

Tillagan um landsskipulagsstefnu nær ekki hugmynd landsskipulags um að búa til landsyfirlit fyrir framtíðina

Úr: „Uppvindinn“ blatt veldf. vema HÍ
32. ág. bls. 42



TRAUSTIVALDSSON
PhD

Prófessor í
skipulagsfræði
við Umhverfis- og
byggingarverk-
fræðideild HÍ

Haustið 2012 kom fram tillaga um landsskipulagsstefnu sem unnin var af Skipulagsstofnun (Sst). Sextíu og sex athugasemdir bárust um tillöguna, sumar mjög alvarlegar. Þessi gögn má nálgast á heimasíðu stofnunarinnar. Á grundvelli þessara og annarra gagna lét umhverfisráðherra búa til frumvarp um landsskipulagsstefnu sem þó komst ekki til umfjöllunar á þinginu fyrir lok kjörtímabilsins vorið 2013.

Ákvæðin um landsskipulagsstefnu birtust í nýju skipulagslögunum um áramótin 2010-11. Ágreiningur hafði komið upp við mótun laganna er varðar landsskipulag. Voru í staðinn sett inn ákvæði um landsskipulagsstefnu sem ná ekki því sem landsskipulag á að gera.

Undirritaður setti fyrstur manna fram hugmyndir um landsskipulag fyrir um 38 árum. Síðan þá hefur stór hluti ævistarfs míns farið í mótun hugmynda, og í vinnslu hlutaverkefna, er tengjast landsskipulagi. Hér er þáttur hálendisvega í framtíðarskipulagi landsins einna mest áberandi.

Tel ég að nálgunin við viðfangsefnið í fyrirbyggjandi tillögu um landsskipulagsstefnu sé í mörgum grundvallaratriðum óheppileg eða röng. Í eftirfarandi texta mun ég setja fram 14 atriði sem ég tel að ættu að einkenna vinnu að landsskipulagi og geta þess um leið hvað ég tel að sé þess helst valdandi að núverandi skipulagning og framkvæmd verkefnisins er óheppileg.

Það sem einkenna ætti landsskipulag (og landsskipulagsstefnu)

A. Stjórnýsla/Rammi:

1. Að landsskipulagið sé unnið í sem viðtækastri pólitískri sátt

Til þess að svo megi verða lögðu undirritaður og Birgir Jónsson til í bók sinni „Ísland hið nýja“ (1997) að stofnaður verði stýrihópur: „Landsnefnd“ undir yfirstjórn forsætisráðherra til að leiða landsskipulagsvinnu framtíðarinnar.

Í fyrirbyggjandi landsskipulagsvinnu er hinsvegar farið eftir reglugerð nr. 1001/2011 þar sem segir að umhverfisráðherra skuli falið að leiða vinnuna: „...skal umhverfisráðherra í upphafi vinnu við gerð landsskipulagsstefnu ákveða hverjar áherslur landsskipulagsstefnunnar skuli vera...“.

Umhverfisráðherra er einn af fagráðherrunum. Með því að hann hefur verið gerður stjórnandi mótunar framtíðarstefnu fyrir Ísland verða verndunaráherslur í vinnunni ríkjandi, sbr. bréf hans til Skipulagsstofnunar um mótun vinnunnar:

„... (stefnan taki mið af) stefnumótandi áætlunum stjórnvalda á tíma skipulagsins sem varða landnotkun á svæðinu. Mikilvægar forsendur í því sambandi eru aukin áhersla á náttúruvernd, þar sem m.a. er tekið mið af útbreiðslu tegunda og vistgerða, vistfræðilegu ástandi þeirra og verndargildi, náttúruverndaráætlun, væntanleg stefna um útivist og ferðamennsku...“ (Sjá greinargerð Sst, bls. 7).

2. Stýrihópur skipulagsins: Bæði stjórn og stjórnarandstaða eigi fulltrúa

Undirritaður telur að landsskipulag eða landsskipulagsstefnu beri að setja fram sýn sem ekki er nær aðeins mótuð af þeim sem eru við stjórnvölinn hverju sinni, heldur sé skematísk sýn til langs tíma, sem sneiði sem mest fram hjá miklum pólitískum ágreiningsefnum hvers tíma. Ef þetta er ekki gert er líklegt að landsskipulag eða landsskipulagsstefna sé vettvangur pólitískra átaka og verði etv. að mestu hent út eftir skipan hvernar nýrrar ríkisstjórnar.

3. Leitað sé eftir sátt um sýnina

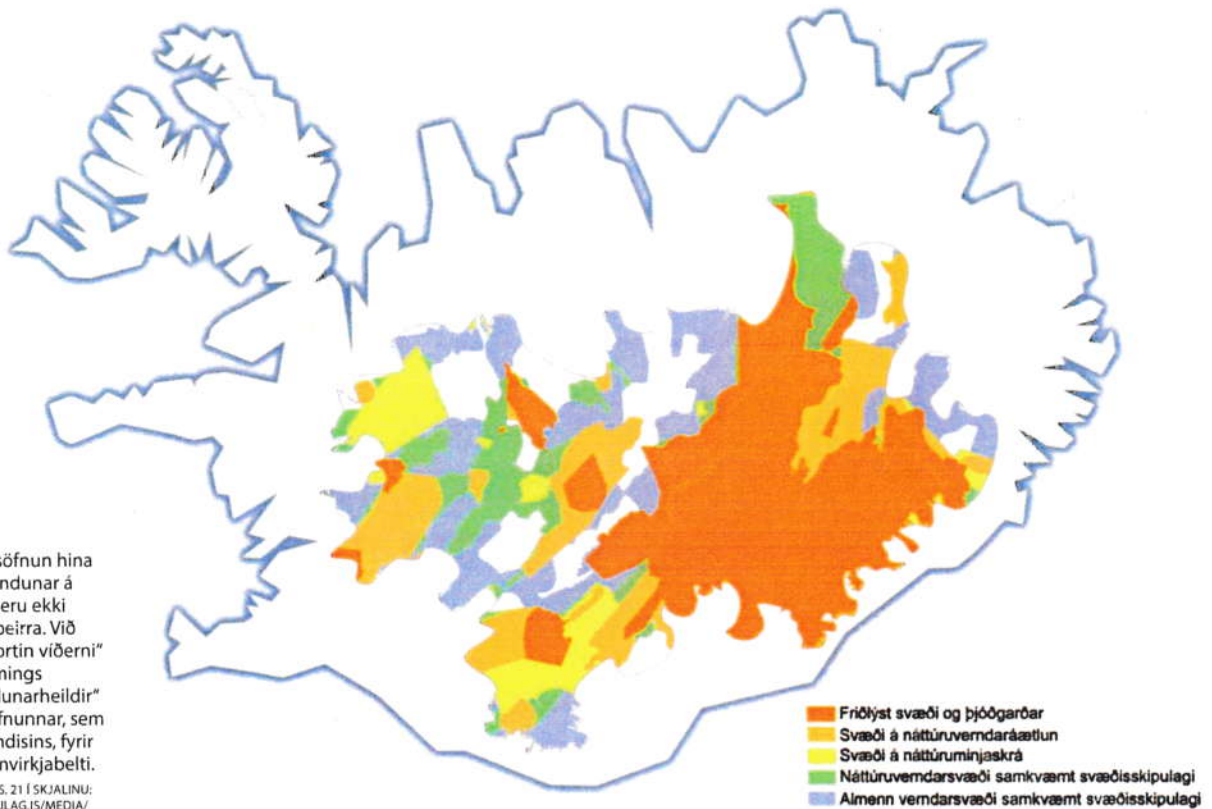
Áherslan á myndun sáttar kann að þýða að t.d. ýmis útfærsluatríði er tengjast t.d. Rammaáætlun, eins og hvaða virkjanaflokk fari í virkjanaflokk, komi ekki inn í landskipulagið.

4. Landsskipulagið sé skematískt og til langs tíma

Með að hafa landsskipulagið skematískt og til langs tíma, er frekar hægt að forðast pólitískan ágreining. Nú er

Myndin sýnir samsöfnun hina ýmsu tegunda verndunar á miðhálandinu, og eru ekki mörg svæði utan þeirra. Við bætast síðan „ósnortin viðerni“ sem ná til um helmings landsins og „verndunarheildir“ landsskipulagsstefnunnar, sem ná til alls miðhálandisins, fyrir utan tvö mjó mannvirkjabelti.

MYNDIN ER FENGIN AF BLS. 21 Í SKJALINU:
[HTTP://WWW.LANDSSKIPULAG.IS/MEDIA/LANDSSKIPULAGSSTEFNA/24_SEPT_2012_LANDSSKIPULAGSSTEFNA_2013_2024_LOKAGERD.PDF](http://www.landsskipulag.is/media/landsskipulagsstefna/24_SEPT_2012_LANDSSKIPULAGSSTEFNA_2013_2024_LOKAGERD.PDF)



Fríðlyst svæði og þjóðgarðar
 Svæði á náttúruverndaráætlun
 Svæði á náttúruminjasvæði
 Náttúruverndarsvæði samkvæmt svæðisskipulagi
 Almenn verndarsvæði samkvæmt svæðisskipulagi

stefnan sett fram til 12 ára og að mestu mótuð af núverandi stjórnvöldum, og fjallar um útfærslur sem hefðu valdið miklum pólitískum ágreiningi ef ráðherranum hefði tekist að koma frumvarpi sínu til umræðu á þinginu vorið 2013. Mikilvægt er að hafa viðari tímaramma og hugsanlegt er að hafa tímaramma tvo, t.d. 60 og 30 ár, og setja vinnuna jafnframt fram sem valkosti.

5. Staða Íslands í Evrópu

Valkostir í stöðu Íslands í Evrópu hafa mikil áhrif á landsskipulagið (t.d. aðild að ESB eða ekki). Með ESB fengi Ísland t.d. aðkomu að ýmsum byggðasjóðum sem gæti haft áhrif, og þarf að rannsaka. Sjá bók greinarhöfundar og Alberts Jónssonar „Við aldhvörf - Staða Íslands í breyttum heimi“ (1995) sem dæmi um slíka greiningu á stöðu Íslands.

6. Landskipulagið/stefnan nái til landsins sjálfs og lögsögunnar

Galli við núverandi tillögu um landsskipulagsstefnu er að hún er í þremur aðgreindum hlutum: 1) skipulag miðhálandisins, 2) búsetumynstur í dreifbýli og 3) skipulag haf- og strandsvæða. Þetta leiddi af sér að 15 ára gömul umdeild tillaga um svæðisskipulag miðhálandisins var gerð að grunni tillagna Skipulagsstofnunar.

„Búsetumynstur“ er ágætt að athuga en eins og fjallað er um það í tillögunum, er í raun betra að gera það á svæðis- eða aðalskipulagssvettvangi. Annað hugtak „byggðamynstur“, nær hinsvegar til skipulags byggðar og grunnkerfa á landsvísu. Þetta vantar að mestu í núverandi tillögu enda landið og lögsagan í heild ekki undir.

7. Samvinna við nágrannalönd

Vegna hugsanlegrar náma- og olíuvinnslu við NA-Grænland er skynsamlegt að taka upp samvinna við Grænlendinga um svæðisskipulag sem tæki til NA-Grænlands og vestur og norðurhluta Íslands, því vinnslu á Grænlandi mætti mikið þjóna frá þessum landshlutum á Íslandi. Er undirritaður stakk upp á þessu í Nuuk leist skipulagsstjóra Grænlands mjög vel á hugmyndina.

Álfka vinnu væri ráðlegt að setja upp með Noregi vegna skipulags á Jan Mayen og hafsvæðunum þar í kring, einkum á Dreka-svæðinu.

B. Þættir í faglegri vinnu við landsskipulag:

1. Gerð úttektar jákvæðra þátta

Gerð úttektar jákvæðra þátta á kortum og í skýrslum er hefðbundið frumskref í allri

skipulagsvinnu. Í undirbúningi Rammaáætlunar var gerð úttekt á vatnsafls- og jarðhitaorkuauðlindum landsins, en nær því miður fyrst og fremst til miðhálandisins. Landsyfirlitið vantar því. Einnig vantar landsyfirlit um aðrar orkuauðlindir svo sem vind, sjávarföll, hafstrauma og osmósu. Bestu svæði t.d. til efnistöku, fyrir landbúnað, bestu veðurfarssvæði osfrv. þarf líka að kortleggja og gera að grunni fyrir landsskipulagsvinnu.

2. Gerð úttektar neikvæðra þátta

Gerð úttektar neikvæðra þátta er líka hefðbundið skref í skipulagsvinnu og er landsyfirlit þar líka mjög mikilvægt. Dæmi um hættusvæði eru: svæði jarðskjálfta, flóðasvæði frá strönd, frá eldstöðvum og frá ám. Einnig snjóflóða-, grjótskriðu- og aurskriðusvæði. Sérstaklega er mikilvægt að kortleggja þetta nú, vegna þess að hnattrænar veðurfarsbreytingar munu auka þessar hættur og breyta og stækka áhrifasvæði þeirra.

Í bók undirritaðs „Hugmynd að fyrsta heildarskipulagi Íslands“ (1987) er landskipulagstillagan að verulegu leyti byggð á safni korta jákvæðra og neikvæðra þátta. Kortin voru unnin á glærur sem sýna með samlagningu hvar jákvæðir og neikvæðir þjappast saman. Mörg kortin voru þau fyrstu

sinnar tegundar, t.d. hættusvæði vegna haf-ískomu (unnið í samvinnu við Hafiseild Veðurstofunnar) og öskufallshættukort (unnið með aðstoð Sigurðar Þórarinssonar og Guðrúnar Larsen).

3. Mat á áhrifum hnattrænnar hlýnunar

Hnattræn hlýnun mun breyta miklu um frumforsendur byggðar á Íslandi. Dæmi: Ýmis lágland strandsvæði munu verða í hættu vegna hækunar yfirborðs sjávar en gróður- og snjólínur færast ofar. Gróður mun því aukast víða á hálendi. Með þessu breytast hin „ósnortnu“ víðerni mjög. Þau verða grænni og líkari svæðum á láglandi. Hugmyndir um verndun á hálendi þurfa að taka mið af þessu.

4. Annað framtíðarmat

Dæmi um annað framtíðarmat er t.d. framtíðarstaða í sjóflutningakerfi heimsins með hugsanlegum umskipunarhöfnum á Íslandi. Meta þarf líklegar staðsetningar og áhrifin á viðkomandi byggðir, sem og áhrifin á byggðamynstrið.

5. Söguþróun og framtíðarvalkostir

Könnun á sögulegri þróun byggðamynsturs landsins er mikilvæg. Dæmi um breytingar í sögunni er að byggðin hefur leitað herra á hlýjum tímasketiðum, og hörfað til lægri svæða á köldum tímabilum. Með hnattrænni hlýnun mun byggð og starfsemi auðveldar færst innar í landið (t.d. landbúnaður) og minni snjóalög þýða að vetrarumferð á hálendisvegum verður auðveldari. Í ljósi þess er undarlegt að landsskipulagsstefnan leggi til að gerð stofnvega vegakerfisins á miðhálendinu skuli miðast eingöngu við þarfir sumarumferðar.

6. Könnun á hversu vel valkostir passa saman

Þegar valkostir hafa verið mótaðir þarf að gera könnun á hversu vel valkostir passa saman. Dæmi um slíka vinnu má sjá í bókinni „Við aldahvörf - Staða Íslands í breyttum heimi“.

7. Aðrar úttektir

Dæmi um aðrar úttektir eru kostnaðarúttektir, mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og umhverfismat áætlaða.

Ýmis almenn atriði í lokin

Undirritaður telur að það sé ekki rétt að láta samantekt á nær aðeins stefnumiðum stjórnvalda sem eru við völd á því kjörtímabili þegar stefnuna um landsskipulag/stefnu til framtíðar er mótuð. Sú stefnumótun sem nú er í gildi, er að mestu leyti mótuð á kjörtímabilinu 2009-2013.

Athygli vekur að fjórða fylgiskjalið með tillögu Skipulagsstofnunar um landsskipulagsstefnu: „Ferðamennska á miðhálendi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur“ (Maí 2012), er ekki opinber stefnumótun heldur er fylgiskjalið skýrsla eftir Önnu Dóru Sæþórsdóttur dósents við HÍ. Vissulega var hér vöntun á opinberri stefnumótun, en val Skipulagsstofnunar á Önnu einni til að móta að mestu leyti ein þennan mikilvæga þátt landsskipulagsstefnunnar á miðhálendinu, hlýtur að kalla fram spurningar.

Mjög miklar verndunaráherslur Önnu Dóru koma víða fram, eins og t.d. þegar hún skilgreinir þolmörk ferðamennsku sem: „Mesti fjöldi ferðamanna sem tiltekið svæði getur tekið á móti án þess að náttúran verði fyrir óásættanlegum breytingum og án þess að óásættanleg skerðing verði á upplifun ferðamanna (ADS bls. 9).

