannvirkja.</p>

Í sumum tilvikum ættu núllkostur (þ.e. að ekkert verði gert) og sá kostur sem bestur er talinn með tilliti til umhverfisins að vera meðal þeirra kosta sem skoðaðir eru. Gagnlegt getur verið að velta fyrir sér raunhæfni, kostnaði, pólitískum vilja, félagslegum kostum/annmörkum og ávinningi/skaða fyrir umhverfið af mismunandi kostum. Kostir ætti að setja fram með skýringarmyndum/-uppdráttum eftir því sem unnt er.

## **D5 Ákvörðun um hvaða stefnumið og stefnukostir verða metnir**

Til að tryggja að matið beinist að þeim stefnumiðum sem eru líkleg til að hafa veruleg umhverfisáhrif, þarf að fara yfir meginmarkmið, stefnumið og stefnukosti og ákveða hvaða

stefnumið/-kostir verða metin/metnir m.t.t. umhverfisáhrifa. Við þá yfirferð er t.d. hægt að ganga út frá eðli og eiginleikum líklegra áhrifa af stefnumiði/-kosti, s.s.:

- Hvort veruleg neikvæð áhrif á tiltekna þætti náttúruafars eða félagslega eða hagræna þætti eru líkleg
- Hvort áhrif verða á náttúruauðlindir; vatn, jarðveg, gróður o.s.frv.
- Hverjar líkur, varanleiki og/eða tíðni áhrifa eru. Ef umfang er lítið og litlar líkur á áhrifum er ekki ástæða til að meta stefnumiðið.
- Hvort stefnumið hefur þekkt bein eða líkleg óbein neikvæð áhrif.
- Hverjir eru samlegðareiginleikar áhrifa, þ.e. hvort eitt stefnumið sé líklegt til að geta haft veruleg umhverfisáhrif á tiltekið svæði eða tiltekinn umhverfispátt, þegar það er skoðað með tilteknum öðrum stefnumiðum, þótt það sé eitt og sér ekki líklegt til að hafa veruleg umhverfisáhrif. Þetta getur t.d. varðað skerðingu á votlendi af mismunandi áformum víða í sveitarfélaginu, eða áform um margar framkvæmdir á tilteknu svæði, s.s. vegagerð, veitur, iðnaðarsvæði og höfn.
- Hvort áhrif verða yfir lögsögumörk.
- Hvert umfang áhrifa er t.d. m.t.t. landsvæða og mannfjölda.
- Hvort hætta er fyrir heilsu manna, t.d. stefna sem varðar hljóðvist eða loftgæði.

Við ákvörðun um hvaða stefnumið/stefnukosti skal meta er einnig hægt að fara yfir hvort viðkomandi stefnumið/-kostur fjallar um:

- Starfsemi eða framkvæmdir sem geta haft veruleg umhverfisáhrif, s.s. iðnaðarsvæði, háspennulínur eða vegi.
- Nýtingu náttúruauðlinda, t.d. efnisnám eða orkuvinnslu.
- Framkvæmdir sem eru háðar lögum um mat á umhverfisáhrifum (þ.e. tilkynningarskyldar eða matsskyldar framkvæmdir).
- Aðrar framkvæmdaleyfisskyldar framkvæmdir, t.d. efnisnám eða vegagerð.
- Margar smærri framkvæmdir sem geta til samans valdið verulegum áhrifum.
- Verðmætt og/eða viðkvæmt svæði eða svæði sem hefur viðurkennt verndargildi.
- Stefnu sem er umdeild og því líkleg til að hafa veruleg áhrif í för með sér á tiltekna þætti í umhverfinu.

## **D6 Umhverfispættir og viðmið**

Setja þarf fram tillögu að því hvaða umhverfispættir og viðmið verða notuð við mat á áhrifum skipulagstillögunnar. Gera þarf grein fyrir ástæðum fyrir vali á þáttunum. Tillaga að umhverfispáttum og viðmiðum eru í töflu 9. Hana má hafa til hliðsjónar þegar umhverfispættir og viðmið eru valin fyrir tiltekið aðalskipulagsverkefni.

## **D7 Aðrar matsaðferðir**

Setja þarf fram tillögur að því hvernig matið verður unnið s.s. hverjir taka þátt í matinu, hvort kallaðir verða til sérfræðingar í einstökum málaflokkum og hvort innra samræmi skipulagstillögunnar, þ.e. samræmi á milli stefnumiða (compatibility appraisal) verður einnig skoðað. Einnig þarf að lýsa hvernig niðurstöður matsins verða settar fram, t.d. í venslatöflum (sjá töflur 13-15).

## **D8 Áfangaskýrsla 3: Fyrstu drög að skipulagstillögu ásamt „matsáætlun“**

Í áfangaskýrslu 3 komi fram:

- Tillögur að framtíðarsýn og meginmarkmiðum (sbr. D1 og D2).
- Forsendur í einstökum málaflokkum (sbr. D3).
- Tillögur að stefnumiðum og stefnukostum í einstökum málaflokkum (sbr. D4).
- Tillögur að því hvaða stefnumið og stefnukostir verða metnir (sbr. D5).
- Tillögur að umhverfispáttum og viðmiðum (sbr. D6).
- Tillögur að öðrum matsaðferðum (sbr. D7).

Þrír síðustu liðirnir gegna hlutverki nokkurskonar „matsáætlunar“ sem lýsir umfangi matsins og nálgun við það, á sama hátt og matsáætlun afmarkar viðfangsefni mats á umhverfisáhrifum framkvæmda skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum.

## **E Samráð við stofnanir og almenning**

### **E1 Umsagnir stofnana um áfangaskýrslu 3**

Senda þarf áfangaskýrslu 3 til umsagnar stofnana og leita áhlits á tillögum um eftirfarandi atriði í skýrslunni:

- Hvaða umhverfisþættir og viðmið verða notuð við mat á áhrifum stefnumiða/-kosta.
- Hvaða stefnumið/-kostir verða metin/metnir, hvort allir lykillkostir eru settir fram, s.s. hvort núllkostur og sá umhverfissvænsti eru með í skoðuninni.
- Hvaða aðferðir verða notaðar við umhverfismatið.
- Hvernig niðurstöður matsins verða settar fram.

