

Innviðaráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 21. nóvember 2022
Tilvísun: 202211017 / 2.5

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um stefnumarkandi stefnur á sviði húsnæðis- og skipulagsmála, samgangna og byggðamála

Vísað er til draga að frumvarpi til laga um stefnumarkandi stefnur á sviði húsnæðis- og skipulagsmála, samgangna og byggðamála sem birt eru í samráðsgátt stjórnvalda, sbr. mál nr. 210/2022.

Skipulagsstofnun hefur kynnt sér drögin og vill koma eftirfarandi ábendingum á framfæri:

1. Heiti frumvarpsins

Frumvarp til laga um „stefnumarkandi stefnur“ á sviði húsnæðis- og skipulagsmála, samgangna og byggðamála

Skipulagsstofnun leggur til að í stað þess að nota hin feitletruðu orð verði aðeins notað „stefnur“.

2. Markmið

Í 1. gr. frumvarpsins er sett fram markmið. Í 4. gr. er hins vegar ekki vikið að því á hvaða meginmarkmiðum tillögur til þingsályktana skuli byggðar. Skipulagsstofnun leggur til að slík markmið verði sett í 4. gr. Hér geta verið um að ræða markmið á borð við að þjónusta samgöngukerfa mæti þörfum almennings og atvinnulífs, sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt, landsmönnum sé tryggt öruggt húsnæði og að áætlanir opinberra aðila séu samþættar og útfærðar með tilliti til landnotkunar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Í tengslum við þessi markmið verði einnig tilgreind þau leiðarljós sem markmiðin eiga að hafa skírskotun til. Stofnunin minnir í þessu sambandi á mikilvægi aðgerða í samgöngumálum fyrir árangur í loftslagsmálum og vinnu að markmiðum stjórnvalda um kolefnishlutleysi.

3. Samræming áætlana

Í 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins er kveðið á að tillögur til þingsályktana skv. 3. gr. skuli samhæfðar, styðja hver aðra og byggðar á heildstæðri stefnumörkun ráðherra fyrir hvern málaflokk. Í 3. kafla í greinargerð frumvarpsins kemur fram að brýnt sé að framsetning áætlana verði samræmd og þá verði horft til samspils og samhæfingar við aðrar áætlanir þar sem þær eru til staðar, svo sem aðgerðaáætlun um loftslagsmál og heilbrigðisstefnu.

Skipulagsstofnun telur tilefni til að í ákvæðum frumvarpsins sé vikið að samhæfingu stefna, sem frumvarpið tekur til, og landsskipulagsstefnu við aðra stefnumörkun stjórnvalda, svo sem stefnu í loftslags- og orkumálum þar sem um er að ræða ekki síður mikilvæg tengsl en við á varðandi innbyrðis tengsl samgöngu-, byggða- og húsnæðismálastefna og landsskipulagsstefnu.

4. Samráð

Í 6. gr. frumvarpsins segir að við undirbúning og mótun tillagna ráðherra skv. 2. gr. skuli haft samráð við hagsmunaaðila og almenningi jafnframt gefinn kostur á að koma að sjónarmiðunum sínum og athugasemdum í opnu samráðsferli.

Á bls. 7 í almennum athugasemdum í greinargerð frumvarpsins segir að það sé mat ráðuneytisins að ekki þurfi að greina ítarlega frá tilhögun samráðs. Ráðuneytið sé meðvitað um þann fjölda aðila sem kemur að gerð landsskipulagsstefnunnar og mikilvægi hennar enda megi segja að hún sé grunnurinn og frumkvöðullinn að samþættingu áætlana. Mögulegt sé að setja nánari reglur í reglugerð um það hvernig beri að haga vinnunni verði hnökra á, en góð verkstjórn sé lykilþáttur í allri vinnu.

Skipulagsstofnun ítrekar þá afstöðu, sem birtist í minnisblaði stofnunarinnar til ráðuneytisins, dags. 29. ágúst sl., að það er mikilvægt að samráðsvettvangur, sem vikið er að í 6. gr. gildandi reglugerðar nr. 1001/2011 um landsskipulagsstefnu, verði til staðar, að breyttu breytanda, þegar tillaga að landsskipulagsstefnu er unnin og leggur því til að tekið verði á þessu þegar reglugerð á grundvelli 8. gr. frumvarpsins verður samin.

5. Breytingar á skipulagslögum

i) Húsnæðis- og skipulagsráð

4. töluliður b-liðar 10. gr. frumvarpsins gerir breytingar á 11. gr. skipl. Samkvæmt a-lið töluliðarins, sem fellur núgildandi 1. mgr. 11. gr. brott, er svokallað húsnæðis- og skipulagsráð ráðherra til ráðgjafar við gerð landsskipulagsstefnu. Ekki er gert ráð fyrir að til staðar verði ráðgjafarnefnd, eins og kemur nú fram í 1. mgr. 11. gr.

Í athugasemdum við 10. gr. frumvarpsins segir að lagt sé til að vinna við landsskipulagsstefnu verði færð frá Skipulagsstofnun yfir til ráðherra og húsnæðis- og skipulagsráð verði ráðherra til ráðgjafar.

Skipulagsstofnun bendir á að samkvæmt 2. tölul. b-liðar 10. gr. er lagt til að hlutverk stofnunarinnar sé að aðstoða ráðherra við gerð landsskipulagsstefnu. Því er rétt, að mati stofnunarinnar, að það verði nefnt, í áhersluskyni, í umræddum athugasemdum að stofnunin hafi þetta hlutverk þrátt fyrir ofangreinda eðlisbreytingu á komu stofnunarinnar að gerð stefnunnar.

ii) Stýrihópur

Samkvæmt 3. gr. reglugerðar 1001/2011 um landsskipulagsstefnu, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 688/2022, skal innviðaráðherra skipa sérstaka ráðgjafarnefnd um gerð landsskipulagsstefnu og hefur sú nefnd þegar verið skipuð vegna komandi vinnu við landsskipulagsstefnu. Þá segir í sömu grein að ráðherra skipi stýrihóp sem fari með samskipti ráðuneytisins við ráðgjafarnefndina.

Í umræddum breytingum á gildandi 11. gr. skipulagslaga er ekki, eins og áður segir, gert ráð fyrir ráðgjafarnefndinni og ekki heldur stýrihópnum. Ef það er ætlunin að það verði til staðar stýrihópur sem fari með samskipti ráðuneytisins við væntanlegt húsnæðis- og skipulagsráð, þá telur Skipulagsstofnun rétt að það komi annaðhvort fram í breyttri 11. gr. eða í athugasemdum í greinargerð frumvarpsins.

iii) Samráðsgátt

5. töluliður b-liðar 10. gr. felur í sér breytingu á orðalagi 4. mgr. 46. gr. skipl. Þar segir m.a. að SLS skuli starfrækja landfræðilega gagna- og samráðsgátt um gerð landsskipulagsstefnu og skipulagsáætlana, þ.m.t. skipulag haf- og strandsvæða, umhverfismat og framkvæmdaleyfi. Orðið landsskipulagsstefna fellur brott með umræddum tölulið.

Skipulagsstofnun bendir á að núgildandi orðalag 4. mgr. 46. gr. kom inn með 38. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Stofnunin fær ekki séð hvaða efnisrök standi að baki fyrirhugaðri breytingu. Þótt stofnunin muni ekki lengur gera tillögu að landsskipulagsstefnu, nái frumvarpið fram að ganga, er ekkert því til fyrirstöðu að í skipulagsgáttinni verði birt gögn sem varða

vinnu við gerð stefnunnar, líkt og gert verður við kynningu áætlana á öðrum skipulagsstigum, þ.e. svæðis-, aðal-, og deiliskipulags, sem vinna skal m.a. á grundvelli gildandi landsskipulagsstefnu.

6. Framfylgd landsskipulagsstefnu

Í kafla 3 í greinargerð frumvarpsins segir að landsskipulagsstefna setji ramma fyrir sveitarstjórnarstigið sem sér um framfylgd og framkvæmd stefnunnar.

Skipulagsstofnun bendir á að landsskipulagsstefnu er fyrst og fremst framfylgt í gegnum skipulagsáætlanir. Þó byggir framfylgdin ekki eingöngu á þeim heldur getur framfylgdin einnig byggt á öðrum áætlunum. Þá getur landsskipulagsstefna einnig falið í sér tiltekin verkefni, svo sem leiðbeiningar- eða þróunarverkefni, til að hrinda markmiðum stefnunnar í framkvæmd sem tilteknum stjórnvöldum er falið að vinna að, svo sem Skipulagsstofnun. Að mati stofnunarinnar er rétt að víkja að þessu í greinargerð frumvarpsins.


Ólafur Arnason
Ottó Björgvin Óskarsson

