

Nefndarálit

um frv. til skipulagslaga.

Frá umhverfisnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigríði Auði Arnardóttur og Hafstein Pálsson frá umhverfisráðuneyti, Stefán Thors, Hafdís Hafliðadóttur og Þorvald Þorsteinsson frá Skipulagsstofnun, Björn Karlsson frá Brunamálastofnun, Hjalta Steinþórsson frá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála, Guðjón Bragason og Tryggva Þórhallsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Kristbjörgu Stephensen og Ólöfu Örvarsdóttur frá Reykjavíkurborg, Pétur Bolla Jóhannesson frá Akureyrarbæ, Trausta Baldursson frá Náttúrufræðistofnun Íslands, Magnús Sædal Svavarsson frá Félagi byggingarfulltrúa, Hall Kristinsson og Einar Pál Tamimi frá Félagi húsgagna- og innanhússarkitekta, Hermann Georg Gunnlaugsson frá Félagi íslenskra landslagsarkitekta, Bjarka Jóhannesson frá Skipulagsfræðingafélagi Íslands og Sigríði Magnúsdóttur, Árna Kjartansson og Þorkell Magnússon frá Arkitektafélagi Íslands. Nefndinni bárust umsagnir frá Landmælingum Íslands, Grímsnes- og Grafningshreppi, Fjallabyggð, Húnavatnshreppi, K. Huldu Guðmundsdóttur, Orkustofnun, Sveitarfélaginu Skagafirði, Reykjanesbæ, Samkeppniseftirlitinu, Sveitarfélaginu Árborg, Háskólanum á Akureyri, Norðurþingi, Byggðastofnun, Félagi atvinnurekenda, Félagi húsgagna- og innanhússarkitekta, Hjalta Steinþórssyni, Húsafríðunarnefnd, Náttúrufræðistofnun Íslands, Samorku, Samtökum atvinnulífsins, Skipulagsfræðingafélagi Íslands, úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála, Vegagerðinni, Vinnueftirlitinu, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga, Félagi íslenskra landslagsarkitekta, Grundarfjarðarbæ, Landssamtökum skógareigenda, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sjálfsbjörg, Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Skipulagsstofnun, Sveitarfélaginu Árborg, Bláskógabyggð, Fasteignaskrá Íslands, Ferðamálastofa, Félag byggingarfulltrúa, Fjórðungssambandi Vestfirðinga, Fornleifavernd ríkisins, Landsamtökum landeigenda, Mosfellsbæ, ríkislögreglustjóra, Öryrkjabandalagi Íslands, Akureyrarbæ, Hafnarfjarðarbæ, Kópavogsbæ, Skútustaðahreppi, Arkitektafélagi Íslands, Bændasamtökum Íslands, Fljótsdalshéraði, Landsneti ehf. Landvernd, Norðurþingi, Reykjavíkurborg, Sveitarfélaginu Garði, Sveitarfélaginu Ölfusi, Akraneskaupstað, Brunamálastofnun, Leið ehf., Sandgerðisbæ, Samtökum verslunar og þjónustu, Landsvirkjun, Skorradalshreppi, Ísafjarðarbæ og Stjórn Torfusamtakanna.

Um frumvarpið.

Frumvarp þetta er lagt fram samhliða frumvarpi til laga um mannvirki (426. mál) og frumvarpi til laga um breytingu á lögum um brunavarnir (427. mál). Frumvörpin voru síðast lögð fram á 135. þingi og eru nú lögð fram nú nokkuð breytt þar sem m.a. hefur verið tekið tillit til vinnu umhverfisnefndar á 135. þingi. Nefndin sendi málin tvisvar út til umsagnar og í síðara skiptið sumarið 2008 með drögum að breytingartillögum og nefndaráliti til skýringar. Málin náðu þó ekki fram að ganga á því þingi. Frumvarpinu er ásamt frumvarpi til laga um mannvirki ætlað að leysa af hólmi skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997, og er stefnt að

Því að greina milli skipulagsmála og mannvirkjamála. Markmið frumvarpsins er að auka gæði skipulags og tryggja að hagsmunaaðilar geti komið athugasemdum sínum á framfæri við viðkomandi sveitarfélög. Í frumvarpinu eru skýrari fyrirmæli um samráð og kynningu við gerð skipulagsáætlana en í núgildandi lögum. Helstu nýmæli frumvarpsins felast í þessu aukna samráði og kynningu gagnvart almenning og opinberum aðilum við gerð skipulagsáætlana, auk þess sem frumvarpinu er ætlað að auka skilvirkni og sveigjanleika við skipulagsgerð. Þá er kynnt ný stefnumörkun ríkisins við skipulagsgerð, svokölluð landskipulagsstefna sem leysir af hólmi fyrri tillögur um landsskipulag.

Frumvarpið var rætt samhliða framangreindum frumvörpum til laga um mannvirki og til laga um breytingu á lögum um brunavarnir. Þau atriði þessa máls sem hlutu hvað mesta umfjöllun í nefndinni voru landsskipulagsstefna, kostnaður við gerð skipulagsáætlana, gjaldtökuákvæði frumvarpsins, staðfesting skipulags og tímafrestir því tengdir, úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála, svæðisskipulag, gildistími deiliskipulags, deiliskipulag í þegar byggðum hverfum og takmarkanir á bótaskyldu sveitarfélaga vegna breytinga á gildandi deiliskipulagi.

Skilgreiningar.

Í 2. gr. frumvarpsins er að finna allnokkrar skilgreiningar til skýringar á texta þess. Nefndin ræddi sérstaklega hugtökin *landslag* og *sjálfbær þróun* sem ekki eru skilgreind í frumvarpinu. Nefndin telur mikilvægt að þessi hugtök séu skilgreind og leggur því til breytingar þess efnis. Við skilgreiningu á síðarnefnda hugtakinu er notast við sambærilega skilgreiningu og er í lögum um erfðabreyttar lífverur, nr. 18/1996, sbr. lög nr. 83/2010 enda rétt að gæta lagasamræmis. Sú skilgreining byggist á 1. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar frá 1992. Skilgreining landslags er að hluta fengin úr landslagssáttmála Evrópu sem til stendur að innleiða á Íslandi. Fyrir nefndinni var hreyft þeim sjónarmiðum að mikilvægt væri að markmið laganna skv. e-lið væri ekki einungis að tryggja faglegan undirbúning mannvirkja-gerðar við gerð skipulagsáætlana varðandi útlit bygginga og form og aðgengi fyrir alla heldur jafnframt frágengi, auk þess sem mikilvægt væri að skilgreina aðgengi fyrir alla. Nefndin bendir á að almenn skýring á aðgengi sé að í því felist m.a. að fólk komist inn og út og því sé frágengi falið í hugtakinu, sbr. t.d. skýringu í athugasemdum við 1. gr. frumvarps til laga um mannvirki þar sem segir að með aðgengi sé átt við að fólk sem á við fötlun eða veikindi að stríða geti með öruggum hætti komist inn og út úr mannvirkjum, jafnvel við óvenjulegar aðstæður, t.d. við bruna. Þá leggur nefndin til að bætt verði við 3. gr. frumvarpsins skilgreiningu á hugtökunum *aðgengi fyrir alla* og *algild hönnun*. Skýringar á hugtökunum eru byggðar á þýðingu félags- og tryggingamálaráðuneytisins úr samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem undirritaður var af Íslands hálfu 30. mars 2007 og unnið er að lögfestingu á í félags- og tryggingamálaráðuneyti. Nefndin leggur að auki til nokkrar frekari breytingar á hugtökum, m.a. til leiðréttingar og til að gæta samræmis við önnur ákvæði frumvarpsins.

Skipulagsvald á sendiráðssvæðum.

Á fundum nefndarinnar komu fram sjónarmið þess efnis að tryggja yrði að skýrt væri kveðið á um hvernig væri háttað skipulagsvaldi og málsmeðferð á sendiráðssvæðum. Fyrir liggur úrskurður úrskurðarnefndar um skipulags- og byggingarmál, nr. 60/2005, þar sem úrskurðarnefndin komst m.a. að þeirri niðurstöðu að hún hefði ekki sem handhafi stjórnsýsluvalds lögsögu um rétt eða skyldur sendiráðs og yrði úrskurði er varðaði sendiráðssvæðið ekki framfylgt að íslenskum lögum. Nefndin áréttar mikilvægi þess að í lögum komi fram hvaða

málsmeðferðarreglur gilda á sendiráðssvæðum. Nefndin telur þetta álitamál þó þurfa frekari skoðunar við og ekki vera þess eðlis að það hamli því að frumvarpið nái fram að ganga þótt það sé óútkljáð. Því beinir nefndin því til umhverfisstofnunar að vinna að samningu reglna hér um í samstarfi við hlutaðeigandi ráðuneyti.

Svæðisskipulag.

Nefndin ræddi ítarlega um svæðisskipulag og þær aðstæður sem kunna að koma upp ef ekki næst sátt um svæðisskipulag enda tekur slíkt skipulag ekki gildi fyrr en allar hlutaðeigandi sveitarstjórnir hafa samþykkt það. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið þess efnis að brýnt væri að setja málsmeðferðarreglur til að unnt væri að ná niðurstöðu um svæðisskipulag. Skipulagsvaldið er í höndum sveitarfélaga og er einungis framseljanlegt í samræmi við ákvæði laga, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Þar er þó skýrt kveðið á um að fullnaðarvald til samþykktar svæðisskipulagi verði ekki framselt og svæðisskipulag sé því ávallt háð samþykki sveitarstjórnar. Nefndin telur mikilvægt að virða sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga og leggur því ekki til reglur þess efnis að meiri hluti geti þvingað fram úrlausn í óþökk eins eða fleiri sveitarfélaga eða að ráðherra verði falið úrskurðarvald nái svæðisskipulagsnefnd ekki niðurstöðu. Nefndin áréttar þó mikilvægi þess að sátt náist um svæðisskipulag og beinir því til ráðuneytis að fylgjast með framvindu mála og skoða í samráði við sveitarfélögin hvernig bæta megi ákvæði varðandi málsmeðferð svæðisskipulags til að tryggja að ákvæðin nái fram markmiði sínu.

Í 3. tölul. ákvæðis til bráðabirgða er kveðið á um að svæðisskipulagsnefndir sem nú eru starfræktar skuli starfa þar til nýjum nefndum hefur verið komið á fót í samræmi við lög. Leggur nefndin til þá breytingu að séu hlutaðeigandi sveitarfélög samþykkt því geti þær svæðisskipulagsnefndir sem starfa við gildistöku laganna lokið vinnu sinni enda hníga rök að því að sé vinna langt á veg komin sé betra að ljúka henni en að hefja hana að nýju

III. kafli, landsskipulagsstefna.

III. kafli frumvarpsins fjallar um landsskipulagsstefnu. Í landsskipulagsstefnu skulu samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun. Nefndin áréttar að hér er ekki um tæmandi talningu að ræða og mundu hér undir falla t. a. m. áætlanir um flutningskerfi raforku og fjarskiptastefna svo að fátt eitt sé nefnt. Í 10. gr. er kveðið á um að sveitarfélög skuli taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana sinna eða breytinga á þeim. Mikilvægt er að samræmis sé gætt í skipulagsgerð en jafnframt að skipulagsvald sveitarfélaga sé virt. Nefndin leggur til þá breytingu á ákvæðinu að telji sveitarstjórn að ekki beri að taka mið af samþykkttri landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana geri hún rökstudda grein fyrir því. Rökstuðningurinn fylgi svo með skipulagstillögu þegar hún er send Skipulagsstofnun í samræmi við önnur ákvæði frumvarpsins.

Samkvæmt frumvarpinu er Skipulagsstofnun ætlað að vinna tillögu að landsskipulagsstefnu. Þá er stofnuninni skv. 4. gr. laga um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006, m.a. ætlað að taka ákvörðun um hvort áætlun sé háð umhverfismati. Stofnuninni er þannig ætlað viðamikil hlutverk við gerð landsskipulagsstefnu og jafnframt að kveða á um hvort stefnan sé háð lögum um umhverfismat, vinni matið og hafi eftirlit með því. Nefndin leggur til þá breytingu að ráðherra verði gert að skipa hverju sinni tímabundna sjö manna verkefnisstjórn til að vinna tillögu að landsskipulagsstefnu. Gert er ráð fyrir því að Skipulagsstofnun vinni með verkefnisstjórninni og í hana verði skipaðir fulltrúar stofnana og aðila sem hafa þekk-

ingu sem nýttist við vinnuna. Leggur nefndin til að nánar verði kveðið á um störf verkefnis-
stjórnar í skipulagsreglugerð.

Skipulagsskylda og skipulagsmörk sveitarfélaga.

Í 12. gr. laganna er kveðið á um skipulagsskyldu og m.a. taldir upp nokkrir þeirra þátta sem marka skal stefnu um í skipulagsáætlunum. Nefndin áréttar að ekki er um tæmandi talningu að ræða en telur þó mikilvægt að í upptalningu sé getið landslags og náttúruvár þannig að jafnframt verði skylt að marka stefnu varðandi þá þætti.

Nefndin ræddi nokkuð mörk sveitarfélaga til hafsins og skipulagslögsögu þeirra en mörkin miðast við netlög. Nefndin fékk þær upplýsingar frá umhverfisráðuneyti að verið væri að fara í norrænt samstarf við að skoða reglur á þessu sviði. Þá væri búið að stofna nefnd á vegum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis sem fulltrúi umhverfisráðuneytis ætti sæti í. Verkefni nefndarinnar væri m.a. að fara yfir þörf á löggjöf varðandi skipulagsmál á hafi og stefndi nefndin á að ljúka starfi sínu í lok þessa árs. Ljóst er þó að sveitarfélög hafa hagsmuna að gæta af framkvæmdum undan landi þó að þær séu utan netlaga. Með lögum nr. 166/2008 var lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001, breytt og var þá m.a. færð í lög sú regla að áður en Orkustofnun veitir leyfi til leitar að kolvetni skuli stofnunin leita umsagnar viðeigandi sveitarfélaga ef sótt er um leyfi á svæði sem er innan 1 sjómílu frá netlögum. Í lögum nr. 71/2008, um fiskeldi, er kveðið á um sambærilegan umsagnarrétt við skiptingu fiskeldissvæða og veitingu leyfa til fiskeldis. Nefndin áréttar að sveitarfélög hafa ríkra hagsmuna að gæta og telur mikilvægt að þessi umsagnarréttur sé til staðar í þeim lögum sem kveða á um framkvæmdaleyfi þannig að samræmi verði við allar leyfisveitingar sem kveðið er á um í sérlögum. Því er lögð til sú breyting á 13. gr. frumvarpsins að sé framkvæmdaleyfi gefið út á svæði sem er innan 1 sjómílu frá netlögum skal leyfisveitandi leita umsagnar viðeigandi sveitarfélaga áður en leyfið er veitt. Þá hefur nefndin rætt að leggja til sambærilega breytingu við frumvarp til laga um mannvirki vegna útgáfu byggingarleyfa.

Framkvæmdaleyfi.

Í 13.–15 gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um framkvæmdaleyfi. Nefndinni voru kynnt sjónarmið þess efnis að betur færi á því að setja þessi ákvæði í mannvirkjalög og tryggja jafnframt eftirlit með framkvæmdaleyfisskyldum framkvæmdum þar sem nokkur misbrestur hefði verið á því. Í gildandi skipulags- og mannvirkjalögum er það svo að framkvæmdir sem ekki eru háðar byggingarleyfi eru háðar framkvæmdaleyfi, ekki er hróflað við því fyrirkomu-
lagi með fyrirbyggjandi frumvörpum til skipulagslaga og laga um mannvirki. Mannvirki eru þannig ekki háð framkvæmdaleyfi og því vandséð að slík leyfi eigi heima í þeirri löggjöf. Skipulagsfrumvarpið tekur aftur á móti á skipulagi við nýtingu lands og landgæða hvort sem er undir mannvirki eða annað. Leggur nefndin því ekki til breytingu á þessu.

Í 15. gr. frumvarpsins er kveðið á um að útgáfa framkvæmdaleyfis sé m.a. háð því að sveitarstjórn hafi staðfest samþykkt skipulagsnefndar, eða annars aðila sem hún hefur falið það vald, sbr. 6. gr., um veitingu framkvæmdaleyfis. Er ákvæðið ósamræmanlegt 6. gr. frumvarpsins þar sem er að finna heimild til handa sveitarstjórnnum að fela skipulagsnefnd eða öðrum aðilum innan stjórnslu sveitarfélagsins heimild til fullnaðarafgreiðslu mála. Nefndin leggur til breytingar á ákvæðinu enda ljóst af skýringum við 15. gr. að reglunni er ætlað að vera á þá leið að útgáfa leyfisins sé háð því að sveitarstjórn, eða annar aðili sem hún hefur falið það vald, sbr. 6. gr., hafi samþykkt veitingu framkvæmdaleyfis.

Nefndin ræddi jafnframt gildistíma framkvæmdaleyfa og hvenær framkvæmd teldist hafin í skilningi laganna og hvenær hún teldist stöðvuð enda væri mikilvægt að ekki væri hægt að

hefja framkvæmdir eða halda þeim áfram að nýju í skilningi laganna með málamyndagjörningi og stöðva þær svo til þess eins að láta tímafesti ákvæðisins byrja að líða að nýju. Í frumvarpi til laga um mannvirki er í sambærilegu ákvæði um gildistíma byggingarleyfis regla þess efnis að kveða skuli á um það í reglugerð hvenær talið er að byggingarframkvæmdir séu hafnar. Telur nefndin mikilvægt að sambærileg regla sé í ákvæðum um framkvæmdaleyfi og leggur til breytingu á því til samræmis við 45. gr. þar sem kveðið er á um reglugerðir.

Í 4. mgr. 15. gr. er kveðið á um að hafi framkvæmd stöðvast í tvö ár geti sveitarstjórn að tillögu skipulagsnefndar með sex mánaða fyrirvara lagt dagsektir á framkvæmdaleyfishafa. Telur nefndin sex mánuði of langan tíma í þessu tilfalli og leggur til að hann verði stytur í þrjú mánuði en áréttað jafnframt að um heimildarákvæði er að ræða.

Gjaldtaka.

Í V. kafla frumvarpsins er fjallað um gjaldtöku vegna skipulags- og framkvæmdaleyfa. Í nefndinni var nokkuð rætt um álagningu skipulagsgjalds sem er innheimt þegar bygging hefur verið virt til brunabóta. Á fundum nefndarinnar var fyrirkomulag gjaldtökkunnar gagnrýnt þar sem það geti leitt til þess að skipulagsgjaldið leggist ekki á byggjanda fasteignar heldur kaupendur hennar. Nefndin telur rétt að breyta þessu svo að skipulagsgjaldið sé greitt fyrir í ferlinu og reiknist í hlutfalli við nýtingarrétt á lóðinni þannig að greitt verði í samræmi við byggingarrétt á lóðinni óháð því hvort hann er nýttur eða ekki. Nefndin bendir þó á að tryggja þarf að breytingin feli ekki jafnframt í sér breytingu á fjárhæð skipulagsgjalds sem innheimt er og telur að skoða þurfi útfærslu ákvæðisins betur. Bendir nefndin í þessu samhengi á að enn er nokkur tími til gildistöku og beinir þeim tilmælum til umhverfissráðuneytis að það vinni breytingu á skipulagsgjaldinu áður en til hennar kemur. Í 17. gr. er jafnframt kveðið á um að gjaldið myndi lögveð í eigninni sem gangi frammar öllum veðkröfum sem á henni hvíla. Leggur nefndin til breytingar á þessu til samræmis við almennar reglur veðréttar þannig að lögveðið gangi frammar öllum samnings- og aðfararveðum og yngri lögveðum.

Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að skoða þyrfti hvort gætt væri jafnræðis með sveitarfélögum þegar kæmi að greiðslu kostnaðar vegna skipulagsvinnu, sbr. 18. gr. frumvarpsins, þar sem sveitarfélög fengju mismikið greitt úr Skipulagssjóði eftir því hvernig þau haga skipulagsvinnu sinni. Nefndin beinir því til ráðuneytis að fara ítarlega yfir þessi mál og meta hvort breytinga sé þörf.

Í 19. gr. frumvarpsins er kveðið á um bílastæðagjald. Nefndin leggur til þá breytingu að gjaldinu fylgi lögveð í eigninni líkt og er með skipulagsgjald. Þá var þeim sjónarmiðum hreyft fyrir nefndinni að ákvæði 28.3 í byggingarreglugerð nr. 441/1998 hefði ekki nægilega stöð í lögum. Í ákvæðinu er kveðið á um að bílastæðagjald verði ekki endurgreitt þótt byggingarleyfi falli úr gildi eða sé fellt úr gildi ef liðið er meira en eitt ár frá greiðslu þess. Jafnframt að hið sama gildi ef notkun húss er breytt þannig að kröfur um fjölda bílastæða vegna þess séu minni en voru vegna fyrri notkunar þess. Ljóst er að sveitarstjórnir hafa oft þegar ráðstafað gjaldinu til að mæta fyrirhugaðri bílastæðaþörf og því nauðsynlegt að setja tímamörk á endurgreiðslukröfu gjaldsins. Telur nefndin ár vera hæfilegt í þessu tilfalli, enda er það m.a. til samræmis við gildistíma byggingarleyfis þar sem í 14. gr. frumvarps til laga um mannvirki er kveðið á um að byggingarleyfi falli úr gildi hafi byggingarframkvæmdir ekki hafist innan 12 mánaða frá útgáfu þess.

Fyrirsögn 20. gr. frumvarpsins er *Framkvæmdaleyfisgjald og gjald fyrir skipulagsvinnu* enda fjallaði greinin um hvort tveggja þegar frumvarpið var lagt fram á 135. þingi. Ákvæði greinarinnar í framlögðu frumvarpi á nú einungis við um framkvæmdaleyfisgjald. Þó er að finna í athugasemdum við 17. gr. vísun til fyrrum 2. mgr. 20 gr. þess efnis að sveitarstjórn

hafi heimild til að innheimta gjald þar sem nauðsynlegt er að vinna skipulagsáætlun eða breyta henni vegna leyfisskyldra framkvæmda. Nefndin ræddi ítarlega gjaldtöku fyrir skipulagsvinnu og telur sterk rök hníga að því að sá sem verður til þess að vinna þarf nýtt eða breytt skipulag greiði fyrir slíka vinnu. Vinna af þessu tagi er oft tímafrek og kostnaðarsöm og mikilvægt að sveitarstjórnir geti sett gjaldskrá og innheimt útlagðan kostnað. Greiðsla eftir gjaldskrá vegna skipulagsvinnu felur þó ekki í sér ígildi afgreiðslu á skipulagi enda fer um hana samkvæmt öðrum ákvæðum. Nefndin leggur því til breytingu til samræmis við frumvarpið eins og það var lagt fram á 135. þingi.

Samkvæmt 38. gr. frumvarpsins getur landeigandi eða framkvæmdaraðili að fenginni heimild sveitarstjórnar unnið tillögu að nýju eða breyttu deiliskipulagi á sinn kostnað. Þeim sjónarmiðum var hreyft fyrir nefndinni að óeðlilegt væri að landeigandinn eða framkvæmdaraðilinn væri gerandinn í þessu enda mundi hann þá stýra slíkri vinnu. Eðlilegra væri að hann gæti óskað eftir slíkri skipulagsvinnu og að hún yrði þá gerð af sveitarstjórn sem fer með skipulagsvaldið, í samræmi við önnur ákvæði laganna. Leggur nefndin til breytingu þessu til samræmis.

Auglýsing skipulagstillagna og athugasemdir við tillögur.

Í 24., 31. og 41. gr. er fjallað um tilhögun auglýsinga á skipulagstillögum og kveðið á um að frestur til að gera athugasemdir við tillögur skuli ekki vera skemmri en sex vikur. Í 24. gr. er kveðið á um að svæðisskipulagstillaga skuli vera til sýnis eigi skemur en fjórar vikur en sambærileg tímamörk eru ekki í ákvæðum um auglýsingu aðal- og deiliskipulagstillagna. Til að samræma tímafresti leggur nefndin til þá breytingu að í öllum tilfellum verði tillögur til sýnis jafnlengi og athugasemdafrestur um tillöguna er. Þá telur nefndin rétt að benda á 7. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda og áréttar mikilvægi þess að þeim sem gera vilja athugasemdir við skipulagsáætlanir sé veitt nauðsynleg leiðbeining við það. Leiðbeiningar og upplýsingar skv. 7. gr. stjórnsýslulaga er hægt að veita bæði skriflega og munnlega og með almennum hætti. Ávallt þarf þó að gefa aðilum einstaklingsbundnar leiðbeiningar sé eftir þeim leitað.

Staðfesting aðal- og svæðisskipulags.

Nefndin ræddi nokkuð ítarlega fullnaðarvald til að staðfesta aðal- og svæðisskipulagstillögur en samkvæmt frumvarpinu er það vald hjá ráðherra. Þetta fyrirkomulag hefur verið gagnrýnt talsvert af umsagnaraðilum og gestum nefndarinnar enda felur það í sér að ekki er unnt að kæra staðfestingu þessara skipulaga til æðra stjórnvalds. Í frumvarpi því sem lagt var fram á 135. þingi var vald til að staðfesta tillögurnar hjá Skipulagsstofnun en teldi stofnunin að synja bæri staðfestingar skyldi hún senda tillöguna og rökstuðning sinn til ráðherra sem hefði þá fullnaðarvald um staðfestingu eða synjun að fenginni umsögn sveitarstjórnar. Nefndin telur rétt að breyta fyrirkomulaginu í fyrra horf og í samræmi við frumvarpið eins og það var lagt fram á 135. þingi.

Rammahluti aðalskipulags.

Í 28. gr. frumvarpsins er m.a. kveðið á um að heimilt sé að gera rammahluta aðalskipulags. Nefndinni voru kynnt sjónarmið þess efnis að fella ætti rammahluta aðalskipulags út þar sem ekki væri um eiginlegt skipulagsstig að ræða. Nefndin áréttar að þó svo að ekki sé um skyldubundið skipulagsstig að ræða geti engu síður verið um mikilvægt tæki að ræða fyrir sveitarfélög sem kallað hafa eftir lagaheimild til að gera rammahluta aðalskipulags.

Hann veitir enn fremur tæki og tækifæri á því að færa samráð framár í skipulagsferli og hugsanlega einfalda skipulagsgerð.

Deiliskipulag og hverfisskipulag.

Nefndin ræddi nokkuð ítarlega deiliskipulag í þegar byggðu hverfi. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið þess efnis að slíkt skipulag reyndist illa í grónum hverfum og nauðsynlegt væri að koma á hverfisskipulagi sem gerði sveitarstjórn kleift að víkja frá kröfum um framsetningu sem gerðar eru til deiliskipulagsáætlana í nýrri byggð og leggja frekar áherslu á almennar reglur um yfirbragð og varðveislugildi byggðarinnar auk almennra rammaskilmála. Þessar reglur væri hægt að setja í sameiningu og samvinnu við íbúa auk þess sem unnt yrði að skilgreina afmörkuð þróunarsvæði. Telur nefndin um mjög athyglisverða hugmynd að ræða sem geti flýtt skipulagsferli og henti mun betur fyrir eldri hverfahluta sveitarfélaga. Í slíku hverfisskipulagi þyrfti ekki að uppfylla sömu kröfur og í áætlunum um nýja byggð varðandi byggingarreiti, byggingarlínur, kótasetningu, nýtingarhlutfall og byggingarmagn heldur yrði unnt að setja almennar reglur um yfirbragð byggðar með aukinni áherslu á að kortleggja sérkenni hennar og setja almenna rammaskilmála um breytingu á eldra húsnæði. Nefndin leggur til breytingu á 37. gr. þessu til samræmis og að frekari reglur um hverfisskipulag verða settar í reglugerð.

Nefndin ræddi bótaskyldu sem stofnast þegar deiliskipulagi er breytt. Umsagnaraðilar lögðu áherslu á heildarúttekt á hlutlægrri bótareglu enda töldu þeir mikilvægt að tryggja að ekki stofnaðist réttur lóðarhafa til skaðabóta ef sveitarfélag ákvæði að endurskoða gildandi skilmála á því svæði sem lóð hans stæði á. Nefndin áréttar að mikilvægt er að ákvæði frumvarpsins, sbr. ákvæði gildandi laga, um bótaábyrgð verði tekin til ítarlegrar skoðunar með tilliti til hagsmuna sveitarfélaga við þróun og breytingar á skipulagi. Í því samhengi þurfi þó jafnframt að skoða hagsmuni þeirra sem kunna hugsanlega að eiga eignarréttindi á grundvelli samþykkt skipulags. Nefndin telur ljóst að breytingar af þessu tagi þurfi frekari skoðunar við og beinir því til umhverfisráðuneytis að hefja vinnu við skoðun á ákvæðunum í samráði við hlutaðeigandi aðila og sérfræðinga.

Nefndinni voru kynnt sjónarmið þess efnis að ekki bæri að skylda sveitarfélög til að taka saman lýsingu á skipulagsverkefnum, sbr. 40. gr., þegar um væri að ræða breytingu á deiliskipulagi. Tekur nefndin undir þessi sjónarmið og leggur til breytingu á 43. gr. því til samræmis.

Í 42. gr. frumvarpsins er kveðið á um að sveitarfélög skuli senda Skipulagsstofnun deiliskipulag sem samþykkt hefur verið í sveitarstjórn. Í umsögnum voru reifuð sjónarmið þess efnis að ekki bæri að skylda sveitarstjórnir til að senda Skipulagsstofnun deiliskipulag til yfirferðar heldur væri nægilegt að senda það henni til kynningar og varðveislu. Nefndin áréttar að skipulagsmál snúast um velferð og öryggi borgara og því er hér um mikilvægt gæðaeftirlit að ræða. Skipulagsstofnun er jafnframt ætlað að halda gagnagrunn fyrir deiliskipulög ásamt því að vera sveitarfélögum innan handar við gerð deiliskipulags. Þau sveitarfélög sem eru verr í stakk búin að annast gerð skipulagsins geta þannig leitað í þá þekkingu sem Skipulagsstofnun býr yfir. Nefndin áréttar jafnframt að þótt sveitarfélögum sé skylt að senda Skipulagsstofnun afrit deiliskipulags ber þeim ekki skylda til að fara eftir þeim athugasemdum sem stofnunin gerir við það. Þó telur nefndin rétt að sveitarfélög geri rökstudda grein fyrir ástæðum sínum ef ekki er farið að athugasemdum.

Nefndinni var greint frá því að nokkur misbrestur hefði orðið á því að sveitarfélög samþykktu formlega deiliskipulag í sveitarstjórn eða birtu auglýsingu um samþykkt deiliskipulag í B-deild Stjórnartíðinda. Skipulag tekur ekki gildi fyrr en það hefur verið samþykkt og aug-

lýst í B-deild og því hafa komið tilfelli þar sem unnið er eftir ósamþykktu skipulagi. Leggur nefndin því til breytingar þess efnis að sé deiliskipulagið ekki samþykkt í sveitarstjórn innan árs frá því að athugasemdafrestur rann út skuli hefja nýtt ferli þar sem tillagan er auglýst á nýjan leik. Þá verði jafnframt skilyrt að eftir samþykkt deiliskipulags sé það auglýst í B-deild Stjórnartíðinda innan þriggja mánaða frá endanlegri afgreiðslu sveitarstjórnar ella teljist tillagan ógild og ferlið hefist að nýju.

Sé gerð breyting á samþykktu deiliskipulagi fer um hana líkt og nýtt deiliskipulag. Í 2. mgr. 43. gr., sbr einnig 44. gr., er þó kveðið á um að slíkt þurfi ekki að gera sé breytingin óveruleg heldur sé þá nægilegt að grenndarkynna. Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að orðalagið væri mjög matskennt og þörf væri á frekari viðmiðum. Þá voru nefndinni kynnt sjónarmið þess efnis að eðlilegt væri að útskýra óverulega breytingu út frá því á hverja hún hefði áhrif. Ef unnt væri þannig að ná til allra sem breytingin hefði áhrif á teldist hún þar með óveruleg og grenndarkynning dygði til. Ef breytingin hefði víðtæk áhrif og ekki væri hægt að ná til allra þeirra sem hún hefði áhrif á teldist hún veruleg. Nefndin telur vert að skoða þessa skilgreiningu á óverulegri breytingu og athuga hvort unnt sé að nýta hana, eina eða með öðrum, við setningu reglugerðar. Nefndin leggur ekki til breytingu á ákvæðinu enda telur hún að efnið rúmist innan 2. og 5. mgr. 45. gr. frumvarpsins.

Forkaupsréttur að fasteignum.

Í 49. gr. er kveðið á um forkaupsrétt sveitarfélaga að fasteignum. Telur nefndin mikilvægt að forkaupsrétti sé þinglýst á eignir sem sveitarstjórn áskilur sér forkaupsrétt að og leggur til breytingu þess efnis.

Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála.

Ákvæði um úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála er að finna í 52. gr. frumvarpsins. Í umsögnum um frumvarpið kemur fram gagnrýni á afgreiðslutíma úrskurðarnefndarinnar enda er miklum fjölda mála vísað til hennar. Á fundum nefndarinnar kom fram að nokkuð hefði áunnist í að vinna upp þann mikla fjölda mála sem biðu úrskurðar en þó væri enn langur biðtími eftir úrskurðum. Þá sé oft um flókin og viðamikil mál að ræða sem eðlilega þurfi nokkurn tíma til afgreiðslu. Nefndin tekur undir þau sjónarmið að sex mánuðir séu langur afgreiðslutími en vísar þó til almennrar málshraðareglu stjórnarsýslulaga þess efnis að mál skuli afgreiða eins fljótt og auðið er auk þess sem unnt er að fá bráðabirgðaúrskurði í skyndi til að stöðva framkvæmdir. Nefndin áréttar mikilvægi þess að frestir standi og bendir á að samkvæmt gildandi lögum er kveðið á um þriggja mánaða afgreiðslutíma en hann er þó oft mun lengri. Þá kom fram á fundi nefndarinnar að enn er verið að vinna upp mál sem safnast hafa fyrir hjá úrskurðarnefndinni. Nefndin telur því rétt að umhverfisráðuneytið leiti leiða, í samvinnu við úrskurðarnefndina, til að anna þeim málafjölda sem til hennar er vísað og standa við lögbundna úrskurðarfresti mála.

Nefndin leggur til breytingu á ákvæði um úrskurðarnefndina þess efnis að staðgengill forstöðumanns hennar gegni störfum formanns í forföllum hans, enda er formaður nefndarinnar jafnframt forstöðumaður nefndarinnar. Er hér einkum horft til þess að í lengri forföllum kemur til nokkurs kostnaðarauka þar sem greiða þarf varaforstöðumanni staðgengilslaun en jafnframt þarf að greiða varaformanni laun fyrir að gegna stöðu formanns. Þá telur nefndin vert að áréttu að sveitarfélög hafa vissulega málskotsrétt til dómstóla enda eigi þau lögvarðra hagsmuna að gæta. Nokkurs misskilnings virðist hafa gætt um þetta atriði og sveitarfélög m.a. óskað eftir slíkum beinum málskotsrétti og rétti til að fara með niðurstöður nefndarinnar fyrir dóm. Kemur þetta m.a. glögg fram í úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur 17. nóvember

2000 í frávisunarmáli nr. E-2348/2000. Krafa Reykjavíkurborgar í því máli var að felldur yrði úr gildi úrskurður úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála þess efnis að felld yrði úr gildi breyting á staðfestu deiliskipulagi Kvosarinnar frá 1. október 1987. Frávisunarkröfunni var vísað frá og sagði í dómnum að Reykjavíkurborg sem stefnandi hefði lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn dómstóla um kröfu sína. Til að taka af allan vafa leggur nefndin þó til breytingu þessu til samræmis.

Stöðvun framkvæmda.

Í 5. mgr. 53. gr. frumvarpsins er kveðið á um að Skipulagsstofnun geti stöðvað framkvæmdir á kostnað sveitarfélags sinni það ekki skyldu sinni til að stöðva framkvæmdir í samræmi við 1. og 2. mgr. greinarinnar. Telur nefndin að hér sé um óþarflega mikið inngrip í stjórnslu sveitarfélaga að ræða og sinni sveitarfélag ekki lögbundinni skyldu sinni geta aðilar leitað réttar síns eftir öðrum lögbundnum leiðum. Nefndin leggur því til að málsgreinin falli brott en að auki leggur nefndin til breytingar á 1. og 2. mgr. til leiðréttingar og samræmis við önnur ákvæði, sbr. og 6. gr. frumvarpsins.

Þá leggur nefndin til nokkrar lagfæringar og leiðréttingar á texta.

Afgreiðsla nefndar og frumvörp um mannvirki og brunavarnir.

Nefndin fjallaði um mál þetta samhliða frumvörpum til laga um mannvirki (426. mál) og til laga um breytingu á lögum um brunavarnir, nr. 75/2000 (427. mál). Nefndin náði þó ekki að ljúka umfjöllun sinni um þau mál en ljóst er að verði frumvarp þetta samþykkt geta þau lög ekki tekið gildi fyrr en Alþingi samþykkir frumvarp til laga um mannvirki enda er frumvörpunum ætlað að leysa af hólmi ein skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997. Frumvarp um brunavarnir er svo nátengt frumvarpi til laga um mannvirki þar sem Byggingarstofnun er ætlað stórt hlutverk í því síðarnefnda og lagt til í því fyrrnefnda að Brunamálastofnun verði lögð niður en verkefni hennar færð til hinnar nýju Byggingarstofnunar. Frumvörpin þrjú eru því öll nátengd og ljóst að verði þau ekki öll samþykkt mun ný löggjöf á sviði skipulagsmála, mannvirkjamála og brunamála ekki taka gildi. Nefndin beinir því til ráðherra að leggja sem fyrst á næsta þingi fram frumvörp til laga um mannvirki og til laga um breytingu á lögum um brunavarnir svo að unnt verði að ljúka afgreiðslu málanna áður en til gildistöku nýrra skipulagslaga kemur. Brýnt er að setja ný lög á þessu sviði og hefur nefndin fullan hug á að vinna vel og örugglega þótt ekki hafi unnist tími til þess á yfirstandandi þingi.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 31. ágúst 2010.

Ólína Þorvarðardóttir,
form., frsm.

Anna Margrét Guðjónsdóttir.

Birgir Ármannsson.

Þuríður Backman.

Mörður Árnason.

Gunnar Bragi Sveinsson.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Kristján Þór Júlíusson.

Þór Saari.