

Trausti Valsson

Prófessor í skipulagsfræði við HÍ

12. febr. 2015

Til Skipulagsstofnunar

Laugavegi 166, 105 Reykjavík

Athugasemdir Trausta Valssonar við:

„Tillaga til auglýsingar - Landsskipulagsstefna 2013 – 2024“

Inngangur

Allengi hefur verið rætt um nauðsyn þess að koma á Landsskipulagi á Íslandi. Tilraun sem var gerð til að koma því inn í skipulagslög fyrir nokkrum árum, mistókst. Undirritaður telur að þar hafi mestu ráðið að sveitarstjórnunarstigið var hrætt við að til yrði skipulagsstig hjá ríkinu þar sem hægt væri að grípa inn í ýmis skipulagsmál sveitarfélaga, ef fulltrúar ríkisins, í þessu tilfallinu eða hinu, teldu þess þurfa. (Dæmi um hugmynd af þessari gerð nýlega, er hugmyndin um að taka skipulagsvaldið af Reykjavík er kemur að skipulagi flugvallarsvæðis).

Undirritaður telur að óttinn hafi verið sérstaklega mikill vegna þess að áætlað var að umhverfis- og auðlindaráðherra færi með aðal valdið við gerð Landsskipulags, en þessi fagráðherra hefur t.d. það hlutverk „að standa á bremsunni“ þegar hugmyndir koma fram um stórar framkvæmdir í landinu. Til að komast fram hjá hugsanlegum málefnaþráttum af þessari gerð, telur undirritaður að vinnu um framtíðarstefnu landsins þurfi að vera stjórnáð af nefnd ráðherra og að eðlilegast sé að forsætisráðherra sé formaður þeirrar nefndar. Um þetta fjölluðu undirritaður og Birgir Jónsson í bókinni „Ísland hið nýja“ (1997). (Sjá bls. 55-126).

Til að bæta fyrir vonbrigðin þess að raunverulegt Landsskipulag komst ekki inn í skipulagslögin, var búið til einkennilegt fyrirbæri sem nefnist Landsskipulagsstefna. Í fyrirliggjandi tillögu um þessa stefnu hefur verið safnað saman fjórum málaflökkum sem hafa mjög litla innri tengingu. Samt virðast ýmsir telja að hér sé komið e-h konar Landsskipulag, og er t.d. orðið Landsskipulag notað sem fyrirsögn á heimasíðu Skipulagsstofnunnar þegar vísað er til efnis um Landsskipulagsstefnu. Virðist hér, og í ýmsum öðrum tilvikum, vanta mjög upp á skilning á því hvað Landsskipulag er (Sjá umfjöllun um það á eftir).

Til að reyna að gera þann misskilning sem hér er á ferð ljósari, skal dregin upp hliðstæða við Aðalskipulag í Reykjavík. Hliðstæðan fælist í því að í skipulagsvinnunni þar væru fjórir kaflar: 1) Reykvíska hálendið (Breiðholtin), 2) Stefna um dreifbýli (þ.e. svæði í lögsögu Reykjavíkur, en utan borgarinnar), 3) Stefna um búsetumynstur og 4) Stefna um haf- og strandsvæði. Svona skýrsla yrði seint kölluð Aðalskipulag Reykjavíkur. T.d væri það óásættanleg vöntun að ekkert væri fjallað t.d. um samgöngukerfi borgarinnar í heild (heldur bara samgöngukerfi Breiðholtsins, að ekkert skipulagskort af borginni fylgdi osfrv. Í ljósi þessa samanburðar er jafn fáránlegt að nota orðið Landsskipulag um þá Landsskipulagsstefnuskýrslu sem nú liggur fyrir.

Um eðli og einingar Landsskipulags

Landsskipulag er stefna (hérna ríkisvaldsins) um framtíðarþróun, líkt og Aðalskipulag er stefna um framtíðarþróun sveitarfélags. Eðli og einingar þessara tveggja skipulagsgerða eru mjög áþekkar, nema að skipulag á að vera skematískara þegar stærðarmælikvarðinn verður meiri og þá um leið á skipulagið að ná til lengra tímabils.

