



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skipulagsstofnun  
Borgartúni 7b  
105 Reykjavík

Reykjavík 8. janúar 2021

2011026SA GB  
Málalykill: 09.24

### **Efni: Umsögn um drög að viðbótum við landsskipulagsstefnu 2015-2026**

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur yfirfarið drög að tillögu Skipulagsstofnunar um viðbætur við landsskipulagsstefnu 2015-2026, sem birt voru á heimasíðu stofnunarinnar í nóvember. Málið hefur verið rætt í skipulagsmálanefnd sambandsins og á upplýsinga- og umræðufundi með sveitarfélögum 22. desember sl. Ábendingar við drögin eru settar fram með vísan til umræðu á þessum fundum ásamt ábendingum sem borist hafa frá sveitarfélögum og samtökum þeirra.

#### **Almennt**

Þær viðbætur við landsskipulagsstefnu sem hér eru til umsagnar eru afrakstur vinnu sem staðið hefur yfir undanfarin tvö ár. Sambandið hefur átt aðkomu að þeirri vinnu með þátttöku í ráðgjafanefnd auk þátttöku í kynningar- og umræðufundum og með umsögn um lýsingu verkefnisins.

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

Þær áherslur sem stofnuninni var falið að vinna að og eru hreinar viðbætur við gildandi landsskipulagsstefnu eru þrjúþættar og flokkast í:

1. Loftslag
2. Landslag
3. Lýðheilsu

Að auki er stefna um haf- og strandsvæði yfirfarin jafnframt því sem nokkrum áherslum er bætt við aðra kafla gildandi landsskipulagsstefnu.

Eins og bent er á í tillögunni tvinnast nýju kaflarnir saman með ýmsum hætti enda var við gerð tillögunnar leitast við að útfæra eins og kostur er skipulagsáherslur sem miða að ávinningi á öllum áherslusviðum tillögunnar. Tiltekna skipulagshugmyndir sem skila margþættum ávinningi koma því endurtekið fyrir í tillögunni, þvert á viðfangsefni. Þar má fyrst nefna skipulagshugmyndina um 20 mínútna bæinn sem birtist í öllum nýju köflunum. Áhersla á græna innviði er einnig gegnumgangandi í tillögunni, enda geta þeir haft ávinning í för með sér á mörgum

sviðum, meðal annars til að auka viðnámsþrótt gegn loftslagsáhrifum, bæta og fegra umhverfið og stuðla að aukinni hreyfingu og bættri heilsu fólks.

Heilt yfir er ekki ágreiningur um þær áherslur sem fram koma í fyrirleggjandi drögum. Rýni sambandsins beinist einkum að því að skoða annars vegar hugsanleg kostnaðaráhrif tillagna og hins vegar að meta hvort tillögurnar komi til með að fela í sér takmörkun á skipulagshlutverki sveitarfélaga eða auka flækjustig við skipulagsgerð. Í því samhengi skiptir m.a. máli hvort líkur séu á að gerð og staðfesting skipulagsáætlana kunni að taka lengri tíma en nú, sem getur m.a. ráðist af túlkun á 10. gr. skipulagslaga.

Með skipulagshlutverki sínu bera sveitarfélögin þungann af innleiðingu landsskipulagsstefnu en einnig er Skipulagsstofnun falin framkvæmd fjölmargra verkefna. Stefnunni þarf að fylgja stuðningur við að hrinda henni í framkvæmd, í formi leiðbeininga og ráðgjafar eða sem beinn fjárstuðningur til skipulagsvinnu. Fjárheimildir til Skipulagssjóðs og Skipulagsstofnunar geta því þurft að hækka á næstu árum til að tryggja farsæla innleiðingu.

## **Ábendingar við einstaka kafla**

### **1. Loftslag og skipulag**

Að álitum sambandsins er kafli um loftslagsmál eðlileg viðbót við landsskipulagsstefnu. Samþykkt hefur verið aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og vinna er að hefjast við aðgerðaáætlun um aðlögun að loftslagsbreytingum. Áherslur í tillögunni um vistvænar samgöngur, loftslagsvæna byggð og landnotkun ásamt viðnámsþrótti gagnvart umhverfisbreytingum eru allt fremur sjálfsagðir þættir við endurskoðun landsskipulagsstefnu. Margar tillögur kaflans geta einnig stuðlað að öðrum markmiðum, ekki síst um bættu lýðheilsu með uppbyggingu innviða fyrir loftslagsvænar samgöngur.

Flest sveitarfélög eru nú þegar í sinni skipulagsvinnu að uppfylla markmið um loftslagsmiðað skipulag ásamt því að meta loftslagsáhrif sinna áætlana. Jákvætt er að umhverfis- og auðlindaráðuneytið hyggst hafa forgöngu um smíði upplýsingagáttar um losun og bindingu gróðurhúsalofttegunda vegna landnotkunar, svo sem um kolefnisspor ólíkrar landnotkunar. Þessi vinna mun án efa reynast mikilvægt innlegg í samstarfsverkefni sambandsins og Umhverfisstofnunar um Verkferakistu sveitarfélaga í loftslagsmálum.

### *Viðbrögð við kafla um loftslag og skipulag*

Sambandið telur það vera forsendu árangurs loftslagsvæns skipulags sveitarfélaga að ríkið komi markvisst að einstökum verkefnum, svo sem um uppbyggingu Borgarlínu, annarra almenningsgangna og göngu- og hjólastíga milli byggðarlaga. Einnig er beiting efnahagslegra hvata til orkuskipta í samgöngum, bættrar landnýtingar og breytinga í meðhöndlun úrgangs, svo fáein dæmi séu nefnd, mikilvægur þáttur innleiðingar. Stuðningur ríkisins við aðgerðir til að auka viðnámsþrótt gagnvart loftslagsbreytingum er einnig grundvallarforsenda en kastljósið mun án efa beinast í auknu mæli að slíkum aðgerðum á næstu árum.

Í tillögu 5.2.2 er lagt til að í aðalskipulagi sveitarfélaga, og eftir atvikum deiliskipulagi, verði sett fram stefna og skipulagsákvæði um aðstæður fyrir

endurvinnslu og endurnýtingu, með það að markmiði að efla hringrásarhagkerfið og draga eins og kostur er úr urðun úrgangs. Skipulag styðji við að auðlindir séu nýttar með sjálfbærum hætti, í samræmi við hugmyndafræði hringrásarhagkerfisins. Að áliti sambandsins er tilefni til að gerðar verði leiðbeiningar um hvernig þessi tillaga verði útfærð í skipulagi.

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

Eðlilegt er að setja þann almenna fyrirvara af hálfu sveitarfélaga að aðstæður samfélaga eru afar misjafnar. Meginregluna um 20 mínútna bæinn getur í einhverjum tilvikum reynst örðugt að uppfylla við þær aðstæður sem þorp og bæir hafa byggst upp hér á landi, eins og Skipulagsstofnun er án efa meðvituð um. Jafnframt er rétt að hafa í huga að framlag einstakra sveitarfélaga til loftslagsmála getur orðið nokkuð breytilegt út frá aðstæðum þeirra en fámennari sveitarfélög geta m.a. lagt mikið af mörkum með markvissri landnýtingu, svo sem aukinni áherslu á kolefnisbindingu í jarðvegi og gróðri. Einnig þarf að hafa í huga að árstíðasveiflur í veðurfari geta haft mikil áhrif á val á samgöngumáta en ekki er vikið að slíkum þáttum í stefnunni. Tilefni er til að taka undir ummæli á bls. 21 í tillögunni:

*Möguleikar til að draga úr losun með breyttum ferðavenjum eru eðli málsins samkvæmt mestir á höfuðborgarsvæðinu og á öðrum stærri þéttbýlisstöðum. Tækifæri felast þó ekki síður í að skipuleggja byggð og samgöngur minni þéttbýlisstaða og byggðarlaga með markmið 20 mínútna bæjarins að leiðarljósi. Skipulag í anda 20 mínútna bæjarins er ekki aðeins ákjósanlegt í loftslagstilliti, heldur er það einnig til þess fallið að auka virkni íbúa, bæta heilsu og loftgæði og draga úr hávaðamengun. Það getur einnig leitt af sér fjölbreytt og lifandi bæjarrými sem styðja samskipti og mannlíf.*

## **2. Landslag og skipulag**

Mikilvægt er að hafa í huga við yfirferð tillögunnar að með landslagi er bæði átt við svokallað borgarlandslag, byggðamynstur og almannarými í þéttbýli (e. townscape), menningar- eða búsetulandslag í dreifbýli (e. cultural landscape) og hið náttúrulega landslag í dreifbýli og óbyggðum. Um þetta segir á bls. 36 í tillögunni:

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

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

*bæjarrýma leggi af mörkum til að efla þau gæði sem felast í landslagi, náttúrulegu og byggðu.*

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

Tilfni er til að vekja athygli sveitarfélaga á viðmiðum við kortlagningu óbyggðra víðerna og mat á skerðingaráformum skipulagsáforma á þau, þar sem eftirfarandi verði lagt til grundvallar:

- Mörk óbyggðra víðerna miði almennt við 5 km frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum sem teljast ágeng gagnvart náttúrugæðum óbyggða.
- Skerðingarvegalengd verði lengri en 5 km í tilviki mjög stórra mannvirkja og tæknilegra ummerkja, en styttri en 5 km vegna umfangsminni mannvirkja og tæknilegra ummerkja, sem þó teljast skerða náttúrugæði óbyggða.
- Skerðingarfarlægð ráðist jafnframt af því hvort landform byrgja sýn að viðkomandi mannvirki.
- Innan óbyggðra víðerna geti verið stök, umfangslítill mannvirki og tæknileg ummerki sem samrýmst geta óbyggðaupplifun og náttúrugæðum óbyggða.

#### *Viðbrögð við kafla um landslag og skipulag*

Að áliti sambandsins hefur mikilvæg vinna verið unnin við þennan þátt verkefnisins, m.a. varðandi þróun aðferðafræði við landslagsgreiningar, kortlagningu víðerna og flokkun landbúnaðarlands. Ljóst er að þessi vinna mun gagnast við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga.

Sveitarfélögin standa frammi fyrir áskorunum þar sem mikilvægt er að horfa til landslagsverndar, s.s. vegna aukinnar áherslu á kolefnisbindingu og áforma um nýtingu vindorku. Góðar leiðbeiningar eru mikilvægar um slík atriði.

Líkt og áður verður þó að ítreka að aðstæður í sveitarfélögum eru mismunandi og verður m.a. af þeirri ástæðu að gera ráð fyrir að ekki verði gerð ófrávíkjanleg krafa um að allt landbúnaðarland sé flokkað við gerð aðalskipulags.

#### *Vindorka, kafli 6.3*

Nýting vindorku er nýtt viðfangsefni í skipulagi og umhverfismati hér á landi sem fylgja nýjar áskoranir, ekki síst varðandi áhrif á landslag. Stefna og viðmið um slíka nýtingu eru mikilvæg fyrir ákvarðanatöku sveitarfélaga og hafa sveitarfélög ítrekað kallað eftir skýrri stefnu og leiðsögn um þetta efni. Þótt í því skjali sem nú er lagt fram til umsagnar séu engar tillögur um þetta efni liggur fyrir greinargóð skýrsla frá Alta sem nefnist [Landslag og vindorka](#) þar sem kortlögð eru helstu álitaefni um þetta málefni. Einnig hefur sambandið átt aðkomu að starfshópi um lagaumhverfi vindorkuvera sem skilaði tillögum árið 2019.

Að áliti sambandsins er brýnt að settar verði skýrar leikreglur um vindorkunýtingu hér á landi og voru vonir bundnar við að í tillögu að landsskipulagsstefnu kæmu

fram gagnlegar leiðbeiningar til sveitarfélaga um þetta mikilvæga málefni. Það eru því veruleg vonbrigði að tillögu um þetta efni var á síðustu stundu kippt til baka.

Af sambandsins hálfu er lögð á það áhersla að áherslur um vindorku verði í sem bestum takti við viðmið sem stuðst er við í nálægum ríkjum og að á grundvelli þeirra áherslna geti sveitarstjórnir mótað skynsamlega stefnu um heppilega staðsetningu vindorkuvera innan sinna marka.

Brýnt er að kafla um vindorku verði í þeirri tillögu að þingsályktunartillögu sem ráðherra leggur fram á Alþingi. Óhjákvæmilegt er að benda á að samráðsferli um fyrirliggjandi tillögu missir að ákveðnum hluta marks ef umsagnaraðilar fá ekki tækifæri til að tjá sig um þennan veigamikla kafla tillögunnar. Ef von er á endurskoðuðum kafla á næstu vikum væri eðlilegt að framlengja umsagnarfrest en ella verði skoðaðar aðrar leiðir til samráðs um efni kaflans.

### **3. Heilsuvæn byggð og landnotkun**

Á sveitarstjórnarstigi hefur komið fram mikill áhugi á síðustu árum á þátttöku í þróunarverkefnum um heilsueflandi og barnvæn samfélög. Þessi verkefni geta einnig fléttast við innleiðingu Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna og áherslur um loftslagsvænt skipulag. Það er því að mörgu leyti hvalreki fyrir sveitarfélög að í tillögunni er kafla um heilsuvæna byggð og landnotkun, þar sem er gert ráð fyrir leiðbeiningum til sveitarfélaga um heilsuvænt skipulag.

Líkt og áður verður þó að hafa þann fyrirvara að þessi kafla á einkum við um þéttbýli og er fremur lítið um tillögur sem líta ber á sem bindandi við skipulagsgerð sveitarfélaga heldur er frekar um leiðbeiningar að ræða um gott verklag og samráð við almenning.

#### *Viðbrögð við kafla um heilsuvæna byggð og landnotkun*

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

Einnig er jákvætt að lögð er áhersla á stafræna þróun og hlutverk Skipulagsstofnunar í að leiða þróun vefgáttar um skipulagsgerð, umhverfismat og leyfisveitingar í því skyni að auka skilvirkni. Í því samhengi er þó tilefni til að áréttta þörf á að endurskoða skipulagslöggjöf með tilliti til málshraða. Betra aðgengi að upplýsingum og einföldun viðmóts til að gera athugasemdir við skipulagsáform gefa m.a. möguleika á að stytta málsmeðferðarfresti skipulagstillagna og við leyfisveitingar.

Minniháttar ábending er að í kaflanum mætti að ósekju víkja að því að útivistarmöguleikar geta tengst vetraríþróttum, s.s. með því að hvetja til gönguskíðaiðkunar í þéttbýli.

### **4. Haf- og strandsvæði**

Í kaflanum er skerpt á áherslum fyrirliggjandi stefnu með hliðsjón af ákvæðum nýrra laga um skipulag haf- og strandsvæða auk þess sem mælt er fyrir um á hvaða svæðum skuli gera strandsvæðisskipulag í samræmi við ákvæði skipulagslaga og

laga um skipulag haf- og strandsvæða. Jákvætt er að áformað er að hefja vinnu við strandsvæðisskipulag í Eyjafirði en tilefni er til að kalla eftir afstöðu sveitarfélaga um hvort víðar er þörf á slíku skipulagi. Að öðru leyti er ekki gerð athugasemd við efni kaflans.

### **Frekari ábendingar við tillöguna**

*Útfærsla í skipulagsáætlunum sveitarfélaga*

Vísað er til umfjöllunar á bls. 5-6 í tillögunni, en þar segir m.a.:

*Landsskipulagsstefnu er fyrst og fremst framfylgt í gegnum skipulagsgerð sveitarfélaga. Samkvæmt skipulagslögum skulu sveitarfélög byggja á landsskipulagsstefnu við gerð aðal- og svæðisskipulags og taka mið af henni við gerð skipulagsáætlana.*

*Í landsskipulagsstefnu er við hvert markmið stefnunnar sett fram hvernig gert er ráð fyrir að því sé framfylgt í skipulagsgerð sveitarfélaga. Þar eru sett fram sjónarmið og áherslur í skipulagsmálum til útfærslu í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Það er síðan á valdi hvernar sveitarstjórnar að útfæra hvernig hún telur eiga við að vinna úr þeirri stefnu innan sinnar lögsögu og í samvinnu við önnur sveitarfélög þegar þannig háttar til.*

*Hafa þarf í huga að þrátt fyrir að tillagan geri ráð fyrir ýmsum verkefnum stjórnvalda sem eiga að útfæra nánar og leiðbeina um einstök markmið stefnunnar, er framkvæmd slíkra verkefna ekki forsenda þess að sveitarfélög geti byggt skipulagsgerð sína á viðkomandi markmiðum landsskipulagsstefnu.*

Ástæða er til að gera þann fyrirvara við ofangreint að það getur haft umtalsverð áhrif á kostnað við skipulagsgerð sveitarfélaga hvort leiðbeiningar eða grunngögn liggja fyrir við gerð aðal- eða svæðisskipulagsáætlana. Vel unnar leiðbeiningar um tiltekna þætti skipulags geta reynst gagnleg viðbót við verkfærakistu sveitarfélaga. Þar sem um er að ræða stefnu ríkisins til langs tíma verður að ganga út frá því að nýmæli í stefnunni komi ekki öll til framkvæmda við gildistöku stefnunnar heldur verði þau innleidd á gildistíma stefnunnar. Nánari staðfesting á þessum skilningi ætti að koma fram í þingsályktunartillögu um málið.

*Þörf á endurskoðun löggjafar um skipulagsmál*

Í stefnunni er sett fram ábending um að endurskoða þurfi löggjöf, m.a. skipulagsreglugerð, með hliðsjón af fyrirliggjandi tillögum, ekki síst varðandi kafla um loftslag og skipulag. Sambandið gerir ekki athugasemd við þá tillögu en bendir á að einnig er þörf á heildstæðri yfirferð um skipulagslöggjöf í þeim tilgangi að einfalda löggjöf og stytta ferla. Er í því samhengi vísað til svonefnds lífskjarasamnings, sem samþykktur var árið 2019, en þar skuldbundu stjórnvöld sig til þess að innleiða tillögur Átakshóps um húsnaðismál.

Á nýloknu haustþingi voru samþykktar breytingar á mannvirkjalögum á grundvelli tillagna hópsins. Að áliti sambandsins er þörf á að fram fari heildstæð skoðun á skipulagslöggjöf til að vinna að lækkun byggingarkostnaðar. Í þeirri vinnu er eðlilegt að hafa til hliðsjónar skýrslu OECD og Samkeppniseftirlitsins um

samkeppnishæfni húsnæðismarkaðar og ferðaþjónustu á Íslandi, þar sem settar eru fram fjölmargar ábendingar um einföldun löggjafar og styttingu ferla.

#### Lokaorð

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið rakin er afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga heilt yfir mjög jákvæð til þeirrar tillögu að viðbótum við landsskipulagsstefnu 2015-2026 sem hér er lögð fram. Sambandið leggur þó jafnframt áherslu á að samráð er nauðsynlegt um þann kafla stefnunnar sem fjalla mun um vindorku.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri