



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skipulagsstofnun
Laugavegi 166
105 Reykjavík

Reykjavík 29. janúar 2015

1310200SA GB
Málalykill: 180

Efni: Umsögn um tillögu að landsskipulagsstefnu 2015-2026

Vísað er til tillögu að landsskipulagsstefnu fyrir tímabilið 2015-2026 sem kynnt var á heimasíðu stofnunarinnar í desember 2014 og á kynningarfundum víða um land nú í janúar.

Sérfræðingar Sambands íslenskra sveitarfélaga hafa yfirfarið tillöguna og notið til þess aðstoðar skipulagsmálanefndar sambandsins og fulltrúa sambandsins í ráðgjafanefnd um gerð landsskipulagsstefnu. Til grundvallar þeirri umfjöllun lágu vinnuskjöl sem fylgja með umsögn þessari þar sem fram kemur greining á tillögum og skýringum í tillögunni.

Fulltrúar sambandsins áttu fund með Skipulagsstofnun 28. janúar sl. þar sem farið var yfir helstu ábendingar sem fram koma í þessari umsögn. Er þess vænst, með tilliti til málefnalegrar umræðu á þeim fundi, að gerðar verði nauðsynlegar breytingar á tillögu að landsskipulagsstefnu áður en stofnunin gengur frá endanlegri tillögu til ráðherra. Mun sambandið fela fulltrúum sínum í ráðgjafanefnd að fylgja þessum ábendingum eftir við endanlegan frágang tillögunnar.

Almennar ábendingar

Skipulagsstofnun ber samkvæmt skipulagslögum að hafa hliðsjón af aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga við gerð landsskipulagsstefnu. Sambandið leggur áherslu á að skjalið beri þess skýrar merki að þess hafi verið gætt í vinnunni, ekki síst við lokafrágang kafla um skipulag á miðhálandi Íslands. Er þetta sérstaklega mikilvægt með tilliti til þess að aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga taka að meginstefnu við af svæðisskipulagi miðhálandisins þegar það fellur úr gildi um leið og landsskipulagsstefna hefur verið samþykkt á Alþingi.

Æskilegt væri að gera skýrari greinarmun í skjalinu á stefnumarkandi tillögum, sem geta haft áhrif við staðfestingu aðalskipulagsáætlana sveitarfélaga, og tillögum sem fela í sér almenn leiðarljós fyrir sveitarfélögin um verklag við skipulagsgerð. Ljóst er að mikill meirihluti tillagna í skjalinu fellur í síðarnefnda hópinn en orðalag einstakra tillagna sem falla í þann hóp gefur þó stundum tilefni til að draga aðra ályktun, eins og bent er á í fylgiskjöllum með þessari umsögn.

Vísað er innan sviga til einstakra tillagna í þeim ábendingum sem hér fara á eftir.



Skipulag á miðhálandi Íslands

Að áliti sambandsins bera tillögur í þessum kafla þess ekki endilega merki að lagagrundvöllur landsskipulagsstefnu er í öllum meginatriðum hinn sami fyrir alla landshluta, þótt í skipulagslögum sé sérstaklega kveðið á um að í landsskipulagsstefnu skuli ávallt vera uppfærð stefna um skipulagsmál á miðhálandi Íslands.

Einnig telur sambandið skorta á að tekið sé nægilegt tillit til óbeins eignarréttar þeirra sem eiga beitarrétt á miðhálandinu á grundvelli úrskurða Óbyggðanefndar.

Sambandið leggst gegn orðalagi sem hægt er að túlka þannig að áætlanir Landgræðslu ríkisins verði bindandi fyrir sveitarfélögin (1.1.2 og 2.2.2). Eðlilegra er að í landsskipulagsstefnu sé hvatt til þess að auka áfram samstarf við bændur um gróðurvernd sem mikilvæga leið til að tryggja sjálfbærni í landbúnaði.

Mögulega er of mikil áhersla í drögunum á hverfisvernd, sem virkar t.d. ekki sem úrræði gegn ofbeit á svæðum sem ekki hafa verið afgirt til varnar gegn beit (1.1.3).

Sambandið er ekki endilega réttur ábyrgðaraðili á einstökum verkefnum í kaflanum (1.2.3, 3.1.2 og víðar). Frekar ætti að tilgreina einstök sveitarfélög á miðhálandinu, þar sem við á. Tilefni er jafnframt til þess að hvetja í landsskipulagsstefnu til meiri samvinnu sveitarfélaga um skipulagsmál á miðhálandinu.

Varðandi samgöngur reynir m.a. á samþættingu LSK og samgönguáætlunar ef ná á markmiði um aðgreiningu ferðamannaleiða og meginvegakerfisins (1.3.1). Ekkert mun gerast nema fjármagn verði sett í verkefnið og er því tilefni til þess að í landsskipulagsstefnu verði beint tilmælum til stjórnvalda ríkisins um að samþætta betur stefnumörkun um samgöngumál og landnýtingu.

Umfjöllun um flutningskerfi raforku í greinargerð með tillögunni er byggð á fremur veikum grunni, að áliti sambandsins, og víkur töluvert langt frá stefnu í svæðisskipulagi. Fyrir Alþingi er þingsályktunartillaga um stefnu um lagningu raflína og væri eðlilegra að Skipulagsstofnun hvetji Alþingi til þess að tryggja að sú stefna taki einnig til miðhálandisins fremur en að gera sjálfstæðar tillögur um sama efni í tillögu að landsskipulagsstefnu (1.4).

Landnýting og skipulag í dreifbýli

Í umsögn sambandsins um lýsingu á landsskipulagsstefnu, dags. 13. mars 2014, sagði m.a. eftirfarandi:

„Hér er að meginstefnu um nýja áherslu að ræða, þótt áhersla um byggðamynstur í fyrri vinnu við gerð landsskipulagsstefnu hafi aðallega tekið til landnotkunar í dreifbýli. Hér er um mikilvægt málefni að ræða, sem ástæða er til að fagna.



Það er án efa gagnlegt fyrir sveitarfélög að eiga möguleika á því við gerð skipulagsáætana að vísa til stefnu um landnotkun í dreifbýli. Sú stefna má hins vegar ekki verða of stýrandi þannig að sveitarstjórnir og landeigendur verði svipt skipulagsvaldinu og forræði á nýtingu eigin lands. Sambandið leggur því áherslu á að verkefnið verður að nálgast af yfirvegum og án fyrirfram gefinna niðurstaðna um einstök álitæfni á borð við frístundabyggðir, skógrækt, skipulag búgarðabyggða o.m.fl.“

Almennt er það álit sambandsins að kaflinn gangi ekki á skipulagsvald sveitarfélaga en tilefni er þó til þess að kalla eftir skýrara orðalagi um nokkrar tillögur sem varða landnotkun í dreifbýli. Einnig er það álit sambandsins að tilefni hefði verið til þess að setja fram markvissari ábendingar um skógræktarmál (2.3.1) og mögulega fleiri áskoranir í skipulagsmálum í dreifbýli þar sem stefnu hefur skort af hálfu ríkisins.

Sambandið fagnar áformum um að Skipulagsstofnun gefi út leiðbeiningar og miðli upplýsingum til sveitarfélaga um skipulag vindorkunýtingar (2.5.2) og tekur sömuleiðis undir mikilvægi þess að huga vel að forvörnum gegn gróðureldum við gerð skipulagsáætlana (2.8.1).

Að áliti sambandsins má vænta þess að sú leiðsögn sem fram kemur í tillögu að landsskipulagsstefnu geti til lengri tíma litið veitt sveitarstjórnnum ákveðna viðspyrnu gagnvart illa ígrunduðum framkvæmdaáformum sem ekki fela í sér skynsamlega og sjálfbæra landnýtingu (2.2.1 og víðar).

Sambandið hlýtur að þurfa að hafa beina aðkomu að gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands en ósamræmi er milli tillögutexta og greinargerðar um þá aðkomu (2.3.2).

Varðandi möguleg kostnaðaráhrif landsskipulagsstefnu á sveitarfélögin kallar sambandið eftir skýrara orðalagi um einstakar tillögur, með tilliti til þess hvort þeim er ætlað að vera stefnumarkandi eða leiðarljós við skipulagsgerð (2.3.1, 2.4.1. og víðar).

Búsetumynstur

Í greinargerð með þessum kafla kemur skýrt fram að það er markmið ráðherra að setja fram almenna stefnu til leiðbeiningar fyrir sveitarfélög. Því gerir sambandið ráð fyrir að tillögur séu settar fram sem leiðarljós fyrir sveitarfélögin.

Miðað við að hér er um leiðbeiningar að ræða er orðalagið „lögð er áhersla á“ notað fullmikið í greinargerð með tillögu um vöxt byggðar inn á við. Ástæða er til þess að biðja Skipulagsstofnun að finna hentugra orðalag (3.2.1).

Lengi hefur verið kallað eftir betri upplýsingagjöf og skýrari stefnu um húsnæðismál og er að áliti sambandsins mjög brýnt að því markmiði verði fylgt eftir af stjórnvöldum ríkisins í góðri samvinnu við sveitarfélögin (3.2.2).

Orðalag getur bent til þess að verið sé að kalla eftir því að sveitarfélög vinni svæðisskipulag um samgöngur innan vinnusóknarsvæða í öllum landshlutum. Á fundi með Skipulagsstofnun kom hins vegar fram sá skilningur nægilegt ætti að vera að í aðalskipulagi verði vísað til áherslna í sóknaráætlun fyrir



viðkomandi landshluta um samgöngur þegar við á. Afstaða sambandsins hefur verið að það geti verið æskilegt að útfæra sóknaráætlanir í skipulagi en ekki endilega nauðsynlegt en kallað er eftir því að Skipulagsstofnun hugi nánar að orðalagi (3.5.1).

Tillaga um að ráðherra skipi samráðshóp til að leysa úr ágreiningsmálum um legu samgöngu- og veitumannvirkja ætti almennt að vera jákvæð fyrir sveitarfélögin, þótt breytingar á vegalögum og nýlegar leiðbeiningar um vegi og skipulag dragi úr hættu á alvarlegum ágreiningi (3.5.3).

Skipulag á haf- og strandsvæðum

Sambandið telur ekki vera tilefni til athugasemda við þennan kafla í tillögnum en leggur hins vegar áherslu á að vinnu við gerð lagafrumvarps um skipulag haf- og strandsvæða, sem nú stendur yfir, verði hraðað. Fyrir sveitarfélög þar sem mikil starfsemi fer fram á strandsvæðum er það orðið mjög brýnt að fá löggjöf um skipulagsmál á þessum svæðum.

Lokaorð

Eins og sjá má af framangreindum athugasemdum eru ábendingar sambandsins við tillöguna almennt þess eðlis að ekki á að vera flókið eða tímafrekt að bregðast við þeim og gera nauðsynlegar lagfæringar þar sem við á. Sambandið væntir þess að fá viðbrögð frá stofnuninni við þessum ábendingum að liðnum umsagnarfresti og býður að sjálfsgöðu fram aðstoð sína ef frekari skýringa er þörf.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri