



**Alþingi**  
**Erindi nr. Þ 135/2187**  
**komudagur 14.4.2008**

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. umhverfisnefndar  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 8. apríl 2008

0802089SA -GB/gk  
Tilv.: 180

### **Efni: Umsögn um frumvarp til skipulagslaga, 374. mál**

Frumvarpið barst Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar með bréfi frá umhverfisnefnd Alþingis, dags. 29. febrúar sl. Um er að ræða frumvarp til nýrra heildarlaga um skipulagsmál sem jafnframt fela í sér aðskilnað skipulags- og byggingarmála. Sá aðskilnaður, ásamt áformum um stofnun nýrrar ríkisstofnunar, Byggingarstofnunar, hefur verið umdeildur og skal minnt á að þær hugmyndir nutu ekki stuðnings Sambands íslenskra sveitarfélaga við undirbúning frumvarpsins. Sambandið tók þrátt fyrir það virkan þátt í starfi nefndar sem gerði tillögur að frumvarpi og er frumvarpið eins og það liggur fyrir nú í meginatriðum samhljóða þeim tillögum

Að ýmsu leyti telur sambandið að ákvæði frumvarpsins leiði til betri stjórnýslu í skipulagsmálum. Tekur sambandið í meginráttum undir þau markmið sem legið hafa til grundvallar endurskoðun á skipulagsþætti skipulags- og byggingarlaga, þ.e. að skipulagsgerðin verði skilvirkari og sveigjanlegri, einkum varðandi kynningu skipulagstillagna, afgreiðslu skipulagstillagna og breytingar á þeim. Sambandið fagnar meðal annars nýmæli í 2. mgr. 6. gr. þar sem skýrt er kveðið á um að sveitarstjórn geti falið skipulagsnefnd eða öðrum aðilum innan stjórnýslunnar, t.d. skipulagsfulltrúa, fullnaðarafgreiðslu mála á borð við afgreiðslu deiliskipulagsáætlana og útgáfu framkvæmdaleyfa. Ætti þessi breyting að stuðla að aukinni skilvirkni í skipulagsmálum hjá sveitarfélögum. Hið sama má segja um ákvæði um rammaskipulag, um breytingar á kröfum til svæðisskipulags o.m.fl.

Ýmis atriði í frumvarpinu þarfnast þó frekari útfærslu. Má þar sérstaklega nefna ákvæði um að skipulagsáætlanir skuli hafa að geyma ákvæði um útlit og form mannvirkja og ákvæði III. kafla um landsskipulag. Einnig telur sambandið að ganga hefði mátt lengra í átt til einföldunar en gert er í frumvarpinu. Sérstaklega á það við um þær tímafreku og kostnaðarsömu formkröfur sem enn virðast gerðar um tiltölulega einfaldar breytingar á deiliskipulagi.

### **1. Ályktun XXII. landsþings Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarpið**

„XXII. landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga áréttar afstöðu sambandsins til frumvarps til skipulagslaga. Skipulagsvaldið er einn af hornsteinum sjálfsákvörðunarréttar sveitarfélaganna og því afar mikilvægt að landskipulagsáætlun ríkisins verði ekki gerð réthærri skipulagsvaldi sveitarfélaga. XXII. landsþing sambandsins lýsir því skýrt yfir að eins og frumvarpið liggur nú fyrir er það í andstöðu við vilja og afstöðu Sambands íslenskra sveitarfélaga.



*Greinargerð með ályktuninni:*

Að álit sambandsins á það ekki að vera hlutverk landsskipulags að vera stýrandi niður í smæstu atriði skipulagsáætlana. Landsskipulagstefna getur hins vegar reynst mikilvægur vettvangur til að setja fram ákveðna heildarhugsun eða leiðarljós um áherslur í skipulagsmálum fyrir landið í heild og til að ná fram samræmingu með tilliti til almannahagsmuna.

Sambandið er jafnframt eindregið þeirrar skoðunar að landsskipulag megi aldrei nota sem tæki fyrir ríkisvaldið til að knýja fram tiltekna framkvæmd í andstöðu við vilja sveitarstjórna. Ef einstök framkvæmd, t.d. ný virkjun á miðhálandi Íslands eða staðsetning flugvallar á höfuðborgarsvæðinu, svo dæmi séu tekin, er talin varða almannahagsmuni svo mjög að það réttlæti inngrip í skipulagsvald viðkomandi sveitarfélags er að álit sambandsins eðlilegra að slík framkvæmd verði fyrirskipuð með sérstökum lögum fremur en að landsskipulagi verði beitt til að knýja hana fram.

Mikil óvissa er um hvernig skipulagi á miðhálandinu verður háttað verði frumvarpið að lögum. Samkvæmt lögum skiptist landið allt í sveitarfélög og er allt land innan marka sveitarfélaga skipulagsskyt. Þar sem sveitarstjórnnum er falið skipulagsvald innan staðarmarka síns sveitarfélags er mikilvægt að ekki verði mikið um inngrip af hálfu ríkisvaldsins í gerð skipulags, svo sem með gerð landsskipulagsáætlana. Telur sambandið alls ekki sjálfgefið að ríkið eigi að hafa meiri áhrif á skipulagsákvæðanir á miðhálandinu en annars staðar á landinu.“

*Samþykkt samhljóða hinn 4. apríl 2008.*

## **2. Almennar athugasemdir um landsskipulag, sbr. III. kafla frumvarpsins**

Með vísan til ályktunar landsþingsins leggst sambandið alfarið gegn því að frumvarpið verði samþykkt nema breytingar verði gerðar á III. kafla frumvarpsins og öðrum ákvæðum þess sem varða landsskipulag.

Ákvæði frumvarpsins um landsskipulag eru raunar nokkuð skýrari en í frumvarpi sem lagt var fram á Alþingi á 133. löggjafarþingi og aukin áhersla er nú lögð á samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga við undirbúning og gerð landsskipulagsáætlana. Til þess að tryggja aðkomu og hagsmuni einstakra sveitarfélaga er þó einnig gert ráð fyrir að samráð skuli haft við einstök sveitarfélög ef landsskipulagsáætlun varðar þau sérstaklega, sbr. 2. mgr. 11. gr. Einnig skal við gerð landsskipulagsáætlunar hafa hliðsjón af gildandi svæðis- og aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga. Ekki er því um það að ræða að sambandinu verði falið ákvörðunarvald fyrir hönd einstakra sveitarfélaga við gerð landsskipulagsáætlana enda væri slíkt ekki í samræmi við hlutverk þess. Þrátt fyrir umræddar breytingar telur sambandið nauðsynlegt að gera ýmsa fyrirvara við ákvæði kaflans, í samræmi við ályktun landsþings sambandsins:

- a. Sambandið leggur áherslu á að heiti landsskipulags verði breytt þannig að um verði að ræða landsskipulagsstefnu enda er sá mikli galli á orðinu landsskipulagsáætlun að nærtækt er að álykta að um sé að ræða skipulagsáætlun sem sé réttþærri en skipulagsáætlanir sveitarfélaga.
- b. Nauðsynlegt er að afmarka miklu skýrar en gert er í frumvarpinu hvert geti orðið viðfangsefni landsskipulags á hverjum tíma. Sambandið hefur ítrekað bent á að erfitt er að álykta út frá



frumvarpstextanum hve langt verði gengið við gerð slíkra áætlana, bæði hvað varðar efni áætlunar og landfræðilegt umfang. Þar sem hér er um nýmæli að ræða er afar mikilvægt að ljóst sé hvernig landsskipulagi verður beitt.

- c. Jafnframt leggur sambandið áherslu á að ákvæði 5. mgr. 10. gr. og 7. mgr. 12. gr. um bindandi áhrif landsskipulagsáætlana, að því er varðar landnotkun, falli brott eða takmarkist að öðrum kosti við þrönga þjóðhagslega hagsmuni.
- d. Loks er það álit sambandsins að sveitarstjórnir ættu eingöngu í undantekningartilvikum að þurfa að endurskoða aðalskipulagsáætlanir með hliðsjón af landsskipulagi á hverjum tíma. Í 5. mgr. 10. gr. er kveðið á um að endurskoðun skuli fara fram innan fjögurra ára frá samþykkt landsskipulagsáætlunar. Hefur verið komið nokkuð til móts við sjónarmið sveitarfélaganna hvað þetta varðar því í frumvarpi sem lagt var fram á 133. löggjafarþingi var fresturinn einungis tvö ár. Endurskoðunarskyldan er samt sem áður íþyngjandi fyrir sveitarfélögin og til þess fallin að draga úr gildi aðalskipulags sem bindandi langtímaáætlunar fyrir sveitarfélagið.

Að álit sambandsins á það ekki að vera hlutverk landsskipulags að vera stýrandi niður í smæstu atriði skipulagsáætlana. Landsskipulagsstefna getur hins vegar reynst mikilvægur vettvangur til að setja fram ákveðna heildarhugsun eða leiðarljós um áherslur í skipulagsmálum fyrir landið í heild og til að ná fram samræmingu með tilliti til almannahagsmuna. Eðlilegt er að kveða á um það í lögum að sveitarfélögin hafi hliðsjón af slíkum atriðum við gerð skipulagsáætlana. Sambandið leggur hins vegar þunga áherslu á að ekki ber að líta á landsskipulag sem leið til þess að takmarka skipulagsvald sveitarfélaga. Ef slík takmörkun leiðir af landsskipulagi er grundvallaratriði að hún verði aldrei umfram það sem nauðsynlegt er til að samræma stefnu um almannahagsmuni og auka fyrirsjáanleika við gerð skipulagsáætlana.

Sambandið er jafnframt eindregið þeirrar skoðunar að landsskipulag megi aldrei nota sem tæki fyrir ríkisvaldið til að knýja fram tiltekna framkvæmd í andstöðu við stefnu og vilja sveitarstjórna. Ef einstök framkvæmd, t.d. ný virkjun á miðhálandi Íslands eða staðsetning flugvallar á höfuðborgarsvæðinu, svo dæmi séu tekin, er talin varða almannahagsmuni svo mjög að það réttlæti inngrip í skipulagsvald viðkomandi sveitarfélags er að álit sambandsins eðlilegra að slík framkvæmd verði fyrirskipuð með sérstökum lögum fremur en að landsskipulagi verði beitt til að knýja hana fram. Sambandið telur einnig rétt að minna á að í Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga er kveðið á um að það vald sem veitt er sveitarstjórn skuli að öllu jöfnu vera fullt og óskorað. Ef skerða á það vald þarf að vera til staðar skýr heimild í lögum. Er þetta sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að skipulagsvaldið er einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga.

Að álit Sambands íslenskra sveitarfélaga er vel unnt að ná flestum eða öllum framangreindum markmiðum án þess að kveðið verði í lögum á um að landsskipulagsáætlanir séu réttþærri en aðrar skipulagsáætlanir, heldur nægi að ríkisvaldið setji fram landsskipulagsstefnu. Hversu ítarleg sú stefna á að vera er nokkuð sem verður að þróast með tímanum. Læra má af reynslu annarra Norðurlanda um framsetningu slíkrar stefnu. Landsskipulagsstefna á



að fela í sér leiðarljós við gerð annarra skipulagsáætlana sem vart verður skilið á annan veg en að hugsunin sé sú að tekið sé mið af þeirri stefnumörkun sem sett er fram af hálfu ríkisins. Það er eðlilegt og sjálfsagt að Skipulagsstofnun og/eða umhverfisráðuneyti leiðbeini sveitarfélögum í þeirra skipulagsvinnu og gæti þess meðal annars að samræmi ríki milli landsskipulagsstefnu og annarra skipulagsáætlana.

### 3. Aðrar athugasemdir

Í frumvarpinu er að finna fjölmörg nýmæli sem er nauðsynlegt að fá ítarlega umfjöllun á Alþingi. Má þar einkum nefna eftirfarandi:

**a. Ákvæði um svæðisskipulag** eru verulega breytt frá gildandi lögum. Skytt verður að gera svæðisskipulag fyrir höfuðborgarsvæðið en heimilt á öðrum svæðum. Ekki er gerð krafa um að svæðisskipulag nái til alls lands viðkomandi sveitarfélaga heldur getur það t.d. tekið til ákveðinna þátta landnotkunar á tilteknu landssvæði. Svæðisskipulag á þannig ekki að fjalla um einstakar framkvæmdir heldur er því ætlað að setja fram meginstefnu um helstu sameiginlegu hagsmuni hlutaðeigandi sveitarfélaga, sem aðrar skipulagsáætlanir byggja síðan á. Þessi breyting vekur m.a. spurningar um rétt hæð skipulagsáætlana, þ.e. hvort eðlilegt sé að kveða svo afdráttarlaust á, líkt og gert er í 7. mgr. 12. gr. frumvarpsins, að svæðisskipulag sé rétt hærra en aðalskipulag.

**b. Samvinnunefnd miðhálandisins** verður lögð niður, en hún hefur haft það hlutverk að annast gerð svæðisskipulags miðhálandis og gæta samræmis við aðalskipulagstillögur sveitarfélaga á svæðinu. Ávallt hefur verið gengið út frá því að hlutverk nefndarinnar yrði tímabundið og að verkefni hennar teldist lokið þegar öll sveitarfélög sem land eiga á miðhálandinu hefðu lokið gerð aðalskipulags. Á grundvelli úrskurða Óbyggðanefndar hefur meginþorri alls lands á miðhálandinu verið lýstur þjóðlendur og fer ríkið með stjórn þeirra landssvæða í krafti ákvæða laga um þjóðlendur. Rétt er að hafa þessa aðkomu ríkisins sem landeiganda í huga þegar rætt er um skipulagsmál á miðhálandinu.

Samkvæmt lögum skiptist landið allt í sveitarfélög og er allt land innan marka sveitarfélaga skipulagsskytt. Nokkur óvissa er samt sem áður um hvernig skipulagi á miðhálandinu verður háttað verði frumvarpið að lögum. Þar sem sveitarstjórnun er falið skipulagsvald innan staðarmarka síns sveitarfélags er mikilvægt að ekki verði mikið um inngrip af hálfu ríkisvaldsins í gerð skipulags, svo sem með gerð landsskipulagsáætlana. Telur sambandið til dæmis alls ekki sjálfgefið að ríkið eigi að hafa meiri áhrif á skipulagsákvæðanir á miðhálandinu en annars staðar á landinu. Sveitarfélögum verður hins vegar að sjálfsgöðu skytt að hafa almenna stefnumörkun um náttúruvernd og landnýtingu, sem kveðið er á um í landsskipulagi, að leiðarljósi í sínum skipulagsáætlunum.

**c. Skipulagslýsingar.** Nýmæli í frumvarpinu um skipulagslýsingu, sbr. einkum 40. gr., munu valda sveitarfélögum auknum útgjöldum en jafnframt leiða til vandaðri undirbúnings skipulagstillagna. Einkaaðilar munu framvegis þurfa leyfi sveitarstjórnar til að vinna deiliskipulagstillögu, sbr. 38. gr., og þurfa þeir, líkt og sveitarfélög, að vinna skipulagslýsingu. Þessi breyting ætti bæði að styrkja stöðu sveitarstjórna og almennings gagnvart verktökum og



landeigendum sem vilja vinna eigin tillögur um deiliskipulag. Athugasemdir við 38. gr. eru þó ekki alveg nógu skýrar um hvort og þá við hvaða aðstæður sveitarstjórn er heimilt að hafna því að einkaaðili vinni tillögu að deiliskipulagi.

**d. Mat á umhverfisáhrifum áætlana.** Sambandið telur orðalag frumvarpsins fela í sér ríkari skyldur sveitarfélaga til að meta umhverfisáhrif skipulagsáætlana en leiðir af ákvæðum laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana, sbr. leiðbeiningar um umhverfismat áætlana (Skipulagsstofnun Apríl 2007). Í 12., 23., 30. og 37. gr. eru ákvæði um umhverfismat annarra skipulagsáætlana, án þess þó að vísað sé til þess að sérstök lög gildi um matsskyldu slíkra áætlana. Skilningur sambandsins á ákvæðum þeirra laga er sá að ekki sé í öllum tilvikum þörf á að meta umhverfisáhrif skipulagsáætlana eða breytinga á þeim. Leggur sambandið áherslu á að orðunum „ef við á“ verði bætt í framangreindar frumvarpsgreinar á viðeigandi staði.

**e. Rammaskipulag.** Í 14. tl. 2. gr. kemur fram ný skilgreining. Rammaskipulag er skilgreint sem sá hluti aðalskipulags þar sem útfærð eru ákveðin afmörkuð svæði sveitarfélagsins með það að markmiði að ákvarða nánar landnotkun svo sem um meginþætti þjónustukerfa og að afmarka byggingarsvæði eða áfanga deiliskipulagsáætlana. Rammaskipulag er því heildstæð áætlun um uppbyggingu og skipulag heilla hverfa eða ákveðinna afmarkaðra svæða í aðalskipulagi og er það grundvöllur að vinnu við deiliskipulagsáætlanir fyrir slík svæði í áföngum. Heimilt er að vinna rammaskipulag sem hluta af aðalskipulagi eða sem breytingu á því fyrir ný hverfi og sem leiðarljós fyrir nánari útfærslu í deiliskipulagi. Með slíku skipulagi er hægt að einfalda málsmeðferð þannig að skipulagið geti sagt fyrir um hvað sé fyrirhugað varðandi þróun byggðar svo sem eins og eldri byggðar. Þetta skipulag getur t.d. hentað vel þegar verið er að skoða miðkjarna sveitarfélaga, en þróunaráætlun miðborgar Reykjavíkur er dæmi um slíkt skipulag. Með slíkum áætlunum má færa samráð við íbúa framár í skipulagsferli og einfalda deiliskipulagsgerð.

**f. Framkvæmdaleyfi og gjaldtaka.** Í 13. og 14. gr. eru ákvæði um mismunandi málsmeðferð við útgáfu framkvæmdaleyfa eftir því hvort um er að ræða matsskylda framkvæmd eða ekki. Í 20. gr. er síðan ákvæði um framkvæmdaleyfisgjald og gjald fyrir skipulagsvinnu, sem heimilar sveitarstjórn að innheimta gjald fyrir skipulagsvinnu sem vinna þarf í tengslum við útgáfu framkvæmda- eða byggingarleyfis. Er sú breyting nauðsynleg í ljósi þess að flestar breytingar á deiliskipulagsáætlunum eru framkvæmdar vegna sérstakra óska lóðarhafa eða framkvæmdaaðila og er eðlilegt að þeir beri þann kostnað sem orsakast af skipulagsferlinu. Að áliti sambandsins eru umrædd ákvæði mun skýrari en ákvæði gildandi laga þótt hugsanlega verði að útfæra betur atriði á borð við grenndarkynningu framkvæmdaleyfisumsókna, sbr. 5. mgr. 13. gr. Í ljósi fenginnar reynslu telur sambandið koma til álita að sett verði sérstök reglugerð um útgáfu framkvæmdaleyfa fremur en að kveðið verði á um þau í skipulagsreglugerð.

**g. Önnur nýmæli.** Sambandið fagnar nýmæli í 2. mgr. 6. gr. þar sem skýrt er kveðið á um að sveitarstjórn geti falið skipulagsnefnd eða öðrum aðilum innan stjórnsýslunnar, t.d. skipulagsfulltrúa, fullnaðarafgreiðslu mála á borð við afgreiðslu deiliskipulagsáætlana og útgáfu framkvæmdaleyfa. Ætti þessi breyting að stuðla að aukinni skilvirkni í skipulagsmálum hjá sveitarfélögum.



Sambandið fagnar því einnig að felld er brott ákvæði 7. gr. gildandi laga um að skipulagsfulltrúi sé framkvæmdastjóri skipulagsnefndar enda er ekki þörf á að kveða á um það í lögum hvernig sveitarstjórnir haga sínu innra starfi. Í 5. mgr. 7. gr. er hins vegar lagt til að lögfestar verði menntunarkröfur sem gerðar eru til skipulagsfulltrúa. Þótt ákvæðið sé samhljóða ákvæði í gr. 2.7 í skipulagsreglugerð hefur sambandið verulegar efasemdir um að eðlilegt sé að kveða í slíkum smáatriðum á um menntun og sérhæfingu starfsmanna sveitarfélaga.

#### 4. Athugasemdir við einstakar greinar.

**Um 10. og 11. gr.** Stærsta breytingin í frumvarpinu eru ákvæði III. kafla þess um landsskipulag. Í skýringum við kaflann er markmiðum landsskipulagsáætlana lýst svo:

*„Ástæða þess að lagt er til að kveðið sé á um landsskipulagsáætlun í frumvarpi þessu er sú að komið hafa fram sjónarmið um að ríkisvaldið skorti samnefnara í skipulagsmálum, þ.e. einn sameiginlegan aðila eða vettvang þar sem ríkisvaldið setur fram skipulagsstefnu sína þar sem stefna í ólíkum málaflokkum hefur verið tekin saman og samþætt. Þessu tengt er það sjónarmið að ríkinu beri að setja fram leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð hvað varðar landnotkunarákvarðanir sveitarfélaga. Þá er talin þörf á að ríkisvaldið setji fram stefnu um skipulag um þau atriði sem varða almannahagsmuni. Einnig að slík stefna hafi þýðingu þegar ríkisvaldið fer yfir skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Þannig verði til opinber og gegnsær grundvöllur fyrir eftirliti ríkisins með skipulagsgerð sveitarfélaga.“*

Í meginatriðum getur Samband íslenskra sveitarfélaga tekið undir ofangreind markmið og verður að telja mjög æskilegt að ríkisvaldið samræmi hinar margvíslegu landsáætlanir sínar, t.d. um samgöngur, náttúruvernd, orkunýtingu, byggðastefnu o.m.fl. Einnig er ekki óeðlilegt að ríkisvaldið setji fram sína sýn á æskilega framþróun byggðar og landnýtingar. Í skýringum við frumvarpið eru nefnd þrenns konar markmið, þ.e. samræming, leiðbeiningar og stefna er varðar almannahagsmuni. Aðeins hið síðastnefnda, þ.e. stefna er varðar almannahagsmuni, getur samkvæmt frumvarpinu verið bindandi við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga. Landsskipulagsáætlun telst því ekki skipulagsáætlun í skilningi frumvarps þessa, en þar er um að ræða svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir. Telur sambandið því villandi að nota orðið „landsskipulagsáætlun“ í frumvarpinu fremur en landsskipulagsstefnu.

Ákvæði III. kafla um landsskipulag eru samin með hliðsjón af norrænni löggjöf. Þar sem kveðið er á um gerð slíks skipulags á hinum Norðurlöndunum eru almennt tilgreind sérstaklega í landsskipulagsstefnu þau stefnumið sem eru bindandi fyrir sveitarfélög. Geta slík stefnumið bæði varðað almenna og sérstaka almannahagsmuni. Skipulagsyfirvöld ríkisins geta þá synjað staðfestingar svæðis- eða aðalskipulags og krafist breytinga á skipulagstillögum sem fara í bága við slík stefnumið. Að öðru leyti er landsskipulagsstefnu einkum ætlað að stuðla að samræmingu og vera leiðbeinandi fremur en að um bindandi áætlun sé að ræða fyrir sveitarfélögin. Landsskipulagsstefna er því að meginstefnu leiðarljós við skipulagsgerð og felur ekki í sér bindandi ákvarðanir nema að því marki sem það er sérstaklega tekið fram.

Sú aukna áhersla á skipulagsstefnu á landsvísu sem rutt hefur sér til rúms á hinum Norðurlöndunum hefur það ekki eingöngu að markmiði að efla



samræmingu á milli einstakra áætlana heldur er slíkri stefnu einnig ætlað að bæta vinnubrögð og einfalda gerð svæðis- og aðalskipulagsáætlana. Um leið má sjá þess dæmi að dregið er úr afskiptum ríkisins af einstökum skipulagsáætlunum. Þannig er að verða algengara að aðal- og deiliskipulagsáætlanir þarfnist ekki staðfestingar ríkisins heldur einungis svæðisskipulagsáætlanir. Má e.t.v. segja að með landsskipulagsstefnu sé fyrirsjáanleiki aukinn af hálfu ríkisvaldsins og því verði minna tilefni til afskipta þess að lokinni gerð skipulagsáætlana. Þannig er ekki um það að ræða að gerð sé sérstök landsskipulagsáætlun sem sé rétt hærrí en svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir, heldur er meginreglan sú að sett sé fram stefnumótun um landnotkun sem er ýmist almenn eða sértæk. Eðli máls samkvæmt felst mismunandi mikil binding í slíkri stefnumótun við gerð skipulagsáætlana. Í almennri stefnumótun felst ákveðið leiðarljós en sértækri stefnumótun er a.m.k. oft ætlað að vera bindandi.

Sem dæmi má nefna að í Danmörku getur umhverfisráðherra gefið út landsstefnu sem sett er fram í skýrslu um stefnu ríkisins og þjóðarhagsmunum í tilteknum málaflokkum sem taka ber tillit til við endurskoðun svæðisskipulags. Í skýrslunni skal skilja á milli bindandi krafna og leiðbeinandi stefnu. Skýrslan á að hafa að geyma allar þær kröfur sem ríkið gerir til svæðisskipulagsáætlana. Í nýjustu útgáfu þessarar skýrslu frá árinu 2005 er orðin sú breyting frá fyrri skýrslum að mest áhersla er lögð á að lýsa þjóðarhagsmunum án þess að setja fram kröfur í smáatriðum um hvernig þeim skuli sinnt í svæðisskipulagsáætlunum. Þetta er gert til að virða svigrúm svæðisyfirvalda til skipulagsgerðar.

Eins og áður segir leggur sambandið áherslu á að heiti landsskipulags verði breytt þannig að um verði að ræða landsskipulagsstefnu enda er sá mikli galli á orðinu landsskipulagsáætlun að nærtækt er að álykta að um sé að ræða skipulagsáætlun sem sé rétt hærrí en skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Jafnframt telur sambandið mikilvægt að ákvæði 5. mgr. 10. gr. og 7. mgr. 12. gr. um bindandi áhrif landsskipulagsáætlana, að því er varðar landnotkun, falli brott eða takmarkist að öðrum kosti við þrönga þjóðhagslega hagsmunum. Eins og frumvarpið er nú orðað eru slíkar takmarkanir of óljósar.

Loks skal ítrekuð sú afstaða sambandsins að eingöngu í undantekningartilvikum ættu sveitarfélög að þurfa að endurskoða aðalskipulagsáætlanir sínar með hliðsjón af landsskipulagi. Ef ætlun löggjafans er að slík endurskoðun verði meginreglan, og landsskipulag feli í sér meiriháttar inngrip í skipulag einstakra sveitarfélaga, hljóta að vakna spurningar um bótaábyrgð ríkisins vegna hugsanlegra afturvirkra áhrifa sem leiða af slíkri endurskoðun.

**Um 12. gr.** Skipulagsskylda nær til alls lands og hafs innan marka sveitarfélaga en það er í samræmi við þá skyldu sem hvílir á sveitarfélögum samkvæmt gildandi rétti. Samkvæmt álitum félagsmálaráðuneytisins frá 19. október 2000 miðast mörk sveitarfélaga til hafsins við netlög. Gildir þetta einnig um netlög við hólma og eyjar sem tilheyra bújörðum. Innan þessara marka fara sveitarfélög með skipulagsvald og útgáfu framkvæmdaleyfa. Sambandið telur mikilvægt að Alþingi taki afstöðu til þess hvort nægilegt sé að skipulagslögsaga sveitarfélaga til hafsins takmarkist af netlögum. Nefnd sem félagsmálaráðherra skipaði árið 2002 náði ekki að mynda sameiginlega afstöðu til þessarar spurningar en afstaða fulltrúa Sambands íslenskra



sveitarfélaga var sú að þessi mörk séu alltof knöpp. Það hlýtur að skipta sveitarfélögin og íbúa þeirra miklu máli hvort starfsemi á borð við fiskeldi eða vindmyllugarða sé leyfð við strönd eða á fjörðum og því nauðsynlegt að þeim sé tryggð aðkoma að ákvörðunum um hvort slík starfsemi sé yfirleitt leyfð. Einnig má benda á að Sundabraut mun, að óbreyttum lögum, að verulegu leyti liggja utan skipulagslögsögu sveitarfélaga.

Í 7. mgr. 12. gr. leggur sambandið til að orðunum „Þar sem við á“ verði bætt á undan orðinu „Svæðisskipulag“, enda verður ekki skylt að gera svæðisskipulag.

**Um 18. gr.** Allmörg sveitarfélög hafa gagnrýnt það að sveitarfélög fá greitt skipulagsgjald samkvæmt mismunandi reglum, sbr. 3.-4. tl. 18. gr. Hefur almennt ekki verið fallist á erindi sveitarfélaga um breytingar á þeirri flokkun þótt aðstæður í mörgum sveitarfélögum hafi gjörbreyst á undanförunum áratugum.

**Um 30. gr.** Vakin er athygli á því að hvorki í 1. mgr. 30. gr. né í 19. tl. 2. gr. er skilgreint hvaða aðilar teljist lögbundnir umsagnaraðilar. Væntir sambandið þess að í skipulagsreglugerð verði nánar kveðið á um þetta atriði.

**Um 34. gr.** Sambandið andmælir því nýmæli sem fram kemur í 4. mgr. 34. gr. að ráðherra fái vald til að kveða upp bindandi úrskurð í ágreiningsmálum milli sveitarfélaga. Slíkt vald hefur ráðherra ekki samkvæmt gildandi lögum.

**Um 37. gr.** Líkt og bent er á í umsögn sambandsins um frumvarp til mannvirkjalaga telur sambandið mikla hættu felast í aðskilnaði stjórnáætlunar skipulags- og byggingarmála. Mikið mun reyna á sveitarstjórnir á grundvelli 2. mgr. 37. gr. þar sem kveðið er á um að leita þurfi samþykkis sveitarstjórnar varðandi útlit bygginga og form á viðkomandi svæði þegar ekki þarf að sækja um byggingarleyfi. Mikilvægt er að ákvæði skipulagsreglugerðar um slíkar ákvarðanir verði skýr, verði niðurstaðan sú að lögfasta umrædda breytingu fremur en að viðhalda byggingarleyfisskyldu vegna slíkra breytinga. Þegar ekki liggur fyrir deiliskipulag kann að reynst afar erfitt fyrir sveitarstjórnir að rökstyðja synjun um útlits- eða formbreytingar. Einnig verða sveitarstjórnir að líkindum að leggja mun meiri áherslu á að setja í skipulagsskilmála kröfur um útlit og form bygginga í nýjar deiliskipulagsáætlanir. Breytt verklag mun þó aðeins nýtast vegna nýrra hverfa og telur sambandið ástæðu til að vara við þeim fjölmörgu vandamálum sem komið geta upp í eldri hverfum.

**Um 42. gr.** Að áliti sambandsins kann að vera ástæða til að ganga lengra í þá átt að einfalda afgreiðslu deiliskipulagsáætlana en gert er í frumvarpinu. Ætti að vera unnt að fela sveitarstjórn að afgreiða deiliskipulag endanlega og deiliskipulag yrði þá aðeins sent Skipulagsstofnun til kynningar. Slík breyting gæti stýtt skipulagsferlið verulega og jafnframt undirstrikað að deiliskipulagsgerð er á forræði og ábyrgð viðkomandi sveitarstjórnar.

**Um 45. gr.** Í frumvarpsgreininni er kveðið á um efni skipulagsreglugerðar. Er ljóst að verulegar breytingar þarf að gera á gildandi skipulagsreglugerð með hliðsjón af efni frumvarpsins. Er gert ráð fyrir að ýmis atriði sem nú er kveðið á um í byggingarreglugerð verði framvegis í skipulagsreglugerð, svo sem ákvæði um friðun eldri byggðar, trjágróður o.fl. Einnig verður þar kveðið frekar á um heimildir sveitarstjórna til að kveða á um útlit og form mannvirkja og um gerð skipulagslýsinga. Í 8. mgr. 45. gr. er gert ráð fyrir að í skipulagsreglugerð verði kveðið á um framkvæmdaleyfi en að mati





sambandsins gæti reynst heppilegra að setja sérstaka reglugerð um þau leyfi, svo og um eftirlitsskyldu sveitarfélaga hvað þau varðar en ákvæði 9. kafla skipulagsreglugerðar um framkvæmdaleyfi þarfnast ítarlegrar endurskoðunar.

**Um 52. gr.** Sveitarfélögin hafa margoft lýst yfir áhyggjum sínum og óánægju með langan afgreiðslutíma úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Nauðsynlegt er að taka á þeim vanda sem þar ríkir, sem bæði getur valdið almenningi og sveitarfélögum miklum óþægindum og kostnaði. Þrátt fyrir að fjárveitingar til nefndarinnar hafi verið auknar vantar enn verulega á að málshraði nefndarinnar geti talist viðunandi og skýrist það meðal annars af mikilli fjölgun erinda sem nefndinni barst á síðasta ári. Ýmsar leiðir hafa verið nefndar til að draga úr fjölda mála sem nefndin þarf að úrskurða um, svo sem að krefjast tryggingar af hendi kæranda eða hugsanlega að þrengja kæruréttinn. Nauðsynlegt er að taka á þessu vandamáli við afgreiðslu frumvarps þessa.

Samkvæmt gildandi lögum á sveitarstjórn ekki málskotsrétt vegna úrskurða nefndarinnar nema hún sé aðili máls. Það getur þó verið hagsmunamál fyrir sveitarfélög að fá hnekkt niðurstöðum úrskurðarnefndarinnar enda geta úrskurðir hennar haft mikil áhrif á stefnu sveitarstjórna í skipulagsmálum. Mörg dæmi eru um að málsaðilar telja sig ekki hafa fjárhagslegt bolmagn til að skjóta úrskurðum nefndarinnar til dómstóla þrátt fyrir að niðurstaðan kunni að vera umdeilanleg. Því hefur sveitarstjórn þurft að hlíta úrskurði sem hún kann þó að vera algerlega ósammála. Leggur sambandið til að lögfest verði heimild til handa sveitarfélögum til að krefjast ógildingar á úrskurðum nefndarinnar.

Loks skal bent á að ekki kemur fram í frumvarpinu hvort ákvarðanir Skipulagsstofnunar séu kærnanlegar til nefndarinnar eða til annars stjórnvalds. Skal sérstaklega bent á 4. mgr. 53. gr. í því sambandi, en þar er að finna afar umdeilt nýmæli um að Skipulagsstofnun geti gripið fram fyrir hendur sveitarstjórna með því að stöðva framkvæmdir. Þarf að liggja ljóst fyrir hvaða úrræði sveitarstjórn eða málsaðilar eiga ef stofnunin ákveður að beita þeirri heimild.

**Um 53. gr.** Í ljósi framsalsheimildar í 6. gr. frumvarpsins telur sambandið óþarft að kveða á um að skipulagsfulltrúi leiti staðfestingar eða samþykkis sveitarstjórnar á ákvörðunum sínum skv. 1. og 2. mgr. 53. gr. Að mati sambandsins ætti að nægja að skipulagsfulltrúi kynni ákvörðun sína fyrir skipulagsnefnd eða, eftir atvikum, sveitarstjórn. Sambandið leggur því til að 1.-2. mgr. 53. gr. orðist svo:

*Ef framkvæmdaleyfis skyld framkvæmd er hafin án þess að framkvæmdaleyfi sé fengið fyrir henni, framkvæmdaleyfi brýtur í bága við skipulag eða það er fallið úr gildi, skal skipulagsfulltrúi stöðva slíkar framkvæmdir tafarlaust. Sama gildir ef ekki hefur verið leitað samþykkis sveitarstjórnar skv. 2. mgr. 37. gr. Ef framkvæmd er í ósamræmi við útgefið framkvæmdaleyfi eða skilyrði þess skal skipulagsfulltrúi stöðva framkvæmd þar til úr hefur verið bætt og tilkynna sveitarstjórn um þá ákvörðun.*

Loks andmælir sambandið harðlega nýmæli í 4. mgr. 53. gr. þar sem Skipulagsstofnun er heimilað að grípa inn í stjórnslu hlutaðeigandi sveitarfélags. Að áliti sambandsins er ákvæðið til þess fallið að gera ábyrgð á



stjórnsýslu í skipulagsmálum óskýrari en ástæða er til og í lögfestingu þess fælist mikið vantraust á stjórnsýslu sveitarfélaga.

**Um ákvæði til bráðabirgða.** Sambandið leggur til varðandi 4. tl. að þær svæðisskipulagsnefndir sem eru að störfum fái að ljúka gerð svæðisskipulags. Með þeim nefndum starfar fulltrúi frá Skipulagsstofnun og kann að vera bagalegt ef breytingar verða á nefndunum þegar skammt er eftir af starfstíma þeirra.

#### **5. Kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin**

Samkvæmt kostnaðarumsögn umhverfisráðuneytisins frá 12. desember 2007 er gert ráð fyrir að nýmæli í frumvarpinu um skipulagslýsingar muni kosta sveitarfélögin í heild um 15,5 milljónir króna á ári. Auk þess áætlaðar ráðuneytið að árlegur kostnaður vegna þátttöku Sambands íslenskra sveitarfélaga í samráði um gerð landsskipulags verði um 1 milljón króna á ári. Sambandið gerir ekki athugasemd við kostnaðarumsögnina en telur kostnaðarauka sveitarfélaga þó mjög varlega áætlaðan.

Virðingarfyllt  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Þórður Skúlason  
framkvæmdastjóri