Báðar þessar reglur eru brotnar í Landsskipulagsstefnugerðinni, þ.e. hún er að fjalla um deiliatriði sem ættu vera í forsjá sveitarfélaga, og hún hefur aðeins 12 ára tímaramma, þegar 30-50 ára rammi væri eðlilegur. Með að hafa tímaramman víðan, ná kannir á mjög líklegum breytingum í framtíðinni - en gerast aðeins í stórum tímaskala - ekki að komast inn í vinnuna. Dæmi um svona breytingar í stórum tímaskala – sem vissulega gætu gjörbreytt viðhorfum um hvernig við getum séð framtíð Íslands fyrir okkur, eru t.d.: Hlýnun loftslags, sem leiðir til minnkunar jökla og grænkunnar hálendisins, sem gefur mjög breyttar forsendur við skipulags þess. Þessar breytingar leiðir Landsskipulagsstefnan hjá sér, sem ætti að vera óleyfilegt.

Sú afleiðing hnattrænnar hlýnunnar sem er hvað mest umrædd, er bráðnun ísins á Norður Íshafinu. Þetta mun leiða til geysi mikilla skipaflutninga framhjá Austurlandi enda hefur umskipunarhöfn, t.d. í Finnafirði, verið mikið í umræðunni. Sama er um hugsanlega olíuvinnslu á Drekasvæðinu að segja og hugsanlegan rafkapal frá Austjörðum til Skotlands ..., allt geysi áhrifamiklir þættir um það hvaða landshlutar og byggðir munu eflast. Landsskipulag þarf því að fjalla um þessa þætti, en Landsskipulagsstefnan gerir það á mjög ófullkominn hátt!

Þegar svona margir framtíðarmöguleikar eru í spilunum, þarf að beita þeirri aðferð að draga upp sviðsmynd (scenario) af hverjum þessara huganlegra þróunarleiða til framtíðar. Landsskipulagsstefnan gerir þetta ekki, heldur virðist álíta að hægt sé að horfa fram hjá því að hugsanlegar framtíðir eru margar á Íslandi.

Landsskipulagsstefnan lítur á miðju landsins sem eyju

Þeir sem unnu Landsskipulagsstefnuna hafa þá sýn að miðja landsins (sem er um 40% þess) sé einskona þjóðgarður sem sé heimsóttur frá jöðrunum, helst í dagsferðum. Áherslan á verndun og „ósnotin víðerni“ er svo víðtæk, að lagðir eru margir steinar í götu orkuvinnslu og vegagerðar á hálendinu. T.d. er talað um „sumarvegi“ sem að verði leyft að hafa opna 4-6 mánuði á ári og er þá ekki tekið tillit til þess að hlýnunin mun þýða að miklu auðveldara verður, vegna minni snjóá, að halda vegum á þessum slóðum opnum meiri hluta ársins. Fjallvegir á miðhálendinu eru ekki mikið öðruvísi en aðrir fjallvegir í landinu, nema að hérna eru þeir lengri. Byggja þyrfi því þjónustustöðvar Vegagerðarinnar á hálendinu, stöðvar sem einnig gætu nýst einnig sem björgunarstöðvar er fólk týnist eða slasast á hálendinu.

Það sem er þó undarlegast við ofangreinda stefnu í vegamálum á miðhálendinu, sem kemur fram í Landsskipulagsstefnunni, er að hún tekur ekkert tillit til þess að þegar árið 2001 mótaði Alþingi þá stefnu að lagðir verði fjórir stofnvegir (sem þýðir mjög góðir vegir) á hálendinu: Tveir þeirra þvert yfir það (Kjalvegur og Sprengisandavegur), til að færa uppsveitir Norður- og Suðurland hundruðum kílómetra nær hverjum öðrum. Tæplega er hægt að hugsa sé áhrifameiri aðgerð í byggðarmálum, sérstaklega ef þess er gætt að með góðum stofnvegum yfir hálendið, mundi flæði ferðamenskunnar geta náð miklu betur út fyrir SV-land. Hringleiðir sem hér yrðu til yrðu einnig mjög dýrmætar, og með að opna ferðastraumnum betri leið norður og austur, léttist á umhverfisálagi ferðamennsku á SV-landi.

Hálendisvegir mundu líka gegna miklu öryggishlutverki ef náttúruhamfarir verða og hefur stofnvegurinn Fjallabaksleið nyrðri þar mestu hlutverki að gegna sem varaleið þegar Kötlugos kemur, en það gæti rofið hringveginn í marga mánuði.

Í stuttri samantekt vill undirritaður segja að lokum:

Landsskipulagsstefnan er það gallað plagg, bæði er sýn og vinnubrögð varðar, að umhverfisráðherra ætti að leggja það til hliðar. Í plagginu er þó, óháð hinum stóru göllunum þess, ýmis vinna sem þörf er á að halda áfram, en undir öðrum formerkjum þó. Sérstaklega er stefnumótun er varðar skipulag strand- og hafsvæða mikilvæg.

Reykjavík,

12. febrúar 2015

Trausti Valsson