### **E2 Kynning og samráð við almenning um áfangaskýrslu 3**

Áfangaskýrslu 3 er einnig ástæða til að kynna fyrir almenningi og gefa kost á að senda inn athugasemdir við efni hennar. Sama á við um nágrannasveitarfélög.

## 3.5 Áfangi IV: Önnur drög að skipulagstillögu

### Verkpættir áfangans:

- F Nánari mótun stefnu og umhverfismat
  - F1 Úrvinnsla úr umsögnum og athugasemdum úr verkpætti E
  - F2 Mat á stefnumiðum og stefnukostum
  - F3 Tillögur að vöktun á áhrifum
  - F4 Áfangaskýrsla 4: Skipulagstillaga ásamt umhverfisskýrslu til opinberrar kynningar
- G Kynning fyrir íbúa og nágrennasveitarfélög
  - G1 Kynning fyrir almenning
  - G2 Kynning fyrir aðliggjandi sveitarfélög

## F Nánari mótun stefnu og umhverfismat

### F1 Úrvinnsla úr umsögnum og athugasemdum úr verkpætti E

Vinna þarf úr þeim umsögnum og athugasemdum sem bárust vegna áfangaskýrslu 3. Þær geta m.a. kallað á breytingar eða nánari útfærslu á tillögum að meginmarkmiðum, stefnumiðum, stefnukostum, umhverfisþáttum og viðmiðum og öðrum aðferðum við umhverfismat.

### F2 Mat á stefnumiðum og stefnukostum

Þegar tillögur að stefnumiðum og -kostum hafa verið mótaðar og komist hefur verið að niðurstöðu um hvaða stefnumið/-kosti á að meta áhrif af, miðað við hvaða umhverfisþætti/viðmið og með hvaða aðferðum er hægt að hefjast handa við sjálft umhverfismatið.

Æskilegt er að vinna þennan verkþátt í litlum hópi þar sem eru t.d. skipulagsráðgjafi, sá aðili sem ber ábyrgð á stefnu í tilteknum málaflokki, verkefnisstjóri staðardagskrár 21, umhverfissérfræðingur, sérfræðingur í viðkomandi málaflokki og fulltrúi almennings. Markmiðið er að leiða saman einstaklinga með breiðan bakgrunn til að meta áhrif stefnumiða.

#### **Mat á áhrifum á umhverfisþætti og samanburður kosta**

Við mat á stefnukostum og stefnumiðum er gjarnan notuð tafla sem er sambærileg við töflu 13 þar sem stefnukostir eða stefnumið eru á öðrum ásnum en umhverfisþættir á hinum. Fyrir sérhvert stefnumið/stefnukost er skoðað hvaða áhrif líklegt er að stefnumiðið/kosturinn muni hafa á hvern umhverfisþátt. Umhverfisviðmið sem hafa verið skilgreind (sbr. verkþátt D6 og töflu 9) eru notuð sem viðmið eða mælikvarðar á áhrifin. Þar sem til eru staðlar, reglugerðarákvæði eða önnur viðmiðunarmörk, svo sem fyrir loftmengun, þarf að nota þau sem viðmið. Leggja þarf áherslu á aðalatriðin og þau umfjöllunarefni þar sem líkur eru á að kostur/stefna muni hafa veruleg umhverfisáhrif. Fara ætti hratt yfir þau sem skipta litlu/minna máli.

Þegar þessi greining fer fram er mikilvægt að velta upp spurningum eins og:

- Er þessi stefnukostur skýr/þetta stefnumið skýrt? Hvernig mun það birtast í raunveruleikanum? Segir það það sem þarf að segja? Ef svarið er nei, er þörf á að umorða eða endurskrifa stefnukostinn/stefnumiðið.
- Ef stefnukosturinn/stefnumiðið er líklegt til að hafa veruleg neikvæð áhrif, eru þá möguleikar á að draga úr þeim? Ef svo er, er ástæða til að endurskrifa stefnukostinn/stefnumiðið.
- Er hægt að ýta undir jákvæð áhrif kostsins/stefnunnar? Ef svo er, er ástæða til að endurskrifa stefnukostinn/stefnumiðið.
- Ef óvíst er um áhrif tiltekins stefnukosts/stefnumiðs, hvaða frekari gagna er þörf til að skýra áhrifin?



- Ef áhrif stefnumiðs eru háð því hvernig því verður framfylgt ætti að taka fram hvað þarf að gera til að tryggja æskilega framfylgd.

Við umhverfismatið þarf jafnframt að skoða:

- Fjöldi þeirra sem verða fyrir áhrifum.
- Alvarleika eða þýðingu áhrifanna.
- Varanleika áhrifanna.
- Hnattraen, svæðisbundin og staðbundin áhrif.
- Langtíma og skammtíma áhrif.
- Jákvæð og neikvæð áhrif.
- Afturkræf og óafturkræf áhrif.
- Bein og óbein áhrif.
- Samlegðar-/sammögnunaráhrif.

Í einhverjum tilfellum gæti verið ástæða til að velta fyrir sér hverjir munu hafa hag af tiltekinni stefnu og á hverja hún mun hafa jákvæð eða neikvæð áhrif. Það er háð því hvert stefnumiðið er hverja það hefur áhrif á, en þeir gætu verið:

- Þéttbýlis- eða dreifbýlisbúar.
- Fólk með eða án atvinnu.
- Gamalt eða ungt fólk.
- Fólk á leigumarkaði eða fólk í eigin húsnæði.
- Fólk sem á einkabifreið eða fólk sem ekki á einkabifreið.
- Bændur í mismunandi búgreinum eða á mismunandi stórum býlum.
- Íbúar sveitarfélags eða frístundahúsaeigendur.

Í töflu 13 eru sýnd tvö dæmi um hvernig setja má fram mat á tilteknum stefnumiðum eða ólíkum kostum tiltekinnar stefnu. Í dæmunum í töflu 13 er gengið út frá að áhrif séu metin á níu umhverfisþætti og að við mat á áhrifum tillagna á hvern umhverfisþátt séu höfð í huga þau umhverfisviðmið sem skilgreind eru í töflu 9. Gengið er út frá að niðurstaða mats á áhrifum á hvern umhverfisþátt sé sett fram með táknum (++ veruleg jákvæð áhrif, + óveruleg jákvæð áhrif, 0 engin áhrif, - óveruleg neikvæð áhrif, - - veruleg neikvæð áhrif og ? óvissa um áhrif vegna skorts á upplýsingum eða óvissu um framkvæmd stefnunnar). Í töflu 13 eru sýnd tvö dæmi um hvernig hægt er að koma á framfæri skýringum á slíkri einkunnagjöf, en afar mikilvægt er að slíkar textaskýringar komi fram.

Mælt er með að áhrif af hverju stefnumiði/stefnukosti séu skráð í viðeigandi reiti í töflu samsvarandi töflu 13. Það er hægt að gera með táknum, litum og/eða texta eftir því sem þykir ákjósanlegt til að gefa lýsandi yfirlit. Einnig er hægt að lýsa áhrifum kosta magnbundið, t.d. með því að nota reiknilíkön, fram-/útreikninga út frá sambærilegum dæmum eða vöktunarupplýsingum eða landupplýsingalíkan. Slíkar aðferðir taka lengri tíma og geta verið kostnaðarsamar.

Í töflu 13 eru áhrif á einstaka þætti ekki lögð saman til að fá út heildaráhrif, þar sem mikilvægi einstakra umhverfisþátta er mismunandi frá einum stefnukosti til annars og einu stefnumiði til annars. Hægt er að nota aðferðir sem byggja á magnbundinni einkunnagjöf og vogarstuðlum (weighting and scoring techniques), en ekki er mælt með því í þessu samhengi. Þegar upp er staðið er val á endanlegum kosti pólitísk ákvörðun þar sem umhverfismatið er lagt til grundvallar ákvarðanatöku, ásamt öðrum upplýsingum, en gefur ekki eina endanlega niðurstöðu. Hins vegar er mjög mikilvægt að gagnsætt sé á hvaða forsendum ályktanir eru dregnar um jákvæð eða neikvæð áhrif tiltekins stefnumiðs á einstaka umhverfisþætti. Þannig þarf bæði framsetning niðurstaðna matsins að vera einföld og skýr og einnig þarf að setja fram forsendur og rök fyrir niðurstöðunum. Þar sem tilteknir stefnukostir/tiltekin stefnumið hafa neikvæð áhrif kann að vera mögulegt að breyta kostinum/stefnumiðinu til að gera það umhverfisvænna eða meira í anda sjálfbærrar þróunar (sjá töflu 13).

Unnt er að gera eina töflu fyrir hvert stefnumið, setja öll stefnumið um tiltekinn málaflökk fram í einni matstöflu, eða mismunandi kosti (tvo eða fleiri) sama stefnumiðs.

**Tafla 13. Mat á áhrifum stefnumiða eða stefnukosta**

Hefur stefnumiðið/ stefnukosturinn áhrif á	Stefnumið 1 eða Stefnukostur 1	Stefnumið 2 eða Stefnukostur 2	Stefnumið 3 eða Stefnukostur 3
íbúa?	+/- <i>Texti sem skýrir einkunn í fáum orðum</i>	++ <i>Texti sem skýrir einkunn í fáum orðum</i>	-- <i>Texti sem skýrir einkunn í fáum orðum</i>
heilsu manna?			
efnisleg verðmæti?			
dýr og plöntur?			
jörð og jarðveg?			
vatn?			
loft og veðurfar?			
landslag?			
menningarminjar?			
<p>Niðurstaða:  <i>Hér er unnt að skrá tillögur að breytingum á orðalagi og/eða efni stefnumiðs vegna umhverfisáhrifa. Það getur t.d. varðað að stefnan innihaldi skýrari fyrirmæli um hvernig að útfærslu hennar skuli staðið við deiliskipulagsgerð og mannvirkjagerð. Hér er einnig hægt að lýsa því hvaða stefnumið sé talið best m.t.t. umhverfisáhrifa, ef taflan hefur fjallað um samanburð ólíkra kosta.</i></p>			

Hefur stefnumiðið/ stefnukosturinn áhrif á	Stefnumið 1 eða Stefnukostur 1	Stefnumið 2 eða Stefnukostur 2	Stefnumið 3 eða Stefnukostur 3	Skýringar
íbúa?	-?	++	+	<i>Texti sem skýrir einkunn í fáum orðum</i>
heilsu manna?	-?	0	-	
efnisleg verðmæti?	?	?	+	
dýr og plöntur?	+	--	+/-	
jörð og jarðveg?	+			
vatn?				
loft og veðurfar?	?			
landslag?	++			
menningarminjar?	--			
Skýringar	<i>Texti sem skýrir heildaráhrif í fáum orðum</i>	<i>Texti sem skýrir heildaráhrif í fáum orðum</i>	<i>Texti sem skýrir heildaráhrif í fáum orðum</i>	
<p>Niðurstaða:  <i>Hér er unnt að skrá tillögur að breytingum á orðalagi og/eða efni stefnumiðs vegna umhverfisáhrifa. Það getur t.d. varðað að stefnan innihaldi skýrari fyrirmæli um hvernig að útfærslu hennar skuli staðið við deiliskipulagsgerð og mannvirkjagerð. Hér er einnig hægt að lýsa því hvaða stefnumið sé talið best m.t.t. umhverfisáhrifa, ef taflan hefur fjallað um samanburð ólíkra kosta.</i></p>				

Mikilvægt er að lesandi matstöflu eins og töflu 13 geti fengið skýra mynd af því hvaða þættir voru skoðaðir í matinu og á hverju niðurstaða um áhrif á hvern umhverfisþátt byggir. Vegna þessa getur verið hentugt að vísa í heildarsamantekt á hvaða umhverfisþættir og viðmið voru höfð til hliðsjónar við matið (sambærilega við töflu 9). Hana mætti þá birta á einum stað í umhverfisskýrslunni. Einnig er mikilvægt að ekki sé látið nægja að gefa áhrifum á hvern umhverfisþátt einkunn í töflu, heldur sé hver einkunnagjöf útskýrð. Í töflu 13 er lagt til að það sé gert með textaskýringum. Slíkan skýringartexta í töflu má einnig nota til að skýra út og taka á óvissu í matinu, bæði óvissu sem stafar af ónógum grunnupplýsingum og óvissu um hvernig viðkomandi stefnumið verður útfært í framkvæmd.

Í umhverfismati þarf að gera ráð fyrir og gera grein fyrir óvissu um áhrif sem getur m.a. verið vegna skorts á þekkingu á aðstæðum og áhrifum eða vegna óvissu um aðrar framkvæmdir. Einnig er mikið af óvissu í mati á áhrifum vegna þess að ekki er nákvæmlega vitað hvernig stefnumiðum verður framfylgt. Ein leið til að mæta slíkri óvissu er að setja inn leiðbeiningar um tilhögun eða útfærslu tiltekinna atriða á síðari stigum. Þetta má t.d. gera með því að:

- Setja fram sjónarmið, reglur eða leiðbeiningar sem á að útfæra í deiliskipulagi.
- Setja fram fleiri stefnumið sem eiga að tryggja að fjallað verði um tiltekin atriði í framhaldi af gildistöku aðalskipulagsins.

#### Mat á innra samræmi stefnu

Sum stefnumið eða stefnukostir kunna að vera í ósamræmi við önnur stefnumið eða aðra stefnukosti eða við meginmarkmið skipulagstillögunar. Markmiðið með mati á innra samræmi er að tryggja að áætlunin sé sjálfri sér samkvæm. Annarsvegar er unnt að skoða hvort samræmi er á milli stefnukosta/stefnumiða og meginmarkmiða og hins vegar hvort samræmi er á milli einstakra stefnumiða.

Við mat á samræmi á milli stefnukosta/stefnumiða og meginmarkmiða er hægt að nota töflu 14. Þar sem stefnukostir/stefnumið falla ekki að meginmarkmiðum þarf að breyta stefnukostunum/stefnumiðunum til samræmis við meginmarkmiðið/-n eða öfugt. Þegar allir stefnukostir/öll stefnumið hafa verið metin á þennan hátt, ætti að yfirfara töfluna og kanna hvort ekki hafi verið sett fram a.m.k. eitt stefnumið fyrir hvert meginmarkmið. Ef svo er ekki, þá kann að vera ástæða til að breyta annað hvort meginmarkmiðinu eða breyta eða bæta við stefnumiði/-um svo meginmarkmiðinu verði fylgt eftir. Slíkar breytingar ætti að skrá í neðstu línu töflunnar.

Tafla 14. Samræmi á milli stefnukosta/stefnumiða og meginmarkmiða

Stefnukostur / Stefnumið	Meginmarkmið			
	A	B	C	...
1	+	+	-	
	<i>Einkunnagjöf er skýrð í stuttu máli</i>	<i>Einkunnagjöf er skýrð í stuttu máli</i>	<i>Einkunnagjöf er skýrð í stuttu máli</i>	<i>Einkunnagjöf er skýrð í stuttu máli</i>
2	+	-		
3	-	+	+	
...				
Breytingar á stefnukostum/stefnumiðum:				
+ Samræmi. - Ósamræmi, skýrið hvers vegna. (Eyða) Engin tengsl				

Mat á samræmi á milli einstakra stefnumiða er gert með því að fylla út töflu 15 og spyrja fyrir hvern reit hvort viðkomandi stefnukostir/stefnumið séu í samræmi eða ósamræmi hvert við annað. Þar sem ósamræmis gætir, þarf að breyta öðrum eða báðum stefnukostum/stefnumiðum til að tryggja samræmi. Slíkar breytingar ætti að skrá í neðstu línu töflunnar.

Tafla 15. Mat á innbyrðis samræmi stefnumiða

	Stefnukostur / stefnumið 1	Stefnukostur / stefnumið 2	Stefnukostur / stefnumið 3	...
Stefnukostur/stefnumið 1				
Stefnukostur/stefnumið 2	-			
Stefnukostur/stefnumið 3		+		
...				
Breytingar á stefnukostum/stefnumiðum:				
+ Samræmi. - Ósamræmi, skýrið hvers vegna. (Eyða) Engin tengsl				

### Endurskoðun stefnumiða

Niðurstöður mats á áhrifum stefnumiða og samanburður kosta á að geta leitt til endurbóta á stefnu, t.d. með

- breytingum á orðalagi á stefnukosti/stefnumiði,
- brottnámi á stefnumiði/-miðum sem ekki féll/-u að meginmarkmiðum eða hugmyndafræði um sjálfbæra þróun, og/eða
- nýjum stefnumiðum.

Ofangreindar breytingar má kalla mótvægisáðgerðir við upphaflega tillögu.

### F3 Tillögur að vöktun á áhrifum

Evróputilskipunin um umhverfismat áætlaða kveður á um að vakta skuli veruleg umhverfisáhrif af skipulagsáætlun. Hægt er að nýta niðurstöður úr verkþætti F2 til að greina helstu líklegu áhrif sem framfylgd skipulagsáætlunar kann að hafa og byggja ákvörðun um hvaða þættir verða vaktaðir á því. Vöktun á ekki eingöngu að geta nýst til að fylgjast með líklegum verulegum umhverfisáhrifum heldur einnig með skilvirkni í framkvæmd skipulagsáætlunarinnar almennt, fylgjast með breytingum og til að byggja upp upplýsingagrunn, sem síðan kemur að beinum notum við endurskoðun áætlunarinnar (sjá einnig í samhengi við umfjöllun um framfylgd og endurskoðun aðalskipulags í kafla 2.2.6, 3.9.2 og 3.9.3).

Eftirfarandi spurningar má hafa í huga við ákvörðun um hvaða þættir verða vaktaðir:

Viðfangsefni vöktunar: Hvaða atriði (umhverfispátt) er talið að þurfi að vakta?

Markmið vöktunar: Hversvegna er ástæða til að vakta þetta atriði (umhverfispátt)?

Val á viðeigandi viðmiði/vísi: Hvernig er hægt að mæla/meta þetta markmið?

Upplýsingar: Hvar fást upplýsingar um þetta atriði?

Viðmið fyrir viðbrögð: Við hvaða aðstæður (mælanleg mörk) er þörf á aðgerðum?

Vöktunaráætlun má setja fram í töflu (sjá töflu 16).

Tafla 16. Dæmi um framsetningu vöktunaráætlunar

Viðfangsefni, viðmið	Ábyrgð á söfnun og varðveislu upplýsinga	Tímasetning og tíðni vöktunar	Viðmiðunarmörk og hvernig brugðist verður við ef vöktun gefur niðurstöður yfir mörkum
Íbúar - hér nánar tilgreint viðmið			
Heilsa manna - hér nánar tilgreint viðmið			
Efnisleg verðmæti			
Dýr og plöntur			
Jörð og jarðvegur			
Vatn			
Löft og veðurfar			
Landslag			
Menningarminjar			

### F4 Áfangaskýrsla 4: Skipulagstillaga ásamt umhverfisskýrslu til opinberrar kynningar

Áfangaskýrsla 4 samanstendur af (sbr. kröfur skipulagsreglugerðar og tilskipunar 221/42/EB):

- Skipulagsgreinargerð.
- Skipulagsuppdráttum: Þéttbýlisuppdrætti, sveitarfélagsuppdrætti og hugsanlegum þemauppdráttum.
- Umhverfisskýrslu, sem getur annað hvort verið viðauki eða fylgiskjal með skipulagsgreinargerð eða samtvinnuð henni.

Í áfangaskýrslu 4 komi fram:

- Samantekt á athugasemdum við áfangaskýrslu 3 (sbr. E og F1).
- Tillögur að framtíðarsýn og meginmarkmiðum (sbr. D1 og F1).

- Forsendur í einstökum málaflokkum (sbr. D3 og F1).
- Tillögur að stefnumiðum og stefnukostum í einstökum málaflokkum (sbr. D4 og F1).
- Mat á stefnukostum og stefnumiðum (sbr. F2).
  - Hvaða annmarkar eða óvissa voru í matinu.
  - Hvaða stefnukostir voru skoðaðir.
  - Hver áhrif voru af stefnumiðum/-kostum og samanburður á þeim.
  - Hvaða breytingar voru gerðar á stefnu vegna niðurstaðna úr matinu.
- Tillögur að vöktun á áhrifum (sbr. F3).
- Hverjir unnu að skipulagstillögu og mati.
- Lýsing á kynningu og samráði við skipulagsgerðina.

Við skrif áfangaskýrslu 4 ætti að hafa eftirfarandi í huga:

- Að lögð sé áhersla á aðalatriðin.
- Að greint sé frá breytingum sem gerðar voru á skipulagstillögunni vegna umhverfismatsins. Að útskýrt sé hvaða kostir og mótvægisáðgerðir voru skoðaðar og hvers vegna tilteknir kostir voru valdir. Þetta tryggir að hægt verði að rekja forsendur fyrir ákvarðanatöku og sýnir hvaða hlutverk hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar hafði í ákvarðanatökunni
- Að útskýrðar séu þær aðferðir sem notaðar voru: Hverjir komu að skipulagsgerð og mati, hvernig, hve langan tíma vinnan tók o.s.frv.

## **G Kynning fyrir íbúa og nágrennasveitarfélög**

### **G1 Kynning fyrir almenning**

Þegar áfangaskýrsla 4 liggur fyrir á að kynna hana íbúum sveitarfélagsins. Það má gera á einum eða fleiri borgarafundum þar sem skipulagstillagan, skipulagsuppdrættir og greinargerð, ásamt fylgigögnum og fyrri áfangaskýrslum liggja frammi til skoðunar og farið er yfir helstu drætti tillögunnar. Boða á til fundarins með áberandi hætti t.d. í dagblöðum, héraðsfréttablöðum og/eða svæðisútlitum. Skýrt þarf að koma fram að um tillögu er að ræða sem ekki hefur verið endanlega samþykkt af sveitarstjórn.

Tillöguna má einnig kynna með dreifibréfi sem sent er á öll heimili í sveitarfélaginu og/eða með greinum í dag- eða fréttablöðum.

### **G2 Kynning fyrir aðliggjandi sveitarfélög**

Senda þarf tillöguna til kynningar sveitarstjórna aðliggjandi sveitarfélaga.

## 3.6 Áfangi V: Skipulagstillaga til athugunar Skipulagsstofnunar

### Verkþættir áfangans:

- H Frágangur og samþykkt skipulagstillögu til athugunar Skipulagsstofnunar
  - H1 Úrvinnsla athugasemda úr verkþætti G og frágangur skipulagstillögu
  - H2 Afgreiðsla sveitarstjórnar til Skipulagsstofnunar
  - H3 Áfangaskýrsla 5: Skipulagstillaga til athugunar Skipulagsstofnunar ásamt umhverfisskýrslu
- I Athugun Skipulagsstofnunar
  - I1 Umsögn Skipulagsstofnunar
  - I2 Umsögn samvinnunefnda um svæðisskipulag

## H Frágangur og samþykkt skipulagstillögu til athugunar Skipulagsstofnunar

### H1 Úrvinnsla athugasemda úr verkþætti G og frágangur skipulagstillögu

Athugasemdir sem kunna að hafa borist frá almenningi eða nágrannasveitarfélögum (sbr. verkþátt G) geta kallað á breytingar á skipulagstillögunni. Vinna þarf úr þeim og ganga frá tillögunni til afgreiðslu sveitarstjórnar fyrir formlega opinbera auglýsingu skv. 18. gr. skipulags- og byggingarlaga.

### H2 Afgreiðsla sveitarstjórnar til Skipulagsstofnunar

Þegar sveitarstjórn ákveður að auglýsa skipulagstillöguna sendir hún hana til Skipulagsstofnunar til athugunar. Gögn sem þarf að senda til Skipulagsstofnunar til athugunar er lýst undir verkþætti H3.

### H3 Áfangaskýrsla 5: Skipulagstillaga til athugunar Skipulagsstofnunar ásamt umhverfisskýrslu

Áfangaskýrsla 5 samanstendur af (sbr. kröfur skipulagsreglugerðar og tilskipunar 2001/42/EB):

- Skipulagsgreinargerð.
- Skipulagsuppdráttum: Sveitarfélagsuppdrátti, þéttbýlisuppdrátti/-dráttum og hugsanlega þemauppdráttum.
- Umhverfisskýrslu, sem getur annað hvort verið viðauki eða fylgiskjal með skipulagsgreinargerð eða samtvinnuð henni.
- Samantekt um kynningu og samráð, sem getur annað hvort verið fylgiskjal með skipulagsgreinargerð eða einn kafli í henni.
- Umsögnum stofnana (sbr. C1 og E1).
- Umsögnum aðliggjandi sveitarfélaga (sbr. G2).
- Umsögnum samvinnunefnda um svæðisskipulag ef við á.

## I Athugun Skipulagsstofnunar

### I1 Umsögn Skipulagsstofnunar

Skipulagsstofnun yfirfer hvort tillagan fullnægi kröfum um aðalskipulag og sendir sveitarstjórn umsögn sína innan fjögurra vikna. Ef Skipulagsstofnun gerir athugasemdir við efni eða málsmeðferð skipulagstillögunnar leitar hún samkomulags við sveitarstjórn um breytingar. Náist ekki samkomulag er sveitarstjórn engu að síður heimilt að auglýsa tillöguna en í auglýsingu og á kynningarstöðum skal sýna athugasemdir Skipulagsstofnunar við skipulagstillöguna.

## **12 Umsögn samvinnunefnda um svæðisskipulag**

Á þessu stigi leitar Skipulagsstofnun eftir umsögn samvinnunefndar miðhálandis um aðalskipulagstillögur á skipulagssvæði nefndarinnar. Í þeim tilvikum sem tímabundnar samvinnunefndir eru að störfum verður leitað umsagna þeirra, ef þær leggja ekki þegar fyrir.

## 3.7 Áfangi VI: Skipulagstillaga til auglýsingar

### Verkþættir áfangans:

- J Frágangur skipulagstillögu til auglýsingar
  - J1 Lagfæringar miðað við afgreiðslu í verkþætti I
  - J2 Áfangaskýrsla 6: Skipulagstillaga til auglýsingar ásamt umhverfisskýrslu
- K Kynning og auglýsing tillögu
  - K1 Auglýsing tillögu
  - K2 Umsagnir umsagnaraðila

### J Frágangur á skipulagstillögu til auglýsingar

#### J1 Lagfæringar miðað við afgreiðslu í verkþætti I

Ef Skipulagsstofnun gerir athugasemdir við efni skipulagstillögunnar í verkþætti I1 og sveitarstjórn ákveður að verða við þeim athugasemdum, eru gerðar lagfæringar á tillögunni áður en hún er auglýst. Ef Skipulagsstofnun hefur gert athugasemdir við málsmeðferð er á þessu stigi einnig brugðist við þeim.

#### J2 Áfangaskýrsla 6: Skipulagstillaga til auglýsingar ásamt umhverfisskýrslu

Áfangaskýrsla 6 samanstendur af (sbr. kröfur skipulagsreglugerðar og tilskipunar 2001/42/EB):

- Skipulagsgreinargerð.
- Skipulagsuppdráttum: Sveitarfélagsuppdrátti, þéttbýlisuppdrátti/-dráttum og hugsanlega þemauppdráttum.
- Umhverfisskýrslu, sem getur annað hvort verið viðauki eða fylgiskjal með skipulagsgreinargerð eða samtvinnuð henni.
- Samantekt um kynningu og samráð, sem getur annað hvort verið fylgiskjal með skipulagsgreinargerð eða einn kafli í henni.

### K Kynning og auglýsing tillögu

#### K1 Auglýsing tillögu

Tillögu að aðalskipulagi á að auglýsa í Lögbirtingablaði og með áberandi hætti í viðkomandi sveitarfélagi, t.d. í dagblöðum og/eða héraðsfréttablöðum.

Í auglýsingu tillögunnar þarf að koma fram:

- Tilvísun í 18. gr. skipulags- og byggingarlaga.
- Heiti tillögunnar og skipulagstímabil.
- Hvar tillagan er höfð til sýnis og hversu lengi.
- Hver tímamörk til að gera athugasemdir eru og hvert skila skuli athugasemdum.
- Að þeir sem ekki gera athugasemdir við auglýsta tillögu innan tilgreinds frests teljist samþykkir henni.

Skipulagstillagan (áfangaskýrsla 6) og önnur gögn sem þurfa þykir, skal höfð til sýnis í a.m.k. fjórar vikur. Athugasemdafrestur skal vera a.m.k. sex vikur frá upphafi kynningartíma.

#### K2 Umsagnir umsagnaraðila

Á þessu stigi þarf að senda skipulagstillöguna (áfangaskýrslu 6) til umsagnar stofnana og þeirra aðila sem fara með tiltekna málaflokka. Frestur til athugasemda getur verið sá sami og í opinberu kynningunni.



## 3.8 Áfangi VII: Lokaafgreiðsla

### Verkþættir áfangans:

- L Lokaafgreiðsla sveitarstjórnar
  - L1 Afgreiðsla framkominna athugasemda og endanlegur frágangur tillögu til samþykktar
  - L2 Afgreiðsla sveitarstjórnar
  - L3 Lokatillaga sveitarstjórnar: Samþykkt aðalskipulag
- M Afgreiðsla Skipulagsstofnunar
- N Staðfesting umhverfisráðherra

## L Lokaafgreiðsla sveitarstjórnar

### L1 Afgreiðsla framkominna athugasemda og endanlegur frágangur tillögu til samþykktar

Eftir að kynningartíma og athugasemdafresti lýkur þarf skipulagsnefnd og síðan sveitarstjórn að fjalla um aðalskipulagstillöguna. Taka þarf afstöðu til athugasemda sem bárust (sbr. K1 og K2) og þess hvort gera skuli breytingar á tillögunni. Ef sveitarstjórn ákveður að breyta tillögunni í grundvallaratriðum þá þarf að auglýsa hana á nýjan leik.

### L2 Afgreiðsla sveitarstjórnar

Sveitarstjórn auglýsir niðurstöðu sína. Í auglýsingu komi fram hvort sveitarstjórn hafi samþykkt skipulagstillöguna, með eða án breytinga, og hvar hægt sé að nálgast athugasemdir almennings og stofnana og umsagnir sveitarstjórnar (skipulagsnefndar) um þær. Sveitarstjórn sendir jafnframt þeim aðilum sem athugasemdir gerðu umsögn sína um þær.

Þegar sveitarstjórn hefur samþykkt aðalskipulagstillöguna sendir hún samþykkt aðalskipulag (sjá L3) til Skipulagsstofnunar í fjórum eintökum, ásamt athugasemdum og umsögnum sem bárust á auglýsingatíma og svör sveitarstjórnar við athugasemdum. Þetta þarf að gerast innan átta vikna frá því athugasemdafrestur rann út.

### L3 Lokatillaga sveitarstjórnar: Samþykkt aðalskipulag

Samþykkt aðalskipulag samanstendur af:

- Skipulagsgreinargerð.
- Skipulagsuppdráttum: Sveitarfélagsuppdrætti, þéttbýlisuppdrætti/-dráttum og hugsanlega þemauppdráttum.
- Umhverfisskýrslu, sem getur annað hvort verið viðauki eða fylgiskjal með skipulagsgreinargerð eða samtvinnuð henni.
- Samantekt um kynningu og samráð, sem getur annað hvort verið fylgiskjal með skipulagsgreinargerð eða einn kafli í henni.

## M Afgreiðsla Skipulagsstofnunar

Skipulagsstofnun yfirfer aðalskipulagið með tilliti til efnis og málsmeðferðar. Innan fjögurra vikna frá því aðalskipulagið barst sendir stofnunin umhverfisráðherra tillögu sína um staðfestingu, synjun eða frestun á staðfestingu aðalskipulagsins að öllu leyti eða að hluta. Tillaga um synjun eða frestun staðfestingar skal rökstudd þar sem komi fram hvort formgallar séu á afgreiðslu sveitarstjórnar eða efnislegir gallar á gerð skipulags.

## **N Staðfesting umhverfisráðherra**

---

Á grundvelli umsagnar Skipulagsstofnunar tekur umhverfisráðherra ákvörðun um staðfestingu aðalskipulags. Ef tillaga Skipulagsstofnunar um lokaafgreiðslu er synjun eða frestun staðfestingar skal umhverfisráðherra leita umsagnar sveitarstjórnar áður en hann tekur ákvörðun.

Aðalskipulag tekur gildi þegar umhverfisráðherra hefur birt staðfestingu þess í B-deild Stjórnartíðinda.

## 3.9 Útgáfa, framfylgd og endurskoðun

- 2.9.1 Útgáfa
- 2.9.2 Framfylgd og vöktun
- 2.9.3 Endurskoðun

### 3.9.1 Útgáfa

Eftir að aðalskipulag hefur tekið gildi er æskilegt að það sé gefið út og það ætti a.m.k. að vera aðgengilegt á bókasöfnum og á Netinu.

### 3.9.2 Framfylgd og vöktun

Fjallað er um framfylgd aðalskipulags í kafla 2.2.6 og um vöktun á umhverfisáhrifum í verkþætti F3.

### 3.9.3 Endurskoðun

Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum skal meta í upphafi hvers kjörtímabils sveitarstjórnar hvort ástæða er til endurskoðunar á gildandi aðalskipulagi. Þá eru forsendur yfirfarnar og kannað hvort ástæða er til breytinga á stefnu skipulagsins. Yfirfara þarf að hvaða leyti framreikningar um landþörf og hraða uppbyggingar hafa staðist og hvort bregðast þarf við ef forsendur hafa breyst. Þá er æskilegt að meta að hvaða leyti markmiðum hefur verið náð og hvað þarf að gera til að stuðla betur að framkvæmd þeirra. Þá getur vöktun á áhrifum stefnumiða (sbr. F3) leitt til að ástæða getur verið til að endurskoða stefnumið eða skipulagstillöguna í heild.

Ástæða er til að taka matið og niðurstöður þess saman í skýrslu, hvort heldur ákveðið verður að ráðast í endurskoðun á aðalskipulaginu í heild sinni eða ekki. Þar komi fram hverjar eru helstu breytingar frá því gildandi aðalskipulag var staðfest og af hverju talin er ástæða eða ekki ástæða til að endurskoða og endurnýja aðalskipulagið. Þetta mat getur leitt til þess að breytingar verði gerðar innan tiltekinna málaflokka eða svæða.

Við vinnslu aðalskipulags verður til gagnabanki með fjölda tölulegra og ritaðra upplýsinga sem hægt er að byggja á við endurskoðun. Til þess að auðvelda endurskoðun aðalskipulagsins er gagnlegt fyrir sveitarfélög að uppfæra reglulega þær tölulegu upplýsingar sem nýttar voru við aðalskipulagsgerðina. Til dæmis mætti halda saman upplýsingum um íbúafjölda, búferlaflutninga, aldursskiptingu, heimilisgerð, byggingarstarfsemi og þróun atvinnulífsins. Upplýsingarnar þurfa að vera tengdar staðsetningu innan sveitarfélagsins eftir því sem kostur er.

## Heimildaskrá

Action Towards Local Sustainability (ATLAS): [www.sustainability.org.uk](http://www.sustainability.org.uk)

Alta & Levett-Therivel 2002: Leiðbeiningar um verklag við umhverfismat fyrir skipulags-áætlanir. [Skýrsla fyrir Skipulagsstofnun]

Barth Regine & Amrei Fuder 2002: *IMPEL Project. Implementing Article 10 of the SEA Directive 2001/42/EC*. Final report. Darmstadt: Öko-Institut e.V.

Bedfordshire County Council, Planning Department. *A step by step guide to undertaking an environmental appraisal*.

Blowers A. ed. 1993: *Planning for a Sustainable Environment*. A report by the Town and Country Planning Association. London: TCPA.

Bonde, Julia & Aleg Cherp 2000: Quality review package for strategic environmental assessments of land-use plans. Í: *Impact Assessment and Project Appraisal*. Journal of the International Association for Impact Assessment. Vol. 18(2), bls. 99-110.

Boverket & Naturvårdsverket 2000: *Planning with environmental objectives! a guide*.

Brattaberg D. & O. Lutzen 1998: *Umhverfisáætlanir sveitarfélaga*. Aðgerðaáætlanir sveitarfélaga í umhverfismálum. TemaNord 1997:576. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og umhverfiráðuneytið. 109 bls.

Charter of European Cities and Towns Toward Sustainability. [www.sustainable-cities.org](http://www.sustainable-cities.org)

Countryside Commission and other NDPBs 1997: *What matters and Why: Environmental Capital - A New Approach*. Report to English Heritage, English Nature, the Environment Agency and the former Countryside Commission by CAG and LUC (consultants). [www.qualityoflifecapital.org.uk](http://www.qualityoflifecapital.org.uk)

Department of the Environment 1994: *Environmental Appraisal of Development Plans. A good practice guide*. HMSO.

Department of the Environment, Transport and Regions (DETR) 1998: *Planning for Sustainable Development: Towards Better Practice*. London: DETR. 182 bls.

Department of the Environment, Transport and Regions (DETR) 1998: Sustainable Development: Opportunities for Change. Á: [www.detr.gov.uk](http://www.detr.gov.uk)

Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) 2000: *Planning Policy Guidance Note 12: Development Plans*. [www.planning.detr.gov.uk/ppg12/index.htm](http://www.planning.detr.gov.uk/ppg12/index.htm)

Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR): *Proposals for a Good Practice Guide on Sustainability Appraisal of Regional Planning Guidance*. [www.detr.gov.uk](http://www.detr.gov.uk)

Economic Commission for Europe 1996: *Guidelines on Sustainable Human Settlements Planning and Management*. Geneva: United Nations.

European Commission DG XI (Environment, Nuclear Safety and Civil Protection) 1994: *Strategic Environmental Assessment: Existing Methodology*. ISBN 92 828 3569 X.

European Commission DG XI 1995: *Strategic Environmental Assessment: Legislation and Procedures in the Community*. ISBN 92 828 3891 X.

European Commission DG XI 1997: *Case Studies in Strategic Environmental Assessment*. ISBN 92 828 3558 X.

European Commission 2001: *Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*. [www.europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/0142\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/0142_en.pdf)

European Commission 2003: *Implementation of the Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*. [http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923\\_sea\\_guidance.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf)

Evrópuþingið og ráðið 2001: *Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2001/42/EB frá 27. júní 2001 um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið*. Stjórnartíðindi EB. 21.7.2001. <http://www.utanrikisraduneyti.is/ees.nsf/pages/2A86921C66F46CA700256C9400424805>

Fjármálaráðuneytið 1996: *Árangursstjórnun í ríkisrekstri*. 46 bls.

Fjármálaráðuneytið 1999: *Árangursmælingar opinberra aðila, hugtök og tækni*. Vinnubók. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið, rit 1999-2. 44 bls.

Hugne, Kerstin 1996: *Boken om översiktsplan. Del II. Översiktsplanen i lagstiftningen*. Karlskrona: Boverket.

Impact Assessment and Project Appraisal 2000. *Journal of the International Association for Impact Assessment*. Vol. 18(33).

International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) 1996: *The Local Agenda Planning Guide. An Introduction to Sustainable Development Planning*. 212 bls. Toronto: ICLEI.

Keating M. 1994: *The Earth Summit's Agenda for Change. A plain language version of Agenda 21 and the other Rio Agreements*. Geneva: Centre for Our Common Future. 79 bls.

Kent County Council 1993: *Kent Structure Plan. Third Review Technical Working Paper 1/93. Strategic Environmental Appraisal of Policies*.

Kleinschmidt, V and D Wagner, editors 1998: *Strategic Environmental Assessment in Europe (Fourth European Workshop on Environmental Impact Assessment)*. Kluwer, London.

Krizek K.J. & J. Power 1996: *A Planners Guide to Sustainable Development*. Chicago: American Planning Association. Report no. 467. 66 bls.

Larz T. Anderson 1995: *Guidelines for Preparing Urban Plans*. Chicago: American Planning Association. 231 bls.

Levett-Therivel & Alta 2002: *Guidance on Strategic Environmental Assessment*. [Skýrsla fyrir Skipulagsstofnun]

Miljøministeriet 1996: *Hur man utarbetar en generalplanebeskrivning*. Miljøhåndledning 13. Helsingfors: Miljøministeriet, Markanvändningsavdelingen.

Miljøministeriet (Finland) 1998: *Hur man utredar miljökonsekvenser i generalplaneringen*. Helsingfors.

Miljø- og Energiministeriet 1999: *Strategi og kommuneplanlægning*. København: Miljø- og Energiministeriet. Landsplanafdelingen. 108 bls.

Ministry of the Environment 1999: *Guidelines for the environmental assessment of plans, programmes and policies in Finland*. [www.vyh.fi](http://www.vyh.fi)

Partidário, Maria Rosário 2000: *Elements of an SEA framework – improving the added-value of SEA*. In: Environmental Impact Assessment Review 20, 647-663.

Partidário, Maria Rosário and R Clark, editors 2000: *Perspectives on Strategic Environmental Assessment*. Lewis. ISBN 1 56670 360 3.

Salvör Jónsdóttir 1998: Kaflar 2.1.2, 2.2.2, 2.3.2, 3.2 Í: Hilden M. et al.: *EIA and its application for policies, plans and programmes in Sweden, Finland, Iceland and Norway*. TemaNord 1998:567. København: Nordic Council of Ministers.

Skaarup & Jespersen a.s. 1998: *Kommuneplanen og Agenda 21*. København: Miljø- og Energiministeriet. 109 bls.

Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 m.s.br.

Skipulagsreglugerð nr. 400/1998 m.s.br.

Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998.

Therivel, Riki 1996: SEA Methodology in Practice. Í: *The Practice of Strategic Environmental Assessment*. London: Earthscan. 30-44.

Therivel, Riki & Maria Rosário Partidário 1996: *The Practice of Strategic Environmental Assessment*. Earthscan.

Tommi Månsson 1994: *Lokal Agenda 21 – en vägledning*. Stockholm: Miljö- och naturresursdepartmentet, Statens offentliga utredningar 1994:18.

Tyldesley, David and Associates 2003: *Environmental Assessment of Development Plans*. Interim Planning Advice. Scottish Executive Development Department 2003.

United Nation Commission on Sustainable Development: [www.un.org](http://www.un.org)

University of Manchester, EIA Center 1995: EIA Leaflet Series. Leaflet 13: Strategic Environmental Assessment. [www.art.uk/eia](http://www.art.uk/eia).