Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

Félags- og húsnæðismálaráðuneytið
Skrifstofa húsnæðis- og skipulagsmála
101 Reykjavík

Kópavogur, 16. október 2026
*Málsnr. 2608004/ÁÓ/HH*

**Umsögn Svæðisskipulagsnefndar höfuðborgarsvæðisins um drög að frumvarpi til laga um breytingar á skipulagslögum nr. 123/2010, mál nr. S-190/2026.**

Eftirfarandi eru athugasemdir og ábendingar Svæðisskipulagsnefndar höfuðborgarsvæðisins vegna fyrirliggjandi frumvarpsdraga, og er það einnig vísað til fyrri samskipta við ráðuneytið vegna þessa máls:

Í greinargerð með fyrirliggjandi frumvarpsdrögum segir, í inngangi, að frumvarpið sé fyrsta skrefið í endurskoðun skipulagslöggjafar og að ráðherra hyggist í framhaldinu ráðast í heildarendurskoðun laganna í samráði við hagaðila og Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun. Afstaða Svæðisskipulagsnefndar höfuðborgarsvæðisins og Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH), sem jafnframt hefur verið komið á framfæri við ráðuneytið á fyrri stigum, er sú að rétt sé að þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpsdrögunum bíði þeirrar heildarendurskoðunar. Verður enda að telja að mun eðlilegra sé að skoða löggjöf á sviði skipulagsmála með heildstæðum hætti og verður ekki séð hvaða brýnu nauðsyn beri til þess að gera þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu fyrr en það verður gert. Í kaflanum „Tilefni og nauðsyn lagasetningar“ er þá aðeins að finna almenna umfjöllun um nauðsyn tillagðra breytinga en ekki ítarlega umfjöllun um ástæður hennar. Er fyrrgreind afstaða því enn áréttuð.

Rétt er þá að geta þess að þegar áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt, mál nr. S-130/2026, sendi Svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins umsögn, dags. 19. ágúst 2026. Þar kom m.a. sérstaklega fram að nefndin teldi mikilvægt að henni gæfist tóm til að fjalla um gildandi svæðisskipulag, til samræmis við 26. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, áður en ráðist yrði í breytingar á lagaumhverfi þess. Í þeirri umsögn var jafnframt óskað eftir markvissu samtali áður en drög að lagabreytingum væru unnin, enda væri mikilvægt að breið sátt ríkti um svæðisskipulag, feril þess og málsmeðferð.

Í kjölfarið áttu fulltrúar SSH og formaður svæðisskipulagsnefndar höfuðborgarsvæðisins fund með ráðuneytinu, dags. 18. september 2026, þar sem ræddar voru tillögur þess að breytingum á 27. gr. skipulagslaga. Í framhaldi þess óskaði ráðuneytið eftir frekari upplýsingum um afstöðu SSH, og voru þær sendar ráðuneytinu með tölvupósti dags. 23. september sl.

Var þar enn áréttuð sú afstaða að betur færi á því að breytingar á 27. gr. skipulagslaga færu fram samhliða heildarendurskoðun laganna. Yrði ekki fallist á það var þá í öllu falli óskað eftir sérstökum vinnufundi með ráðuneytinu þar sem m.a. færi fram kynning á því verklagi sem nú er við lýði hjá Svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins og því ferli sem tillögur um breytingar á svæðisskipulagi fara í hjá nefndinni. Ekki var orðið við þeirri ósk og henni í raun í engu svarað sem er miður.

Í þessu samhengi er sérstaklega áréttað að skipulagsvaldið er grundvallaratriði í sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga og því afar brýnt að haft sé fullægjandi samráð við sveitarstjórnarstigið eigi að gera breytingar á lagaumhverfi þess.

Að þessu sögðu eru gerðar eftirfarandi athugasemdir við framlögð frumvarpsdrög:

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

**Um 7. gr. frumvarpsins um svæðisskipulag.**

**Almennt um svæðisskipulag.**
Hvað varðar tillagða frumvarpsgrein sem slíka verður í fyrsta lagi að telja að ýmislegt sé óljóst varðandi þau áhrif sem henni er ætlað að hafa og ekki hafa verið teiknaðir upp neins konar ferlar er leiði í ljós vænt áhrif hennar á ákvarðanatöku. Úr því hefði mátt bæta með auknu samráði og samtali, svo sem farið var fram á í fyrri samskiptum og fyrri umsögn Svæðisskipulagsnefndar höfuðborgarsvæðisins og annarra aðila.

Samkvæmt núgildandi 3. mgr. 9. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, en ekki verður séð að breytingar á henni séu fyrirhugaðar, eru skipulagsákvarðanir svæðisskipulagsnefndar háðar samþykki allra hlutaðeigandi sveitarstjórna. Þá er áréttað í 4. mgr. 22. gr. laganna, en ekki verður heldur séð að til standi að breyta henni, að svæðisskipulag er háð samþykki allra hlutaðeigandi sveitarfélaga. Verður það að teljast eðlileg tilhögun, ekki síst þar sem svæðisskipulag er rétthærra en aðalskipulag og sveitarfélög eru bundin af því við gerð aðalskipulags, sbr. 7. mgr. 25. gr. skipulagslaga. Rétt er í þessu samhengi að árétta að aðild sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu að svæðisskipulagi er ekki valkvæð heldur beinlínis lögskyld, sbr. 2. mgr. 22. gr. skipulagslaga. Er vandséð hvernig allt framangreint samræmist þeim tillögum til breytinga á 27. gr. laganna sem lagðar eru til í frumvarpsdrögunum.

Samkvæmt framangreindu er þá jafnframt ljóst að svæðisskipulagsnefnd sem slík fer ekki með skipulagsvald, heldur eru ákvarðanir hennar og tillögur háðar samþykki aðildarsveitarfélaga. Nefndin hefur hins vegar það hlutverk, sbr. 9. og 22. gr. skipulagslaga, að vinna tillögu að svæðisskipulagi, vinnslu, kynningu og afgreiðslu þess, og sjá um framfylgd og breytingar á því.

Berist nefndinni beiðni frá sveitarfélagi um breytingu á svæðisskipulagi, getur nefndin líkt og við afgreiðslu allra erinda sem henni berast, eftir því sem hún telur ástæðu til, leitað faglegrar ráðgjafar eða óskað frekari rökstuðnings áður en afstaða er tekin til beiðninnar. Við mat nefndarinnar á beiðninni ber henni meðal annars að líta til gildandi svæðisskipulags, sem öll sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafa samþykkt og skuldbundið sig til að framfylgja. Slíkt mat er jafnframt forsenda þess að nefndin geti, verði ákveðið að vinna breytinguna áfram, gert grein fyrir því hvaða áherslur nefndin hafi haft við gerð skipulagsins, forsendum þess og fyrirliggjandi stefnu í lýsingu verkefnisins, sbr. 23. gr. skipulagslaga. Samkvæmt starfsreglum svæðisskipulagsnefndar skal leitast við að ná samkomulagi um sem flestar ákvarðanir og afgreiðslur nefndarinnar, takist það ekki ræður afl atkvæða. Hver nefndarmaður, eða eftir atvikum varamaður hans, fer með eitt atkvæði. Sé meirihluti í nefndinni fyrir því að vinna breytingartillögu áfram fer um meðferð hennar skv. 22.-25. gr. skipulagslaga. Hefst sú vinna á því að nefndin tekur saman lýsingu á skipulagsverkefninu. Þá skal leita samþykkis hlutaðeigandi sveitarfélaga á lýsingunni og á síðari stigum leggja endanlega skipulagstillögu fyrir hlutaðeigandi sveitarstjórnir til samþykktar, sbr. 23. gr. laganna.

**Um 2. mgr. 7. gr.**
Í 2. mgr. 7. gr. kemur fram að ef beiðni eins sveitarfélags um breytingu á svæðisskipulagi varðar verulega hagsmuni annars sveitarfélags geti hið síðarnefnda lagt fram athugasemdir við beiðnina. Náist ekki sátt um beiðnina sé unnt að óska eftir áliti Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar. Náist enn ekki sátt innan nefndarinnar sé heimilt að vísa ágreiningsatriðum til úrskurðar ráðherra. Sá úrskurður sé þá bindandi og svæðisskipulagsnefnd skylt að samræma skipulagstillöguna niðurstöðu ráðherra. Kemur þá einnig fram að nánar verði kveðið um málsmeðferð samkvæmt 2. mgr. í reglugerð.

Í raun er ófært að gera ítarlegar efnislegar athugasemdir við þetta ákvæði áður en slík reglugerð liggur fyrir enda kallar orðalag þess fram ótal spurningar, m.a. að því er varðar framkvæmd þessa og samræmi við önnur ákvæði skipulagslaga.

Áréttað er að samkvæmt starfsreglum Svæðisskipulagsnefndar höfuðborgarsvæðisins fer hver nefndarmaður með eitt atkvæði og ekki er gerð krafa um aukinn meirihluta til ákvarðanatöku. Er því nokkuð óljóst hvað átt er við með „sátt“ í frumvarpsgreininni. Vakna því spurningar um hvort t.a.m. sé

nægilegt að einn nefndarmaður sé ósáttur við tillögu nefndarinnar og að þá sé heimilt að vísa málinu til Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar og eftir atvikum ráðherra.

