HVER RÆÐUR FÖR?

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir,
skipulagsfræðingur og aðjúnkt við HR

„Ákvarðanataka um samgönguframkvæmdir“
Fundur haldinn að frumkvæði SVÞ 16.6.2009

HÁSKÓLINN Í REYKJAVÍK
REYKJAVÍK UNIVERSITY

Spurningar sem velt var upp í aðdraganda fundar

- Hvaða ferli er rétt fyrir ákvarðanatöku um samgönguframkvæmdir?
- Hvar er ákvörðunarvaldið/skipulagsvaldið?
- Hvar ætti ákvörðunarvaldið/skipulagsvaldið að vera?

- Nálgast þessar spurningar um ferli og vald út frá skipulagsmálum og umhverfismati - sögulegt samhengi.

Almennt um hvaðan við komum og hvar við stöndum

- Lítil hefð fyrir strategískri áætlanagerð um landnýtingu og ráðstöfun lands hér á landi.
- Formleg stjórntæki í skipulagsmálum eru mörg hver tiltölulega ný af nálinni.
- Mörg og fámenn sveitarfélög.
- Breyttar aðstæður almennt varðandi kröfur og viðhorf í samfélaginu til málsmeðferðar opinberra mála (d. stjórnsýslulög 1993, upplýsingalög 1996).

Rétt til glöggvunar um hvað er hvað í skipulagsmálum

▪ landið, ríkið	▪ (sérstakt svæðisskip., svæðisskipulag miðhálendis)		
▪ landshlutar (samstarf sveitarfélaga)	▪ svæðisskipulag		▪ umhverfismat áætlana
▪ sveitarfélög	▪ aðalskipulag ▪ (rammaskipulag) ▪ deiliskipulag		
		▪ framkvæmdaleyfi, byggingarleyfi	▪ mat á umhverfisáhr. framkvæmda

Umhverfið fram undir 1994

- Forræði á allri skipulagsgerð í landinu formlega hjá ríkinu (skipulagsstjórn ríkisins) (skipulagslög frá 1964).
  - Frumkvæði að skipulagsstefnu og skipulagsgerð þannig formlega hjá ríkinu, en hefðin og lagaákvæðin fyrst og fremst um þéttbýlisskipulag í mikilli nákvæmni ("rammaskipulag").
- Skipulagsskylda nær fyrst og fremst til þéttbýlisstaða, þó útvíkkað með lagabreytingu 1978.
- Engar formlegar leyfisveitingar til vegagerðar (framkvæmdaleyfi fyrst skilgreint í lögum 1997).
- Langar veglínur í dreifbýli festar með skipulagsmeðferð sem Vegagerðin og skipulagsstjórn ríkisins stóðu fyrir. Sama gilti um háspennulínur á vegum Landsvirkjunar. Aðkoma sveitarfélaga formlega fyrst og fremst réttur til umsagnar um tillögur.

14. Hafnarfjörður, staðfest skipulag 18. marz 1933.

Umhverfið ca. 1994-1998

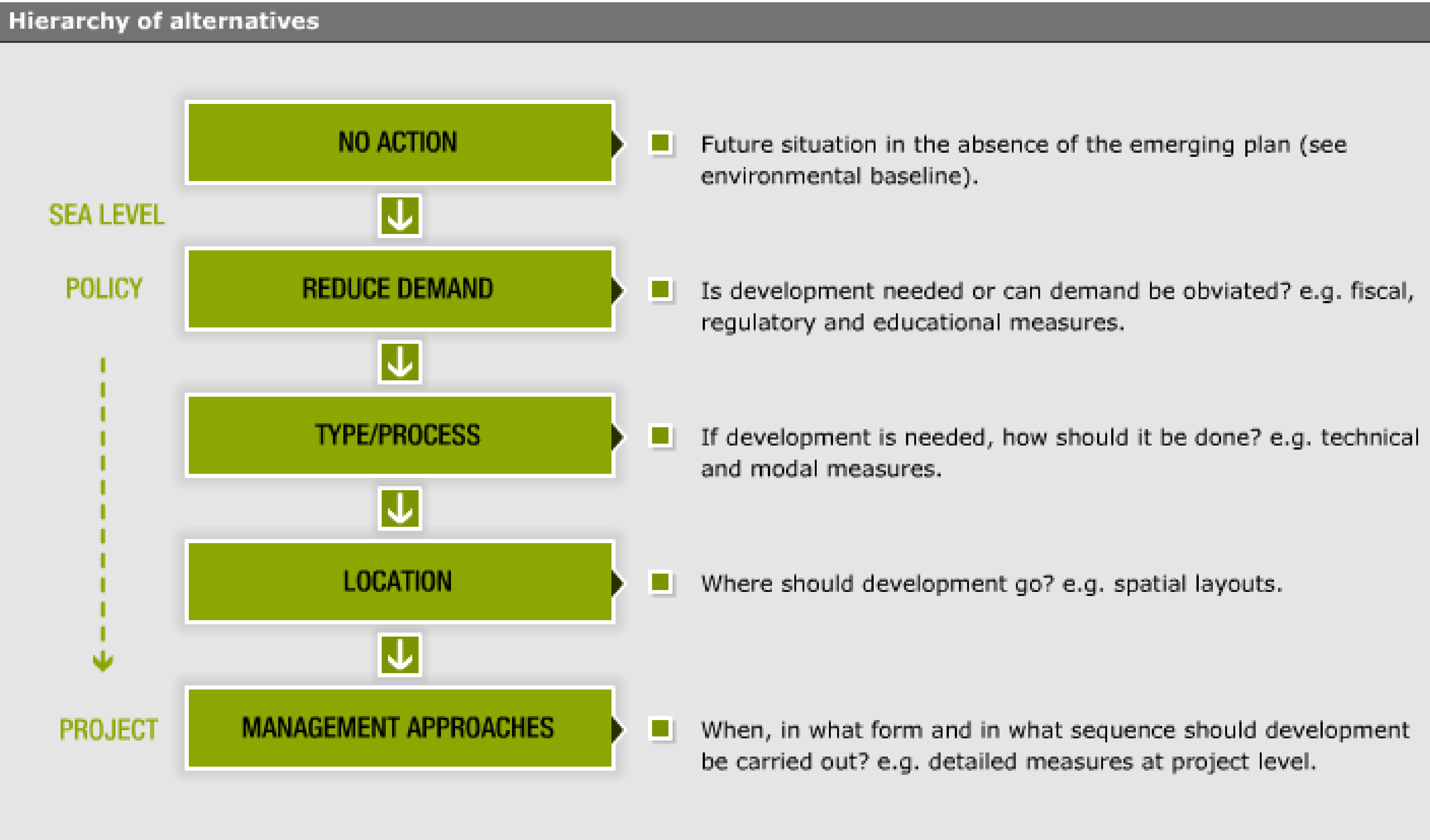
- Enn er skipulagslandslagið hið sama, á grunni skipulagslaga frá 1964.
- 1994 kemur fram nýtt stjórntæki – mat á umhverfisáhrifum framkvæmda (MÁU).
- MÁU þannig útfært í fyrstu löggjöf hérlendis að skipulagsstjóri ríkisins verður nokkurskonar ákvörðunaraðili um matsskyldar framkvæmdir. Úrskurðir skipulagsstjóra (umhverfisráðherra ef áfrýjað) bindandi fyrir „leyfisveitendur“, þ.e. sveitarstjórnir.
- Tilkoma MÁU breytir miklu við undirbúning og umfjöllun um þær framkvæmdir sem falla undir lögin – formleg umgjörð um gögn og málsmeðferð.

