



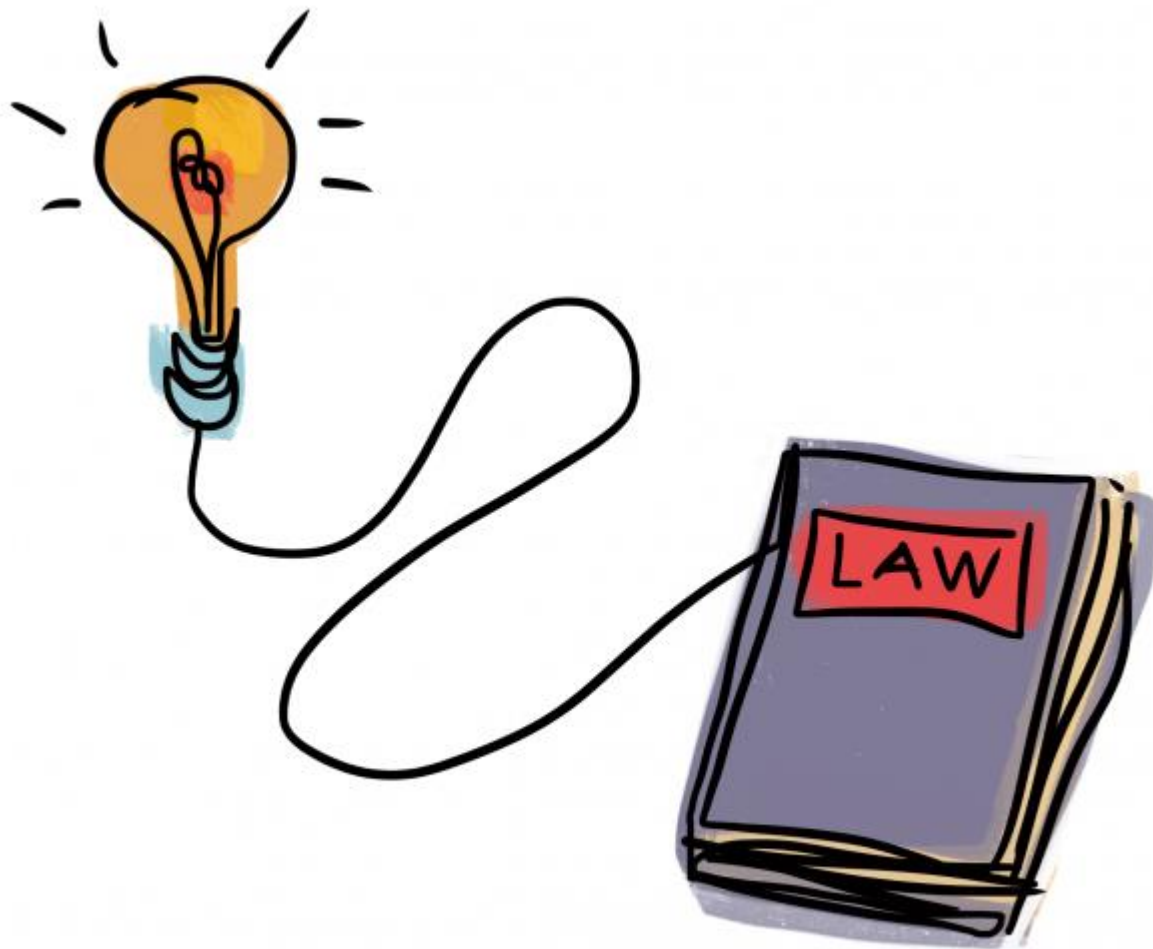
Framkvæmd laga- ný lög og úrskurðir

Ottó Björgvin Óskarsson lögfræðingur Skipulagsstofnunar

- Skipulagsmál eru mikilvægur málaflokkur
- Skipulagsmál eru samvinnuverkefni
 - Sjá t.d. ræðu þáverandi umhverfisráðherra þegar frumvarp til nágildandi skipulagslaga var lagt fram:

„Það er grundvallaratriði að vandað sé til verka við gerð skipulags og leitað eftir sjónarmiðum þeirra sem skipulagið snertir. Ekki síst er mikilvægt að skipulagsyfirvöld taki ákvarðanir sem eru í sem mestri sátt við íbúa og aðra hagsmunaaðila. Við ákvörðun um skipulag þarf því oft að horfa til ólíkra sjónarmiða og mikilvægt er að þau séu skoðuð gaumgæfilega og fundinn sé farvegur sátta. Skipulagsmál eru í eðli sínu **samvinnuverkefni sem felur m.a. í sér samtál stjórnvalda, íbúa og annarra hagsmunaaðila um það í hvernig umhverfi við viljum lifa.**“ (138. löggjafarþing, 425. mál)

- Uppbygging erindisins
 - Ný lög, lagabreytingar og reglugerðir sem hafa áhrif á framkvæmd skipulagsmála
 - Úrskurðir úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála
 - Fyrirspurnir



- 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, eftir breytingar, hljóðar svo:

„Óheimilt er að breyta landnotkun á landbúnaðarsvæði sem er **5 hektarar eða stærra, nema leyfi ráðherra liggi fyrir**. Við undirbúning á **endurskoðun eða breytingu á aðalskipulagi**, þegar breyta á landnotkun lands sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði, skal sveitarfélag óska skriflega eftir leyfi ráðherra áður en landnotkun er breytt með breytingu á skipulagi. Ef beiðni um breytingu á landnotkun varðar fleiri en eitt svæði, sem ber að skoða sem eina heild, skal miða við að landsvæðið í heild sé 5 hektarar eða stærra.“

- 3. mgr. 6. gr. jarðalaga hljóðar svo:

„Óheimilt er að breyta landnotkun á landsvæði sem er **minna en 5 hektarar og er gott ræktunarland, hentar vel til landbúnaðar eða vegna legu sinnar telst að öðru leyti mikilvægt vegna matvælaframleiðslu, nema leyfi ráðherra liggi fyrir**. Sveitarfélag skal óska skriflega eftir leyfi ráðherra áður en landnotkun er breytt með breytingu á skipulagi.“

- 4. mgr. 6. gr. jarðalaga hljóðar svo:

„Við mat sveitarfélaga á því hvort afla skuli leyfis ráðherra skv. 2. og 3. mgr. skal annars vegar taka mið af **flokkun landbúnaðarlands í aðalskipulagi og hins vegar stefnu stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands. Liggi flokkun landbúnaðarlands ekki fyrir skal sveitarfélag óska eftir umsögn ráðunautar um viðkomandi land** þar sem leggja skal mat á stærð lands, staðsetningu lands, ræktunarskilyrði, ræktun sem þegar er þar stunduð eða er fyrirhuguð og hvort breyting á landnotkun hafi áhrif á aðliggjandi landbúnaðarsvæði. Beiðni sveitarfélaga skal berast ráðherra skriflega, ásamt skipulagstillögu og nauðsynlegum gögnum.“

- 1. mgr. 9. gr. a í raforkulögum eftir umræddar breytingar hljóðar svo:
„ Flutningsfyrirtækið skal árlega leggja fyrir Orkustofnun til samþykktar kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins. “

- 6. mgr. 9. gr. a er svohljóðandi:

„Flutningsfyrirtækið skal hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök sveitarfélaga og þau **sveitarfélög sem kunna að þurfa að gera breytingar á skipulagsáætlunum sínum vegna kerfisáætlunar.** Drög að kerfisáætlun skulu kynnt og send þessum aðilum til sérstakrar umfjöllunar og ber þeim að skila athugasemdum innan sex vikna frá kynningu.“

- 1. og 2. másl. 1. mgr. 9. gr. c hljóðar svo:

„Sveitarstjórnnum ber við næstu **endurskoðun aðalskipulags, og eigi síðar en innan fjögurra ára frá samþykkt kerfisáætlunar, að samræma skipulagsáætlanir** vegna verkefna í staðfestri tíu ára kerfisáætlun. Sveitarstjórn er þó heimilt að **fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt kerfisáætlun í allt að átta ár** enda séu fyrir því gildar ástæður og fyrir liggja **jákvæð umsögn flutningsfyrirtækisins.**“

- 3. og 4. málsl. 1. mgr. 9. gr. c eru eftirfarandi:

„Sveitarstjórnnum ber enn fremur að **tryggja að skipulagsákvæðanir hindri ekki framgang** þeirra verkefna sem eru í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. **Ákveða skal legu flutningslína í skipulagi að fenginni tillögu flutningsfyrirtækisins** í samræmi við kerfisáætlun, að höfðu samráði þess og skipulagsyfirvalda.“

-Framangreind ákvæði 1. mgr. 9. gr. c hafa áhrif á hvernig sveitarfélög beita skipulagsvaldi sínu.

- 39. gr. a orðast svo:

„Ráðherra leggur á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.“

- Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða skal ofangreind þingsályktunartillaga fyrst lögð fram eigi síðar en 15. október 2016.

- Þessi þingsályktun gildir við **gerð kerfisáætlunar Landsnets** þar til ný þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku hefur verið samþykkt, sbr. 39. gr. a í raforkulögum.
- Í þingsályktuninni er að finna viðmið og meginreglur sem skal leggja til grundvallar við uppbyggingu dreifi- og flutningskerfi raforku. **Viðmiðin varða fyrst og fremst val á milli lagningar loftlína og jarðstrengja með tilliti til staðsetningar og kostnaðar.**
- Meginflutningskerfið: Meginreglan skal vera sú að nota **loftlínur** nema annað sé talið hagkvæmara eða æskilegra, m.a. út frá tæknilegum atriðum eða umhverfis- og öryggissjónarmiðum.

- Ákvæði 1.-4. mgr. 4. gr. hljóða svo:

„Sveitarstjórn skal **að loknum sveitarstjórnarkosningum meta hvort innan staðarmarka sveitarfélagsins sé byggð sem hafi slíkt gildi hvað varðveislu svipmóts og menningarsögu varðar, ásamt listrænu gildi, að ástæða sé til að útbúa tillögu til ráðherra um að hún verði gerð að verndarsvæði.**

Sveitarstjórn skal **á fjögurra ára fresti, að loknum sveitarstjórnarkosningum, endurmeta þau verndarsvæði** sem fyrir eru í sveitarfélaginu með tilliti til þess hvort auka eigi við þau eða breyta mörkum þeirra að öðru leyti.

Sinni sveitarstjórn ekki skyldu skv. 1. mgr. um mat á gildi byggðar getur **ráðherra falið Minjastofnun Íslands að meta gildi byggðar innan staðarmarka sveitarfélagsins** og hvort ástæða sé til að útbúa tillögu til ráðherra um að hún verði gerð að verndarsvæði í byggð. Ráðherra getur einnig falið Minjastofnun Íslands að útbúa tillögu um að tiltekin byggð, **sem að mati ráðherra hefur varðveislugildi á landsvísu, verði gerð að verndarsvæði í byggð.**“

- 5. mgr. 4. gr. er svohljóðandi:

„**Ráðherra tekur ákvörðun um vernd byggðar** að fenginni tillögu sveitarstjórnar eða Minjastofnunar Íslands. Greinargerð um mat á varðveislugildi svæða í byggð skv. 5. gr. skal fylgja tillögunni. Ákvörðun ráðherra skal birt í Stjórnartíðindum með auglýsingu.“

- 1. mgr. 7. gr. hljóðar svo:

„Sveitarfélögum er heimilt að setja sér **samþykkt um frekari vernd svipmóts byggðar en mælt er fyrir um í ákvörðun ráðherra skv. 5. mgr. 4. gr.** og að gera framkvæmdir sem snerta svipmót byggðar og mælt er fyrir um í samþykkt leyfisskyldar skv. 3. mgr. 6. gr.“

- 1. mgr. 9. gr. er svohljóðandi:

„Sveitarstjórn skal tryggja að **ákvörðun ráðherra um verndarsvæði í byggð endurspeglar í skipulagsáætlunum, öðrum áætlunum og leyfisveitingum sveitarfélagsins.**“

- 2. mgr. 2. gr. hljóðar svo:

„Staðsetning eldishúsa skal vera í samræmi við skipulagsáætlanir og skipulagsreglugerð. **Fjarlægðarmörk skulu ákvörðuð í skipulagsáætlunum að teknu tilliti til hugsanlegra umhverfispáttá og þeirra lágmarksfjarlægða sem kveðið er á um í reglugerð þessari.** Eldishús má aðeins byggja á svæðum sem skipulögð eru fyrir landbúnað, iðnað eða þar sem hefur verið mörkuð stefna í aðalskipulagi um staðsetningu eldishúsa.

- 1. mgr. 6. gr. er svohljóðandi:

„**Sveitarstjórn ákveður í skipulagsáætlun fjarlægð milli eldishúsa.** Þegar um er að ræða **nýbyggingu eldishúsa, meiriháttar breytingar eða stækkanir á þeim og breytta notkun í eldishús,** sem valdið geta auknum óþægindum, ber að ákveða, í samræmi við grein þessa, fjarlægðir þeirra við **mannabústaði, útivistarsvæði, vinnustaði eða svæði sem afmörkuð hafa verið fyrir framangreinda notkun í aðalskipulagi eða með byggingarreitum í deiliskipulagi.** Sveitarstjórn skal ákvarða fjarlægðir með **hliðsjón af hugsanlegum umhverfisáhrifum og mega fjarlægðir aldrei vera minni en sem hér segir:**

I. Eldi alifugla:

100 m fyrir bú ætluð fyrir fleiri en 85.000 stæði fyrir kjúklinga eða 60.000 stæði fyrir hænur.

50 m fyrir bú ætluð fyrir 40.000 til 85.000 stæði fyrir kjúklinga eða 40.000 til 60.000 stæði fyrir hænur.

II. Eldi refa:

400 m fyrir bú ætluð fyrir fleiri en 2.000 læður. Á skilgreindu landbúnaðarsvæði er lágmarksfjarlægð **300 m** frá eldishúsi að næsta íbúðarhúsi.

300 m fyrir bú ætluð fyrir færri en 2.000 læður. Á skilgreindu landbúnaðarsvæði er lágmarksfjarlægð **200 m** frá eldishúsi að næsta íbúðarhúsi.

[...]“

-Hvaða tilgangur liggur að baki því að hafa mismunandi lágmarksfjarlægðarmörk að teknu tilliti til tegundar eldis, eðlis og umfangs? Stjórnsluframkvæmd umhverfisráðuneytisins hefur leitt í ljós að ekki er unnt að hafa ein fjarlægðarmörk fyrir allt eldi.

- Samhliða reglugerð nr. 520/2015 var felld út úr reglugerð nr. 941/2002 um hollustuhætti ákvæði 4. mgr. 24. gr. um 500 metra fjarlægð loðdýrabúa, alifuglabúa og svínabúa frá mannstöðum, matvælafyrirtækjum eða vinnustöðum annarra en sjálfs búsins.

- Úrskurðir úrskurðarnefndarinnar eru mikilvæg réttarheimild á sviði skipulagsmála



■ Framsal á valdi til töku ákvörðunar í skipulagsmálum

- Heimilt svo framarlega sem það fer fram í samþykkt sveitarfélags:

„Sveitarstjórnir fara með skipulagsvaldið samkvæmt skipulagslögum og er framsal þess valds undantekning frá greindri meginreglu. Heimild 1. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga til valdframsals innan sveitarfélaga er almenns eðlis en í 2. mgr. 6. gr. skipulagslaga er sveitarstjórn veitt sérstök heimild til framsals valds síns samkvæmt þeim lögum. Er ljóst af orðalagi ákvæðanna að **valdframsal þetta fer fram í sérstakri samþykkt um stjórn og stjórnarsýslu sveitarfélaga, en kveðið er á um slíkar samþykktir í 1. mgr. 9. gr. sveitarstjórnarlaga. Fer lögmætt valdframsal ekki fram með öðrum hætti á þessum lagagrundvelli.**“

- Hvað þarf að koma fram um framsal í samþykkt ? Sjá ummæli úr sama úrskurði:

„Með hliðsjón af athugasemdum með frumvörpum til nefndra laga sem að framan eru raktar þykir einnig ljóst að í slíkri samþykkt þurfi að koma fram **efnislegt valdframsal**. Nægir í því sambandi ekki að endurtaka í samþykkt orðalag lagaheimildar til valdframsals heldur verður að koma **skýrt fram í samþykktinni sjálfri hvert það vald er sem framselt er og hverjum.**“

- Ólögðmætt valdframsal er verulegur annmarki sem leiðir til ógildingar á ákvörðun

■ Hverjir teljast nágrannar í skilningi 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga ?

- Sameigendur leyfishafa í fjölbýlishúsi teljast ekki nágrannar:

„Samkvæmt 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 skal fara fram grenndarkynning á byggingarleyfisumsókn þar sem ekki liggur fyrir deiliskipulag í þegar byggðu hverfi. Felst grenndarkynning í því að skipulagsnefnd kynnir nágrönnum, sem taldir eru geta átt hagsmuna að gæta, leyfisumsókn og þeim gefinn kostur á að tjá sig um hana innan tilskilins frests, sbr. 2. mgr. sömu greinar. **Kærendur eru sameigendur leyfishafa í greindu fjöleignarhúsi og eiga því ákvæði fjöleignarhúsalaga nr. 26/1994 við um réttarstöðu þeirra og teljast þeir ekki nágrannar í þessu tilfelli í skilningi 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga.**“

■ Skipting lóða

- 48. gr skipulagslaga fjallar m.a. um skiptingu lóða

- Sveitarstjórnir eiga frjálst mat um það hvenær lóðum verður skipt úr landi:

„Sveitastjórnir og skipulagsnefndir í hverju sveitarfélagi fara með skipulagsvald skv. 3. mgr. 3. gr. og 2. mgr. 6. gr. skipulagslaga. Eru ákvarðanir sveitarstjórna um skipulag bindandi fyrir borgarana og verða þeir að lúta þeim almennu takmörkunum sem af þeim leiðir. Verður að telja að **sveitastjórnir eigi frjálst mat um það hvenær lóðum verður skipt út úr landi enda sé ákvörðun rökstudd og jafnræðis gætt við afgreiðslu sambærilegra mála.** Borgaryfirvöld hafa fært þau rök fyrir hinni kærðu ákvörðun að **varhugavert sé að skapa fordæmi fyrir uppskiptingu lands á svæðinu, sem ekki hefur verið deiliskipulagt,** og verður að telja það **málefnalegt sjónarmið.**“

■ Lóðamörk

- Verða sveitarfélög að kanna lóðarmörk áður en þau veita byggingarleyfi þegar ágreiningur er um lóðarmörk ?

„[...]Þá verður ekki annað séð en að fyrirhuguð viðbygging muni að hluta til fara inn á lóð kæranda þegar litið er til lóðarmarka á þinglýstum uppdrætti vegna Auðbrekku 1. Að teknu tilliti til **eðlis þeirrar athugasemdar sem barst frá einum lóðarhafa Auðbrekku 1 á grenndarkynningartíma og með hliðsjón af þeim gögnum sem sveitarfélagið sem lóðarleigjandi hafði undir höndum og var jafnframt samningsaðili að var ástæða til frekari rannsóknar af hálfu sveitarfélagsins varðandi umdeild lóðamörk. Þykir svo verulega skorta á að rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 væri fullnægt við undirbúning og töku hinnar kærðu ákvörðunar að ógildingu varði enda geta mörk lóðanna ráðið úrslitum um lögmæti hennar. “**

- **Þarf að liggja fyrir umsögn Umhverfisstofnunar áður en veitt er framkvæmdaleyfi ?**

„Í greinargerð með Aðalskipulagi Mosfellsbæjar 2011-2030 er í **kafla 4.9 fjallað sérstaklega um efnistöku úr Seljadalsnámu**. Er þar greint frá forsögu efnistöku í Seljadal, samningi þeim er að baki efnistökkunni standi og því að um 325.000 m³ efnis hafi verið teknir þaðan til ársins 2012, eða um 12.000 m³ á ári. Einnig er greint frá **áframhaldandi efnistöku**, að undangengnu mati á umhverfisáhrifum, og að efnistökusvæðið muni stækka út fyrir þau mörk sem fyrir séu. Að auki er tekið fram að stefna sveitarfélagsins við nýtingu auðlinda sé að spilla ekki umhverfinu að óþörfu og farið sé eftir ýtrustu kröfum um mengunarvarnir samkvæmt lögum hverju sinni. Við nýtingu jarðefna skuli leggja áherslu á að gengið sé frá námum á vandaðan hátt. [...] **Loks bar ekki nauðsyn til fyrir sveitarstjórnina að afla umsagnar Umhverfisstofnunar samkvæmt 2. mgr. 47. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd, sbr. 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga, enda lá fyrir við ákvarðanatökuna samþykkt aðalskipulag sem stofnunin hafði gefið umsögn sína um.**“

Takk fyrir !

