

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
V/ Austurvöll
101 Reykjavík

Reykjavík, 5. maí 2014.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010, þingskjal 873-512. mál sem lagt er fram á 143. löggjafarþingi 2013-2014.

Með tölvupósti dags. 9. apríl 2014, óskaði umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis eftir umsögnum að frumvarpi til breytinga á skipulagslögum nr. 123/2010. Gefinn var frestur til 30. apríl til að skila inn umsögn. Með tölvupósti 30. apríl frá nefndarsviði Alþingis var umhverfis- og skipulagssviði veittur lengri frestur eða til 5. maí til að skila inn umsögn.

Reykjavíkurborg óskar eftir að koma á framfæri við Alþingi eftirfarandi athugasemdum við frumvarpið:

Reykjavíkurborg telur að með frumvarpinu sé að stórum hluta komið til móts við þær ábendingar sem fram hafa komið um atriði er örðug hafa reynst í framkvæmd. Reykjavíkurborg styður eindregið þær breytingar þar sem komið er til móts við athugasemdir er varða skamma tímafresti, einkum þær er felast í 15. gr. frumvarpsins þar sem átta vikna frestur í 1. ml. 1. mgr. 42. gr. laganna til að senda Skipulagsstofnun deiliskipulag, sem samþykkt hefur verið af sveitarstjórn og samantekt um málsmeðferð ásamt athugasemdum og umsögnum, er lengdur í sex mánuði. Reynslan hefur sýnt að afar örðugt hefur verið og á stundum á mörkum ómöguleikans fyrir skipulagsyfírvöld að standast átta vikna tímamörkin og er þessari breytingu fagnað.

Meginefni frumvarpsins lýtur að breytingu á 51. gr. skipulagslaga sem hefur að geyma hlutlæga bótareglu vegna skipulagsákvæðana. Kemur fram í inngangi að athugasemdum með frumvarpinu að tilefni breytinganna sé það sem fram kom í nefndaráliti umhverfisnefndar Alþingis við samþykkt frumvarpsins sem varð að skipulagslögum nr. 123/2010 en þar segir að nefndin telji mikilvægt að bótaregla 51. gr. laganna verði tekin til skoðunar með hliðsjón af athugasemdum sem fram hafa komið við meðferð Alþingis á frumvarpinu. Var sérstaklega vísað til umsagnar Reykjavíkurborgar og tillagna sem þar komu fram. Þrátt fyrir það, segir í athugasemdum með frumvarpinu að með breytingunni sé verið að gera ákvæðið skýrara, en ekki sé verið að breyta grundvelli bótakrafna. Ekki sé um að ræða veigamikla efnisbreytingu á þeim bótarétti sem nú þegar er lögfestur, heldur sé fremur verið að skýra inntak



bótaréttarins. Þrátt fyrir að Reykjavíkurborg geti tekið undir að mikilvægt sé að skýra ákvæðið enda er núgildandi ákvæði 51. gr. mjög almennt orðað, eru það mikil vonbrigði að ekki sé gengið lengra í frumvarpinu. Reykjavíkurborg vill leggja áherslu á að sveitarfélögin þurfi að hafa meira svigrúm til þess að þróa þegar byggð hverfi heldur en lögin hafa veitt til þessa. Ákvæðið, eins og það birtist í frumvarpinu, virðist ekki takmarka möguleika fasteignareigenda til þess að krefjast skaðabóta í kjölfar skipulagsákvörðunar frá því sem nú er. Enn þurfa sveitarfélögin að sæta því, að þrátt fyrir að fasteignareigandi nýti sér ekki byggingarheimildir jafnvel svo árum eða áratugum skiptir, byggingarheimildir sem fasteignareigandanum voru á einhverjum tíma færðar, vel að merkja honum að kostnaðarlausu, að hann geti þegar áherslur í skipulagi breytast krafist bóta vegna missis byggingarheimilda, sem hann hafði alla möguleika á að nýta sér og vinna þannig að þróun borgar- eða bæjarmyndarinnar í samræmi við þágildandi áherslur skipulagsyfirvalda, en gerði ekki. Mikilvægt sé að finna leiðir til þess að takmarka bótarétt lóðarhafa þegar um það er að ræða að nýtt eða breytt skipulag dregur úr gildandi byggingarheimildum samkvæmt deiliskipulagi án þess að skerða lóðarréttindi að öðru leyti.

Í frumvarpinu er ekkert fjallað um þróunarsvæði (sem skilgreint er í aðalskipulagi), að þar skuli litið á byggingarheimildir sem tímabundnar á meðan á þróunartímabilinu stendur. Ef sú þróun hefur ekki gengið eftir í lok þróunartímabilsins, þ.e. á skilgreindu þróunarsvæði og ef áherslur skipulagsyfirvalda hafa á þeim tíma breyst, að þá sé hægt að afnema byggingarheimildir án þess að til bótaskyldu stofnist. Framkvæmdatími þróunaráætlunar samkvæmt 6. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er tímabundinn en ekki er ljóst skv. frumvarpinu hvort fasteignareigandi geti byggt einhvern rétt á þeirri áætlun eftir að hún er úr gildi fallin og framkvæmdaáform ekki hafin ef ekki er vilji til þess að festa fyrri áætlanir í sessi í því deiliskipulagi sem tekur við að liðnum framkvæmdatíma þróunaráætlunarinnar þar sem ekki er tekin afstaða til þess hvort sveitarfélög hafi ótvíræðar heimildir til þess að ákveða að deiliskipulagsáætlanir hafi tiltekinn gildistíma. Þetta álitafni hefur augljóslega mikla þýðingu um inntak og tímallengd hugsanlegrar skaðabótaskyldu sveitarfélaga vegna breytinga á skipulagi. Ákvæði skipulagslaga um hverfaskipulag og þróunarsvæði innan aðalskipulags opni ákveðna möguleika í þeim efnum en borgin leggur einmitt áherslu á að skaðabótaákvæði laganna endurspegli líka þá löggjafarþróun.

Sveitarfélögin standa enn frammi fyrir því að áherslur í skipulagsmálum, sem ekki hljóta hljómgrunn fasteignareigenda þannig að þeir ráðist í þá uppbyggingu sem skipulagsáætlunin gerir ráð fyrir og skipulagsyfirvöld hafa áhuga á að gangi eftir, verður ekki vikið til hliðar fyrir nýjum áherslum sem skipulagsyfirvöld telja líklegri til árangurs öðruvísi en að hætta sé á að það verði aðeins gert að viðlagðri bótaskyldu ef verulegar ónýttar byggingarheimildir eru felldar niður samhliða slíkri endurskoðun á skipulaginu. Þá gerir Reykjavíkurborg sérstaka athugasemd við þá efnisbreytingu á bótareglu 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sem kveðið er á um í 21. gr. a í frumvarpinu að skuli vera nýtt ákvæði 51. gr. a. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að ákvæði 51. gr. a sé samhlið 2. og 3. mgr. 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, að því undanskildu að tiltekið er að taka skuli tillit til þeirrar „sérstöku“ breytingar á verðmæti eignar sem skipulagsaðgerð kann að hafa í för með sér. Í því felist að leiði



breyting skipulags til þess að verð fasteigna á tilteknu svæði hækki almennt í verði, eða lækki almennt í verði eftir atvikum, þá beri við mat á tjóni tiltekins fasteignareiganda að meta það sérstaka tjón sem hann verður fyrir miðað við þá almennu breytingu sem orðið hefur. Segir í athugasemdunum að þetta þyki í betra samræmi við jafnræði fasteignareigenda heldur en sú regla sem fram kom í skipulagslögum frá 1964 um að ef verðhækkun, sem um ræddi, væri jafnmikil eða meiri en bótaskyld tjón skyldi engar bætur greiða. Sú regla myndi hins vegar eiga við ef bæði verðhækkun og tjón væri sérstakt fyrir þá eign sem um ræðir, þ.e. ef aðrar sambærilegar eignir á sama svæði hefðu ekki hækkað í verði vegna skipulagsáðgerða. Reykjavíkurborg leggst alfarið gegn þessum áformum. Ótækt er að fasteignareigandi, sem ekki hefur orðið fyrir neinu tjóni þar sem verðmæti fasteignar hans hefur hækkað vegna skipulagsbreytinga til jafns við þá skerðingu sem varð á fasteign hans svo hrinda mætti breyttu skipulagi í framkvæmd, geti krafist sveitarfélag um bætur af þeim sökum. Breytir engu þótt aðrir fasteignareigendur hafi einnig notið verðmætaaukningarinnar. Með sömu rökum mætti halda því fram að sanngjarnt væri og í samræmi við jafnræði fasteignareigenda að fasteignareigandi A geti krafist sveitarfélag um bætur þar sem fasteign fasteignareiganda B hefði hækkað í verði vegna skipulagsákvörðunar en ekki fasteign fasteignareiganda A. Tillögum að breyttu ákvæðum 51. gr. skipulagslaga eru lagðar fram hér síðar.

Um einstök ákvæði:

Um 1. gr.:

Sú breyting sem hér eru lagðar til á 4. gr. laganna eru eðlilegar að mati borgarinnar og ekki er gerð athugasemd við hana.

Um 2. gr.:

Sú breyting sem hér eru lagðar til á 2. ml. 2. mgr. 6. gr. laganna eru eðlilegar að mati borgarinnar og ekki er gerð athugasemd við hana.

Um 3. gr.:

Reykjavíkurborg tekur undir nauðsyn þess að ákvæði skipulagsreglugerðar um hæfisskilyrði þeirra sem sjá um gerð skipulagsáætlana, hafi skýra og ótvíræða lagastoð.

Um 4. gr.

Sú breyting sem hér eru lagðar til á 2. ml. 9. gr. laganna eru eðlilegar að mati borgarinnar og ekki er gerð athugasemd við hana.

Um 5. gr.

Reykjavíkurborg styður að tekin verði af öll tvímæli um að grenndarkynning framkvæmdaleyfis eigi einungis við í þegar byggðu hverfi og heimild sé að gefa út framkvæmdaleyfi á grunni aðalskipulags sé fjallað ítarlega um framkvæmdina þar.

Um 6. gr.

Rétt er að miða við samþykki sveitarstjórnar fyrir veitingu framkvæmdaleyfis en ekki útgáfu þess, sbr. a- lið og samræma tímafresti sbr. b- lið frumvarpsins. Ekki er gerð athugasemd við þessa breytingu.

Um 7. gr.

Sú breyting sem hér er lögð til á 4. mgr. 22. gr. laganna eru eðlilegar að mati borgarinnar og ekki er gerð athugasemd við hana.

Um 8. gr.

Sú breyting sem hér er lögð til á 2. ml. 4. mgr. 25. gr. laganna eru eðlilegar að mati borgarinnar og ekki er gerð athugasemd við hana.

Um 9. gr. og 11. gr.

Þessar tillögur varða nýmæli sem komu inn í 5. ml. 26. gr. og 5. ml. 35. gr. skipulagslaga og varða endurskoðun svæðis- og aðalskipulags í kjölfar sveitarstjórnarkosninga. Sú breyting sem hér er lögð til á 9. gr. laganna eru eðlilegar að mati borgarinnar og ekki er gerð athugasemd við hana.

Um 10. gr.

Sú breyting sem hér er lögð til á 4. ml. 4. mgr. 32. gr. laganna að framlengja frest ráðuneytisins á staðfestingu aðalskipulags er óviðunandi. Eðlilegast er að ráðuneytið hafi álíka langan frest og Skipulagsstofnun til að afgreiða aðalskipulagið og er lagt á mótí því að lengja frestinn úr 6 vikum í 3 mánuði.

Um 12. gr.

Tillagan eru til þess fallnar að bæta samræmi í skipulagslögum um aðkomu einkaaðila að gerð deiliskipulags og eru ekki gerðar athugasemdir við þær.

Um 13. gr. og 14. gr.

Þær breytingar sem hér eru lagðar til á 2. mgr. 40. gr. og 1. ml. 1. mgr. 41. gr. laganna eru eðlilegar að mati borgarinnar og ekki er gerðar athugasemdir við þær.

Um 15. gr.

Reykjavíkurborg fagnar þeim aukna frest sem sveitarfélög fá til þess að senda Skipulagsstofnun deiliskipulag sem samþykkt hefur verið af sveitarstjórn og samantekt um málsmeðferð ásamt athugasemdum og umsögnum, sé lengdur úr átta vikum, frá því að frestur til athugasemda rann út, í sex mánuði.

Um 16. gr.

Tillagan er til þess fallin að eyða óvissu um málsmeðferð við auglýsingu á breytingu á deiliskipulagi og gerir borgin ekki athugasemd við hana.

Um 17. gr.

Breytingar á 44. gr. laganna miða að því að skýra hvenær skylt er að láta fara fram grenndarkynningu. Gagnvart sveitarfélögum hefur verið skylda til að grenndarkynna verið framkvæmd á þann veg að hún eigi við í „þegar byggðu hverfi“ og líkt og skylda er í núgildandi lögum en kemur ekki fram í tillögunni. Reykjavíkurborg vill að tekin verði af öll



tvímæli um þetta atriði hvort að löggjafinn sé að breyta löggjöfinni á þann hátt að grenndarkynning geti farið allstaðar fram hvort sem er í „þegar byggðu hverfi“ eða á strábýlli svæðum en ekkert kemur fram í greinargerðinni með frumvarpinu um hvað sé verið að stefna. Reykjavíkurborg leggur til að eftir 1. mgr. orðist svo:

„Þegar sótt er um byggingar- eða framkvæmdarleyfi fyrir framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag hvað varðar landnotkun, byggðarmynstur og þéttleika byggðar í þegar byggðu hverfi og deiliskipulag liggur ekki fyrir eða um er að ræða óverulega breytingu á deiliskipulagi skal skipulagsnefnd láta fara fram grenndarkynningu.“
Ekki er gerð athugasemd við aðra liði tillögunnar.

Um 18. gr.

Þær breytingar sem hér eru lagðar til á 45. gr. laganna eru eðlilegar að mati borgarinnar og ekki er gerðar athugasemdir við hana enda hefur verið gerð sérstök reglugerð um landsskipulagsstefnu.

Um 19. gr.

Sú breyting sem hér eru lagðar til á 46. gr. laganna eru eðlilegar að mati borgarinnar og ekki er gerð athugasemd við hana.

Um 20. gr.

Reykjavíkurborg leggur til nýtt ákvæði sem verði 4. mgr. 20. gr. frumvarpsins sem er svohljóðandi:

„Ef deiliskipulagi á þróunarsvæði er breytt eða það fellt úr gildi áður en framkvæmdatíma áætlunarinnar lýkur á sá sem sýnt getur fram á að hann verði fyrir tjóni af þeim sökum rétt á bótum með vísan til 1. mgr. Ef deiliskipulagi á þróunarsvæði er breytt eða það fellt úr gildi eftir að framkvæmdatíma áætlunar lýkur getur einungis orðið um bótarétt að ræða ef sá sem fyrir tjóni verður af þeim sökum hefur fengið samþykkt byggingaráform eða útgefið byggingarleyfi, sem enn er í gildi.“

Um 21. gr.

Reykjavíkurborg leggur til að orðalag 1. málslíðar nýrrar 51. gr. a verði óbreytt frá 2. mgr. 51. gr. gildandi laga og verði svohljóðandi, sbr. 21. gr. frumvarpsins:

„Við ákvörðun bóta vegna skipulagsaðgerða skal taka tillit til þeirrar verðbreytingar sem þær kunna að hafa í för með sér á viðkomandi eign.“

Í 21. gr. b er einnig lagt til nýmæli er verði 51. gr. b. Reykjavíkur tekur eindregið undir tillöguna, enda eru dæmi um að bótakröfu hafi verið beint að sveitarfélagi frekar en því stjórnvaldi sem raunverulega réð inntaki skipulagsáætlunarinnar. Réttilega er tekið fram í athugasemdum með þessu nýmæli að það muni ekki svara öllum álitaefnum og er þar væntanlega verið að vísa til þess að dómstólar muni ákvarða hvenær tjón leiðir af ákvörðun



annars stjórnvalds. Mikilvægt er hins vegar að hafa í huga að nýmælið hefur ekki áhrif á inntak bótaréttarins og orsakatengsl samkvæmt henni. Hér er um að ræða ábyrgðarskiptingarreglu sem á ekki að valda tjónþola neinum réttarspjöllum.

Um 22. gr.

Í 1. tl. bráðabirgðaákvæðis er fjallað um meðmæli Skipulagsstofnunar fyrir sveitarstjórn til að gefa út leyfi fyrir einstakar framkvæmdir með þeim nýmælum að setja 12 mánaða tímafrest frá afgreiðslu Skipulagsstofnunar að öðru leyti falli meðmælin úr gildi. Ekki er gerð athugasemd við þessum nýmælunum.

Sú breyting sem hér eru lagðar til á 4. tl. bráðabirgðaákvæðis laganna eru eðlilegar að mati borgarinnar og ekki er gerð athugasemd við hana.

Varðar 5. tl. bráðabirgðaákvæði skipulagslaga.

Reykjavíkurborg leggur til að nýr tímafrestur verður settur í 5. tl. bráðabirgðaákvæðis laganna og framlengdur um 3 ár frá gildistöku laganna. Eðlilegast hefði verið að tímafrestur sá, er settur var með 5. tl. ákvæðisins til bráðabirgða með skipulagslögum 123//2010, hefði mátt vera rýmri enda vandséð að brýna nauðsyn hafi borið til þess að binda frestinn við eitt ár.

Rökin fyrir þessum framlengda fresti er að þegar 5. tl. bráðabirgðarákvæðis í núgildandi skipulagslögum var settur inn í löginn var tilgangurinn sá að Skipulagsstofnun fengi til sín þær deiliskipulagsáætlanir sem sveitarfélög töldu í gildi, en höfðu ekki verið hlotið formlega afgreiðslu, og var sveitarfélögum gefið eitt ár frá gildistöku laganna „til að ganga frá formlegri afgreiðslu slíkra deiliskipulagsáætlana“, líkt og segir í frumvarpinu með skipulagslögum sem tók gildi 1. janúar 2011. Lögfesting 5. tl. ákvæðis til bráðabirgða hefur leitt til þess í mörgum tilvikum að ekki er lengur hægt að byggja á deiliskipulagsákvörðunum sem annars hefði verið hægt að ljá gildi til frambúðar með því að framvísa þeim innan þess frest sem settur var í skipulagslögin. Vegna hversu stuttur tímafresturinn var gefinn náðist ekki að senda ansi margar deiliskipulagstillögur til Skipulagsstofnunar og mikil óvissa hefur skapast um þá hagsmuni og eignarrétt íbúa á skipulagssvæðum sem hafa ekki hlotið lögformlega afgreiðslu. Með því að lengja frestinn gefur löggjafinn færi á að hægt verði að skila inn fleirum deiliskipulögum sem eru í samræmi við aðalskipulag og hefur verið byggt eftir, að öðlast gildi án þess að hrófla við þeim lögvörðu réttindum sem íbúar skipulagssvæðisins eiga.

Um 23. gr.

Þeir tímafrestir sem hér eru lagðar til á 23. gr. frumvarpsins eru eðlilegar að mati borgarinnar og ekki er gerð athugasemd við þá.

Virðingarfyllst,
fyrir hönd umhverfis- og skipulagssviðs
Erna Hrönn Geirsdóttir, lögfræðingur.