Er þá einnig nokkuð óljóst hverjum er ætlað að hafa „heimild" til að vísa málum í slíkt ferli eða hvort þurfi að vera sátt innan nefndarinnar um það. Hér er enn áréttað að nefndin hefur ekki skipulagsvald sem slík heldur lýtur starfsvið hennar að því að vinna tillögu að svæðisskipulagi, eða breytingum á því en slíkar tillögur eru samkvæmt skipulagslögum, sbr. 3. mgr. 9. gr. og 4. mgr. 22. gr., háðar samþykki allra hlutaðeigandi sveitarstjórna.

Þá verður að telja óljóst í hvaða ferli skal fara með niðurstöðu ráðherra, en í 2. mgr. er ekki vísað til 22.-25. gr. laganna. Af orðalagi 2. mgr. má ráða að svæðisskipulagsnefnd verði skylt að aðlaga tillögu sína að úrskurði ráðherra. Hins vegar, eins og hér hefur ítarlega verið rakið, verður ekki annað séð en að tillaga nefndarinnar sé eftir sem áður háð samþykki hlutaðeigandi sveitarfélaga. Sé ætlunin sú að ráðherra hafi endanlegt ákvörðunarvald um svæðisskipulag þyrfti það enda að koma mun skýrar fram auk þess sem ætla má að sveitarfélögin gerðu alvarlegar athugasemdir við það fyrirkomulag.

Rétt er að ítreka að leitast er við að ná fullri sátt innan nefndarinnar um þær tillögur sem sendar eru til sveitarfélaganna, en ekki aðeins meirihlutasátt. Er því í raun vandséð hverju málsmeðferð sú sem lögð er til í 2. mgr. 7. gr. bæti við í því ferli og ætla má, sér í lagi þar sem óljóst er hverjum er heimilt að óska slíkrar málsmeðferðar, að hún sé frekar til þess fallin að draga úr skilvirkni og hraða málsmeðferðar og vega að sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga.

Verður þá að telja að svo virðist sem ætlun frumvarpshöfunda sé sú að ráðherra geti farið með efnislegt inngrip í skipulagsvald sveitarfélaga og þar með sjálfstjórnarrétt þeirra sem nýtur verndar samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar. Slíkt inngrip verður ekki réttlætt nema sýnt sé fram á brýna þörf sem ekki verði komið til móts við með vægari úrræðum. Eins og áður er rakið verður ekki beinlínis ráðið af frumvarpsdrögunum eða greinargerð þeirra hvaða nauðsyn er hér um að ræða.

**Um 3. og 4. mgr. 7. gr.**
Hvað varðar 3. og 4. mgr. ákvæðisins er rétt að benda á að samkvæmt Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins eru ákveðnar verklagsreglur varðandi flokkun framkvæmda m.t.t. svæðisskipulags sem stýrir því hvers kyns ferlis er þörf vegna þeirra. „Óverulegt" er þá talsvert matskennt hugtak og þyrfti í öllu falli að skilgreina hvers kyns breytingar gætu fallið þar undir. Við tillagða 3. mgr. er notast við sama orðalag og í 2. mgr. 36. gr. skipulagslaga er varðar aðalskipulag. Rétt er að árétta hér að allt önnur sjónarmið eiga við um aðalskipulag og óverulegar breytingar sveitarstjórnar á því, enda er aðalskipulag á ábyrgð viðkomandi sveitarstjórnar. Svæðisskipulag er hins vegar ekki á ábyrgð svæðisskipulagsnefndar eða einstakra sveitarstjórna heldur er um að ræða sérstakt samkomulag sem sveitarfélög á svæðinu hafa gert sín á milli. Er því varhugavert að heimfæra ákvæði um aðalskipulag með þessum hætti upp á það. Í öllu falli þyrfti þá að skilgreina með nokkuð nákvæmum hætti hvað getur falist í „óverulegri" breytingu.

Með vísan til alls framangreinds er áréttuð sú afstaða að rétt sé að skipulagslög verði skoðuð heildstætt og að tillagðar breytingar bíði heildarendurskoðunar þeirra. Verði ekki fallist á þá afstöðu er farið fram á að ofangreindar athugasemdir verði teknar til ítarlegrar skoðunar. Sem fyrr lýsa Svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins og SSH sig þá að fullu reiðubúin til að taka þátt í samtali við ráðuneytið vegna málsins.

Virðingarfyllst,
Fyrir hönd Svæðisskipulagsnefndar höfuðborgarsvæðisins

Ásdís Ólafsdóttir

Ásdís Ólafsdóttir
svæðisskipulagsstjóri höfuðborgarsvæðisins