



Kópavogur 23. ágúst 2023

B.t. Innviðaráðuneytis
Skrifstofa húsnæðis- og skipulagsmála
irn@irn.is
Sölvahólgötu 7 – 101 Reykjavík

Efni: Umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um grænbók um skipulagsmál, stöðumat og valkostir - drög

Vísað er til framlagðrar tillögu að grænbók um skipulagsmál sem kynnt var á heimasíðu Innviðaráðuneytis í júlí til ágúst 2023.

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) vilja með umsögn þessari um ofangreinda tillögu leggja sérstaka áherslu á eftirfarandi þætti sem geti komið til skoðunar við áframhaldandi vinnu við gerð stefnuskjals, eða hvítbók, sem að endingu verður að þingsályktunartillögu um landsskipulagsstefnu til 15 ára auk fimm ára aðgerðaráætlunar. Við gerð umsagnar var horft til spurninga sem fram koma í kafla 6: Hver er þín skoðun (bls. 48).

1. Þróunaráætlun höfuðborgarsvæðisins – talning á fjölda húsnæðis í skipulagsáætlunum sveitarfélaga

Lykilatriðið í framfylgd svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2015-2040 er gerð fjögurra ára þróunaráætlana. Með þróunaráætlun er markmiðið að samræma áætlanir sveitarfélaganna um uppbyggingu íbúða- og atvinnuhúsnæðis, samgönguframkvæmdir, auk annarra aðgerða til að ná fram markmiðum svæðisskipulags um þróun höfuðborgarsvæðisins til ársins 2040. Þróunaráætlun hefur einnig það gildi að miðla upplýsingum um uppbyggingaráform út í samfélagið.

Gildandi þróunaráætlun höfuðborgarsvæðisins var unnin í lok árs 2020 og afgangurinn í byrjun árs 2021 af svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins en helstu tölur varðandi umfang húsnæðis í skipulagi sveitarfélaganna voru uppfærðar í byrjun árs 2022. Niðurstöður talningar árið 2022 sýndu að samþykktar íbúðir (lóðir) í skipulagi sveitarfélaganna voru fleiri en 14.000, sem var nokkur aukning frá talningu 2020 sem sýndi yfir 11.000 íbúðir í samþykktu deiliskipulagi. Talningin sýndi einnig að miðað við gildandi aðalskipulagsáætlanir eru sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu með áform fyrir fleiri en 58 þúsund íbúðir innan núverandi vaxtamarka, sem jafngildir nýjum heimilum fyrir um 148.000 íbúa. Til samanburðar má benda á að fullbúnaðar íbúðir á höfuðborgarsvæðinu skv. mælaborði húsnæðis og mannvirkjastofnunar í júlí 2023 voru yfir 96 þúsund.

Sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hafa oft legið undir ámæli fyrir að bjóða ekki upp á nægar lóðir/skipulagsheimildir og stuðla þannig að skorti á húsnæði og hækkuðu fasteignaverði. Greining SSH hefur hins vegar leitt í ljós að rúmlegar heimildir eru til staðar á höfuðborgarsvæðinu en að aðrir áhrifaþættir geta tafið uppbyggingu húsnæðis eftir að deiliskipulag er samþykkt sbr. eftirfarandi hugleiðingar í greiningu SSH:

Eftir að deiliskipulag er samþykkt gerir skipulagslöggjöf ekki ráð fyrir að lóðarhafi / lóðarhafar þurfi að hefja uppbyggingu og klára innan tilgreinds tíma. Skoða mætti hvort ætti að setja nokkurs konar sólarlagsákvæði í skipulagslöggjöf þegar um er að ræða íbúðarhúsnæði, t.d. að heimildir falli úr gildi eftir að ákveðinn tími er liðinn.

Það virðist vera lítið nýtt að 37. gr. skipulagslaga heimilar sveitarfélagi að skilgreina afmarkað svæði sem þróunarsvæði í aðalskipulagi þar sem vinna skal hefðbundið deiliskipulag og tilgreina framkvæmdatíma áætlunarinnar. Hann skuli vera a.m.k. fimm ár en ekki lengri en fimmtán ár. Framkvæmdatími áætlunarinnar hefst við gildistöku áætlunarinnar en ef hann er ekki tilgreindur



skuli miða við fimmtán ár. Skoða mætti að breyta skipulagslöggjöf til að einfalda slíkan feril (bls. 19)¹.

Fyrir liggur að innan Innviðaráðuneytis er hafin vinna við endurskoðun skipulagslaga vegna ofangreinds með það að markmiðið að tímabinda uppbyggingaheimildir, en í umsögn SSH dags. 17. ágúst 2023 vegna áforma um frumvarp til laga, koma fram ýmsar ábendingar og boð um aðstoð við áframhaldandi mótun löggjafar vegna þessa.

Frekari skoðun málsins

Í tillögu að grænbók um skipulagsmál: stöðumat og valkostir, er ekki vikið sérstaklega að ofangreindri vinnu en það er mat SSH að með tilliti til þess sem segir á undan væri til bóta ef gert væri grein fyrir vinnunni í hvítbók um skipulagsmál og mögulegum áhrifa sem hún gæti haft á stefnumörkun ráðherra, sérstaklega markmiðum ráðherra sem varða fjölbreytt framboð húsnæðis, öflug sveitarfélög og tilheyrandi áherslur sem þar falla undir. Tímabinding skipulagsheimilda gæti stuðlað að hraðari uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og því viðeigandi að umfjöllun um möguleg áhrif hennar komi fram í tillögu að landsskipulagsstefnu.

Þá telur SSH einnig vert að skoða hvort talning á fjölda íbúða í skipulagi sveitarfélaga ætti heima hjá Skipulagsstofnun og væri þá unnin á landsvísu fyrir öll sveitarfélög og landshluta, með reglubundnum og stöðluðum hætti. Þesskonar talning myndi ekki einungis leiða í ljós fjölda íbúða í samþykktu skipulagi og fjölda íbúða í skipulagi í vinnslu, heldur jafnframt væri mögulegt að draga fram aldur skipulagsheimilda og hversu byggingarhæfar lóðir eru. Fyrirnefnt samræmist framtíðarsýn innviðaráðuneytis í málaflokknum og gæti orðið hluti að fimm ára aðgerðaráætlun landsskipulagsstefnu og stafrænni vegferð Skipulagsstofnunar við gerð stafræns skipulags á landsvísu.

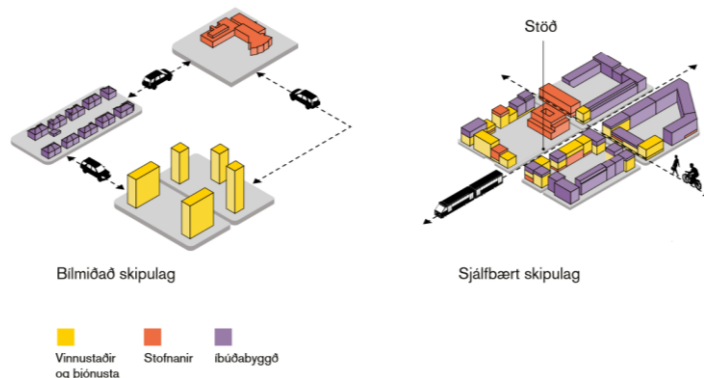
2. Samkeppnishæfni höfuðborgarsvæðisins

Í svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2015 – 2040, leiðarljósi 3: sókn og samkeppnishæfni, er vikið sérstaklega að samkeppnishæfni þar sem segir m.a.:

Höfuðborgarsvæðið býður upp á eftirsóknarvert umhverfi fyrir fólk, fyrirtæki og fjárfestingar. Kjarnar með nútíma samgöngum skapa möguleika á spennandi uppbyggingu fyrir fjölbreytta atvinnustarfsemi um alla borgarbyggðina (bls. 52).

Sérstaklega er dregið fram samspil skipulags og almenningsamgangna til að auka samkeppnishæfni:

Þjóða þarf fyrirtækjum upp á eftirsóknarverða staðsetningarkosti á kjörnum eða samgöngu- og þróunarási þar sem Borgarlína, nýtt hágæðakerfi almenningsamgangna, einfaldar ferðalög fólks um höfuðborgarsvæðið. Ferðaþjónusta mun njóta góðs af uppbyggingu við samgöngu- og þróunarás og dreifa úr álagi við uppbyggingu gistirýmis og annarrar aðstöðu sem hefur hingað til mikið einskorðast við miðborg Reykjavíkur



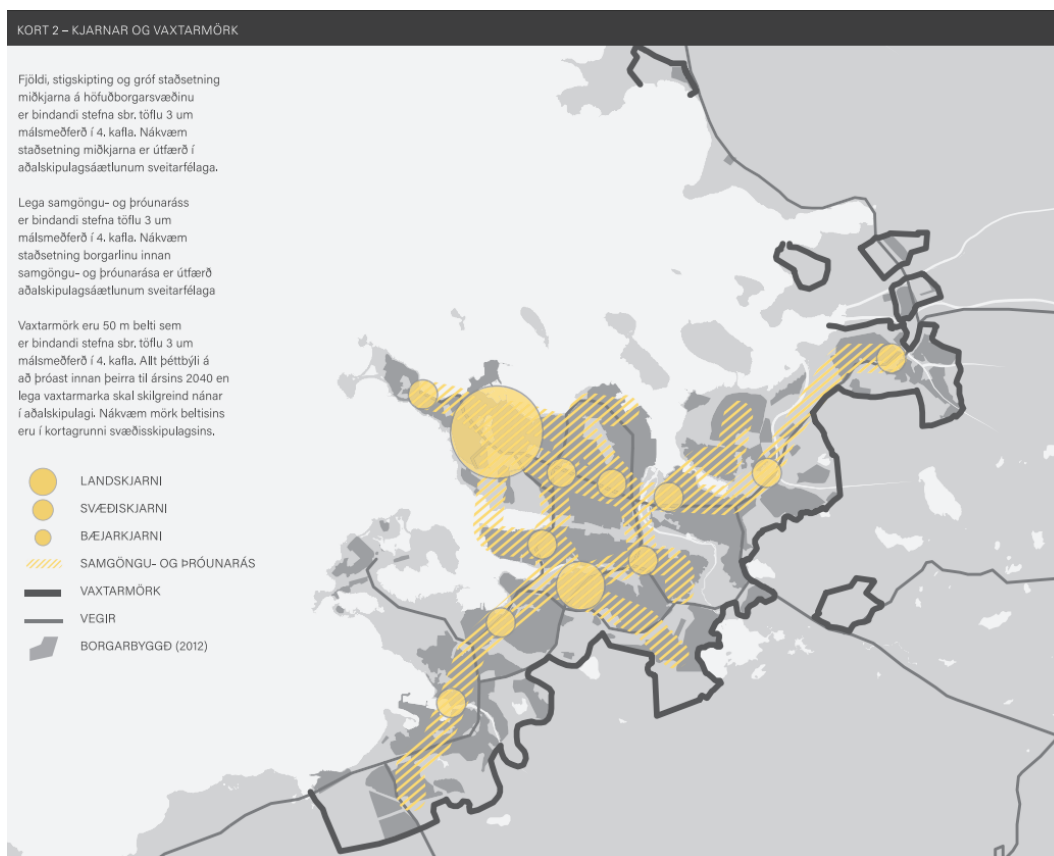
Mynd 1. Skýringarmynd úr ritinu Mannlíf, byggð og bæjarrými: leiðbeiningar um sjálfbært skipulag og vistvænar samgöngur (2023), sem dregur fram samspil skipulags, landnotkunar og samgangna í þágu vistvæns skipulags.

¹ <https://www.ssh.is/is/verkefni/svaedisskipulag/throunaraetlun-1>

Í kafla 3.5 í grænbók um skipulagsmál er vikið mótun borgarstefnu en innviðaráðherra hefur sett á laggirnar starfshóp á grundvelli stefnumótandi byggðaáætlunar fyrir árin 2022-2036 vegna þessa. Borgarstefna hefur það að markmiði að stærstu þéttbýlissvæði landsins verði eflað og samkeppnishæfni þeirra og hlutverk í byggðaðróun landsins styrkt. Viðfangsefni borgarstefnu er meðal annars að skilgreina hlutverk Reykjavíkur sem höfuðborgar og stuðla að aukinni alþjóðlegri samkeppnishæfni höfuðborgarsvæðisins. Starfshópurinn er enn að störfum og sitja í honum fulltrúar frá ríki, SSH og sveitarfélögunum.

Við gerð svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2015 – 2040 var unnin greining á hagkerfi höfuðborgarsvæðisins og samkeppnishæfni þess. Samkvæmt skýrslu Sigurður Snævarr og Vilborgar Júlíusdóttur um höfuðborgarsvæði og hagkerfið var landsframleiðsla 17% hærrí á hvern íbúa höfuðborgarsvæðisins árið 2012 en annarra landshluta en í sömu skýrslu er einnig bent á að í nágrannalöndum okkar er þetta hlutfall mun hærra, allt yfir 60%².

Nýrri greiningar hafa sýnt áþekkar niðurstöður en í skýrslu Bygðastofnunar dags. 2015 um hagvöxt landshluta 2009 - 2013 kemur fram að hlutur höfuðborgarsvæðisins í landsframleiðslu yfir tímabilið 2009 – 2013 var um 70%³. Ekki er að finna að hagstofa Íslands taki saman sérstaklega hlutdeild höfuðborgarsvæðis í landsframleiðslu Íslands.



Mynd 2. Kort úr svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2015 – 2040 sem dregur fram stefnu um uppbyggingu miðkjarna sem eiga að stuðla að eftirsóknarverðum atvinnusvæðum um allt höfuðborgarsvæðið. Beina á uppbyggingu húsnæðis, verslun, þjónustu og atvinnu og nýsköpun á samgöngu- og þróunarsás og miðkjarna, sem eru tengdir saman af Borgarlínu.

Frekari skoðun málsins

Borgir eru drifkraftur vaxtar og þekkingarsköpunar um heim allan og skipta sífellt ríkari mæli í samkeppnishæfni landanna. OECD fylgist með vexti borgarsvæða og heldur úti sérstökum kortagrunni um virk borgarsvæði (e. functional urban areas) og vinnusóknarsvæðum þeirra. Ísland hefur aldrei skilað inn gögnum í þessa greiningu

² https://www.ssh.is/static/files/storybook/SSK/Gildandi/fylgirit_4.pdf

³ <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/hagvostur-landshluta-2009-2013.pdf>



OECD þrátt fyrir að óskað hefur verið eftir því. Ástæðan er að ráðuneytin hafa ekki nauðsynlegar upplýsingar um stöðu mála.

Að mati SSH er mikilvægt að stefnumörkun um borgarstefnu og hlutverk höfuðborgarsvæðisins við að efla samkeppnishæfni landsins komist til umfjöllunar í hvítbók og landsskipulagsstefnu.

Einnig telur SSH mikilvægt að fá skýra yfirsýn yfir alla lykilorði í hagkerfi höfuðborgarsvæðisins, innviði, atvinnulíf, styrkleika og veikleika og að aðgerðir sem lúta að kortlagningu þessa komist til framkvæmda, þ.á.m. kortlagning virkra borgarsvæða og kortlagning vinnusóknarsvæða en skv. kafla 7.2. í grænbók hafa aðgerðir tengt því ekki komist til framkvæmda.

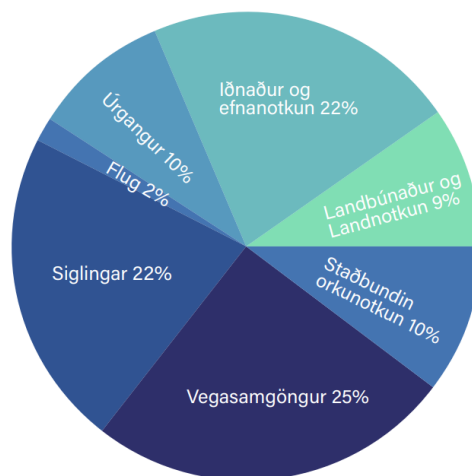
Umfjöllun landsskipulagsstefnu um samkeppnishæfni gæti dregið fram þá stefnumörkun sem bitist í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins, varðandi samspil skipulags og samgönguinnviða, með uppbyggingu Borgarlínu meðfram samgöngu- og þróunarás innan höfuðborgarsvæðisins.

Þá gæti umfjöllun landsskipulagsstefnu einnig ávarpað vinnusóknarsvæði umhverfis höfuðborgarsvæðið m.t.t. tækifæra sem felast í að auka hlutdeild vistvænna ferðamáta í ferðalögum íbúa til og frá vinnu og aðgerða til að koma því í framkvæmd.

3. Loftslagsstefna höfuðborgarsvæðisins og samgöngusáttmáli

Þann 11. ágúst 2022 undirrituðu borgarstjóri og bæjarstjórar á höfuðborgarsvæðinu, ásamt framkvæmdastjóra SSH, undir formlega loftslagsstefnu höfuðborgarsvæðisins. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu vilja með stefnunni leggja sitt að mörkum með innleiðingu markvissra aðgerða sem stuðla að kolefnishlutleysi höfuðborgarsvæðisins. Mikilvægasta afurð stefunnar er því yfirlit aðgerða sem eru líklegar til að skila árangri í baráttunni við loftslagsbreytingar. Aðgerðirnar snúa m.a. að vegasamgöngum, siglingum, staðbundinni orkunotkun, iðnaði, efnanotkun, úrgangsmálum og landnotkun. Með stefnumótuninni lýsa sveitarfélögin yfir þeim vilja sínum að höfuðborgarsvæðið verði kolefnishlutlaust árið 2035, þ.e. að þá verði reiknuð heildarlosun gróðurhúsalofttegunda ekki meiri en sem nemur reiknaðri bindingu kolefnis.

Í grænbók um skipulagsmál kemur fram ítarleg greining á stöðu loftslagsmála m.t.t. skipulags og samgangna, sem samræmist helstu niðurstöðum sem fram hafa komið við gerð loftslagsstefnu fyrir höfuðborgarsvæðið. Þar ber helst að nefna að vegsamgöngur eru einstaki stærsti losunarpáttur gróðurhúsalofttegunda árið (25%) og þar á eftir siglingar (22%). Í greiningu grænbókar er einnig fjallað um hlutverk samgöngusáttmála ríkis og höfuðborgarsvæðisins við að auka hlutdeild virkra ferðamáta og eflingu almenningsamgangna. Þessu eru fagnað.



Mynd 3. Losun gróðurhúsalofttegunda á höfuðborgarsvæðinu 2019⁴

⁴ https://www.ssh.is/static/files/storybook/Skjol/Soknaraetlun/ssh_lofslagsstefna_undirritad.pdf



Frekari skoðun málsins

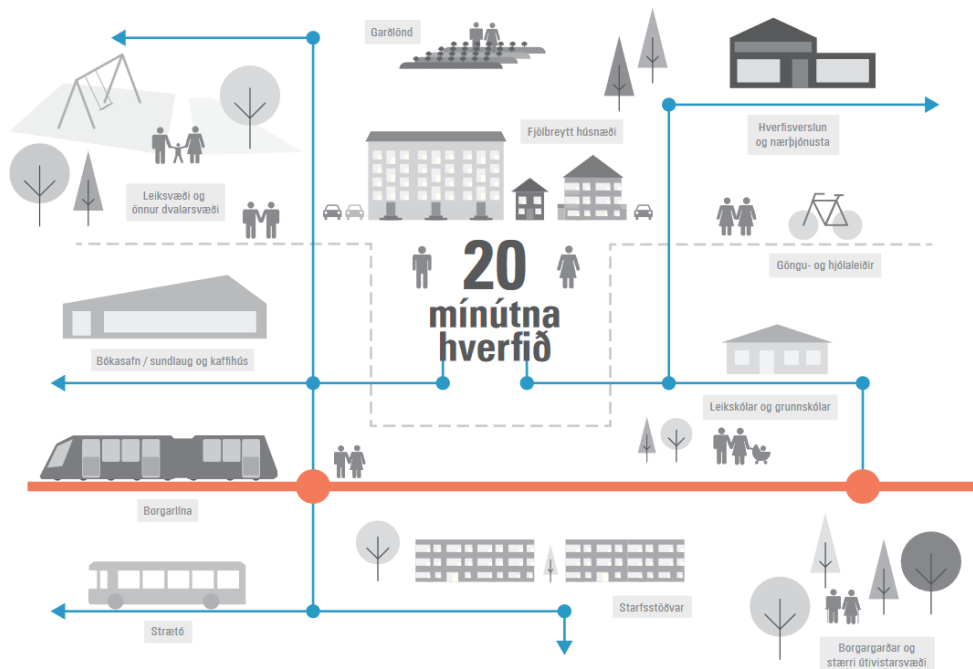
Það er mat SSH að umfjöllun um samgöngusáttmála, þ.á.m. uppbyggingu Borgarlínu með sérrýmis almenningsamgangna með tíðum ferðum og innviða fyrir virka ferðamáta, mættu koma sérstaklega fram undir áherslum 4.3.3. skipulag í þéttbýli og 4.3.5. loftslagsmiðað skipulags. Slíkt myndi stuðla að frekari samþættingu stefnumörkunar um byggð, samgöngur og loftslagsmál líkt og kemur fram í lykilmarkmiði númer 6 í grænbók þar sem segir: *Samþætta þarf betur stefnu um byggð og samgöngur. Vönduð samþætting samgöngukerfa og byggðar er undirstaða gæða hins byggða umhverfis. Samhliða markvissum orkuskiptum er jafnframt nauðsynlegt að auka hlutdeild vistvænna ferðamáta til að ná markmiði stjórnvalda um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda (bls. 39).*

Þá telur að SSH í áherslum 4.3.3. og 4.3.5. mætti gera sérstaklega grein fyrir mikilvægi þess að breyttar ferðavenjur komist til framkvæmda á höfuðborgarsvæðinu, þar sem fáar aðgerðir eru jafn áhrifaríkar að stuðla að samdrætti í losun og aukin notkun almenningsamgangna.

4. 15 – 20 mínútna hverfið/bærinn og forgangsröðun í þágu vistvænna ferðamáta

Í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2015 – 2040 er lögð sérstök áhersla á tuttugu mínútna hverfi, sbr. markmið 5.1. Markmiðið felur í sér að byggð og umhverfi verði mótuð út frá mannlegum þörfum og mælikvarða sem fellur að landslagi og styður samskipti og útveru. Stjórnvöld víða um heim hafa útfært markmiðið að staðbundnum aðstæðum, hvort sem er 20 mínútna bærinn í Skotlandi eða 15 mínútna hverfið í París.

Í svæðisskipulaginu er 20 mínútna hverfi lýst sem svo að innan þess sé gott framboð af fjölbreyttum húsakosti og helstu þjónustu, eins og skólum, tómstundum, matvöruverslunum og nærþjónustu – en ferðalag með hágæða almenningsamgöngum getur einnig verið hluti af skilgreiningu um 20 mín. hverfið. Lykilforsenda þess er að byggðin sé þétt og að íbúðir, vinnustaðir og þjónusta séu staðsett í nálægð hvert við annað.

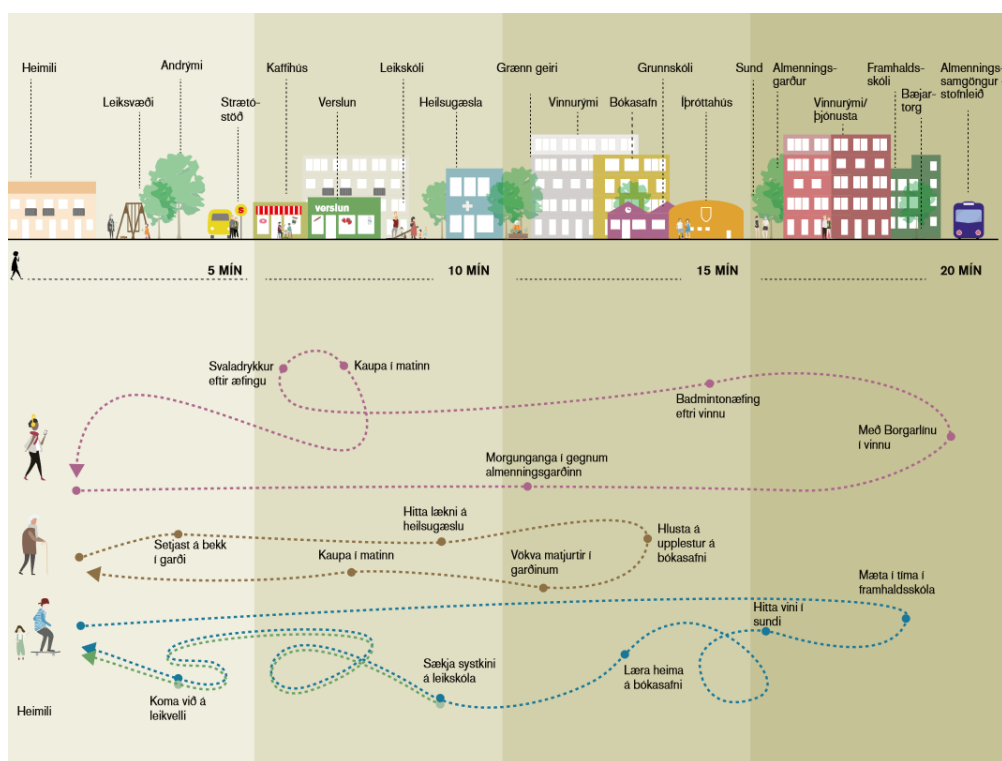


Mynd 4. Skýringarmynd úr svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2015 – 2040. Innan 20 mínútna hverfisins verður gott framboð af fjölbreyttum húsakosti og öll helsta þjónusta. Miðað verður við að íbúar eigi ekki lengra að sækja í kjarna en sem nemur tuttugu mínútna göngu.

Frekari skoðun málsins

Lagt er til að skoðað verði að 15 - 20 mín hverfið/bæinn verði hluti af stefnumörkun landsskipulagsstefnu undir áherslu 4.3.3. Mikið getur áunnist í loftslagsmálum með slíkum áherslum, bæði vegna minni losunar frá samgöngum og vegna þess að minna land þarf að brjóta undir byggð og samgöngumannvirki en ella. Möguleikar til að draga úr losun með breyttum ferðavenjum eru eðli málsins samkvæmt mestir á höfuðborgarsvæðinu og á öðrum stærrri þéttbýlisstöðum.

Tækifæri felast þó ekki síður í að skipuleggja byggð og samgöngur minni þéttbýlisstaða og byggðarlaga með markmið 15-20 mínútna bæjarins að leiðarljósi. Skipulag í anda 15-20 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 félagsleg samskipti og mannlíf.

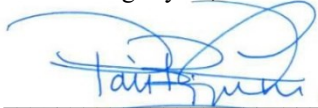


Mynd 5. Skýringarmynd úr ritinu Mannlíf, byggð og bæjarrými: leiðbeiningar um sjálfbært skipulag og vistvænar samgöngur. Ólíkir hópar geta gengið mislangt innan 20 mín. og því skiptir máli að skipuleggja húsnæði, þjónustu og almenningsrými í göngufæri við almennings-samgöngur.

5. Hvítbók

SSH fagnar samráði sem hefur átt sér stað við undirbúning grænbókar og faglegum undirbúning. Þá fagnar SSH að greiningar sem hafi verið unnar í samstarfi við samtökin, líkt og ferðavenjukönnun og leiðbeiningar um mannlíf, byggð og bæjarrými, séu teknar til sérstakrar umfjöllunar. SSH býður fram áframhaldandi samstarf við gerð hvítbókar um skipulagsmál.

Virðingarfyllst, f.h. SSH



Páll Björgvin Guðmundsson
Framkvæmdastjóri SSH