Umhverfið ca. 1998-2005

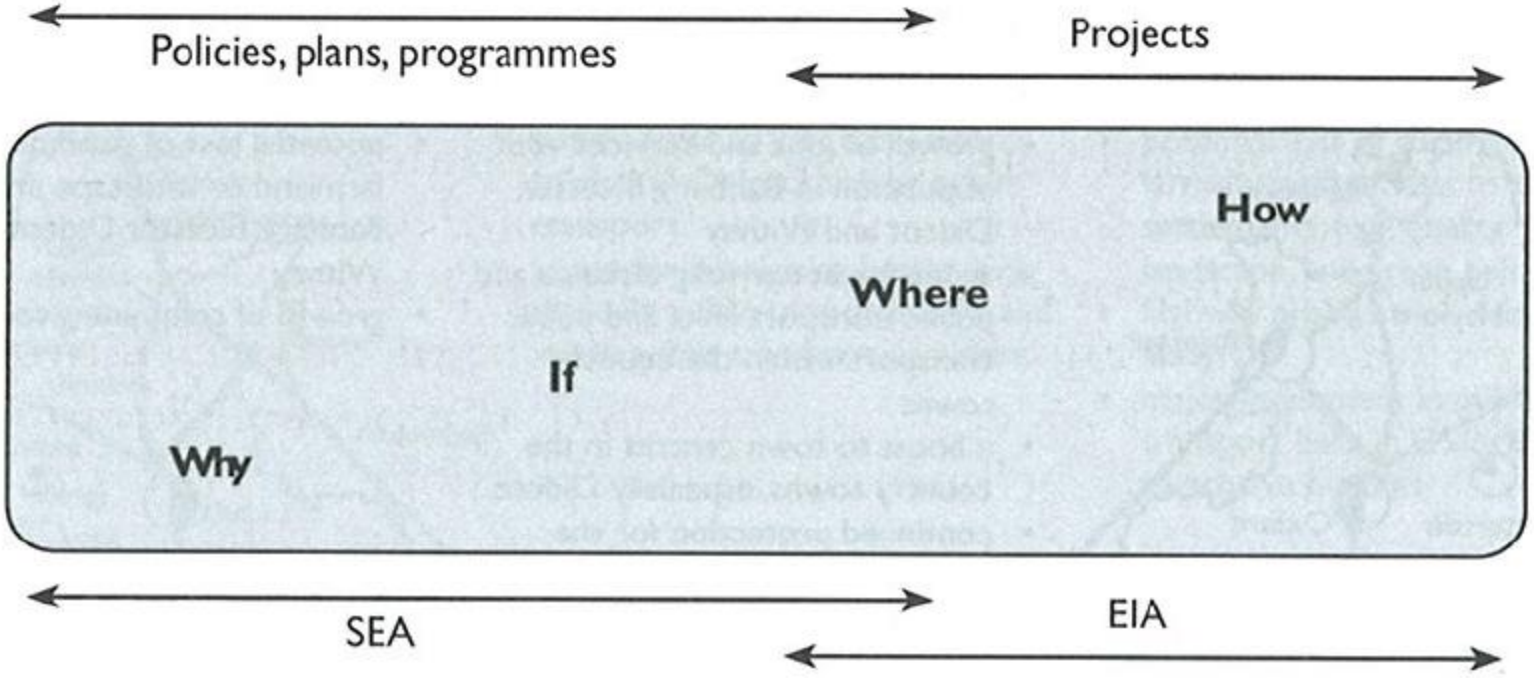
- Ný skipulagslöggjöf – skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 sem enn eru í gildi.
  - Tekur til alls lands – sveitarfélög skulu hafa aðalskipulag sem tekur til alls lands innan marka sveitarfélagsins.
- Forræði skipulagsmála formlega nær alfarið fært frá ríki til sveitarfélaga.
  - Þó er aðal- og svæðisskipulag háð staðfestingu ráðherra!
    - Vald ríkisins hefur verið túlkað þröngt, form- eða efnisgallar.
    - Nær ekkert formlegt hlutverk ríkisins við mótun skipulagsstefnu, fyrst og fremst eftir-á-eftirlit með ákvörðunum sveitarfélaga.
- MÁU löggjöf óbreytt, þ.e. sveitarfélög bundin af úrskurðum skipulagsstjóra ríkisins/umhverfisráðherra um matsskyldar framkvæmdir – en þar er mælistikan „umtalsverð umhverfisáhrif“.
- Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 kynna til sögunnar formlegar leyfisveitingar til vegagerðar – framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar.

Umhverfið eftir ca. 2005

- Enn óbreytt skipulags- og byggingarlög frá 1997.
  - Valdið að verulegu leyti hjá sveitarfélögunum.
  - Ríkið hefur nær ekkert formlegt hlutverk varðandi mótun skipulagsstefnu.
- MÁU lagabreyting 2005 – í stað úrskurða skipulagsstjóra, álit Skipulagsstofnunar.
  - Meira vald í höndum sveitarfélaga varðandi ákvarðanir um framkvæmdir sem falla undir lög um MÁU.
- Umhverfismat áætlana innleitt með lögum 2006.
  - Á að geta haft talsverð áhrif á vinnslu og mótun strategískra áætlana á borð við samgönguáætlun og svæðis- og aðalskipulag sveitarfélaga.



http://sea.unu.edu

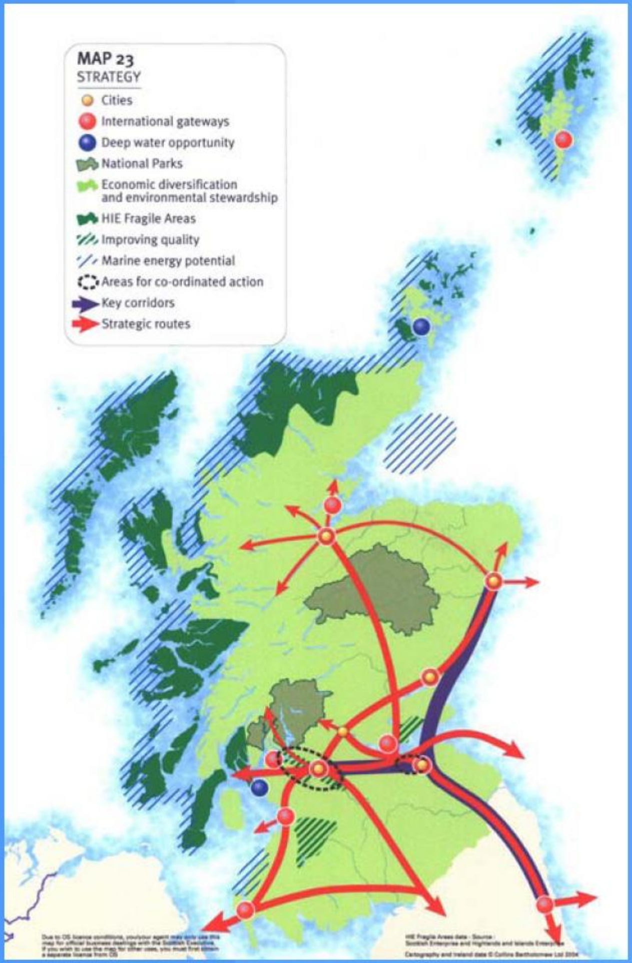


Source: Swedish National Board of Housing et al (2000)

Figure 7.2 *Different focuses of different levels of decision-making*

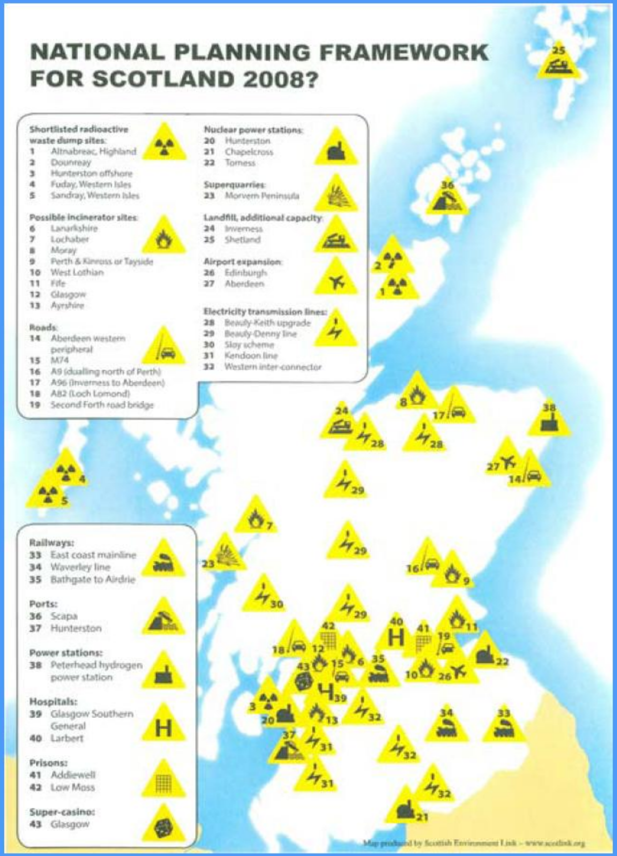
Therivel, 2004

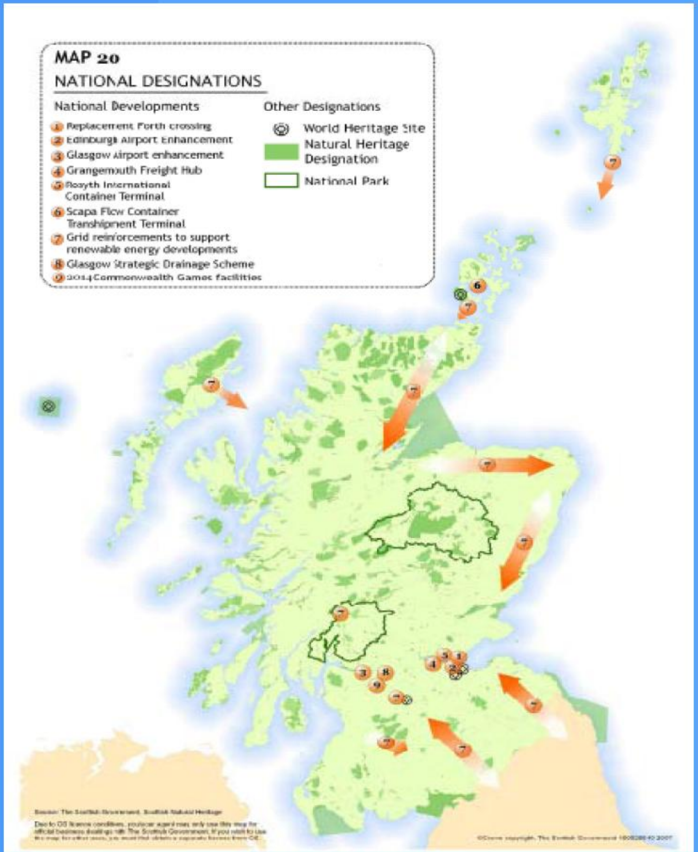
Dæmi að handan, samanburður við umheiminn



The Scottish Government

National Developments





Jim Mackinnon, apríl 2008

Landsskipulag í Danmörku

- Dönsk skipulagslög
  - Þrjú megin stjórntæki fyrir skipulagsstefnu ríkisvaldsins

- Landsskipulagsgreinargerðir (Landsplanredegørelser)
- Landsskipulagstilskipanir (Landsplandirektiver)
- Yfirlit yfir stefnu ríkisins vegna gerðar aðalskipulags (Statslige interesser i kommuneplanlægningen)

Hver ræður för?

- Skortir tæki/vettvang fyrir samþætta strategíska sýn og stefnu um landnýtingu og ráðstöfun lands.
- Stefnu og ákvarðanir um landnotkun og samgöngur þarf að móta samþætt.
- Tækifæri í UMÁ – bæta strategíska greiningu, greina og bera saman valkosti.
- MÁU er á forræði framkvæmdaraðila. Það felur ekki í sér skipulagsákvörðun eða leyfisveitingu!
- Engin formleg tæki/vettvangur til að taka ákvarðanir um stór strategísk infrastrúktúr verkefni.
  - Dæmi:
    - Breikkun Suðurlandsvegar frá Reykjavík til Selfoss
      - Fer um 7 sveitarfélög => 7 aðalskipulög, en engin strategísk skipulagsstefna eða skipulagsákvörðun sem liggur til grundvallar.
      - Hvert og eitt þessara 7 sveitarfélaga getur haft aðrar hugmyndir um lagningu, legu og útfærslu Suðurlandsvegar heldur en Vegagerðin!