

Skipulagsstofnun

# Greinargerð um samráðsfund 17. ágúst 2012 um drög að landsskipulagsstefnu

Landsskipulagsstefna 2013-2024

24. ágúst 2012

## Efnisyfirlit

1.	Fyrirkomulag fundarins.....	2
2	Helstu niðurstöður umræðuhópa.....	3
2.1	Miðhálandið .....	3
2.2	Búsetumynstur .....	4
2.3	Haf- og strandsvæði.....	6
3	Afrakstur fundarins og næstu skref.....	8
3.1	Miðhálandið .....	8
3.2	Búsetumynstur og dreifing byggðar .....	8
3.3	Haf- og strandsvæði.....	9

## 1. Fyrirkomulag fundarins

Fjórdi fundur Skipulagsstofnunar um mótun landsskipulagsstefnu var haldinn á Hótel Reykjavík Natura 17. ágúst 2012. Markmið fundarins var að sem flestir hefðu möguleika á að líta við og kynna sér málið og eftir atvikum taka þátt í umræðum. Dagskrá fundarins var tvískipt, en fyrir hádegi (kl. 10.00 – 12.00) var opið hús þar sem drögin voru kynnt á veggspjöldum, gögn landsskipulagsstefnu lágu frammi og starfsmenn Skipulagsstofnunar voru til svara og veittu upplýsingar á staðnum. Eftir hádegi (kl. 13.00-14.30) var formleg kynning á drögum að samræmdri stefnu ríkisins um skipulagsmál ásamt umhverfismati og í kjölfarið voru hringborðsumræður um drögin. Alls tóku um 110 manns þátt í samráðsfundinum, en þar voru fulltrúar sveitarfélaga, stofnana, samtaka á vegum atvinnuvega, umhverfisverndarsamtaka og einstaklingar.

Í kynningu á drögum að landsskipulagsstefnu fór Stefán Thors forstjóri Skipulagsstofnunar yfir stöðuna við vinnu við mótun landsskipulagsstefnu, afmörkun stefnumótunarinnar og takmarkanir þeirra gagna sem byggt var á við gerð fyrstu landsskipulagsstefnu. Einnig minntist hann á þær athugasemdir sem stofnuninni hafa þegar borist við drögin frá ráðgjafarnefnd og öðrum aðilum. Þessar athugasemdir og ábendingar ásamt afrakstri samráðsfundarins verði nýttar til að gera tillöguna sem best úr garði fyrir auglýsingu.

Að loknu inngangserindi Stefáns Thors fór Einar Jónsson sérfræðingur á Skipulagsstofnun yfir tillögu að stefnu fyrir miðhálandið. Stefán Thors fór yfir tillögu að stefnu um búsetumynstur og Hafdís Hafliðadóttir sviðstjóri á Skipulagsstofnun kynnti greiningu á áskorunum á haf- og strandsvæðum ásamt tillögum um næstu skrefum í skipulagsmálum hafsvæða. Að lokum kynnti Björn H. Barkarson ráðgjafi hjá VSÓ RÁÐGJÖF megin niðurstöður umhverfismats landsskipulagsstefnu.

Að loknum kynningum og stuttum umræðum hófust hringborðsumræður (kl. 14.45-16.00) þar sem þátttakendur á fundinum völdu sér eitt umræðuefni af þremur sem voru miðhálandið, búsetumynstur og skipulag á haf- og strandsvæðum. Markmið hringborðsumræðna var að fá fram sjónarmið samráðsvettvangs um þau drög sem lágu fyrir í því augnamiði að bæta tillöguna áður en hún verður auglýst í september.

Umræðuhóparnir voru þrír og fundarritari skrifaði stikkorð úr umræðunni á flettistöflu þannig að þátttakendur hefðu yfirsýn yfir þá punkta sem komu fram. Umræður fóru fram í einni lotu og fyrst voru ræddar almennar spurningar um stefnuna og framsetningu hennar. Í framhaldinu var fjallað um afmarkaða þætti svo sem um leiðarljós og einstök markmið og leiðir. Að lokum komu þátttakendur í hópunum sér saman um hvaða meginatriðum þeir vildu koma á framfæri, sem stjórnandi umræðuhópsins kynnti síðan fyrir öllum fundinum.

Í þessari greinargerð er dregið saman það helsta sem kom fram á fundinum þann 17. ágúst 2012, flokkað og metið hvort og hvernig bregðast þarf við og hvernig best verður komið til móts við athugasemdir og ábendingar í uppfærðri tillögu að samræmdri stefnu ríkisins um skipulagsmál.

## 2 Helstu niðurstöður umræðuhópa

### 2.1 Miðhálandið

Viðbrögð og áherslur þátttakenda í hringborðsumræðum um drög að stefnu fyrir miðhálandið endurspegluðu ólík sjónarhorn á viðfangsefnið, en almenn ánægja var með drögin og leiðarljósið. Skoðanir voru þó skiptar um ýmsa afmarkaða þætti svo sem um hreinlætisaðstöðu og samgöngumál. Gerð var athugasemd við notkun boðhátta í drögunum og var kallað eftir frekari skýringum á einstökum þáttum svo sem rökstuðnings á stefnu um þrjár verndarheildir. Umræðuefnin eru hér dregin saman eftir viðfangsefnum, en þeim er ekki raðað eftir mikilvægi.

#### Almennar ábendingar

- Almenn ánægja var með drögin, tekið var undir leiðarljós um miðhálandið og lýstu einstakir fundarmenn yfir ánægju með áherslu á vernd og viðhald gæða.
- Boðhátur í drögunum var sagður óæskilegur og krafa um upptöku landsskipulagsstefnu í aðalskipulagi var talin óæskileg.
- Athugasemda og áherslna sambands sveitarfélaga á og í kjölfar funda ráðgjafarnefndar var saknað í drögunum. Sveitarfélögin voru sögð eiga að hafa frelsi til stjórnunar innan sinna svæða og drögin fælu í sér of mikla stýringu og gengu stundum lengra en gert væri í aðalskipulagsáætlunum.
- Það að sveitarfélög gætu lesið leiðbeiningar út úr landsskipulagsstefnu var sagt ávísun á árangursríkt skipulag á miðhálandinu. Hins vegar væri óskýrt hvort framkvæmdir utan mannvirkjabelta væru heimilar. Hafa þurfi í huga að land á miðhálandinu er í sumum tilfellum í einkaeigu.
- Útskýra þurfi nánar hvað felist í „einstakri upplifun“, s.s. kyrrðinni og hinu frumstæða. Áhersla á „einstaka upplifun“ verði hluti leiðarljóss.

#### Verndun náttúru, landslags og menningarminja

- Skýra þurfi og skerpa á hvað felist í hugtakinu „vernd“. Ýmsir voru sammála um þrjár verndarheildir en spurt var af hverju ekki var stefnt að einu verndarsvæði með hliðsjón af leiðarljósi. Lögð var áhersla á að grundvallaratriði væri að vernd væri mótuð í samstarfi við sveitarfélögin.
- Skilgreining á víðernum sem vísað væri til í drögunum („ósnortin víðerni“) var sögð ónothæf. Minnt var á möguleika á endurheimt víðerna svo sem að færa ár til baka í eldri farveg sinn og fjarlægja stíflur og garða.

#### Orkunýting og orkuflutningur

- Sagt var óskýrt hvort framkvæmdir utan mannvirkjabelta væru heimilar samkvæmt drögunum.

## Samgöngur, ferðaþjónusta og almannaréttur

- Skilgreina þurfi hvaða þjónusta eigi að vera á svæðinu. Takmarkanir á uppbyggingu væru í ósamræmi við nauðsynlega þjónustu sem spár um aukningu ferðamanna kalli á. Minnt var á flottar og metnaðarfullar framkvæmdir á miðhálandinu sem væru til fyrirmyndar.
- Skipulag samgangna var sagt mótað um of af framkvæmdum orkufyrirtækja, horfa þurfi heildstætt á skipulag samgangna en ekki út frá hagsmunum fárra. Styrkingu og aukinni dreifingu samgangna fylgdi hætta og vá sem ekki væri hugað nægilega að og að spurningar vakni um megináherslu á tvo stofnvegi á hálandinu þar sem þeir eru fjórir samkvæmt núverandi vegaskrá. Gerð var athugasemd við markmið um lágan hönnunarhraða stofnvega og mælt með orðalagi svo sem „vegir fylgi landslagi“. Sumir vildu uppbyggða heilsársvegi og að miklir hagsmunir væru í húfi.
- Talið var að stefnumótun um reiðvegi í landsskipulagsstefnu skorti og að skýra þyrfti hvað fælist í „jafnræði milli mismunandi ferðamáta“.
- Sagt var að hagsmunir sveitarfélaga og aðila utan þeirra s.s. almennings væru á stundum „of ólíkir“ og að hætta væri á að almannarétturinn væri fyrir borð borinn. Sveitarfélögin voru hvött til að gleyma ekki almannaréttinum við stjórnslu sína.
- Sumir sögðu salernisaðstöðu eiga, vegna snyrtimennsku- og heilbrigðis, að vera víðar en drög að stefnu heimiluðu á meðan aðrir töldu að salernisaðstaða eiga vera á fáum stöðum vegna neikvæðra áhrifa af manngerðu yfirbragði.

## Beitarmál og landgræðsla

- Engar ábendingar

## 2.2 Búsetumynstur

Viðbrögð og áherslur þátttakenda í hringborðsumræðum um búsetumynstur við drögum að landsskipulagsstefnu endurspegluðu ólík sjónarhorn á viðfangsefnið. Þannig gengur stefnumörkunin of langt að sumra mati en aðrir telja stefnuna ekki nægilega framsækna og djarfa. Skiptar skoðanir eru um áherslur, markmið og leiðir en flestir voru sammála um að sveitarfélögin kalla eftir skýrri sýn frá stjórnvöldum um ráðstöfum lands. Helstu umræðuefnum er ekki raðað í mikilvægisröð.

### Almennt um áherslur í búsetumynstri, markmið og leiðir

- Landsskipulagsstefnan gengur lengra en búast mátti við. Í samræmdu stefnunni er of mikið um staðhæfingar og tengsl stefnu og forsenda ekki skýr. Gerð er athugasemd við notkun á boðhætti.
- Í stefnuna vantar nýjar hugmyndir og hún þarf að vera framsæknari og ganga lengra m.a. taka á frístundabyggð í þéttbýli.
- Nokkur atriði sem snúa að vinnslu landsskipulagsstefnu þarf að skýra nánar m.a. hvar endanleg ákvarðanatataka liggur sbr. dæmi um texta í stefnuskjalinu: „Tillaga að stefnu um búsetumynstur byggir á umfjöllun samráðsfunda um sviðsmyndir og umhverfismati, sem Skipulagsstofnun vann með ráðgjöfum“ . Skýra þarf fyrir hvern landsskipulagsstefna er unnin.
- Skilgreina þarf hvaða vettvangur verður til eftir að fyrsta landsskipulagsstefnan er orðin að veruleika og hvernig stefnan verður tekin upp í aðalskipulagi.

- Lýst var ánægju með að verkefnið fór af stað og að vekja umræðu um búsetumynstur og byggð utan þéttbýlis. Nauðsynlegt að skoða heildasamhengið og setja fram leiðarljós fyrir skipulagsvinnu sveitarfélaganna.
- Marka þarf stefnu um samgöngur milli þéttbýlisstaða og aðra ferðamáta m.a. hjólréiðar.
- Skýra þarf hvað áherslur á lífræna framleiðslu og verndun graslendis þýða í raun og veru.
- Taka þarf tillit til sjónarmiða landeigenda.

