



Alþingi
Erindi nr. P 143/1769
komudagur 5.5.2014

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi - nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 5. maí 2014

1404257SA KB/pbj/gb
Málalykill: 401

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á skipulagslögum, 512. mál

Frumvarpið barst Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar með tölvubréfi frá nefndasviði Alþingis, dags. 16. apríl sl. Ekki reyndist unnt að ljúka gerð umsagnar innan upphaflegs frests og fékk sambandið frest til dagsins í dag til að ljúka gerð hennar.

Almennt um frumvarpið

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ýmsum ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010 sem í ljósi reynslu sl. ára er talin þörf á að breyta og bæta. Þar af eru veigamestar tillögur sem varða breytingu á bótareglu laganna, sbr. 20. og 21. gr. frumvarpsins.

Á þeim tíma sem liðinn er frá gildistöku skipulagslaga nr. 123/2010 hafa komið fram all margar ábendingar um atriði í lögnum sem reynst hafa örðug í framkvæmd. Sambandið hafði töluverða aðkomu að frumvarpinu þegar það var í undirbúningi hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Hefur við frumvarpsgerðina verið tekið tillit til fjölmargra athugasemda og ábendinga sambandsins. Sambandið telur ákvæði frumvarpsins í öllum meginatriðum vera til bóta m.a. varðandi ýmsa tímafresti sem haft geta áhrif á gildi skipulagstillagna og mælir með samþykkt þess.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu getur orðalag gildandi ákvæða skipulagslaga gefið tilefni til misskilnings um að eigandi fasteignar kunni að eiga bótarétt vegna almennra áhrifa sem skipulagsáætlun hefur á nýtingarmöguleika eignarinnar. Sambandið telur umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu varpa góðu ljósi á þetta vandamál og leiða í ljós að nægilegt tilefni er til að gera ákvæðið skýrara.

Eftirfarandi eru helstu ábendingar sambandsins og einstakra sveitarfélaga vegna endurskoðunar laganna sem ekki er fjallað um í fyrirbyggjandi frumvarpi:

Fyrst má nefna ábendingu Reykjavíkurborgar um að tekin verði afstaða til þess hvort sveitarfélög hafi ótvíræðar heimildir til þess að ákveða að deiliskipulagsáætlanir hafi tiltekinn gildistíma en það er ekki gert í frumvarpinu. Þetta álitaefni hefur augljóslega mikla þýðingu um inntak og tímalengd hugsanlegrar skaðabótaskyldu sveitarfélaga vegna breytinga á



skipulagi. Sambandið styður því eindregið að þetta álitaeftni verði skoðað nánar og afstaða tekin til þess síðar, eins og fram kemur í greinargerð. Ennfremur skal tekið undir að nauðsynlegt er að skoða vel önnur ákvæði skipulagslaga samhliða slíkri breytingu, með tilliti til meginreglna stjórnsýsluréttar og réttmætra væntinga þeirra sem skipulagsáætlun snertir.

Þá lagði sambandið til að skýrt yrði kveðið á um að skaðabótaréttur lóðarhafa lyti þrengri reglum en almennt gildir ef um er að ræða land á þróunarsvæði samkvæmt aðalskipulagi eða svæði sem fjallað er um í hverfisskipulagi. Þessi ábending hefur ákveðna tengingu við fyrrnefnt álitamál um tímalengd skipulagsáætlana.

Sambandið hefur einnig bent á að æskilegt væri að gera breytingar á 3. mgr. 18. gr. laganna þannig að Skipulagssjóði væri heimilt að taka þátt í kostnaði sveitarfélaga við gerð rammaskipulags, sem var nýmæli í lögum nr. 123/2010, og mögulega einnig verulegra breytinga á aðalskipulagi. Slík heimild myndi einkum koma þeim sveitarfélögum til góða sem ekki njóta beinnar hlutdeildar í skipulagsgjaldi, sbr. 4. tölul. 18. gr.

