**Frumvarp til laga**

**um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010.**

1. gr.

Á eftir orðinu „skipulagsfulltrúi“ í 1. málsl. 5. mgr. 7. gr. laganna bætist við: ,eða öðrum þeim sem falin er gerð skipulagsáætlana.

1. gr.

Á eftir orðinu „fyrirhugaðar“ í 1. málsl. 5. mgr. 13. gr. laganna bætist við: í þegar byggðu hverfi.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „útgáfu þess“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: samþykkt sveitarstjórnar.
2. Í stað orðanna „tvö ár“ í 3. mgr. kemur: eitt ár.
3. gr.

Á eftir orðinu „sveitarstjórna“ í 4. mgr. 22. gr. laganna kemur: , staðfestingar Skipulagsstofnunar eða.

1. gr.

Í stað orðsins „sveitarstjórn“ í 2. málsl. 4. mgr. 25. gr. laganna kemur: hlutaðeigandi sveitarstjórnum.

1. gr.

Við 26. gr. laganna bætist: „innan sex mánaða frá sveitarstjórnarkosningum.“.

1. gr.

Við 35. gr. laganna bætist: „innan sex mánaða frá sveitarstjórnarkosningum.“.

1. gr.

Á eftir 3. málsl. 2. mgr. 36. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Jafnframt skal taka mið af því hvort skipulagstillagan er líkleg til að hafa í för með sér veruleg neikvæð áhrif á umhverfið.

1. gr.

Á eftir 1. málsl. 2. mgr. 38. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi:

Sveitarstjórn getur veitt landeiganda eða framkvæmdaraðila heimild til að vinna sjálfur að gerð slíks skipulags. Skal hann þá taka saman lýsingu á skipulagsverkefninu, sbr. 1. mgr. 40. gr. og skal hún lögð fyrir sveitarstjórn á sama tíma og beiðni um heimild til að vinna skipulagstillögu. Sveitarstjórn er heimilt að afgreiða beiðni og lýsingu samhliða.

1. gr.

2. mgr. 40. gr. laganna fellur brott.

1. gr.

Við 1. málsl. 1. mgr. 41. gr. laganna bætist: „að undanskilinni þeirri kröfu að tillagan skuli liggja frammi hjá Skipulagsstofnun.“.

1. gr.

Í stað orðanna „átta vikna“ í 1. málsl. 1. mgr. 42. gr. laganna kemur: 6 mánaða.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 44. gr. laganna:

1. 1. mgr. orðist svo:

Þegar sótt er um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag, liggi það fyrir, hvað varðar landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar í þegar byggðu hverfi og deiliskipulag liggur ekki fyrir getur skipulagsnefnd látið fara fram grenndarkynningu. Þegar um er að ræða óverulega breytingu á deiliskipulagi skal skipulagsnefnd láta fara fram grenndarkynningu.

1. Við 2. mgr. bætist: „til varðveislu.“.
2. gr.

Í stað orðsins „skipulagsreglugerð“ í 2. mgr. 45. gr. laganna kemur: reglugerð.

1. gr.

Við 46. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Skipulagsstofnun er heimilt að gefa út leiðbeiningar um gerð og framsetningu rafræns skipulags og skil á stafrænum skipulagsgögnum.

1. gr.

51. gr. laganna orðist svo:

*Bætur vegna skipulags og yfirtaka eigna*

Leiði skipulag eða breyting á skipulagi til þess að verðmæti fasteignar skerðist verulega, umfram það sem við á um sambærilegar eignir í næsta nágrenni, þá á sá er getur sýnt fram á tjón af þeim sökum rétt á bótum frá viðkomandi sveitarfélagi.

Ef með skipulagi hefur verið tekin ákvörðun um að tiltekið svæði skuli nýtt til almenningsþarfa, s.s. undir götu eða veg, og slíkt leiðir til þess að fasteign verður ekki nýtt eins og eðlilegt er miðað við aðstæður, m.a. hagnýtingu eigna í næsta nágrenni, þá á sá er getur sýnt fram á tjón af þeim sökum rétt á bótum frá viðkomandi sveitarfélagi.

Bótaréttur samkvæmt 2. mgr. tekur þó ekki til lands sem látið er af hendi til sveitarfélags skv. 1. mgr. 39. gr. laga þessara.

Í stað bóta skv. 1. eða 2. mgr. getur eigandi krafist yfirtöku eignar í heild gegn fullu verði, enda taki tjónið til eignar í heild eða sá hluti hennar sem eftir stendur verður ekki nýtilegur á eðlilegan og sanngjarnan hátt sem sjálfstæð fasteign. Taki takmörkun á nýtingu eignar skv. 2. mgr. aðeins til hluta eignar getur eigandi jafnframt krafist yfirtöku á þeim hluta hennar gegn fullu verði, í stað bóta. Aðeins er skylt að verða við kröfu um yfirtöku eignar eða hluta hennar ef hún skerðist þannig að hún verður ekki nýtt á eðlilegan hátt í samræmi við hefðbundna notkun aðliggjandi eigna.

1. gr.

Á eftir 51. gr. laganna koma tvær nýjar greinar er orðast svo:

* 1. (51. gr. a)

*Ákvörðun bóta og bótakrafa*

Við ákvörðun bóta samkvæmt 51. gr. skal taka tillit til þeirrar sérstöku verðhækkunar sem skipulagsaðgerðir kunna að hafa í för með sér á viðkomandi eign. Við ákvörðun bóta skal m.a. miða við hvort viðkomandi skipulagsáætlun hafi þegar áhrif á verðmæti eignarinnar eða síðar, hvaða kröfur eru gerðar um nýtingarhlutfall, húsahæðir, bifreiðastæði, leiksvæði barna og opin svæði að því er snertir sambærilegar eignir, svo og hvort skipulagið gerir afstöðu fasteignarinnar gagnvart götu hagstæðari eða óhagstæðari en áður var. Þá ber og að miða við þann arð sem eðlileg notkun eignarinnar gefur af sér.

Sá sem telur sig eiga rétt á bótum eða krefst yfirtöku skv. 51. gr. skal senda kröfu sína til sveitarstjórnar. Viðurkenni sveitarstjórn bótaskyldu og ekki næst samkomuleg um bætur skal hún annast um að dómkvaddir verði matsmenn til að ákveða bætur. Fallist sveitarstjórn á kröfu um yfirtöku, og ekki næst samkomulag um verð, skal matsnefnd eignarnámsbóta falið að ákveða kaupverð.

* 1. (51. gr. b)

*Bótaskylda annarra en sveitarfélaga*

Ef tjón skv. 51. gr. leiðir af ákvörðun sem fram kemur í landsskipulagsstefnu ber ríkið ábyrgð á greiðslu bóta og hefur skyldu til innlausnar samkvæmt þeirri grein, ef við á.

Ef tjón skv. 51. gr. leiðir af ákvörðun annars stjórnvalds eða lagafyrirmælum um tiltekna landnýtingu sem sveitarfélagi var skylt að fylgja við skipulagsákvörðun ber ríkið ábyrgð á greiðslu bóta og hefur skyldu til innlausnar, ef við á.

Ákvæði 51. gr. a. gildir einnig um kröfur samkvæmt þessari grein. Kröfum skal þá beint að þeim er bæta skal tjónið.

1. gr.

Við 1. tölul. ákvæðis til bráðabirgða bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Hafi deiliskipulag ekki verið auglýst skv. 1. mgr. 41. gr. innan12 mánaða frá því að stofnunin veitti meðmæli sín, þarf nýja málsmeðferð.

1. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

*Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.*

1. **Inngangur**

Með frumvarpi þessu er lögð til breyting á 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Í áliti umhverfisnefndar Alþingis vegna meðferðar Alþingis á frumvarpi því sem varð að skipulagslögum nr. 123/2010 (þingskjal nr. 1464, 138. löggjafarþingi, 2009-2010) kom fram að nefndin teldi mikilvægt að bótaregla 51. gr. frumvarpsins, sbr. nú 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, yrði tekin til skoðunar með hliðsjón af athugasemdum sem fram höfðu komið. Meðal annars lágu fyrir ítarlegar athugasemdir og tillögur Reykjavíkurborgar um þetta efni. Nefndin taldi hins vegar ekki þá þegar rétt að bregðast við, enda þarfnaðist slíkt nánari skoðunar. Í nefndarálitinu segir svo um þetta atriði: „Nefndin ræddi bótaskyldu sem stofnast þegar deiliskipulagi er breytt. Umsagnaraðilar lögðu áherslu á heildarúttekt á hlutlægri bótareglu enda töldu þeir mikilvægt að tryggja að ekki stofnaðist réttur lóðarhafa til skaðabóta ef sveitarfélag ákvæði að endurskoða gildandi skilmála á því svæði sem lóð hans stæði á. Nefndin áréttar að mikilvægt er að ákvæði frumvarpsins, sbr. ákvæði gildandi laga, um bótaábyrgð verði tekin til ítarlegrar skoðunar með tilliti til hagsmuna sveitarfélaga við þróun og breytingar á skipulagi. Í því samhengi þurfi þó jafnframt að skoða hagsmuni þeirra sem kunna hugsanlega að eiga eignarréttindi á grundvelli samþykkts skipulags. Nefndin telur ljóst að breytingar af þessu tagi þurfi frekari skoðunar við og beinir því til umhverfisráðuneytis að hefja vinnu við skoðun á ákvæðunum í samráði við hlutaðeigandi aðila og sérfræðinga.“

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið lét vinna lögfræðilega álitsgerð um inntak bótareglu 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Í framhaldi af þeirri vinnu var ráðist í vinnu við tillögu um breytingar á ákvæðinu, m.a. með hliðsjón af þeim ábendingum sem fram komu í álitsgerðinni.

Einnig barst ráðuneytinu erindi frá Skipulagsstofnun þar sem óskað var eftir að farið væri í nauðsynlegar breytingar á nokkrum ákvæðum skipulagslaga í ljósi reynslu af framkvæmd laganna.

1. **Tilefni og nauðsyn lagasetningar**

Í frumvarpi þessu felst tillaga um breytingu á ákvæði 51. gr. gildandi skipulagslaga. Tilgangur tillögunnar er að gera ákvæðið skýrara um það hvenær bótaréttur til handa fasteignareiganda, og eftir atvikum öðrum rétthöfum, stofnast vegna gildistöku eða framkvæmdar á skipulagsáætlun. Tilgangur tillögunnar er jafnframt að færa orðalag ákvæðisins nær því að lýsa tilvikum sem eru eða ætla má samkvæmt fyrirliggjandi réttarframkvæmd að séu bótaskyld á grundvelli 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar. Hliðsjón er einnig höfð af sambærilegum bótareglum í eldri skipulagslögum, ekki síst skipulagslögunum frá 1964. Eins og rakið er í athugasemdum við frumvarpið má færa fyrir því rök að í þessu felist ekki veigamikil efnisbreyting á þeim bótarétti sem þegar er lögfestur, heldur fremur skýring á inntaki hans.

Í tillögunni felst einnig það nýmæli, sbr. 1. og 2. mgr. 17. gr. b. frumvarpsins, að lagt er til að ef ákvörðun í skipulagi, sem valdið getur bótaskyldu samkvæmt ákvæðinu, leiðir af ákvörðun annars stjórnvalds en viðkomandi sveitarfélags um landnýtingu eða leiðir af lagafyrirmælum sem beinlínis kveða á um tiltekna landnýtingu þá sé ríkið bótaskylt vegna þeirra tilvika. Í fyrirsvari fyrir ríkið í slíku tilviki væri væntanlega almennt sá ráðherra sem viðkomandi stjórnvald eða löggjöf heyrir stjórnarfarslega undir. Um það er ekki þörf að mæla sérstaklega fyrir hér, enda ræðst það af réttarfarsreglum. Nánari skýring tillögunnar í 17. gr. frumvarpsins er nánar rökstudd hér síðar.

Einnig er í frumvarpinu gerð tillaga að breytingu á ýmsum ákvæðum laganna. skipulagslög nr. 123/2010 tóku gildi 1. janúar 2011 og er nokkur reynsla komin á framkvæmd laganna. Í ljós hafa komið ýmsir vankantar á lögunum sem vert er talið að laga.

1. **Meginefni frumvarpsins**

**1.**

Ákvarðanir um landnotkun í skipulagsáætlunum geta falið í sér umtalsverðar takmarkanir á umráða- og hagnýtingarrétti eiganda yfir fasteignum sínum. Skipulagsáætlanir geta einnig, m.a. af þessum sökum, haft veruleg áhrif á verðmæti lands. Því skiptir miklu að réttarstaða fasteignareigenda eða annarra rétthafa yfir fasteignum sé tiltölulega skýr gagnvart þeim valdheimildum sem stjórnvöldum eru fengin með skipulagslögum. Liður í því að tryggja þann skýrleika er að afmarka með nokkuð nákvæmum hætti, að því leyti sem slíkt er fært, hvenær skipulagsáætlanir leiða til verulegs og sérstaks fjárhagslegs tjóns fyrir fasteignareiganda sem samkvæmt stjórnarskrá, eða á grundvelli annarra sjónarmiða ber að bæta honum, og hvenær hann þarf að þola ákvarðanir um takmarkanir á nýtingu eignarréttinda bótalaust.

Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 1. mgr. 10. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, er kveðið á um vernd eignarréttar. Þar segir að eignarrétturinn sé friðhelgur. Engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

Þau réttindi sem njóta verndar samkvæmt ákvæðinu eru víðtæk. Vafalaust er að fasteignir og óbein (takmörkuð) eignarréttindi að þeim falla hér undir, t.d. skilgreind veðréttindi. Almennt má að auki gera ráð fyrir að byggingarréttur eða önnur afmörkuð og tilgreind réttindi til nýtingar fasteignar sem fasteignareigandi hefur fengið við gildistöku skipulags geti notið verndar sem eignarréttindi í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar. Frá þeirri vernd verður ekki vikið með almennum lögum.

Í 50. gr. skipulagslaga er kveðið á um það hvenær sveitarfélögum er heimilt að framkvæma eignarnám á grundvelli skipulagsáætlana. Fyrir slíkar aðgerðir skal greiða eignarnámsbætur samkvæmt lögunum. Réttarstaða fasteignareigenda að þessu leyti er því skýr samkvæmt skipulagslögum.

Í íslenskri dómaframkvæmd sem og skrifum fræðimanna um ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar hefur komið fram að fasteignareigandi getur átt rétt til eignarnámsbóta, eða sambærilegra bóta, í fleiri tilvikum en þeim þegar eignarheimildir skipta með beinum hætti um hendur á grundvelli hreinnar ákvörðunar um eignarnám. Almennt er litið svo á að ef um eignarnám er að ræða, þannig að greiða þurfi fullar bætur, þá þurfi eigandinn að vera sviptur eigninni. Aðstæður geta hins vegar verið með þeim hætti að í reynd beri að líta svo á að um eignarnám eða ígildi þess sé að ræða með tilheyrandi bótarétti, þrátt fyrir að eignarréttur hafi ekki með beinum hætti skipt um hendur. Dæmi um það er Hæstaréttardómur frá 1937, birtur á bls. 492 í dómasafni réttarins. Málsatvik voru þau að lóðareiganda var meinað að reisa hús á lóðinni vegna skipulagsbreytinga. Voru honum af þeirri ástæðu dæmdar bætur með vísan til eignarréttarákvæðis stjórnarskrár. Dómurinn er lýsandi um þau tilvik sem enn geta grundvallað bótarétt fasteignareiganda, enda hefur ákvæði stjórnarskrár um vernd eignarréttar ekki breyst með þeim hætti frá því umræddur dómur gekk að þýðingu hafi í þessu tilliti. Fram hjá þessari grundvallarreglu um bótarétt fasteignareigenda verður því ekki vikið með almennum lögum, nema til hagsbóta fyrir einstaka fasteignareigendur þannig að eignarrétti sé þá eftir atvikum fengin ríkari vernd en leiðir af stjórnarskránni.

Í gildandi skipulagslögum, nr. 123/2010, nánar tiltekið í 1. mgr. 51. gr. laganna, kemur fram að valdi gildistaka skipulagsáætlana því að verðmæti fasteignar lækkar, nýtingarmöguleikar hennar skerðast frá því sem áður var heimilt eða að hún rýrnar svo að hún nýtist ekki til sömu nota og áður þá á sá sem sýnt getur fram á að hann verði fyrir tjóni af þessum sökum rétt á bótum úr sveitarsjóði eða ríkissjóði eftir atvikum vegna landsskipulagsstefnu eða að sveitarsjóður leysi fasteignina til sín. Vafalaust ber að telja að þetta ákvæði, eins og það nú stendur í lögum, tryggi fasteignareiganda rétt til bóta vegna tilvika sem fela í sér svo ríkt inngrip í eignarréttindi að þau verði talið skylt að bæta með hliðsjón af sambærilegum sjónarmiðum og eignarnámsbætur grundvallast á, sbr. til hliðsjónar fyrrnefndan dóm Hæstaréttar frá 1937. Sambærilegt ákvæði var áður að finna í 1. mgr. 31. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, og um beitingu þess hafa gengið nokkrir dómar.

Samkvæmt grunnreglum íslensks réttar leiða ekki allar aðgerðir stjórnvalda eða löggjafans sem leiða til takmarkana á eignarráðum fasteignareigenda til þess að hann öðlist rétt til eignarnámsbóta eða skylt sé að tryggja honum sambærilegar bætur. Það telst meginregla íslensks réttar að almennar takmarkanir eignarráða sem fram koma í lögum eða fyrirmælum stjórnvalda sem eiga skýra stoð í lögum þarf eigandi fasteignar að þola bótalaust. Mörkin á milli almennra takmarkana á eignarráðum og svo hins hvenær um er að ræða skerðingu á eignarrétti sem ber að bæta fullu verði samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar eru hins vegar ekki alltaf ljós. Niðurstaðan um það ræðst, með hliðsjón af þeim grunnrökum sem ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar hvílir á, af heildarmati á þeirri ráðstöfun eða aðgerð sem um ræðir. Talið hefur verið að mestu skipti að greina hvort inngrip í eignarrétt er afmarkað (tilviksbundið) eða almennt, hverjar ástæður eða rök þeirrar takmörkunar sem um ræðir eru, og hversu ríkt inngrip er um að ræða, þ.e. hversu veruleg sú skerðing eignarréttinda er, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 340/2011, þar sem m.a. reyndi á stjórnskipulegt gildi laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. Hér er þó vitaskuld ástæða til að leggja á það áherslu að takmarkanir verða að vera almenns eðlis, þ.e. byggðar á almennum efnislegum ástæðum og taka til allra eigna af tilteknu tagi, en ekki lagðar á fáa eigendur af handahófi til að þær teljist almennar í þessu sambandi.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða hefur verið á því byggt í íslenskum, sem og rétti annarra Norðurlanda, að almennar og bindandi ákvarðanir um landnotkun sem birtast í skipulagsáætlunum sem settar eru á grundvelli skipulagslaga falli í flokk almennra takmarkana á eignarráðum, sem fasteignareigandi þurfi, sé annað ekki ákveðið t.d. með lögum, að þola bótalaust. Aðrar stjórnvaldsaðgerðir eða ákvarðanir en skipulagsáætlanir sem hafa áhrif á heimildir til landnýtingar falla einnig í flestum tilvikum í flokk almennra takmarkana á eignarráðum yfir fasteignum. Má hér í dæmaskyni nefna valdheimildir til friðlýsingar og tengdra ákvarðana skv. VII. kafla náttúrverndarlaga, nr. 44/1999, með síðari breytingum, og gerð og staðfesting verndaráætlunar skv. lögum um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007. Einnig eru almennar takmarkanir eignarráða víða lagðar beinlínis með lögum eins og áður sagði, s.s. lögum um friðun tiltekinna svæða eða með öðrum takmörkunum á nýtingu þeirra.

**2.**

Með hliðsjón af framangreindum meginreglum og svo með vísan til orðalags ákvæðis 1. mgr. 51. gr. gildandi skipulagslaga hefur það álitaefni risið um inntak síðastgreindu reglunnar, sbr. áður 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, hvort bótareglan í ákvæðinu geti í ákveðnum tilvikum leitt til þess að fasteignareigandi öðlist bótarétt vegna takmarkana sem með réttu ætti að telja almennar takmarkanir eignarráða, eða hvort hún kunni að leiða til misskilnings um að slíkur réttur sé fyrir hendi. Hefur m.a. verið vísað til þess orðalags 1. mgr. 51. gr. að valdi gildistaka skipulagsáætlana því að verðmæti fasteignar lækkar, nýtingarmöguleikar hennar skerðast eða hún rýrnar svo að hún nýtist ekki til sömu nota og áður, þá eigi sá sem getur sýnt fram á tjón rétt á bótum, og bent á að í ákvæðinu sé ekki að finna beinan fyrirvara um að sú skerðing sem um ræðir þurfi að vera sérstök eða atviksbundin líkt og almennt myndi vera skilyrði ef um eignarnám eða sambærilega íþyngjandi takmörkun eignarráða væri að ræða. Þá kunni einnig að vera vafi um hvort ákvæðið geri fyrirvara um að skerðing skuli vera veruleg, til þess að hún verði bætt á þessum grundvelli. Ef ákvæðið yrði túlkað með slíkum hætti af dómstólum þá fælist í því mjög víðtæk bótaskylda þeirra stjórnvalda sem fara með skipulagsvaldið, sem bent hefur verið á að kunni að standa um of í vegi fyrir því að því valdi verði beitt með eðlilegum hætti í þágu almannahagsmuna.

Gagnstætt þessu sjónarmiði skal bent á að af dómaframkvæmd sem gengið hefur um 1. mgr. 33. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, sbr. nú 1. mgr. 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, verður ekki ráðið að bótareglan myndi verða túlkuð svo rúmt af dómstólum. Það helgast að hluta til af því að þau mál sem komið hafa til kasta Hæstaréttar, þar sem reynt hefur á umrædda bótareglu skipulagslaga, hafa almennt varðað einstök tilvik, þar sem tiltekin og almennt veruleg skerðing eignarráða eða rýrnun á verðmætum eignar hefur komið harkalegar niður á einstakri eða einstökum eignum heldur en almennt á við um sambærilegar eignir. Hér má nefna dóm Hæstaréttar í máli nr. 334/2009, dóm réttarins í máli nr. 501/2009, dóm réttarins í máli nr. 516/2011 og dóm réttarins í máli nr. 523/2011. Á móti því sjónarmiði að ákvæði 1. mgr. 51. gr. skipulagslaga feli í sér verulega umfangsmikil bótaréttindi fasteignareigenda vegna skipulagsáætlana, umfram almennar grunnreglur íslensks réttar, ber einnig að benda á dóm Hæstaréttar frá 1997, sem birtur er á bls. 2488 í dómasafni réttarins. Í því máli var til umfjöllunar Hæstaréttar krafa um bótagreiðslu vegna banns sem lagt var á áform landeigenda um að reisa laxastiga við Brúarfossa í Laxá. Reyndi í dóminum m.a. á túlkun 35. og 36. gr. þágildandi laga nr. 47/1971, um náttúruvernd. Í dóminum segir svo um þessi ákvæði, en hið síðar tilvitnaða felur í sér bótareglu sem samkvæmt orðalagi sínu er um margt sambærileg 1. mgr. 51. gr. skipulagslaga: „Í 35. gr. er heimild til þess að taka eignarnámi lönd, mannvirki og rétt­indi til þess að framkvæma friðlýsingu samkvæmt lögunum, og í fyrri málslið 36. gr. segir svo: „Hver sá, er fyrir fjártjóni verður vegna framkvæmdar á framangreindum ákvæðum, á rétt til skaða­bóta úr ríkissjóði.“ Þetta síðara ákvæði getur eftir orðum sínum átt við allar reglur laganna, sem valda takmörkun á eignarrétti yfir fast­eignum. Sá skýringarkostur myndi hins vegar leiða til þess, að skylt væri að greiða bætur fyrir allt fjártjón, sem rakið yrði til hvers konar takmarkana á eignarráðum yfir fasteignum samkvæmt lögum nr. 47/1971. Hefur ekki verið bent á rök, er styðja svo víðtæka bótaábyrgð. Þykir eðlilegt að skýra 36. gr. svo, að í henni felist einungis, að bæt­ur skuli koma fyrir eignartakmarkanir, sem eru svo umfangsmiklar, að þær jafngildi eignarnámi í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 10. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995.“

Hvað sem framangreindum sjónarmiðum líður liggur fyrir að sveitarfélögin hafa bent á að af fyrirvaralausu orðalagi sem beitt er í 1. mgr. 51. gr. skipulagslaga leiði ákveðin lagaleg óvissa um umfang bótaréttar eða bótaskyldu samkvæmt ákvæðinu. Í lögfræðilegri álitsgerð sem umhverfis- og auðlindaráðuneytið lét vinna um inntak umræddrar bótareglu er einnig komist að þeirri niðurstöðu að orðalag ákvæðis 1. mgr. 51. gr. skipulagslaga sé orðað með tiltölulega almennum hætti og að hið almenna orðalag geti e.t.v. valdið vafa um lagalegt inntak þess. Í álitsgerðinni segir m.a. svo: „Ef litið er til skipulagslöggjafar á öðrum Norðurlöndum, Noregi, Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi, virðist mega fullyrða að ákvæði um bætur vegna skipulags í almennum skipulagslögum eru ekki orðuð með jafn almennum hætti, til hagsbóta fyrir fasteignareigendur, og hér er gert. Sameiginlegur er sá meginþáttur í löggjöf þessara landa að almennt er ekki viðurkenndur bótaréttur fasteignareigenda vegna almennra skerðinga á nýtingarmöguleikum fasteigna sem verða vegna gildistöku skipulagsáætlana. Ákvæði 51. gr. íslensku skipulagslaganna má hins vegar mögulega túlka með þeim hætti að slíkur bótaréttur fasteignareigenda geti skapast hér á landi, þó höfundur þessarar álitsgerðar telji að vísu mjög varhugavert að álykta um það að slíkur bótaréttur myndi felast í ákvæðinu. Hins vegar er í skipulagslöggjöf hinna Norðurlandanna allra að finna ákvæði um bótarétt fasteignareigenda vegna skipulags, bæði í tengslum við það að af skipulagi leiðir að nýta skal fasteign í þágu tiltekinna almannahagsmuna og einnig vegna sérstakra takmarkana á nýtingarmöguleikum sem leiða af gildistöku skipulags, almennt þá miðað við nýtingu annarra sambærilegra eigna. Meginmunurinn á íslensku löggjöfinni og löggjöf hinna Norðurlandanna liggur fyrst og fremst í því að ákvæði um bótarétt vegna skipulags í löggjöf þessara ríkja eru mun ítarlegri en hér, og vísast í því sambandi sérstaklega til löggjafar í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi.“

Í álitsgerðinni var lagt til að unnið yrði að tillögu um breytingar á skipulagslögum sem fæli í sér að settar yrðu nákvæmari reglur um það hvenær gildistaka skipulags eða áhrif þess gætu leitt til bótaskyldu sveitarfélaga. Í tillögunni kom fram að með því yrði stefnt að því að minnka óvissu um mögulegan bótarétt fasteignareigenda vegna almennra áhrifa skipulagsáætlana, en um leið yrði leitast við að setja skýrari reglur um það hvaða sérstöku takmarkanir á eignarráðum bæri að bæta.

**3.**

Á hinum Norðurlöndunum, Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi, er í gildi skipulagslöggjöf sem í grundvallaratriðum byggist á sambærilegu kerfi og hugmyndum og hin íslenska skipulagslöggjöf. Vafasamt er þó að fullyrða að um alla þætti verði litið til þessara landa um það hvert sé inntak eignarréttar og eignarréttarverndar samkvæmt stjórnarskrá, og samspil bótaskyldra takmarkana á eignarétti og almennra takmarkana, sem fasteignareigendur verði að þola bótalaust.

Við undirbúning þessa frumvarps hefur fyrst og fremst, til hliðsjónar, verið litið til ákvæða um bótarétt fasteignareigenda í Svíþjóð, Noregi og í Danmörku. Í öllum þessum löndum eru í gildi tiltölulega ný, eða nýlega endurskoðuð skipulagslög. Hér verður nú til skýringar gerð stuttlega grein fyrir ákvæðum í skipulagslögum þessara ríkja, um bótarétt fasteignareigenda. Yfirlitið er til skýringar og er ekki tæmandi.

Í 15. kafla norsku skipulagslaganna, lov 2008 nr. 71, om planlegging og byggesaksbehandling, sem tóku gildi í júlí 2009, er fjallað um bótarétt fasteignareigenda. Um eignarnám og eignarnámsbætur er sérstaklega fjallað í kafla 16 í lögunum. Í því samhengi sem hér um ræðir er ekki þörf á að fjalla sérstaklega um þau ákvæði.

Ákvæði 15. kafla norsku skipulagslaganna fela fyrst og fremst í sér fyrirmæli um útfærslu á bótarétti eða innlausnarrétti fasteignareigenda þegar fasteign á samkvæmt skipulagi að taka til tilgreindra almannanota, s.s. samgöngumannvirkja, frístundasvæða fyrir almenning eða opinberra bygginga. Bótarétturinn er bundinn við þau tilvik þegar eignarnámsheimild er fyrir hendi eða þær takmarkanir sem af skipulaginu leiða eru þess eðlis að viðkomandi fasteign verður ekki lengur nýtt á eðlilegan máta. Í því skilyrði felst tilvísun til þess að viðkomandi takmörkun skal vera sérstaks eðlis og hafa tiltekin umtalsverð áhrif á nýtingarmöguleika eignarinnar, umfram aðrar sambærilegar eignir. Á þessum grundvelli virðist því sem ekki yrðu bættar almennar takmarkanir eignarráða í norskum rétti. Í ákvæði 15.3. er jafnframt mælt fyrir um að ef „reguleringsplan“ leiðir til þess „innenfor veglinjen eller av anden særlig grunner at en eiendom blir ødelagt som byggetomt, og den heller ikke kan nyttes på annen regningssvarande måte“ þá skal sveitarfélagið greiða skaðabætur samkvæmt mati eða leysa til sín fasteignina á grundvelli eignarnámsheimilda samkvæmt ákvæði 16.9 í lögunum. Samkvæmt orðalagi ákvæðis 15.3. veitir það ekki rétt til bóta vegna þess sem nefna má „almennar takmarkanir eignarráða.“ Þýðing þessara ákvæða felst í því annars vegar að þegar réttindi yfir fasteignum skerðast verulega og sérstaklega, umfram það sem við á um sambærilegar eignir, vegna opinberra athafna, þá er eiganda þeirra tryggður bótaréttur, jafnvel þótt að eignarnám hafi ekki farið fram. Hins vegar er þýðing ákvæðanna sú, samkvæmt orðalagi þeirra, að lagatextinn birtir skýrlega þá meginreglu að almennar takmarkanir eignarráða, sem á eru lagðar með lögmætum hætti, njóta ekki bótaréttar.

Í sænsku skipulagslögunum, plan- och bygglag 2010:900, sem tóku gildi þann 1. júlí 2010, er fjallað um bótarétt og innlausn („skadeersättning och inlösen“) í 14. kafla, sem telur 27 greinar. Eins og fram kemur í 1. gr. kaflans þá eru í honum ákvæði (i) um skyldu sveitarfélaga til að greiða bætur vegna tjóns sem leiðir af ákvörðunum sem teknar eru samkvæmt lögunum, (ii) um skyldu sveitarfélaga til að leysa til sín eða með öðrum hætti til að yfirtaka eignir, (iii) um mat á tjóni, (iv) um rétt sveitarfélaga til bóta í ákveðnum tilvikum og (v) um málsmeðferð. Það sem hér skiptir mestu máli er umfang bótaréttar og innlausnarskyldu, sbr. liði (i) og (ii).

Sænsku lögin eru umtalsvert öðruvísi uppbyggð en þau norsku og dönsku, sem vikið verður að hér síðar. Sænsku lögin innihalda ítarleg ákvæði um það hvað skal fjalla um í skipulagsáætlunum og um það hvaða takmarkanir má leggja á eignarráð með slíkum stjórnvaldsaðgerðum, en þau innihalda líka ítarleg ákvæði um byggingarleyfi og byggingareftirlit. Þessi nákvæmni setur mark á bótakafla laganna. Þannig er t.d. í 2. og 3. gr. í kafla 14 fjallað um bótarétt ef tjón leiðir af nánar tiltekinni upplýsingaöflun eða eftirliti byggingarnefndar, svo dæmi sé tekið. Þetta skýrir að hluta til af hverju kafli 14 í lögunum telur 27 greinar, eins og áður er nefnt. Um bótarétt vegna skipulagsáætlana er fjallað í nokkuð mörgum ákvæðum sænsku laganna, m.a. í 7., 8. og 9. gr. umrædds 14. kafla Í 8. gr. er tiltekið að ef skipulagsáætlun breytir notum lands, sem áður hefur verið ætlað til tiltekinna opinberra þarfa, og það leiðir til tjóns fyrir þá sem eiga land að því, þá skal það bætt. Áhugavert ákvæði er jafnframt í 9. gr. 14. kafla sænsku skipulagslaganna, en þar er tiltekið að ef skipulagsáætlun er breytt innan þess tíma er henni var ætlað að gilda þegar hún var sett þá á sá fasteignareigandi sem verður fyrir tjóni af þeim sökum rétt til bóta. Í 10. gr. laganna kemur fram að tjón sem fasteignareigandi verður fyrir skal bætt ef skipulagsáætlun fyrirskipar nánar tilteknar aðgerðir sem upp eru taldar í 1. mgr. 8. gr. 4. kafla laganna (vernd eða friðun sérstaklegra mikilvægra staða frá sögulegu, menningarlegu, listrænu sjónarmiði eða af umhverfisástæðum), eða ef önnur nánar tilgreind ákvörðun um nýtingu einstaks mannvirkis eða fasteignar er tekin samkvæmt heimild í 16. gr. 4. kafla laganna. Bótaréttur samkvæmt þessum ákvæðum er afmarkaður við ákvarðanir sem teknar eru í svokölluð „detaljplan“, sem er á forræði sveitarfélaganna.

Almenna reglan í sænskum rétti, líkt og í Noregi og Íslandi, er sú að almennar opinberar takmarkanir eignarráða verður fasteignareigandi að þola bótalaust. Ákvæði í 14. kafla sænsku laganna sem geyma fyrirmæli um bótarétt fasteignareigenda ber í því ljósi að skoða sem tæmandi. Á hinn bóginn er einnig ljóst að fyrirmæli 14. kafla sænsku laganna geyma sérstakar reglur um bótarétt, vegna tilgreindra tilvika, sem ganga nokkuð lengra en ákvæði norsku laganna (og einnig þeirra dönsku, sem rakin eru hér að aftan). Ástæður fyrir bótarétti fasteignareigenda samkvæmt kaflanum virðast vera tvíþættar. Annars vegar mun vera ákveðin hefð fyrir því í sænskum rétti að bæta tilteknar takmarkanir eignarráða sem leiða af skipulagsáætlunum. Þessar heimildir eða bótareglur eru ekki túlkaðar rúmt í sænskum rétti. Hins vegar er það einnig grunnpunktur í lögunum að ef skipulagsáætlun hefur tekið gildi (detaljplan) þá á fasteignareigandi ríkan rétt á að nýta eign sína í samræmi við þá ákvörðun. Breytingar á skipulagsáætlun sem leiða til fjárhagslegs tjóns fyrir fasteignareiganda ber því að bæta að fullnægðum nánari skilyrðum sænsku skipulagslaganna. Þegar gildistími skipulagáætlunar er runninn út má sveitarfélagið hins vegar gera breytingar án þess að bótaskylda stofnist, a.m.k. á grundvelli ákvæða í skipulagslögum. Mikilvægt er jafnframt að hafa í huga í þessu sambandi að sænsku skipulagslögin virðast ganga út frá því að „detajlplan“ verði almennt ekki breytt innan gildistíma sem áætluninni hefur verið ákveðinn nema með samþykki allra sem í hlut eiga eða að gefnum mjög veigamiklum forsendum.

Í dönskum skipulagslögum, bekendtgørelse af lov om planlægning nr. 937 af 2009, með síðari breytingum, er fjallað um bótarétt fasteignareigenda í kafla II, en hann ber yfirskriftina „Ekspropriation, overtagelse m.v.“, eða eignarnám, innlausn o.fl. Almennt fjallar kaflinn aðeins um heimild til eignarnáms og eignarnámsbætur. Á því eru þó vissar undantekningar.

Í 1. mgr. 47 gr. A í dönsku skipulagslögunum er tilgreint að ef landnotkunarflokki eignar er breytt úr „landzone“ í „byzone eller sommerhuseområde“ þá geti eigandi fasteignar krafist yfirtöku eignarinnar gegn greiðslu sem ákveðin er með sama hætti og eignarnámsbætur. Það er þó skilyrði samkvæmt þessu ákvæði að viðkomandi landsvæði sé nýtt til landbúnaðar eða sambærilegra nota, þ.e. „landbrug, gartneri, planteskole eller frugplantage“, þegar yfirtöku er krafist.

Í 1. mgr. 48. gr. dönsku skipulagslaganna segir auk þess að ef skipulagsáætlun feli í sér að landsvæði skuli nýtt til opinberra nota þá geti eigandi þess krafist yfirtöku landsins gegn bótum. Í 1. mgr. 49. gr. segir ennfremur að ef skipulagsáætlun bannar niðurrif byggingar án leyfis, og leyfið fæst ekki, þá geti eigandinn krafist þess að eignin sé yfirtekin gegn greiðslu fullra bóta. Í báðum þessum tilvikum er þó skýrlega settur sá fyrirvari, sbr. 3. mgr. 48. gr. og 2. mgr. 49. gr., að tjónið sem um ræðir þarf að vera með þeim hætti að viðkomandi eign verði ekki nýtt á sanngjarnan og eðlilegan hátt samanborið við hefðbundna notkun eigna á sama svæði eða sambærilegra eigna.

Dönsku bótaákvæðin miðast við það að aðeins séu bættar sérstakar takmarkanir eignarráða, en ekki almennar takmarkanir. Tilgangur ákvæða um bótarétt fasteignareigenda í dönsku lögunum er því fyrst og fremst sá að setja ramma um bótarétt og bótakröfur fasteignareigenda sem verða fyrir sérstöku og verulegu tjóni vegna gildistöku eða framkvæmdar skipulagsáætlana, án þess að endilega sé tryggt að sveitarfélag hafi frumkvæði að því að leysa til sín eignina á grundvelli samnings eða taka hana eignarnámi. Á þessu virðist aðeins ein undantekning, en það er ákvæði 47. gr. A, sem hefur að því er virðist alveg sérstakan tilgang í þessu sambandi.

1. **Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar**

Eins og fyrr sagði hefur við undirbúning á frumvarpi þessu ekki síst verið litið, til hliðsjónar, til ákvæða um bótarétt fasteignareigenda vegna skipulagsáætlana í Svíþjóð, Noregi og í Danmörku. Fyrirkomulag skipulagsmála er um margt líkt í þessum löndum, auk þess sem almennt er um mjög nýlega löggjöf að ræða eða löggjöf sem nýlega hefur verið yfirfarin. Þessa sér stað í frumvarpinu sjálfu. Ákvæði 1., 2. og 4. mgr. 16. gr. frumvarpsins tekur þannig að hluta mið af þeim reglum sem felast í ákvæðum norsku og dönsku skipulagslaganna, þrátt fyrir að orðalagi þeirrar löggjafar sé ekki fylgt sérstaklega.

Við undirbúning frumvarpsins hefur einnig verið litið til eldri ákvæða í íslenskum skipulagslögum um bótarétt fasteignareigenda vegna gildistöku skipulagsáætlana. Nánar tiltekið hefur í þessu efni verið horft til ákvæða um það efni í skipulaglögum nr. 19/1964. Ástæða þessa er ekki síst sú að tilgangur breytinga á ákvæðum skipulagslaga um bótarétt fasteignareigenda sem varð með gildistöku skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 var samkvæmt lögskýringargögnum ekki sá að breyta inntaki þess bótaréttar sem áður hafði gilt. Tilgangur þessa frumvarps sem hér liggur fyrir er ekki heldur sá að breyta neinum grundvallaratriðum um bótarétt fasteignareigenda vegna gildistöku eða framkvæmdar skipulagsáætlana, heldur að gera hann skýrari, í samræmi við þær grunnreglur um vernd eignarréttar sem felast í eða leiða af 72. gr. stjórnarskrár. Í samræmi við tilgang frumvarpsins er því að sumu leyti að því stefnt að færa orðalag bótareglna frumvarpsins aftur til fyrra horfs, þó einnig sé litið til annarra þátta og að tryggja skýrleika ákvæðanna eins og fært er, eins og nánar er gerð grein fyrir í athugasemdum við einstakar greinar.

1. **Samráð**

Frumvarpið hefur verið sent til umsagnar sveitarfélaga, stofnana, samtaka og annarra hagsmunaaðila. Einnig er frumvarpið birt á heimasíðu ráðuneytisins til kynningar þar sem almenningi er gefinn kostur á að koma að athugasemdum.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 5. mgr. 7. gr. skipulagslaga. Lagt er til að 5. mgr. 7. gr. laganna, er fjallar um hæfisskilyrði skipulagsfulltrúa, verði breytt á þann hátt að á eftir orðinu „skipulagsfulltrúi“ verði bætt við: ,eða öðrum þeim sem falin er gerð skipulagsáætlana. Í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 var gerð krafa til þeirra sem falin er gerð skipulagsáætlana að uppfylla viss hæfisskilyrði, þau sömu og skipulagsfulltrúar þurfa að uppfylla. Samskonar ákvæði er að finna í núgildandi skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Talin er þörf á að tryggja lagastoð fyrir framangreindu ákvæði skipulagsreglugerðar. Nauðsynlegt er talið að í skipulagslögum sé að finna ákvæði um að sömu hæfisskilyrði gildi fyrir skipulagsfulltrúa og aðra þá sem koma að gerð skipulagsáætlana til að tryggja fagmennsku í gerð skipulagsáætlana. Benda má á að ítarlegri kröfur eru gerðar um hæfi mannvirkjahönnuða en skipulagsráðgjafa, þótt mikilvægi menntunar og reynslu sé ekki síðri fyrir gerð skipulagsáætlana.

Um. 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að á eftir orðinu „fyrirhugaðar“ í 1. málsl. 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga bætist við orðin „í þegar byggðu hverfi“. Í 5. mgr. 13. gr. laganna er fjallað um grenndarkynningu á fyrirhuguðum framkvæmdum. Til að grenndarkynning geti farið fram þarf framkvæmdin að uppfylla skilyrði þau sem fram koma í 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga. Skilyrði þau sem þar koma fram eru að framkvæmdin sé í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar í þegar byggðu hverfi þar sem ekki liggi fyrir deiliskipulag eða að um sé að ræða óverulega breytingu á deiliskipulagi. Ekki er talið að það komi nægjanlega skýrt fram í 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga að grenndarkynning eigi aðeins við í þegar byggðu hverfi eins og fram kemur í 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga.

Um. 3. gr.

Í a-lið 3. gr. frumvarpsins er lagt til að í 1. málsl. 2. mgr. 15. gr. skipulagslaga falli út orðið „útgáfu“ og í staðinn komi „samþykki sveitarstjórnar“. Í 1. málsl. 2. mgr. 15 gr. laganna er kveðið á um að framkvæmdaleyfi falli úr gildi hefjist framkvæmdir ekki innan tólf mánaða frá útgáfu þess. Samkvæmt úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, mál nr. 17/2008, felur útgáfa framkvæmdaleyfis ekki í sér sjálfstæða stjórnvaldsákvörðun sem kæranleg er til úrskurðarnefndarinnar heldur er ákvörðun sveitarstjórna um veitingu framkvæmdaleyfis hin endanlega stjórnvaldsákvörðun. Í ljósi þess er talið eðlilegra að miða fresti til að hefja framkvæmd við þegar stjórnvaldsákvörðun um leyfi til framkvæmda er tekin.

Í b-lið 3. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 3. mgr. 15. gr. skipulagslaga. Lagt er til að styttur verði sá tími sem sveitarstjórn hefur til að leggja dagsektir á framkvæmdaraðila, ef framkvæmd hefur stöðvast, úr tveimur árum í eitt ár. Í a-lið 3. gr. frumvarpsins, hér að framan, er lögð til breyting á 1. málsl. 2. mgr. 15. gr. laganna á þann hátt að sveitarstjórn geti fellt framkvæmdaleyfið úr gildi hafi framkvæmdaleyfisskyld framkvæmd ekki hafist innan 12 mánaða frá samþykki um útgáfu framkvæmdaleyfis. Í 2. málsl. 2. mgr. 15. gr. laganna er kveðið á um að ef framkvæmdaleyfisskyld framkvæmd stöðvist í eitt ár geti sveitarstjórn fellt framkvæmdaleyfið úr gildi. Með því að stytta þann tíma sem sveitarstjórn hefur til að leggja dagsektir á framkvæmdaaðila úr tveimur árum í eitt ár, hefur sveitarstjórn valkost um að leggja dagsektir á framkvæmdaleyfishafa eða að fella framkvæmdaleyfi úr gildi eftir að eitt ár er liðið frá því að framkvæmdir stöðvast.

Um 4.gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 4. mgr. 22. gr. skipulagslaga þar sem fjallað er um ábyrgð og afgreiðslu svæðisskipulags. Í 4. mgr. 22. gr. er talið upp hverjir skuli samþykkja og staðfesta svæðisskipulag. Í upptalningu ákvæðisins vantar að telja upp Skipulagsstofnun en meginreglan er sú að Skipulagsstofnun staðfestir svæðisskipulag og auglýsir staðfestingu þess í B- deild Stjórnartíðinda, sbr. 4. mgr. 25. gr. skipulagslaga.

Um 5. gr.

Í 5. gr. frumvarpsins eru lögð til breyting á 4. mgr. 25. gr. skipulagslaga sem fjallar um samþykki og staðfestingu á svæðisskipulagi. Lagt er til að gerð verði breyting á 2. málsl. 4. mgr. ákvæðisins þannig að í stað orðsins sveitarstjórn komi hlutaðeigandi sveitarstjórnir. Líkt og fram kemur í 2. mgr. 25. gr. laganna eru það hlutaðeigandi sveitarstjórnir að svæðisskipulaginu sem þurfa að veita samþykki sitt fyrir skipulaginu og eðlilegt að tala um hlutaðeigandi sveitarstjórnir í stað sveitarstjórn .

Um 6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 26. gr. skipulagslaga sem fjallar um endurskoðun svæðisskipulags. Lagt er til að settur verði sex mánaða tímafrestur frá sveitarstjórnarkosningum fyrir svæðisskipulagsnefnd til að tilkynna til Skipulagsstofnunar hvort að svæðisskipulag þarfnist endurskoðunar í kjölfar sveitarstjórnarkosninga. Þegar 26. gr. skipulagslaga var lögfest var um nýmæli að ræða. Með setningu tímafrests er verið að formfesta ákvörðun um endurskoðun svæðisskipulags. Einnig er talið eðlilegt að ákvörðun um endurskoðun sé tekin sem fyrst eftir sveitarstjórnarkosningar til þess að endurskoðun svæðisskipulags komist í framkvæmd á kjörtímabili svæðisskipulagsnefndar.

Um 7. gr.

Í 7. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 35. gr. skipulagslaga sem fjallar um endurskoðun aðalskipulags. Lagt er til að sex mánaða tímafrestur frá sveitarstjórnarkosningum verði fyrir sveitafélög til að tilkynna til Skipulagsstofnunar um hvort að aðalskipulag þarfnist endurskoðunar í kjölfar sveitarstjórnarkosninga. Þegar 35. gr. laganna var lögfest var um nýmæli að ræða. Með setningu tímafrests er verið að formfesta ákvörðun um endurskoðun aðalskipulags. Talið eðlilegt að ákvörðun um endurskoðun sé tekin sem fyrst eftir sveitarstjórnarkosningar til þess að endurskoðun aðalskipulags komist í framkvæmd á kjörtímabili sveitarstjórnar.

Um 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 2. mgr. 36. gr. skipulagslaga sem fjallar um óverulega breytingu á aðalskipulagi. Lagt er til að við mat á því hvort að breyting á aðalskipulagi sé óveruleg sé einnig horft til þess hvort að skipulagstillagan sé líkleg til að hafa í för með séð veruleg neikvæð áhrif á umhverfið.

Með setningu skipulagslaga nr. 123/2010 var kynningartími á óverulegum breytingum á aðalskipulagi, sem var þrjár vikur, felldur niður. Með þeirri breytingu skapaðist ákveðið ósamræmi við lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006. Í lögum um umhverfismat áætlana er kveðið á um ákveðinn kynningartíma á áætlunum sem falla undir lögin. Í 1. mgr. 7. gr. laga um umhverfismat áætlana segir að kynna skuli tillögu að áætlun og umhverfisskýrslu og gefa almenningi tækifæri á að koma að athugasemdum við umhverfisáhrif tillögunnar. Ekki er talið samræmi í því að veita almenningi tækifæri til að koma með athugasemdir við umhverfisáhrif skipulagstillögu ef sveitarstjórn er á sama tíma búin að afgreiða skipulagstillöguna endanlega samkvæmt skipulagslögum, þ.e. samþykkja óverulega breytingu á aðalskipulagi og auglýsa niðurstöðu sína.

Um 9. gr.

Í 9. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga. Segir í ákvæðinu að landeigandi eða framkvæmdaraðili geti óskað eftir því við sveitarstjórn að gerð sé tillaga að deiliskipulagi eða breytingu á deiliskipulagi á sinn kostnað. Gerð er tillaga um að á eftir 1. málsl. 2. mgr. 38. gr. laganna komi nýr málsliður þar sem kveðið verði á um að sveitarstjórn geti veitt landeiganda eða framkvæmdaraðila heimild til að vinna sjálfur að gerð slíks skipulags. Skuli hann þá taka saman lýsingu á skipulagsverkefninu og að hún skuli hún lögð fyrir sveitarstjórn á sama tíma og beiðni um heimild til að vinna skipulagstillögu. Er sveitarstjórn heimilt að afgreiða beiðni og lýsingu samhliða. Samhliða er einnig gerð tillaga um að ákvæði 2. mgr. 40 gr. verði fellt niður, sjá 10. gr. frumvarpsins.

Tillaga að framangreindri breytingu á ákvæði 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga hefur það að markmiði að einfalda ferli við gerð deiliskipulags þegar landeigandi eða framkvæmdaraðili eiga frumkvæði að gerð tillögu að deiliskipulagi. Í stað þess að heimild sveitarstjórnar til landeiganda eða framkvæmdaraðila um gerð tillögu að deiliskipulagi sé tekin fyrir á einum fundi og síðan samþykki lýsingar deiliskipulagstillögunnar á öðrum fundi er hér gerð tillaga um að sveitarstjórn verði heimilt að afgreiða framangreint á sama fundinum. Einnig er markmiðið með tillögunni að gera ferlið skýrara með því að sameina ákvæði 2. mgr. 40. gr. skipulagslaga 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga. Enn fremur er verið að stuðla að því að sveitarstjórn geti tekið upplýstari ákvörðun um veitingu heimildar til skipulagsgerðar til landeiganda eða framkvæmdaraðila. Nauðsynlegt er að landeigandi eða framkvæmdaraðili geri sveitarstjórn grein fyrir fyrirætlunum sínum varðandi skipulagsgerðina þegar hann sækir um heimild til að vinna tillögu að deiliskipulagi. Viðfangsefni lýsingar er áherslur við skipulagsgerð og ætti framlagning lýsingar því að leiða til upplýstari ákvörðunartöku fyrir sveitarstjórn þegar óskað er eftir heimild til gerðar deiliskipulags.

Um 10. gr.

Í 10. gr. frumvarpsins er gerð tillaga um að 2. mgr. 40. gr. skipulagslaga verði felld niður. Vísast til 9. gr. frumvarpsins varðandi rökstuðnings með tillögunni.

Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga á þann hátt að kveðið verði á um að deiliskipulagstillaga þurfi ekki hanga uppi hjá Skipulagsstofnun á auglýsingartíma hennar. Í 1. mgr. 41. gr. skipulagslaga segir að deiliskipulagstillaga skuli auglýst á sama hátt og aðalskipulag. Samkvæmt 31. gr. skipulagslaga, þar sem kveðið er á um auglýsingu aðalskipulagstillögu, segir að tillaga að aðalskipulagi skuli liggja frammi hjá Skipulagsstofnun á auglýsingartíma. Þrátt fyrir framangreint ákvæði er reynsla Skipulagsstofnunar sú að afar fáar deiliskipulagstillögur hafa verið sendar stofnuninni til upphengingar. Eru deiliskipulagstillögur nú í flestum tilfellum birtar á heimasíðum sveitarfélaga með greinargerð og er á almenningur því auðveldara með að nálgast tillögurnar hjá sínu sveitarfélagi og á heimasíðu sveitarfélaganna en að skoða upphengdar tillögur hjá Skipulagsstofnun. Einnig hefur Skipulagsstofnun yfirfarið að meðaltali um 500 deiliskipulagstillögur á ári síðastliðin fjögur ár og býður húsrúm Skipulagsstofnunar ekki upp á að taka á móti slíkum fjölda deiliskipulagstillagna til upphengingar.

Um 12. gr.

Í 12 gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 1. ml. 1. mgr. 42. gr. skipulagslaga þar sem kveðið er á um að sveitarstjórn skuli senda Skipulagsstofnun deiliskipulag, sem samþykkt hafi verið af sveitarstjórn og samantekt um málsmeðferð ásamt athugasemdum og umsögnum um þær, innan átta vikna. Lagt er til að framangreindur frestur verði aukinn úr átta vikum í sex mánuði. Meðferð sveitarstjórnar á athugasemdum og lagfæring hennar á gögnum tekur oft langan tíma, auk þess sem víða er langt á milli funda í fámennari sveitarfélögum, þannig að átta vikur er talinn of skammur tími. Með lengingu frestsins verður einnig auðveldara að afgreiða deiliskipulag, sem hefur verið auglýst samhliða aðalskipulagi, en miðað við þann frest sem gefinn er í gildandi lögum er í slíkum tilfellum nær ómögulegt að halda tímafresti varðandi afgreiðslu og gildistöku deiliskipulags.

Um 13. gr.

Í 13. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 44. gr. laganna er fjalla um grenndarkynningu.

Í a-lið 13. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á orðalagi 1. mgr. 44. gr. laganna á þann veg að skýrt verði að hægt sé að framkvæma grenndarkynningu þrátt fyrir að aðalskipulag liggi ekki fyrir. Í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 var kveðið á um að öll sveitarfélög skyldu hafa gilt aðalskipulag fyrir 1. janúar 2008. Þrátt fyrir framangreint voru þann 1. júní 2013 fjögur sveitarfélög ennþá án aðalskipulags samkvæmt upplýsingum frá Skipulagsstofnun. Einnig er orðalag ákvæðisins breytt í þá veru að skýrt sé í hvaða tilfellum skipulagsnefnd sé skylt að framkvæma grenndarkynningu og hvenær slík kynning sé valkvæð. Þegar um óverulega breytingu á deiliskipulagi er að ræða þá er skipulagsnefnd skylt að láta fara fram grenndarkynningu sem er í samræmi við 43. gr. skipulagslaga. Þegar um leyfisumsóknir er að ræða þá hefur skipulagsnefnd val um að grenndarkynna leyfisumsókn en sé það ekki skylt sem er í samræmi við 5. mgr. 13. gr. skipulagslaga. Talið er tilgangslaust og einnig misvísandi fyrir framkvæmdaraðila að skipulagsnefnd sé skylt að grenndarkynna framkvæmd sem ekki stendur til að veita leyfi fyrir.

Í b-lið 13. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 2. mgr. 44. gr. laganna á þann veg að bætt verði við ákvæðið orðunum „til varðveislu“. Rétt þykir að skýra ákvæðið frekar. Sveitarfélög eiga í öllum tilfellum að senda Skipulagsstofnun breytingu á deiliskipulagi til varðveislu en stofnunin yfirfer ekki óverulegar breytingar á deiliskipulagi enda eru slíkar breytingar sendar stofnuninni eftir að birting þeirra á sér stað í B- deild Stjórnartíðinda.

Um 14. gr.

Í 14. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 2. mgr. 45. gr. laganna sem segir að kveðið skuli á um landsskipulagsstefnu, málsmeðferð sem og hlutverk og starfshætti ráðgjafarnefndar í skipulagsreglugerð. Lagt er til að heimild verði fyrir ráðherra til að setja sér reglugerð um landskipulagsstefnu. Sér reglugerð um landskipulagsstefnu hefur nú þegar verið sett, reglugerð nr. 1001/2011, Talið er heppilegra að fjallað sé um landsskipulagsstefnu í sér reglugerð þar sem landsskipulagsstefna er í eðli sínu ólík öðrum skipulagsstefnum og því er hér lögð til breyting á reglugerðarheimild ráðherra.

Um 15. gr.

Í 15. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 46. gr. laganna sem fjallar um mælingar og kortagerð. Lagt er til í frumvarpinu að Skipulagsstofnun verði heimilt að gefa út leiðbeiningar um gerð og framsetningu rafræns skipulags og skil á stafrænum upplýsingum. Talið er nauðsynlegt að Skipulagsstofnun sé heimilt að setja fram leiðbeiningar um framsetningu og skil á stafrænu skipulagi til að samræma og auðvelda samnýtingu gagna sem falla til við skipulagsgerð, sbr. einnig lög um grunngerð stafræna landupplýsinga nr. 44/2011. Þess má geta að unnið er að breytingu á skipulagsreglugerð þar sem sett verða nánari ákvæði um stafrænt skipulag.

Um 16. gr.

Í 16. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 51. gr. skipulagslaga. Í 1. mgr. ákvæðisins er lögð til almenn og hlutlæg bótaregla, sem kemur til viðbótar við þau tilvik þegar um beina framkvæmd eignarnáms er að ræða samkvæmt 50. gr. skipulagslaga. Orðalagi ákvæðisins er ætlað að leggja áherslu á að bótarétturinn stofnast vegna fjárhagslegs tjóns sem leiðir af sérstökum og verulegum skerðingum á eignarráðum vegna gildistöku eða framkvæmd skipulags, en ekki þess tjóns sem leiðir af almennum skerðingum á eignarrétti.

Ekki er tekið fram nákvæmlega hvenær bótarétturinn stofnast. Nægilegt, en einnig nauðsynlegt, er að sá sem sækir bætur sýni fram á að hann hafi orðið, af tilteknum ástæðum, fyrir fjárhagslegu tjóni. Þannig er bótarétturinn ekki bundinn við það að skipulagsáætlunin sé komin til framkvæmda, sé hægt að sýna fram á hið fjárhagslega tjón fyrr. Það getur hins vegar mögulega haft áhrif á fjárhæð bóta hvenær áhrif skipulagsins að þessu leyti koma fram, sbr. 17. gr. a. frumvarpsins.

Eins og vikið var að í almennum athugasemdum við frumvarpið hér að framan þá má almennt gera ráð fyrir að með þessu orðalagi sé sú bótaregla sem nú kemur fram í 1. mgr. 51. gr. skipulagslaga gerð skýrari, án þess að dregið sé úr þeim bótarétti sem ráð hefur verið fyrir gert að ákvæðið fæli í sér. Skal í því sambandi bent á sögulegt samhengi þessarar reglu við fyrri löggjöf um skipulagsmálefni.

Í 26. gr. laga nr. 55/1921, um skipulag kauptúna og sjávarþorpa, var mælt fyrir um að hefði hús eða lóð rýrnað svo mjög við skipulagið, að eigi mætti nýta til byggingar, gat eigandi krafist þess að öll fasteignin yrði keypt eftir mati. Í 2. mgr. 29. gr. skipulagslaga nr. 19/1964, var einnig mælt fyrir um það að gerði staðfest skipulag ráð fyrir því að lóð rýrnaði svo mjög að hún yrði illa nothæf til byggingar að mati dómkvaddra matsmanna þá skyldi greiða bætur ef eigandi (umráðamaður) gæti sýnt fram á að hann yrði fyrir tjóni af þessum sökum. Sagði þar ennfremur að bætur gætu numið heildarandvirði eignar ef krafist yrði að sveitarfélag tæki við henni allri, en slíkt væri þó því aðeins skylt „að sá hluti lóðar, sem eftir verður, sé að mati dómkvaddra manna ónothæfur til byggingar.“ Eins og ráða má af orðalagi þessara ákvæða var bótarétturinn samkvæmt þeim bundinn við hinar sérstöku skerðingar eignarráða, en ekki þær skerðingar sem telja má almennar, í þeirri merkingu sem fjallað hefur verið um hér að framan.

Ákvæði um bótarétt fasteignareigenda vegna skipulagsaðgerða, sbr. áður 2. mgr. 29. gr. skipulagslaga, nr. 19/1964, færðist síðan í það horf sem það nú er í 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 með lögfestingu skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, en í 1. mgr. 33. gr. þeirra laga sagði svo: „Nú veldur gildistaka skipulags því að verðmæti fasteignar lækkar, nýtingarmöguleikar hennar skerðast frá því sem áður var heimilt eða að hún muni rýrna svo mjög að hún nýtist ekki til sömu nota og áður og á þá sá sem sýnt getur fram á að hann verði fyrir tjóni af þessum sökum rétt á bótum úr sveitarsjóði eða að hann leysi fasteignina til sín.“

Eins og sjá má af orðalagi 1. mgr. 33. gr. laganna frá 1997 þá var í því ekki lengur að finna þá fyrirvara sem áður voru í sambærilegum bótaákvæðum um að um væri að ræða sérstakar takmarkanir eignarráða. Af skýringum sem fylgdu þessu ákvæði í frumvarpi því sem síðan varð að skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, kom hins vegar fram að ákvæðið væri sambærilegt við 29. gr. þágildandi skipulagslaga nr. 19/1964. Í skýringunum er ekkert vikið að því að þær orðalagsbreytingar sem gerðar voru ættu að hafa þýðingu við beitingu ákvæðisins, þ.e. að ætlunin væri að bótaréttur fasteignareigenda myndi rýmka. Þvert á móti virðist ráð fyrir því gert að bótarétturinn væri hinn sami. Styður þessi forsaga bótaákvæðisins í 1. mgr. 51. gr. gildandi skipulagslaga þá ályktun að hið breytta orðalag, sem hér er lagt til í 1. mgr. frumvarpsákvæðisins, feli hvorki í sér rýmkun bótaréttar né takmörkun hans heldur miði breytingin aðeins að betri skýringu réttarins.

Ákvæði 2. mgr er, líkt og 1. mgr., ætlað að tryggja fasteignareiganda bótarétt vegna sérstakra skerðingar á eignarráðum, sem leiða til verulegs fjárhagslegs tjóns fyrir hann umfram fasteignareigendur í sambærilegri stöðu, án þess þó að eiginlegt eignarnám hafi farið fram. Nánar tiltekið er í ákvæðinu mælt fyrir um bótarétt ef skipulagsákvörðun mælir fyrir um að tiltekið svæði skuli nýtt til almannaþarfa og það leiðir til skerðingar á fasteign, m.a. með hliðsjón af hagnýtingu eigna í næsta nágrenni. Þetta ákvæði ber því samkvæmt orðalagi sínu, líkt og 1. mgr., að túlka fremur þröngt. Ástæða er þó talin til að fjalla um þessar skerðingar í sérstakri málsgrein. Með því, eins og nánar leiðir af orðalagi ákvæðanna eða samanburði á orðalagi þeirra, er lagt til grundvallar að ekki þurfi alltaf jafn verulega skerðingu svo bótaréttur stofnist samkvæmt 2. mgr. og vera myndi samkvæmt 1. mgr., enda mæla sanngirnisrök með þeirri niðurstöðu. Í því felst að 2. mgr. getur mögulega veitt fasteignareiganda eitthvað rýmri bótarétt en einvörðungu myndi leiða af bótaskyldu vegna eignarnáms eða skerðingar eignarréttinda sem telst ígildi eignarnáms. Vísast hér einnig til forsögu bótaákvæða vegna áhrifa skipulagsáætlana, sbr. 3. mgr. 29. gr. eldri skipulagslaga nr. 19/1964, þar sem fjallað var sérstaklega um bótarétt fasteignareigenda vegna ákvarðana í skipulagi um að taka skyldi tiltekin svæði til almenningsnota. Vegna þess orðalags sem notað er í ákvæðinu skal tekið fram, til að taka af allan vafa, að til eðlilegrar hagnýtingar eignar getur m.a. talist sala hennar á því markaðsverði sem stendur á hverjum tíma á hliðstæðum eignum í næsta nágrenni. Slík skerðing á eðlilegri nýtingu kynni að vera bótaskyld væri hún nægjanlega veruleg, sbr. m.a dóm Hæstaréttar frá 1991, bls. 1386. Árétta ber að orðalag ákvæðisins í 2. mgr. er næsta sambærilegt 3. mgr. 29. gr. skipulagslaganna frá 1964.

Ástæða þess að greint er á milli reglnanna í 1. og 2. mgr. er einnig sú leið sem valin er í 4. mgr., þar sem leitast er við að tryggja fasteignareiganda rýmri rétt til yfirtöku sveitarfélags á eign ef takmörkun leiðir af því að skipulagt er til almannaþarfa. Yfirtaka gæti í slíku tilviki tekið til hluta eignar, eigi takmörkun aðeins við um hann.

Í 3. mgr. er tekið af skarið um það, til skýringar, að bótaréttur samkvæmt 2. mgr. taki ekki til lands sem látið er af hendi til sveitarfélags á grundvelli 1. mgr. 39. gr. laganna. Ákvæðið þarfnast ekki nánari skýringar.

Í 4. mgr. kemur fram að eigandi fasteignar getur krafist þess að eign sé yfirtekin af sveitarfélaginu í ákveðnum tilvikum sé bótaréttur fyrir hendi skv. 1. eða 2. mgr. Ekki er nauðsynlegt í þessu sambandi að kveða á um rétt sveitarfélags til yfirtöku, enda ætti eignarnámsheimild almennt að nægja í því sambandi fyrir sveitarfélög til að tryggja sína stöðu til framkvæmdar á skipulagi. Nær þykir að þessu leyti að fela eiganda fasteignar réttinn til að ákveða hvort hann sækir bætur og heldur eignarhaldi landsins eða krefst yfirtöku.

Reglan í 4. mgr. er tvíþætt. Annars vegar tekur hún til tjóns sem fellur undir 1. mgr. ákvæðisins. Yfirtökuskylda sveitarfélags verður virk ef slíkt tjón tekur til eignar í heild sinni, og eigandi krefst yfirtökunnar. Hins vegar tekur hún til tjóns sem fellur undir 2. mgr. Ef slík takmörkun tekur til hluta eignar getur fasteignareigandi eftir atvikum krafist yfirtöku þess hluta eignarinnar. Yfirtökuskylda sveitarfélagsins er ríkari í þessum tilvikum en ef um tjón skv. 1. mgr. er að ræða. Hér að baki búa þau sanngirnisrök sem áður voru nefnd við umfjöllun um 2. mgr.

Ákvæði 1. til 4. mgr. fjalla almennt um rétt til bóta og yfirtöku vegna gildistöku eða framkvæmdar á skipulagsáætlunum. Byggist ákvæðið á því sjónarmiði að landeigandi eigi almennt rétt á bótum vegna sérstakra og verulegra skerðinga á eignarrétti, og eftir atvikum, skv. 2. mgr., rétt til bóta vegna tiltölulega umfangsmikilla og sérstakra skerðinga sem til koma vegna þess að tiltekið land skal nota til almannaþarfa, jafnvel þó að viðkomandi svæði verði eiganda ekki ónothæft til allra nota sambærilegs lands. Í slíkum tilvikum þykja sanngirnisrök mæla með því að tjón sé bætt. Hér er hins vegar ekki lagt til að bótarétturinn verði að öllu leyti fastbundinn. Hann verður eftir sem áður háður tilteknum matskenndum þáttum, m.a. um það hvort sú skerðing sem um ræðir er almenn eða sérstök og hversu veruleg hún er, í samræmi við þær sérstöku og verulegu skerðingar sem ætla verður að skylt sé að bæta eftir þeim grunnrökum sem 72. gr. stjórnarskrárinnar byggist á.

Rétt er að taka fram að við undirbúning frumvarpsins hefur verið tekið til óformlegrar skoðunar hvort æskilegt kunni að vera að útfæra bótaréttinn með ítarlegri hætti en gert er í gildandi lögum. Þegar frumvarp það sem síðan varð að gildandi skipulagslögum var til meðferðar á Alþingi lagði Reykjavíkurborg m.a. fram nokkuð ítarlegar tillögur um breytingar á frumvarpinu, sem beindust að bótaákvæði frumvarpsins. Í þeim fólst m.a. að settar yrðu sérstakar reglur um gildistíma deiliskipulagsáætlana. Haft skal í huga að samkvæmt gildandi skipulagslögum er deiliskipulagi ekki markaður sérstakur gildistími, en um aðalskipulag segir í lögunum að það skuli marka stefnu til a.m.k. 12 ára en jafnframt gera grein fyrir samhengi áætlunarinnar og einstakra þátta hennar við langtímaþróun sveitarfélagsins.

Viss rök eru fyrir því að tengja saman umræður um gildistíma skipulagsáætlana og svo umræðu um þau eignarréttindi sem skipulagáætlanir mögulega kunna að skapa. Ef gildistími áætlunar er afmarkaður í tíma, þá má gera ráð fyrir að væntingar fasteignareiganda um þau réttindi sem leiða af skipulaginu, s.s. byggingarrétt, verði einnig afmarkaðar í tíma, og að heimilt verði að leggja upp nýtt skipulag án bótaskyldu að gildistímanum loknum, enda hafi ekki þegar verið framkvæmt eftir hinu gildandi skipulagi. Það er þó langt í frá að úrlausnarefnið sé svo einfalt. Skipulagsáætlanir eru bindandi um landnotkun. Þær fela í sér beitingu opinberra valdheimilda sem stjórnvöldum eru fengnar í því skyni að tryggja þá almannahagsmuni sem felast í skynsamlegri landnýtingu til lengri og skemmri tíma. Eðli málsins samkvæmt, til þess að tryggja aðra almannahagsmuni, sem og réttaröryggi borgaranna, þá eru þessari valdbeitingu settar skorður, sem bæði koma fram í skipulagslögum en einnig skorður sem leiða af grundvallarreglum stjórnsýsluréttar um málefnalega stjórnsýslu og jafnræði og af grunnreglum stjórnarskrár, m.a. því ákvæði sem lýtur að friðhelgi eignarréttar. Almennar reglur sem binda hendur borgaranna þurfa almennt að vera fyrirsjáanlegar og aðgengilegar. Reglur, eins og skipulagsáætlanir, leggja því ekki einvörðungu takmarkanir á eignarráð fasteignareigenda. Þær binda einnig hendur þeirra stjórnvalda sem að áætlununum standa. Þeim er ætlað að veita fasteignareigendum og öðrum rétthöfum ákveðna vitneskju eða upplýsingar um líklega nýtingu lands til framtíðar, og þar með að veita þeim tiltekna réttarvernd. Í c-lið 1. gr. gildandi skipulagslaga er áréttað að þetta jafnvægi er eitt af meginmarkmiðum laganna, en þar segir að markmið laganna sé að „að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi.“

Við samningu þessa frumvarps hefur ekki verið tekin endanleg afstaða til þess hvort lögfesting ítarlegri reglna en nú gilda um gildistíma skipulagsáætlana kunni að vera æskileg á síðari stigum. Tilgangur þessa frumvarps er að færa orðalag bótareglunnar í 51. gr. skipulagslaganna sem næst þeirri réttarvernd sem leiðir af vernd eignarréttarins samkvæmt stjórnarskránni. Tilgangurinn er með öðrum orðum ekki sá að breyta inntaki þess bótaréttar sem um ræðir og þegar er lögfestur. Fastmótaðar reglur um bótaréttinn myndu aðeins koma til viðbótar við þá grunnreglu um rétt til bóta vegna sérstakra og verulegra skerðinga eignarréttinda sem leiðir af eignarréttarákvæði stjórnarskrár, enda verður ekki vikið frá þeim grunnréttindum með almennum lögum. Þá verður að benda á að ef setja á almennar reglur um takmörkun á gildistíma skipulagsáætlana, með það að markmiði að takmarka væntingar fasteignareigenda til þess að slíkar áætlanir verði bindandi fyrir stjórnsýsluna, þá yrði jafnframt að yfirfara skipulagslög í heild sinni með það í huga að lágmarksréttindi borgaranna til hagnýtingar eigna sinna og til áætlanagerðar um þá hagnýtingu yrðu ekki fyrir borð bornar. Í dæmaskyni má nefna að sænsk skipulagslög, sem jafnframt geyma tilteknar reglur um gildistíma skipulagsáætlana, m.a. í þeim tilgangi að tryggja möguleika stjórnvalda til að bregðast við breyttum aðstæðum í samfélaginu og breyta skipulagsáætlunum, eru mun nákvæmari en íslensku lögin um meðferð skipulagsvaldsins, um það hvaða takmarkanir má leggja á eignarráð og í hvaða tilgangi það verður gert heldur en íslensku lögin. Skiptir þetta síðastanefnda ekki minnstu máli um réttarvernd borgaranna, enda eru íslensku lögin mjög opin um þau málefnalegu sjónarmið (tilgang og markmið) sem sveitarfélögin geta lagt til grundvallar skipulagsákvörðunum sínum. Á því er ákveðin hætta að löggjöf sem fæli í sér fyrirvaralausa reglu um tímamörk skipulagsáætlana, í þeim tilgangi að takmarka bótarétt fasteignareigenda, án þess að um leið væru settar takmarkanir á heimildir stjórnvalda um meðferð skipulagsvaldsins og breytinga á skipulagsáætlunum, gæti talist fela stjórnvöldum svo vítt svigrúm til breytinga á skipulagsáætlunum, að það bryti gegn kröfum stjórnarskrár eða almennra grunnreglna íslensks réttar um nauðsyn lagaheimildar að baki íþyngjandi stjórnvaldsathöfnum. Í frumvarpi þessu er því lagt til að bótareglurnar verði að sem mestu leyti útfærðar þannig, í samræmi við það hvernig rökstutt hefur verið að beri að skilja gildandi reglur, að með þeim sé leitast við að orða sem næst þá sömu mælikvarða og ætla verður að eigi að beita við mat á því hvaða skerðingar eignarréttinda séu bótaskyldar samkvæmt stjórnarskránni. Breytingar sem fælu í sér kröfur um tímamörk skipulagsáætlana kalla á umtalsverðan undirbúning og breytingar á mun fleiri ákvæðum laganna en einvörðungu bótareglunum.

Um 17. gr.

Í 17. gr frumvarpsins er lagt til að lögfestar verði tvær nýjar greinar, 51. gr. a. og 51. gr. b.

Ákvæði 51. gr. a. er samhljóða 2. og 3. mgr. 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, að því undanskildu að annars vegar er tiltekið að taka skuli tillit til þeirrar „sérstöku“ breytingar á verðmæti eignar sem skipulagsaðgerð kann að hafa í för með sér. Í því felst til að leiði breyting skipulags til þess að verð fasteigna á tilteknu svæði hækkar almennt í verði, eða lækkar almennt eftir atvikum, þá ber við mat á tjóni tiltekins fasteignareiganda að meta það sérstaka tjón sem hann verður fyrir miðað við þá almennu breytingu sem orðið hefur. Þykir þetta í betra samræmi við jafnræði fasteignareigenda heldur en sú regla sem fram kom í skipulagslögunum frá 1964 um að ef verðhækkun sem um ræddi væri jafnmikil eða meiri en bótaskylt tjón skyldi engar bætur greiða. Sú regla myndi hins vegar eiga við ef bæði verðhækkun og tjón væri sérstakt fyrir þá eign sem um ræðir, þ.e. ef aðrar sambærilegar eignir á sama svæði hefðu ekki hækkað í verði vegna skipulagsaðgerða. Upptalning á þáttum sem líta ber til samkvæmt reglunni er ekki tæmandi, hvorki samkvæmt gildandi lögum né því ákvæði sem hér er lagt til að verði lögfest.

Ákvæði 1. mgr. 51. gr. b. er efnislega sambærilegt við þá reglu sem fram kemur lokamálslið 1. mgr. 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Felst í ákvæðinu að ef það er landsskipulagsstefna sem leiðir til tjóns á grundvelli þeirra reglna og skilyrða sem fram koma í 16. gr. þessa frumvarps þá beri ríkinu að greiða tjónið eða leysa til sín viðkomandi eign að skilyrðum ákvæðisins fullnægðum að öðru leyti. Bótaskylda ríkisins gæti einnig komið til vegna ákvæðis 2. mgr. sem rakið er hér að aftan.

Rétt er að árétta, líkt og gert er í skýringum við 1. mgr. 51. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 123/2010, að landsskipulagsstefna felur í sér að álitaefni um bætur kæmi ekki upp vegna landsvæðis sem er í ríkiseign eða er þjóðlenda heldur vegna landsvæðis sem er í einkaeign. Þá ætti landsskipulagsstefna almennt, að því leyti sem hún yrði mögulega talin fela í sér slík réttaráhrif að þau gætu haft áhrif á nýtingu lands, að fela í sér svo almenna stefnumótun um landnýtingu að ekki sé líklegt að bótaréttur myndi stofnast á grundvelli hennar. Af orðalagi ákvæðisins leiðir hins vegar að ef tiltekin landnýting er útfærð í landsskipulagsstefnu, og sveitarfélag ákveður að ganga ekki gegn þeirri ákvörðun við gerð skipulagsáætlunar sinnar, þá er það ríkið sem ber ábyrgð á því bótaskylda tjóni sem af hlýst en ekki sveitarfélag.

Í ákvæði 2. mgr. felst nýmæli í skipulagslögum. Ákvæðið er þó í samræmi við þá stefnu sem þegar er mörkuð í gildandi lögum með lokamálsl. 1. mgr. 51. gr. gildandi skipulagslaga.

Í lögum kunna að vera ákvæði sem skylda sveitarfélögin að móta skipulagsáætlanir sínar að hluta eftir ákvörðunum annarra stjórnvalda, s.s. um staðsetningu vegar eða annarra samgöngumannvirkja. Ekki er fyrirséð hvort slíkum lagaákvæðum mun fjölga eða ekki. Ef sveitarfélögunum er skylt að taka framangreindar ákvarðanir stjórnvalda upp í skipulag sitt og tjón fasteignareiganda leiðir með beinum hætti af þeim, þá er eðlilegt að bótaskyldan falli þar sem valdið til töku hinnar eiginlegu ákvörðunar liggur. Tekið skal fram að í þessu felst almenn regla um bótaskyldu í svona tilvikum. Að því leyti sem túlkun sérákvæða leiðir til annarrar niðurstöðu þá ganga þau vitaskuld framar þessari reglu.

Ef hinn bótaskyldi aðili er annar en sveitarfélag á grundvelli 1. eða 2. mgr. þessa ákvæðis þá er á því byggt að bótakröfu ætti að beina að hinum bótaskylda aðila eftir almennum reglum.

Tekið skal fram að ákvæði þetta leysir ekki úr öllum þeim álitamálum sem upp geta komið um skil á milli bótaskyldu sveitarfélags og annarra, enda er það ekki tilgangur þessa frumvarps eins og áður hefur verið rakið. Álitamál um bótaskyldu geta m.a. tengst framkvæmdum eða athöfnum einkaaðila, sem ráðist er í á grundvelli heimilda í skipulagi og skipulagsyfirvöld hafa beint eða óbeint samþykkt með skipulagsaðgerðum sínum. Einnig getur í þessu sambandi reynt á samspil við bótaskyldu hins opinbera þegar opinberir aðilar eru framkvæmdaraðilar, án þess þó að sveitarfélagi hafi verið skylt að taka tillit til þess við skipulag sitt, sbr. 2. mgr. Jafnframt getur hér reynt á ólögfestar bótareglur grenndarréttarins.

Um 18. gr.

Í 18. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 1. tölulið ákvæðis til bráðabirgða sem fjallar um meðmæli Skipulagsstofnunar með leyfi til framkvæmda þar sem ekki liggur fyrir staðfest aðal- eða svæðisskipulag eða samþykkt deiliskipulag og meðmæli stofnunarinnar með auglýsingu á tillögu á deiliskipulagi þegar ekki liggur fyrir staðfest aðal- eða svæðisskipulag. Lagt er til að nýjum málslið verði bætt við ákvæðið þar sem kveðið verði á um að meðmæli Skipulagsstofnunar gildi aðeins í eitt ár frá veitingu þeirra. Samkvæmt núgildandi lögum er gildistími meðmæla Skipulagsstofnunar ótímabundinn. Talið er eðlilegra að sett séu tímamörk á slík meðmæli til að tryggja að ekki sé hægt að auglýsa deiliskipulag jafnvel mörgum árum eftir að meðmæli Skipulagsstofnunar fengin.

Um 19. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.