

Alþingi
Erindi nr. P 133/1649
komudagur 16.4.2007

Nefndasvið Alþingis
Selma Hafliðadóttir, nefndarritari
Austurstræti 8 - 10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 12. apríl 2007
Tilvísun: 2007030044/90.12
GG/BH
Tilv. ykkar: 20. mars 2007.

Efni: Frumvarp til skipulagslaga, 661. mál.

Með bréfi dags. 20. mars 2007 óskar umhverfisnefnd Alþingis umsagnar um ofangreint frumvarp. Eftirfarandi athugasemdir eru gerðar við frumvarpið.

a. Landsskipulagsstefna.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi til skipulagslaga er vikið að hlutverki ríkis og sveitarfélaga og samspili þessarra aðila í tengslum við gerð skipulags. Veigamikil breyting sem lögð er til með frumvarpinu og lýtur að þessu er að koma á s. k. landsskipulagsáætlun, sbr. III. kafla frumvarpsdraga. Með þeirri breytingu er stefnt að því að mörkuð verði stefna stjórnvalda í skipulagsmálum á landsvísu. Í athugasemdum með 10. og 11. gr. frumvarpsins kemur m. a. fram að hér er byggt á norrænni fyrirmynd. Gert er ráð fyrir að í landsskipulagsáætlun verði stefnt að samræmingu einstakra áætlana á landsvísu, s.s. samgönguáætlunar. Landsskipulagsáætlun yrði leiðarljós sveitarfélaga við gerð skipulagsáætlana í héraði. Ef vel tekst til með þessa breytingu í framkvæmd er hér vafalítið um framfaraspor að ræða í þágu almannahagsmuna.

b. Aðkoma stjórnvalda að gerð skipulagsáætlana og samráð við þau.

Í 12. gr. frumvarpsins er fjallað almennt um gerð og framkvæmd skipulagsáætlana. Áréttað er að skipulagsskylda nái til alls lands en jafnframt til hafsins innan marka sveitarfélaga. Ennfremur er kveðið á um að leita skuli eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa og annarra þeirra sem að hagsmuna eiga að gæta við gerð skipulags. Í ákvæðum 23., 30. og 40. gr. er fjallað sérstaklega um gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulags. Þar er tekið fram að leita skuli umsagnar hjá Skipulagsstofnunum og umsagnaraðilum þegar lýsing á skipulagsverkefni liggur fyrir.

Við gerð skipulags er í framkvæmd algennt að leitað sé tillagna Vegagerðarinnar um legu þjóðvega og við skipulagsvinnuna byggt á þeim gögnum sem lögð eru fram af hálfu Vegagerðarinnar. Vegagerðin sem veghaldari þjóðvega þarf að geta haft afskipti af og frumkvæði við skipulagsvinnu strax á vinnslustigi ef almannahagsmunir krefja. Þar er ekki eingöngu um að ræða ákvörðun um legu vega. Í mörgum tilvikum getur skipulag haft áhrif með beinum og óbeinum hætti á þjóðvegi, sem fyrir eru, s.s. með því að auka á þeim umferðarþunga, fjölga tengingum o.s.frv. Aðkoma að gerð skipulagsáætlunar strax á vinnslustigi er því mikilvæg og má fullyrða að í flestum tilvikum sé hún til staðar nú þegar og því eðlilegt að þess sjái stað í lögnum með einhverjum hætti. Af þeim sökum er lagt til að sú breyting verði gerð á frumvarpinu að við gerð skipulags skuli haft samráð og eftir atvikum leitað tillagna stjórnvalda sem ábyrgð bera á einstökum þáttum, s.s. veghaldara þjóðvega. Gera mætti t.d. eftirfarandi breytingu á 4. mgr. 12. gr. þar sem þetta er áréttað sérstaklega, og væri þá í samræmi við VI kafla vegalaga nr. 45/1994 og sama kafla í nýsamþykktum vegalögum sem taka gildi 1. janúar 2008.

„Við gerð skipulagsáætlana skal eftir fönngum leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu. Haft skal samráð við viðkomandi stjórnvöld sem gæta almannahagsmuna, s.s. á sviði samgangna, og leita tillagna þeirra eftir því sem við getur átt“.

c. Framkvæmdaleyfi.

Í 13. gr. frumvarpsins eru almenn ákvæði um framkvæmdaleyfi, s.s. skyldu til að sækja um leyfi o.fl. Í athugasemdum með 13. gr. segir að skýrt sé nú kveðið á um hvenær sækja beri um framkvæmdaleyfi, þ.e. ávallt skuli sækja um framkvæmdaleyfi ef framkvæmd hefur áhrif á umhverfið. Í því samhengi má benda á að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að einungis meiri háttar framkvæmdir verði leyfisskyldar. Mikilvægt er að ekki komi upp óvissa um leyfisskyldu hvað þetta varðar og er því lagt til að orðalagi í athugasemdum við 13. gr. verði breytt að þessu leyti. Jafnframt verður ekki hjá því komist að benda á að til bóta væri ef ákvæðið væri skýrara þar sem mjög matskennt er hvenær framkvæmd telst "meiri háttar". T.d. er engan mælikvarða að finna um það hvenær lagning vegar telst „meiri háttar“ í skilningi ákvæðisins. Getur þetta valdið verulegum vafa í framkvæmd. Af þeim sökum er gerð eftirfarandi breytingatillaga sem miðar að því að allar matsskyldar og tilkynningarskyldar framkvæmdir samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, verði framkvæmdaleyfisskyldar. Minnt skal á að ein helstu rökin fyrir upptöku framkvæmdaleyfis á sínum tíma voru tengd mati á umhverfisáhrifum og nauðsyn þess að eftirlit væri með því að farið væri eftir úrskurði skv. þeim lögum.

Með vísan til framangreinds er lögð til eftirfarandi breyting á 1. mgr. 13. gr. frumvarpsins auk þess sem breyta þyrfti náttúruverndarlögum samsvarandi:

„Afla skal framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum og ekki eru háð byggingarleyfi skv. lögum um mannvirkni“.

Í 2. mgr. 13. gr. er vísað til náttúruverndarlaga nr. 44/1999 varðandi leyfisskyldu fyrir efnistöku. Vegagerðin hefur bent á að eðlilegra sé að skipulagslög kveði til hlýtar á um

leyfisskyldu vegna efnistöku. Jafnframt er það afstaða Vegagerðarinnar að eðlilegra verði að teljast að sömu sjónarmið gildi um efnistöku og aðrar framkvæmdir. Þannig ætti annað tveggja að kveða á um að allar framkvæmdir, sem áhrif hafa á umhverfið, séu framkvæmdaleyfisskyldar, þ.m.t. efnistaka, eða láta nægja að leyfisskylda taki til framkvæmda, sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Seinni kosturinn er eðlilegri að mati Vegagerðarinnar þar sem í lögum um mat á umhverfisáhrifum er að finna mælikvarða á það hvort framkvæmd kunnri að hafa áhrif á umhverfið. Aðra skýra og hlutlæga mælikvarða er ekki að finna að því er séð verður. Ennfremur yrði til mikillar einföldunar að fara þá leið auk þess sem meiri líkur eru á að unnt verði að koma á samræmdri framkvæmd með þeim hætti um land allt en telja verður nokkurn misbrest þar á.

Með vísan til framangreinds er lögð til eftirfarandi breyting á 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins auk þess sem breyta þyrfti náttúruverndarlögum samsvarandi:

Framkvæmdaleyfi vegna efnistöku skal gefið út til tiltekins tíma þar sem gerð er grein fyrir stærð efnistökusvæðis, vinnsludýpi, magni og gerð efnis sem heimilt er að nýta samkvæmt leyfinu, vinnslutíma og frágangi á efnistökusvæðinu."

Í 14. gr. er fjallað sérstaklega um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldra framkvæmda. Í 3. mgr. 14. gr. er sveitarstjórn veitt heimild til að binda matsskylda framkvæmd skilyrðum. Annars vegar er heimilað að binda framkvæmd skilyrðum sem fram koma í álit Skipulagsstofnunar. Hins vegar er veitt opin heimild til að binda framkvæmd skilyrðum sem sett eru „í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélagsins“. Vegagerðin hefur á liðnum árum ítrekað orðið fyrir því að einstök sveitarfélög hafa sett ólögmat skilyrði fyrir framkvæmdaleyfi. Um er að ræða skilyrði sem í eðli sínu geta á engan hátt stuðlað að því að framkvæmdir verði í samræmi við gildandi eða fyrirhugaðar skipulagsáætlanir. Fyrir kemur að þau séu sett til að tryggja einkahagsmuni einstakra aðila sem hagsmuna eiga að gæta varðandi viðkomandi framkvæmd. Þessi skilyrði hafa einkum komið fram þegar um er að ræða framkvæmdir þar sem ekki er fyrir hendi skipulag, og sem leyfðar eru skv. ákvæði til bráðabirgða í skipulags og byggingalögum. Engu að síður telur Vegagerðin í ljósi reynslu mikilvægt að lagatextinn sé skýr hvað þetta varðar einnig þegar um er að ræða framkvæmdir þar sem skipulagsáætlun er fyrir hendi. Í athugasemdum í greinargerð með 14. gr. er gerð skýr grein fyrir því að skilyrðum skv. greininni er eingöngu ætlað að tryggja að framkvæmd verði í samræmi við skipulagsáætlanir. Með vísan til þess og til þess að orðalag ákvæðisins verði skýrt að þessu leyti er gerð eftirfarandi breytingatillaga á seinni málslið 3. mgr. 14. gr.:

„Jafnframt er sveitarstjórn heimilt að binda framkvæmd skilyrðum sem nauðsynleg eru til að tryggja að framkvæmd verði í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélagsins“.

d. Leyfi sveitarstjórnar skv. 2. mgr. 37. gr.

Ofangreint ákvæði er svohljóðandi:

„Þegar ekki þarf að sækja um byggingaleyfi skv. lögum um mannvirki skal leita eftir samþykki sveitarstjórnar fyrir breytingum sem varða útlit, form og svipmót á viðkomandi svæði“.

Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð segir réttilega að hér sé um þætti að ræða sem sveitarstjórn getur kveðið á um í deiliskipulagi. Um sé að ræða skipulagsleg atriði sem skipulagsfulltrúi eigi að fjalla um. Nánari skýringar á þýðingu þessa ákvæðis skortir í greinargerðinni. Af orðalagi þess má ætla að það geti leitt til þess að allar framkvæmdir, sem áður hafa verið undanþegnar byggingaleyfi eða framkvæmdaleyfi, séu eftir sem áður háðar leyfi sveitarstjórnar að uppfylltum þeim matskenndu skilyrðum sem hér um ræðir. Ekki verður séð hvaða tilgangi þetta ákvæði þjónar sérstaklega þar sem önnur ákvæði frumvarpsins og frumvarps til laga um mannvirki taka á því hvenær afla þarf leyfis sveitarstjórnar fyrir framkvæmdum, eftir atvikum með nánari ákvæðum í reglugerðum. Ef á annað borð yrði talið nauðsynlegt að fella fleiri framkvæmdir undir leyfisskyldu verður að taka af öll tvímæli um hvaða framkvæmdir það eru sem hér eru háðar leyfi og skilgreina nánar hvenær svo háttar til að leita þurfi samþykkis sveitarstjórnar.

e. Deiliskipulag á landi í einkaeign.

Í 39. gr. er kveðið nánar á um deiliskipulag á landi í einkaeign og er ákvæðið óbreytt frá núgildandi lögum. Þar er m.a. kveðið á um að landeigandi skuli við deiliskipulagningu lands láta endurgjaldslaust af hendi þá hluta landsins sem skv. skipulaginu eru ætlaðir til almannaþarfa, s.s. undir götur, leikvelli og opin svæði, eða allt að þriðjung landsins. Vegagerðin hefur haldið því fram að skv. ákvæðinu beri að leggja endurgjaldslaust til land undir þjóðvegi með sama hætti og götur. Sömu rök um almannahagsmuni eigi við hvort sem um er að ræða götur í eigu sveitarfélags eða þjóðvegi í ríkiseigu. Því hefur hins vegar verið borið við af sveitarfélögum, nú nýlega af hálfu eins stærsta sveitarfélags landsins, að þetta ákvæði gildi ekki um þjóðvegi, þ.e. að þeir séu ekki ætlaðir til almannaþarfa með sama hætti og götur. Í skjóli þess hefur Vegagerðin verið krafín um bætur fyrir land sem sveitarfélag hefði getað tryggt endurgjaldslaust vegna nauðsynlegrar breikkunar þjóðvegjar. Til að taka af öll tvímæli um þetta og tryggja almannahagsmuni er lagt til að bætt verði við orðinu „þjóðvegi“, á eftir „götur“.

f. Ákvæði til bráðabirgða.

Eins og fram kom í c. lið athugasemda sem varða framkvæmdaleyfi hefur Vegagerðin misjafna reynslu af því hvernig sveitarfélög setja skilyrði með ólíkum hætti við útgáfu framkvæmdaleyfis. Langflest sveitarfélög fara að lögum hvað þetta varðar en því miður hefur reynslan leitt í ljós að misbrestur er þar á. Af þeim sökum telur Vegagerðin nauðsynlegt til að forða framkvæmdaraðilum frá vandræðum sem leitt geta af ólögætum skilyrðum, að þrengja heimild sveitarstjórna til setningar skilyrða fyrir því að heimila einstakar framkvæmdir þar sem ekki er fyrir hendi skipulag.

Í þessu sambandi má benda á að upphaflega var sveitarstjórnnum sniðinn þröngur stakkur hvað þetta varðar. Ákvæðið kom fyrst í lög í 2. mgr. 5. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 eins og þeim var breytt með 2. gr. laga nr. 31/1978. Samkvæmt því ákvæði voru aðeins tvennskonar skilyrði heimil. Annars vegar mátti skilyrða leyfi fyrir framkvæmd við að tiltekin gögn fylgdu umsókn. Hins vegar gat sveitarstjórn áskilið sér rétt til að krefjast þess að viðkomandi mannvirki yrðu fjarlægð sveitarstjórn að kostnaðarlausu ef þau samrýmdust ekki framtíðarskipulagi. Önnur skilyrði mátti sveitarstjórn ekki setja.

Frumvarpið er samhljóða gildandi lögum hvað varðar framkvæmdir, þar sem ekki er skipulag fyrir hendi. Sú sérkennilega staða er því uppi og verður óbreytt skv. frumvarpinu að sveitarstjórn er skv. gildandi ákvæðum betur sett en ella ef ekki er fyrir hendi skipulagsáætlun. Heimild sveitarstjórnar til að setja skilyrði yrði í þeim tilvikum mun viðtækari en ef skipulag væri fyrir hendi. Með vanrækslu á að uppfylla lagaskyldur með gerð skipulagsáætlana öðlast sveitarfélag sterkari stöðu að þessu leyti. Þessu ætti að vera þveröfugt farið og er lagt til að bætt verði úr því nú með eftirfarandi breytingu á ákvæði til bráðabirgða 1. tl. þannig að einungis verði um að ræða skilyrði sem fram koma í álit Skipulagsstofnunar og jafnframt skilyrði er lúta að formlegri afgreiðslu sveitarstjórnar og greiðslu leyfisgjalds:

„Sveitarstjórn getur án þess að fyrir liggja staðfest aðal- eða svæðisskipulag eða samþykkt deiliskipulag og að fengnum meðmælum Skipulagsstofnunar leyft einstakar framkvæmdir sem um kann að verða sótt. Sveitarstjórn getur bundið leyfi þeim skilyrðum sem fram koma í 3. mgr. 14. gr. og 1. mgr. 15. gr. laganna“.

Virðingarfyllt


Jón Rögnvaldsson, vegamálastjóri.