Ljóst virðist jafnframt að ástæða er til þess að hefja umræðu um hlutverk og framtíð Skipulagssjóðs, m.t.t. hugmynda sem fram hafa komið úr ólíkum áttum og eru af ólíkum toga. Er annars vegar rætt um að auka hlutverk hans, þannig að hann geti t.d. styrkt gerð landsskipulagsstefnu og gerð skipulagsáætlana á hafi. Hins vegar er rætt um að leggja sjóðinn niður, sbr. frumvarp til laga um markaðar tekjur ríkisins. Af hálfu sveitarfélaga telur sambandið mikilvægt að halda því til haga að Skipulagssjóður er mikilvægur fjárhagslegur bakhjarl sveitarfélaga við gerð skipulagsáætlana. Jafnframt leggur sambandið áherslu á að ef sjóðnum verði falin ný verkefni leiði það ekki til þess að stuðningur sjóðsins við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga minnki.

Ábendingar/athugasemdir við einstakar greinar

1.-8. gr.

Sambandið hefur ekki athugasemdir við þær breytingar sem lagðar eru til í 1.-8. gr. frumvarpsins.

9. og 11. gr.

Sambandið gerir ekki athugasemd við að ráðrúm nýrra sveitarstjórna varðandi ákvörðun um endurskoðun svæðis- og aðalskipulagsáætlana sé bundið einhverjum tímamörkum. Þó hefur verið bent á að sá frestur megi ekki vera of skammur enda bíða fjölmörg verkefni nýrra sveitarstjórna í upphafi kjörtímabils. Telur sambandið að með því að gera ráð fyrir að ákvörðun um endurskoðun svæðis- og aðalskipulags skuli að jafnaði liggja fyrir innan 12 mánaða frá sveitarstjórnarkosningum, eins og frumvarpið mælir fyrir um, megi tryggja að ákvörðun fái fullnægjandi undirbúning.

10. gr.

Sú breyting sem lögð er til í greininni, þ.e. að frestur ráðherra til að synja, fresta eða staðfesta aðalskipulag verði lengdur úr sex vikum í þrjá mánuði, var



ekki á meðal þeirra tillagna sem kynntar voru í frumvarpi sem sent var til umsagnar sl. haust. Sambandið telur ekki endilega þörf á því að lengja frest ráðherra eins og hér er lagt til en ef það verður niðurstaðan er jafnframt lögð áhersla á að ráðherra virði þann tímafrest sem honum er veittur. Alltof algengt hefur verið á undanförunum árum að málsmeðferð ráðuneytisins hafi tekið mun lengri tíma en lög heimila.

12.-13. gr.

Sambandið er sammála þeirri breytingu sem lögð er til í 12. gr. Tillagan miðar að því að einfalda ferli við gerð deiliskipulags þegar landeigandi eða framkvæmdaaðili eiga frumkvæði að gerð tillögu að deiliskipulagi. Samhliða er gerð tillaga um að ákvæði 2. mgr. 40. gr. verði fellt brott, sbr. 13. gr. frumvarpsins, en sú málsgrein fjallar um að þegar landeigandi eða framkvæmdaaðili vinnur að gerð deiliskipulags skuli hann taka saman lýsingu á skipulagsverkefninu.

Þessi breyting mun ekki hafa áhrif í þá veru að færa skipulagsvald að einhverju leyti til einkaaðila eins og nefnt var í 1. umræðu um frumvarpið á Alþingi. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu fer að öðru leyti um kynningu, samráð, auglýsingu og samþykkt deiliskipulags eftir ákvæðum 40. og 41. gr.

Sambandið vísar jafnframt til þess sem fram kemur í skýringum í frumvarpi um að nauðsynlegt er að landeigandi eða framkvæmdaraðili geri sveitarstjórn grein fyrir fyrirætlunum sínum varðandi skipulagsgerðina þegar hann sækir um heimild til að vinna tillögu að deiliskipulagi. Viðfangsefni lýsingar er áherslur við skipulagsgerð og ætti framlagning lýsingar því að leiða til upplýstari ákvörðunartöku fyrir sveitarstjórn þegar óskað er eftir heimild til gerðar deiliskipulags.

