Frumvarp til laga

um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010 (grenndarkynning).

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

---

1. gr.

Í stað orðsins „varðandi“ í 1. málsl. 5. mgr. 13. gr. laganna kemur: og í samræmi við.

2. gr.

1. mgr. 44. gr. laganna orðast svo:

Þegar sótt er um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag en deiliskipulag liggur ekki fyrir getur sveitarstjórn eða sá aðili sem heimild hefur til fullnaðarafgreiðslu mála, sbr. 6. gr., ákveðið að veita megi leyfi án deiliskipulagsgerðar ef framkvæmdin er í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Skal skipulagsnefnd þá láta fara fram grenndarkynningu. Þegar um er að ræða óverulega breytingu á deiliskipulagi skal skipulagsnefnd láta fara fram grenndarkynningu, sbr. 2. og 3. mgr. 43. gr.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lögð til breyting á ákvæðum skipulagslaga, nr. 123/2010, er varða grenndarkynningu. Frumvarpið er samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu.

Alþingi samþykkti á 143. löggjafarþingi frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum, sbr. lög nr. 59/2014. Í frumvarpi því var lögð til breyting á bótaákvæðum skipulagslaga ásamt því að lögð var til breyting á ýmsum öðrum ákvæðum skipulagslaga sem talin var þörf á að gera í ljósi reynslu af framkvæmd þeirra. Í framhaldi af þeirri breytingu þykir nauðsynlegt að leggja til enn frekari breytingu á ákvæðum skipulagslaga er varða grenndarkynningu.

Í frumvarpinu er lögð til breyting á 1. málsl. 5. mgr. 13. gr. og 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga er fjalla um grenndarkynningu vegna leyfisumsókna þar sem ekki liggur fyrir deiliskipulag og þegar um óverulega breytingu á deiliskipulagi er að ræða.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 59/2014 var gerð tillaga að breytingu á 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga er fjallar um grenndarkynningu byggingar- og framkvæmdaleyfa í þegar byggðu hverfi. Þar var m.a. lagt til að orðin „í þegar byggðu hverfi“ yrðu felld brott en með því gæfist sveitarfélögum sá möguleiki að beita grenndarkynningu þegar um væri að ræða

útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfa við aðrar aðstæður en í þegar byggðu hverfi. Jafnframt var með frumvarpinu gerð tillaga að breytingu á 1. tölul. ákvæðis til bráðabirgða þannig að ekki yrði lengur skilyrði fyrir veitingu leyfa, þar sem ekki liggur fyrir deiliskipulag, að óska meðmæla Skipulagsstofnunar. Fram kom í athugasemdum frumvarpsins við framangreinda breytingu á 1. tölul. ákvæðis til bráðabirgða að í þeim sveitarfélögum þar sem aðalskipulag lægi fyrir væri almenna reglan sú að byggingarleyfi væri unnt að veita á grundvelli deiliskipulags eða grenndarkynningar og framkvæmdaleyfi á grundvelli deiliskipulags, grenndarkynningar eða beint á grundvelli aðalskipulags án frekari skipulagsgerðar eða kynningar. Ekki væri séð að ástæða væri til að hafa lengur möguleika á annarri málsmeðferð til bráðabirgða vegna leyfisveitinga til einstakra framkvæmda í þeim sveitarfélögum.

Við meðferð frumvarpsins á Alþingi var gerð sú breyting á frumvarpinu að orðunum „í þegar byggðu hverfi“ var bætt við texta 1. mgr. 44. gr. laganna. Vegna samspils þess ákvæðis við áðurnefnda breytingu á 1. tölul. ákvæðis til bráðabirgða leiddi sú orðalagsbreyting til þess að eftir samþykkt laga nr. 59/2014 er ekki lengur til staðar leið fyrir sveitarfélög til að veita leyfi til framkvæmda í hverfi sem ekki er þegar byggt án þess að fyrir liggi deiliskipulag. Sú heimild sveitarfélaga að óska meðmæla Skipulagsstofnunar með útgáfu leyfa til framkvæmda þegar ekki liggur fyrir deiliskipulag var felld niður með lögum nr. 59/2014 og aðeins er hægt að beita grenndarkynningu vegna umsókna um leyfi til framkvæmda í þeim tilvikum þegar um er að ræða þegar byggt hverfi vegna breytingar á orðalagi ákvæðis 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga. Mjög algengt er að ekki sé til staðar deiliskipulag í dreifbýli. Mjög tímafrekt og kostnaðarsamt yrði fyrir sveitarfélög að vinna deiliskipulag fyrir þau svæði þar sem þörf er á að veita leyfi til framkvæmda. Ljóst er að það var aldrei tilgangur með framangreindum breytingum að skerða heimildir sveitarfélaga til útgáfu leyfa til framkvæmda. Nauðsynlegt er því talið að bregðast við og er hér lögð til breyting á 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga ásamt 1. mgr. 44. gr. laganna. Markmið breytingarinnar er því það að til staðar sé leið fyrir sveitarfélög að veita leyfi til einstakra framkvæmda á svæðum utan þegar byggðra hverfa án þess að þörf sé á að deiliskipuleggja svæðið, eins og verið hafði fram að umræddri lagabreytingu.

Í 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga, eins og ákvæðið lítur út eftir breytingu með lögum nr. 59/2014, er kveðið á um að framkvæmd skuli vera í samræmi við aðalskipulag hvað varðar landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Talið er nauðsynlegt að skilja á milli aðalskipulags annars vegar og landnotkunar, byggðamynsturs og þéttleika byggðar hins vegar. Til þess að forsvaranlegt sé að falla frá meginreglu laganna um deiliskipulag við útgáfu leyfis þarf framkvæmdin bæði að falla að aðalskipulagi sveitarfélagsins, sem getur falið í sér stefnumótun þess til a.m.k. tólf ára, ásamt því að vera í samræmi við núverandi landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðarinnar.

Ákvæði 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga fjallar um grenndarkynningu umsókna um leyfi til framkvæmda, þ.e. bæði byggingar- og framkvæmdaleyfis. Í 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga er einnig kveðið á um grenndarkynningu framkvæmdaleyfis. Í ljósi tillögu að breytingu á 1. mgr. 44. gr. laganna um að byggingarleyfi og framkvæmdaleyfi sé í samræmi við aðalskipulag annars vegar og landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar hins vegar er einnig talið nauðsynlegt að breyta 5. mgr. 13. gr. laganna til samræmis.

Eins og áður segir fjallar 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga um grenndarkynningu. Er um tvenns konar tilvik að ræða þar sem grenndarkynning getur átt við, annars vegar þegar umsókn um leyfi berst þar sem ekki liggur fyrir deiliskipulag og hins vegar þegar um er að ræða óverulega breytingu á deiliskipulagi. Í 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga, áður en því ákvæði var breytt með lögum nr. 59/2014, var að finna ákvæði um að skipulagsnefnd skyldi láta fara fram grenndarkynningu þegar um væri að ræða óverulega breytingu á deiliskipulagi. Gert var ráð fyrir óbreyttu ferli í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 59/2014, þ.e. að óverulegar

breytingar á deiliskipulagi bæri að grenndarkynna. Í skipulagslögum, eftir að þeim var breytt með lögum nr. 59/2014, segir nú í ákvæði 1. mgr. 44. gr. laganna: „… eða um er að ræða óverulega breytingu á deiliskipulagi getur skipulagsnefnd ákveðið að veita megi leyfi án deiliskipulagsgerðar, enda fari áður fram grenndarkynning“. Ljóst er að framangreind framsetning gengur ekki upp þar sem verið er að tengja saman tvenns konar tilvik sem geta fallið undir ákvæðið, þ.e. óverulega breytingu á deiliskipulagi og umsókn um leyfi þar sem ekki liggur fyrir deiliskipulag. Er markmið breytingarinnar sem hér er lögð til að færa ákvæðið í fyrra horf, þ.e. að grenndarkynna þarf óverulega breytingu á deiliskipulagi. Einnig er talið nauðsynlegt að skýra ákvæðið betur. Í því skyni er bætt við tilvísun í 2. og 3. mgr. 43. gr. skipulagslaga og því er skýrt að sveitarstjórn er ekki í öllum tilvikum skylt að grenndarkynna óverulega breytingu á deiliskipulagi. Sveitarstjórn er heimilt að fara hefðbundna leið við breytingu deiliskipulags, ef hún kýs svo, sbr. 2. mgr. 43. gr. laganna, og einnig getur sveitarstjórn heimilað að vikið sé frá grenndarkynningu, að vissum skilyrðum uppfylltum, sbr. 3. mgr. 43. gr. laganna.

III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpi þessu er lögð til breyting á skipulagslögum, nr. 123/2010. Á 143. löggjafarþingi samþykkti Alþingi frumvarp til breytinga á skipulagslögum, sbr. lög nr. 59/2014. Þar var m.a. gerð breyting á 1. mgr. 44. gr. laganna sem fjallar um grenndarkynningu. Nauðsynlegt þykir að gera frekari breytingar á lögunum hvað varðar ákvæði um grenndarkynningu.

Í frumvarpinu er lögð til breyting á ákvæði 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga með þeim hætti að orðin „í þegar byggðu hverfi“ verði felld brott. Með því móti gefst sá möguleiki að hægt verði að beita grenndarkynningu vegna leyfisumsókna, þar sem ekki liggur fyrir deiliskipulag, í fleiri tilvikum en þar sem um er að ræða þegar byggð hverfi.

Í frumvarpinu er lögð til breyting á þeim hluta ákvæðis 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga sem fjallar um grenndarkynningu óverulegrar breytingar á deiliskipulagi. Með breytingunni er hnykkt á að sveitarstjórn, ef hún kýs svo, er heimilt að fara hefðbundna leið við breytingu deiliskipulags þegar um óverulega breytingu á deiliskipulagi er að ræða og sveitarstjórn er einnig heimilt að falla frá grenndarkynningu ef uppfyllt eru skilyrði 3. mgr. 43. gr. skipulagslaga.

Í frumvarpinu er einnig lögð til breyting á 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga og 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga hvað varðar skilyrði fyrir veitingu byggingar- og framkvæmdaleyfis þegar deiliskipulag liggur ekki fyrir. Gerð er sú krafa að framkvæmd sem sótt er um leyfi fyrir sé í samræmi við aðalskipulag annars vegar og landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar hins vegar. Ef framkvæmdin uppfyllir framangreind skilyrði er skipulagsnefnd því heimilt að láta fara fram grenndarkynningu.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til þess að skoða samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

V. Samráð.

Frumvarp þetta snertir sveitarfélögin, Skipulagsstofnun sem og allan almenning í landinu. Við samningu frumvarpsins var haft samráð við Skipulagsstofnun ásamt Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Það er skoðun framangreindra aðila að þörf sé á að gera þær breytingar sem hér eru lagðar til. Drög að frumvarpi því sem varð að lögum nr. 59/2014 voru send til umsagnar sveitarfélaga, stofnana, samtaka og annarra hagsmunaaðila. Einnig voru drögin birt á vef ráðuneytisins til kynningar þar sem almenningi var gefinn kostur á að koma að

athugasemdum. Alls bárust ráðuneytinu 25 umsagnir um drögin, níu umsagnir voru án athugasemda og fimm umsagnir fjölluðu um fyrirhugaðar breytingar á bótareglu skipulagslaga. Leiddu ábendingarnar til nokkurra breytinga á frumvarpinu.

Talið er að þær breytingar sem hér eru lagðar til á ákvæði 5. mgr. 13. gr. og 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga séu þess eðlis að ekki sé ástæða til að fara í víðtækara samráð með frumvarpið eins og að birta það á vefsíðu ráðuneytisins að nýju til athugasemda eða senda frumvarpið til frekari umsagna. Fjallar frumvarpið að mestu leyti um breytingar á sömu ákvæðum og fram komu í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 59/2014 en það frumvarp fór í víðtækt samráðsferli.

VI. Mat á áhrifum.

Frumvarpið, verði það að lögum, hefur jákvæð áhrif á gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga. Sú breyting sem lögð er til á þeim ákvæðum skipulagslaga er varða grenndarkynningu mun leiða til þess að sveitarfélögum verður heimilt að gefa út leyfi til framkvæmda án þess að fyrir liggi deiliskipulag á svæði sem ekki er skilgreint sem þegar byggt hverfi að undangenginni grenndarkynningu. Í því felst bæði tímasparnaður og minni kostnaður fyrir sveitarfélögin og íbúa þess. Einnig verður skýrara í ákvæðinu að um tvenns konar tilvik geti verið að ræða þar sem grenndarkynning getur átt við. Annars vegar getur grenndarkynning átt við þegar umsókn um byggingar- eða framkvæmdaleyfi berst þar sem ekki liggur fyrir deiliskipulag og hins vegar þegar um er að ræða óverulegar breytingar á deiliskipulagi. Enn fremur verða skilyrði fyrir útgáfu leyfa, þar sem ekki liggur fyrir deiliskipulag, gerð skýrari, þ.e. að framkvæmdin sé í samræmi við aðalskipulag annars vegar og hins vegar að hún sé í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar.

Ekki er talið að framangreindar breytingar hafi áhrif á stjórnsýslu ríkisins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga sem fjallar um veitingu framkvæmdaleyfis þegar deiliskipulag liggur ekki fyrir. Lögð er til breyting á ákvæðinu hvað varðar skilyrði fyrir veitingu leyfisins og er það í samræmi við breytingu sem lögð er til á 1. mgr. 44. gr. laganna í 2. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga sem fjallar um grenndarkynningu þegar sótt er um byggingar- og framkvæmdaleyfi.

Aðallega er gerð þrenns konar breyting á ákvæðinu. Í fyrsta lagi eru orðin „í þegar byggðu hverfi“ felld brott og leiðir sú breyting til þess að grenndarkynning leyfisumsókna þar sem ekki liggur fyrir deiliskipulag verður möguleg í fleiri tilfellum en þegar um er að ræða þegar byggt hverfi. Í öðru lagi er gerð breyting á skilyrðum fyrir útgáfu leyfis, þ.e. að framkvæmdin sem sótt er um leyfi fyrir sé í samræmi við aðalskipulag annars vegar og landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar hins vegar. Er sú breyting í samræmi við breytingu þá sem lögð er til á 5. mgr. 13. gr. laganna, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Í þriðja lagi er lögð til breyting á þeim hluta ákvæðisins er fjallar um grenndarkynningu óverulegrar breytingar á deiliskipulagi. Lagt er til að orðalag verði skýrt um að framkvæma skuli grenndarkynningu þegar um óverulegar breytingar á deiliskipulagi er að ræða. Skýrt er þó að sveitarstjórn getur ákveðið að fara hefðbundna leið við breytingu deiliskipulags en einnig getur hún vikið frá grenndarkynningu að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sbr. 3. mgr. 43. gr. laganna.

Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringar.

Fylgiskjal.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010 (grenndarkynning).

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á gildandi skipulagslögum sem snúa að grenndarkynningu. Annars vegar er lögð til breyting á orðalagi ákvæðis um skilyrði fyrir veitingu framkvæmdaleyfa. Hins vegar eru lagðar til þrenns konar breytingar á 44. gr. skipulagslaga um grenndarkynningar. Í fyrsta lagi eru orðin „í þegar byggðu hverfi“ felld brott og getur ákvæðið því einnig átt við um grenndarkynningu leyfisumsókna í óbyggðum hverfum þar sem ekki liggur fyrir deiliskipulag. Í öðru lagi er gerð breyting á skilyrðum fyrir útgáfu leyfis, þ.e. að framkvæmdin sem sótt er um leyfi fyrir sé í samræmi við aðalskipulag annars vegar og landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar hins vegar. Í þriðja lagi er lögð til breyting á þeim hluta ákvæðisins er fjallar um grenndarkynningu á óverulegri breytingu á deiliskipulagi. Með breytingunni er skýrt að sveitarstjórn getur ákveðið að fara hefðbundna leið við breytingu deiliskipulags og einnig getur hún fallið frá grenndarkynningu að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.