



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 27. apríl 2021

2104034SA KB
Málalýkill: 00.63

**Efni: Umsögn um till. til þingsálykt. um endurskoðaða landskipulagsstefnu
2015-2026, 705. mál.**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 15. apríl sl. þar sem óskað er eftir umsögn um tillögu til þingsályktunar um endurskoðaða landskipulagsstefnu 2015-2026, 705. mál.

Almennt

Þær viðbætur við landskipulagsstefnu sem hér eru til umsagnar eru afrakstur vinnu sem staðið hefur yfir í rúm tvö ár. Sambandið hefur átt aðkomu að þeirri vinnu með þátttöku í ráðgjafanefnd auk þátttöku í kynningar- og umræðufundum og með umsögn um lýsingu verkefnisins. Þá sendi sambandið inn umsögn um tillöguna þegar hún var til kynningar.

Tilfni er til að hrósa Skipulagsstofnun fyrir fagmannleg vinnubrögð við framkvæmd verkefnisins. Aflað hefur verið sérfræðiskýrsla um einstaka þætti og hefur sú vinna verið kynnt á samráðsfundum ásamt því að vera aðgengileg á heimasíðu stofnunarinnar.

Fyrirliggjandi tillaga gerir ráð fyrir því að fjórum nýjum greinum verði bætt við 4. kafla gilandi stefnu um skipulagsmál haf- og strandsvæða. Þá er einnig lagt til að þremur nýjum köflum verði bætt við stefnuna sem bera heitin *loftslagsmiðað skipulag*, *staðarmótun og landslagsvernd* og *heilsuvæn byggð og landnotkun*. Byggja tillögurnar á fyrirmælum ráðherra um að mótuð yrði nánari stefna um loftlagsmál, landslag og lýðheilsu.

Eins og bent er á í tillögunni tvinnast nýju kaflarnir saman með ýmsum hætti enda var við gerð tillögunnar leitast við að útfæra eins og kostur er skipulagsáherslur sem miða að ávinningi á öllum áherslusviðum tillögunnar. Tilteknar skipulagshugmyndir sem skila margþættum ávinningi koma því endurtekið fyrir í tillögunni, þvert á viðfangsefni. Þar má fyrst nefna

skipulagshugmyndina um 20 mínútna bæinn sem birtist í öllum nýju köflunum. Áhersla á græna innviði er einnig gegnumgangandi í tillögunni, enda geta þeir haft ávinning í för með sér á mörgum sviðum, meðal annars til að auka viðnámsþrótt gegn loftslagsáhrifum, bæta og fegra umhverfið og stuðla að aukinni hreyfingu og bættri heilsu fólks.

Afstaða sambandsins

Auknar kröfur til skipulagsáætlana, fjárförf og nauðsyn á endurskoðun löggjafar

Ljóst er að stöðugt er verið að auka þær kröfur sem gerðar eru til skipulagsáætlana sveitarfélaga. Í raun má segja að skipulagsáætlunum sveitarfélag sé í auknu mæli ætlað að innleiða stefnu ríkisins í hinum ýmsu málaflokkum. Samspil stefnu ríkisins og skipulagsáætlana sveitarfélaga er því orðið bæði umfangsmikið og víðtækt og ekkert lát virðist á þeirri þróun. Við slíkar aðstæður er veruleg hætt á auknu umfangi, herra flækjustigi og auknum kostnaði og því nauðsynlegt að vanda verulega til allrar umgjafar um skipulagsmál.

Heilt yfir er ekki ágreiningur um þær áherslur sem fram koma í fyrirbyggjandi drögum að breytingum á landsskipulagsstefnu. Með skipulagshlutverki sínu bera sveitarfélögin þungann af innleiðingu landsskipulagsstefnu en einnig er Skipulagsstofnun falin framkvæmd fjölmargra verkefna. Stefnunni þarf að fylgja stuðningur við að hrinda henni í framkvæmd, í formi leiðbeininga og ráðgjafar eða sem beinn fjárstuðningur til skipulagsvinnu.

Með vísan til framangreinds geta fjárheimildir til Skipulagssjóðs og Skipulagsstofnunar þurft að hækka á næstu árum til að tryggja farsæla innleiðingu og er mikilvægt að kostnaðarþátturinn fái sérstaka umfjöllun hjá nefndinni.

Í stefnunni er víða gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun, eða eftir atvikum önnur stjórnvöld, gefi út leiðbeiningar til sveitarfélaga um hina ýmsu þætti við skipulagsgerð. Að mati sambandsins geta vel unnar leiðbeiningar um tiltekna þætti skipulags reynst gagnleg viðbót við verkfærakistu sveitarfélaga. Þó verður að gera þann fyrirvara að það getur haft umtalsverð áhrif á kostnað við skipulagsgerð sveitarfélaga hvort leiðbeiningar eða grunnöggn liggja fyrir við gerð aðal- eða svæðisskipulagsáætlana og hversu

ítarlegar leiðbeiningarnar eru. Sem dæmi má nefna nýútgefnar leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands sem að mati sambandsins eru of ítarlegar, fela í sér aukinn kostnað og voru gefnar út án fullnægjandi samráðs. Þar að auki virðist eiga að samþykkja fyrirbyggjandi breytingar á jarðalögum, mál nr. 375, sem gera það að verkum að flokkun landbúnaðarlands verður skyllda, þrátt fyrir eindregna andstöðu sambandsins og án formlegs kostnaðarmats.

Með vísan til framangreinds leggur sambandið áherslu á að við gerð leiðbeininga um skipulagsmál á grundvelli landsskipulagsstefnu sé haft samráð við sveitarfélögin, þær hafðar eins einfaldar og hægt er og að kostnaður við framkvæmd þeirra sé metinn.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða um auknar kröfur til skipulagsáætlana sveitarfélaga, aukinn kostnað og aukið flækjustig telur sambandið verulega þörf á að ráðast í heildstæða yfirferð á skipulagslöggjöf í þeim tilgangi að einfalda löggjöf, stytta ferla og vinna að lækkun byggingarkostnaðar. Í þeirri vinnu er eðlilegt að hafa til hliðsjónar skýrslu OECD og Samkeppniseftirlitsins um samkeppnishæfni húsnæðismarkaðar og ferðaþjónustu á Íslandi, þar sem settar eru fram fjölmargar ábendingar um einföldun löggjafar og styttingu ferla.

Sambandið leggur til að nefndin beini þeim tilmælum til ráðherra að skipaður verði starfshópur á vegum ráðuneytisins með aðkomu sveitarfélaga til þess að endurskoða löggjöf um skipulagsmál.

Réttur sveitarfélaga til staðbundinnar aðlögunar

Eðlilegt er að setja þann almenna fyrirvara af hálfu sveitarfélaganna að aðstæður sveitarfélaga eru afar misjafnar. Þannig getur t.d. í einhverjum tilvikum reynst örðugt að uppfylla meginregluna um 20 mínútna bæinn við þær aðstæður sem þorp og bæir hafa byggst upp hér á landi. Jafnframt er rétt að hafa í huga að framlag einstakra sveitarfélaga til loftslagsmála getur orðið nokkuð breytilegt út frá aðstæðum þeirra en fámennari sveitarfélög geta m.a. lagt mikið af mörkum með markvissri landnýtingu, svo sem aukinni áherslu á kolefnisbindingu í jarðvegi og gróðri. Einnig þarf að hafa í huga að árstíðasveiflur í veðurfari geta haft mikil áhrif á val á samgöngumáta en ekki er víkið að slíkum þáttum í stefnunni.

Það er því mikilvægt við framkvæmd og eftirfylgni stefnunnar að hafa í huga, eins og fram kemur í greinargerð, að það er á valdi hvernar sveitarstjórnar að útfæra hvernig hún telur að vinna eigi úr stefnunni innan sinnar lögsögu og í samvinnu við önnur sveitarfélög þegar það á við.

Um einstaka þætti tillögunnar

1. Haf og strandsvæði

Í kaflanum er skerpt á áherslum fyrirbyggjandi stefnu með hliðsjón af ákvæðum nýrra laga um skipulag haf- og strandsvæða auk þess sem mælt er fyrir um á hvaða svæðum skuli gera strandsvæðisskipulag í samræmi við ákvæði skipulagslaga og laga um skipulag haf- og strandsvæða. Afar jákvætt er að áformað er að hefja vinnu við strandsvæðisskipulag í Eyjafirði og Skjálfanda.

2. Loftlagsmiðað skipulag

Að álit sambandsins er kafli um loftslagsmál eðlileg viðbót við landsskipulagsstefnu. Samþykkt hefur verið aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og vinna stendur yfir við aðgerðaáætlun um aðlögun að loftslagsbreytingum. Áherslur í tillögunni um vistvænar samgöngur, loftslagsvæna byggð og landnotkun ásamt viðnámsþrótti gagnvart umhverfisbreytingum eru allt fremur sjálfsagðir þættir við endurskoðun landsskipulagsstefnu. Margar tillögur kaflans geta einnig stuðlað að öðrum markmiðum, ekki síst um bættu lýðheilsu með uppbyggingu innviða fyrir loftslagsvænar samgöngur. Flest sveitarfélög eru nú þegar í sinni skipulagsvinnu að uppfylla markmið um loftslagsmiðað skipulag ásamt því að meta loftslagsáhrif sinna áætlana. Jákvætt er að umhverfis- og auðlindaráðuneytið hyggst hafa forgöngu um smíði upplýsingagáttar um losun og bindingu gróðurhúsalofttegunda vegna landnotkunar, svo sem um kolefnisspor ólíkrar landnotkunar. Þessi vinna mun án efa reynast mikilvægt innlegg í samstarfsverkefni sambandsins og Umhverfisstofnunar um Verkfærakistu sveitarfélaga í loftslagsmálum.

Sambandið telur það vera forsendu árangurs loftslagsvæns skipulags sveitarfélaga að ríkið komi markvisst að einstökum verkefnum, svo sem um uppbyggingu Borgarlínu, annarra almenningsamgangna og göngu- og hjólastíga milli byggðarlaga.

Einnig er beiting efnahagslegra hvata til orkuskipta í samgöngum, bættrar landnýtingar og breytinga í meðhöndlun úrgangs, svo fáein dæmi séu nefnd, mikilvægur þáttur innleiðingar. Stuðningur ríkisins við aðgerðir til að auka viðnámsþrótt gagnvart loftslagsbreytingum er einnig grundvallarforsenda en kastljósið mun án efa beinast í auknu mæli að slíkum aðgerðum á næstu árum.

Einnig er mikilvægt að bæta tölfræði og gera hana aðgengilega niður á sveitarfélög eða landshluta, s.s. um losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu. Á sama hátt er ástæða til að benda á mikilvægi áreiðanlegrar tölfræði um meðhöndlun úrgangs og um húsnæðismál en fagnaðarefni er að unnið er að úrbótum í báðum þessum málaflokkum.

3. Staðarmótun og landslagsvernd

Mikilvægt er að hafa í huga við yfirferð tillögunnar að með landslagi er bæði átt við svokallað borgarlandslag, byggðamynstur og almannarými í þéttbýli (e. townscape), menningar- eða búsetulandslag í dreifbýli (e. cultural landscape) og hið náttúrulega landslag í dreifbýli og óbyggðum. Um þetta segir í tillögunni:

„Landslag samanstendur af náttúrufarslegum og menningarlegum þáttum og skynjun okkar á þeim. Mannvirkjagerð og breyting á landnýtingu getur haft áhrif á landslag með ólíkum hætti. Byggingar og skógrækt geta lokað sjónlínunum og stór mannvirki eins og háspennulínur og vindmyllur geta breytt yfirbragði svæða, svo dæmi séu tekin. Eins getur húsum, götum í þéttbýli, vegum í sveitum og útivistarstígum verið þannig fyrir komið að fólki gefist tækifæri til að skynja og öðlast nýja sýn á landslag viðkomandi svæðis.

Mikilvægt er að leitast sé við að haga skipulagi byggðar og landnotkunar þannig að verðmætt landslag sé varðveitt og byggð

og bæjarrými séu hönnuð með það fyrir augum að efla þau gæði sem felast í landslagi, náttúrulegu og manngerðu.“

Eðlilegt er að taka undir framangreinda nálgun en jafnframt setja þann fyrirvara að skipulagsvaldið er hjá sveitarfélögum og að skipulagsákvæðanir geta verið matskenndar. Leiðbeiningar um leiðir til að vernda landslagsgæði geta hins vegar reynst sveitarfélögum gagnlegar.

Að áliti sambandsins hefur mikilvæg vinna verið unnin við þennan þátt verkefnisins, m.a. varðandi þróun aðferðafræði við landslagsgreiningar, kortlagningu víðerna og flokkun landbúnaðarlands. Ljóst er að þessi vinna mun gagnast við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga. Sveitarfélögin standa frammi fyrir áskorunum þar sem mikilvægt er að horfa til landslagsverndar, s.s. vegna aukinnar áherslu á kolefnisbindingu og áforma um nýtingu vindorku. Góðar leiðbeiningar eru mikilvægar um slík atriði.

4. Heilsuvæn byggð og landnotkun

Á sveitarstjórnarstigi hefur komið fram mikill áhugi á síðustu árum á þátttöku í þróunarverkefnum um heilsueflandi og barnvæn samfélög. Þessi verkefni geta einnig fléttast við innleiðingu Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna og áherslur um loftslagsvænt skipulag. Það er því að mörgu leyti hvalreki fyrir sveitarfélög að í tillöggunni er kafli um heilsuvæna byggð og landnotkun, þar sem er gert ráð fyrir leiðbeiningum til sveitarfélaga um heilsuvænt skipulag. Líkt og áður verður þó að hafa þann fyrirvara að þessi kafli á einkum við um þéttbýli og er fremur lítið um tillögur sem líta ber á sem bindandi við skipulagsgerð sveitarfélaga heldur er frekar um leiðbeiningar að ræða um gott verklag og samráð við almenning.

Jákvætt er að í kaflanum er vikið að samspili skipulagsáætlana og húsnæðisáætlana. Gæði húsnæðisáætlana hafa aukist á undanförunum árum og einnig liggja fyrir betri upplýsingar um áætlað byggingarmagn á hverjum tíma. Þessi þróun er til þess fallin að auka áreiðanleika skipulagsáætlana.

Einnig er jákvætt að lögð er áhersla á stafræna þróun og hlutverk Skipulagsstofnunar í að leiða þróun vefgáttar um skipulagsgerð, umhverfismat og leyfisveitingar í því skyni að auka skilvirkni. Í því samhengi er þó tilefni til að áréttta þörf á að endurskoða skipulagslögjöf með tilliti til

málshraða. Betra aðgengi að upplýsingum og einföldun viðmóts til að gera athugasemdir við skipulagsáform gefa m.a. möguleika á að stytta málsmeðferðarfresti skipulagstillagna og við leyfisveitingar.

Lokaorð

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið rakin er afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga heilt yfir mjög jákvæð til þeirrar tillögu að viðbótum við landsskipulagsstefnu 2015-2026 sem hér er lögð fram. Nauðsynlegt er þó að skoða kostnaðarþáttinn sérstaklega og að skipulagsvald sveitarfélaga og réttur til staðbundinnar aðlögunar verði í forgrunni við úrfærslu og innleiðingu stefnunnar. Þá kallar sambandið eftir heildarendurskoðun á skipulagslöggjöf með einföldun að leiðarljósi.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri