

SKIPULAGSGERÐ Á LANDSVÍSU Á
NORÐURLÖNDUM

Skipulagsgerð á landsvísu á Norðurlöndum

Útgefandi: Skipulagsstofnun, febrúar 2004

Texti: Ásdís Hlökk Theodórsdóttir

ISBN: 9979-9447-3-0

Skipulagsstofnun, Laugavegi 166, 150 Reykjavík. <http://www.skipulag.is>

Formáli

Um árabíl hafa af og til komið upp umræður hér á landi um skipulagsgerð á landsvísu og hvort og þá hvernig skuli að henni staðið. Í frumvarpi til gildandi skipulags- og byggingarlaga sem lagt var fyrir Alþingi á 121. löggjafarþingi árið 1996 var sérstök grein um landsskipulag og í athugasemdum við frumvarpið var bent á nauðsyn þess að samræmis sé gætt milli áforma ríkisins um framkvæmdir sem ná til landsins alls og varða landnotkun og skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Eftir umræður um frumvarpið var orðið landsskipulag fellt út en þess í stað fjallað um áætlanir um landnotkun á landsvísu. Sérstök grein um landsskipulag hafði einnig verið í fyrri frumvörpum sem lögð voru fram á árunum 1989-1995 en náðu ekki fram að ganga.

Við endurskoðun skipulagshluta skipulags- og byggingarlaganna sem hófst seinni hluta ársins 2002 og áformað er að ljúki á fyrrihluta árs 2004 hefur verið lögð áhersla á að skilgreina verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í skipulagsmálum og þá með hliðsjón af þeirri stjórnsýsluuppbyggingu sem hér er og með samanburði við skipulagskerfi og framkvæmd skipulagsgerðar á landsvísu hér og á öðrum Norðurlöndum.

Til þess að auðvelda slíkan samanburð hefur verið tekin saman þessi skýrsla um skipulagsgerð á landsvísu á Norðurlöndum. Hún er unnin af Ásdísi Hlökk Theodórsdóttur, aðstoðarskipulagsstjóra, sem liður í rannsóknarverkefni á vegum Skipulagsstofnunar um landsskipulag og umhverfismat áætlana.

Skýrsla þessi setur umræðuna hér á landi um stjórnsýslu skipulagsmála í mikilvægt samhengi við það sem er og hefur verið að gerast á öðrum Norðurlöndum og er nauðsynlegt innlegg í þá umræðu.

Skipulagsstofnun hóf á síðasta ári útgáfu skýrslna undir yfirskriftinni „Rannsóknir og þróun“. Tilgangur þeirrar útgáfu er að efla umræðu um skipulagsmál og framþróun þeirra hér á landi. Þessi skýrsla er önnur skýrslan sem kemur út í þessum flokki. Aður er komin út „Umhverfismat áætlana – forsendur innleiðingar tilskipunar Evrópusambandsins“.

Stefán Thors, skipulagsstjóri ríkisins

Efnisyfirlit

Formáli	1
Efnisyfirlit.....	3
1. Inngangur.....	5
2. Almennt um skipulagsgerð á landsvísu.....	7
3. Danmörk	11
3.1 Skipulagskerfið	11
3.2 Skipulagsgerð á landsvísu.....	12
3.2.1 Landsskipulagsgreinargerðir (Landsplanredegørelser).....	13
3.2.2 Landsskipulagstilskipanir (landsplandirektiver)	14
3.2.3 Yfirlit yfir landsstefnu vegna svæðisskipulagsgerðar (Overblik over statlige interesser i regionplanrevisionen)	15
3.3 Eftirlit ríkisins og íhlutunarúrræði	17
4. Finnland.....	19
4.1 Skipulagskerfið	19
4.2 Skipulagsgerð á landsvísu.....	20
4.2.1 Skipulagsstefna ríkisins (riksomfattande mål för områdesanvändningen)	21
4.3 Eftirlit ríkisins og íhlutunarúrræði	23
5. Ísland	25
5.1 Skipulagskerfið	25
5.2 Skipulagsgerð á landsvísu.....	27
5.2.1 Greining og samræming áætlana um landnotkun á landsvísu	28
5.2.2 Sérstök svæðisskipulagsmeðferð	28
5.2.3 Umræða um landsskipulag	29
5.3 Eftirlit ríkisins og íhlutunarúrræði	30
6. Noregur.....	33
6.1 Skipulagskerfið	33
6.2 Skipulagsgerð á landsvísu.....	34
6.2.1 Stefnumið um landsskipulag (rikspolitiske retningslinjer)	35
6.2.2 Landsskipulagsákvarðanir (rikspolitiske bestemmelser)	37
6.2.3 Samræmd skipulagsstefna ríkisins	38
6.3 Eftirlit ríkisins og íhlutunarúrræði	39
7. Svíþjóð.....	41
7.1 Skipulagskerfið	41
7.2 Skipulagsgerð á landsvísu.....	42
7.3 Eftirlit ríkisins og íhlutunarúrræði	43
8. Umræður og ályktanir	45
Heimildir	47
Orðalisti.....	49
Viðauki 1 Danmörk.....	51
Viðauki 2 Finnland	53
Viðauki 3 Ísland.....	55
Viðauki 4 Noregur	57
Viðauki 5 Svíþjóð	59

1. Inngangur

Í þessari skýrslu eru teknar saman upplýsingar um skipulagskerfi og framkvæmd skipulagsgerðar á landsvísu á Norðurlöndunum. Norðurlöndin eru tekin fyrir þar sem á hinum Norðurlöndunum eru aðstæður best sambærilegar við Ísland hvað varðar stjórnskipulag, skipulagskerfi og framkvæmd skipulagsmála. Skýrslan byggir á fyrirbyggjandi efni um skipulagskerfi og framkvæmd skipulagsmála á Norðurlöndum í fræðiritum, efni frá stjórnvöldum og lagatexta. Umfjöllun um stöðu skipulagsgerðar á landsvísu hér á landi byggir auk þess á viðtölum við aðila tengda skipulagsgerð og umhverfismati sem fram fóru í febrúar og mars 2003 (sjá lista yfir viðmælendur í heimildaskrá).

Skýrslan er tekin saman í tengslum við yfirstandandi vinnu við endurskoðun skipulags- og byggingarlaga, en er jafnframt hluti rannsóknarverkefnis sem unnið er að á Skipulagsstofnun um landsskipulag og umhverfismat áætlaða.

Í skýrslunni er fyrst og fremst fjallað um þá skipulagsgerð á landsvísu sem unnin er undir formerkjum "spatial planning", þ.e. samþætt skipulagsgerð um landnotkun og byggðapróun, sem m.a. felur í sér samþættingu geiraáætlana ("sectoral plans") s.s um samgöngumannvirki, orkumannvirki, landbúnað eða náttúruvernd.

Skýrslan er þannig uppbyggð að í 2. kafla er fjallað um stefnur og strauma í skipulagsgerð á landsvísu almennt. Í 3.-7. kafla er fjallað um skipulagskerfi og landsskipulagsmál í hverju Norðurlandanna; Danmörku, Finnlandi, Íslandi, Noregi og Svíþjóð. 8. kafli er síðan helgaður umræðum og ályktunum um það efni sem að framan greinir. Auk heimildaskrár er orðalisti aftast yfir helstu hugtök sem fram koma í skýrslunni. Skýrslunni fylgja síðan 5 viðaukar. Í hverjum þeirra er gefið yfirlit í töflu yfir skipulagskerfi hvers Norðurlandanna.

Í köflum 3-7 eru birt dæmi úr lögum og skipulagsstefnuskjölum hinna Norðurlandanna. Þýðingar textanna sem þar birtast eru unnar með aðstoð Málfríðar Kristjánsdóttur og er hér ekki um opinbera þýðingu viðkomandi skjala að ræða.

2. Almennt um skipulagsgerð á landsvísu

Landsskipulagsgerð hefur notið tiltölulega lítillar athygli í rannsóknarheimi skipulagsfræða á undanförunum árum, en þó virðist sem áhugi skipulagsfræðaheimsins á henni fari vaxandi. Í nýlegri rannsókn (Alterman 2001) á stöðu og framkvæmd landsskipulagsgerðar í heiminum í dag, ræðir Rachele Alterman ástæður þess hversvegna yfirvöld ákveða að ýmist innleiða, efla eða draga úr skipulagsgerð á landsvísu á mismunandi tímum. Rachele Alterman byggir greiningu sína á dæmum frá 10 lýðræðisríkjum¹. Meginniðurstöður hennar eru að landsskipulagsgerð sé í jákvæðri þróun og vísbendingar um að áhersla á landsskipulagsgerð fari vaxandi í lýðræðisríkjum, þótt sú þróun sé ekki óumdeild og að landsskipulagsgerð þurfi að vera studd skýrum tilgangi. Í kaflanum hér á eftir verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum rannsóknar Rachele Alterman varðandi forsendur landsskipulagsgerðar og hvaða þróun má greina í gerð landsskipulags í dag.

Á grundvelli rannsóknar á landsskipulagsgerð í framangreindum 10 löndum hafa eftirtalin sex atriði verið skilgreind sem lykilatriði varðandi áhuga og/eða þörf á landsskipulagsgerð (Alterman 2001):

- **Til að skapa þjóðarsamstöðu.**

Í þessu sambandi er nefnt dæmi af áætlanagerð Hollendinga um endurheimt lands og vatnsstjórnun á lágsvæðum sem hafi verið veigamikill þáttur í að byggja upp hina miklu landsskipulagshefð sem er í Hollandi. Einnig eru nefnd dæmi af þjóðum eins og Japönnum og Ísraelum sem hafi nýtt skipulagsgerð á landsvísu markvisst eftir síðari heimsstyrjöldina við að byggja upp samfélagið, en síðar hafi landsskipulagsgerð í þeim löndum, einsog víða annarsstaðar, beinst fremur að umhverfisstefnu og grunngerð.

- **Til að draga úr svæðisbundnum mismun milli svæða innan viðkomandi lands.**

Byggðastefna eða þörf á að draga úr svæðisbundnum mismun milli svæða hefur víða ýtt á landsskipulagsgerð. Dæmi um það finnast m.a. í Danmörku, Frakklandi og Svíþjóð þar sem byggðasjónarmið gegndu áður stóru hlutverki í skipulagsstefnu á landsvísu. Nýlegra dæmi af skipulagsstefnu á landsvísu settri fram á þessum grundvelli er frá Þýskalandi í kjölfar sameiningar V- og A-Þýskalands.

- **Hvatning til landsskipulagsgerðar vegna skipulags- og byggðastefnu Evrópusambandsins.**

Evrópusambandið hefur undanfarinn rúman áratug unnið mikið starf í að setja fram skipulags- og byggðastefnu fyrir aðildarríkin (sbr. "Europe 2000", "Europe 2000+" og nú síðast "European Spatial Development Perspective" og "ESPON"-verkefnið). Þessi vinna hefur haft sýnileg áhrif á landsskipulagsgerð í aðildarríkjunum með því að ýta á að málefni Evrópustefnunnar séu tekin upp á landsstigi í aðildarríkjunum og þannig lagt til ný viðfangsefni fyrir þá landsskipulagsgerð sem kann að vera til staðar í aðildarríkjunum. Að þessu er vikið með einum eða öðrum hætti í framlögum allra þeirra sjö Evrópusambandsríkja sem voru í rannsókn Rachele Alterman.

¹ Löndin sem tekin eru fyrir í rannsókn Rachele Alterman eru Bandaríkin, Bretland, Danmörk, Frakkland, Holland, Írland, Ísrael, Japan, Svíþjóð og Þýskaland. Viðmið fyrir vali á löndum í rannsókninni var að fá sem fjölbreytilegast safn landa m.t.t. hvar í heiminum þau eru og m.t.t. stjórnskipulegrar uppbyggingar, fjölskjölda, landstærðar og hverskonar viðfangsefni blasa við skipulagsgerð.

- **Til að móta stefnu og miðla málum m.t.t. umhverfis, grunngerðar og "nimby"sjónarmiða².**

Umhverfisstefna og stefna um grunngerð, s.s. samgöngu- og orkukerfi, virðist víða hafa tekið við sem meginviðfangsefni og tilefni landsskipulagsgerðar. Á sama tíma leiðir staðbundin andstaða við tiltekna framkvæmdir sem talda eru varða almannahagsmuni einnig til aukinnar áherslu á landsskipulagsgerð. Dæmi um þessar áherslur koma frá eins ólíkum löndum og t.d. Danmörku, Japan og Bandaríkjunum.

- **Til að takast á við þrýsting um byggingarframkvæmdir.**

Stýring vaxtar virðist víða hafa verið tilefni til landsskipulagsgerðar. Það varðar t.d. lönd þar sem breytt samfélagsmynstur hefur leitt af sér þörf á stýringu vaxtar (s.s. í Hollandi), lönd þar sem mikil fólksfjölgun hefur leitt af sér þrýsting á byggingarframkvæmdir (s.s. í Ísrael) og lönd þar sem þrýstingur hefur komið til vegna efnahagslegra framfara (s.s. í Japan).

- **Til að takast á við erfiðleikatíma.**

Hér nefnir Rachele Alterman mikinn innflytjendastraum til Ísrael á 10. áratug síðustu aldar og einnig Evrópu eftir seinni heimstyrjöld og sameinað Þýskaland sem dæmi um lönd þar sem erfiðleikatímar hafi hugsanlega haft áhrif á áherslu stjórnvalda á landsskipulagsgerð.

Varðandi þróun alhliða samþættrar skipulagsgerðar ("comprehensive planning") á landsvísu tiltekur Rachele Alterman þrjú atriði sem greina megi í þróun landsskipulagsgerðar á grundvelli athugunar á þeim 10 löndum sem rannsókn hennar tók til:

- **Alhliða samþætt skipulagsgerð á landsvísu er að styrkjast.**

Í langflestum landanna sem skoðuð voru virðist vera vaxandi áhersla á stefnu um landnotkun og byggðapróun af hálfu ríkisins. Þannig virðist áhersla síðustu ára og áratuga á valddreifingu og einföldun stjórnkerfa ekki hafa leitt til minnkandi áherslu á landsskipulagsgerð. Skýring þessa er m.a. talin vera aukin áhersla á umhverfismál og vaxandi umhverfisvandamál.

- **Aukið vægi svæða.**

Þrjár ástæður eru tilgreindar fyrir því að svæðisbundin stefna ýti á viðgang og vöxt landsskipulagsgerðar og þær eru aukin vitund um umhverfismál og þar með aukin vitund um sérstöðu svæða, félagslegar breytingar og svæðistengd skipulags- og byggðastefna Evrópusambandsins.

- **Aukin áhrif yfirþjóðlegra sjónarmiða.**

Áhrifa yfirþjóðlegra sjónarmiða á landsskipulagsgerð gætir eins og áður er sagt í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Þess utan gætir áhrifa á landsskipulagsgerð „að ofan“ einnig í smærra samhengi, s.s. frá sameiginlegri stefnu Benelux-landanna og í stærra samhengi, þ.e. þess sem gerist á alþjóðavettvangi.

Rachele Alterman telur framkvæmd landsskipulagsgerðar vera að þróast í samræmi við þá þróun sem orðið hefur í stjórnun í samfélaginu og í efnahagsmálum. Hún telur jafnframt að landsskipulagsgerð virðist vera að þróast í sömu átt og sú þróun sem orðið hefur í skipulagsgerð á svæðis- og sveitarfélagastigi, þ.e. með meiri áherslu á samskiptaskipulag ("communicative planning"). Hún nefnir í því sambandi eftirfarandi einkenni:

² NIMBY, Not In My Back Yard, hugtak notað yfir staðbundna andstöðu við tiltekna landnotkun eða framkvæmdir.

- **Notkun hvatningar.**

Stjórnvöld á landsvísu virðast í auknum mæli nýta ýmiskonar hvata til að hafa áhrif á skipulagsgerð á svæðis- og sveitarfélagastigi og samræmi hennar við stefnu ríkisins, s.s. að sveitarfélög fái aukin völd í skipulags- og byggingarmálum þegar þau hafa gengið frá skipulagsáætlun.

- **Frá forskriftaskipulagi til sveigjanlegri stefnuskjala.**

Í langflestum landanna sem skoðuð voru er skipulagsstefna ríkisins nú sett fram sem safn sveigjanlegra stefnumiða, í stað þess forskriftaskipulags ("blueprint") sem áður tíðkaðist. Í flestum tilvikum eru uppdættir notaðir til að skýra stefnu, en þeir gegna almennt ekki lengur eins afgerandi hlutverki og áður.

- **Frá bindandi stefnu til leiðbeinandi.**

Rannsókn Rachele Alterman sýnir að í flestum tilvikum er skipulagsstefna ríkisins sett fram sem tilmæli eða leiðbeiningar, fremur en sem lagalega bindandi ákvæði. Þó er almennt gert ráð fyrir að stjórnvöld á lægri stjórnsýslustigum þurfi að taka tillit til slíkrar stefnu og getur ríkið beitt ýmsum aðferðum til að stuðla að því. Slík stefna geti hinsvegar ekki bundið einkaaðila.

Í nokkrum löndum í rannsókn Rachele Alterman eru einnig nefnd dæmi um bindandi stefnu og þá í tilviki framkvæmda sem eru taldar mikilvægar af ríkinu m.t.t. Þjóðarhagsmuna og þar sem staðbundin andstaða er við viðkomandi framkvæmd. Í slíkum tilvikum eru nefnd dæmi um skipulagstæki sem eru bindandi og geta innihaldið staðbundnar og nákvæmar skipulagsákvæðanir.

- **Aukin þátttaka almennings við hlið vaxandi "nimby"-isma.**

Almennt virðist kynning og samráð við móttun skipulagsstefnu á landsvísu fara vaxandi, sem og aukin þátttaka almennings. Undantekninga frá þessari þróun aukinnar áherslu stjórnvalda á kynningu og samráð gæti helst þegar í hlut eiga ákvarðanir um tiltekna framkvæmdir þar sem staðbundin andstaða er fyrir hendi ("nimby-bypass"). Í slíkum tilvikum séu kynningar- og kærumöguleikar gjarnan minni en almennt gerist varðandi skipulagsstefnu á landsvísu.

- **Frá skipa-og-stjórna-stíl í skipulagsgerð til skipulagsgerðar sem einkennist af samningum og samskiptum.**

Meginniðurstaða Rachele Alterman er að rannsókn á landsskipulagsgerð í löndunum 10 leiði í ljós að skipulagsgerð á landsvísu hafi færst verulega í átt að skipulagsgerð sem einkennist af samningum og samskiptum, þ.e. í farveg sem hefur rutt sér til rúms í skipulagsgerð á sveitarfélagastigi og er ráðandi í skipulagsfræðikenningum samtímans ("communicative planning").

Að endingu tilgreinir Rachele Alterman tvö atriði sem hún metur vera sameiginleg vandamál við framkvæmd landsskipulagsgerðar, séð út frá framlögum landanna 10 í rannsókn hennar, en það eru annarsvegar viðvarandi vandi við að samræma aðgerðir mismunandi aðila á landsstigi, s.s. mismunandi ráðuneyta og stofnana, og hinsvegar hin almenna þróun sem virðist vera að eiga sér stað varðandi aukningu í kærumálum vegna skipulagsákvæðana.

3. Danmörk

3.1 Skipulagskerfið

Í Danmörku eru þrjú stjórnsýslustig: Lands, svæðis (amta) og sveitarfélaga. Skipulagslög frá árinu 1992 eru grundvöllur dansks skipulagskerfis og skipulagsgerðar. Umhverfissráðherra fer með yfirstjórn skipulagsmála í Danmörku á grundvelli skipulagslaga. Fyrir hönd umhverfissráðherra hefur skipulagsmálum verið sinnt af landsskipulagsdeild umhverfissráðuneytisins, en hún hefur nú nýverið verið flutt úr ráðuneytinu til Skov- og Naturstyrelsen. Framkvæmd skipulagsgerðar er auk ráðuneytisins í höndum svæða og sveitarfélaga.

Í dönskum skipulagslögum eru skilgreindar eftirtaldar tegundir stefnumarkandi skjala og skipulagsáætlana:

- Landsskipulagsgreinargerðir (landsplanredegørelser) og landsskipulagstilskipanir (landsplandirektiver) á landsstigi.
- Svæðisskipulag (regionplan) á svæðisstigi.
- Aðalskipulag (kommuneplan) og deiliskipulag (lokalplan) á sveitarfélagastigi.

Markmið dönsku skipulagslaganna eru m.a. að tryggja að skipulag og fyrirkomulag byggðar og landnotkunar þjóni þörfum samfélagsins til framtíðar og stuðli að verndun náttúruauðlinda og umhverfis í þágu sjálfbærrar þróunar, sérstaklega m.t.t. lífsskilyrða fólks (Lov om planlægning 1992).

Höfuðeinkenni danska skipulagskerfisins er krafan um að svæðis- og sveitarstjórnir geri alhliða samþættar (e. comprehensive) skipulagsáætlanir sem ná til alls lands viðkomandi svæðis eða sveitarfélags og sem ber að taka til endurskoðunar á 4ra ára fresti (Enemark og Jørgensen 2001). Annað höfuðeinkenni danska skipulagskerfisins er reglan um rammastjórnun (d. princip om rammestyling), þ.e. að skipulagsáætlanir á lægri stigum mega ekki stangast á við skipulagsákvæðanir á æðri stigum (European Commission 1999). Ríkisvaldið hefur samkvæmt henni nokkurskonar leiðsagnarhlutverk; það setur ákveðinn ramma eða umgjörð um skipulagsgerð svæðis- og sveitarstjórna, þar sem sameiginlegir hagsmunir þjóðarinnar eru skilgreindir. Innan þessa ramma eiga svæðis- og sveitarstjórnir síðan að hafa svigrúm til að útfæra og marka stefnu í sínum skipulagsáætlunum (Böhme 2002). Umhverfissráðherra getur einnig skv. dönskum skipulagslögum gripið inn í ákvarðanir svæðis- og sveitarstjórna í skipulagsmálum þegar þjóðarhagsmunir kalla á það (Enemark og Jørgensen 2001).

Varðandi tengsl stefnu um landnotkun milli stjórnsýslustiga (lóðrétt tengsl) og ólíkra geira eða málaflokka (lárétt tengsl), er stefna í einstökum geirum á æðri stigum útfærð og framkvæmd á lægri stigum með "top-down"³ hætti (Enemark og Jørgensen 2001). Alhliða samþættri skipulagsgerð er beitt til að tengja stefnu í ólíkum geirum á sama stjórnsýslustigi. Á landsvísu er þó ekki um að ræða beina skipulagsáætlun með sama hætti og á svæðis- og sveitarstjórnarstigi, heldur fremur skipulagsstefnu sem fylgt er eftir í skipulagsgerð svæða og sveitarfélaga með samráði og íhlutunarúrræðum (Enemark og Jørgensen 2001). Í nýlegri skýrslu danska umhverfissráðuneytisins er lögð áhersla á vaxandi mikilvægi láréttar samþættingar og samvinnu þvert á stjórnsýslumörk og stofnanir (Miljøministeriet 2002a).

Varðandi innbyrðis samband skipulagsáætlana sem unnar eru á grundvelli skipulagslaga þá gildir eins og áður segir reglan um rammastjórnun. Svæðisskipulagsáætlanir eru bindandi fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga og aðalskipulag er bindandi fyrir deiliskipulagsgerð. Svæðis-

³ "top-down", hugtak notað um þegar skipulagsákvæðanir yfirvalda á efri stjórnsýslustigum segja beint fyrir um skipulagsákvæðanir á neðri stigum. Andstæða "top-down" kallast "bottom-up".

og sveitarstjórnir eru bundnar af stefnu settri fram í landsskipulagstilskipunum, en stefna í landsskipulagsgreinargerðum er ekki bindandi með sama hætti.

Í maí 2002 var sett á stofn nefnd sem falið var að endurskoða ákvæði skipulagslaga um svæðisskipulag. Verkefni nefndarinnar er að gera tillögur að einföldun og þróun svæðisskipulagsgerðar (Miljøministeriet 2003a). Lokatillögur nefndarinnar verða samræmdar niðurstöðum annarrar nefndar sem falið hefur verið að gera tillögur að framtíðarfyrirkomulagi varðandi stærð og fjölda sveitarfélaga. Sú nefnd á jafnframt að fjalla um hvort ástæða sé til að fækka stjórnarsýslustigum úr 3 í 2, þ.e. að leggja ömtin af (Miljøministeriet 2003a).

Í viðauka 1 er gefið yfirlit yfir danska skipulagskerfið.

3.2 Skipulagsgerð á landsvísu

Í dönskum skipulagslögum eru skilgreind skipulagstæki sem umhverfisráðherra getur beitt til að setja fram og fylgja eftir stefnu ríkisins í skipulagsmálum. Þau eru landsskipulagsgreinargerðir (landsplanreddegørelser), landsskipulagstilskipanir (d. landsplandirektiver), neitunarvald á gildistöku skipulagsáætlana, innköllun skipulagstillagna auk vinnslu þróunarverkefna og leiðbeininga og kynningar (Enemark og Jørgensen 2001). Þessi tæki skapa umgjörð fyrir alhliða samþætta skipulagsgerð og ákvarðanir um landnotkun á lægri stigum (Enemark og Jørgensen 2001).

Ákvæði danskra skipulagslaga um landsskipulag
2. kafli Landsskipulag
§ 2. Umhverfisráðherra ber ábyrgð á heildarskipulagi fyrir allt landið og að gerðar séu nauðsynlegar rannsóknir vegna þess. <i>2. mgr.</i> Eftir hverjar þingkosningar gefur umhverfisráðherra umhverfis- og skipulagsnefnd þingsins skýrslu um landsskipulagsvinnuna. <i>3. mgr.</i> Umhverfisráðherra gefur út a.m.k. fjórða hvert ár eina eða fleiri skýrslur þar sem greint er frá ástandi umhverfismála í Danmörku ásamt stefnu í náttúruverndar- og umhverfismálum, að höfðu samráði við landsamtök á sviði umhverfis-, atvinnulífs-, vinnumarkaðs- og neytendamála.
§ 3. Umhverfisráðherra getur sett reglur um notkun lagaheimilda og um efni skipulagsáætlana samkvæmt lögunum, til að gæta þjóðarhagsmuna og tryggja gæði skipulagsgerðar. <i>2. mgr.</i> Umhverfisráðherra getur gefið út reglur samkvæmt 1. mgr. með réttaráhrifum svæðisskipulags. Ráðherra getur einnig í sérstökum tilfellum ákveðið, að byggingar og aðrar framkvæmdir sem gert er ráð fyrir í reglum skv. 1. gr., geti hafist án fyrirbyggjandi aðal- og deiliskipulags og án leyfis skv. § 35, 1. mgr. <i>3. mgr.</i> Umhverfisráðherra getur í einstökum tilfellum krafist að Próunarráð höfuðborgarinnar, amtsráð og sveitarstjórnir taki ákvarðanir á grundvelli laganna til framkvæmda, það er að þau gangi frá skipulagsáætlunum með nánar ákveðnu efni. <i>4. mgr.</i> Umhverfisráðherra getur í einstökum tilfellum ákveðið að yfirtaka heimild Próunarráðs höfuðborgarinnar, amtsráða og sveitastjórna samkvæmt lögunum í málum sem snerta lögbundin verkefni annarra yfirvalda eða málum sem eru mjög mikilvæg.
§ 3a. Felld úr gildi.
§ 4. Þegar um er að ræða tilraunaverkefni sem ætlað er vinna að markmiðum laganna getur umhverfisráðherra veitt fjárstuðning og losað Próunarráð höfuðborgarinnar, amtsráð og sveitarstjórnir undan því að fylgja reglum laganna. <i>2. mgr.</i> Þegar tilraunaverkefni, sem felur í sér frávik frá reglum laganna, hefur verið samþykkt, er það auglýst í Lovtidende (Lögbirtingablaðinu). Í auglýsingunni skal koma fram hvar almenningur getur kynnt sér leyfið fyrir tilraunaverkefninu.
§ 5. Umhverfisráðherra getur farið fram á að Próunarráð höfuðborgarinnar, amtsráð og sveitarstjórnir útvegi upplýsingar til að nota við gerð landsskipulags. Krefjast má að upplýsingarnar séu settar fram með ákveðnum hætti. <i>2. mgr.</i> Opinberir aðilar ásamt sérleyfishöfum og samsvarandi rekstraraðilum, skulu veita upplýsingar um undirbúning eða framkvæmd rannsókna, skipulagsgerð og stærri framkvæmdaáform, sem geta haft þýðingu fyrir landsskipulagsgerð. <i>3. mgr.</i> Einkaaðilar skulu að fenginni beiðni frá umhverfisráðherra veita þær upplýsingar og ráðast í þær rannsóknir sem eru nauðsynlegar til að meta umhverfisáhrif, þegar þeir hyggjast að hefja framkvæmd sem telja má að hafi veruleg umhverfisáhrif.
(Lov om planlægning 1992)

Ríkið setur skipulagsstefnu fyrst og fremst fram í landsskipulagsgreinargerðum og landsskipulagstilskipunum. Þrátt fyrir að ríkið setji skipulagsgerð svæðis- og sveitarstjórna ákveðnar skorður með þessu, er ekki talið að vanmeta eigi vald svæðis- og sveitarstjórna (Böhme 2002). Danskt stjórnskipulag byggir á að leysa skuli mál á lágsta mögulegu stjórnsýslustigi, eins nærri borgurunum eins og viðkomandi málefni gefur færi á (Böhme 2002). Reglan um rammastjórnun er túlkuð þannig að ríkisvaldið eigi ekki að stýra skipulagsgerð svæðis- og sveitarfélaga umfram það sem er talið nauðsynlegt (Böhme 2002). Það sé ekki hlutverk ríkisstjórnarinnar að setja nákvæm skipulagsákvæði um einstök atriði og að sama skapi eru skipulagsáætlanir svæðis- og sveitarstjórna ekki háðar staðfestingu ráðherra (European Commission 1999). Hinsvegar geti þjóðarhagsmunir kallað á afskipti af skipulagsgerð á svæðis- og sveitarstjórnarstigi. Í samantekt Evrópusambandsins um skipulagskerfi aðildarríkjanna er danska skipulagskerfinu lýst sem mjög valddreifðu kerfi þar sem ákvörðunarvald liggja að verulegu leyti hjá svæðis- og sérstaklega sveitarstjórnnum (European Commission 1999).

3.2.1 Landsskipulagsgreinargerðir (Landsplanredegørelser)

Tilgangur

Skipulagsstefna ríkisins er fyrst og fremst sett fram í landsskipulagsgreinargerðum. Ákvæði skipulagslaga um gerð landsskipulagsgreinargerða eru bindandi, þ.e. umhverfisráðherra ber að leggja landsskipulagsgreinargerð fyrir þingið að afloknum þingkosningum (sjá 2. gr. skipulagslaga). Greinargerðin inniheldur því í raun skipulagsstefnu nýrrar ríkisstjórnar og almenna skipulagsstefnu fyrir Danmörku (Enemark og Jørgensen 2001, European Commission 1999).

Tilgangur landsskipulagsgreinargerða er að setja fram skipulagsstefnu ríkisins og setja fram leiðbeiningar og skapa grundvöll fyrir skipulagsgerð svæða og sveitarfélaga (Enemark og Jørgensen 2001, European Commission 1999).

Efni

Nýjasta landsskipulagsgreinargerðin er frá í maí 2003 og kallast "Et Danmark i balance – hvad skal der gøres?" (Miljøministeriet 2003b). Hún er samræmd byggðapróunaráætlunum frá tveimur öðrum ráðuneytum, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, en þær voru allar þrjár gefnar út á sama tíma (Miljøministeriet 2003a).

Nýjasta landsskipulagsgreinargerðin fjallar sérstaklega um hvernig skipulagsgerð geti styrkt þau jaðarsvæði sem hafa á síðustu árum átt erfitt með að halda í atvinnutækifæri og íbúa. Litið er til þess hvernig atvinnusóknarsvæði fara stækkandi og hvernig þróun einstakra þéttbýlisstaða, grunnkerfa, atvinnu og afþreyingar þurfi þessvegna að skoðast í stærra samhengi (Miljøministeriet 2003a).

Framsetning

Skipulagslögin segja ekki fyrir um hvernig landsskipulagsgreinargerðir skuli settar fram. Á það virðist þó komin ákveðin hefð. Nýjasta landsskipulagsgreinargerðin, frá maí 2003, er sett fram í rúmlega 100 bls. greinargerð sem hefur að geyma fjölda þemakorta til að undirbyggja og skýra þá stefnu sem þar er sett fram.

Málsmeðferð

Í skipulagslögum eru ekki fyrirmæli um málsmeðferð við gerð landsskipulagsgreinargerða önnur en þau að umhverfisráðherra skuli leggja tillögu að landsskipulagsgreinargerð fyrir þingið að afloknum þingkosningum.

Efni og framsetning landsskipulagsgreinargerðarinnar frá 2003

FORMÁLI

HÖFUÐSJÓNARMÍÐ OG FRUMKVÆÐI

KAFLI 1 JAFNVÆGINU VERÐUR ÖGRAD

Jafnvæginu verður ögrað

KAFLI 2 ÞAÐ ER MUNUR Á NORÐRI, AUSTRI, SUÐRI OG VESTRI

Það er munur á norðri, austri, suðri og vestri

Ástandið í stærstu borgunum og nágrenni þeirra

Ástandið í meðalstórum bæjum og nágrenni þeirra

Ástandið í litlum bæjum og nágrenni þeirra

KAFLI 3 SVÆÐI MEÐ SVEIGJANLEIKA

Svæði með sveigjanleika

Þjónusta

Atvinnuþróun

Landbúnaður og matvælaframleiðsla

Ferðaþjónusta

Menntun

Búseta og íbúðamarkaður

Landslag

Samgöngur og flutningar

FYLGISKJAL Athugasemdir við tillögu að landsskipulagsgreinargerð

Heimildir

Skýringar

(Miljømínisteriet 2003b)

Til grundvallar tillögu að landsskipulagsgreinargerð sem umhverfisráðherra leggur fyrir þingið í upphafi hvers kjörtímabils liggur samráðsvinna. Þá hefur umræðuskýrsla verið send til svæðis- og sveitarstjórna og félagasamtaka, auk þess sem hún er kynnt á heimasíðu umhverfisráðuneytisins (Miljømínisteriet 2002b). Samvinna milli hlutaðeigandi ráðuneyta og stofnana hefur sýnt sig í að vera lykilatriði varðandi samþættingu og samræmingu milli ólíkra geira við vinnslu landsskipulagsgreinargerðanna (Böhme 2003). Í því endurspeglast hlutverk þeirra fyrir lárétta samþættingu á landsstigi.

Landsskipulagsgreinargerðin frá í ár var unnin í þriggja þrepa skipulagsferli (Miljømínisteriet 2003a). Í janúar 2002 var gefin út umræðuskýrsla, en með því hófst þriggja mánaða umsagnartími um efni greinargerðarinnar. Á þessu tímabili bárust umhverfisráðuneytinu 140 erindi frá sveitarfélögum, svæðisstjórnnum, samtökum o.fl. Í desember 2002 var gefin út tillaga að landsskipulagsgreinargerð sem lögð var fram til opinberrar kynningar í 9 vikur. Við kynningu hennar bárust 120 skriflegar athugasemdir. Eftir úrvinnslu þeirra lá loks fyrir endanleg tillaga að landsskipulagsgreinargerð.

Áhrif

Landsskipulagsgreinargerðir eiga að þjóna sem vegvísir fyrir skipulagsgerð á svæðis- og sveitarfélagastigi; ætlunin er ekki að stýra skipulagsgerð þeirra í smáatriðum (Böhme 2003). Stefna þeirra er ekki bindandi fyrir svæðis- og sveitarstjórnir, en er ætlað að hvetja þær og einkageirann til að stuðla að vönduðum framkvæmdum og góðu umhverfi (Enemark og Jørgensen 2001).

Til að framfylgja stefnu nýju landsskipulagsgreinargerðarinnar verða sett af stað sex samstarfsverkefni sveitarfélaga og ráðuneyta (Miljømínisteriet 2003a).

3.2.2 Landsskipulagstilskipanir (landsplandirektiver)

Tilgangur

Gerð landsskipulagstilskipana er valfrjál, en umhverfisráðherra er heimilt að vinna að og setja slíkar tilskipanir (sjá 3. gr. skipulagslaga) (Böhme 2002).

Efni

Umhverfisráðherra getur gefið út landsskipulagstilskipanir vegna tiltekinna stórframkvæmda eða til að stuðla að tilteknum málum (Enemark og Jørgensen 2001, European Commission 1999). Þær setja reglur um afmörkuð efni sem varða þjóðarhagsmuni, s.s. um staðsetningu stórra háspennulína (Böhme 2002). Þeim er einnig beitt til að koma tilteknum almennari málefnum á framfæri sem svæðis- og sveitarstjórnir þurfa að leggja til grundvallar sinni skipulagsgerð, s.s. um staðarval fyrir skógrækt eða vindorku (Enemark og Jørgensen 2001, European Commission 1999).

Gildandi landsskipulagstilskipanir

Umburðarbréf nr. 16 frá 25. janúar 2002 um stækkun danska gasflutningskerfisins frá Suður-Jótlendi að austurströnd Sjálands (Til Prúnarráðs höfuðborgarinnar, Amtsráðs Fjóns og Amtráðs Vejle).
Landsskipulagstilskipun frá 30. apríl 2001 um færslu nokkurra minni frístundabyggðarsvæða á strandsvæðum utan við höfuðborgarsvæðið í flokk þéttbýlissvæða. Einnig bréf umhverfis- og orkumálaráðherra til 12 sveitarfélaga og 5 amta utan höfuðborgarsvæðisins.
Landsskipulagstilskipun frá 14. júní 2001 um færslu nokkurra minni frístundabyggðarsvæða á strandsvæðum utan við höfuðborgarsvæðið í flokk þéttbýlissvæða. Einnig bréf umhverfis- og orkumálaráðherra til 6 sveitafélaga og Prúnarráðs höfuðborgarinnar.
Umburðarbréf nr. 79 frá 25. maí 2000 um skipulag vegna tilraunastöðvar fyrir stórar vindmyllur við Høvsøre í Lemvig-sveitarfélaginu, Ringkøbing-amti.
Umburðarbréf nr. 56 frá 30. apríl 1997 um stækkun á flugvelli Kaupmannahafnar í Kastrup ásamt ákvæðum um byggingar og landnotkun á svæðum sem verða fyrir hávaða frá umferð um flugvöllinn.
Umburðarbréf nr. 221 frá 23. desember 1992 um stofnun skráningarmiðstöðvar fyrir hælisleitendur þar sem áður var Avnstrup-hjúkrunarheimilið.
(Landsplanafdelingen 2003)

Framsetning

Skipulagslöggin mæla ekki fyrir um framsetningu landsskipulagstilskipana. Þar sem efni þeirra getur verið mismunandi, ræðst framsetningin hverju sinni væntanlega af efninu.

Málsmeðferð

Í skipulagslögum er ekki mælt fyrir um málsmeðferð við gerð landsskipulagstilskipana.

Áhrif

Landsskipulagstilskipanir eru bindandi fyrir svæðis- og sveitarstjórnir (Enemark og Jørgensen 2001, European Commission 1999).

3.2.3 Yfirlit yfir landsstefnu vegna svæðisskipulagsgerðar (Overblik over statlige interesser i regionplanrevisionen)

Tilgangur

Til grundvallar endurskoðun svæðisstjórna á svæðisskipulagi vinnur umhverfisráðuneytið sérstaka skýrslu um yfirlit yfir stefnu ríkisins og þjóðarhagsmuni sem taka þurfi tillit til við endurskoðun svæðisskipulags (Enemark og Jørgensen 2001, Nordiska nätverkets möte 2000). Skýrslan er gefin út á 4ra ára fresti, þannig að hún liggi fyrir 3 árum áður en ömtin eiga að hafa lokið við endurskoðun svæðisskipulags (Nordiska nätverkets möte 2000).

Efni

Í skýrslunni er sett fram stefna ríkisins á landsvísu um tiltekna málaflokka og samband hennar við svæðisskipulagsgerð (Enemark og Jørgensen 2001). Í henni er skýrt skilið á milli bindandi krafna og leiðbeinandi stefnu. Bindandi kröfurnar eiga sér almennt stoð í lagaákvæðum, á meðan leiðbeinandi stefna vísar til þess sem fram kemur og njóta skal forgangs í áætlunum ríkisins (Nordiska nätverkets möte 2000). Skýrslan á að hafa að geyma allar þær kröfur sem ríkið gerir til svæðisskipulagsáætlana (Nordiska nätverkets möte 2000).

Framsetning

Engin fyriræli liggja fyrir um framsetningu skýrslunnar, enda er vinnsla hennar ekki lögbundin.

Danska umhverfisráðuneytið hefur látið meta svæðisskipulagsskýrsluna sem gefin var út 1998. Þar kemur í ljós að stefna hennar hafi þótt of umfangsmikil og nákvæm og að stefnan hafi verið sett fram án þess að skýra hvernig svæðisstjórnirnar ættu að framfylgja henni. Hinsvegar kemur fram að ánægja sé með framsetningu stefnunnar sem annarsvegar bindandi ákvæði og hinsvegar leiðbeinandi (Nordiska nätverkets möte 2000).

Nýjasta svæðisskipulagsskýrslan, "Overblik over statslige interesser i regionplan revision 2005" er frá árinu 2002 og er sett fram í styttri og breyttri útgáfu frá fyrri skýrslu. Þar kemur fram að með henni hafi orðið breytingar frá fyrri skýrslum, þannig að nú sé meiri áhersla lögð á að lýsa þjóðarhagsmunum án þess að setja kröfur í smáatriðum um hvernig þeim skuli sinnt í svæðisskipulagsáætlunum. Þetta er gert til að virða svigrúm svæðisyfirvalda til skipulagsgerðar (Miljøministeriet 2002a).

Málsmeðferð

Skýrslan er unnin af umhverfisráðuneytinu og byggir á viðræðum við önnur ráðuneyti og stofnanir. Tilvist hennar á að koma í veg fyrir að umhverfisráðherra þurfi að beita neitunarvaldi gegn svæðisskipulagi svæðisstjórna, þar sem þjóðarhagsmunir hafi þá verið kynntir, ræddir og tekið tillit til þeirra við gerð svæðisskipulags (Enemark og Jørgensen 2001).

Framkvæmd vinnslu skýrslunnar hefur verið þannig að settur hefur verið á fót ritstjórnarhópur þar sem sæti eiga þær stofnanir og ráðuneyti sem helst tengjast skipulagsgerð, þ.e. Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen, Energistyrelsen, Fødevarerministeriet og Trafikministeriet. Auk þess er unnið með hópi embættismanna þar sem eru fulltrúar 11 ráðuneyta af 20 í dönsku ríkisstjórninni (Nordiska nätverkets möte 2000).

Það er hinsvegar ekkert opinbert kynningar- og samráðsferli gagnvart aðilum utan stjórnarráðsins við gerð skýrslunnar. Þetta hefur verið gagnrýnt af samtökum sveitarfélaga á þeirri forsendu að eðlilegt sé að þau eigi hlut að máli, þar sem sveitarfélögin þurfi á endanum að framfylgja og útfæra stefnuna (Nordiska nätverkets möte 2000).

Efni og framsetning "Overblik over statslige interesser i regionplanrevisionen 2005"
Formáli
Inngangur
Leiðbeiningar til lesenda
Uppbygging svæða – atvinnulíf, þjónusta og búseta
Svæðisþróun og vöxtur þéttbýlis
Dreifbýli
Smávöruverslun
Landbúnaður og fiskveiðar
Hráefnanýting
Útivist og ferðaþjónusta
Hávaði
Grunngerð og stærri mannvirki
Samgöngur og flutningar
Fjarskiptamöstur
Háspennulínur
Vindmyllur
Sorpförgun
Verndun hins opna lands
Verndun grunnvatns og vatnsforða
Gæði vatns í vatnsföllum, stöðuvötnum og á strandsvæðum
Votlendi
Skógræktarsvæði og svæði þar sem skógrækt er talin óæskilegt
Náttúruvernd og náttúruverndarsvæði
Landslag
Búsetulandslag og kirkjustaðir
Strandsvæði
Gerð svæðisskipulags og almenningur
Sjálfbær þróun og umhverfismat svæðisskipulags
Almenningur og uppdrættir svæðisskipulags
Fylgiskjöl
Heimildir
(Miljøministeriet 2002a)

Dæmi um stefnu í "Overblik over statslige interesser i regionplanrevisionen 2005"	
<p>Landbúnaður og fiskveiðar</p> <p>...</p> <p>Stefna ríkisins</p> <ul style="list-style-type: none"> • að það sé nægjanlegt landrými fyrir mikla og hagkvæma framleiðslu á hollum, fjölbreyttum og öruggum matvælum, • að það séu skýr mörk á milli þéttbýlis og hins opna lands, <p>...</p> <p>Kröfur</p> <p>Í svæðisskipulagi skal setja fram stefnu sem gætir hagsmuna landbúnaðar, þar með talið að skilgreina og tryggja verðmæt landbúnaðarsvæði.</p> <p><i>Skipulagslög § 6, 3. mgr., nr. 6.</i></p> <p>...</p> <p>Hávaði</p> <p>...</p> <p>Stefna ríkisins</p> <ul style="list-style-type: none"> • að nýta skipulag til að fyrirbyggja ónauðsynleg óþægindi af völdum hávaða ... <p>...</p> <p>Kröfur</p> <p>Í svæðisskipulagi skal setja fram stefnu til að tryggja að svæði þar sem álag af hávaða er mikið séu ekki tekin undir notkun sem er viðkvæm fyrir hávaða.</p> <p><i>Samlebekendtgørelsen § 6, 3. mgr., nr. 3</i></p> <p>...</p> <p>Tilmæli</p> <p>Gera úttekt á þörf fyrir og tryggja framboð svæða fyrir hávaðasama tómstundaiðkun, s.s. bíla, vélhjóla og skotípróttir.</p> <p>...</p>	<p>Sorpörgun</p> <p>...</p> <p>Stefna ríkisins</p> <ul style="list-style-type: none"> • að endurnýta sorp eins og kostur er. Það sorp sem ekki er hægt að endurnýta sé eins og kostur er brennt (til orkuframleiðslu) og sem minnst af sorpi urðað, <p>...</p> <p>Tilmæli</p> <p>Lýsa núverandi afkastagetu sorpförgunarstöðva á svæðinu.</p> <p>...</p> <p>Greina frá hvort mikið sorp er flutt til eða frá svæðinu.</p> <p>...</p> <p>Sjálfbær þróun og umhverfismat svæðisskipulags</p> <p>...</p> <p>Stefna ríkisins</p> <ul style="list-style-type: none"> • að svæðisskipulag innihaldi eins skýra stefnu eins og kostur er um sjálfbæra þróun og lýsingu á hvernig þeirri stefnu verður framfylgt, <p>...</p> <p>Kröfur</p> <p>Í svæðisskipulagi skal setja fram stefnu um þróun svæðisins sem stuðlar að því að hún geti orðið með sjálfbærum hætti.</p> <p>...</p>

(Miljøministeriet 2002a)

Áhrif

Skýrslunni er eins og áður segir beint til svæðisstjórna vegna endurskoðunar svæðisskipulags og hefur að geyma annarsvegar bindandi kröfur sem svæðisstjórnnum ber að taka upp í svæðisskipulagsgerð sinni og hinsvegar leiðbeiningar um atriði sem ríkið telur að hafa beri í huga við svæðisskipulagsgerð.

3.3 Eftirlit ríkisins og íhlutunarúrræði

Í einstökum tilvikum getur umhverfisráðherra sett svæðis- eða sveitarstjórn fyrir að vinna skipulagsáætlun með tilteknu efni til að tryggja þjóðarhagsmuni. Þessi heimild er ekki mikið notuð, þar sem oftast næst niðurstaða með samningaviðræðum, en heimildin getur þó komið að notum t.d. til að staðsetja framkvæmdir og starfsemi á vegum ríkisins (Enemark og Jørgensen 2001, European Commission 1999).

Umhverfisráðherra getur beitt neitunarvaldi af hálfu ríkisins gegn samþykkt svæðisskipulags. Ef ráðherra beitir neitunarvaldi gagnvart svæðisskipulagi er ekki unnt að samþykkja það til gildistöku í svæðisstjórn fyrr en náðst hefur samkomulag við umhverfisráðherra, sem kemur þá fram fyrir hönd ríkisins. Neitunarvaldið kemur þannig í stað staðfestingar ríkisins á svæðisskipulagi (Enemark og Jørgensen 2001, European Commission 1999). Sambærileg ákvæði eiga við um deiliskipulag (Lov om planlægning 1992).

Umhverfisráðherra getur einnig kallað inn skipulagstillögu frá svæðis- eða sveitarstjórn. Ráðherra getur þá gert breytingar á tillögunni eða farið í viðræður við viðkomandi skipulagsyfirvald um breytingar á tillögunni. Þessu er sjaldan beitt og þá eingöngu vegna aðalskipulags þar sem ráðherra hefur neitunarvald gagnvart samþykkt svæðisskipulags og deiliskipulags (Enemark og Jørgensen 2001, European Commission 1999).

4. Finnland

4.1 Skipulagskerfið

Í Finnlandi eru þrjú stjórnsýslustig: Lands, svæðis og sveitarfélaga. Finnsla þingið samþykkti ný skipulags- og byggingarlög árið 1999. Samkvæmt þeim fer umhverfisráðuneytið með yfirstjórn málaflokksins og skipulagsmál á landsvísu. Á svæðisstigi fara svæðissambönd með skipulagsmál⁴. Sveitarstjórnir fara með skipulagsmál sveitarfélaga.

Í finnsku skipulags- og byggingarlögunum eru skilgreindar eftirtaldar tegundir stefnumarkandi skjala og skipulagsáætlana:

- Skipulagsstefna ríkisins (riksomfattande mål för områdesanvändningen) á landsstigi.
- Svæðisskipulag (landskapsplan) á svæðisstigi.
- Aðalskipulag (generalplan) og deiliskipulag (detaljplan) á sveitarfélagastigi.

Nokkur meginéinkenni finnsku skipulags- og byggingarlaganna frá 1999 eru (Planlovutvalget 2003):

- Markmið um sjálfbæra þróun.
- Aukin áhersla á kynningu og samráð við skipulagsgerð.
- Breytingar á eftirliti ríkisins með skipulagsgerð sveitarfélaga.
- Umhverfisráðherra veitt heimild til að setja fram skipulagsstefnu ríkisins.

Svæðisstigið í finnsku skipulagskerfinu gegnir mikilvægu hlutverki varðandi lárétta samþættingu skipulagsstefnu. Með lagabreytingu árið 1994 var svæðissamböndum falin ábyrgð á gerð svæðisskipulags og byggðaþróunaráætlana, en byggðaþróunarmálefni heyrir undir innanríkisráðuneytið (Böhme 2002). Þannig hefur komið til stofnanaumgjörð sem gefur færi á aukinni samþættingu landnotkunar skipulags og byggðaþróunaráætlanagerðar og sem gefur svæðisyfirvöldum veigameira hlutverk varðandi skipulagsgerð en áður (Böhme 2003) (Eskelinen, Lapintie et al. 2000). Böhme (2002) telur þetta fyrirkomulag leiða saman sterka sveitarfélagahefð á Norðurlöndum og strauma frá Evrópusambandinu um eflingu svæðisstigsins og samþættingu hagræns og eðlisræns skipulags.

Varðandi lóðréttu samþættingu skipulagsstefnu, gegnir umhverfisráðuneytið lykilhlutverki. Þannig staðfestir umhverfisráðherra svæðisskipulag sem unnið er af svæðissamböndum (Böhme 2003). Skipulagsgerð sveitarfélaga, þ.e. aðal- og deiliskipulag, er hinsvegar ekki lengur háð staðfestingu umhverfisráðherra. Sú breyting varð með skipulags- og byggingarlögunum 1999 og hafði í för með sér styrkingu á hlutverki og valdi sveitarfélaga varðandi skipulagsmál (Eskelinen, Lapintie et al. 2000). Á móti kemur, að með nýju lögunum var einnig aukin áhersla lögð á hlutverk umhverfisráðuneytis varðandi frumkvæði og leiðarljós

⁴ Á svæðisstigi eru þrenns konar stjórnvöld í Finnlandi sem tengjast skipulagsmálum:

Svæðissambönd (landskapsförbund) eru sá aðili sem ber ábyrgð á gerð svæðisskipulags. Svæðissamböndin eru samstarfsvettvangur sveitarfélaga á viðkomandi svæði. Sveitarfélög innan hvers svæðis skulu eiga aðild að svæðissambandi viðkomandi svæðis (Markanvæðnings- og bygglag 1999). Svæðissamböndin eru 20 talsins. Það er ekki kosið beinni kosningu til svæðissambanda, heldur tilnefna hlutaðeigandi sveitarfélög fulltrúa sína í ráðin. Svæðissamböndin fara bæði með gerð svæðisskipulags og byggðaþróunaráætlana.

Svokallaðar svæðisumhverfismiðstöðvar (regionala miljöcentral) eru fulltrúar ríkisvaldsins á svæðisstigi. Umhverfismiðstöðvarnar eru 13 talsins og falla undir stjórn umhverfisráðuneytisins. Umhverfismiðstöðvarnar hafa það hlutverk að fylgjast með skipulagsgerð sveitarfélaga og hafa eftirlit með framfylgd skipulagsstefnu ríkisins og annarrar stefnumörkunar og laga sem varðar landnotkunarávarðanir (Markanvæðnings- og bygglag 1999).

Svæðisstjórnir (länsstyrelse) eru einnig fulltrúar ríkisvaldsins á svæðisstigi. Þær eru 5 talsins og koma fram fyrir hönd einstakra ráðuneyta á hverju svæði (Böhme 2002).

fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga, í stað þess að ríkið hafi eftir á eftirlit með skipulagsstefnu sveitarfélaga í formi staðfestingar á skipulagsáætlunum þeirra (Böhme 2003). Þannig er skv. lögnum gert ráð fyrir að umhverfisráðherra móti skipulagsstefnu ríkisins sem hafi það hlutverk að tryggja að tillit sé tekið til þjóðarhagsmuna í skipulagsgerð svæða og sveitarfélaga og í starfsemi ríkisins (Böhme 2003). Þar eru almenn markmið skipulagslaganna skýrð og útfærð og settar kröfur til efnis skipulagsáætlana út frá sjónarhóli ríkisvaldsins. Þessu til viðbótar skulu sveitarfélögin og svæðisumhverfismiðstöðvarnar hafa samráð um skipulagsmál viðkomandi sveitarfélags (Markanvæðnings- og bygglag 1999).

Fjallað er um samband skipulagsáætlana á grundvelli skipulags- og byggingarlaga við aðra áætlanagerð sem snertir landnotkun í 3. gr. finnsku skipulags- og byggingarlaganna. Þar segir að við aðra áætlanagerð um landnotkun skuli taka tillit til þeirra stefnumiða og ákvarðana sem fyrir liggja á grundvelli skipulags- og byggingarlaga (Markanvæðnings- og bygglag 1999).

Hvað varðar skipulagsáætlanir unnar á grundvelli skipulags- og byggingarlaga, þá gildir almennt að skipulagsáætlanir á lægri stigum eru bundnar af skipulagsáætlunum á æðri stigum, þ.e. aðalskipulag skal taka tillit til svæðisskipulags og deiliskipulag skal taka tillit til aðalskipulags. Þó halda gildandi skipulagsáætlanir gildi sínu óháð því hvort nýjar æðri skipulagsáætlanir sem fela í sér aðra stefnu eru samþykktar eftir gildistöku þeirra (sbr. 3. mgr. 32. gr. og 3. mgr. 42. gr. finnsku skipulags- og byggingarlaganna). Varðandi þetta síðastnefnda ákvæði er vert að hafa í huga annarsvegar skyldu sveitarfélaga til að endurskoða aðalskipulag eftir þörfum og hinsvegar ákvæði 60. og 61. gr. finnsku skipulags- og byggingarlaganna um mat á því hvort endurskoða þurfi deiliskipulag þegar framkvæmdir eru fyrirhugaðar á svæði þar sem gildandi deiliskipulag er 13 ára eða eldra (Markanvæðnings- og bygglag 1999).

Í viðauka 2 er gefið yfirlit yfir finnska skipulagskerfið.

4.2 Skipulagsgerð á landsvísu

Á landsvísu fer eins og áður segir umhverfisráðuneytið með skipulagsmál, en innanríkisráðuneyti með byggðamál.

Í finnskum skipulags- og byggingarlögum er skilgreint eitt skipulagstæki til að setja fram skipulagsstefnu á landsvísu, "riksomfattande mål för områdesanvändningen".

Ákvæði finnskra skipulags- og byggingarlaga um skipulagsstefnu ríkisins
3. kafli
Skipulagsstefna ríkisins
22 §
<i>Skipulagsstefna ríkisins</i>
Ákvarðanir um skipulagsstefnu ríkisins eru teknar af ríkisstjórn.
Skipulagsstefna ríkisins getur varðað mál sem
1) eru alþjóðlega mikilvæg eða mikilvæg fyrir stærri svæði eða landshluta með tilliti til byggðapróunar, landnotkunar eða samgöngu- eða orkukerfis,
2) hafa verulega þýðingu fyrir menningar- eða náttúruarf þjóðarinnar,
3) hafa áhrif á landsvísu á vistfræðilega sjálfbærni, efnahagslega byggðapróun eða möguleika á að komast hjá verulegum umhverfisvandamálum.
Þegar skipulagsstefna ríkisins er sett skal taka tillit til almennra markmiða skipulags- og byggingarlaga og markmiða laganna í 5 § um skipulagsgerð.
23 §
<i>Mótun stefnumiða</i>
Undirbúningur að setningu skipulagsstefnu ríkisins fer fram í viðkomandi ráðuneyti í samvinnu við önnur ráðuneyti, svæðissambönd og hagsmunahópa sem málið varðar. Setning stefnumiða skal byggja á skoðanaskiptum ólíkra hagsmunahópa.
24 §
<i>Framfylgd stefnumiða</i>
Ríkisvaldið skal við athafnir sínar taka tillit til skipulagsstefnu ríkisins, stuðla að því að markmiðum sé náð og meta áhrif aðgerða sinna á byggðapróun og landnotkun.
Við svæðisskipulagsgerð og aðra skipulagsgerð skal taka tillit til skipulagsstefnu ríkisins þannig að stuðlað sé að því að markmiðum hennar sé náð.

(Markanvæðnings- og bygglag 1999)

4.2.1 Skipulagsstefna ríkisins (ríkisomfattande mál för områdesanvändningen)

Tilgangur

Ákvæði um að unnt sé setja fram skipulagsstefnu á landsvísu kom inn í skipulags- og byggingarlögin sem samþykkt voru 1999. Skipulagsstefna ríkisins er hugsuð sem hluti af heildstæðu kerfi sem hefur það hlutverk að stýra landnotkun á grundvelli skipulags- og byggingarlaga. Í skipulagsstefnu ríkisins er sett fram langtímasýn umhverfisráðherra og ríkisstjórnar á landnotkunarmálefni sem varða þjóðarhagsmunum, sjálfbæra þróun og gott búsetuumhverfi (Nordiska nätverkets möte 2000). Meginatilgangur skipulagsstefnu ríkisins er að tryggja að tekið sé tillit til þjóðarhagsmuna í skipulagsgerð á svæðis- og sveitarfélagastigi og í starfsemi ríkisstofnana. Með henni er stefna ríkisins um landnotkunarmálefni sem varða þjóðarhagsmunum sett fram fyrirfram til grundvallar skipulagsgerð sveitarfélaga, í stað þess að áður hafði ríkið fyrst og fremst formlega aðkomu að skipulagsgerð sveitarfélaga eftir á, þ.e. við staðfestingu skipulagsáætlana þeirra (Nordiska nätverkets möte 2000).

Ákvæði um skipulagsstefnu ríkisins byggja líkt og skipulags- og byggingarlögin sjálf á þeirri hugmynd að ákvarðanir skuli teknar sem næst borgurunum. Af þeim sökum lýsir skipulagsstefna ríkisins fyrst og fremst leiðarljósum og almennri stefnu sem sveitarfélögin byggja á, móta nánar og útfæra í sínum skipulagsákvörðunum að teknu tilliti til staðbundinna aðstæðna og sjónarmiða (Miljöministeriet 2000).

Efni

Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum getur skipulagsstefna ríkisins varðað (Markanvæðnings- og byggilag 1999):

- Mál sem eru af alþjóðlegu mikilvægi eða mikilvæg fyrir stærri svæði eða landshluta m.t.t. byggðapróunar, landnotkunar eða samgöngu- eða orkukerfis.
- Mál sem hafa veruleg áhrif á menningararf þjóðarinnar eða náttúru landsins.
- Mál sem hafa verulega þýðingu á landsvísu fyrir vistfræðilega sjálfbærni, efnahagslega byggðapróun eða möguleika á að komast hjá verulegri umhverfisröskun.

Jafnframt skal við setningu skipulagsstefnu ríkisins byggt á markmiðum skipulags- og byggingarlaganna.

Innan þessa ramma getur skipulagsstefna ríkisins þannig fjallað um mál sem varða

- landnotkunarákvarðanir sem hafa áhrif yfir landamæri,
- hnattræn umhverfisvandamál,
- ákvarðanir á vettvangi Evrópusambandsins og alþjóðlegar skuldbindingar s.s. varðandi verndun menningarminja, verndun líffræðilegrar fjölbreytni og aðgerðir vegna loftslagsbreytinga,
- byggðapróun og landnotkun í landinu öllu eða landnotkun á svæðismörkum,
- svæðisbundin vandamál, s.s. varðandi kerfi samgangna og veitna,
- samfélagsgerð og gæði búsetuumhverfis í landinu (Böhme 2003) (Miljöministeriet 2000) (Nordiska nätverkets möte 2000).

Böhme (2003) bendir einnig á að skipulagsstefna ríkisins hafi tekið mið af ESDP⁵ með því að vinna að láréttri samþættingu stefnu og taka til þeirra málaflokka sem ESDP fjallar um. Skipulagsstefna ríkisins útfæri þannig stefnu ESDP á landsvísu í Finnlandi.

Framsetning

Finnsku skipulags- og byggingarlögin setja ekki skilyrði um hvernig skipulagsstefna ríkisins skal sett fram. Fyrsta kynslóð slíkrar stefnumörkunar, þ.e. sú sem samþykkt var 30. nóvember 2000, er sett fram í 60 bls. greinargerð. Greinargerðin skiptist í 9 kafla auk viðauka. Stefnunormörkun greinargerðarinnar er skipt í almenn og sértæk stefnumið. Almennu stefnumiðin varða almennar meginreglur og viðmið sem taka eigi tillit til við skipulagsgerð.

⁵ ESDP, European Spatial Development Perspective, stefna Evrópusambandsins um byggðapróun.

Sértæku stefnumiðin fela í sér kröfur sem skipulagsyfyrvöldum ber að taka inn í sína skipulagsgerð (Nordiska nätverkets möte 2000).

Efni og framsetning "Statsrådets beslut om riksomfattande mål för områdesanvändningen" frá 2000	
1	Inngangur
2	Forsendur stefnunnar
2.1	Lagalegur grundvöllur stefnunnar
2.2	Tengsl stefnunnar við aðra löggjöf
2.3	Eðli stefnunnar frá sjónarmiði landnotkunar
2.4	Þýðing stefnunnar varðandi framfylgd alþjóðlegra skuldbindinga
2.5	Tengsl stefnunnar við stefnu um svæðisbundna skipulagsgerð og svæðisbundna þróun í Evrópu
3	Undirbúningur stefnumörkunar
4	Skipulagsstefna ríkisins
4.1	Flokkun stefnumiða og grundvöllur
4.2	Starfhæf svæðisuppbygging
4.3	Heilstæð samfélagsgerð og gæði búsetuumhverfis
4.4	Menningar- og náttúruarfleifð, frístundaiðkun á opnum svæðum og náttúruauðlindir
4.5	Starfhæf samskiptakerfi og orkuframboð
4.6	Sérstök mál sem varða Helsinki-svæðið
4.7	Landslagsheildir með þýðingu vegna náttúru eða menningarlandslags.
5	Umhverfisáhrif og önnur áhrif stefnumiða
6	Réttaráhrif stefnumiða
7	Framfylgd stefnumiða
7.1	Skipulagsgerð (skipulag landnotkunar)
7.2	Starfsemi hins opinbera
7.3	Eftirlit/vöktun með framkvæmd
8	Gildistaka stefnunnar og framkvæmd
9	Óskir um breytingar
	Fylgiskjal Leiðbeiningar um kærur (Miljöministeriet 2000)

Málsmeðferð

Samkvæmt finnsku skipulags- og byggingarlögunum setur ríkisstjórnin fram skipulagsstefnu ríkisins. Ákvörðun um skipulagsstefnu ríkisins er tekin af ríkisstjórninni, byggt á tillögu umhverfisráðherra (Nordiska nätverkets möte 2000).

Í finnskum skipulags- og byggingarlögum eru almenn markmið um að skipulagsyfyrvöld skuli vinna að skipulagsáætlunum í samráði við þá sem eiga hagsmuna að gæta og að þau skuli upplýsa um skipulagsgerðina svo að þeir sem verða fyrir áhrifum af henni hafi möguleika á að fylgjast með og hafa áhrif á skipulagsákvæðanir (Markanvæðnings- og bygglag 1999). Varðandi undirbúningur að setningu skipulagsstefnu ríkisins segir sérstaklega í lögum að hún skuli unnin af umhverfisráðuneyti í samráði við önnur ráðuneyti, svæðissambönd og þau yfirvöld og hagsmunasamtök sem málið varðar. Ennfremur segir að vinnsla stefnunnar skuli byggja á samspili ólíkra hagsmunahópa (Markanvæðnings- og bygglag 1999).

Skipulagsstefna ríkisins hefur verið sett fram einu sinni eftir að skipulags- og byggingarlögin frá árinu 1999 tóku gildi, en það er skipulagsstefnan frá 30. nóvember 2000, sem kom til framkvæmda 1. júní 2001 (Miljöministeriet 2000). Sú stefnumörkun var unnin í samstarfshópi ráðuneyta, svæðissambanda, samtaka sveitarfélaga og svæðisumhverfismiðstöðva (Miljöministeriet 2000). Einnig störfuðu 7 þemahópar með samstarfshópnum að greiningu og tillögugerð (Nordiska nätverkets möte 2000). Á meðan á vinnslu stefnunnar stóð voru haldin málþing og umræðufundir, auk viðtækra kynningar og álitsumleitunar á tillögudrögum. Auk þess var Netíð nýtt til að kynna vinnuna. Áhrifamat var jafnframt samþætt skipulagsvinnunni. Þá kom finnska þingið einnig að undirbúningi stefnumörkunarinnar. Umhverfisráðherra lagði fyrstu greinargerð um skipulagsstefnuna fram á þingi 26. maí 2000. Tilgangurinn var að upplýsa þingið um grundvöll og þýðingu stefnunnar ásamt fyrstu drögum að efni skipulagsstefnu ríkisins. Þingið gaf umsögn um tillöguna og benti á hvaða þáttum það teldi þurfa að gera frekari skil í stefnumörkuninni og taldi mikilvægt að umhverfisráðherra afgreiddi stefnumörkunina (Miljöministeriet 2000).

Böhme (2003) telur að samþykki ríkisstjórnarinnar á skipulagsstefnu ríkisins hafi í för með sér samræmingu á ólíkum sjónarmiðum, þar sem takist að fjalla um marga málaflokka, s.s. byggðaðróun, menningararf, náttúruminjar, umferð, orkumál, sjálfbæra þróun og samfélagsgerð, þar sem þyngdarpunkturinn liggir þó á umhverfishliðinni.

Dæmi um almenn og sértæk stefnumið í “Statsrådets beslut om riksomfattande mål för områdesanvändningen” frá 2000
<p>...</p> <p>4.6 Sérstök mál sem varða Helsinki-svæðið Almenn stefnumið</p> <p>...</p> <p>Svæðis- og samfélagsgerðin á svæðinu þróist með tilliti til íbúáþróunar og vöxtur beinist að því að nýta þá möguleika sem liggja í almenningsamgöngum, einkum sporbundinni umferð, ásamt því borgar- og þéttbýlisneti sem umlykur svæðið. Skipulag landnotkunar skal stuðla að því að koma í veg fyrir skaða á samfélagsgerðinni.</p> <p>...</p> <p>Sértæk stefnumið</p> <p>...</p> <p>Við skipulagsgerð skal undirbúa tengingu flugvallarins Helsingfors-Vanda við spor-bundna samgöngunetið, neðanjarðarlestarkefnið og Norsjö höfnina. Í þessu sambandi skal taka tillit til landnotkunar nærliggjandi svæða, einkum byggð, fyrirbæri og svæði sem eru mikilvæg með tilliti til náttúru og menningar ásamt séreinkennum í landslagi. Athuga skal aðra valkosti fyrir staðsetningu Malm-flugvallarins og Degerö olíuhafnar og olíubirgðastöðvar. Við skipulag landnotkunar skal gengið úr skugga um að ekki sé lokað fyrir aðra möguleika fyrr en ákvörðun um staðsetningu flugvallarins og olíuhafnarinnar hefur verið tekin. (Miljöministeriet 2000)</p>

Áhrif

Stjórnvöld á landsvísu skulu taka tillit til skipulagsstefnu ríkisins í sinni starfsemi, stuðla að framfylgd hennar og meta áhrif aðgerða sinna á framfylgd hennar (Miljöministeriet 2000).

Við gerð svæðisskipulags og annarra skipulagsáætlana skv. skipulags- og byggingarlögum ber að taka tillit til skipulagsstefnu ríkisins, þannig að stuðlað sé að framfylgd hennar (Miljöministeriet 2000).

Skipulagsstefnu ríkisins sem sett var 30. nóvember 2000 er skipt í almenn og sértæk stefnumið. Almennu stefnumiðin eru bindandi fyrir gerð svæðisskipulags og aðalskipulags (þ.e. almenna stefnumörkun aðalskipulags), en ekki bindandi fyrir gerð deiliskipulags og þess hluta aðalskipulags sem lýtur beint að einstökum landnotkunarákvörðunum og framkvæmdum. Sértæku stefnumiðin eru hinsvegar bindandi fyrir alla skipulagsgerð, nema sérstaklega sé tekið fram að þeim sé beint að tiltekinni tegund skipulagsáætlana (Miljöministeriet 2000).

Svæðisskipulag gegnir mikilvægu hlutverki varðandi útfærslu og miðlun þeirrar stefnu sem fram kemur í skipulagsstefnu ríkisins til skipulagsgerðar sveitarfélaga (Nordiska nätverkets möte 2000). Þar gefst færi á að hnýta saman stefnumið varðandi þjóðarhagsmuni, svæðisbundna hagsmuni og hagsmunamál innan einstakra sveitarfélaga (Miljöministeriet 2002). Þetta getur t.d. varðað samfélagsgerð, þéttbýlissvæði, verslunarmiðstöðvar, vegakerfi, flugvelli, sorpförgun og opin svæði (Planlovutvalget 2003). Í gegnum svæðisskipulagið verður sú stefna sem sett er fram sem almenn stefnumið í skipulagsstefnu ríkisins bindandi fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga (Miljöministeriet 2002).

Skipulagsstefna ríkisins heldur gildi sínu þar til ný er samþykkt af ríkisstjórn.

Unnt er að áfrýja ákvörðunum sem settar eru fram í skipulagsstefnu ríkisins til stjórnarsýsludómstóls (Miljöministeriet 2000).

4.3 Eftirlit ríkisins og íhlutunarúrræði

Svæðisskipulag er samþykkt af viðkomandi svæðissambandi og jafnframt háð staðfestingu umhverfisráðherra. Aðalskipulag og deiliskipulag eru hinsvegar unnin og afgreidd af sveitarfélögum og eru ekki háð staðfestinu umhverfisráðherra.

Svæðisumhverfismiðstöðvar geta þó skv. 195. gr. finnsku skipulags- og byggingarlaganna farið fram á leiðréttingar eða breytingar á samþykkt aðal- og deiliskipulags ef þær telja að ekki hafi verið tekið tillit til skipulagsstefnu ríkisins eða ákvæða skipulags- og byggingarlaga og ef það er talið þjóna almannahagsmunum að taka málið upp að nýju (Markanvändnings- och bygglag 1999).

Í 177. og 178. gr. finnsku skipulags- og byggingarlaganna eru skilgreind þau úrræði sem ríkið hefur varðandi einstakar skipulagsákvæðanir sveitarfélaga og svæðisráða. Þar er kveðið á um að ráðherra geti krafist tiltekinnar skipulagsgerðar af hálfu sveitarfélags eða svæðissambands, ef málið er talið varða framfylgd markmiða skipulags- og byggingarlaga eða framfylgd skipulagsstefnu ríkisins (Markanvæðnings- og bygglag 1999).

5. Ísland

5.1 Skipulagskerfið

Á Íslandi eru tvö stjórnsýslustig, lands og sveitarfélaga. Alþingi samþykkti ný skipulags- og byggingarlög árið 1997. Samkvæmt þeim fer umhverfisráðherra með yfirstjórn skipulagsmála á landsvísi með aðstoð Skipulagsstofnunar. Sveitarstjórnir fara með skipulagsmál sveitarfélaga. Í skipulags- og byggingarlögum er einnig gert ráð fyrir skipulagsgerð á svæðisstigi, þrátt fyrir að ekki sé til staðar samsvarandi stjórnsýslustig. Þannig geta sveitarfélög unnið að svæðisskipulagi með öðrum sveitarfélögum og jafnframt fer sérstök samvinnunefnd með svæðisskipulagsmál á miðhálandinu.

Með tilkomu skipulags- og byggingarlaganna 1997 varð talsverð breyting á skipulagskerfinu á Íslandi, bæði skilgreiningu skipulagsáætlana og stjórnkerfi skipulagsmála.

Meginbreytingarnar má segja að hafi verið eftirfarandi:

- Sett markmið með gerð skipulagsáætlana, m.a. að stuðla að sjálfbærri þróun.
- Ábyrgð á framkvæmd skipulagsgerðar færð að verulegu leyti frá ríki til sveitarfélaga og skipulagsstjórn ríkisins lögð af.
- Skilgreindar þrjár tegundir skipulagsáætlana: Svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag.
- Allt land gert skipulagsskylt, aðalskipulag látið taka til alls lands viðkomandi sveitarfélags og deiliskipulagsskylda látin ná til allra leyfisskyldra byggingarframkvæmda.
- Skilgreindur vísir að skipulagstækjum á landsstigi í 11. og 15. gr. í stað þess megin hlutverks við mótnun skipulagsstefnu sem ríkið hafði formlega skv. eldri skipulagslögum.
- Skilgreint sérstakt skipulagssvæði miðhálandisins og sérstök nefnd sem fer með svæðisskipulagsmál á miðhálandinu (kom inn með breytingu á eldri skipulagslögum 1993 og með breytingu á núgildandi lögum 1999) (Skipulagslög 1964, Skipulags- og byggingarlög 1997).
- Aukin áhersla lögð á kynningu og samráð við skipulagsgerð.
- Innleidd ákvæði um umhverfismat skipulagstillagna.
- Innleidd ný tegund leyfa, framkvæmdaleyfi, sem taka til meiriháttar framkvæmda annarra en þeirra sem háðar eru byggingarleyfi.
- Skilgreindar leiðir til að fjalla um ágreining um skipulagsmál.
- Komið á fót úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála.
- Skilgreindar kröfur til þeirra starfsmanna sveitarfélaga sem fara með skipulagsmál og þeirra ráðgjafa sem sinna gerð skipulagsáætlana.

Núverandi skipulagskerfi er þannig uppbyggt að öll sveitarfélög í landinu skulu vinna aðalskipulag fyrir allt land viðkomandi sveitarfélags. Aðalskipulag er afgreitt af sveitarstjórn, en jafnframt háð staðfestingu umhverfisráðherra. Sveitarfélög skulu jafnframt vinna deiliskipulag fyrir þau svæði þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar. Deiliskipulag er eingöngu samþykkt af sveitarstjórn, en það er þó háð yfirferð Skipulagsstofnunar áður en það er auglýst til gildistöku. Sveitarfélögum ber þannig bæði að gera aðalskipulag og deiliskipulag. Auk þeirra geta sveitarstjórnir tekið þátt í gerð svæðisskipulags. Svæðisskipulag er unnið af samvinnunefnd tveggja eða fleiri sveitarfélaga í þeim tilgangi að móta stefnu um sameiginleg hagsmunamál varðandi byggðapróun og landnotkun. Svæðisskipulag er háð samþykki allra hlutaðeigandi sveitarfélaga og staðfestingu umhverfisráðherra. Þessu til viðbótar gilda sérstakar reglur um svæðisskipulagsgerð á miðhálandinu. Þar starfar viðvarandi sérstök samvinnunefnd sem fer með gerð svæðisskipulags fyrir miðhálandið og gegnir þar bæði hlutverki samvinnunefndar og sveitarstjórna ef borið er saman við gerð svæðisskipulags á láglandi.

Varðandi innbyrðis samband skipulagsáætlana sem unnar eru á grundvelli skipulags- og byggingarlaga þá segir í 9. gr. laganna að svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir skuli vera í innbyrðis samræmi. Það er hinsvegar ekki tiltekið í lögnum hvort æðri skipulagsáætlanir gangi frammar lægri skipulagsáætlunum (d. svæðisskipulag frammar aðalskipulagi og aðalskipulag frammar deiliskipulagi) eða hvort nýrri skipulagsáætlun gangi frammar eldri.

Nýju lögin komu til framkvæmda í ársbyrjun 1998 og því eru nú liðin 6 ár frá gildistöku þeirra. Margt er vafalaust enn ólært af framkvæmd þeirra en þó þykja hafa komið fram nokkuð afdráttarlausir styrkleikar og veikleikar á þeim tíma sem liðinn er⁶.

Helstu styrkleikar núverandi skipulagslöggjafar hafa ekki verið rannsakaðir kerfisbundið, en reynsla af framkvæmd laganna gefur þó tilefni til að ætla að eftirfarandi þættir hafi tekist vel til (Skipulagsstofnun 2003a):

- Aukin ábyrgð og frumkvæði á skipulagsstefnu, gerð skipulagsáætlana og skipulagsákvörðunum hjá sveitarfélögum, bæði formlega og í reynd.
- Komin umgjörð stigskipts skipulagskerfis með þremur stigum skipulagsáætlana.
- Skipulagsgerð í vaxandi mæli séð sem mikilvæg pólitísk ákvarðanatáka sem varðar hagsmuni margra, fremur en sem viðfangsefni tæknimanna.
- Góð yfirsýn ríkisins yfir skipulagsgerð í landinu.
- Fyrirmæli um kynningu á skipulagstillögum á síðari stigum skipulagsferlisins sem tryggja eiga aðgang hagsmunaaðila að skipulagsákvörðunum.

Að sama skapi hafa ekki verið gerðar kerfisbundnar úttektir á veikleikum núverandi skipulagslöggjafar, en þó má benda á eftirtalin atriði á grundvelli reynslu af framkvæmd og þeirra athugana sem fram hafa farið (Skipulagsstofnun 2003a):

- Sveitarfélög eru misvel í stakk búin til að takast á við þau verkefni sem lögin setja þeim.
- Óskýr verkaskipting milli ríkis og sveitarfélaga varðandi forræði á skipulagsákvörðunum og hlutverk þeirra tækja sem skilgreind eru í lögnum, s.s. staðfesting ráðherra á aðal- og svæðisskipulagi og umsagnir Skipulagsstofnunar um samþykkt deiliskipulag.
- Skortur á skipulagstækjum fyrir ríkið, til að setja fram almenna skipulagsstefnu, marka stefnu um skipulagsákvörðanir sem varða almannahagsmuni og leysa úr ágreiningsmálum t.d. á milli ríkis og einstakra sveitarfélaga um skipulagsmál sem talin eru varða verulega hagsmuni utan viðkomandi sveitarfélags eða þjóðarhagsmuni.
- Skýrar þarf að skilgreina hlutverk hvers skipulagsstigs, efni og áherslur mismunandi skipulagsáætlana og tengsl mismunandi skipulagsstiga í þeim tilgangi að forðast tvítekningar, tryggja skýrar tengingar á milli skipulagsstiga og að mismunandi skipulagsáætlanir vinni vel saman.
- Umræða hefur orðið um vald samvinnunefndar miðhálandis gagnvart sveitarfélögum á svæðinu. Í því sambandi kann að vera tilefni til að huga einnig að hlutverki nefndarinnar gagnvart ríkinu og hvaða aðili gæta skuli heildarhagsmuna varðandi skipulagsákvörðanir á miðhálandinu.
- Biðtími eftir afgreiðslu úrskurðarnefndar á kærðum skipulagsafgreiðslum hefur í sumum tilvikum reynst langur.
- Huga þarf að kröfum til kynningar og samræðs gagnvart íbúum og öðrum hagsmunaaðilum á fyrri stigum skipulagsferlisins, á meðan á vinnslu skipulagstillagna stendur.
- Skort hefur á tengsl milli skipulagsgerðar skv. skipulags- og byggingarlögum og gerðar byggðapróunaráætlana.

Í maí 2002 var sett af stað endurskoðun skipulags- og byggingarlaga. Lögin frá 1997 eru sameinuð skipulags- og byggingarlög, en fyrir þann tíma voru í gildi aðskilin skipulagslög, að stofni til frá árinu 1964, og byggingarlög frá 1978. Nú er aftur stefnt að því að aðgreina skipulagsmál og byggingarmál og því hafa verið settar á stofn tvær endurskoðunarnefndir,

⁶ Umfjöllun um reynslu af framkvæmd skipulags- og byggingarlaga og hugmynda um þróun og breytingar á skipulagskerfinu á Íslandi sem fjallað er um í 5. kafla þessarar skýrslu byggir auk ritaðra heimilda á reynslu Skipulagsstofnunar og viðtölum skýrsluhöfundar við 16 aðila í febrúar og mars 2003; fulltrúa ráðuneyta, ríkisstofnana, sveitarfélaga og frjálsra félagasamtaka. Áhersla viðtalanna var á umræðu um skipulagsgerð á landsvísu og umhverfismat áætlana.

önnur sem fjallar um mannvirkjahluta skipulags- og byggingarlaga og hin sem fjallar um skipulagshluta laganna (Umhverfisráðuneytið 2003). Nefndin sem hefur verið falið að endurskoða skipulagshluta laganna fjallar m.a. um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, skýrari skilgreiningar mismunandi skipulagsáætlana og um þörf á skipulagstækjum til stefnumörkunar og úrlausnar ágreiningsmála á landsstigi (Skipulagsstofnun 2003b).

Í viðauka 3 er gefið yfirlit yfir íslenska skipulagskerfið.

5.2 Skipulagsgerð á landsvísu

Umhverfisráðherra fer eins og áður segir með yfirstjórn skipulagsmála í landinu. Byggðamál heyra undir iðnaðarráðherra.

Í íslenskum skipulags- og byggingarlögum eru ekki skilgreind sambærileg skipulagstæki á landsvísu og eru til staðar á flestum hinna Norðurlandanna. Þó er vikið að skipulagsgerð á landsvísu í 11. gr. laganna. Auk þess er vert að nefna í þessu samhengi 15 gr. laganna þar sem fjallað er um sérstaka svæðisskipulagsmeðferð. Fjallað er um ákvæði 11. og 15. gr. í köflum 5.2.1 og 5.2.2 hér að aftan.

Þrátt fyrir óverulegar heimildir eða skyldur ríkisins í nógildandi skipulags- og byggingarlögum til að setja fram skipulagsstefnu eða hafa áhrif á einstakar skipulagsákvæðanir, hefur lengi farið fram umræða hér á landi um tilefni til landsskipulagsgerðar með einum eða öðrum hætti. Má í því sambandi nefna skýrslu Skipulags ríkisins og Framkvæmdastofnunar ríkisins frá 1984 um forsendur landsskipulags og áætlanagerðar, skýrslu nefndar um landnýtingaráætlun frá 1986 um landnýtingu á Íslandi og forsendur landnýtingaráætlunar og skrif Trausta Valssonar um landsskipulag (Stefán Thors og Sigurður Guðmundsson 1984, Nefnd um landnýtingaráætlun 1986, Trausti Valsson 2002).

Á síðustu misserum hefur umræða vaknað að nýju um landsskipulagsgerð. Sú umræða sem nú er hafin er e.t.v. sett fram á nokkuð öðrum forsendum en sú umræða sem fram fór fyrir tveimur áratugum síðan. Kveikjan nú er að hluta reynsla af framkvæmd skipulags- og byggingarlaganna frá 1997 og einstök skipulagsmál sem komið hafa upp á síðustu misserum og árum þar sem reynt hefur á skipulagskerfið skv. nógildandi lögum varðandi skipulagsforræði sveitarfélaga, samræmingu stefnu á sveitarfélagamörkum, samræmingu stefnu í ólíkum málaflokkum og ákvarðanatöku um skipulagsmál sem varða verulega hagsmuni heildarinnar. Þessa umræðustrauma mátti meðal annars greina á Skipulagsþingi, sem haldið var í nóvember 2002 (Skipulagsþing 2002).

Samþykkt nýrra skipulags- og byggingarlaga vorið 1997 átti sér talsverðan aðdraganda. Fyrsta frumvarp til nýrra skipulags- og byggingarlaga var lagt fram á Alþingi 1989 (Alþingi 2003). Á árunum 1989-1995 voru nokkrum sinnum lögð fram frumvörp til skipulags- og byggingarlaga á Alþingi, án þess að þau næðu fram að ganga. Það frumvarp sem varð að skipulags- og byggingarlögum var lagt fram á Alþingi haustið 1996. Í öllum þessum frumvörpum er að finna efnislega áþekk ákvæði varðandi landsskipulagsgerð og er að finna í 1. mgr. 11. gr. og 15. gr. nógildandi skipulags- og byggingarlaga. Sá munur er kannski helstur á nógildandi lögum og þeim frumvörpum sem lögð voru fram á árunum 1989-1996 að hlutverk ríkisins er afdráttarlausara í frumvörpunum varðandi framsetningu landsskipulagsáætlunar og samræmingu áætlana sem unnar eru á landsvísu. Þannig segir t.d. í frumvarpinu sem lagt var fram 1989 að Skipulags- og byggingarstofnun ríkisins skuli í samvinnu við opinbera aðila fara með gerð landsskipulags. Í frumvarpinu sem lagt var fram 1992 segir að Skipulagsstofnun fari með gerð áætlunar um landsskipulag í umboði umhverfisráðherra. Þar er einnig gert ráð fyrir að umhverfisráðherra gefi árlega skýrslu til Alþingis um landsskipulag.

5.2.1 Greining og samræming áætlana um landnotkun á landsvísu

Í 1. mgr. 11. gr. skipulags- og byggingarlaga kemur fram að Skipulagsstofnun skuli afla gagna, hafa aðgang að og varðveita áætlanir opinberra aðila um landnotkun sem varða landið allt. Þarna er vísað til áætlana í einstökum málaflokkum s.s. um samgöngur, fjarskipti, orkumannvirki eða náttúruvernd. Í 11. greininni er hinsvegar ekki mælt fyrir um að Skipulagsstofnun eða aðrir aðilar á landsvísu skuli vinna að samræmdri skipulagsstefnu á landsvísu. Þó er í 4. gr. laganna, þar sem talin eru upp hlutverk Skipulagsstofnunar, tiltekið að stofnunin skuli stuðla að innbyrðis samræmi áætlana um landnotkun á landsvísu, án þess að það hlutverk eigi sér beina samsvörun í ákvæðum 11. greinarinnar sem fjallar um áætlanagerð á landsvísu.

Segja má að 11. gr. skipulags- og byggingarlaga hafi enn ekki komið til framkvæmda. Ræður þar bæði að frá gildistöku laganna hefur þurft að leggja mikla áherslu á aðal- og deiliskipulagsgerð sveitarfélaga og því hefur svigrúm Skipulagsstofnunar framan af gildistíma laganna verið takmarkað til að sinna þessum þætti. Einnig hefur ekki legið fyrir nægilega ljóst hvert svigrúm og hlutverk ríkisins væri skv. greininni til að vinna að greiningum og tillögugerð á landsskipulagsstigi. Af þeim sökum taldi Skipulagsstofnun þörf á að fara út í rannsóknar- og þróunarverkefni um landsskipulagsgerð. Vinna þessarar skýrslu er liður í að skýra markmið, form og efni landsskipulagsgerðar og hvaða straumar og stefnur eru ríkjandi í nágrannalöndum okkar um þessar mundir varðandi landsskipulagsgerð.

Ákvæði íslenskra skipulags- og byggingarlaga um greiningu og samræmingu áætlana um landnotkun á landsvísu
4 gr. <i>Skipulagsstofnun</i> Ríkið starfrækir Skipulagsstofnun. Hlutverk stofnunarinnar er: ... f. að sjá um að upplýsingar um áætlanir um landnotkun á landsvísu séu fyrir hendi og stuðla að innbyrðis samræmi þeirra, ... 11. gr. <i>Áætlanir um landnotkun á landsvísu</i> Skipulagsstofnun skal afla gagna, hafa aðgang að og varðveita áætlanir annarra opinberra aðila um landnotkun er varða landið allt, svo sem um samgöngur, fjarskipti, orkumannvirki og náttúruvernd. (Skipulags- og byggingarlög 1997)

5.2.2 Sérstök svæðisskipulagsmeðferð

Ákvæði 15. gr. skipulags- og byggingarlaga um sérstaka svæðisskipulagsmeðferð má líta á sem beinan arftaka þeirra skipulagsafgreiðslna sem tíðkuðust á grundvelli eldri skipulagslaga á tillögum Vegagerðarinnar um veglínur og tillögum Landsvirkjunar um línulagnir.

Sú málsmeðferð sem gert er ráð fyrir í 15. gr. skipulags- og byggingarlaga hefur verið að finna í þeim frumvörpum til skipulags- og byggingarlaga sem lögð voru fyrir Alþingi á árunum 1989-1996, en þó var hún þar lengst af undir heitinu „landsskipulagsmeðferð“ (Alþingi 2003).

Sérstök svæðisskipulagsmeðferð felur í sér að þeir aðilar sem standa að mannvirkja- eða áætlanagerð sem nær til tveggja eða fleiri sveitarfélaga geta óskað eftir við Skipulagsstofnun að hún fái kynningu og afgreiðslu sem sérstakt svæðisskipulag. Sérstakt svæðisskipulag er staðfest af umhverfisráðherra og er bindandi fyrir aðra skipulagsgerð og leyfisveitingar skv. skipulags- og byggingarlögum.

Það kann að vekja athygli varðandi sérstaka svæðisskipulagsmeðferð að með henni verður til skipulagsákvörðun sem er eingöngu háð staðfestingu umhverfisráðherra, en ekki samþykki viðkomandi sveitarfélaga. Þrátt fyrir það, eru engin skilyrði sett í lögnum um á grundvelli hvaða sjónarmiða beita megi sérstakri svæðisskipulagsmeðferð, s.s. vegna almannahagsmuna.

Sérstakt svæðisskipulag sem hefur verið staðfest frá gildistöku skipulags- og byggingarlaga

Sérstakt svæðisskipulag fyrir Fljótsdalslínur 3 og 4, Fljótsdalur - Reyðarfjörður.
Tillaga lögð fram af Landsvirkjun. Staðfest 2001.

Sérstakt svæðisskipulag fyrir ljósleiðara Vatnsfell – Akureyri.
Tillaga lögð fram af Fjarska. Staðfest 2001.

Sérstakt svæðisskipulag fyrir Kárahnjúkavirkjun.
Tillaga lögð fram af Landsvirkjun. Staðfest 2002.

Ákvæði íslenskra skipulags- og byggingarlaga um sérstakt svæðisskipulag

15. gr.

Sérstök svæðisskipulagsmeðferð

Heimilt er að beita sérstakri svæðisskipulagsmeðferð vegna mannvirkja og áætlana sem ná til fleiri en eins sveitarfélags, svo sem þjóðvega, orkumannvirkja, fjarskiptalína og áætlana um framkvæmdir eða aðra ráðstöfun lands til nýtingar eða verndar. Sá aðili, sem ábyrgð ber á viðkomandi áætlun eða framkvæmd, getur óskað eftir því við Skipulagsstofnun að lega mannvirkisins eða áætlunin fái sérstaka svæðisskipulagsmeðferð.

Skipulagsstofnun auglýsir tillögu að sérstöku svæðisskipulagi í Lögbirtingablaði og með áberandi hætti í viðkomandi sveitarfélögum og er tillagan höfð þar til sýnis ásamt fylgigögnum í a.m.k. fjórar vikur. Einnig skal tillagan auglýst utan sveitarfélaganna.

Íbúum og öðrum, sem hagsmuna eiga að gæta á viðkomandi svæði, skal veittur sex vikna frestur frá birtingu auglýsingar til að gera skriflegar athugasemdir við tillöguna til Skipulagsstofnunar. Stofnunin tekur að þeim fresti liðnum afstöðu til athugasemda í samráði við framkvæmdaraðila og sendir innan sex vikna hlutaðeigandi sveitarstjórnnum tillögu sína að slíku svæðisskipulagi ásamt athugasemdum og umsögn sinni um þær. Jafnframt skal senda þeim aðilum er athugasemdir gerðu umsögn Skipulagsstofnunar um þær. Sveitarstjórnir skulu innan sex vikna taka afstöðu til tillögunnar en tjái þær sig ekki innan þess frests teljast þær hafa samþykkt hana.

Skipulagsstofnun gerir síðan tillögu til ráðherra um lokaafgreiðslu á slíku svæðisskipulagi.

Ráðherra staðfestir sérstakt svæðisskipulag og skal það auglýst í B-deild Stjórnartíðinda.

(Skipulags- og byggingarlög 1997)

5.2.3 Umræða um landsskipulag

Eins og áður segir er yfirstandandi endurskoðun á skipulags- og byggingarlögum. Þar er m.a. litið til hlutverks og skilgreiningar mismunandi skipulagsáætlana og verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga varðandi skipulagsmál.

Auk þessa er starfandi samráðshópur skipaður af umhverfisráðherra sem hefur verið falið að undirbúa lögleiðingu tilskipunar Evrópusambandsins 2001/42/EB um umhverfismat áætlana (Umhverfisráðuneytið 2003). Kröfur tilskipunarinnar munu hafa í för með sér ákveðnar breytingar á gerð geiraáætlana á landsvísu hér á landi, s.s. áætlana um samgöngur, orkuvinnslu og skógrækt svo dæmi séu tekin. Í stuttu máli setur tilskipunin slíkra áætlanagerð ákveðnar kröfur varðandi framsetningu upplýsinga, kynningu og samráð á vinnslustigi, umhverfismat framlagðra tillagna og kynningu og rökstuðning ákvarðana.

Vegna yfirstandandi rannsóknarverkefnis á vegum Skipulagsstofnunar um landsskipulag og umhverfismat áætlana tók skýrsluhöfundur viðtöl við ýmsa aðila sem tengjast skipulagsgerð og umhverfismati sl. vetur⁷. Almennt komu fram nokkrar væntingar til innleiðingar umhverfismats áætlana hjá viðmælendum skýrsluhöfundar. Umhverfismatið muni gefa kost á að auka upplýsta umræðu með því að gefa fólki formlega möguleika til að kynna sér tillögur og koma á framfæri upplýsingum og skoðunum. Þannig muni það gefa betra færi á að taka tillit til almannahagsmuna við skipulagsgerð. Það muni líka hafa í för með sér að skipulegar verði tekið á málum og þannig m.a. bæta grundvöll fyrir landsskipulagsgerð og verða til þess að þeir sem taka ákvarðanir hafa betri gögn að vinna með.

Í umræðu um skipulagsstefnu á landsvísu og umhverfismat áætlana er rétt að víkja einnig að stefnumörkun stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Ríkisstjórn Íslands samþykkti árið 2002

⁷ Viðtöl í febrúar og mars 2003 við fulltrúa ráðuneyta, stofnana, sveitarfélaga og frjálsra félagasamtala. Sjá lista yfir viðmælendur í heimildaskrá.

stefnumörkun um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi til 2020 undir heitinu „Velferð til framtíðar“ (Umhverfissráðuneytið 2003). Í viðtölum skýrsluhöfundar⁸ kom fram það álit að landsskipulag gæti gegnt því hlutverki að færa áfram þá stefnu sem sett er fram í stefnumörkun stjórnvalda um sjálfbæra þróun til útfærslu í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Þannig væru norm samfélagsins um sjálfbæra þróun sett fram í stefnumörkun stjórnvalda um sjálfbæra þróun, en landsskipulag gæti síðan verið vettvangur til að túlka þau m.t.t. ákvarðana um byggðapróun og landnotkun, til nánari útfærslu og úrvinnslu miðað við staðbundnar aðstæður í skipulagsáætlunum sveitarfélaga.

Í máli viðmælenda skýrsluhöfundar⁸ var lögð áhersla á samráð og kynningu við vinnslu skipulagstillagna. Þar voru sérstaklega dregin fram nokkur atriði:

- Mikilvægi samráðs við mótun áætlana ríkisins.
- Áhersla lögð á að aðgangur að skipulagsferli þurfi að vera skýr og góð upplýsingamiðlun um gang skipulagsvinnunnar, en að jafnframt þurfi að taka tillit til þess að geta almennings og félagasamtaka til að fylgjast með er takmörkuð. Þar geti öflug félagasamtök gegnt mikilvægu hlutverki.
- Finna þurfi leiðir varðandi samráð og kynningu þannig að allir fái tækifæri til að kynna sér og koma á framfæri skoðunum um leið og tryggja þurfi að skipulagskerfið leiði jafnframt til virkra og skjótra ákvarðana.
- Sveitarfélög kunni að vera í betri aðstöðu en stofnanir ríkisins til að vinna áætlanir í samráði við íbúa, vegna meiri nálægðar við borgarana.

Varðandi spurninguna um hvort þörf sé á landsskipulagsgerð hér á landi voru viðmælendur skýrsluhöfundar⁸ nokkuð á sama máli. Almennt töldu menn að ríkið ætti að leggja til sýn sem sveitarfélögin útfæra í sinni skipulagsgerð. Landstjórnin ætti að hafa frumkvæði og vald varðandi skipulagsstefnu og skipulagsáætlunir sem varða landið allt. Tilefni landsskipulagsgerðar væri ekki síst til að gæta að áhrifum og samræmi áætlanagerðar ríkisins í einstökum málaflokkum og til að skapa vettvang þar sem ríkið getur haft heildarsýn og frumkvæði varðandi skipulagsstefnu. Einnig væri þörf á að einhver hefði umboð til að koma fram fyrir hönd ríkisins til að gæta heildarhagsmuna varðandi ákvarðanir um byggðapróun og landnotkun. Þó kom einnig fram skýr afstaða til þess að slík skipulagsgerð mætti ekki verða of umfangsmikil eða nákvæm. Einnig að mikilvægt væri að skipulagsstefna ríkisins mótaðist í samráði við sveitarfélögin og tilgangur hennar og form ætti fremur að byggja á þeirri hugmynd að skapa ramma, heldur en að stýra beint skipulagsgerð sveitarfélaga. Eðlilegast sé að landstjórnin móti hvernig heildarhagsmunir skuli tryggðir, en að útfærsla sé í höndum sveitarfélaga í þeirra skipulagsáætlunum, án þess að takmarka beint það skipulagsvald sem sveitarstjórnir hafa í dag.

5.3 Eftirlit ríkisins og íhlutunarúrræði

Eftirlit ríkisins með skipulagsgerð sveitarfélaga felst fyrst og fremst í umsögnum um skipulagstillögur þeirra og afgangi samþykkrar skipulagsáætlana sveitarfélaga. Skipulagsstofnun gefur umsögn um aðalskipulagstillögur sveitarfélaga fyrir auglýsingu þeirra, en aðalskipulag er jafnframt háð staðfestingu umhverfissráðherra. Fulltrúi Skipulagsstofnunar starfar með samvinnunefndum sem vinna að gerð svæðisskipulags, en svæðisskipulag er jafnframt háð staðfestingu umhverfissráðherra. Eftirlit ríkisins með deiliskipulagsgerð fer fram með yfirferð Skipulagsstofnunar yfir deiliskipulag og afgangi þess eftir að sveitarstjórn hefur samþykkt deiliskipulagið, en áður en það er auglýst til gildistöku.

Varðandi íhlutunarúrræði ríkisins gagnvart skipulagsgerð sveitarfélaga má segja að þau birtist eingöngu í skipulags- og byggingarlögum í ákvæðum um málsmeðferð við ágreining um skipulagsmál á lands-, svæðis- og aðalskipulagsstigi. Þannig hefur ríkið ekki skýrar heimildir skv. núgildandi skipulags- og byggingarlögum til að setja sveitarfélögum fyrir að marka

⁸ Viðtöl í febrúar og mars 2003 við fulltrúa ráðuneyta, stofnana, sveitarfélaga og frjálsra félagasamtala. Sjá lista yfir viðmælendur í heimildaskrá.

tiltekna stefnu í aðalskipulagi, en slík ákvæði er að finna í skipulagslögjögf annarra Norðurlanda.

Í 2. mgr. 11. gr. skipulags- og byggingarlaga er umhverfisráðherra veitt heimild til að skipa nefnd til að gera tillögur um samræmingu áætlana, ef í ljós kemur að ósamræmi eða aðrir hagsmunaárekstrar um landnotkun eru á milli einstakra áætlana (Skipulags- og byggingarlög 1997). Þar sem 11. gr. skipulags- og byggingarlaga fjallar um áætlanagerð á landsvísu er hér væntanlega átt við samræmingu á áætlunum sem unnar hafa verið á vegum ráðuneyta eða ríkisstofnana í einstökum málaflokkum, s.s. um samgöngur eða náttúruvernd. Slíkar áætlanir fá í flestum tilfellum afgreiðslu á Alþingi sem þingsályktun. Í lögunum er ekki kveðið á um samráð og kynningu á meðan á vinnu nefndarinnar stendur. Hinsvegar er mælt fyrir um að niðurstaða nefndarinnar skuli fá afgreiðslu sem svæðis- eða aðalskipulag. Spurningar vakna um hvort samþætt skipulagstillaga sem tekur sérstaklega á ósamræmi á milli einstakra geiraáætlana ríkisvaldsins skuli ekki hljóta afgreiðslu af hálfu ríkisvaldsins, fremur en að vera eingöngu beint til sveitarfélaga til innsetningar í svæðis- eða aðalskipulag. Reyndar er í skipulagsreglugerð bætt við þeim möguleika að niðurstaða nefndarinnar geti fengið afgreiðslu sem sérstakt svæðisskipulag skv. 15. gr. laganna, en eins og rætt er í kafla 5.2.2 að framan þá gefur 15. greinin fyrst og fremst möguleika á skipulagsafgreiðslu á framkvæmdaáformum tiltekinnna framkvæmdaraðila, fremur en að hún sé beint skipulagstæki ríkisins. Einnig liggur ekki afdráttarlaust fyrir hvert vægi tilmæli umhverfisráðherra til sveitarfélaga skv. 2. mgr. 11. gr. hefðu.

Í 6. mgr. 12. gr. skipulags- og byggingarlaga er umhverfisráðherra veitt heimild til að skipa nefnd til að gera tillögu að svæðisskipulagi á svæði þar sem ágreiningur er milli sveitarstjórna um landnotkun eða þar sem stefnumörkun um landnotkun varðar verulega hagsmuni þeirra sem búa utan viðkomandi svæðis. Í lögunum er ekki kveðið á um hvaða málsmeðferð slík tillaga skuli hljóta, né heldur hvaða aðilar standi að afgreiðslu hennar.

Ákvæði íslenskra skipulags- og byggingarlaga um umfjöllun um ágreining um skipulagsmál
11. gr. <i>Áætlanir um landnotkun á landsvísu</i> ... Komi í ljós ósamræmi eða aðrir hagsmunaárekstrar um landnotkun milli einstakra áætlana getur umhverfisráðherra að höfðu samráði við forsætisráðherra og Samband íslenskra sveitarfélaga ákveðið að skipa sérstaka nefnd til að gera tillögur um samræmingu viðkomandi áætlana.
12. gr. <i>Svæðisskipulag</i> ... Á svæðum, þar sem ágreiningur er milli sveitarstjórna um landnotkun eða þar sem stefnumörkun í landnotkun varðar verulega hagsmuni þeirra sem búa utan viðkomandi svæðis, getur umhverfisráðherra ákveðið að skipa sérstaka nefnd til að gera tillögu að svæðisskipulagi. Slíkt svæðisskipulag getur náð til hluta lands innan marka viðkomandi sveitarfélaga. ...
22. gr. <i>Ágreiningur um aðalskipulag á mörkum sveitarfélaga</i> Takist sveitarstjórnnum samliggjandi sveitarfélaga ekki að leysa ágreining um atríði sem samræma þarf í aðalskipulagi þeirra skal, að frumkvæði Skipulagsstofnunar, sérstakri nefnd falið að gera tillögu að skipulagi sem er sameiginlegt fyrir þessi sveitarfélög að því er ágreiningsatriðin varðar. Sveitarstjórnir þær sem hlut eiga að máli skulu hver um sig skipa tvo menn í nefndina, en Skipulagsstofnun einn mann og skal hann vera formaður hennar. Skipulagsstofnun skal aðstoða nefndina eftir þörfum. Komitist nefndin að sameiginlegri niðurstöðu skulu sveitarstjórnir sem hlut eiga að máli hver um sig auglýsa tillögu nefndarinnar sem aðalskipulagstillögu í samræmi við ákvæði 17. og 18. gr. <p style="text-align: right;">(Skipulags- og byggingarlög 1997)</p>

Ákvæði 6. mgr. 12. gr. kom inn í skipulags- og byggingarlög með breytingartillögu umhverfisnefndar við það frumvarp sem lagt hafði verið fram af umhverfisráðherra 1996 (Alþingi 2003). Þrátt fyrir að þess sé ekki getið í nefndaráhliti umhverfisnefndar, má ætla að ákvæðið hafi fyrst og fremst verið hugsað m.t.t. svæðisskipulagsgerðar á miðhálandinu, en með breytingartillögu umhverfisnefndar var fallið frá því að hafa sérstök ákvæði um samvinnunefnd miðhálandis og svæðisskipulag miðhálandis, en slík ákvæði voru í

frumvarpinu sem lagt var fram af umhverfisráðherra. Þannig voru skipulags- og byggingarlög samþykkt á Alþingi vorið 1997 án sérstakra ákvæða um svæðisskipulagsgerð á miðhálandinu. Slíkum ákvæðum var síðan bætt í lögina með breytingu á skipulags- og byggingarlögum árið 1999 (Skipulags- og byggingarlög 1997).

Í 22. gr. skipulags- og byggingarlaga er fjallað um ágreining um landnotkun á sveitarfélagamörkum. Þar er mælt fyrir um að í þeim tilvikum þegar samliggjandi sveitarfélög eiga í ágreiningi um aðalskipulagsákvæðanir á sveitarfélagamörkum skuli hlutaðeigandi sveitarfélög ásamt Skipulagstofnun setja á stofn nefnd til að gera tillögu að úrlausn mála. Einnig kemur fram að niðurstaða nefndarinnar skuli hljóta afgreiðslu sem aðalskipulagstillaga. Í lögnum er hinsvegar ekki mælt fyrir um til hvaða úrræða megi grípa ef ekki næst niðurstaða í nefndinni.

Í máli viðmælenda skýrsluhöfundar⁹ komu fram tvö sjónarmið varðandi íhlutunarúrræði ríkisins gagnvart skipulagsákvörðunum sveitarfélaga. Annarsvegar kom fram það sjónarmið að finna yrdi form á því hvernig unnt er að útkljá ágreiningsmál í þeim tilvikum þegar skipulagsákvörðun eins sveitarfélags varðar verulega hagsmuni annarra. Einhver þurfi að hafa vald til að höggva á hnúta, en jafnframt þurfi að vera skýrt í hvaða tilvikum, á hvaða forsendum og með hvaða hætti slíkt geti átt við. Hinsvegar kom fram það sjónarmið að ríkið hafi nægileg íhlutunarúrræði í dag ef það telji almannahagsmuni svo ríka, þ.e. löggjafarvaldið. Slík úrræði séu nægjanleg, þar sem sveitarfélögin eigi að hafa forræði á skipulagsákvörðunum.

⁹ Viðtöl í febrúar og mars 2003 við fulltrúa ráðuneyta, stofnana, sveitarfélaga og frjálsra félagasamtala. Sjá lista yfir viðmælendur í heimildaskrá.

6. Noregur

6.1 Skipulagskerfið

Í Noregi eru þrjú stjórnsýslustig: Lands, svæðis (fylkja) og sveitarfélaga. Lagaumgjörð skipulagsmála í Noregi er að finna í skipulags- og byggingarlögum frá 1985. Samkvæmt þeim fer umhverfisráðherra með yfirstjórn skipulagsmála á landsvísu. Á svæðisstigi fara fylkin með skipulagsmál og sveitarstjórnir með skipulagsmál sveitarfélaga.

Í norsku skipulags- og byggingarlögunum eru skilgreindar eftirtaldar tegundir stefnumarkandi skjala og skipulagsáætlana:

- Stefnumið um landsskipulag (rikspolitiske retningslinjer) og landsskipulagsákvarðanir (rikspolitiske bestemmelser) á landsstigi.
- Svæðisskipulag (fylkesplan) á svæðisstigi.
- Aðalskipulag (kommuneplan) og deiliskipulag (reguleringsplan) á sveitarfélagastigi.

Markmið laganna eru m.a. að skipulagsáætlanir nýtist til að samræma starfsemi ríkis, fylkja og sveitarfélaga og að skipulagsáætlanir skapi grundvöll fyrir ákvörðunum um nýtingu og verndun auðlinda og að tillit sé tekið til fagurfræðilegra sjónarmiða. Einnig að skipulagsgerð stuðli að landnotkun og byggðaþróun sem þjóni sem best samfélagi og einstaklingum og að sérstaklega sé tekið tillit til barna við skipulagsgerð (Plan- og bygningslov 1985).

Árið 1998 var sett á stofn nefnd sem var falið það verkefni að endurskoða skipulagshluta norsku skipulags- og byggingarlaganna. Nefndin skilaði lokaskýrslu sinni til umhverfisráðherra í maí 2003, þar sem m.a. er lögð fram tillaga að frumvarpi til skipulagshluta nýrra skipulags- og byggingarlaga (Planlovutvalget 2003). Frumvarpstíllaga nefndarinnar byggir á eftirfarandi forsendum:

- Skipulagsgerð stuðli að sjálfbærri þróun,
- lýðræðislega sé staðið að skipulagsgerð og skipulagsákvarðanir teknar af fulltrúum kosnum beinni kosningu,
- skipulagsgerð stuðli að heilðrænum lausnum, samþættingu og samstarfi ólíkra aðila,
- skipulagsáætlanir séu markmiðsstýrðar og ekki umfangsmeiri en nauðsynlegt er talið,
- skipulagsgerð taki tillit til og vegi saman staðbundin, svæðisbundin og landstengd sjónarmið og hagsmuni,
- skipulagsákvarðanir séu bindandi.

Varðandi lárétta samþættingu skipulagsstefnu, gegnir svæðisskipulag mikilvægu hlutverki skv. norskum skipulags- og byggingarlögum, þar sem sú samþætta skipulagsstefna sem sett er fram á landsstigi byggir í dag ekki á lagafyrirmælum (sjá kafla 6.2.3 að aftan). Á svæðisstigi vinna fylkin að tvennskonar áætlunum um byggðaþróun; svæðisskipulagi á grundvelli skipulags- og byggingarlaga og árlegum byggðaþróunaráætlunum sem fjalla um notkun byggðastyrkja og staðfestar eru af ráðherra sveitarfélaga og byggðamála (Mønnesland og Naustdalslid 2000).

Hvað varðar lóðrétta samþættingu skipulagsstefnu gegna bæði lands- og svæðisstig mikilvægu hlutverki. Með framsetningu skipulagsstefnu og eftirliti með skipulagsgerð á svæðis- og sveitarstjórnarstigi, ber umhverfisráðherra ábyrgð á að skipulagsgerð í landinu sé innan ramma þeirrar stefnu og forgangsröðunar sem ákveðin er af þingi og ríkisstjórn (Mønnesland og Naustdalslid 2000). Fylkisfulltrúinn (fylkesmannen), sem er fulltrúi ríkisins úti í fylkjunum, hefur einnig ýmis samráðs- og eftirlitsverkefni varðandi skipulagsgerð fylkja og sveitarfélaga skv. skipulags- og byggingarlögum. Svæðisskipulagið gegnir líka hlutverki í þessu tilliti. Samkvæmt gr. 19-1 í skipulags- og byggingarlögum er svæðisskipulagi ætlað að samræma eðlisræna, efnahagslega, félagslega og menningarlega starfsemi ríkis, fylkis og sveitarfélaga í meginatriðum (Plan- og bygningslov 1985). Þar skal einnig setja ákvæði um

landnotkun varðandi landnýtingu sem hefur veruleg áhrif yfir sveitarfélagamörk eða sem af öðrum ástæðum er ekki hægt að móta stefnu um innan eins sveitarfélags.

Endurskoðunarnefndin telur svæðisskipulag hafa mikilvægu hlutverki að gegna varðandi lárétta og lóðrétta samþættingu skipulagsstefnu. Hún telur þó að svæðisskipulagsgerð hafi ekki geta sinnt þessu hlutverki nægilega vel undir núverandi lagamma og leggur því til ýmsar breytingar á svæðisskipulagsstiginu. Hún leggur áherslu á að samræmd skipulagsgerð á svæðisstigi sé pólitísk í eðli sínu og verði því að vera á vegum yfirvalda sem kosin eru beinni kosningu og sem jafnframt hafi góð tengsl við yfirvöld á landsvísu og sveitarfélagastigi. Í köflum 6.2 og 6.2.3 að aftan er fjallað um hugmyndir endurskoðunarnefndarinnar um styrkingu skipulagsgerðar á landsvísu m.t.t. láréttrar og lóðréttrar samþættingar skipulagsstefnu.

Varðandi innbyrðis samband skipulagsáætlana sem unnar eru á grundvelli norsku skipulags- og byggingarlaganna þá má segja að það sé blanda af svokölluðu "top-down" og "bottom-up" kerfi. Skipulagsáætlanir á æðri stigum eru almennt bindandi fyrir skipulagsáætlanir á lægri stigum. Til svæðisskipulags skal þó einnig taka tillit við áætlanagerð og framkvæmdir ríkisins í fylkinu. Ef ríkið telur þörf á að víkja frá stefnu gildandi svæðisskipulags, þarf það að taka slíkt mál upp við viðkomandi fylkisstjórn í því augnamiði að finna lausn sem festa megir í svæðisskipulagi við endurskoðun þess, en fylkisstjórnir skulu taka breytingar/endurskoðun svæðisskipulags til umræðu annað hvert ár (Plan- og bygningslov 1985). Aðalskipulag skal leggja til grundvallar skipulagsgerð og framkvæmdum í viðkomandi sveitarfélagi. Ef annað er ekki sérstaklega tekið fram, þá gildir aðalskipulag framfar eldri landsskipulagsákvörðunum og deiliskipulagsáætlunum. Aðalskipulag missir hinsvegar gildi sitt að því leyti sem það stríðir á móti stefnu í landsskipulagsákvörðunum eða deiliskipulagsáætlunum sem taka gildi á eftir aðalskipulaginu, en aðalskipulag skal tekið til endurskoðunar einu sinni á hverju kjörtímabili sveitarstjórna (Plan- og bygningslov 1985).

Í viðauka 4 er gefið yfirlit yfir norska skipulagskerfið.

6.2 Skipulagsgerð á landsvísu

Umhverfisráðherra fer með yfirstjórn skipulagsmála á landsvísu. Hann setur fram skipulagsstefnu ríkisins og hefur eftirlit með skipulagsgerð á svæðis- og sveitarstjórnarstigi. Byggðamál heyra undir ráðuneyti sveitarfélaga og byggðamála.

Endurskoðunarnefndin sem nú hefur nýlega lokið störfum lýsti sig hlynnta frekari þróun og styrkingu skipulagstækja á landsstigi, en þó þannig að hlutverk sveitarfélaga varðandi skipulagsgerð verði ekki veikt (Planlovutvalget 2003). Það sé hlutverk ríkisins að standa vörð um þjóðarhagsmunir í skipulagsgerð. Þrátt fyrir að skipulagsgerð sé fyrst og fremst á höndum sveitarfélaga, eigi ríkið að hafa síðasta orðið þegar upp koma deilur. Þessvegna hafi ríkið í dag ýmis úrræði til að hafa áhrif á og grípa inn í skipulagsgerð sveitarfélaga. Þar eru helst stefnumið um landsskipulag og landsskipulagsákvörðanir (Böhme 2002).

Endurskoðunarnefndin kemst að þeirri niðurstöðu að það geti verið þörf á að breyta bæði reglum um skipulagstæki og úrræði ríkisins og einnig notkun þeirra. Mikilvægum skipulagsforsendum og stefnu ríkisins þurfi að miðla skýrar til fylkja og sveitarfélaga og á samræmdari hátt en áður. Að sama skapi sé mikilvægt að slík stefna sé mótuð í samráði við sveitarfélög og fylki (Planlovutvalget 2003). Í kynningu á tillögum nefndarinnar komu mjög jákvæð viðbrögð á hugmyndir um að styrkja lands- og svæðisstigið varðandi samþættingu geiraáætlana í skipulagi (Planlovutvalget 2003).

6.2.1 Stefnumið um landsskipulag (ríkspolítiske retningslinjer)

Tilgangur

Ákvæði um stefnumið um landsskipulag er að finna í 1. mgr. greinar 17-1 í norsku skipulags- og byggingarlögunum, en þar segir að konungurinn geti sett almenna stefnu og stefnumið um eðlisræna, hagræna og félagslega þróun í fylkjum og sveitarfélögum sem leggja skal til grundvallar við skipulagsgerð skv. skipulags- og byggingarlögum (Plan- og bygningslov 1985).

Tilgangur stefnumiða um landsskipulag er að skýra og samræma þjóðar- og svæðisbundna hagsmuni, koma á framfæri hvað skuli njóta forgangs og ákvarða hvernig greiða skuli úr ágreiningi (Miljøverndepartementet 1994). Stefnumiðum um landsskipulag er ætlað að samræma og skýra stefnu ríkisins innan tiltekinna landsvæða eða málaflokka (Miljøverndepartementet 1998a). Þær geta tekið til landsins alls og draga saman og skýra stefnu sem varðar fleiri en eitt ráðuneyti (Mønnesland og Naustdalslid 2000).

Stefnumiðum um landsskipulag er fyrst og fremst beint til skipulagsgerðar svæðis- og sveitarstjórna, en einnig til skipulagsgerðar og annarrar áætlanagerðar á vegum ríkisins (Miljøverndepartementet 1994).

Endurskoðunarnefndin telur að styrkja eigi gerð stefnumiða um landsskipulag. Nefndin telur ástæðu til að í lögunum sé einnig fjallað um málsmeðferð við gerð þeirra og nánar um áhrif þeirra gagnvart skipulagsgerð og ákvörðunum um framkvæmdir (sjá frumvarpstillögu nefndarinnar að neðan) (Planlovutvalget 2003).

Ákvæði norskra skipulags- og byggingarlaga um stefnumið um landsskipulag

Kafli IV: Landsskipulag

§ 17-1. Landsskipulagsákvæðanir

Konungurinn getur sett fram almenn stefnumið og sett ramma um eðlisræna, efnahagslega og félagslega þróun fylkja og sveitarfélaga sem skal leggja til grundvallar við skipulagsgerð skv. skipulags- og byggingarlögum. (Plan- og bygningslov 1985)

Tillaga endurskoðunarnefndar að breyttum lagaákvæðum um stefnumið um landsskipulag

§ 4-2 Stefnumið um landsskipulag

Konungurinn getur sett fram stefnumið og sett ramma um eðlisræna, umhverfislega, efnahagslega, félagslega og menningarlega þróun fylkja og sveitarfélaga og um nauðsynlega samræmingu milli slíkra sjónarmiða og hagsmuna. Stefnan getur náð til landsins alls eða tiltekinna landsvæða.

Stefnan skal lögð til grundvallar við landsskipulagsgerð, svæðisskipulagsgerð og skipulagsgerð sveitarfélaga skv. skipulags- og byggingarlögum. Stofnanir ríkis, fylkja og sveitarfélaga skulu einnig fylgja stefnunni við einstakar framkvæmdir eftir skipulags- og byggingarlögum eða öðrum lögum sem stefnan varðar.

Þegar stefnumið um landsskipulag eru afgreidd skal fylgja reglum stjórnáskilulaga kafa VII eftir því sem við á. Þau sveitarfélög og fylki sem málið varðar skal gefast kostur á að tjá sig um málið.

Ráðuneytið ber ábyrgð á að kynna stefnumið um landsskipulag öllum hlutaðeigandi opinberum aðilum, félagasamtökum, stofnunum og almenningi (Planlovutvalget 2003)

Efni

Umhverfisráðherra getur nýtt stefnumið um landsskipulag til að vekja athygli á tilteknum málum. Dæmi um það eru slíkar reglur frá árinu 1993 um samþættingu samgönguskipulags og landnotkunarskipulags (Mønnesland og Naustdalslid 2000).

Á næstu blaðsíðu má sjá dæmi um þau stefnumið um landsskipulag sem hafa verið gefin út á undanförunum árum.

Framsetning

Í skipulags- og byggingarlögum er ekki mælt fyrir um framsetningu stefnumiða um landsskipulag. Þar sem efni þeirra getur verið mismunandi, virðist framsetning þeirra hafa mótast af efninu hverju sinni.

Dæmi um útgefin stefnumið um landsskipulag

T 1277 Landnotkun á flughávaðasvæðum.
Stefnumið skv. skipulags- og byggingarlögum um landnotkun á flughávaðasvæðum.

T 1082 Verndun vatnsfalla.
Stefnumið um landsskipulag varðandi verndun vatnsfalla.

T 1057 Ríkis- og fylkisvegir.
Stefnumið um skipulag ríkis- og fylkisvega skv. skipulags- og byggingarlögum.

T 1019 Gardermoen.
Stefnumið um landsskipulag varðandi skipulag í tengslum við aðalflugvöll á Gardermoen.

T 5/93 Samræmt landnotkunar- og samgönguskipulag.
Stefnumið um landsskipulag varðandi samræmt landnotkunar- og samgönguskipulag.

T 4/93 Oslófjarðarsvæðið.
Skipulag strand- og sjávarsvæða á Oslófjarðarsvæðinu.
(Miljövernddepartementet 2003)

Dæmi um framsetningu stefnumiða um landsskipulag

T-1277 Stefnumið skv. skipulags- og byggingarlögum um landnotkun á flughávaðasvæðum

Formáli

1. Markmið, skilgreiningar og gildissvið
 2. Dynlínukort og skiptingu í hávaðabelti
 3. Stefnumið um landnotkun
 4. Skipulagsgerð og afgreiðsla mála skv. skipulags- og byggingarlögum
 5. Frávik og andmæli
 6. Önnur umburðarbréf sem falla úr gildi
- Fylgiskjal 1: Umfjöllun um tengdar reglur
Fylgiskjal 2: Skilgreining EFN og MFN
Fylgiskjal 3: Ábyrgð og málsmeðferð við vinnslu og aðferðir við útreikninga við gerð dynlínukorta við flugvelli í eigu ríkisins
Fylgiskjal 4: Einföld aðferð við að sýna hávaðaálag við flugvelli með lítilli umferð
(Miljövernddepartementet 1999a)

Dæmi um stefnu stefnumiða um skipulag strand- og sjávarsvæða í Oslófirðinum

Stefnumið um landsskipulag vegna skipulags strand- og sjávarsvæða á Oslófjarðarsvæðinu

sett með konunglegri tilskipun þann 9/7-93 sbr. skipulags- og byggingarlög frá 14. júní 1985, § 17-1 fyrsta lið.

...

4. STEFNUMIÐ UM NÝTINGU SVÆÐA OG NÁTTÚRUAUÐLINDA SKIPT Í FJÓRA FLOKKA

...

4.2 Byggingarsvæði

Nýbygging íbúða, atvinnuhúsnæðis og tilheyrandi mannvirkja skal vera í tengslum við þau þéttbýlissvæði sem fyrir eru.

Á byggingarsvæðum skal lögð áherslu á að tryggja að opin svæði og náttúra myndi samfelld net grænna svæða. Leitast skal við að tengjast útivistarsvæðum sem eru fjær byggð, strönd og sjó og þróa þau tengsl. Strandsvæði skulu varðveitt og vera án bygginga.

Leitast skal við að draga skýr mörk milli byggðra svæða og svæða sem ekki á að byggja á, með áherslu á afmörkun landbúnaðarsvæða.

4.3 Opin svæði

Á þessum svæðum skal leggja áherslu á skipulag náttúruvænna og menningarlandslags til frambúðar, sem grundvöll landbúnaðar, verndunar og almennrar frístundaiðkunar.

Forðast skal dreifða byggð á þessum svæðum. Leyfa má frístundahús á skipulögðum svæðum sem ekki eru fullbyggð, eða í takmörkuðum mæli sem þétting þegar byggðra svæða sem metin eru vera þéttingarsvæði í skipulagi.

...

(Miljövernddepartementet 1993)

Málsmeðferð

Í lögnum er ekki mælt fyrir um málsmeðferð við setningu stefnumiða um landsskipulag. Endurskoðunarnefndin gerir tillögu um málsmeðferðarreglur fyrir gerð þeirra í frumvarpstíllögu sinni. Hún leggur til að vísað verði til stjórnsýslulaga varðandi málsmeðferð en jafnframt tiltekið að sveitarfélögum og fylkjum eigi að gefast tækifæri til að tjá sig um málið (Planlovutvalget 2003).

Áhrif

Stefnumið um landsskipulag fela í sér stefnu sem skipulagsyfirvöld á svæðis- og sveitarfélagastigi eiga að byggja á og útfæra í sinni skipulagsgerð, að teknu tilliti til staðbundinna aðstæðna (Miljöverndepartementet 1998a). Þau hafa ekki áhrif á gildi fyrirbyggjandi skipulagsáætlana, en við gerð nýrra skipulagsáætlana og endurskoðun eldri áætlana skal taka tillit til þeirra (Miljöverndepartementet 1994). Stefnumið um landsskipulag veita ríkinu grundvöll fyrir andmælum við skipulagstillögur sveitarfélaga, í þeim tilvikum þegar viðkomandi skipulagsyfirvald hefur ekki lagt fram fullnægjandi skýringar á hvers vegna víkið er frá þeim (sjá kafla 6.3 að aftan) (Miljöverndepartementet 1994).

Endurskoðunarnefndin telur ástæðu til að í lögnum sé fjallað nánar um áhrif stefnumiða um landsskipulag (Planlovutvalget 2003). Hún gerir því tillögu um að í lögnum segi að þau skuli lögð til grundvallar skipulagsgerð skv. skipulags- og byggingarlögum á lands-, svæðis- og sveitarfélagastigi og að lands-, svæðis- og sveitarfélagayfirvöld skuli taka tillit til þeirra við einstakar framkvæmdir skv. skipulags- og byggingarlögum og öðrum lögum sem stefnumiðin hafa þýðingu fyrir (Planlovutvalget 2003).

6.2.2 Landsskipulagsákvæðanir (rikspolitiske bestemmelser)

Tilgangur

Landsskipulagsákvæðanir eru settar fram á grundvelli 2. og 3. mgr. gr. 17-1 í norsku skipulags- og byggingarlögnum. Þar segir að konungurinn geti sett bann við tilteknum framkvæmdum á tilteknum svæðum án samþykkis umhverfisráðuneytis. Slíkt bann þarf að byggja á mati á að slíkt sé talið nauðsynlegt vegna þjóðar- eða svæðisbundinna hagsmuna og getur mest tekið til 10 ára tímabils, en þó er unnt að framlengja það um 5 ár í senn. Áður en slíkt bann er sett þarf að hafa samráð við hlutaðeigandi sveitar- og fylkisstjórnir. Bannið getur einnig verið bundið þeim forsendum að heimila megi slíkar framkvæmdir með aðalskipulagi (landnotkunarskipulagshluta þess) eða deiliskipulagi.

Ákvæði norskra skipulags- og byggingarlaga um landsskipulagsákvæðanir
<p>Kafli IV: Landsskipulag</p> <p>§ 17-1. Landsskipulagsákvæðanir</p> <p>...</p> <p>Þegar nauðsynlegt er til að gæta þjóðar- eða svæðisbundinna hagsmuna getur konungurinn, að höfðu samráði við viðkomandi sveitarfélög og fylki, sett bann til allt að 10 ára við tilteknum framkvæmdum á tilteknum landsvæðum án samþykkis ráðuneytisins eða ákvæðið að slíkar framkvæmdir án slíks samþykkis megi eingöngu hefja ef þær eru í samræmi við landnotunarhluta aðalskipulags eða deiliskipulag. Konungurinn getur framlengt bannið um 5 ár í senn.</p> <p>Vegna ákvæðana sem fjallað er um í 2. mgr. skal tillaga um ákvörðunina kynnt opinberlega í þeim sveitarfélögum sem málið varðar í samræmi við ákvæði í § 27-1.</p> <p>(Plan- og bygningslov 1985)</p>

Endurskoðunarnefndin leggur til að lagaákvæði um landsskipulagsákvæðanir tiltaki að slíkar ákvæðanir geti einnig tekið til alls landsins og að auk aðal- og deiliskipulags megi taka ákvæðanir um framkvæmdir sem bannið tekur til í svæðishlutaskipulagi (fylkesdelplan for arealbruk) (Planlovutvalget 2003).

Efni

Skipulags- og byggingarlög mæla ekki sérstaklega fyrir um hvert efni landsskipulagsákvæðana getur verið, utan að þær þurfa að byggja á þeirri forsendu að málið varði þjóðar- eða svæðisbundna hagsmuni.

Í febrúar 2004 fellur úr gildi sú eina landsskipulagsákvörðun sem verið hefur í gildi undanfarið, þ.e. landsskipulagsákvörðun frá 1999 um bann við byggingu verslunarmiðstöðva utan miðsvæða þéttbýlisstaða.

Dæmi um forsendur og stefnu landsskipulagsákvörðunar um verslunarmiðstöðvar

Landsskipulagsákvörðun um tímabundið bann við byggingu verslunarmiðstöðva utan miðsvæða þéttbýlisstaða

Ákveðið með konungstilskipun 08.01.1999 með heimild í skipulags- og byggingarlögum frá 14. júní 1985 nr 77 § 17-1 annar liður. Unnið í umhverfisráðuneytinu.

§ 1 Markmið

Markmið með þessari landsskipulagsákvörðun er að stuðla að samræmingu svæðisbundinnar stefnu um stofnun og stækkun stærri verslunarmiðstöðva. Ætlunin er að styrkja núverandi miðsvæði þéttbýlisstaða, komast hjá þróun sem felur í sér ónaðsynlega útpenslu byggðar og koma í veg fyrir að fólk sé í auknum mæli háð bílum og koma í veg fyrir verra aðgengi þeirra sem ekki hafa bíl. Langtímamarkmiðið er að þéttbýlisþróun verði sjálfbærari og öflug.

§ 2 Tímabundið bann við nýbyggingu verslunarmiðstöðva

Án samþykkis fylkisfulltrúans (fylkesmannen) er bannað að hefja byggingu nýrra verslunarmiðstöðva sem eru stærri en 3.000 m² eða að stækka núverandi verslunarmiðstöðvar ef samanlagður flötur fer yfir þessi stærðarmörk. Með verslunarmiðstöð er átt við smásöluverslun undir einu þaki og byggingarsamstæður sem til er stofnað, reknar og virka sem ein heild sem og verslanir sem eingöngu eru opnar þeim sem hafa viðskiptavina- eða meðlimskort.

...

(Miljøverndepartementet 1999b)

Framsetning

Í skipulags- og byggingarlögum er ekki mælt fyrir um framsetningu landsskipulagsákvörðana.

Málsmeðferð

Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum skal tillaga að landsskipulagsákvörðun lögð fram til opinberrar kynningar í þeim sveitarfélögum sem í hlut eiga í samræmi við ákvæði laganna um kynningu deiliskipulagstillagna. Endurskoðunarnefndin leggur til að ennfremur sé gerð krafa um að tillaga að landsskipulagsákvörðun sé aðgengileg í rafrænum miðlum (Planlovutvalget 2003).

Áhrif

Landsskipulagsákvörðanir eru bindandi og til þeirra verður að taka tillit við skipulagsgerð skv. skipulags- og byggingarlögum (Böhme 2002).

6.2.3 Samræmd skipulagsstefna ríkisins

Í tvígang, 1993 og 1997, hefur ríkisstjórnin lagt fram skýrslu um skipulagsstefnu til þingsins (Stortings melding om regional planlegging og arealpolitikk) (Böhme 2002). Þessar skýrslur hafa verið teknar saman af umhverfisráðuneytinu og hafa myndað grundvöll skipulagsgerðar á svæðis- og sveitarfélagastigi af hálfu ríkisins (Böhme 2002). Í báðum tilfellum hafa skýrslurnar verið samþættar skýrslugerð um byggðamál sem unnin hefur verið samhliða af ráðuneyti sveitarfélaga og byggðamála (Böhme 2002).

Norska umhverfisráðuneytið gaf 1998 út skýrslu um stefnu og hagsmuni ríkisins í skipulagsgerð fylkja og sveitarfélaga (Rundskriv, Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen) (Nordiska nätverkets möte 2000). Þessi skýrsla inniheldur yfirlit yfir stefnu ríkisins til útfærslu í skipulagsgerð á svæðis- og sveitarfélagastigi. Hún inniheldur ekki nýja stefnumörkun, heldur er þar safnað saman á einn stað þeirri stefnu sem fyrir liggur af hálfu ríkisvaldsins (Miljøverndepartementet 1998b). Styrkur hennar felst í að þar á að vera saman komin á einum stað öll fyrirliggjandi stefna ríkisins sem varðar beint skipulagsgerð fylkja og sveitarfélaga, þannig að auðveldara verði að sjá samband á milli ólíkra geira ríkisins og framfylgja stefnu (Nordiska nätverkets möte 2000). Veikleiki hennar er hinsvegar að stefna hennar er mjög umfangsmikil og stefnumið í sumum tilvikum í innbyrðist ósamræmi (Nordiska nätverkets möte 2000). Skýrslan var unnin í samvinnu allra ráðuneyta, undir stjórn umhverfisráðuneytis (Nordiska nätverkets möte 2000). Umhverfisráðuneytið setti vinnuna af stað með því að bjóða öllum hinum ráðuneytum að gera grein fyrir þeirra væntingum til skipulagsgerðar fylkja og sveitarfélaga varðandi málaflokka einstakra ráðuneyta. Þetta efni var síðan samþætt í samráði við ráðuneytin (Nordiska nätverkets möte 2000).

Endurskoðunarnefndin leggur til að í nýjum skipulags- og byggingarlögum verði ákvæði um að ríkisstjórnin skuli vinna samræmda skipulagsstefnu fjórða hvert ár, til útfærslu í svæðis- og sveitarfélagaskipulagi (Planlovutvalget 2003). Þessa stefnu skal ríkið leggja til grundvallar við eftirlit með skipulagsgerð sveitarfélaga og fylkja. Endurskoðunarnefndin telur að slík skipulagsstefna ríkisins bæti tengingar á milli skipulagsstiga og málaflokka og sé líkleg til að stuðla frekar að því að settum markmiðum um skipulagsmál og landnotkun verði náð (Planlovutvalget 2003).

Tillaga endurskoðunarnefndar að lagaákvæði um skipulagsstefnu ríkisins	
II hluti Sjónarmið og verkefni ríkisins í skipulagsgerð	
Kafli 4 Landsskipulagsstefnumið og skipulagssamþykktir	
<i>§ 4-1 Samræmd skipulagsstefna ríkisins fyrir svæðis- og aðalskipulagsgerð</i>	
Konungurinn skal fjórða hvert ár, að höfðu samráði við fylki og sveitarfélög, setja fram samræmda stefnu ríkisins fyrir svæðisskipulagsgerð og aðalskipulagsgerð, sem skal leggja til grundvallar og fella að við gerð skipulagsáætlana skv. skipulags- og byggingarlögum og leggja til grundvallar við eftirlit ríkisins með henni. (Planlovutvalget 2003)	

6.3 Eftirlit ríkisins og íhlutunarúrræði

Í 18. gr. norsku skipulags- og byggingarlaganna er fjallað um "statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan", eða deiliskipulag og aðalskipulag (landnotkunarhluti) gert af ríkinu. Þar er umhverfisráðuneyti veitt heimild til að setja sveitarfélagi fyrir að vinna og afgreiða deiliskipulag og aðalskipulag með tilteknu efni, eða að ráðuneytið vinni og afgreiði sjálf slíkt skipulag, ef það er talið nauðsynlegt vegna mikilvægra framkvæmda eða verndarákvarðana af hálfu ríkis eða fylkis eða af öðrum samfélagslegum ástæðum (Plan- og bygningslov 1985). Í frumvarpstíllögu endurskoðunarnefndarinnar eru ákvæði 18. greinarinnar nær óbreytt frá gildandi lögum (Planlovutvalget 2003).

Svæðisskipulag er háð staðfestingu ríkisins. Almenna reglan er sú að aðalskipulag er hinsvegar ekki háð staðfestingu ríkisins. Undantekning frá því er ef viðkomandi fylki, aðliggjandi sveitarfélög eða yfirvöld á landsvísu hafa lagt fram andmæli (innsigelse) við aðalskipulagstillöguna sem sveitarfélagið hefur ekki tekið tillit til. Þá ber sveitarfélaginu að senda umhverfisráðuneyti skipulagið til staðfestingar og tekur þá ráðherra afstöðu til þeirra athugasemda sem um ræðir (Plan- og bygningslov 1985). Í öllum tilvikum skal þó sveitarfélag senda samþykkt aðalskipulag til upplýsingar til umhverfisráðuneytis, fylkisstjórnar, fylkisfulltrúans og þeirra yfirvalda á landsvísu sem skipulagið varðar. Þrátt fyrir að ekki hafi komið fram andmæli fyrr í skipulagsferlinu frá yfirvöldum á landsvísu eða viðkomandi fylki, getur umhverfisráðherra á þessu stigi gert breytingar á aðalskipulaginu ef þjóðarhagsmunir eru taldir kalla á það. Ráðherra þarf að tilkynna sveitarfélaginu um slíkar breytingar innan þriggja mánaða frá móttöku aðalskipulagsins (Plan- og bygningslov 1985). Svipaðar reglur gilda um staðfestingu deiliskipulags (Plan- og bygningslov 1985).

Í frumvarpstíllögu endurskoðunarnefndarinnar er gert ráð fyrir sambærilegum ákvæðum varðandi andmæli og staðfestingu ríkis á svæðis-, aðal- og deiliskipulagi og eru í núgildandi lögum (Planlovutvalget 2003). Þó er í frumvarpstíllögunni bætt við ákvæðum varðandi á hvaða grundvelli unnt er að setja fram slíkt andmæli og hvaða málsmeðferð þau skulu fá hjá sveitarstjórn. Í dag er ekki tilgreint í lögnum á hvaða forsendum andmæli við aðal- eða deiliskipulagstillögu geta byggt, heldur er það eingöngu gert í stjórnvaldsfyrirmælum (retningslinjer). Sama má segja um málsmeðferð slíkra andmæla, en um hana er eingöngu fjallað með stjórnvaldsfyrirmælum í dag (ordning og retningslinjer).

7. Svíþjóð

7.1 Skipulagskerfið

Í Svíþjóð eru þrjú stjórnsýslustig: Lands, svæðis (léna) og sveitarfélaga. Skipulags- og byggingarlög frá árinu 1987 lýsa sænska skipulagskerfinu. Skipulagsmál heyrja undir umhverfissráðherra á landsvísu. Honum til aðstoðar er sérstök stofnun, Boverket, sem fer með almenna stjórn skipulags-, byggingar- og húsnæðismála (Plan- og bygglag 1987). Á svæðisstigi¹⁰ sinna svæðisstjórnir og lénsþing skipulagsmálum, en sveitarfélög bera ábyrgð á skipulagsgerð á sveitarstjórnarstigi.

Í sænskum skipulags- og byggingarlögum eru skilgreindar eftirtaldar tegundir skipulagsáætlana:

- Svæðisskipulag (regionplan) á svæðisstigi.
- Aðalskipulag (översiktsplan) og deiliskipulag (detaljplan) á sveitarfélagastigi.

Markmið sænsku skipulags- og byggingarlaganna er, að teknu tilliti til einstaklingsfrelsis, að stuðla að samfélagsþróun sem einkennist af jafnræði, góðum félagslegum lífsskilyrðum og sjálfbærni umhverfi fyrir þá sem nú lifa og komandi kynslóðir (Plan- og bygglag 1987).

Sænska skipulagskerfið er nokkuð frábrugðið skipulagskerfi nágrannalandanna (Nordiska nätverkets möte 2000). Í samræmi við sterka stöðu sveitarfélaga í Svíþjóð, er megináhersla sænska skipulagskerfisins á skipulagsgerð sveitarfélaga (Schulman og Böhme 2000). Þetta kerfi á sér langa hefð og hefur verið kallað „skipulagseinokun sveitarfélaga“ („planmonopol“) og lýsir sér í að sveitarfélögin eru þeir aðilar sem bera megin ábyrgð á skipulagsgerð (Schulman og Böhme 2000). Skipulagseinokun sveitarfélaganna er þó háð vissum takmörkunum. Þannig eiga sveitarfélög að taka tillit til þjóðarhagsmuna við skipulagsgerð sína skv. skipulags- og byggingarlögum (Böhme 2002).

Skipulagsgerð og önnur áætlanagerð sem snertir landnotkun einkennist af gerð geiraáætlana (sector plans) á svæðis- og landsstigi (Böhme 2002). Þannig eru almennt engar samræmdar skipulagsáætlanir eða stefnuskiöl sett fram á svæðis- eða landsstigi. Á þessu er þó talin vera að verða breyting þannig að stefna um byggðáþróun og umhverfismál á svæðis- og landsstigi sé að þróast í átt að samræmdari heildarsýn (Böhme 2002).

Í skipulags- og byggingarlögum eru ákvæði sem heimila gerð svæðisskipulags. Ef hlutaðeigandi sveitarfélög eru sammála um gerð svæðisskipulags, getur ríkisstjórnin sett samtökum sveitarfélaga á svæðinu að vinna að samræmdri stefnu og, ef það er talið nauðsynlegt, gerð svæðisskipulags. Svæðisskipulag er ekki lagalega bindandi en skal þó haft til hliðsjónar við aðra skipulagsgerð (Schulman og Böhme 2000). Schulman og Böhme (2000)

¹⁰ Á svæðisstigi eru tvöskónar stjórnvöld í Svíþjóð sem tengjast skipulagsmálum:

Svæðisstjórnir (länsstyrelse) eru fulltrúar ríkisins á svæðisstigi. Þeirra megin hlutverk er að tryggja að stefnu sem sett er fram af stjórnvöldum á landsvísu sé framfylgt á svæðisstigi að teknu tilliti til svæðisbundinna aðstæðna (Cars og Hårsman 2001). Svæðisstjórnir hafa eftirlit með skipulagsmálum hver á sínu svæði og skulu vinna með sveitarfélögum að skipulagsgerð þeirra (Plan- og bygglag 1987).

Lénsþing (Läns landsting) eru yfirvöld léna sem kosin eru í beinum kosningum. Lénsþingin fara með heilbrigðisþjónustu og almenningsamgöngur í samvinnu við sveitarfélögin í léninu. Lénsþingið í Stokkhólmslén ber ábyrgð á svæðisskipulagsgerð á grundvelli sérstakra laga. Í öðrum lénunum er svæðisskipulagsgerð ekki skylda og getur verið unnin á vegum lénsþinga eða samtaka sveitarfélaga (Cars og Hårsman 2001).

Auk þessa eru hafnar tilraunir með breytingar á stjórnsýslu á svæðisstigi. Á Skáni hafa tvö lén verið sameinuð í „Region Skåne“ og á Gautaborgarsvæðinu hafa þrjú lén verið sameinuð í „Region Västra Götaland“ og hafa stjórnir þessara svæða fengið umfangsmeiri hlutverk heldur en lénsþingin hafa (Boverket 2003).

telja þörf á langtímastefnumörkun um skipulagsmál og byggðapróun á svæðisstigi í Svíþjóð. Þau telja einnig hafa komið fram að þörf sé á víðtækari kynningu og samráði við gerð áætlana um landnotkun og byggðapróun á svæðisstigi. Í Stokkhólmslæni hefur verið unnið að svæðisskipulagi um nokkurra ára skeið á grundvelli sérstakrar lagasetningar þar sem lénsstjórninni (Stockholms läns landsting) var falin gerð svæðisskipulags (Nordiska nätverkets möte 2000). Í kjölfar þessa var síðan hafin vinna við gerð svæðisskipulags fyrir Gautaborgarsvæðið á grundvelli almennra heimildarákvæða skipulags- og byggingarlaga um gerð svæðisskipulags (Nordiska nätverkets möte 2000).

Sænska skipulagskerfið einkennist af því að engin bindandi tengsl eru á milli skipulagsstiga. Það, ásamt áður greindri „skipulagseinokun“ sveitarfélaga, leiðir til þess að skipulagsvald og skipulagsforræði liggur fyrst og fremst hjá sveitarfélögum og þá fyrst og fremst með stefnu settri fram í aðalskipulagi (Schulman og Böhme 2000). Við skipulagsgerð sveitarfélaga liggja nær engar æðri skipulagsáætlanir fyrir á svæðis- eða landsstigi, ef frá eru taldar einstakar geiraáætlanir. Þó er aðalskipulagi ætlað að taka tillit til þjóðar- og staðbundinna hagsmuna og fela í sér samræmda skipulagsstefnu sem tekur inn stefnu um mismunandi málaflokka (Schulman og Böhme 2000). Stefna aðalskipulags er ekki bindandi fyrir deiliskipulagsgerð, en vísa skal til stefnu aðalskipulags bæði við gerð deiliskipulags og skipulagsgerðar á svæðis- og landsstigi (Schulman og Böhme 2000). Ef deiliskipulagstillaga vísar frá stefnu fyrirbyggjandi aðalskipulags skal það koma fram í deiliskipulaginu ásamt ástæðum þess að vikið er frá stefnu aðalskipulagsins (Plan- och bygglag 1987).

Nefnd sem falið hefur verið að endurskoða skipulags- og byggingarlögin tók til starfa á seinnihluta ársins 2002 og á að ljúka störfum fyrir árslok 2004 (Planlovutvalget 2003). Viðfangsefni hennar eru m.a. að styrkja hlutverk laganna hvað varðar sjálfbæra þróun, styrkja almennt hlutverk laganna m.t.t. samfélagsþróunar og áhrifa á hana, og bæta ákvæði laganna m.t.t. ákvarðanatökufarla, réttaröryggis og kynningar og samráðs. Einnig er tiltekið að tryggja þurfi að sveitarfélagaskipulag taki betur tillit til lands- og svæðisbundinna sjónarmiða (Planlovutvalget 2003).

Í viðauka 5 er gefið yfirlit yfir sænska skipulagskerfið.

7.2 Skipulagsgerð á landsvísu

Á landsvísu er það umhverfisráðuneytið sem fer með skipulagsmál með aðstoð Boverket og svæðisstjórna. Byggðamál heyra undir iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti (Cars og Hårsman 2001).

Í skipulags- og byggingarlögum eru ekki skilgreind skipulagstæki til að setja fram skipulagsstefnu á landsvísu. Skipulagsstefna af hálfu ríkisins er sett fram í lögum eða í skýrslum frá ríkisstjórn og er landsskipulagsstigið talið vera hlutfallslega veikt borið saman við önnur Norðurlönd (Schulman og Böhme 2000). Aðkoma ríkisins að skipulagsgerð á svæðis- og sveitarfélagastigi er fyrst og fremst í gegnum starf svæðisstjórna. Svæðisstjórnir skulu gæta og samræma þjóðarhagsmunum í gegnum samráð við sveitarstjórnir við gerð aðalskipulags og deiliskipulags sveitarfélaga og grípa inn í skipulagsákvæðanir sveitarfélaga vegna þessa, ef þær telja þörf á (Plan- och bygglag 1987). Cars og Hårsman (2001) benda á erfiðleika varðandi samræmingarhlutverk svæðisstjórna gagnvart stefnu ríkisins í einstökum málaflokkum. Stefna ríkisins í málaflokkum eins og vegagerð eða lestasamgöngum, sé oft sett fram út frá hagsmunum viðkomandi geira, fremur en út frá heildrænni sýn á landnotkun og byggðapróun.

Snemma á 10. áratugnum setti umhverfisráðuneytið af stað vinnu við að móta langtímaskipulagsstefnu ríkisins. Boverket var falið að vinna tillögu að slíkri stefnu. Tillagan átti að geta verið grundvöllur að landsskipulagsstefnu þar sem lögð yrði áhersla á skipulagsgerð m.t.t. umhverfissjónarmiða, byggðapróunar og sjálfbærrar landnotkunar (Cars og Hårsman 2001). Boverket gaf út skýrslu árið 1994, "Sverige 2009 – förslag till en vision" (Boverket 1994). Skýrslunni var annarsvegar vel tekið sem vel grundaðri og mikilvægu

framlagi, en á hinn bóginn var það talið draga úr gildi þeirra tillagna sem settar voru fram í skýrslunni, að skýrslan hafði ekki verið unnin af pólitískum fulltrúum, heldur eingöngu af starfsfólki Boverket (Cars og Hårsman 2001).

Ríkið hefur undanfarið lagt áherslu á samræmingu aðgerða í ólíkum málaflokkum varðandi landnotkun og byggðaþróun (Boverket 2003a). Í tengslum við átak í þeim efnum fól ríkisstjórnin Boverket ásamt fleiri aðilum að skilgreina hvar helst sé þörf á samræmingu stefnu og gera tillögu að aðferðum til að samræma stefnu um landnotkun og byggðaþróun. Boverket skilaði af sér skýrslu í ágúst 2003 (Boverket 2003b). Þar er fjallað um fyrirbyggjandi dæmi um samstarf á sveitarfélaga- og svæðisstigi. Í niðurstöðum skýrslunnar eru eftirfarandi atriði m.a. tilgreind:

- Að í núverandi skipulagskerfi gefist best færi til samræmingar stefnu um ólíka málaflokka á sveitarfélagastigi, en að það hafi mikla þýðingu fyrir framþróun byggða- og skipulagsstefnu á svæðisstigi að stefna ríkis og léna mótist út frá betri yfirsýn og samræmingu ólíkra málaflokka.
- Að yfirstandandi endurskoðun skipulags- og byggingarlaga sé líkleg til að leiða til tillagna sem varði þetta, þar sem nefndin hafi m.a. fengið sem verkefni að skoða hlutverk skipulagsgerðar fyrir sjálfbæra þróun og svæðisbundið samstarf.
- Vinna á vegum Evrópusambandsins að ESDP¹¹ hafi virkað sem hvati fyrir áherslu á samræmingu stefnu í ólíkum málaflokkum og svæðisbundið samstarf, en í evrópsku samhengi sé svæðisstigið í Svíþjóð tiltölulega veikt.
- Svæðisstjórnir gegna mikilvægu hlutverki skv. skipulags- og byggingarlögum varðandi samræmingu stefnu og að tillit sé tekið til ríkisstefnu og þjóðarhagsmuna. Hlutverk þeirra þarf að skýra og styrkja.

Varðandi þróun umræðu um skipulagsstefnu á landsvísu telja Cars og Hårsman (2001) ástæðu til að ætla að áhersla á hana muni aukast, þótt hún muni að vissu leyti takmarkast af fyrirjáanlegu auknu vægi og hlutverki svæðisyfirvalda. Þeir tiltaka í því tilliti áherslu á uppbyggingu grunnkerfa, þörf á að takast á við "NIMBY"¹² tilhneigingu í skipulagsákvörðunum sem eru teknar staðbundið og þörf á að skapa vettvang fyrir skipulagsstefnumörkun á milli yfirþjóðlegra ákvarðana annarsvegar og svæðis- og sveitarfélagastigs hinsvegar (Cars og Hårsman 2001). Þeir undirstrika jafnframt að skipulagsgerð í Svíþjóð sé að þróast frá stigskiptu kerfi skipulagsáætlana yfir í áherslu á sjálft skipulagsferlið og samráð við skipulagsgerð á millil stjórnsýslustiga og ólíkra geira og hagsmunaaðila (Cars og Hårsman 2001).

7.3 Eftirlit ríkisins og íhlutunarúrræði

Skipulagsáætlanir á svæðis- og sveitarfélagastigi eru ekki háðar staðfestingu ríkisins.

Íhlutunarúrræði svæðisstjórna í skipulagsákvörðunir sveitarfélaga varða fyrst og fremst deiliskipulag og þá málefni sem varða þjóðarhagsmunum, umhverfisstefnu á landsvísu, samræmingu stefnu milli sveitarfélaga eða heilsu manna og öryggi (Nordiska nätverkets möte 2000). Ef sveitarfélag samþykkir deiliskipulag án þess að taka tillit til athugasemda svæðisstjórnar varðandi þjóðarhagsmunum eða samræmi milli sveitarfélaga getur ríkisstjórnin lagt fyrir sveitarfélagið að breyta eða taka til baka ákvörðunina (Nordiska nätverkets möte 2000).

Íhlutunarúrræði svæðisstjórna gagnvart aðalskipulagsákvörðunum sveitarfélaga eru takmarkaðri. Þar geta svæðisstjórnir eingöngu nýtt umsagnaraðkomu sína á opinberum kynningartíma aðalskipulagstillögu til að koma á framfæri sínum sjónarmiðum (Nordiska nätverkets möte 2000).

¹¹ ESDP, European Spatial Development Perspective.

¹² NIMBY, Not In My Back Yard, hugtak notað yfir staðbundna andstöðu við tiltekna landnotkun eða framkvæmdir.

Í ljósi reynslu, er ekki talið að hlutverk svæðisstjórna sé nægilega skýrt eða afgerandi hvað þetta snertir (Schulman og Böhme 2000). Schulman og Böhme (2000) taka í þessu sambandi dæmi af þróun verslunarmiðstöðva utan þéttbýliskjarna sem virðist gefa til kynna erfiðleika svæðisstjórna til að hafa áhrif á skipulagsákvæðanir sveitarfélaga, þar sem þær virðist skorta vald gagnvart sveitarfélögum.

Ríkisstjórnin getur gripið inn í og breytt svæðisskipulagssamþykktum svæðisyfirvalda ef tilteknir þjórðarhagsmunir kalla á (Plan- och bygglag 1987).

8. Umræður og ályktanir

Í köflunum hér að framan hefur verið lýst skipulagskerfi og framkvæmd skipulagsmála á Norðurlöndunum fimm; Danmörku, Finnlandi, Íslandi, Noregi og Svíþjóð. Þeir leiða í ljós að skipulagskerfi og framkvæmd skipulagsmála á Norðurlöndunum eru að mörgu leyti áþekkt bæði hvað varðar markmið, skipulagstæki og hlutverk mismunandi aðila við skipulagsgerð.

Lagaumgjörð skipulagsmála á Norðurlöndum er öll frá 9. og 10. áratug síðustu aldar. Elst eru skipulagslög í Noregi og Svíþjóð, frá 1985 og 1987, en í Noregi liggur fyrir fullmótuð tillaga að nýjum skipulagslögum. Nýjasta skipulagslöggjöf Norðurlanda er í Finnlandi, frá árinu 1999. Okkar skipulagslöggjöf er frá árinu 1997 og sú danska frá 1992. Rétt er að geta þess að í öllum löndunum nema Finnlandi er nú unnið að endurskoðun skipulagslöggjafar, ýmist heildarendurskoðun eða endurskoðun tiltekinna þátta. Í Noregi og Svíþjóð, þar sem er elsta löggjöfin, er unnið að heildarendurskoðun, á meðan Danir eru fyrst og fremst að endurskoða ákvæði sem snúa að svæðisskipulagsgerð.

Þegar litið er yfir skipulagskerfi Norðurlandanna m.t.t. markmiða og annarra áherslna laganna og þeirra skipulagstækja og skipulagsferla sem þau mæla fyrir um má greina ákveðin einkenni og þróun. Þar má nefna áherslu á sjálfbæra þróun og aukna áherslu á lýðræðisleg skipulagsferli og ákvarðanatöku með víðtæku samráði og samþættingu ákvarðana lóðrétt á milli skipulagsstiga og lárétt á milli mismunandi málaflokka. Þá gætir einnig vaxandi áherslu á að löggjöfin sé gagnsæ og skýr varðandi alla málsmeðferð, s.s. hver séu hlutverk mismunandi aðila sem koma að skipulagsgerð og skipulagsstefnu, hverjir eiga aðild að skipulagsferli mismunandi skipulagsstefnuskjala eða skipulagsáætlana, hvernig staðið er að kynningu og afgreiðslu og hver áhrif einstakra skipulagsákvæðna eru gagnvart annarri skipulags- og áætlanagerð og framkvæmdum. Í þessu sambandi má einnig nefna aukna áherslu á að binda í lagatexta á hvaða efnislegum forsendum t.d. ríkið getur sett fram skipulagsstefnu og gripið inn í skipulagsákvæðanir sveitarfélaga.

Viðfangsefni þessarar skýrslu er sérstaklega að líta á hvaða tæki yfirvöld á landsvísu á Norðurlöndum hafa í skipulagsmálum, þ.e. bæði til að marka skipulagsstefnu og ef talið er að grípa þurfi inn í skipulagsákvæðanir annarra aðila, sem varðar þá fyrst og fremst skipulagsákvæðanir sveitarfélaga. Þegar horft er til þessara þátta sérstaklega, má einnig greina nokkuð skýran samhljóm í norrænum skipulagskerfum. Þannig marka stjórnvöld á landsvísu alhliða samræmda skipulagsstefnu í Danmörku, Finnlandi og í Noregi. Í tveimur fyrrnefndu löndunum á grundvelli ákvæða í skipulagslögum, en í Noregi enn sem komið er án lagafyrirmæla, en þar í landi liggur þó fyrir frumvarpstíllaga sem gerir ráð fyrir slíku. Í Danmörku og Noregi er einnig sett fram stefna á landsvísu um einstök tiltekin skipulagsmál, í báðum löndum á grundvelli ákvæða í skipulagslögum. Sú skipulagsstefna sem mörkuð er á landsvísu á Norðurlöndunum á það sameiginlegt að henni er fyrst og fremst ætlað að skapa leiðarljós fyrir skipulagsgerð á svæðis- og sveitarfélagastigi og setja fram stefnu sem varðar stærri hagsmuni, en allsstaðar er gengið út frá að höfuðábyrgð á skipulagi landnotkunar sé hjá sveitarfélögunum og að landsskipulagsstefna skuli sett fram með það í huga að skipulagsákvæðanir skuli teknar eins nærri borgurunum og kostur er. Svíþjóð og Ísland skera sig úr hópi hinna Norðurlandanna hvað landsskipulag varðar, þar sem hvorki í Svíþjóð né á Íslandi er hefð fyrir því að sett sé fram skipulagsstefna af hálfu yfirvalda á landsvísu. Í báðum löndum er þó til umræðu hvernig tryggja megi samþætta skipulagsstefnu lárétt og lóðrétt og hvernig tryggja megi hagsmuni heildarinnar í tengslum við tilteknar skipulagsákvæðanir.

Þegar litið er til þess hvaða tæki stjórnvöld á landsvísu hafa til að grípa inn í einstakar skipulagsákvæðanir sveitarfélaga má e.t.v. flokka slík tæki í tvo flokka. Annarsvegar geta skipulagsáætlunar sveitarfélaga verið háðar staðfestingu ríkisvaldsins eins og er hér á landi varðandi aðalskipulag og svæðisskipulag og í Finnlandi og Noregi varðandi svæðisskipulag og varðandi aðalskipulag í tilteknum tilvikum í Noregi. Nokkuð sambærileg tæki er innköllun skipulagstillagna sveitarfélaga og neitunarvald ríkisvaldsins gagnvart gildistöku

skipulagsáætlana sveitarfélaga, en ákvæði um slíkt er að finna í skipulagslöggjöf allra hinna Norðurlandanna. Hinsvegar geta stjórnvöld á landsvísu haft heimildir skv. skipulagslögum til að setja sveitarfélögum fyrir að marka tiltekna stefnu í skipulagsáætlun eða jafnvel tekið yfir framkvæmd skipulagsgerðar sveitarfélaga í tilteknum tilvikum. Slík ákvæði er að finna í skipulagslögum í Danmörku, Finnlandi og í Noregi. Varðandi báða þessa flokka inngrripsúrræða og eftirlitstækja má segja að ef fyrir liggur opinber skipulagsstefna af hálfu ríkisins er beiting þessara úrræða líkleg til að verða skýrari fyrir alla hlutaðeigandi aðila. Í fyrirbyggjandi frumvarpstíllögu að nýjum skipulagslögum í Noregi er eitt af tilgreindum hlutverkum skipulagsstefnu ríkisins það að vera grundvöllur fyrir eftirliti ríkisins með skipulagsgerð skv. lögnum, þ.e. vera grundvöllur fyrir yfirferð ríkisins yfir skipulagstillögur sveitarfélaga og staðfestingu þeirra.

Þótt svæðisskipulagsgerð hafi ekki verið sérstakt viðfangsefni þessarar skýrslu er ástæða til að víkja aðeins að henni. Það er ljóst að svæðisskipulag gegnir víða veigamiklu hlutverki varðandi lárétta og lóðrétta samþættingu og er svo einnig á nokkrum Norðurlandanna. Þegar reynt er að heimfæra lærdóma af umgjörð og framkvæmd svæðisskipulagsgerðar erlendis á íslenskar aðstæður er tvennt sem þarf sérstaklega að líta til. Í fyrsta lagi það að svæðisskipulagsgerð hér á landi fer fram án þess að samsvarandi stjórnsýsluleg svæðisskipting og svæðisstjórnvöld séu til staðar. Í öðru lagi er einnig ástæða til að líta til stærðar svæða og mannfjölda. Ef horft er til svæðisskipulagsgerðar á öðrum Norðurlöndum, svipar landstærð og íbúafjölda svæðisskipulagssvæða þar fremur til alls lands og þjóðar hér landi. Þetta hvort tveggja vekur spurningar um hvort þau samræmingar- og miðlunarhlutverk sem svæðisskipulag getur gengt víða erlendis hljóti ekki hér á landi að eiga betur heima í samræmdri skipulagsstefnu af hálfu ríkisins. Þannig væri megin vettvangur skipulagsumræðu annarsvegar af hálfu ríkisins í samræmdri landsskipulagsstefnu og hinsvegar í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga. Landsskipulagsstefna ríkisins gæti tekið saman á einn stað, og eftir atvikum samræmt, stefnu ríkisins í ólíkum málaflokkum sem snertir skipulagsgerð sveitarfélaga, auk þess sem hlutverk hennar væri að miðla áfram til skipulagsgerðar sveitarfélaga þeirri stefnu sem sett er fram í stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Það mætti jafnvel sjá fyrir sér að sú samræming sem svæðisskipulagi miðhálandis er nú ætlað að tryggja varðandi landnotkun á miðhálandinu yrði ennfremur eða eingöngu hlutverk landsskipulagsstefnu ríkisins.

Reynsla af framkvæmd skipulags- og byggingarlaga sýnir að tilefni er til að skoða vandlega hvort og þá hvernig ríkið eigi að setja fram stefnu í skipulagsmálum. Koma þá fyrst og fremst til þrenns konar rök. Í fyrsta lagi hafa komið fram sjónarmið um að ríkið skorti samnefnara í skipulagsmálum, einn sameiginlegan aðila eða vettvang þar sem ríkið setur fram skipulagsstefnu þar sem stefna í ólíkum málaflokkum hefur verið tekin saman og samþætt. Þessu tengt eru sjónarmið um að ríkinu beri að setja fram leiðarljós fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga og byggðapróun í landinu, m.a. með því að útfæra stefnu um sjálfbæra þróun hvað varðar landnotkunarákvæðanir sveitarfélaga. Í öðru lagi, að ríkið eigi og þurfi að setja fram skipulagsstefnu um þau atriði sem varða þjóðarhagsmunum, sem bæði geti verið almenn stefna en einnig í tilteknum tilvikum staðbundin stefna um tiltekna landnotkun. Í þriðja lagi hefur slík stefna þýðingu við yfirferð ríkisins yfir skipulagsáætlanir sveitarfélaga, þ.e. með henni verður til opinber og gagnsær grundvöllur fyrir eftirliti ríkisins með skipulagsgerð sveitarfélaga.

Reynsla hérlendis og í nágrannalöndum okkar sýnir að þýðingarmikið er að skipulagstæki séu eins skýrt skilgreind í lögum og kostur er, sem og að þar sé skýrt hvernig samband er á milli ólíkra skipulagsáætlana, á hvaða forsendum stefna skal sett fram, í hvaða tilvikum beita má tilteknum skipulagstækjum, hverjir skulu eiga aðild að skipulagsferlum og hvernig staðið skal að afgreiðslu og hver áhrif skipulagsákvörðunarinnar eru. Það er ennfremur í anda ráðandi skipulagskenninga og í samræmi við niðurstöður viðtala við aðila tengda skipulagsgerð hér á landi að skipulagskerfið tryggi sjálfbæra þróun m.a. með því að ríkið leggi til heildarsýn í skipulagsmálum, en jafnframt að stefna um landnotkun sé mótuð sem næst borgurinum og að öll skipulagsstefna sé mótuð í virku samráði þeirra sem hagsmunum hafa að gæta, jafnt opinberra aðila sem einkaaðila og jafnt ríkisins og sveitarfélaga.

Heimildir

- Alterman, R., ritstj. (2001). National-Level Planning in Democratic Countries. An International Comparison of City and Regional Policy-Making. Town Planning Review (TPR) Special Studies. Liverpool, Liverpool University Press.
- Alþingi (2003). <http://www.althingi.is>. 10.11.2003.
- Boverket (1994). Sverige 2009 - förslag till en vision. Karlskrona, Boverket.
- Boverket (2003a). Fysisk planering i Sverige. Årsfundur norrænna skipulagsyfirvalda 2003.
- Boverket (2003b). Sektorsamordning! Exempel från mellankommunalt och regionalt samarbeite inom fysisk samhällsplanering, Boverket.
- Böhme, K. (2002). Nordic Echoes of European Spatial Planning. Stockholm, Nordregio.
- Böhme, K. (2003). Nationella rumsliga planer i fem länder. Nationell horisontal och vertikal integration och europeisk samordning. Stockholm, Nordregio: 37.
- Cars, G. og B. Hårsman (2001). Rethinking Swedish National Planning. National-Level Planning in Democratic Countries. An International Comparison of City and Regional Policy-Making. R. Alterman. Liverpool, Liverpool University Press: 85-104.
- Enemark, S. og I. Jørgensen (2001). National-level planning in the Danish system. National-Level Planning in Democratic Countries. R. Alterman. Liverpool, Liverpool University Press: 148-167.
- Eskelinen, H., K. Lapintie, et al. (2000). "The Nordic Legacy and the European Connection: The Emergence of Integrated Spatial Planning in Finland." Built Environment 26(1): 41-51.
- European Commission (1999). The EU Compendium of spatial planning systems and policies - Denmark, Office for Official Publications of the European Union.
- Landsplanafdelingen (2003). <http://www.lpa.dk/>. 19.11.2003.
- Lov om planlægning (1992). Danmörk.
- Markanvändnings- och bygglag (1999). Finland.
- Miljöministeriet (2000). Statsrådets beslut om riksomfattande mål för områdesanvändningen. Helsingfors, Miljöministeriet.
- Miljöministeriet (2002a). Overblik over statlige interesser i regionplanrevisionen 2005. Kaupmannahöfn, Miljöministeriet, Landsplanafdelingen: 48.
- Miljöministeriet (2002b). Dansk årsrapport til Nordisk Planmyndighedsmøde, Gøteborg, Sverige, august 2002. Årsfundur norrænna skipulagsyfirvalda 2002.
- Miljöministeriet (2002c). Planloven i praksis. Danmörk.
- Miljöministeriet (2003a). Dansk Årsrapport. Nordisk Planmyndighedsmøde Island, 27.-29. august 2003. Årsfundur norrænna skipulagsyfirvalda 2003.
- Miljöministeriet (2003b). Et Danmark i balance - hvad skal der gøres? Danmörk.
- Miljöministeriet (2002). Årsrapport/Finland. Nordisk planmyndighetsmøte 2002. Årsfundur norrænna skipulagsyfirvalda 2002.
- Miljøverndepartementet (1993). Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen. Noregur.
- Miljøverndepartementet (1994). T-1019 Gardermoen Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i forbindelse med hovedflyplass på Gardermoen : gitt ved kongelig resolusjon av 18.03.94. Noregur.
- Miljøverndepartementet (1998a). Rundskriv T-2/98 B Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen. Oslo, Det Kongelige Miljøverndepartement: 54.
- Miljøverndepartementet (1998b). Rundskriv T-3/98 B Arbeidet med fylkesplanene. Noregur.
- Miljøverndepartementet (1999a). T-1277 Retningslinjer etter plan- og bygningslova om arealbruk i flystøysoner. Noregur.

- Miljøverndepartementet (1999b). Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder. Noregur.
- Miljøverndepartementet (2003). <http://odin.dep.no/md>. 13.11.2003.
- Mønnesland, J. og J. Naustdalslid (2000). "Planning and Regional Development in Norway." Built Environment 26(1): 61-71.
- Nefnd um landnýtingaráætlun (1986). Landnýting á Íslandi og forsendur fyrir landnýtingaráætlun, Landbúnaðarráðuneytið.
- Norðurlandaráð (2003). <http://www.norden.org>. 10.11.2003.
- Nordiska nätverkets möte (2000). De Nordiske lands systemer for statens utmelding av mål og satsinger til regional/lokalt nivå. Bakgrunnsmaterial angående mötet.
- Plan- och bygglag (1987). Svíþjóð.
- Plan- og bygningslov (1985). Noregur.
- Planlovutvalget (2003). NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag. Oslo, Statens forvaltningstjeneste: 378.
- Samband íslenskra sveitarfélaga (2003). <http://www.samband.is>. 10.11.2003.
- Schulman, M. og K. Böhme (2000). "New Dynamics in a Municipal-Based Planning System: Spatial Planning in Sweden." Built Environment 26(1): 72-81.
- Skipulagslög (1964). nr. 19/1964 m.s.br. (fallin úr gildi). Ísland.
- Skipulags- og byggingarlög (1997). nr. 73/1997 m.s.br. Ísland.
- Skipulagsstofnun (2003a). Planering i Island - Administrativ struktur och rollfördelning. Ársfundur norrænna skipulagsyfirvalda 2003.
- Skipulagsstofnun (2003b). Ársskýrsla frá Íslandi. Ársfundur norrænna skipulagsyfirvalda 2003.
- Skipulagsþing (2002). <http://www.skipulag.is> (Erindi og glærur af Skipulagsþingi 2002), Reykjavík.
- Statistikcentralen (2003). <http://www.tilastokeskus.fi>. 10.11.2003.
- Stefán Thors og Sigurður Guðmundsson (1984). Landsskipulag og áætlanagerð, forsendur, Skipulag ríkisins og Framkvæmdastofnun ríkisins, byggðadeild.
- Trausti Valsson (2002). Skipulag byggðar á Íslandi. Frá landnámi til líðandi stundar., Háskólaútgáfan
- Umhverfisráðuneytið (2003). <http://www.umhverfisraduneyti.is>. 12.11.2003.

Viðmælendur í viðtölum febrúar-mars 2003

Árni Bragason, forstöðumaður náttúruverndarsviðs, Umhverfisstofnun
 Árni Þór Sigurðsson, forseti borgarstjórnar, Reykjavíkurborg
 Davíð Egilsson, forstjóri, Umhverfisstofnun
 Halldór Þorgeirsson, skrifstofustjóri, umhverfisráðuneyti
 Helgi Bjarnason, skrifstofustjóri, iðnaðarráðuneyti
 Jóhann Guðmundsson, skrifstofustjóri, samgönguráðuneyti
 Jón Rögnvaldsson, vegamálastjóri, Vegagerðinni
 Kristján Skarphéðinsson, ráðuneytisstjóri, iðnaðarráðuneyti
 Magnús Jóhannesson, ráðuneytisstjóri, umhverfisráðuneyti
 Níels Árni Lund, skrifstofustjóri, landbúnaðarráðuneyti
 Salvör Jónsdóttir, sviðsstjóri skipulags- og byggingarsviðs, Reykjavíkurborg
 Stefán Thors, skipulagsstjóri ríkisins, Skipulagsstofnun
 Tryggvi Felixson, framkvæmdastjóri, Landvernd
 Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson, formaður, Sambandi íslenskra sveitarfélaga
 Þorkell Helgason, orkumálastjóri, Orkustofnun
 Þröstur Eysteinnsson, fagmálastjóri, Skógrækt ríkisins

Orðalisti

- aðalskipulag = skipulagsáætlun sveitarfélags sem almennt tekur til alls sveitarfélagsins
- alhliða samþætt skipulagsgerð/skipulagsáætlanir = comprehensive planning/plans (e.)
- búsetuumhverfi = livsmiljö (s.)
- byggðapróunaráætlun = regional development plan/policy (e.)
- grunngerð = infrastructure (e.)
- lárétt samþætting = horizontal co-ordination (e.)
- landsskipulag = stefna og ákvarðanir ríkisins um skipulagsmál (landsplanlægning (d.), national level (spatial) planning (e.))
- landsstig = national level (e.)
- lóðrétt samþætting = vertical co-ordination (e.)
- regla um rammastjórnun = "princip om rammestyring" (d.)
- samfélagsgerð = samfunnsstruktur (n.), samhallsstruktur (s.)
- samskiptaskipulag = communicative planning (collaborative planning) (e.)
- skipulag/skipulagsgerð um landnotkun og byggðapróun = land use planning, spatial planning (e.)
- skipulagseinokun = "planmonopol" (s.)
- skipulagstæki = planning tool, policy instrument (e.)
- svæðisskipulag = skipulagsáætlun svæðisstjórnvalda (regional plan (e.))
- svæðisstig = regional level (e.)
- þjóðarhagsmunir = national interest (e.)

Viðauki 1 Danmörk

Skipulagsyfirvöld			Skipulagstæki				
Stjórnsýslu- og skipulagsstig	Skipulagsyfirvald	Íbúafjöldi	Tegund skipulagsáætlana	Ábyrgð á gerð og afgreiðslu skipulagsáætlana	Grundvöllur skipulagsáætlana	Kynning og samráð	Áhrif skipulagsáætlana
Lands (landsvæði 43 þús km ²)	Umhverfisráðuneyti landsskipulagsdeild Skov- og Naturstyrelsen (miljøministeriet, landsplanafdelingen Skov- og Naturstyrelsen).	5,3 milljónir	Landsskipulagsgreinargerð (landsplanredegørelse).	Unnin af umhverfisráðuneyti og afgreidd af ríkisstjórn. Umhverfisráðherra leggur fyrir þing.	Skipulagslög. Skylda að vinna að, að loknum þingkosningum.	Ekki skilgreint í lögum. Samráð hefur verið við önnur ráðuneyti og stofn. við vinnslu. Fundir, viðtæk almenn umræða um tillögu.	Leiðbeiningar.
			Landsskipulagstilskipun (landsplandirektiv).	Unnin af umhverfisráðuneyti og afgreidd af umhverfisráðherra.	Skipulagslög. Valfrjálst hvort/hvenær er beitt.	Ekki skilgreint í lögum.	Bindandi.
			Skýrsla til svæðisyfirvalda v. svæðisskipulagsgerðar (Overblik over statlige interesser i regionplanrevisionen).	Unnin af umhverfisráðuneyti og afgreidd af umhverfisráðherra.	Ekki skilgreind í lögum. Unnin að frumkvæði umhverfisráðuneytis.	Samráð við önnur ráðuneyti og stofnanir.	Inniheldur samantekt bæði bindandi og leiðbeinandi stefnu.
Svæðis	14 svæðisstjórnir (amter).	Að meðaltali um 350.000	Svæðisskipulag (regionplan).	Svæðisstjórn vinnur að og afgreiðir.	Skipulagslög. Skylda.	Alm. ákvæði skipulagslaga um samráð og kyn. gagnv. sveitarfél., íbúum og öðrum hagsmunaaðilum.	Bindandi.
Sveitarfélaga	275 sveitarstjórnir (kommuner).	Að meðaltali um 20.000 (mikill mismunur á stærsta og minnsta)	Aðalskipulag (kommuneplan).	Sveitarstjórn vinnur að og afgreiðir.	Skipulagslög. Skylda.	Alm. ákvæði skipulagslaga um samráð og kyn. gagnv. sveitarfél., íbúum og öðrum hagsmunaaðilum.	Bindandi.
			Deiliskipulag (lokalplan).	Sveitarstjórn vinnur að og afgreiðir.	Skipulagslög. Skylda v. stærri framkvæmda, a.ö.l. þegar sveitarstjórn telur þörf á.	Alm. ákvæði skipulagslaga um samráð og kyn. gagnv. sveitarfél., íbúum og öðrum hagsmunaaðilum.	Bindandi.

Heimildir: (Alterman 2001, Böhme 2002, Enemark and Jørgensen 2001, European Commission 1999, Miljøministeriet 2002c, Norðurlandaráð 2003)

Viðauki 2 Finnland

Skipulagsyfirvöld			Skipulagstæki				
Stjórnsýslu- og skipulagsstig	Skipulagsyfirvald	Íbúafjöldi	Tegund skipulagsáætlana	Ábyrgð á gerð og afgreiðslu skipulagsáætlana	Grundvöllur skipulagsáætlana	Kynning og samráð við vinnslu skipulagstillögu	Áhrif skipulagsáætlana
Lands (landsvæði 338 þús km ²)	Umhverfisráðuneyti, ríkisstjórn (miljöministeriet).	5,2 milljónir.	Skipulagsstefna ríkisins (ríksomfattande mål för områdesanvändningen).	Umhverfisráðherra ber ábyrgð á gerð. Afgreidd af ríkisstjórn.	Skipulags- og byggingarlög. Heimild til ríkisstjórnar að setja fram slíka stefnu.	Umhverfisráðuneyti ber að hafa samráð við önnur ráðuneyti og þau yfirvöld og hagsmunasamtök sem málið varðar.	Bindandi. (Núgildandi stefna er að hluta leiðbeinandi hvað varðar aðal- og deiliskipulagsgerð.)
Svæðis	19 svæðissambönd auk Álandseyja (landskapsförbund)	Að meðaltali um 250.000.	Svæðisskipulag (landskapsplan).	Svæðissambönd, lögbundinn samstarfsvetvangur sveitarfélaga, annast gerð og afgreiðslu. Umhverfisráðherra staðfestir.	Skipulags- og byggingarlög. Skylda.	Svæðissambandi ber að kynna og hafa samráð við þá sem málið varðar og gera áætlun um kynningu og samráð snemma í skipulagsferlinu.	Bindandi.
Sveitarfélaga	446 sveitarstjórnir (kommuner).	Að meðaltali um 11.400 (mikill mismunur á stærsta og minnsta).	Aðalskipulag (generalplan).	Sveitarfélög annast gerð og afgreiðslu (fl. en eitt svfél. geta unnið sameiginlegt aðalskipulag).	Skipulags- og byggingarlög. Skylda.	Sveitarfélögum ber að kynna og hafa samráð við þá sem málið varðar og gera áætlun um kynningu og samráð snemma í skipulagsferlinu.	Bindandi.
			Deiliskipulag (detaljplan).	Sveitarfélög annast gerð og afgreiðslu.	Skipulags- og byggingarlög. Þar sem þörf krefur vegna stýringar sveitarstjórnar á þróun og landnotkun.	Sveitarfélögum ber að kynna og hafa samráð við þá sem málið varðar og gera áætlun um kynningu og samráð snemma í skipulagsferlinu.	Bindandi.

Heimildir: (Eskelinen, Lapintie et al. 2000, Miljöministeriet 2002, Nordiska nätverkets möte 2000, Norðurlandaráð 2003, Statistikcentralen 2003)

Viðauki 3 Ísland

Skipulagsyfirvöld			Skipulagstæki				
Stjórnsýslu- og skipulagsstig	Skipulagsyfirvald	Íbúafjöldi	Tegund skipulagsáætlana	Ábyrgð á gerð og afgreiðslu skipulagsáætlana	Grundvöllur skipulagsáætlana	Kynning og samráð	Áhrif skipulagsáætlana
Lands (landsvæði 103 þús km ²)	Umhverfisráðuneyti, Skipulagsstofnun.	0,3 milljónir.	Sérstakt svæðisskipulag.	Sá aðili sem ábyrgð ber á viðkomandi framkvæmd eða áætlanagerð annast gerð tillögu í samráði við Skipulagsstofnun. Umhverfisráðherra staðfestir að fenginni tillögu Skipulagsst.	Skipulags- og byggingarlög (sbl.). Heimild til að vinna slíkt skipulag.	Almenn ákvæði sbl. um kynn. og samráð við íbúa og aðra hagsmunaaðila, auk kynn. og álitsumleitunar til hlutaðeigandi sveitarstjórna.	Bindandi.
Svæðis	Samvinnunefnd miðhálandis.	Engir íbúar.	Svæðisskipulag miðhálandis.	Samvinnunefnd miðhálandis annast gerð og afgreiðslu. Umhverfisráðherra staðfestir að fenginni tillögu Skipulagsst.	Skipulags- og byggingarlög. Skylda.	Almenn ákvæði sbl. um kynn. og samráð við íbúa og aðra hagsmunaaðila, auk kynn. fyrir hlutaðeigandi sveitarstjórnun.	Bindandi.
	Sveitarstjórnir.	Misjafnt. Hafa oft verið svæði með 1-3 þús. íbúum. Höfuðborgar-svæðið þó með 180 þús. íbúa.	Svæðisskipulag.	Samvinnunefndir sveitarfél. annast gerð, sveitarstjórnir afgreiða. Umhverfisráðherra staðfestir að fenginni tillögu Skipulagsst.	Skipulags- og byggingarlög. Heimild til sveitarfélaga að vinna slíkt skipulag.	Almenn ákvæði sbl. um kynningu og samráð við íbúa og aðra hagsmunaaðila.	Bindandi.
Sveitarfélaga	105 sveitarstjórnir.	Að meðaltali um 2.800. (Mikill mismunur á stærsta og minnsta. Annarsv. Reykjavík með 112 þús íbúa, hinsvegar >70 svfél. með < 1.000 íbúa).	Aðalskipulag.	Sveitarstjórnir annast gerð og afgreiðslu. Umhverfisráðherra staðfestir að fenginni tillögu Skipulagsst.	Skipulags- og byggingarlög. Skylda.	Almenn ákvæði sbl. um kynn. og samráð við íbúa og aðra hagsmunaaðila, auk kynn. f. aðliggj. sveitarfél.	Bindandi.
			Deiliskipulag.	Sveitarstjórnir annast gerð og afgreiðslu. Skipulagsstofnun yfirfer form og efni.	Skipulags- og byggingarlög. Skylda þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar.	Almenn ákvæði sbl. um kynningu og samráð við íbúa og aðra hagsmunaaðila.	Bindandi.

Heimildir: (Norðurlandaráð 2003, Samband íslenskra sveitarfélaga 2003, Skipulags- og byggingarlög 1997)

Viðauki 4 Noregur

Skipulagsyfirvöld			Skipulagstæki				
Stjórnsýslu- og skipulagsstig	Skipulagsyfirvald	Íbúafjöldi	Tegund skipulagsáætlana	Ábyrgð á gerð og afgreiðslu skipulags	Grundvöllur skipulagsáætlana	Kynning og samráð	Áhrif skipulagsáætlana
Lands (landsvæði 324 þús km ²)	Umhverfisráðuneyti (miljónverndepartem entet).	4,5 milljónir.	Stefnumið um landsskipulag (rikspolitische retningslinjer).	Umhverfisráðherra ber ábyrgð á gerð. Konungur staðfestir.	Skipulags- og byggingarlög (sbl.). Valfrjálst.	Almenn ákvæði sbl. um kynningu og samráð við íbúa og aðra hagsmunaaðila.	Bindandi.
			Landsskipulagsákvæðanir (rikspolitische bestemmelser).	Umhverfisráðherra ber ábyrgð á gerð. Konungur staðfestir.	Skipulags- og byggingarlög. Valfrjálst.	Almenn ákv. sbl. um kynn. og samráð við íbúa og hagsm.-aðila auk ákvæða um samráð við viðkom. fylki og sveitarstj. og kynn. í viðkom. sveitarfél.	Bindandi.
			Skipulagsstefna ríkisins (Stortings melding om regional planlegging og arealpolitikk).	Umhverfisráðherra hefur annast gerð. Lagt fram á þingi af ríkisstjórn.	Ekki fyrirmæli í lögum.	Umhverfisráðuneyti hefur haft samráð við ráðuneyti sveitarfél. og byggðamála.	Leiðbein.
			Skýrsla um stefnu ríkisins gagnvart skipulagsgerð fylkja og svfél. (rundskriv om nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanl.).	Umhverfisráðuneyti vinnur að og gefur út.	Ekki fyrirmæli í lögum.	Umhverfisráðuneyti hefur haft samráð við önnur ráðuneyti.	Samantekt fyrirbyggjandi stefnu.
Svæðis	19 fylki (fylker).	Að meðaltali um 230 þús.	Svæðisskipulag (fylkesplan).	Fylkisstjórn ber ábyrgð á gerð og afgreiðslu. Staðfest af ríkinu.	Skipulags- og byggingarlög. Skylda.	Almenn ákvæði sbl. um kynn. og samráð við íbúa og aðra hagsmunaaðila auk sérstakra ákvæða um kynn. f. fylkis- manni og hlut. svfél. og stofn.	Bindandi.
Sveitarfélaga	435 sveitarstjórnir (kommuner).	Að meðaltali um 9 þús. (mikill mismunur á stærsta og minnsta).	Aðalskipulag (kommuneplan).	Sveitarstjórn ber ábyrgð á gerð og afgreiðslu. Háð staðfest. umhv.-ráðherra ef ágrein. um efni milli svfél. og aðliggj. svfél., fylkis eða ríkis.	Skipulags- og byggingarlög. Skylda.	Almenn ákvæði sbl. um kynn. og samráð við íbúa og aðra hagsmunaaðila auk sérstakra ákvæða um kynn. f. fylki og hlutaðeig. stofn.	Bindandi.
			Deiliskipulag (reguleringsplan). Í sbl. er einnig gert ráð fyrir nánara deiliskipulagi í tilteknum tilvikum (bebyggelsesplan).	Sveitarstjórn ber ábyrgð á gerð og afgreiðslu. Háð staðfest. umhv.-ráðherra ef ágrein. um efni milli svfél. og aðliggj. svfél., fylkis eða ríkis.	Skipulags- og byggingarlög. Unnið skv. ákvörðun í aðalskipulagi og þar sem verul. framkv. eru fyrirhugaðar.	Almenn ákvæði sbl. um kynn. og samráð við íbúa og aðra hagsmunaaðila auk sérstakra ákvæða um kynn. f. almenn., fylki og hlutaðeig. stofn.	Bindandi.

Heimildir: Böhme 2002, Mönnlesland og Naustdalslid 2000, Norðurlandaráð 2003, Plan- og bygningslov 1985.

Viðauki 5 Svíþjóð

Skipulagsyfirvöld			Skipulagstæki				
Stjórnsýslu- og skipulagsstig	Skipulagsyfirvald	Íbúafjöldi	Tegund skipulagsáætlana	Ábyrgð á gerð og afgreiðslu skipulagsáætlana	Grundvöllur skipulagsáætlana	Kynning og samráð	Áhrif skipulagsáætlana
Lands (landsvæði 450 þús km ²)	Umhverfisráðuneyti, Boverket (mlíjöministeriet, Boverket).	8,9 milljónir.	-	-	-	-	-
Svæðis	Lénsþing eða samtök sveitarfélaga (láns landsting, kommunalförbund).	Að meðaltali 420 þús.	Svæðisskipulag (regionplan).	Lénsþing eða samtök sveitarfélaga bera ábyrgð á gerð og afgreiðslu.	Skipulags- og byggingarlög. Valfrjálst.	Samráð við svæðisstjórn, og hlutaðeig. sveitarfélög og kynning fyrir almenningi.	Leiðbeinandi.
Sveitarfélaga	288 sveitarstjórnir (kommuner).	Að meðaltali um 30 þús. (mikill mismunur á stærsta og minnsta).	Aðalskipulag (översiktsplan).	Sveitarstjórn ber ábyrgð á gerð og afgreiðslu.	Skipulags- og byggingarlög. Skylda.	Samráð við svæðisstjórn, svæðisskipulagsyfirvald og hlutaðeig. sveitarfélög og kynning fyrir almenningi.	Leiðbeinandi.
			Deiliskipulag (detaljplan). Í sænskum skipulags- og byggingarlögum er einnig gert ráð fyrir nánara deiliskipulagi í tilteknum tilvikum (områdesbestämmelser, fastighetsplaner).	Sveitarstjórn ber ábyrgð á gerð og afgreiðslu.	Skipulags- og byggingarlög. Skylda vegna byggingarframkvæmda í þéttbýli og verulegra framkvæmda.	Samráð við svæðisstjórn, landmælingayfirvöld, hlutaðeig. sveitarfélög, beina hagsmunaaðila á skipulagssvæðinu og aðra sem kunna að eiga hagsmuna að gæta og kynning fyrir almenningi.	Bindandi.

Heimildir: (Nordiska nätverkets möte 2000, Norðurlandaráð 2003, Plan- och bygglag 1987, (Schulman og Böhme 2000)