### **Uppbygging og verndun**

- Lýst var ánægju með markmið um búsetumynstur.
- Kallað var eftir skýringum og rökstuðningi á verndargildi, hvaða verndun væri átt við og fyrir hvern.
- Of mikil forsjárhyggja í stefnu um búsetumynstur þegar kemur að fyrirkomulagi byggðar og nauðsynlegt að útskýra hvað liggur að baki. Mótmælt að öll byggð eigi að vera í þéttbýli.
- Mikilvægt er að halda heimildum fyrir stök íbúðarhús í dreifbýli opnum og gefa fólki val um búsetu í dreifbýli eða þéttbýli eða möguleika á tvöfaldri búsetu. Ekki talið nauðsynlegt að setja hömlur á stök hús utan þéttbýlis en að öðru leyti vísað til útfærslu í aðalskipulagi sveitarfélaganna.
- Dreifð byggð utan þéttbýlis getur haft aukinn kostað í för með sér til framtíðar og nauðsynlegt að skipuleggja land af ábyrgð.
- Stefna um eyðibýli á ekki við í landsskipulagsstefnu.

### **Samgöngur, veitukerfi, nærþjónusta og vinnusókn**

- Sammála markmiðum um samgöngur og veitukerfi en þarf að skýra betur leiðir, sérstaklega það sem snýr að hjólandi og gangandi.
- Markmið og leiðir virðist fyrst og fremst eiga við um þéttbýlisstaði. Markmið og leiðir endurspeglar ekki nógu vel raunveruleikann sbr. lágt þjónustustig á minni þéttbýlisstöðum sem gerir það að verkum að markmið og leiðir eru óraunhæfar.
- Skilgreina þarf betur hvaða ógnir eru til staðar og hvaða vandamál þarf að leysa.

### **Landbúnaður, menningarlandslag og ásýnd lands**

- Áhersla á umhverfisvænan og lífrænan landbúnað gerir lítið úr hefðbundnum landbúnaði sem er stundaður í sveitum í dag.
- Lýst yfir ánægju með markmið um landbúnað og ásýnd lands.
- Mikil áhersla er á matvælaframleiðslu en engin umfjöllun um aðra ræktun s.s. skógrækt og repjurækt. Nauðsynlegt að vera á verða á verði þar sem samkeppni um land hefur aukist.
- Vantar stefnu um skógrækt sem hefur áhrif á ásýnd lands.
- Ekki til staðar næg þekking á landi og nauðsynlegt að greina og vinna áætlanir um landnýtingu.
- Hugsa þarf til framtíðar m.t.t. loftslagsbreytinga, á landsvísu og hnattrænt, og fæðuöryggis.
- Stjórnvöld hafa mikið um málið að segja í formi styrkjakerfis og skatta sem hafa áhrif á landnotkun hverju sinni og stýra í raun hvernig og hvaða búskapur er stundaður.

## 2.3 Haf- og strandsvæði

Þátttakendur í hringborðsumræðum fjölluðu um drög að tillögu um samræmda stefnu ríkisins um skipulag haf- og strandsvæða og greinargerð um stöðu haf- og strandsvæðaskipulags sem tillagan byggir á. Umræðuefnin voru þrjú og fylgir hér samantekt á viðbrögðum og áherslum þátttakenda.

### Er skipulag rétta tækið til að miðla málum varðandi vernd og nýtingu?

- Skipulagsferlið er gott tæki þar sem það felur m.a. í sér samráð og kynningu. Skipulag er sífellt í endurskoðun og því lifandi plagg. Skipulag á m.a. að tryggja rekstrarskilyrði fyrirtækja.
- Skipulag er notað á landi og svo ætti einnig að vera á hafi.
- Skipulagsferlið má ekki vera of tímafrekt og þarf að vera einfalt þannig að almenningur skilji en ekki einungis sveitarfélög og stofnanir.
- Stjórnslá þarf að vera einföld.

### Almennt um greinargerð um stöðu haf- og strandsvæðaskipulags og tillögu landsskipulagsstefnu

- Greinargerðin dregur fram að mikil þörf er á því að eitthvað verði gert í þessum málaflokki. Hún þarf að ganga lengra og leggja áherslu á að brýnt er að stjórnvöld setji strax lög um skipulag hafsins. Of seint er að bíða þar til næsta endurskoðun landsskipulagsstefnu verður sett fram.
- Greinargerðin veitir góðar upplýsingar um stöðu hafskipulags erlendis.
- Gera þarf betur grein fyrir stöðu strandsvæða, en gert er í greinargerð (m.a. fjalla ítarlegar um nýtingaráætlun Arnarfjarðar).
- Lítið er fjallað um beina hagsmuni sveitarfélaga vegna nýtingar og verndar strandsvæða. Tillögur vantar um aðkomu sveitarfélaga að fyrirhugaðri skipulagningu svæðanna.
- Mestu umsvifin og fjölbreyttustu eru við strönd landsins og því e.t.v. réttara að tala um skipulag strand- og hafsvæða.
- Gerð var athugasemd við skilgreiningu í greinargerð á strönd og hafi, en þess í stað mætti nota skilgreiningar vatnatilskipunarinnar.
- Landsskipulagsstefna er rammi sem skipulag þarf að byggja á.
- Greinilegur munur er á sveitarfélögum að hve miklu leyti þau hugsa um málefni strand- og hafsvæða.

### Í greinargerð byggði frumgreining á hagsmunaárekstrum einungis á fáum þáttum. Hvaða þátta þarf að taka tillit til við frekari vinnu til undirbúnings hafskipulagi, sem voru ekki í greinargerð?

- Fjalla þarf á ákveðnari hátt um næstu skref varðandi skipulag strand- og hafsvæða.
- Mestu umsvifin og fjölbreyttustu eru við strönd landsins. Ráðast þarf strax í að skrá notkun strandsvæða, sem verði á fínni skala en á hafi. Þó er þörfin mismunandi eftir landshlutum og því þarf að forgangsraða út frá því hvar árekstrar hafa komið fram nú þegar. T.d. var bent á að mögulega þurfi að svæðaskipta veiðum og einnig að skipta mætti strandsvæðum í minni svæði líkt og vatnaáætlun geri ráð fyrir.
- Árétta þarf að rannsóknir, greining og skipulagsgerð kostar peninga.
- Við frekari vinnu að skipulagi þarf að fjalla um eftirfarandi þætti (ekki sett fram í forgangs röð):
  - Frárennismál, en mengun takmarkar nýtingu strandsvæða.
  - Hafnir og strandsiglingar.

- Menningarminjar á hafsbotni.
- Kalkþörungaset með hliðsjón af jarðefnanýtingu. Gefa mætti yfirlit yfir rannsóknasvæði til efnisleitar.
- Kræklingarækt.
- Veiðar.
- Ferðaþjónustu.
- Fiskeldi.



## 3 Afrakstur fundarins og næstu skref

### 3.1 Miðhálandið

Hringborðsumræður um drög að stefnu fyrir miðhálandið leiddu í ljós ólíka þætti sem ýmist verður tekin afstaða til við lokagerð tillögu að landsskipulagsstefnu eða vísað til umfjöllunar á síðari stigum svo sem við endurskoðun landsskipulagsstefnu. Við lokafrágang samræmdrar stefnu um miðhálandið þarf að milda framsetningu stefnunnar án þess þó að stefnan verði óskýr. Í ákveðnum tilvikum þarf að styrkja rökstuðning, svo sem draga betur fram niðurstöður sviðsmyndagreiningar. Fjöldmörg atriði komu fram í umræðum sem varða næstu skref í stefnumótun um miðhálandið og nauðsynlegt er að hafa í huga við endurskoðun landsskipulagsstefnu. Hér eru nokkrir punktar um það efni.

- Útfærsla og nákvæm afmörkun verndarheilda ásamt skilgreiningu á verndargildi tiltekinna svæða þarf að fara fram í samstarfi ríkis og sveitarfélaga. Í þessari vinnu er mikilvægt að félagasamtök og almenningur eigi aðkomu.
- Þörf er á frekari stefnumótun um ferðamennsku á miðhálandinu, af hálfu stjórnvalda og sveitarfélaganna, svo sem um þjónustu sem á að bjóða upp á. Á grundvelli slíkrar stefnumótunar er hægt að vega og meta þörfina fyrir uppbyggingu með hliðsjón af verndargildi viðkomandi svæða. Við endurskoðun landsskipulagsstefnu væri svo nauðsynlegt að samþætta og samræma enn frekar stefnumótun um ferðamennsku á miðhálandinu er varðar skipulagsmál.
- Endurheimt víðerna er atriði sem gæti komið inn í stefnu um miðhálandið nú, en í næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu væri e.t.v. nauðsynlegt að marka frekari stefnu um þetta efni á grunni ítarlegri gagna um stöðu mála.
- Náttúrvá er áskorun sem þarf að takast á við við endurskoðun landsskipulagsstefnu. Veðurstofa Íslands í samstarfi við aðrar stofnanir vinnur nú að stóru verkefni um náttúrvá og á grunni þess verður hægt að setja viðmið fyrir skipulagsgerð sveitarfélaganna.

### 3.2 Búsetumynstur

Hringborðsumræður um drög að stefnu um búsetumynstur leiddu ekki til einnar sameiginlegrar niðurstöðu, en atriði sem komu þar fram verða nýtt til að bæta tillögu að landsskipulagsstefnu sem verður auglýst í september. Ágætar ábendingar og athugasemdir komu fram um orðalag og rökstuðning sem þarf að bæta. Einnig hvað það varðar að stefnan taki tillit til sérstöðu sveitarfélaga og samfélagslegra þátta, þrátt fyrir megin viðmið um búsetumynstur og þróun byggðar. Í umræðum komu einnig fram hugmyndir og sjónarmið sem varða næstu skref í stefnumótun um búsetumynstur.

- Samgöngur milli þéttbýlisstaða og jafnræði ferðamáta innan þéttbýlis.
- Búsetumynstur í þéttbýli, fyrirkomulag nærþjónustu og jafnræði íbúana, svo sem hvað var heilbrigðisþjónustu.
- Áhrif loftslagsbreytinga hnattrænt, á landsvísu og áhrifin á byggð, einkum við strendur landsins.
- Áhrif loftslagsbreytinga í hnattrænu samhengi og fæðuöryggi til langs tíma litið.
- Náttúruvá og hvernig tekið er tillit til hennar við skipulag byggðar.
- Innleiðing landsskipulagsstefnu og leiðbeiningagerð um það efni fyrir aðalskipulagsgerð sveitarfélaganna.

### 3.3 Haf- og strandsvæði

Á fundinum kom skýrt fram að nú þegar þarf að

- setja lög um skipulag hafsins og
- ráðast í að skrá notkun strandsvæða.

Mestu umsvifin og fjölbreyttustu eru við strönd landsins og fyrir liggur að hagsmunaárekstrar varðandi notkun strandsvæða hafa þegar komið fram, t.d. í Arnarfirði. Skipta þarf hafi næst landi í svæði og hefja strax skráningu á notkun strandsvæða þar sem þörf á skipulagi er mest. Síðan verði samskonar skráning gerð á strandsvæðum þar sem árekstrar milli notenda eru færri.

Mikilvægt er að stjórnvöld geri sér grein fyrir að gerð skipulags strand- og hafsvæða byggir á rannsóknum á náttúrufari og greiningu á árekstrum verndar og notkunar. Því þarf t.d. að gera ráð fyrir auknu fjármagni til viðkomandi rannsóknastofnana.