14.-16. gr.

Sambandið hefur ekki athugasemdir við 14.-16. gr. frumvarpsins. Sambandið fagnar sérstaklega þeirri breytingu sem lögð er til með 15. gr. frumvarpsins um að frestur sveitarfélaga til að senda Skipulagsstofnun deiliskipulag sem samþykkt hefur verið af sveitarstjórn og samantekt um málsmeðferð ásamt athugasemdum og umsögnum um þær verði lengdur úr 8 vikum í sex mánuði en í framkvæmd hefur fresturinn reynst alltof stuttur.

17. gr.

Sambandið hefur kynnt sér ábendingar um þessa frumvarpsgrein í umsögnum Reykjavíkurborgar og Skipulagsstofnunar. Að teknu tilliti til þeirra ábendinga leggur sambandið til að greinin verði svohljóðandi:

„Þegar sótt er um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag hvað varðar landnotkun, byggðamyntur og þéttleika byggðar í þegar byggðu hverfi og deiliskipulag liggur ekki fyrir eða um er að ræða óverulega breytingu á deiliskipulagi getur skipulagsnefnd



ákvæðið að veita megj leyfi án deiliskipulagsgerðar, enda fari áður fram grenndarkynning.“

18. og 19. gr.

Í a-lið 19. gr. er lögð til breyting á 1. mgr. 46. gr. sem kveður á um að vinna skuli skipulagsáætlanir á stafrænan kortagrunn. Lagt er til í frumvarpinu að ákvæðinu verði breytt þannig að það nái einnig yfir skil á skipulagsáætlunum til Skipulagsstofnunar. Í b-lið 19. gr. er kveðið á um að Skipulagsstofnun skuli gera skipulagsáætlanir aðgengilegar með stafrænum hætti.

Í kostnaðarumsögn um frumvarpið kemur fram að ekki séu nægilega skýrar heimildir í núgildandi lögum um með hvaða hætti gerð og framsetning stafræns skipulags skuli vera og sé úr því bætt í frumvarpinu. Í 23. gr. frumvarpsins er kveðið á um að sú breyting sem gert er ráð fyrir í 19. gr. taki ekki gildi strax heldur muni ákvæðin varðandi svæðis- og aðalskipulag ekki taka gildi fyrr en í upphafi árs 2020 og í upphafi árs 2025 hvað varðar deiliskipulag. Frestun gildistöku krafna um stafræn skil og birtingu skipulagsáætlana er rökstudd með því að umrædd breyting sé mjög umfangsmikil fyrir sveitarfélög og Skipulagsstofnun og krefjist tíma til undirbúnings.

Sambandið bendir á að kostnaður sveitarfélaga af stafrænu skipulagi var ekki metinn sérstaklega þegar núgildandi skipulagslög voru sett. Sambandið leggur því áherslu á að fram fari vandað kostnaðarmat við setningu reglugerðar á grundvelli 45. gr. laganna, sbr. c. lið 18. gr. frumvarpsins, en þar er gert ráð fyrir að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð ákvæði um gerð og framsetningu stafræns skipulags.

20. gr.

Greininni er ætlað að skýra nánar inntak þeirrar bótareglu sem fram kemur í 51. gr. gildandi laga. Lögð er áhersla á að breytingunni er ekki ætlað að þrengja gildissvið reglunnar, heldur draga skarpari mörk á milli þess sérstaka tjóns sem reglunni er ætlað að bæta og þeirra almennu skerðinga sem fasteignareigendur þurfa að þola bótalaust.

Eins og fram kemur í greinargerð með tillögunni getur orðalag gildandi laga gefið tilefni til misskilnings um að eigandi fasteignar kunni að eiga bótarétt vegna almennra áhrifa sem skipulagsáætlun hefur á nýtingarmöguleika hennar. Áriðandi er að bregðast við þeirri stöðu enda getur slík óvissa grafið undan réttaröryggi í skilningi 1. gr. skipulagslaga og skapað óraunhæfar væntingar hjá lóðahöfum, sem ekki eiga sér stoð í dómaframkvæmd.

Tillagan í fyrstu málsgrein 20. gr. nær ofangreindu markmiði vel að mati sambandsins. Orðalagið „umfram það sem við á um sambærilegar eignir í næsta nágrenni“ svarar að vísu ekki öllum álitaefnum og munu dómstólar þurfa að móta mælikvarða um matið. Á hinn bóginn er ljóst að dómaframkvæmd er búin að svara ýmsum atriðum varðandi beitingu reglunnar, þar á meðal um hvenær skerðing telst veruleg, hvenær orsakasamband og sennileg afleiðing er fyrir hendi og kröfur sem gerðar eru



til þess að tjónþoli sýni fram á tjón sitt og ráðstafanir til þess að draga úr tjóni. Mikilvægt er að áréttu að lagabreytingunni nú er ekki ætlað að hafa áhrif á þá framkvæmd, sbr. þó 2. mgr.

Í 2. mgr. 20. gr. er fjallað um svæði sem tekið er til almenningsþarfa. Í skýringum í greinargerð um ákvæðið kemur fram að ekki þurfi alltaf „jafn verulega skerðingu svo bótaréttur stofnist skv. 2. mgr. og vera mundi skv. 1. mgr.“ Tillagan er studd sanngirnirökum en að mati sambandsins hefði að auki þurft að fylgja henni úttekt á dóma- og úrskurðafrankvæmd til þess að varpa ljósi á hvort, og þá að hvaða marki, tillögunni sé ætlað að breyta forsendum fyrir beitingu bótareglna fram til þessa. Enda þótt orðalag ákvæðisins í 2. mgr. sé sambærilegt við 3. mgr. 29. gr. skipulagslaganna frá 1964, segir það ekki alla söguna um það hvenær skerðing sé „tiltölulega umfangsmikil og sérstök“ en það orðalag er notað í skýringum með frumvarpsdrögum.

Ákvæði 3. og 4. mgr. 20. gr. eru eðlileg að mati sambandsins og eru ekki gerðar athugasemdir við þau. Þó skal bent á að það væri í góðu samræmi við ákvæði laganna frá 1964, og framsetningu bótareglna í norrænum rétti, að tengja skerðingu á hluta fasteignar við lóðarréttindi. Vísað er í þessu sambandi til gr. 15.3 í norsku skipulagslögum þar sem forsenda yfirtökuskyldu sveitarfélags er sú að fasteign sé eyðilögð sem byggingarlóð og verði ekki heldur nýtt á annan fjárhagslega sjálfbæran hátt („en eiendom blir ødelagt som byggetomt, og den heller ikke kan nyttes på annen regningsvarende måte“).

Sambandið leggur til að í 20. gr. verði gengið lengra til móts við fyrrgreindar tillögur Reykjavíkurborgar en lagt er til í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum. Leggur sambandið því til að við greinina bætist ný málsgrein, sem væntanlega yrði 4. mgr., 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 útgæfið byggingarlevfi, sem enn er í gildi.

21. gr.

Í a. lið 21. gr. er gerð tillaga að nýrri grein sem verði 51. gr. a. Skal sú grein fjalla um ákvörðun bóta og bótakröfu. Sambandið hefur fyrirvara við orðalag greinarinnar, með vísan til eftirfarandi dæmis: Fasteignareigandi telur sig verða fyrir fjárhagstjóni vegna þess að notagildi fasteignar hans rýrnar vegna skipulagsbreytingar, þrátt fyrir að fasteignin hækki í verði til jafns við þá rýrnun sem skipulagsbreyting veldur á eign hans. Orðalag greinarinnar virðist gefa færi á þeirri túlkun að fasteignareigandinn geti krafist sveitarfélags um bætur vegna þess að hann hafi orðið fyrir sérstöku tjóni sem aðrir fasteignaeigendur á sama stað hafi ekki þurft að sæta. Sambandið leggur því



til að frekar verði notað óbreytt orðalag miðað við 2. mgr. 51. gr. gildandi laga og 1. málslíður nýrrar 51. gr. a. verði því svohljóðandi:

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

b. liður 21. gr. gerir ráð fyrir annarri nýrri grein, 51. gr. b. sem fjallar um bótaskyldu annarra en sveitarfélaga. Sambandið tekur eindregið undir þá tillögu. Á slíkt getur reynt þegar skipulagsyfirvöld eru bundin af ákvörðunum ríkisins, má þar sem dæmi nefna rammaáætlun og 28. gr. vegalaga. Í slíkum tilvikum er því rétt að bótakröfum sé beint að viðkomandi stjórnvaldi ríkisins.

22. gr.

Í 22. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 4. tölul. ákvæðis til bráðabirgða. Um er að ræða ákvæði um breytingar á svæðisskipulagi miðhálandisins og málsferð við slíkar breytingar.

Sambandið hefur ekki athugasemdir við þá málsmeðferð sem gert er ráð fyrir en spyrja má hvernig tekið verði á því ef Skipulagsstofnun hafnar því að gera breytingu á svæðisskipulaginu þar sem það sé mat stofnunarinnar að um breytingu á stefnumörkun sé að ræða, sbr.: „Er Skipulagsstofnun heimilt að gera breytingar á svæðisskipulagi miðhálandisins, til samræmis við tillögur að breytingu á aðalskipulagi, þegar breytingin felur ekki í sér nýja stefnumörkun um landnotkun.“ (Leturbr. sambandsins). Sveitarfélagi og Skipulagsstofnun gæti greint á um hvað teldist óveruleg breyting á svæðisskipulagi og vaknar þá spurning um hvernig bregðast ætti við þeirri stöðu. Sambandið leggur því til að við textann bætist nýr málslíður, svohljóðandi:

„Sé uppi ágreiningur milli viðkomandi sveitarfélags eða sveitarfélaga annars vegar og Skipulagsstofnunar hins vegar um það hvort breyting feli í sér nýja stefnumörkun um landnotkun, sem ekki samræmist stefnu svæðisskipulagsins, skal Skipulagsstofnun vísa þeim ágreiningi til ráðuneytisins til úrskurðar.“

23. gr.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að lögin öðlist þegar gildi en þó taki 2. másl. efnismálgreinar a-liðar og b-liður 19. gr. ekki gildi fyrr en 1. janúar 2010 hvað varðar svæðisskipulag og aðalskipulag og 1. janúar 2025 hvað varðar deiliskipulag.

Fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu að með því að leggja til frestun á gildistöku framangreindra ákvæða sé verið að gera sveitarfélögum og Skipulagsstofnun kleift að undirbúa skil og móttöku skipulagsáætlana með stafrænum hætti.

Stafrænt skipulag hefur fengið umfjöllun innan sambandsins, m.a. á fundi skipulagsmálanefndar sambandsins. Rætt hefur verið um hver gæti orðið hugsanlegur kostnaður sveitarfélaga við innleiðingu stafræns skipulags. Að mati sambandsins er æskilegt að hefja skipulagningu innleiðingar sem fyrst eftir gildistöku laganna því þrátt fyrir að rúmur tími sé gefinn þá mun ferlið taka tíma og hafa í för með sér fjárútlát sem þó er erfitt að áætla. Þá er vert að



benda á að sveitarfélög hafa væntanlega mikla hagsmuni af því að eiga samstarf um verkefnið.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs