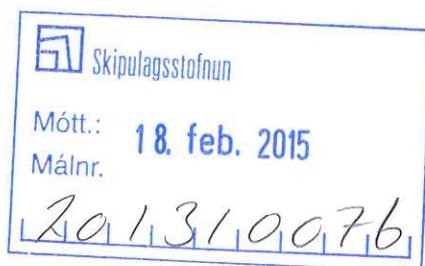




Skipulagsstofnun
Einar Jónsson
Laugavegi 166
150 REYKJAVÍK



Reykjavík, 11. febrúar 2015
EBG/hó

Efni. Athugasemdir við landsskipulagsstefnu 2015-2026

Tilv. 2014010033

Tillaga að landsskipulagsstefnu er nú lögð fram til kynningar í annað sinn og mögulega verður hún afgreidd sem þingsályktun frá Alþingi síðar á þessu ári. Hér á eftir fer umsögn Bændasamtaka Íslands um tillöguna. Umsögnin snertir fyrst og fremst kafla 1 og 2 í tillögunni, þ.e. um skipulag á miðhálandinu og skipulag í dreifbýli, en einnig eru gerðar athugasemdir við einstakar greinar í öðrum köflum.

Í ljósi þess að Bændasamtökin eru í forsvari fyrir stærsta hóp héraðs sem á og nýtir land þá hefðu samtökin talið eðlilegt að þau ættu fulltrúa í ráðgjafanefnd um landsskipulag til að sjónarmið bænda hefðu komist fyrir að. Samtökin leggja áherslu á að eignarréttur bænda og landeigenda verði virtur í landsskipulagi, þ.m.t. nýtingarréttur lands og annarra hlunninda. Mikilvægt er að athafnafrelsi og umferðarréttur bænda verði ekki skertur og að allar tillögur í landsskipulagsstefnu taki tillit til þess. Þá er ekki síður mikilvægt að gætt sé að réttindum landeigenda gagnvart nýtingu annarra aðila, t.d. í ljósi vaxandi álags vegna ferðapjónustu.

Landsskipulag er fyrst og fremst verkfæri til að gera grein fyrir stefnumörkun stjórnvalda í skipulagsmálum. Bændasamtökin telja eftir sem áður, eins og m.a. kom fram í umsögn samtakanna um gildandi skipulagslög að skipulagsvaldið eigi ótvírætt heima í höndum sveitarfélaganna. Það þýðir að við alla áætlanagerð þarf að hafa víðtækt samráð við þau og þau þurfa að fá svigrúm til að haga skipulagi eftir aðstæðum á hverjum stað. Lögð er áhersla á að möguleikar bænda í sveitum til að fá leyfi til framkvæmda, s.s. vegna ræktunar og bygginga, verði ekki skertir og að tryggt verði að umsóknarferli verði skilvirk.

Flestar tillögurnar í landsskipulagi má skilja sem leiðarljós fyrir sveitarfélögin sem þau geta nýtt sér við sína skipulagsgerð. Það er á hinn bóginn ekki skýrt hvort einhverjar tillagnanna eru hugsaðar sem beinar kröfur til sveitarfélaganna sem ríkisvaldið mun fylgja eftir að þau felli inn í sitt skipulag, til dæmis með því að leggjast gegn staðfestingu aðalskipulags, verði það ekki gert. Bændasamtökin telja að landsskipulag eigi að vera leiðarljós en ekki fyrirmæli og það eigi að koma skýrt fram í tillögunni að þannig sé því háttáð. Það viðhorf kemur fram á síðunni landsskipulag.is: „Markmið landsskipulagsstefnu er að setja fram leiðarljós um landnotkun, nýtingu lands og landgæða sem tryggir öryggi og heildarhagsmuni við gerð skipulagsáætlana og stuðlar að sjálfbærri þróun og skilvirkri áætlanagerð. Þá er landsskipulagsstefnu ætlað að stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga um landnotkun og nýtingu lands.“ Þetta markmið þarf að koma skýrt fram í tillögunni sjálfri.

Mikilvægt er að horfa ekki eingöngu til skipulagslaga heldur að samræmis sé gætt við önnur lög og verkefni hins opinbera. Þar má fyrst nefna náttúruverndar-, landgræðslu- og skógræktarlög sem eru nú til skoðunar hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Til viðbótar má nefna ýmis lög á sviði landbúnaðar á forræði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, s.s. jarðalög, girðingarlög, lög um búfjárhald, lög um afréttarmálefni og fjallskil, búvörulög o.fl. Þá er einnig rétt að benda á vegalög á forræði innanríkisráðuneytisins, en veggirðingar hafa veruleg áhrif á landnýtingu. Öll framangreind lög snerta á margvíslegan hátt landnýtingu, hvort sem er á sviði landbúnaðar, ferðaþjónustu, almennrar umferðar eða annarrar starfsemi. Þau hafa því áhrif á skipulagsáætlanir og framkvæmd þeirra að meira eða minna leiti og miklu máli skiptir að þar séu ekki mótsagnir eða misvísanir. Mikið efni er dregið saman í forsenduskýrslu sem fylgir tillögu um landsskipulag þar sem að farið er yfir margvíslega stefnumótun stjórnvalda sem getur tengst skipulagsmálum. Til viðbótar má vísa til áfangaskýrslunnar *Landnotkun í dreifbýli og sjálfbær landnýting* sem starfshópur á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins sendi frá sér í mars 2014. Þar eru dregin saman mörg þau fjölþættu álítaefni sem skipta máli varðandi landnýtingu í dreifbýli. Ennfremur má vísa til skýrslu starfshóps sama ráðuneytis um beitarstjórnun og sjálfbæra landnýtingu sem skilað var í janúar 2013.

Í tillögunni er fjallað nokkuð um orkuflutningskerfið og áætlanir sem um það gilda. Það er jákvætt því lítið var um það fjallað í tillögu að landsskipulagi 2013-2024, en eftir sem áður þarf að bæta um betur. Vegna takmarkana á orkuflutningum á hálendinu hefur skapast aukinn þrýstingur um að færa orkuflutningskerfi niður á láglandi. Varhugavert er að raflínur séu þvingaðar niður í byggð með tilheyrandi raski og óþægindum fyrir bændur, landeigendur og aðra íbúa á láglandi. Orkuflutningur og það hvaða leiðir verður farið með lagningu stórra raflína hlýtur, eðli máls samkvæmt, að hafa veruleg áhrif á þróun búsetumynsturs í dreifbýli. Bændasamtökin hafa lengi látið línulagnir sig varða og var til dæmis ályktað um málið á búnaðarþingi árið 2006. Þau sjónarmið sem komu þar fram eru enn í fullu gildi í dag. Í ályktun þingsins segir m.a. að lengi hafi viðgengist að óhagræði af hverskonar orku- og fjarskiptalögnum sé bætt í eitt skipti fyrir öll. Það megi telja óæskilegt fyrirkomulag sé lítið til langs tíma og þörf fyrir breytingu á landnotkun getur einnig breytt stöðu landeigandans gagnvart eiganda lagnanna. Óhjákvæmilegt er að taka tillit til hins síðarnefnda þegar landsskipulagsstefna er samin. Mergur málsins er sá að, eins og áður hefur komið fram, að með tækniþróun og breyttum búskaparhátum, breytast möguleikar til nýtingar á landi og þar af leiðandi kunna línulagnir á láglandi að takmarka þessa nýju möguleika. Landsskipulagsstefna hlýtur að þurfa að fjalla nánar um þær afdrifaríku afleiðingar sem auknar línulagnir á láglandi hafa í för með sér. Að auki liggur nú fyrir Alþingi tillaga iðnaðarráðherra til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína (144 löggjafarþing – 392. mál) Gæta þarf þess að samræmi sé milli þeirrar stefnumótunar og landsskipulags.

Hafa verður í huga við skipulagsgerð að nýting lands er eðlilegur hlutur. Nýtingarréttur bænda, þar með talið beitaréttur á afréttum, byggir á langri hefð, menningu og hefur endurtekið verið staðfestur í dómsniðurstöðum. Taka verður tillit til þess óbeina eignaréttar við skipulagsgerð, en það er ekki gert í fyrirliggjandi tillögu. Bændur byggja afkomu sína á landnýtingu og tryggu aðgengi að beitar- og ræktarlandi. Hagsmunir þeirra eru fölgir í því að nýting sé hæfileg en ekki of mikil, hvorki af hendi þeirra né annarra. Það lýsir sér best í því að bændur eru einn fjölmennasti hópur landgræðslufólks hérlendis og miklu skiptir að það starf haldi áfram og eflist. Það er því og verður líklegast til árangurs að leita lausna með samningum ef til þess kemur að takmarka þurfi þessi réttindi með stjórnvaldsaðgerðum.

Það mun ekki skapa neina sátt ef byggja á slíkar ákvarðanir eingöngu á héraðsáætlunum Landgræðslu ríkisins eins og lagt er til í fyrirliggjandi tillögu. Frekari gögn og skýrari forsendur þurfa að koma til. Mikilvægt er að komið verði á reglubundinni vöktun á landi á grundvelli skýrra og gagnsærra mælikvarða. Það þurfa að vera fyrir hendi skýr viðmið við hvaða aðstæður er heimilt að takmarka landnýtingu og það þarf að vera ljóst hvaða gögn liggja þar að baki hverju sinni, hver safnar þeim og hvar kostnaður við það fellur. Deilur standa oft um nýtingu svæða sem eru mjög stór. Innan þeirra geta síðan verið minni svæði sem þola vel nýtingu, önnur sem þola hana ekki og allt þar á milli. Svæðið í heild getur vel þolað ákveðna nýtingu þó benda megi á minni svæði innan þess, sem gera það e.t.v. ekki. Þessi minni svæði eru yfirleitt ekki afmörkuð og af þeim sökum er úrræði um hverfisvernd ekki raunhæft, nema þá að þau verði girt af. Útilokað má telja að sveitarfélög og/eða notendur standi undir þeim kostnaði sem því fylgir, auk þess sem slíkar framkvæmdir hefðu sjálfar verulegt umhverfisrask í för með sér.

Eins og Bændasamtökin hafa áður vakið máls á er þörf á verulegu átaki við að skrá og flokka land, t.d. með það fyrir augum að gott ræktunarland sé ekki tekið til annarra nota athugasemdaleast, að afmörkuð séu í skipulagi sérstök svæði til skógræktar og að stefnumörkun um landnýtingu hvers sveitarfélags sé sem skýrust á hverjum tíma. Á það er bent í 2. kafla tillögunnar og Bændasamtökin taka undir það. Samtökin lýsa sig reiðubúin til að taka þátt vinnslu leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands sem lagt er til í kafla 2.3 í tillögunni. Það getur haft verulega þýðingu fyrir framtíðarskipulag í sveitum landsins og þar af leiðandi fyrir framleiðslu matvæla. Ljóst er að nú þegar og á komandi árum verður mikil samkeppni um nýtingu á góðu landbúnaðarlandi, sérstaklega til akuryrkju, s.s. vegna áforma um nytjaskógrækt og verklegra framkvæmda af ýmsu tagi. Þá er ljóst að skjóta þarf styrkari stoðum undir fæðuöryggi á Íslandi.

Bændasamtök Íslands eru reiðubúin til þess að veita frekari upplýsingar eða gera nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem reifuð eru hér að framan ef óskað er.

Athugasemdir við einstakar greinar

1. kafli

1.1.1.

Síðasta setning þessarar greinar felur í sér að mannvirkjagerð, svo sem línulögnum, er beint að láglandi. Bændasamtökin leggja áherslu á að halda í það samkomulag sem var um svæðisskipulag miðhálandis og mótmæla því að háspennulínum sé um of beint á láglandi þar sem land er verðmætt til búsetu, landbúnaðar, ferðaþjónustu eða annarrar starfsemi. Gætt verði samræmis við stefnu stjórnvalda um lagningu raflína sem er til umfjöllunar á Alþingi.

1.1.2.

Hafa verður í huga við skipulagsgerð að nýting lands er eðlilegur hlutur. Nýtingarréttur bænda þar með talið beitarréttur á afréttum, byggir á langri hefð, menningu og hefur endurtekið verið staðfestur í dómsniðurstöðum. Taka verður tillit til þess óbeina eignaréttar við skipulagsgerð, en það er ekki gert í fyrirliggjandi tillögu. Það er og verður líklegast til árangurs að leita lausna með samningum ef til þess kemur að takmarka þurfi þessi réttindi með stjórnvaldsaðgerðum. Það mun ekki skapa neina sátt ef byggja á slíkar ákvarðanir eingöngu á héraðsáætlunum Landgræðslu ríkisins eins og lagt er til í fyrirliggjandi tillögu. Frekari gögn og skýrari forsendur þurfa að koma til. Mikilvægt er að komið verði á reglubundinni vöktun á landi á grundvelli skýrra og gagnsærra mælikvarða.

Það þurfa að vera fyrir hendi skýr viðmið við hvaða aðstæður er heimilt að takmarka landnýtingu og það þarf að vera ljóst hvaða gögn liggja þar að baki hverju sinni. Vísa má til skýrslu starfshóps umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, um beitarstjórnun og sjálfbæra landnýtingu sem skilað var í janúar 2013. Þar eru m.a. tillögur um framkvæmd beitarstjórnunar sem eðlilegt er að líta til.

1.1.3.

Vegna þeirrar tillögu að beita hverfisvernd til að vernda land fyrir búfjárbreit þá benda Bændasamtök Íslands á að hverfisvernd hefur yfirleitt verið beitt til þess að forða landi frá annarri landnotkun en nú er fyrir hendi. Í þessu tilfalli væri verið að beita hverfisvernd á landbúnaðarland og vandséð hvernig það yrði framkvæmt með tilliti til t.d. girðinga og annarra þeirra ráðagerða sem eru í gangi í þessum tilgangi. Ef friða þarf ákveðin svæði þarf samstöðu aðila um það og fjármögnun þess verkefnis. Vandséð er að heppilegt sé að beita hverfisvernd til þess.

1.1.4.

Óljóst er hvaða viðmið yrðu sett um umfang víðerna, en Bændasamtök Íslands leggja til að samkomulagi um svæðisskipulag miðhálandis verði fylgt eftir á þessu stigi.

1.2.1.

Bændasamtökin telja eðlilegt að fjallað sé sérstaklega um beitarnot í tillögu að landsskipulagi Af tillögunni má skilja að hagsmunir landnýtingar vegna ferðaþjónustu séu metnir hærra en beitarnot. Út frá því má ætla að beitarnotin víki ef takmarka þarf heildarnýtingu. Bændasamtökin mótmæla þeirri nálgun. Í ljósi þess óbeina eignarréttar sem áður er nefndur væri eðlilegt að þessu væri öfugt farið.

1.3

Gætt verði samræmis við ákvæði náttúrverndarlaga. Mikilvægt er að athafnafrelsi og umferðarréttur bænda verði ekki skertur. Að sama skapi er rétt að gera greinarmun á vegslóðum og leiðum sem eru nauðsynlegir bændum t.d. vegna smalamennsku eða landgræðslustarfa og þeim sem ætlunin er að skrá í opinbera kortagrunna. Ekki ætti að beina annarri umferð inn á slíkar leiðir.

1.4.1.

Óljóst er hvaða viðmið yrðu sett um umfang víðerna, en BÍ leggja til að menn haldi sig við samkomulag um svæðisskipulag miðhálandis á þessu stigi.

1.4.3

Óljóst er hvaða viðmið yrðu sett um umfang víðerna, en BÍ leggja til að menn haldi sig við samkomulag um svæðisskipulag miðhálandis á þessu stigi.

2. kafli

2.2.1.

Eins og samtökin hafa áður vakið máls á er þörf á verulegu átaki við að skrá og flokka land t.d. með það fyrir augum að gott ræktunarland sé ekki tekið til annarra nota athugasemdalaust, að afmörkuð séu í skipulagi sérstök svæði til skógræktar og að stefnumörkun um landnýtingu hvers sveitarfélags sé sem skýrust á hverjum tíma. Á það er bent í 2. kafla tillögunnar og Bændasamtökin taka undir það. Samtökin lýsa sig reiðubúin til að taka þátt vinnslu leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands sem lagt er til í kafla 2.3 í tillögunni.

Skilgreina þarf flokkun landbúnaðarlands betur. Bændasamtökin leggja til að lögð verði vinna í að flokka gæði lands m.t.t. ræktunar annars vegar og annarra landbúnaðarnota hinsvegar. Fagvinna vegna þessa er vel á veg komin m.a. fyrir tilstilli Landbúnaðarháskóla Íslands og Bændasamtakanna. Benda má á tilraunaverkefni í Kjósarhreppi í því samhengi.

2.3.1.

Eins og að framan greinir er þessi vinna komin vel á stað. Æskilegt er að þau viðmið sem nú eru lögð við grundvallar séu rædd og eftir atvikum færð inn í reglugerð, t.a.m. skipulagsreglugerð. Það verði síðan á vegum til þess bærna aðila að flokka land eftir þeim staðli í hverju tilfelli.

2.3.2.

Lagt er til að kaflaheiti verði „Flokkun á gæðum ræktarlands“ Vísað er til athugasemda um grein 2.3.1, en að auki er vandséð að Landgræðslan þurfi að hafa aðkomu að þessari flokkun. Eðlilegt er að líta til þeirra gagna og þekkingar sem fyrir hendi eru hverju sinni. Þau er vissulega meðal annars að finna hjá Landgræðslunni, en eru fjarri því einskorðuð við hana.

2.4.1.

Samanber athugasemd við grein 1.2.1. Bændasamtökin telja eðlilegt að fjallað sé sérstaklega um beitarnot í tillögu að landsskipulagi. Af tillögunni má skilja að hagsmunir landnýtingar vegna ferðapjónustu séu metnir hærra en beitarnot. Út frá því má ætla að beitarnotin víki ef takmarka þarf heildarnýtingu. Bændasamtökin mótmæla þeirri nálgun.

2.5.1.

Athygli er vakin á að samkvæmt núgildandi fyrirkomulagi ber Landsneti að velja hagkvæmasta kostinn. Óljóst er hvernig sú stefna á að spila saman við stefnu sem þarna er lögð fram varðandi hálendið og þingsályktunartillögu um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína sem liggur fyrir Alþingi. Meginatriði er að takmarka þarf háspennuloflínur í byggð eins og kostur er. Byggðirnar þurfa svigrúm til að þróast á sem fjölbreyttastan hátt m.t.t. búsetu, landbúnaðar, frístundabúsetu, ferðapjónustu og fleiri atriða.

2.8.1.

Æskilegt væri að fjalla einnig um hækkun sjávarstöðu vegna skipulags í dreifbýli. Það er allra hagur reynt sé að meta sem best áhrif loftslagsbreytinga, þ.m.t. breytingar á sjávarstöðu. Þess þarf í dreifbýli sem þéttbýli að beina uppbyggingu upp fyrir þau sjávarmörk sem fyrirsjáanleg eru. Óljós eða engin mörk eru skammsýni sem er líkleg til að valda tjóni síðar.

4. kafli

4.2.3.

Sbr. athugasemd við grein 2.8.1. Æskilegt er að skilgreina núll línu líka í dreifbýli á strandsvæðum. Það er allra hagur reynt sé að meta sem best áhrif loftslagsbreytinga, þ.m.t. breytingar á sjávarstöðu. Þess þarf í dreifbýli sem þéttbýli að beina uppbyggingu upp fyrir þau sjávarmörk sem fyrirsjáanleg eru. Óljós eða engin mörk eru skammsýni sem er líkleg til að valda tjóni síðar.

4.2.4.

Bændasamtökin vilja taka skýrt fram að iðnaðar- og þjónustusvæðum í dreifbýli þarf að setja ströng skilyrði varðandi t.d. hávaða- ljós- og efnamengun. Þegar iðnaðar- og athafnasvæði eru skipulögð á ósnortnu landi í dreifbýli þurfa þessi ákvæði að vera alveg skýr. Það er mjög mikilvægt fyrir þróun byggðar í nágrenni og umhverfismála almennt.

4.3.1.

Mikilvægt er að í þessum kafla sé getið um heimild til að leggja stofnæðar raforku í sjó innan haf og strandsvæða, með það í huga að í framtíðinni verði hægt að styrkja eða samtengja raforkukerfið á þann hátt.

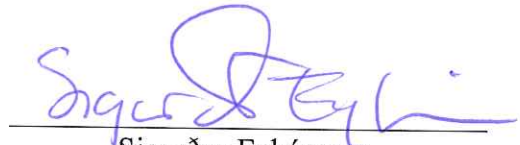
Virðingarfyllst,

f.h. Bændasamtaka Íslands



Eiríkur Blöndal

f.h. Landssamtaka sauðfjárbænda



Sigurður Eypórsson