

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010 (bótaákvæði o.fl.).

Frá umhverfis- og samgöngunefnd.

Á fundi nefndarinnar komu Íris Bjargmundsdóttir og Steinunn Fjóla Sigurðardóttir frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, Bjarki Jóhannesson frá Hafnarfjarðarbæ, Erna Hrönn Geirsdóttir frá Reykjavíkurborg, Guðjón Bragason og Þóra Björg Jónsdóttir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Ottó Björgvin Óskarsson, Málfríður K. Kristiansen og Ásdís Hlökk Theódórsdóttir frá Skipulagsstofnun.

Nefndinni bárust umsagnir frá Hafnarfjarðarbæ, umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkur, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Skipulagsstofnun. Einnig bárust nefndinni bók-anir byggðaráðs Bláskógabyggðar og bæjarráðs Fljótdalshéraðs.

Með frumvarpinu er lögð til breyting á skipulagslögum, nr. 123/2010, sem tóku gildi 1. janúar 2011. Aðaláhersla frumvarpsins varðar breytingu á bótareglu laganna en einnig er lögð til breyting á ýmsum öðrum ákvæðum laganna sem talin er þörf á í ljósi reynslunnar.

Þau ákvæði laganna sem lagt er til að breytt verði varða m.a. óverulega breytingu á deiliskipulagi og grenndarkynningu, skipan varamanna í svæðisskipulagsnefndir, tímafresti fyrir tilkynningar um endurskoðun svæðisskipulags og aðalskipulags í kjölfar sveitarstjórnarkosninga og lengingu tímafrestar vegna afgreiðslu deiliskipulags. Einnig er í frumvarpinu að finna tillögu að breytingu á ákvæði er varðar málsmeðferð Skipulagsstofnunar vegna breytingar á svæðisskipulagi miðhálandisins, ákvæði er varðar stafrænt skipulag og tillögu er varðar hæfiskröfur þeirra sem sinna skipulagsgerð.

Umsagnaraðilar voru almennt jákvæðir gagnvart frumvarpinu og töldu að með því væri að stórum hluta komið til móts við ábendingar sem fram hafa komið um atriði sem þótt hafa örðug í framkvæmd. Sérstaklega voru aðilar hlyntir breytingum þar sem komið er til móts við athugasemdir er varða skamma tímafresti þar sem reynslan hafi sýnt að afar örðugt hafi stundum verið, og jafnvel ómögulegt, fyrir skipulagsyfirvöld að standast tímamörk.

Breytingar á 44. gr. laganna (17. gr. frumvarpsins) miða að því að skýra hvenær skylt er að láta fara fram grenndarkynningu. Sveitarfélögunum hefur verið skylt að grenndarkynna framkvæmd í „þegar byggðu hverfi“ samkvæmt nógildandi lögum en það kemur ekki fram í ákvæði frumvarpsins. Nefndin telur mikilvægt að ákvæðið verði orðað skýrar til að taka af öll tvímæli um þetta atriði og leggur til breytingu þess efnis.

Hvað varðar breytingu á bótaákvæði 51. gr. laganna (20. gr. frumvarpsins) er tilgangurinn sá, samkvæmt athugasemdum frumvarpsins, að gera ákvæðið skýrara um það hvenær bótaréttur til handa fasteignareiganda, og eftir atvikum öðrum réttihöfum, stofnast vegna gildistöku eða framkvæmdar skipulagsáætlunar. Einnig er tilgangur tillögunnar að færa orðalag ákvæðisins nær því að lýsa tilvikum sem eru eða ætla má samkvæmt fyrirliggjandi réttarframkvæmd að séu bótaskyld á grundvelli 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar. Hliðsjón er einnig höfð af sambærilegum bótareglum í eldri skipulagslögum, ekki síst lögum frá 1964. Eins og rakið er í athugasemdum við frumvarpið má færa fyrir því rök að

í þessu felist ekki veigamikil efnisbreyting á þeim bótarétti sem þegar er lögfestur, heldur fremur skýring á inntaki hans.

Umsagnaraðilar lýstu áhyggjum af bótaákvæðinu og bentu á ýmsa mögulega vankanta. Þrátt fyrir gagnrýni á bótaregluna er ljóst að dómaframkvæmd hefur svarað ýmsum atriðum um beitingu hennar, þar á meðal hvenær skerðing telst veruleg, hvenær orsakasamband og sennileg afleiðing er fyrir hendi og hvaða kröfur eru gerðar til þess að tjónþoli sýni fram á tjón sitt og ráðstafanir til þess að draga úr tjóni. Nefndin áréttar að lagabreytingunni er ekki ætlað að hafa áhrif á þá framkvæmd.

Bent var á að „sérstök“ breyting á verðmæti eignar sem skipulagsaðgerð kann að hafa í för með sér skv. a-lið 21. gr. frumvarpsins gæti falið í sér 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 fasteigninni þegar breyttu skipulagi var hrundið í framkvæmd, geti krafist sveitarfélag um bætur af þeim sökum. Engu breytir þótt aðrir fasteignareigendur hafi einnig notið verðmætaaukningarinnar. Tekið var dæmi um að með sömu rökum mætti halda því fram að sanngjarnt væri, og í samræmi við jafnræði fasteignareigenda, að fasteignareigandi A gæti krafist sveitarfélag um bætur þar sem fasteign fasteignareiganda B hefði hækkað í verði vegna skipulagsákvörðunar en ekki fasteign A. Nefndin tekur undir framangreind sjónarmið og leggur til að orðalag 1. másl. nýrrar 51. gr. a verði óbreytt frá 2. mgr. 51. gr. gildandi laga.

Þá var bent á að framkvæmdatími þróunaráætlunar skv. 6. mgr. 37. gr. laganna er tíma-bundinn. Ekki er ljóst samkvæmt frumvarpinu hvort fasteignareigandi getur byggt einhvern rétt á þróunaráætlun eftir að hún er úr gildi fallin og framkvæmdir ekki hafnar 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 hafa ótvíræðar heimildir til þess að ákveða að deiliskipulagsáætlanir hafi tiltekinn gildistíma. Þetta álitaefni hefur augljóslega mikla þýðingu um inntak og tímalengd hugsanlegrar skaðabótaskyldu sveitarfélaga vegna breytinga á skipulagi. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og leggur til breytingu til að koma til móts við þau.

Í b-lið 22. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 4. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögnum. Um er að ræða ákvæði um breytingar á svæðisskipulagi miðhálandisins og málsmeðferð við slíkar breytingar. Samband íslenskra sveitarfélaga benti á að sveitarfélag og Skipulagsstofnun gæti greint á um hvað teldist óveruleg breyting á svæðisskipulagi og vaknar þá spurning um hvernig bregðast ætti við í þeirri stöðu. Því leggur nefndin til að við ákvæðið bætist nýr málslíður sem eyðir þessum vafa.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGUM:

1. Efnismgr. a-liðar 17. gr. orðist svo:

Þegar sótt er um byggingar- eða framkvæmdarleyfi fyrir framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag hvað varðar landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar í þegar byggðu hverfi og deiliskipulag liggur ekki fyrir eða um er að ræða óverulega breytingu á deiliskipulagi getur skipulagsnefnd ákveðið að veita megi leyfi án deiliskipulagsgerðar, enda fari áður fram grenndarkynning.

2. Við 20. gr. bætist ný málsgrein, 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.

3. 1. másl. 1. mgr. a-liðar 21. gr. (51. gr. a) orðist svo: Við ákvörðun bóta vegna skipulagsaðgerða skal taka tillit til þeirrar verðbreytingar sem þær kunna að hafa í för með sér á viðkomandi eign.
4. Við b-lið 22. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sé uppi ágreiningur milli viðkomandi sveitarfélags eða sveitarfélaga annars vegar og Skipulagsstofnunar hins vegar um hvort breyting felur í sér nýja stefnumörkun um landnotkun, sem ekki samræmist stefnu svæðisskipulagsins, skal Skipulagsstofnun vísa þeim ágreiningi til ráðuneytisins til úrskurðar.

Alþingi, 12. maí 2014.

Höskuldur Þórhallsson,
form., frsm.

Katrín Júlíusdóttir.

Haraldur Einarsson.

Birgir Ármannsson.

Brynjar Nielsson.

Katrín Jakobsdóttir.

Brynhildur S. Björnsdóttir.

Vilhjálmur Árnason.