

Félags- og húsnæðismálaráðuneytið
Húsnæðis- og skipulagsmál
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 21. ágúst 2026

Umsögn ÖBÍ réttindasamtaka um áform um lagasetningu - Frumvarp um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010 (ýmsar breytingar)

Áform eru um að leggja fram frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010. Í áformunum kemur fram að tilgangurinn með frumvarpinu sé meðal annars að bæta skilvirkni stjórnsýslu en að mikilvægt sé „að laga verkefnið að breyttum kröfum samfélagsins og tryggja að það styðji bæði við skilvirka uppbyggingu og vandaða þróun byggðar til lengri tíma lítið.“

Ein helsta breytingin á kröfum samfélagsins frá því að skipulagslög tóku gildi varðar samfélagsþátttöku fatlaðs fólks. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks var lögfestur haustið 2025. Í 9. gr. samningsins eru stjórnvöld skuldbundin til „að gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja fötluðu fólki aðgengi, til jafns við aðra, að efnislegu umhverfi sínu, samgöngum, upplýsingum og samskiptum, þar með talið samskiptatækni og -kerfum og að annarri aðstöðu og þjónustu sem opin er eða veitt almenningi hvort sem er í þéttbýli eða dreifbýli.“

Algild hönnun og aðgengi fyrir öll eru gefin sem forsenda fyrir skipulagi í núgildandi skipulagslögum en aðeins er fjallað um þá forsendu í skilgreiningu á hugtökum. Útfærslu vantar í efnisgreinum og því hefur verið einfalt að hunsa aðgengiskröfur í skipulagi og velta ábyrgðinni á lausnum yfir á framkvæmdina gegnum mannvirkjalög. Þegar skipulagið er ekki algilt eru vandamálín oft illleýsanleg þegar kemur að framkvæmd.

Dæmi um vandamál í skipulagi

Fólk telst verða fatlað þegar það er m.a. með líkamlegar skerðingar og verður fyrir hindrunum í umhverfinu sem geta komið í veg fyrir fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra. Með réttu skipulagi er hægt að draga úr fötlun og auðvelda einstaklingum að lifa sjálfstæðu lífi sem gagnast þeim jafnt og samfélaginu öllu.

Skipulag byggðar þarf að taka mið af landslagi og getu fólks til að takast á við það. Huga þarf vel að innviðum. Þjónustueiningar þurfa að vera vel staðsettar og með góðu aðgengi innan

hverfis. Þá er ekki æskilegt að leiksvæði séu í krefjandi landslagi. Ef fjöleignahús eru í miklum halla verður fólk háðara einkabílnum en ella.

Gæta þarf betur að sorplausnum í skipulagi. Nú er gert ráð fyrir djúpgámum á lóðum en til að hreyfihamlað, blint og sjónskert fólk eigi að geta skilað af sér heimilissorpi þurfa þeir að vera nálægt inngangi í greiðri umferðarleið. Kröfur um djúpgáma er enn ekki að finna í byggingarreglugerð þrátt fyrir hraða útbreiðslu en í 6.12.8. gr. eru kröfur um að sorpgerði og sorpskýli „skulu ekki vera fjær inngangi byggingar en sem svarar 25 m.“ Vegalengdin tekur mið af getu hreyfihamlaðs fólks en hámarksfjarlægð frá bílastæðum hreyfihamlaðra að inngangi byggingar er einnig 25 m. Ótal dæmi eru um að djúpgámum hafi verið fundinn staður á jaðri lóðar, oft í mörg hundruð metra fjarlægð frá inngöngum fjöleignahúsaæininga.

Í skipulagi þarf jafnframt að gera þá kröfu að innviðir séu tilbúnir áður en íbúar flytja inn í ný hverfi, eins og tíðkast í nágrannalöndum okkar. Heilu hverfin rísa nú á höfuðborgarsvæðinu með of fáum bílastæðum enda eigi þar að vera virkar tengingar við almenningssamgöngur. Í því samhengi er oftast átt við Borgarlínuna sem enn lætur bíða eftir sér. Það er brýn þörf á að búa til hvata fyrir fólk að nota annan samgöngumáta en einkabílinn en þá verður sá samgöngumáti að vera til staðar þegar fólk flytur inn og ekki aðeins á teikniborðinu.

Íbúar eru ekki nægilega vel varðir þegar stórvirkar framkvæmdir og uppbygging er samþykkt í grónum hverfum. ÖBÍ hefur til margra ára barist gegn uppbyggingaráætlunum á Fannborgarreit og Traðarreit vestur í Kópavogi enda muni gríðarlegar og áralangar framkvæmdir þétt upp við heimili fólks bera með sér mikinn hávaða og loftmengun auk þungaflutninga á efni til og frá svæðinu, hávaða frá vinnuvélum o.s.frv. auk þess sem ekki var gert ráð fyrir að hreyfihamlaðir íbúar gætu lagt bifreið við heimili sín. Góð hljóð- og loftvist er öllum mikilvæg, en sérstaklega fólki með öndunarfærasjúkdóma, sjálfsöfnæmi, umhverfisveikindi, efna- og lyktarnæmi og skynseginleika. Útgáfa byggingarleyfis dróst lengi því ekki tókst að finna bílastæðum hreyfihamlaðra stað fyrir fólk sem býr innan framkvæmdareitsins. Byggingarleyfið fékkst að lokum fyrr á þessu ári, þrátt fyrir að vandinn væri enn óleystur, og nú búa íbúar við stanslausan hávaða, grjótkast og loftmengun. (hlekkja við tvær greinar úr Vísí). Í svari Skipulagsstofnunar við fyrirspurn ÖBÍ, dags. 26.11.2021, kemur fram að það sé á ábyrgð annarra stofnana að annast annars vegar aðgengismál og hins vegar reglur um hávaða og loftmengun. ÖBÍ leggur því til að sett verði í lög að hugað verði að aðgengismálum, hljóð- og loftmengun þegar á skipulagsstigi og að tryggð verði meiri samfella í stjórnvaldsákvörðunum.

Tillögur að nýjum áherslum í skipulagslögum

Í gildandi skipulagslögum eru „aðgengi fyrir alla“ og „algild hönnun“ skilgreind í 2. gr. og jafnframt vísað til aðgengis í markmiðsákvæði 1. gr. og skipulagsreglugerðar samkvæmt 45. gr. Hugtökin eru hins vegar ekki samþætt með kerfisbundnum hætti inn í efnisákvæði um landsskipulag, svæðisskipulag, aðalskipulag, deiliskipulag, leyfisveitingar, eftirlit og kæruheimildir.

Hvort sem úr verður heildarendurskoðun skipulagslaga eða afmörkuð breyting á einstökum ákvæðum laganna þurfa að koma til efnisgreinar um algilda hönnun og aðgengi fyrir alla. Hér er tillaga að áherslum með hliðsjón af núgildandi skipulagslögum:

Tillögur um breytingar á III. kafla. Landsskipulag

Nýtt ákvæði í 10. gr.

„Í landsskipulagsstefnu skal mörkuð stefna ríkisins um algilda hönnun og aðgengi fyrir alla í byggðu umhverfi, samgöngukerfum, almenningssvæðum og útivistarsvæðum. Þar skal m.a. skilgreina mælanleg markmið um aðgengilega byggð, samfelldar leiðir fyrir virka ferðamáta og jafna þátttöku allra í samfélaginu óháð aldri, fötlun eða skerðingu.“

Breyting á 11. gr.

„Ráðgjafarnefnd og samráðsferli skulu sérstaklega leita umsagna:

- ÖBÍ réttindasamtaka,
- hagsmunasamtaka eldra fólks,
- sérfræðinga í algildri hönnun,
- þjónustuveitenda á sviði samgangna og aðgengis.“

Tillögur um breytingar á IV. kafla. Gerð og framkvæmd skipulagsáætlana

Breyting á 12. gr.

Ný málsgrein:

„Við gerð skipulagsáætlana skal leggja mat á áhrif þeirra á aðgengi fyrir alla og þátttökumöguleika ólíkra hópa samfélagsins. Meta skal sérstaklega áhrif á fatlað fólk, eldra fólk, börn og einstaklinga með tímabundna eða varanlega skerðingu.“

Þannig yrði „aðgengismat“ sambærilegt við umhverfismat.

Breyting á 13. gr. um framkvæmdaleyfi

Viðbót:

„Ekki skal veita framkvæmdaleyfi nema sýnt hafi verið fram á að framkvæmd samræmist markmiðum um algilda hönnun og aðgengi fyrir alla samkvæmt gildandi skipulagsáætlunum.“

Breyting á 16. gr.

„Eftirlit sveitarfélaga skal einnig ná til þess hvort framkvæmdir uppfylli skilyrði skipulags um algilda hönnun og aðgengi fyrir alla.“

Tillögur um breytingar á VI. kafla. Svæðisskipulagsáætlanir

Breyting á 21. gr.

Kveða mætti á um að svæðisskipulag marki sameiginlega stefnu sveitarfélaga um aðgengilegt samgöngukerfi, almenningssamgöngur, útivistarsvæði og þjónustukjarna sem henta öllum notendum.

Þá yrði aðgengi hluti af svæðisbundinni innviðastefnu en ekki einungis einstökum framkvæmdum.

Tillögur um breytingar á VII. kafla. Aðalskipulagsáætlanir

Breyting á 28. gr.

Bæta við skyldu sveitarfélaga til að marka stefnu um:

- algilda hönnun,
- samfelld aðgengiskerfi,
- almenningssamgöngur,
- göngu- og hjólaleiðir,
- aðgengilega opinbera þjónustu,
- aðgengileg útivistarsvæði.

Tillaga að lagatexta

„Í aðalskipulagi skal gera grein fyrir stöðu aðgengismála og marka stefnu um hvernig tryggt verði samhent og samfelld aðgengi fyrir alla að samgöngum, þjónustu, útivistarsvæðum og opinberum rýmum.“

Breyting á 30. gr.

Sérstök skylda verði til að leita umsagnar hagsmunasamtaka fatlaðs fólks og annarra notendahópa um aðgengismál.

Tillögur um breytingar á VIII. kafla. Deiliskipulagsáætlanir

Breyting á 37. gr.

Skýlt verði að skilgreina í deiliskipulagi:

- aðgengisleiðir,
- yfirborðsefni stíga,
- hæðarmun og lausnir vegna hans,
- hvíldarsvæði,
- leiðarkerfi fyrir sjónskerta,
- aðgengileg bílastæði,
- aðgengi að almenningssrýmum og leiksvæðum.

Ný málsgrein

„Deiliskipulag skal gera grein fyrir því hvernig sjónarmið algildrar hönnunar eru samþætt skipulagi svæðisins og hvernig tryggt er samfellt aðgengi fyrir alla notendur.“

Leik- og útivistarsvæði

Bæta þarf við skyldu um að leiksvæði, torg og útivistarsvæði skuli vera hönnuð samkvæmt meginreglum algildrar hönnunar.

Tillögur um breytingar á IX. kafla. Skipulagsreglugerð, eignarnám og bætur

Breyting á 45. gr.

Þótt nú sé sagt að sérstaklega skuli kveðið á um aðgengi fyrir alla í reglugerð er ástæða til að herða ákvæðið verulega.

Tillaga:

„Í skipulagsreglugerð skulu settar bindandi kröfur um algilda hönnun, aðgengisviðmið, mælikvarða og lágmarkskröfur um aðgengi í skipulagsáætlunum.“

51. gr.

Viðbót:

„Við mat á tjóni skal einnig líta til þess hvort skipulagsákvæðanir hafi í för með sér verulega skerðingu á aðgengi einstakra hópa að þjónustu eða opinberum rýmum.“

Tillögur um breytingar á X. kafla. Kærur, þvingunarúrræði og viðurlög

52. gr.

Skýra mætti sérstaklega að hagsmunasamtök fatlaðs fólks hafi kæruaðild þegar skipulagsákvörðun varðar aðgengi fyrir alla.

53. gr.

Viðbót:

„Sé framkvæmd í ósamræmi við samþykkt aðgengisákvæði skipulags skal hún teljast framkvæmd í ósamræmi við skipulag.“

54. gr.

Dagsektir gætu einnig beinst að vanrækslu leyfishafa á framkvæmd samþykktra aðgengisráðstafana.

Heildartillaga: ný grunnregla í lögunum

Mest áhrif hefði líklega ný almenn regla strax á eftir 2. gr.:

2. gr. a. Algild hönnun og aðgengi fyrir alla.

„Við gerð landsskipulagsstefnu, svæðisskipulags, aðalskipulags, deiliskipulags, útgáfu leyfa og framkvæmd eftirlits samkvæmt lögum þessum skulu sjónarmið algildrar hönnunar og aðgengis fyrir alla lögð til grundvallar. Leitast skal við að skapa byggt umhverfi sem gerir öllum kleift að taka þátt í samfélaginu til jafns, óháð aldri, fötlun, skerðingu eða öðrum einstaklingsbundnum aðstæðum.“

Slík meginstefna myndi síðan endurspeglast í öllum köflum laganna, líkt og sjálfbær þróun og umhverfisvernd gera nú. Hún myndi færa algilda hönnun úr því að vera fyrst og fremst skilgreining í 2. gr. yfir í að verða raunverulegt mats- og ákvörðunarsjónarmið á öllum stigum skipulagsgerðar.

Ekkert um okkur án okkar.

Með vinsemd og virðingu,

Alma Ýr Ingólfssdóttir, formaður ÖBÍ

Stefán Vilbergsson, verkefnastjóri ÖBÍ