

Frumvarp til laga

um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010, með síðari breytingum.

Flm.: Mördur Árnason, Atli Gíslason, Álfheiður Ingadóttir, Ásmundur Einar Daðason,
Guðfríður Lilja Grétarsdóttir, Ólína Þorvarðardóttir, Róbert Marshall, Þór Saari.

1. gr.

Við 2. gr. laganna bætist nýr töluliður, 23. tölul., svohljóðandi og breytist röð annarra töluliða samkvæmt því: *Söguleg byggð*: Hverfi eða hverfiskjarni þar sem byggð er að stofni til frá því fyrir 1920, þar sem byggð hefur sérstakt byggingasögulegt gildi eða þar sem byggð hefur sérstakt menningarsögulegt gildi. Afmarka skal sögulega byggð sérstaklega í deiliskipulagi.

2. gr.

Við 1. mgr. 51. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Þar sem söguleg byggð hefur verið afmörkuð í deiliskipulagi stofnast réttur til bóta vegna skipulagsbreytinga ekki nema byggingarleyfi hafi verið í gildi þegar skipulagsbreytingarnar voru gerðar.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á ákvæðum gildandi skipulagslaga, nr. 123/2010, um bætur til handa eiganda fasteignar þegar gildistaka skipulagsáætlana veldur því að breyting verður á nýtingarmöguleikum fasteignar þegar um er að ræða sögulega byggð. Kveikja frumvarpsins er umræða sumarið 2012 um skipulagsmál í miðbæ Reykjavíkur í kringum Ingólfstorg. Þar kom skýrt fram það álit að fasteignareigendur og hagsmunaaðilar hefðu meiri áhrif á gerð skipulagsáætlana en samrýmist almannahag, og að hendur sveitarstjórna væru um of bundnar við gerð skipulagsáætlana vegna bótaréttar fasteignareigenda.

Í 50. gr. skipulagslaga eru heimildir til eignarnáms ef nauðsyn krefur til að framfylgja aðalskipulagi eða eftir atvikum deiliskipulagi með nánar tilgreindum skilyrðum. Í 4. mgr. 50. gr. laganna kemur fram að um framkvæmd eignarnáms og ákvörðun um bætur fari eftir ákvæðum laga um framkvæmd eignarnáms, nr. 11/1973. Í 51. gr. skipulagslaga er síðan kveðið á um að valdi gildistaka skipulagsáætlana því að verðmæti fasteignar lækki, nýtingarmöguleikar hennar skerðist frá því sem áður var eða að hún rýrni svo að hún nýtist ekki til sömu nota og áður, þá eigi sá sem sýnt geti fram á að hann verði fyrir tjóni af þessum sökum rétt til bóta úr sveitarsjóði eða ríkissjóði eftir atvikum vegna landsskipulagsstefnu eða að sveitarsjóður leysi til sín fasteignina. Ákvæði 51. gr. laganna er óbreytt frá eldri skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, þar sem samsvarandi ákvæði var að finna í 33. gr. Ákvæði um bótarétt fasteignareiganda vegna skipulagsákvæðana á hins vegar rætur að rekja til eldri skipulagslaga, nr. 19/1964, og því hefur bótaregla að þessi leyti verið í lögum um langa hríð.

Þrátt fyrir að bótaréttur fasteignaeigenda vegna skipulagsákvæðana hafi verið lögbundinn um langa hríð veita dómafordæmi ekki einhlítt svar við því hversu víðtækur bótarétturinn sé. Þannig er ekki fullljóst hvernig túlka beri 51. gr. gildandi skipulagslaga. Kemur þar einkum tvennt til greina. Annars vegar að ákvæði 51. gr. taki einungis til afmarkaðs og tilviksbundins inngríps í eignarétt fasteignareiganda með skipulagsákvörðun. Í slíkum tilvikum má að nokkru leyti jafna afleiðingum slíkrar skipulagsákvörðunar til eignarnáms, þ.e. að skipulagsákvörðun leiði til þess að fasteign rýrni svo mjög að hún verði ekki nothæf með hliðsjón af nýtingu sambærilegra eigna. Afleiðingar ákvörðunarinnar mundu því fela í sér eignarnám í reynd að nokkrum hluta. Hins vegar kemur einnig til greina að í 51. gr. skipulagslaga felist regla sem gengur mun lengra en grunnrök 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar fela í sér. Af þessari túlkun leiðir að hvers kyns rýrnun á verðmæti fasteignar mundi leiða til skaðabótaskyldu sveitarfélags, eða eftir atvikum ríkissjóðs, og virðist í því sambandi ekki skipta máli hversu lítil sú verðrýrnun kann að vera. Af fyrri túlkunarkostinum leiðir að ef skipulagsákvörðun er almenns eðlis og tekur jafnt til þeirra sem eru í sömu stöðu, og mikilvæg samfélagsleg sjónarmið liggja að baki ákvörðuninni, þá megi ætla að fasteignaeigendur þurfi að þola ákveðna rýrnun á verðmæti fasteigna sinna bótalaust. Sé rýrnunin hins vegar það mikil að í reynd sé um eignarnám að ræða verður það ekki þolað bótalaust.

Hér togast á tvö mikilvæg sjónarmið, annars vegar eignarréttur og ráðstöfunarréttur fasteignaeiganda yfir eign sinni og hins vegar almannahagsmunir sem felast í skipulagsvaldi sveitarstjórna með samfélagslega hagsmuni að leiðarljósi. Dómafordæmi veita ekki fullnægjandi svar við því hversu víðtæk bótaregla 51. gr. laganna er. Því er ekki að undra að kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnnum fari varlega við að breyta gildandi skipulagsákvörðun þegar þeir eiga á hættu að samþykkt þeirra leiði til hárrar skaðabótakröfu. Hér verður að hafa í huga að tímarnir breytast og mennirnir með. Síaukin áhersla hefur verið lögð á húsavernd og varðveislu byggðarumhverfis á síðustu áratugum og hafa skipulagsáætlanir oftast en ekki úrelst að þessu leyti á skömmum tíma.

Flutningsmenn telja að full þörf sé á heildarendurskoðun á eignarnáms- og bótakafla skipulagslaga, eins og m.a. má sjá af nefndarálitni umhverfisnefndar við umfjöllun um frumvarp það sem varð að skipulagslögum. Við þá endurskoðun þarf m.a. að athuga norræn skipulagslög þar sem réttur fasteignaeigenda virðist ekki jafn afgerandi og samkvæmt íslenskum skipulagslögum. Í því sambandi má m.a. vísa til norsku skipulags- og byggingarlaganna (sjá grein 15.3 í Plan- og bygningisloven, nr. 71/2008). Slík endurskoðun mun vera í undirbúningi í umhverfisráðuneytinu og krefst eðli máls samkvæmt mikillar og vandaðrar vinnu. Í þessu frumvarpi er sjónum því beint að afmörkuðum hluta og lagt til að nýju hugtaki verði bætt inn í skipulagslögin sem taki til svokallaðrar „sögulegrar byggðar“. Slík byggð er oftast nær miðbæjarkjarni sem hefur sérstakt gildi fyrir menningu og mannlíf í sveitarfélaginu og á landsvísu. Á slíkum svæðum eru almannahagsmunir ríkari og víðtækari en annars staðar og hníga því veigamikil rök að því að skilgreina slíka byggð sérstaklega og að um hana gildi sérákvæði í skipulagslögum. Hér er um almenna og málefnalega breytingu að ræða sem tekur til allra þeirra sem eins er ástatt um innan svæðis sem skilgreint er sem „söguleg byggð“.

Um takmörkun bótaréttar vegna skipulagsákvæðana hafa einkum þrjár leiðir verið nefndar í umræðu síðustu mánaða og missira. Ein er sú að tiltaka eigi gildistíma deiliskipulags og að bótaréttur hangi saman við gildi skipulagsins þannig að þegar deiliskipulag fellur úr gildi mundi því bótaréttur einnig glatast. Viðleitni í þá átt má raunar sjá í 37. gr. laganna um þróunarsvæði í þegar byggðu hverfi. Í annarri tillögu, sem m.a. er reifuð í umsögn Húsafríðunarnefndar um frumvarpið sem varð að skipulagslögum á 138. löggjafarþingi (425. mál), er lagt til að sérstök ákvæði gildi um „sögulega byggð“. Í þriðja lagi hefur því verið velt upp

hvort ekki sé eðlilegra og sanngjarnara að bótaréttur vegna skipulagsákvæðana geti aðeins stofnast sé byggingarleyfi á grundvelli eldri skipulagsákvæðunar í gildi þegar breyting er gerð, frekar en að bótarétturinn leiði einvörðungu af eignarhaldi á tiltekinni fasteign.

Í þessu frumvarpi er lagt til að bótaréttur núgildandi laga haldist að sinni óbreyttur, en tillit verði tekið til sérstöðu „sögulegrar byggðar“ þannig að bótaréttur eiganda sé bundinn því skilyrði að í gildi sé byggingarleyfi á grundvelli eldri skipulagsákvæðunar þegar skipulagsákvæðun er breytt, auk þeirrar almennu reglu að fasteignaeigandi þurfi að færa fyrir því sönnur að með nýrri skipulagsákvæðun rýrni verðmæti fasteignar hans að nokkru leyti. Með því er gengið út frá því að ekkert tjón geti orðið við nýja skipulagsákvæðun nema eigandi fasteignarinnar hafi áður hafið undirbúning að tilteknum breytingum á húsakosti eða lóðar-notum og fengið á þeim opinbera viðurkenningu sem í byggingarleyfinu felst. Þá er vert að taka fram að byggingarleyfi fellur úr gildi hafi byggingarframkvæmdir ekki hafist innan 12 mánaða frá útgáfu þess, sbr. 14. gr. laga um mannvirki, nr. 160/2010.

Von flutningsmanna er sú að lagabreytingin sem hér er lögð til muni efla almannahagsmuni við skipulag, vernd og breytingar á sögulegri byggð sem með ákveðnum hætti er sameign íbúa í hverju sveitarfélagi og raunar landsmanna allra.

Eftir stjórnmalaspekingnum Cicero er haft að fé sé afl þeirra verka sem fram skuli koma. Fésýslu og framkvæmda er svo sannarlega þörf í gömlu hverfunum og miðbæjunum. Þau öfl þarf þó að aga þannig að saman falli við hagsmuni tengda menningu og mannlífi íbúa og gesta, bæði í miðbæ höfuðborgarinnar og í byggðarkjörnum um landið.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lögð til skilgreining á sögulegri byggð. Lagt er til að hægt sé að skilgreina svæði sem sögulega byggð ef það uppfyllir eitt af þremur skilyrðum ákvæðisins, að byggð sé þar að meginstofni til frá því fyrir 1920, að byggðin hafi sérstakt byggingarsögulegt gildi eða að byggðin hafi sérstakt menningarsögulegt gildi. Um fyrsta atriðið er það að segja að um 1920 verða ákveðin þáttaskil í byggingarsögunni, steinhús verða allsráðandi samfara batnandi kjörum eftir lok fyrri heimsstyrjaldarinnar. Þótt ekki sé til að dreifa mikilli byggð frá því fyrir 1920 er einnig gert ráð fyrir því að hægt sé að afmarka sögulega byggð annars vegar út frá byggingarsögulegu gildi og hins vegar menningarsögulegu gildi. Þannig má gera ráð fyrir því að í náinni framtíð muni mörg hverfi með húsum frá 4., 5. og 6. áratug síðustu aldar teljast hafa mikið byggingarsögulegt gildi enda var á þessum áratugum mikil framþróun í hönnun mannvirkja. Þá er einnig mögulegt að afmarka sögulega byggð með vísan til sérstakra menningarsögulegra atriða, t.d. ef tilteknu svæði tengist saga sérstakra viðburða eða mannlífsminninga sem telja má að hafi sameiginlegt gildi fyrir íbúa þess svæðis og landsmenn alla.

Þess skal getið að víða um land er verulegur áhugi á verndun slíkrar byggðar, oft í samvinnu eða samráði við Húsafríðunarnefnd. Ísafjarðarbær hefur til að mynda hverfisverndað sína sögulegu byggð. Slík vernd er einnig við lýði á Flateyri og Þingeyri. Verið er að vinna tillögu að hverfisverndun (borgarverndun) á öllu svæðinu innan Hringbrautar/Snorrabrautar fyrir nýtt aðalskipulag Reykjavíkur. Með samþykkt þessa frumvarps gæfist sveitarfélögunum nýtt og gott verkfæri við þessa vinnu.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að kveðið verði á um það í 1. mgr. 51. gr. laganna að á svæði þar sem söguleg byggð hefur verið afmörkuð sé það skilyrði þess að bótaréttur fasteignaeiganda

stofnist vegna skipulagsákvörðunar að byggingarleyfi hafi verið í gildi þegar hin breytta skipulagsákvörðun tók gildi. Þannig er loku fyrir það skotið að bótaréttur stofnist hafi eigandi ekki gert reka að því að nýta fasteign sína í samræmi við ákvæði eldra skipulags.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.