



Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 143/1752
komudagur 5.5.2014

Reykjavík, 5. maí 2014
Tilvísun: 201404056

**Efni: Umsögn um frumvarp um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010
(bótaákvæði o.fl.) 512. mál, þskj. 873**

Vísað er til erindis nefndasviðs frá 16. apríl sl. þar sem Skipulagsstofnun er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010 (bótaákvæði o.fl.).

Skipulagsstofnun lýsir ánægju með frumvarpið. Fyrir utan bótaákvæði 51. gr. skipulagslaga er með frumvarpinu verið að gera breytingar á tilteknum ákvæðum sem reynslan undanfarin misseri hefur sýnt að þörf er á að lagfæra. Stofnunin hefur umsjón með framkvæmd skipulagslaga og hefur því komið að gerð frumvarpsins með umhverfis- og auðlindaráðuneytinu.

Skipulagsstofnun telur ekki tilefni til ítarlegra athugasemda, en vill þó koma á framfæri eftirfarandi ábendingum og tillögum:

1. Tillaga um breytingu á 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga

Skipulagsstofnun leggur til breytingu á 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Á eftir orðunum „skv. 1. mgr. 40. gr.“ í 2. málsl. 1. mgr. komi: „né kynna tillögu að deiliskipulagi skv. 4. mgr. 40. gr.“ Ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 43. gr. hljóði þá svo:

„Þó er ekki skylt að taka saman lýsingu skv. 1. mgr. 40. gr. né kynna tillögu að deiliskipulagi skv. 4. mgr. 40. gr. vegna breytinga á deiliskipulagi.“

Skipulagsstofnun telur að unnt eigi að vera að falla frá kynningarfundum samkvæmt 4. mgr. 40. gr. vegna breytinga á deiliskipulagi líkt og gildir um möguleika á að falla frá gerð lýsingar. Stofnunin undirstrikar þó að þetta væri heimild til að falla frá gerð lýsingar og kynningu samkvæmt 4. mgr. 40. gr. Eftir sem áður getur sveitarstjórn áformað það umfangsmikla deiliskipulagsbreytingu að þörf sé á gerð lýsingar og kynningar samkvæmt 1. og 4. mgr. 40. gr., en ekki þykir ástæða til að krefjast þess vegna allra deiliskipulagsbreytinga.

2. Tillaga um breytingar á 17. gr. frumvarpsins

Með 17. gr. frumvarpsins eru gerðar breytingar á 44. gr. skipulagslaga. Skipulagsstofnun leggur til breytingar á 44. gr. þannig að ákvæði greinarinnar með breytingunum hljóði svo:

„Þegar sótt er um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag og landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar **viðkomandi svæðis** og deiliskipulag liggur ekki fyrir **getur skipulagsnefnd ákveðið að veita megi leyfi án deiliskipulagsgerðar, enda láti þá skipulagsnefnd fara fram grenndarkynningu**. Þegar um er að ræða óverulega breytingu á deiliskipulagi skal skipulagsnefnd láta fara fram grenndarkynningu.“

Eins og frumvarpsgreinin er úr garði gerð ber skipulagsnefnd að láta fara fram grenndarkynningu þegar framkvæmd, sem leyfi er sótt fyrir, er í samræmi við aðalskipulag hvað varðar landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar og deiliskipulag liggur ekki fyrir. Samkvæmt orðanna hljóðan er þessi skylda fortakslaus þegar umrædd skilyrði eru uppfyllt. Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga annast sveitarstjórnir gerð deiliskipulags. Í 1. mgr. 38. gr. laganna er kveðið á um að sveitarstjórn beri ábyrgð á og annist gerð deiliskipulags. Samkvæmt því heyrir það undir hana að samþykkja deiliskipulag endanlega, sbr. 40. til 42. gr. laganna, og gildir hið sama um breytingar á slíku skipulagi, sbr. 43. gr. þeirra. Með hliðsjón af því sem hér er rakið og þeirri staðreynd að sveitarfélög hafa víðtækt vald í skipulagsmálum, sbr. dóm Hæstaréttar frá 7. febrúar 2013 í máli nr. 439/2012, telur Skipulagsstofnun að skipulagsnefnd verði að fá tækifæri til þess til að meta hvort framkvæmd fari í grenndarkynningu eða hvort tilefni sé til að gera deiliskipulag fyrir svæðið áður en leyfi er veitt.

Með hliðsjón af ofangreindu er því með hinum feitletruðu orðum lögð áhersla á að það hvílir ekki skylda á skipulagsnefnd, í umboði sveitarstjórnar, að grenndarkynna leyfisumsókn fyrir framkvæmd heldur hefur hún heimild til þess. Telji skipulagsnefnd koma til greina að veita umrætt leyfi fyrir framkvæmd án deiliskipulagsgerðar ber henni hins vegar að grenndarkynna leyfisumsóknina. Sú skylda hvílir einnig á nefndinni þegar um er að ræða óverulegar breytingar sem skipulagsnefnd telur tilefni til að gera á gildandi deiliskipulagi.

Þá telur Skipulagsstofnun rétt að bæta við orðinu „og“ á eftir aðalskipulag. Það hefur í för með sér að framkvæmdin þarf annars vegar að vera í samræmi við aðalskipulag og hins vegar í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika þeirrar byggðar sem fyrir er á svæðinu. Að mati stofnunarinnar á ekki að vera hægt að grenndarkynna framkvæmd sem ekki er í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika þeirrar byggðar sem fyrir er, þótt í aðalskipulagi sé stefna um verulega breytingu á byggðinni sem framkvæmdin fellur að. Það gæti þýtt að opnað væri á grenndarkynningar byggingarleyfisumsókna án deiliskipulagsgerðar sem fælu í sér verulegt inngríp eða breytingar á þeirri byggð sem fyrir er, ef ákvæði aðalskipulags gerðu ráð fyrir þéttingu og auknu byggingarmagni og annarskonar byggðamynstri á viðkomandi svæði.

3. Tillaga um viðbót við 4. tölul. ákvæðis til bráðabirgða við skipulagslög

Með 22. gr. frumvarpsins eru gerðar breytingar á ákvæði til bráðabirgða í skipulagslögum, þar á meðal 4. tölulið. Í níunda og síðasta málslið töluliðarins kemur fram að staðfest breyting á svæðisskipulagi miðhálandisins skuli auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Skipulagsstofnun leggur til að á eftir þessum málslið komi nýr málsliður sem hljóði svo:

„Slíkt skipulag tekur gildi þegar það hefur hlotið staðfestingu ráðherra og verið birt í B-deild Stjórnartíðinda.“

Í 6. mgr. 25. gr. og 5. mgr. 32. gr. skipulagslaga sem fjalla um svæðis- og aðalskipulag er að finna sambærilegt orðalag. Því leggur Skipulagsstofnun til ofangreinda viðbót við 4. tölul.

4. Kostnaður við gerð landsskipulagsstefnu

Með skipulagslögum 123/2010 var innleitt nýtt stjórnþæki skipulagsmála hérlandis, sem er landsskipulagsstefna. Henni er ætlað að setja fram leiðarljós um nýtingu lands og landgæða sem tryggir öryggi og heildarhagsmuni við gerð skipulagsáætlana og stuðlar að sjálfbærri þróun og skilvirkri áætlanagerð, auk þess að stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga um nýtingu lands (reglugerð nr. 1001/2011). Um gerð hennar er fjallað í III. kafla laganna og eru þau ákvæði ítarlega útfærð í umræddri reglugerð. Ákvæðin fela í sér að afloknum hverjum alþingiskosningum skuli umhverfis- og auðlindaráðherra fela Skipulagsstofnun að vinna tillögu að landsskipulagsstefnu. Sú vinna felur meðal annars í sér að stofnunin tekur saman lýsingu, hefur samráð við sveitarfélög, hlutaðeigandi stofnanir, Samband íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtök eftir því sem við á og vinnur tillögu að landsskipulagsstefnu og umhverfismat hennar. Þá ber stofnuninni að kynna tillögu að landsskipulagsstefnu og umhverfisskýrslu opinberlega og taka saman umsögn um framkomnar athugasemdir við tillögu og umhverfisskýrslu og ganga frá endanlegri tillögu til ráðherra. Hér er um að ræða sambærilegt ferli og verkefni að eðli og umfangi og þegar sveitarfélög vinna aðal- eða svæðisskipulag.

Landsskipulagsstefna er stefnuskjal sem er gert ráð fyrir að verði fyrst og fremst framfylgt í gegnum skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Markmiðið er að landsskipulagsstefna tali skýrt til aðal- og svæðisskipulagsgerðar sveitarfélaga. Þar verði sett fram skýr leiðarljós og leiðbeiningar sem geri skipulagsvinnu sveitarfélaga skilvirkari og eftir því sem þörf er á samræmdari. Einnig munu aðrar afurðir í landsskipulagsvinnunni, eins og skýrsla um stöðu og þróun skipulagsmála (sem ávallt er tekin saman sem hluti af vinnu við landsskipulagsstefnu) koma sveitarfélögum að beinum notum við sína skipulagsvinnu. Landsskipulagsstefnu er þannig ætlað að styðja beint við skipulagsgerð sveitarfélaga.

Í skipulagslögum eins og þau voru samþykkt árið 2010 er gert ráð fyrir að kostnaður við gerð landsskipulagsstefnu greiðist úr ríkissjóði. Í fjárlögum hefur verið gert ráð fyrir 7 milljónum kr. árlega í fjárveitingum til Skipulagsstofnunar til þessa verkefnis.

Nú er komin nokkur reynsla á það hvað vinna við gerð landsskipulagsstefnu felur í sér, en ráðherra fól Skipulagsstofnun í fyrsta sinn að vinna að gerð landsskipulagsstefnu síðla árs 2011 og skilaði stofnunin tillögu sinni til ráðherra í árslok 2012. Jafnframt hófst vinna að nýju við landsskipulagsstefnu í lok síðasta árs og er stefnt að því að leggja fram tillögu stofnunarinnar til ráðherra í árslok 2014. Reynslan sýnir að kostnaður við verkefnið er mun hærrí en gert hefur verið ráð fyrir í fjárlögum. Má segja að umfang og þar með kostnaður þessarar vinnu svipi mjög til aðal- eða svæðisskipulagsgerðar sveitarfélaga, sem kostuð er að helmingi úr skipulagssjóði (af skipulagsgjaldi). Heildarkostnaður við landsskipulagsverkefnið árið 2012 (aðkeypt þjónusta og eigin vinna stofnunarinnar) nam nálægt 30 milljónum króna.

Með hliðsjón af tilgangi skipulagsgjalds eins og honum hefur verið lýst í löggjöf frá því gjaldið var innleitt árið 1938, sem er að standa straum af kostnaði stjórnvalda við skipulagsmál (mismunandi orðað og útfært í skipulagslögum 1938, 1964, 1997 og 2010) og með hliðsjón af tilgangi landsskipulagsstefnu og umfangi og eðli þeirrar vinnu sem gerð hennar felur í sér, telur Skipulagsstofnun eðlilegt að um kostun þessa verkefnis fari eins og um endurskoðun aðal- og svæðisskipulags, það er að helmingur kostnaðar við verkefnið greiðist úr skipulagssjóði (af innheimtu skipulagsgjaldi). Það kallar á breytingu á 1. tl. 18. greinar skipulagslaga. Er þetta lagt

til eins og áður segir í ljósi þess hlutverks sem skipulagsgjald gegnir og í ljósi þess hlutverks sem landsskipulagsstefna gegnir, en einnig í ljósi þess að verkefnið hefur ekki verið fjármagnað nema að litlu leyti á fjárlögum og í ljósi þess að það skipulagsgjald sem innheimtist árlega gefur svigrúm fyrir kostun þessa verkefnis, auk þeirra verkefna sem þegar er heimilt eða ber að kosta með skipulagsgjaldi (úr skipulagssjóði) samkvæmt skipulagslögum. Minna má á að eigið fé skipulagssjóðs er um 1,8 milljarðar króna. Undanfarin ár hefur innheimt skipulagsgjald numið rúmlega 200 milljónum króna á ári, en á þensluárunum á síðasta áratug fór innheimt skipulagsgjald per ár hæst í tæpar 500 milljónir króna.


Ásdís Hlökk Theodórsdóttir


Ottó Björgvin Óskarsson