

Frumvarp til laga

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

Flm.: Ágúst Bjarni Garðarsson, Hafdís Hrönn Hafsteinsdóttir, Jóhann Friðrik Friðriksson, Ingibjörg Isaksen, Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir, Stefán Vagn Stefánsson, Þórarinn Ingi Pétursson, Bergþór Ólason, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson.

1. gr.

Við 3. málsl. 6. mgr. 25. gr. laganna bætist: þó er ekki þörf á samþykki sveitarstjórna ef staðfesting ráðherra, sbr. 26. gr. a, er fyrir hendi.

2. gr.

Á eftir 26. gr. laganna kemur ný grein, 26. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:
Tillaga til ráðherra að endurskoðun svæðisskipulags.

Nú telur hlutaðeigandi sveitarfélag að endurskoða þurfi gildandi svæðisskipulag, óháð afstöðu svæðisskipulagsnefndar eða annarra hlutaðeigandi sveitarfélaga, og er því þá heimilt að senda ráðherra rökstudda tillögu um endurskoðun á því svæðisskipulagi sem sveitarfélagið er hlutaðeigandi að þar sem tilgreind eru á skýran máta þau svæði og mörk sem koma til með að sæta endurskoðun.

Ráðherra er heimilt að taka ákvörðun um að samþykkja eða synja beiðni sveitarfélags skv. 1. mgr. ef hugsanleg breyting á svæðisskipulaginu varðar það sveitarfélag sem óskar eftir endurskoðun að mestu eða öllu leyti og að stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðaþróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál kalli á slíka breytingu.

Ef ráðherra samþykkir beiðni sveitarfélags um endurskoðun svæðisskipulags í samræmi við efni greinarinnar skal hann hefja vinnu við mótun á tillögu að breytingu á svæðisskipulagi í samvinnu við sveitarfélagið og í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög, svæðisskipulagsnefnd og Skipulagsstofnun. Að þeirri vinnu lokinni skal tillagan auglýst, sbr. 24. gr.

Þegar frestur til athugasemda skv. 24. gr. er liðinn skulu ráðherra og sveitarfélagið fjalla um tillöguna á nýjan leik. Í þeirri umfjöllun skulu ráðherra og sveitarfélagið taka afstöðu til athugasemda sem borist hafa í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög, svæðisskipulagsnefnd og Skipulagsstofnun og þess hvort gera skuli breytingar á tillögunni. Að lokum skal ráðherra taka ákvörðun um að staðfesta eða synja tillögunni. Staðfest breyting á svæðisskipulagi samkvæmt þessari grein skal auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Breytingin tekur gildi þegar hún hefur hlotið staðfestingu ráðherra og verið birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Það sveitarfélag, sem óskar eftir endurskoðun með tillögu til ráðherra samkvæmt þessari grein, stendur straum af kostnaði við endurskoðunina og mótun á tillögu að breytingu á svæðisskipulagi í kjölfar hennar.

Málsmeðferð við mótun tillögu, kynningu og samráð samkvæmt þessari grein fer að öðru leyti eftir ákvæðum XI. kafla. Ráðherra skal með reglugerð kveða nánar á um tilhögun varð-

andi framlagningu tillagna til ráðherra, efni hennar og innihald, vinnu og samráð í kjölfar samþykktar ráðherra á endurskoðun og ákvörðun ráðherra um staðfestingu eða synjun.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta er samið með það að markmiði að veita sveitarfélagi heimild til að óska eftir undanþágu frá þröngum skilyrðum fyrir endurskoðun og breytingu á svæðisskipulagi. Þá er sérstaklega átt við breytingar innan sveitarfélagamarka þess sveitarfélags sem óskar eftir breytingunni. Slík undanþága væri veitt af ráðherra og myndi einnig sæta staðfestingu hans.

Meginregla skipulagslaga og -reglna er sú að sveitarfélög fari almennt með skipulagsvald á sínu svæði, þ.e. innan sinna sveitarfélagamarka. Sveitarfélög skipuleggja uppbyggingu og notkun innan síns svæðis með skipulagsáætlun sem skiptist í þrjá flokka; svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag. Sveitarfélögum er heimilt að koma sér saman og vinna svæðisskipulag séu þau staðsett á sama svæði. Höfuðborgarsvæðið er þar undantekning en þar er svæðisskipulagsgerð skylda. Samkvæmt skipulagslögum heyrja Hafnarfjarðarkaupstaður, Garðabær, Kópavogsbær, Reykjavíkurborg, Seltjarnarneskaupstaður, Mosfellsbær og Kjósarhreppur undir höfuðborgarsvæðið og verða því að vinna svæðisskipulag, sbr. 2. mgr. 22. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010.

Um svæðisskipulag og gerð þess gilda skipulagslög, nr. 123/2010, og skipulagsreglugerð nr. 90/2013, sem endurspeglar efni VI. kafla skipulagslaga og fer nánar í feril svæðisskipulagsgerðar, samþykkt hennar og staðfestingu ráðherra. Svæðisskipulag er skilgreint nánar í 1. og 2. mgr. 21. gr. skipulagslaga sem „skipulagsáætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga þar sem sett er fram sameiginleg stefna þeirra um byggðaðróun og þá þætti landnotkunar sem þörf er talin á að samræma vegna sameiginlegra hagsmuna hlutaðeigandi sveitarfélaga.“ Þá kemur einnig fram að „svæðisskipulag skal taka til svæðis sem myndar heild í landfræðilegu, hagrænu og félagslegu tilliti og getur þannig tekið til heilla landshluta eða annarra stærri heilda.“

Þó svo að svæðisskipulagsgerð sé ekki skylda utan höfuðborgarsvæðisins þá hefur fjöldi sveitarfélaga tekið höndum saman og gert áætlun. Þau svæðisskipulög sem eru í gildi nú eru:

- Svæðisskipulag Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar (2018–2030)
- Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins (2015–2040)
- Svæðisskipulag Snæfellsness (2014–2026)
- Svæðisskipulag Eyjafjarðar (2012–2024)
- Svæðisskipulag Suðurnesja (2008–2024)
- Svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum (2007–2025)
- Svæðisskipulag Austurlands (2022–2044)

Að lokinni svæðisskipulagsgerð, auglýsingu og samráði berst ráðherra fullmótað skipulag til staðfestingar eða synjunar en svæðisskipulag tekur ekki gildi fyrr en það hefur verið samþykkt af hlutaðeigandi sveitarstjórnnum, hlotið staðfestingu ráðherra og verið birt í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 6. mgr. 25. gr. skipulagslaga. Skv. 7. mgr. sömu greinar eru hlutaðeigandi sveitarfélög bundin af stefnu svæðisskipulagsins við gerð aðalskipulags í kjölfarið og þá öllu deiliskipulagi og byggingaráformum o.fl. sem myndi fylgja því eftir.

Sá tími sem liður á milli svæðisskipulagsgerða getur reynst langur. Sem dæmi má nefna að núgildandi svæðisskipulag Austurlands á að gilda í 22 ár (2022–2044) og núgildandi svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins á að gilda í 25 ár (2015–2040). Að vísu getur svæðisskipulag sætt endurskoðun á þeim tíma. Svæðisskipulagsnefnd, sem skipuð er af hlutaðeigandi sveitarfélögum, er t.d. skylt að koma saman að loknum sveitarstjórnarkosningum hverju sinni og meta hvort tilefni sé til endurskoðunar. Hins vegar er málsmeðferð slíkrar endurskoðunar erfið ef ekki næst fullkomin sátt um næstu skref. Skyldu þær aðstæður koma upp að eitt sveitarfélag vilji endurskoða svæðisskipulag vegna breyttra aðstæðna innan sinna marka þá eru skilyrðin fyrir því afar þröng en endurskoðun á svæðisskipulagi er í raun háð samþykki allra hlutaðeigandi sveitarfélaga. Ákveðinn ómöguleiki getur myndast í kjölfarið sem getur hamlað frekari framþróun sveitarfélags í samræmi við hugsjón sveitarstjórnar þess. Enga undanþágu er að finna frá þröngum skilyrðum málsmeðferðarinnar sem kveðið er á um í 22.–25. gr. skipulagslaga. Því getur skipulagsvald sveitarfélags verið skert til fjölda ára þrátt fyrir óskir sveitarstjórnar um að skipuleggja t.d. mikilvæga uppbyggingu á svæði sem skilgreint hefur verið á annan hátt í svæðisskipulagi, t.d. hvað varðar sett vaxtarmörk samkvæmt gildandi svæðisskipulagi.

Það er mat flutningsmanna að koma þurfi slíkri undanþágu á fót sem veitt væri af ráðherra í samræmi við beiðni sveitarfélags sem óskar eftir endurskoðun. Hins vegar verður beiðni sveitarfélags að uppfylla ákveðin skilyrði sem og að sveitarfélag geti stutt tillögu sína með gaumgæfilegri röksemdafærslu fyrir því að skilyrðin séu uppfyllt og að tilefni til endurskoðunar sé fyrir hendi.

Einnig skal slík endurskoðun og breyting í kjölfar hennar ávallt sæta staðfestingu ráðherra. Endurskoðun og breytingar á svæðisskipulagi skulu fylgja þeirri málsmeðferð sem kveðið er á um í skipulagslögum, þó með þeim undantekningum sem settar eru með frumvarpi þessu. Þessar breytingar kunna mögulega að einfalda málsmeðferð við endurskoðun og breytingu á svæðisskipulagi ef sveitarfélag ákveður að gera tillögu að endurskoðun skv. 26. gr. a. Hins vegar er skýrt að sú leið sem hér er lögð til með frumvarpi þessu er ætluð til notkunar hjá sveitarfélögum sem hafa reynt að fá sitt svæðisskipulag endurskoðað hjá svæðisskipulagsnefnd en ekki fengið því framgengt vegna t.d. reglna um samþykki allra hlutaðeigandi sveitarfélaga. Þá kemur einnig fram að hugsanleg breyting á svæðisskipulagi, samkvæmt tillögu sem gerð er með þeirri leið sem lögð er til í frumvarpi þessu, varði það sveitarfélag sem óskar eftir endurskoðun að mestu eða öllu leyti og að stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðaðróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál kalli á slíka breytingu. Tillaga sveitarfélags þarf að vera rökstudd. Samkvæmt núgildandi skipulagslögum er einungis hægt að senda svæðisskipulagsnefnd beiðni um endurskoðun í þeirri von að fulltrúar allra hlutaðeigandi sveitarfélaga samþykki hana fyrir sitt leyti og þá væntanlegar breytingar í kjölfarið. Áherslur sveitarstjórna geta þar stangast á og hamlað framþróun ákveðins sveitarfélags og jafnvel svæðisins í heild, t.d. ef viðloðandi hús-næðisskortur ríkir sem hægt væri að leysa að hluta til með breytingu á skipulagi og uppbyggingu sem væri á skjön við efni gildandi svæðisskipulags.