Hversu teygjanlegt hugtakið „þolmörk ferðamennsku“ er, kemur t.d. fram í því að milljónir manna heimsækja suma þjóðgarða Bandaríkjanna á ári, án þess að verði óásættanleg skerðing á upplifun ferðamanna, vegna þess að nauðsynlegar „mótægis- aðgerðir“, eins og t.d. lagning stíga, hafa verið framkvæmdar. Er því undarlegt að miða þolmörkin á Íslandi við jafn lágur tölur og Anna gerir.

Annað sem Anna Dóra gerir að grunni að miklum verndunartillögum sínum eru – að áliti undirritaðs – mjög öfgafullar tillögur eða reglur sem hafa verið gerðar um „ósnortin víðerni“ á hálendinu. Um þetta segir Anna: „Um fjöllumin um víðerni hér á undan tekur á víðernum sem hlutlægu fyrirbæri sem er hægt að skilgreina, t.d. samkvæmt lögum og mæla og meta með hliðsjón af þeim. Víðerni er hins vegar einnig hægt að skilgreina út frá huglægum viðmiðum eins og út frá því hvort ferðamenn upplifi viðkomandi svæði sem víðerni....“ (ADS bls. 21).

Hér er komið að þriðja atriðinu sem undirritaður telur að ekki sé rétt að málum staðið, þ.e. það að láta kannanir á „huglægum viðmiðum“ byggjast aðeins á skoðunum núverandi ferðamanna á svæðunum og láta niðurstöðurnar vera ráðandi um hvað sé æskilegast á miðhálendinu í framtíðinni.

Dæmi um skoðanir sem Anna tekur til úr könnunum, sem hún hefur framkvæmt undir þessum formerkjum, eru t.d.: „Þýskur karlmaður við Lakagíga sagði t.d.: „Vegurinn er

finn eins og hann er - of góðum vegi fylgir allt öðruvísi ferðamennska, það vil ég ekki sjá“....(ADS bls. 28). Og í andstöðu við þetta segir Anna: „Minnihlutinn (NB: af ferðamönnum þarna núna, sem tæpast minnihluti hins almenna ferðamanns á Íslandi!) hafði þó gjörólíka skoðun eins og t.d. íslenskur skrifstofustjóri sem sagði: „Vegurinn er skemmtilegur en hann mætti gera fólksbilafæran á sumrin, jafnvel slitlagðan og byggja brýr yfir ár“....(ADS bls. 28).

Þegar Anna Dóra hefur mótað sér skoðanir á þann hátt sem hér hefur verið greint, er meginniðurstaða hennar: „Með auknu aðgengi geta viðkvæm svæði fljótt látið á sjá ef þau verða vinsælir áfangastaðir og fjöldaferðamennska hefur innreið sína. Takmarkað aðgengi er því einföld leið til að koma í veg fyrir ofnýtingu og of marga ferðamenn.... (ADS bls. 35). Og Anna heldur áfram: ... (enda er) „í stefnu stjórnvalda er lögð áhersla á að styrkja vernd víðerna og að raska þeim sem minnst (Umhverfisráðuneytið, 2010)“ (ADS bls. 47).

Að lokum þetta: Eðlilegt hefði verið að gera það að grunni í stefnumótuninni hvernig umræðan um landsskipulag hefur þróast á sl. áratugum og taka afstöðu til þeirra skrifa. Slík umfjöllun þarf nauðsynlega að verða veigamikill þáttur í næsta riti Skipulagsstofnunnar um landsskipulag eða landsskipulagsstefnu.

HELSTU RIT GREINARHÖFUNDAR ER TENGJAST GERÐ LANDSSKIPULAGS

Hugmynd að fyrsta heildarskipulagi Íslands, fjórlitúð útgáfa 1987.

Framtíðarsýn: Ísland á 21. öld, Fjölvi 1991.

Land sem auðlind - Um mótun byggðamynsturs, Fjölvi 1993.

Við aldahvörf - Staða Íslands í breyttum heimi, Fjölvi 1995 (með Albert Jónssyni).

Ísland hið nýja, Fjölvi 1997 (með Birgi Jónssyni).

Vegakerfið og ferðamálin, Vegagerðin 2000.

Skipulag byggðar á Íslandi, Háskólaútgáfan 2002.

How the World will Change - with Global Warming, Háskólaútgáfan 2006.