



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010 (ýmsar breytingar)
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Félags- og húsnæðismálaráðuneytið/ skrifstofa húsnæðis- og skipulagsmála
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	25. júní 2026

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Skipulagslög nr. 123/2010 tóku gildi 1. janúar 2011 og marka ramma um skipulag byggðar og landnotkunar á landinu öllu. Markmið laganna er að stuðla að sjálfbærri þróun byggðar og skynsamlegri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd náttúru- og menningarverðmæta og stuðla að vandaðri og gagnsærri ákvarðanatöku í skipulagsmálum. Lögin leggja jafnframt áherslu á samráð við almenning, réttaröryggi við meðferð mála og faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og annarra framkvæmda.

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins 2024-2028 og í fjármálaáætlun 2026–2030 er kveðið á um regluverk í mannvirkja- og skipulagsmálum verði einfaldað og áfram unnið að gæðum, öryggi og rekjanleika í mannvirkjagerð.

Á undanförunum árum hefur komið í ljós þörf á að endurskoða tiltekna þætti skipulagslöggjafarinnar með það að markmiði að aðlaga hana að breyttum tímum, bæta skilvirkni stjórnsýslu og stytta ferla þar sem það á við. Miklar samfélagsbreytingar undanfarin ár kalla jafnframt á að skipulagslögin taki betur mið af fjölbreyttum viðfangsefnum skipulagsmála. Skipulag snýst m.a. um mótun byggðar, samgöngur, innviði og gæði nærumhverfis. Það er mikilvægt að laga regluverkið að breyttum kröfum samfélagsins og tryggja að það styðji bæði við skilvirka uppbyggingu og vandaða þróun byggðar til lengri tíma litið.

Ráðuneytið hefur á undanförunum misserum unnið að greiningu á framkvæmd skipulagslöggjafarinnar og átt víðtækt samráð við hagaðila um húsnæðis- og skipulagsmál, meðal annars á vinnustofum og í tengslum við stefnumótunarvinnu á sviðinu. Þá hefur OECD bent á mikilvægi þess að einfalda regluverk og bæta skilvirkni stjórnsýslu á þessu sviði. Enn fremur skilaði starfshópur um einn feril húsnæðisuppbyggingar skýrslu til ráðherra með tillögum sínum þar að lútandi í nóvember 2024. Fram hafa komið ýmis tækifæri til að einfalda málsmeðferð, skýra ábyrgð og verkaskiptingu, bæta fyrirsjáanleika og nýta stafrænar lausnir í auknum mæli. Fyrirhugaðar breytingar byggja á þeirri vinnu og eru fyrsta skref í endurskoðun skipulagslöggjafarinnar, samhliða undirbúningi að heildarendurskoðun skipulagslaga og skipulagsreglugerðar.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Ákvæði um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins hefur verið í skipulagslögum frá árinu 2010. Í nefndaráli umhverfisnefndar kom fram að í meðförum málsins á Alþingi hafi komið

fram sjónarmið um að brýnt væri að setja málsmeðferðarreglur til þess að ná niðurstöðu um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins. Nefndin taldi þó mikilvægt að virða sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga og lagði því ekki til reglur þess efnis að meiri hluti gæti þvingað fram úrlausn í óþökk eins eða fleiri sveitarfélaga eða að ráðherra yrði falið úrskurðarvald næði svæðisskipulagsnefnd ekki niðurstöðu. Nefndin áréttaði þó mikilvægi þess að sátt næðist um svæðisskipulag og beindi því til ráðuneytis að fylgjast með framvindu mála og skoða í samráði við sveitarfélögin hvernig bæta mætti ákvæði varðandi málsmeðferð svæðisskipulags til að tryggja að ákvæðin næðu fram markmiði sínu.

Í ljósi þeirrar reynslu sem komin er á lögin telur ráðuneytið að skerpa þurfi á fyrirkomulagi málsmeðferðar við staðfestingu eða endurskoðun svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins þar sem reynslan hefur sýnt að koma þurfi á málsmeðferðarreglum til þess að ná niðurstöðu varðandi svæðisskipulag þegar ágreiningur kemur upp. Eins og lögin eru í dag þarf einróma samþykki allra sveitarfélaga sem hlut eiga að máli til þess að staðfesta svæðisskipulag fyrir höfuðborgarsvæðið. Þýðir það í raun að eitt sveitarfélag getur komið í veg fyrir endurskoðun þess þó að öll önnur sveitarfélög séu sammála. Nauðsynlegt er því að lögin taki með skýrari hætti á hvernig leysa megi úr ágreiningi sem kemur upp milli sveitarfélaga varðandi svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins.

Einnig þarf að endurskoða reglur um birtingu upplýsinga og auglýsinga í skipulagsmálum þannig að þær taki mið af nútímalegum leiðum til upplýsingamiðlunar og samráðs. Jafnframt þarf að uppfæra og skýra tiltekin ákvæði laganna, þar á meðal um hlutverk stjórnvalda á einstökum stigum skipulagsferlisins, til að stuðla að skýrari verkaskiptingu, auknu samræmi í framkvæmd og skilvirkari stjórnsýslu. Breytingarnar eru liður í áframhaldandi þróun skipulagslöggjafarinnar og miða að því að tryggja að hún styðji áfram við markmið um sjálfbæra þróun, vandaða skipulagsgerð og góða stjórnsýslu.

Þá er stefnt að því að einfalda tiltekna þætti laganna með það að markmiði að stuðla að skilvirkri, gagnsærri og fyrirsjáanlegri meðferð skipulagsmála. Þörf er á að aðlagða einstök ákvæði skipulagslaga og skipulagsreglugerðar að breyttum stjórnsýsluháttum og aukinni stafvæðingu, auk þess að samræma betur tiltekna ferla innan skipulagskerfisins.

Nauðsynlegt er að endurskoða ákveðna þætti málsmeðferðar við gerð og breytingar skipulagsáætlana með það að markmiði að einfalda ferla þar sem það á við, skýra framkvæmd einstakra ákvæða og tryggja skilvirka meðferð mála án þess að dregið sé úr samráði, faglegum undirbúningi eða réttaröryggi.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Skipulagslög nr. 123/2010 hafa í meginatriðum reynst vel og skapað ramma um skipulag byggðar og landnotkunar. Reynsla af framkvæmd laganna hefur þó sýnt að tilefni er til að endurskoða og uppfæra tiltekin ákvæði til að stuðla að aukinni skilvirkni, skýrari málsmeðferð og betri aðlögun að breyttum stjórnsýsluháttum. Fyrirhugaðar breytingar miða að því að einfalda og skýra einstaka þætti laganna og stuðla að skilvirkari framkvæmd þeirra.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins, frá desember 2024 kemur fram að ráðast eigi í kerfisbreytingar til að einfalda regluverk og stjórnsýsluferla, tryggja greinargóðar upplýsingar um húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsmál og vinna áfram að gæðum, öryggi og rekjanleika í mannvirkjagerð.

Framtíðarsýn landsskipulagsstefnu er að skipulag stuðli að sjálfbærri þróun og lífsgæðum fólks, styðji samkeppnishæfni og sé sveigjanlegt og stuðli að viðnámsþrótti gagnvart samfélags- og umhverfisbreytingum.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Markmið lagasetningarinnar er að einfalda og skýra ákvæði skipulagslaga til að stuðla að skilvirkari, gagnsærri og fyrirsjáanlegri meðferð skipulagsmála. Með breytingunum er stefnt að því að stytta málsmeðferðartíma, útfæra málsmeðferðarreglur, bæta samræmingu ferla og auka nýtingu stafrænna lausna, án þess að rýra gæði skipulagsvinnu eða þau markmið sem lögunum er ætlað að tryggja um sjálfbæra þróun, vernd umhverfis og vandaða þróun byggðar. Lagasetningin styður við markmið landsskipulagsstefnu um sjálfbæra þróun, velsæld samfélags og samkeppnishæft atvinnulíf með því að skapa skilvirkara regluverk sem auðveldar uppbyggingu húsnæðis og innviða, eykur fyrirsjáanleika fyrir almenning, sveitarfélög og atvinnulíf og styrkir um leið gæði ákvarðanatöku í skipulagsmálum.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Óbreytt staða.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Viðfangsefnið er þess eðlis að nauðsynlegt er að gera breytingar á skipulagslögum þar sem þær breytingar sem stefnt er að lúta að ákvæðum sem bundin eru í lögum. Við undirbúning málsins hefur verið metið að hvaða marki unnt sé að ná fram markmiðum þess með breytingum á skipulagsreglugerð eða leiðbeiningum, en niðurstaðan er sú að lagabreytinga er þörf. Samhliða verður unnið að breytingum á skipulagsreglugerð eftir því sem við á og útgáfu leiðbeininga til að styðja við framkvæmd breytinganna.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

1. Heildarendurskoðun skipulagslaga.
2. Afmörkuð breyting á einstökum ákvæðum skipulagslaga (áformuð leið).

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Lagt er til að gerðar verði afmarkaðar breytingar á skipulagslögum nr. 123/2010 með það að markmiði að einfalda og skýra tiltekna þætti skipulagsferlisins, stytta málsmeðferð þar sem það á við og stuðla að skilvirkari framkvæmd laganna. Jafnframt er lagt til að skerpa á málsmeðferð við staðfestingu og endurskoðun svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins, meðal annars til að tryggja að unnt sé að leysa úr ágreiningi sem kann að rísa milli sveitarfélaga um slíkt skipulag. Breytingarnar lúta meðal annars að málsmeðferð skipulagsáætlana, fyrirkomulagi birtinga og upplýsingagjafar, umsagnarfrestum og aðkomu stjórnvalda að meðferð skipulagsmála. Jafnframt er lagt til að uppfæra tiltekin ákvæði laganna og skýra skilgreiningar og hæfisskilyrði þar sem þörf er á. Markmiðið er að stuðla að einfaldari, skýrari og skilvirkari framkvæmd skipulagslöggjafarinnar án þess að breyta markmiðum hennar eða meginskipan.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

1. Endurskoða ákvæði um svæðisskipulag fyrir höfuðborgarsvæðið

Lagt er til að endurskoða ákvæði skipulagslaga um svæðisskipulag með það að markmiði að tryggja skýra og skilvirka málsmeðferð við gerð og breytingar á svæðisskipulagi. Markmiðið er að stuðla að því að sveitarfélög geti mótað sameiginlega stefnu um sameiginlega hagsmuni og að unnt sé að ná niðurstöðu þegar ágreiningur kemur upp, jafnframt því að virða sjálfstæði sveitarfélaga og mikilvægi samráðs og sáttar.

Í því felst meðal annars að:

- endurskoða ákvæði um samþykkt og breytingar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins,

- skoða hvort ástæða sé til að breyta reglum um samþykkt svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins og breytinga á því,
- meta hvort rétt sé að kveða á um sérstaka málsmeðferð eða sáttaleið þegar ágreiningur kemur upp milli sveitarfélaga,
- skoða hvort setja eigi nánari reglur um meðferð og afgreiðslu ágreiningsmála innan tiltekinna tímamarka,
- skýra hlutverk og ábyrgð þeirra aðila sem koma að gerð, endurskoðun og breytingum á svæðisskipulagi,
- stuðla að því að svæðisskipulag geti brugðist við breyttum forsendum um þróun byggðar og landnotkun, þar á meðal þegar þörf er á endurskoðun stefnu um vaxtarmörk eða aðra skipulagsþætti sem hafa verulegt svæðisbundið gildi.

2. Einfalda málsmeðferð skipulagsáætlana

Lagt er til að einfalda tiltekna þætti málsmeðferðar við gerð og breytingar aðal- og deiliskipulags. Markmiðið er að stytta ferla, auka skilvirkni og skapa sveitarfélögum aukinn sveigjanleika við meðferð skipulagsmála án þess að dregið sé úr gæðum skipulagsvinnu eða möguleikum almennings og hagsmunaaðila til þátttöku í skipulagsferlinu.

Í því felst meðal annars að:

- endurskoða reglur um kynningarferli, umsagnar – og athugasemdafresti,
- endurskoða meðferð breytinga á skipulagsáætlunum

3. Endurskoða fyrirkomulag birtingar skipulagsákvæðana

Lagt er til að endurskoða fyrirkomulag birtinga samkvæmt skipulagslögum með það að markmiði að einfalda upplýsingagjöf og bæta aðgengi að upplýsingum fyrir almenning og aðra hagaðila.

Í því felst meðal annars að:

- fella brott kröfur um birtingu í Lögbirtingablaði og endurskoða ákvæði um auglýsingu í dagblöðum,
- gera ráð fyrir að upplýsingar verði birtar í skipulagsgátt,
- tryggja að upplýsingagjöf til almennings og hagsmunaaðila fari fram með skýrum og aðgengilegum hætti.

4. Endurskoða umsagnarfresti og samráð í skipulagsmálum

Lagt er til að endurskoða tiltekna lögbundna umsagnar- og athugasemdafresti með það að markmiði að stuðla að skilvirkari meðferð skipulagsmála án þess að dregið sé úr rétti almennings og hagsmunaaðila til þátttöku.

Í því felst meðal annars að:

- heimila styttri umsagnar- og athugasemdafrest við auglýsingu aðalskipulags og deiliskipulags að uppfylltum nánari skilyrðum,
- skoða hvort rétt sé að stytta umsagnarfrest við grenndarkynningar,

5. Endurskoða aðkomu HMS að deiliskipulagsmálum

Lagt er til að skýra og endurskoða aðkomu Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar að deiliskipulagsmálum.

Í því felst meðal annars að:

- færa athugun HMS á deiliskipulagi framar í málsmeðferðina,
- afmarka betur hvaða deiliskipulagsáætlanir sæta yfirferð HMS,
- draga úr tvíverknaði og stuðla að skilvirkari verkaskiptingu milli HMS og sveitarfélaga,
- endurskoða tengd ákvæði um birtingar og afgreiðslu mála í Stjórnartíðindum.

6. Skýra hæfisskilyrði og skilgreiningar í skipulagslögum

Lagt er til að uppfæra tiltekin ákvæði laganna sem varða faglega framkvæmd skipulagsmála og skilgreiningar.

Í því felst meðal annars að:

- bæta við skilgreiningu á óbyggðum víðernum,
- endurskoða hæfisskilyrði skipulagsfulltrúa og skipulagsráðgjafa,
- skoða hvort gera eigi auknar kröfur um fræðslu eða námskeið fyrir þá sem fara með verkefni samkvæmt lögum.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Áformin eru hvorki talin varða stjórnarskrárvarin réttindi né þjóðréttarskuldbindingar.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarpjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Ekki samkvæmt fyrirbyggjandi greiningum, verður metið þegar endanlegar tillögur liggja fyrir. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Samband íslenskra sveitarfélaga, sveitarfélög, skipulagsfulltrúar, almenningur, framkvæmdaraðilar, Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun og fagfélög á sviði skipulagsmála.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Ráðuneytið hefur undanfarið ár staðið að umfangsmiklu samráði við hagaðila á vinnustofum um húsnæðis- og skipulagsmál. Þar komu fram sterkar ábendingar um að skortur sé á samfelli, gagnsæi og fyrirsjáanleika í ferlum og til staðar séu flöskuhálsar og skörun sem hægi á framkvæmdum. Þá hefur OECD bent á mikilvægi þess að einfalda regluverk og bæta skilvirkni stjórnsýslu á þessu sviði. Einnig var starfræktur starfshópur sem skilaði skýrslu með tillögum um einn feril húsnæðisuppyggingar í nóvember 2024.

4. Fyrirhugað samráð.

Fyrirhugað er að kynna áformin með þeim tillögum sem þau byggja á í Samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummati á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

Frummat á áhrifum frumvarps til breytinga á skipulagslögum leiðir í ljós að lagabreytingarnar eru fyrst og fremst ætlaðar til að einfalda regluverk, auka skilvirkni skipulagsferla og skýra hlutverk og hæfisskilyrði þeirra sem sinna skipulagsmálum. Ekki er gert ráð fyrir verulegum áhrifum á tekjur, gjöld eða afkomu ríkissjóðs og talið er að breytingarnar rúmist innan gildandi fjárheimilda. Breytingarnar eru jafnframt taldar styðja við aukna stafvæðingu og lækkun viðskiptakostnaðar. Áhrif á samkeppni eru metin óveruleg en skýrari hæfisskilyrði geta haft jákvæð áhrif á framboð ráðgjafarþjónustu. Þá er talið að sveitarfélög njóti óverulegs ávinnings vegna aukins skýrleika og skilvirkni. Samfélagslegur ávinningur felst einkum í einfaldari stjórnsýslu, skilvirkari málsmeðferð og bættri þjónustu.

H. Næstu skref, innleiðing	
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?	Já
2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?	Ekki er gert ráð fyrir að þörf verði á löngum tíma til undirbúnings og aðlögunar enda verði breytingarnar unnar í nánú samráði við HMS sem mun vinna leiðbeiningar á grundvelli nýrra laga.
3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?	Ekki þurfa að vera fyrir hendi sérstakar forsendur til að lagasetningin beri árangur
4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.	Árangur breytinganna verður meðal annars metinn með hliðsjón af þróun málsmeðferðartíma skipulagsmála, skilvirkni ferla og notkun stafrænna lausna við meðferð mála. Jafnframt verður horft til þess hvort breytingarnar stuðli að skýrari málsmeðferð, auknu samræmi í framkvæmd og bættri þjónustu við sveitarfélög, almenning og aðra hagaðila
5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?	Við undirbúning og innleiðingu verður hugað að öflun gagna sem nýtast við mat á áhrifum þeirra. Þar verður meðal annars litið til upplýsinga úr skipulagsgátt um framvindu og málsmeðferð skipulagsmála, auk gagna frá Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun, sveitarfélögum og öðrum stjórnvöldum eftir því sem við á.
I. Annað	
Fyrirhugaðar breytingar eru fyrsta skref í endurskoðun skipulagslöggjafarinnar og beinast að afmörkuðum atriðum sem talið er unnt að hrinda í framkvæmd á skemmri tíma. Samhliða verður unnið að breytingum á skipulagsreglugerð eftir því sem við á til að tryggja samræmda framkvæmd laganna. Jafnframt stendur yfir undirbúningur að heildarendurskoðun skipulagslaga og skipulagsreglugerðar þar sem tekið verður til frekari álitaefna sem kalla á ítarlegri skoðun og stefnumótun.	
J. Fylgiskjöl	
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.	
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.	