

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík
- sent á samráðsgátt stjórnvalda

Reykjavík 8. september 2020

Efni: Umsögn um áformaðar breytingar á skipulagslögum

Vísað er til kynningar umhverfis- og auðlindaráðuneytis á áformum um breytingar á skipulagslögum sem kynnt voru í samráðsgátt stjórnvalda 25. ágúst sl.

Áform um breytingar á skipulagslögum byggja á tillögum tveggja starfshópa, annarsvegar undirhóps átakshóps sem forsætisráðherra skipaði í kjölfar óveðursins í desember 2019 og hinsvegar starfshóps um húsnæðismál sem umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði í febrúar 2020. Skipulagsstofnun átti aðild að báðum þessum starfshópum og stóð að tillögugerð þeirra, utan að fulltrúi stofnunarinnar stóð ekki að þeirri tillögu síðarnefnda hópsins að stytta kynningartíma tiltekinna skipulagstillagna.

Áformaðar breytingar á skipulagslögum varða eftirtalið:

1. Sérstaka skipulagsmálsmeðferð fyrir framkvæmdir í meginflutningskerfi raforku.
2. Styttingu kynningartíma tiltekinna skipulagstillagna úr sex vikum í fjórar.
3. Stafræna skipulagsgátt.

Umsögn Skipulagsstofnunar um hvert þessara áforma fer hér á eftir.

Sérstök skipulagsmálsmeðferð fyrir framkvæmdir í meginflutningskerfi raforku.

Skipulagsstofnun styður þá tillögu sem hér er lögð til, sem stofnunin telur vel til þess fallna að taka á ýmsum veikleikum sem hafa verið til staðar varðandi skipulagsgerð, umhverfismat og leyfisveitingar um þessar stóru innviðaframkvæmdir.

Styttur kynningartími tiltekinna skipulagstillagna úr sex vikum í fjórar.

Ekki er alveg skýrt af áformaskjalinu til hvaða tilvika stytting kynningartíma eigi að eiga við, en þó virðist vera átt við tillögur að deiliskipulagsbreytingum sem varða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis.

Skipulagsstofnun telur ekki tilefni til að vinna að þessari breytingu á skipulagslögum, eins og þegar er komið fram í vinnu starfshóps um húsnæðismál. Helstu ástæður þessarar afstöðu stofnunarinnar eru eftirtaldar:

1. Þegar eru til staðar margvíslegir möguleikar í gildandi skipulagslögum til einfaldari og styttri málsmeðferðar vegna umfangsminni mála sem varða ekki stórt hagsmuni annarra. Þeir eru:

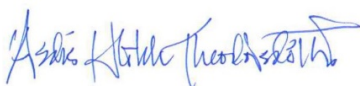
- Málsmeðferð óverulegra aðalskipulagsbreytinga, sem er án athugasemdafrests fyrir almenning.
 - Málsmeðferð óverulegra deiliskipulagsbreytinga með fjögurra vikna grenndarkynningu.
 - Heimild til að stytta grenndarkynningar vegna óverulegra breytinga á deiliskipulagi við tiltekna aðstæður.
 - Heimild til að falla frá grenndarkynningu vegna óverulegra breytinga á deiliskipulagi við tiltekna aðstæður.
 - Heimild til að veita byggingar- og framkvæmdaleyfi sem fela í sér óveruleg frávík frá gildandi deiliskipulagi án þess að gera breytingu á deiliskipulagi.
 - Heimild til leyfisveitinga án deiliskipulagsgerðar við tiltekna aðstæður með fjögurra vikna grenndarkynningu.
 - Heimild til að stytta grenndarkynningar vegna leyfisveitinga við tiltekna aðstæður.
 - Heimild til falla frá grenndarkynningu vegna leyfisveitinga við tiltekna aðstæður.
2. Tillagan sem hér er til umfjöllunar er sett fram sem liður í því að auka framboð hagkvæmra íbúða, lækka byggingarkostnað og stytta byggingartíma. Engin gögn hafa verið tekin saman eða lögð fram við undirbúning þessarar tillögugerðar, hvað Skipulagsstofnun er kunnugt um, sem varpa ljósi á þýðingu þess að stytta kynningartíma tiltekinna skipulagstillagna um tvær vikur til að vinna að þessum markmiðum.
3. Eitt af grundvallar leiðarstefjum í skipulagslöggjöf hér á landi, eins og víðast hvar annarsstaðar, er að borgararnir eigi að eiga þess kost að koma að mótun síns nærumhverfis og að skipulag sé unnið í samráði við íbúa og aðra hagsmunaaðila. Má í því sambandi m.a. vísa til d-liðar 1. greinar og 4. mgr. 12. greinar skipulagslaga. Skipulagsstofnun telur þurfa að skoða allar hugmyndir um skerta aðkomu borgaranna að skipulagsgerð með tilliti til þessara skýru markmiða. Eins og kemur fram að ofan telur Skipulagsstofnun hugmyndir um styttingu kynningartíma tiltekinna skipulagstillagna ekki byggja á skýrum forsendum. Sú hættu er fyrir hendi að þær gangi á rétt þeirra sem hagsmuna eiga að gæta og eiga að geta haft tækifæri til að kynna sér skipulagstillögur og koma sínum athugasemdum að, áður en endanleg ákvörðun er tekin.
4. Hver eru hin tilteknu tilvik sem um ræðir? Það er eins og áður segir ekki alveg ljóst af áformaskjali umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, en þó virðist vera horft til deiliskipulagsbreytinga sem varða íbúðarhúsnæði. Langflestar deiliskipulagstillögur sem unnar eru í landinu varða með einum eða öðrum hætti íbúðarhúsnæði, allt frá einni íbúð og upp í mörg hundruð. Stofnunin fær ekki séð hvernig þessi tilvik yrðu afmörkuð og skilgreind og á hvaða forsendum væri hægt að álykta að þau kalli á umfangsminni kynningu fyrir hagsmunaaðilum en almennt á við. Stofnunin minnir í því sambandi einnig á að þegar eru til staðar ýmsir möguleikar á styttri og einfaldari málsmeðferð þegar málefni eru sannarlega umfangslítill og varða lítið hagsmuni annarra, sbr. það sem talið er í tölu 1 að ofan. Deiliskipulagsbreytingar um íbúðarhúsnæði geta hinsvegar falið í sér umfangsmikil uppbyggingaráform sem varða hagsmuni margra og ólíkra aðila. Jafnframt geta í sömu tillögu og innifelur íbúðarhúsnæði falist áform sem lúta að öðrum og ótengdum þáttum en íbúðarhúsnæði sem mikilvægt er að hagsmunaaðilar hafi tíma til að kynna sér og koma á framfæri viðbrögðum um.
5. Verði það á einhvern hátt matskennt hvenær þessi stytta málsmeðferð getur átt við, getur það eitt og sér valdið vandkvæðum í framkvæmd. Matskennt viðmið þar um geta valdið vanda fyrir skipulagsfulltrúa við framfylgd laganna, valdið álitamálum sem reynir á hjá úrskurðarnefnd í kærum og valdið óskýrleika gagnvart almenningi og hagsmunaaðilum um hvaða frestur á við hvenær.
6. Meginregla skipulagslaga og laga um mat á umhverfisáhrifum er að kynningartími skipulagstillagna og umhverfismats sé sex vikur. Vera kann að forsendur geti verið til að endurskoða þá reglu, en Skipulagsstofnun telur mun farsælla að skoða það þá samþætt, þannig að samræmi sé á milli fresta við kynningu svæðis-, aðal-, og deiliskipulagstillagna, sem

og kynningartíma á frummatsskýrslum samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Samræmi á milli þessara fresta skiptir máli, bæði varðandi skýrleika laganna gagnvart borgurunum og hagsmunaaðilum og vegna samþættingar ólíkrar málsméðferðar (á ólíkum skipulagsstigum og milli skipulags og umhverfismats). Unnið er að rannsókn á virkni samráðs við skipulagsgerð og er að vænta niðurstaðna úr því verkefni á árinu. Skipulagsstofnun væntir þess að þar muni fást efniviður sem hægt er að byggja á ákvarðanir um það hvort ástæða er til að gera almennar breytingar á ákvæðum skipulagslaga um kynningu skipulagstillagna.

7. Stofnunin ítrekar hinsvegar fyrri hugmyndir um að gera má breytingar á kröfum skipulagslaga um forkynningu skipulagstillagna fyrir auglýsingu sem fram koma í 2. mgr. 23. gr., 2. mgr. 30. gr. og 4. mgr. 40. gr. skipulagslaga og varða svæðis-, aðal- og deiliskipulag og breytingar á því. Þar er kveðið á um að áður en skipulagstillaga er afgreidd til formlegrar auglýsingar skuli kynna tillöguna íbúum og öðrum hagsmunaaðilum á almennum fundi eða á annan fullnægjandi hátt. Þetta er krafa sem Skipulagsstofnun telur að mörgu leyti barn síns tíma og sjálfsagt að endurskoða, í því skyni að auka skilvirkni skipulagsferlisins almennt. Færa má rök fyrir því að meiri ávinningur náist með endurskoðun þessara krafna um forkynningu en með tveggja vikna styttingu sumra deiliskipulagstillagna sem valdar eru byggt á óskýrum grunni.

Skipulagsgátt

Skipulagsstofnun fagnar áformum um að í skipulagslög verði sett umgjörð um þróun og rekstur stafrænnar skipulagsgáttar og telur að slík skipulagsgátt muni hafa mikinn og fjölþættan ávinning í för með sér. Stofnunin vill þó benda á eftirfarandi vegna þess sem segir í áformaskjali ráðuneytisins um að Skipulagssjóður standi straum af kostnaði við þróun rafrænnar skipulagsgáttar. Í Skipulagssjóð rennur skipulagsgjald sem innheimt er af nýbyggingum til að standa straum af kostnaði stjórnvalda við framkvæmd skipulagsmála. Innheimt skipulagsgjald nam árið 2019 tæpum 580 milljónum króna, en eingöngu var heimilt að ráðstafa af því samkvæmt fjárlögum tæpum 220 milljónum króna. Skipulagsstofnun undirstrikar að þróun stafrænnar skipulagsgáttar er umfangsmikið og kostnaðarsamt átaksverkefni sem tryggja þarf sérstakt fjármagn, þannig að fjárheimildir til að hagnýta skipulagsgjald hækki sem þeim kostnaði nemur á meðan á því verkefni stendur.



Ásdís Hlökk Theodórsdóttir
forstjóri