

141. löggjafarþing 2012–2013.
Þingskjal 0 — 0. mál.

Frumvarp til laga

um skipulags- og mannvirkjamál á Alþingissvæðinu.

Flm.: Ásta R. Jóhannesdóttir.

1. gr.

Gildissvið og markmið.

Lög þessi gilda um skipulags- og mannvirkjamál á Alþingissvæðinu.

Að öðru leyti en mælt er fyrir um í lögum þessum gilda ákvæði skipulagslaga, nr. 123/2010, og laga um mannvirki, nr. 160/2010, um framkvæmd laganna eftir því sem við getur átt.

Markmið laganna er að tryggja ábyrgð Alþingis á gerð skipulagsáætlana og þátttöku í veitingu framkvæmdaleyfa og byggingarleyfa á Alþingissvæðinu.

2. gr.

Alþingissvæðið.

Með Alþingissvæðinu í lögum þessum er átt við svæði í Reykjavík sem afmarkast með eftirfarandi hætti: frá horni Lækjargötu og Vonarstrætis að Tjarnargötu, frá Tjarnargötu að Kirkjustræti, frá Kirkjustræti að Aðalstræti, frá Aðalstræti að Vallarstræti, frá Vallarstræti að Veltusundi, frá Veltusundi að Austurstræti, frá Austurstræti að Lækjargötu og frá Lækjargötu að Vonarstræti. Ráðherra birtir í B-deild Stjórnartíðinda auglýsingu þar sem svæðið er afmarkað með uppdrætti.

3. gr.

Stjórn skipulags- og mannvirkjamála á Alþingissvæðinu.

Ráðherra fer með yfirstjórn skipulags- og mannvirkjamála á Alþingissvæðinu.

Ráðherra skipar fimm menn í skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins. Tveir skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Alþingis, tveir samkvæmt tilnefningu Reykjavíkurborgar og einn án tilnefningar.

Ráðherra setur skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins starfsreglur.

4. gr.

Framkvæmd skipulagsmála á Alþingissvæðinu.

Alþingi ber ábyrgð á að gert sé aðalskipulag fyrir Alþingissvæðið. Skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins annast í umboði Alþingis vinnslu, kynningu og afgreiðslu aðalskipulags. Alþingi ber ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags og leggur fyrir nefndina til afgreiðslu. Samþykkt nefndarinnar á deili- eða aðalskipulagstillögu fyrir Alþingissvæðið telst fullnaðarafgreiðsla málsins á sveitarstjórnarstigi.

Skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins fjallar um leyfisumsóknir og veitir framkvæmdaleyfi.

Skipulagsfulltrúi Reykjavíkurborgar starfar með skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins. Hann hefur umsjón með skipulagsgerð, eftirlit með framkvæmdaleyfisskyldum framkvæmdum og annast að öðru leyti þau verkefni sem honum eru falin af nefndinni og mælt er fyrir um í skipulagslögum, nr. 123/2010. Skipulagsfulltrúi situr fundi nefndarinnar með málfrelsi og tillögurétt.

5. gr.

Framkvæmd mannvirkjamála á Alþingissvæðinu.

Byggingarfulltrúi Reykjavíkurborgar annast eftirlit með mannvirkjagerð á Alþingissvæðinu í samræmi við ákvæði laga um mannvirki, nr. 160/2010. Skilyrði fyrir útgáfu byggingarfulltrúa á byggingarleyfi vegna hvers kyns mannvirkja á Alþingissvæðinu er að skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins hafi fjallað um byggingarleyfisumsókn og samþykkt byggingarleyfi.

Leiki vafi á hvort framkvæmd eða mannvirki samræmist skipulagsáætlunum Alþingissvæðisins skal byggingarfulltrúi leita umsagnar skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins.

6. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

7. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

1. *Skipulagslög, nr. 123/2010:* Við 8. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins fer með skipulagsmál á Alþingissvæðinu í samræmi við ákvæði laga um skipulags- og mannvirkjamál á Alþingissvæðinu.
2. *Lög um mannvirki, nr. 160/2010:* Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Um stjórn mannvirkjamála á Alþingissvæðinu fer eftir ákvæðum laga um skipulags- og mannvirkjamál á Alþingissvæðinu.

Ákvæði til bráðabirgða.

Núgildandi skipulagsáætlanir vegna þess svæðis sem heyrir undir Alþingissvæðið halda gildi sínu þar til nýjar skipulagsáætlanir taka gildi í samræmi við ákvæði 4. gr., sbr. 2. mgr. 1. gr.

Greinargerð.

Samkvæmt 36. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944, er Alþingi friðheilagt og má enginn raska friði né frelsi þess. Þessi orð stjórnarskrárinnar verða ekki aðeins skilin bókstaflega heldur hlýtur að felast í þeim nauðsyn þess að hið áþreifanlega nærumhverfi þess, starfsvettvangur og öryggi sé tryggt í hvívetna. Alþingi hefur verið starfrækt á sama stað frá árinu 1881 þegar þinghúsið var vígt. Eðli málsins samkvæmt hefur starfsemi þess aukist í árunna rás og fer nú jafnframt fram í nærliggjandi húsum. Þótt Alþingi sé staðsett í miðborg Reykjavíkur er það eftir sem áður þingstaður þjóðarinnar allrar. Við lagasetningu hefur verið ríkt tilhneiging til þess að vernda mikilvægar menningarminjar og þjóðareignir, svo sem Þingvelli, sbr. lög nr. 47/2004, sem og áform í 32. gr. frumvarps að nýrri stjórnarskrá, sem fjallar um menningar- og náttúruverðmæti þjóðarinnar.

Í hinni þéttbýlu miðborg Reykjavíkur hafa á liðnum árum risið álitamál um fyrirkomulag skipulags og mannvirkjagerðar á svæðinu. Við úrlausn slíkra mála er ljóst að ekki fara alltaf saman hagsmunir Alþingis, Reykjavíkur og lóðareigenda í grenndinni. Til þess stendur pólitískur vilji að Alþingi geti haft, í bráð og lengd, áhrif á skipulag og mannvirkjagerð í næsta nágrenni þingsins, bæði með tilliti til öryggissjónarmiða og sjónarmiða sem tengjast starfsemi og ásýnd þjóðþingsins og nánasta umhverfi þess. Með frumvarpi þessu er að því stefnt að slík áhrif verði virk en um leið sé gætt að því að Reykjavíkurborg, sem fer með hið lögbundna skipulagsvald Reykjavíkur, sé jafnsett þinginu við mótun og gerð skipulags á svæðinu.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, fer ráðherra með yfirstjórn skipulagsmála samkvæmt lögunum og Skipulagsstofnun er ráðherra til aðstoðar, sbr. 4. gr. laganna. Sveitarstjórnir annast hins vegar gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana, sbr. 3. mgr. 3. gr. sömu laga. Þannig bera sveitarstjórnir ábyrgð á að gert sé aðalskipulag fyrir sveitarfélagið, sbr. 2. mgr. 29. gr., og þær bera jafnframt ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags, sbr. 1. mgr. 38. gr. Í tilviki deiliskipulags heyrir það undir sveitarstjórnir að samþykka það endanlega og gildir hið sama um breytingar á slíku skipulagi, sbr. 40.–43. gr. skipulagslaga. Sveitarstjórnir hafa því víðtækt vald í skipulagsmálum innan marka sveitarfélags, sbr. Hæstaréttardóm frá 7. febrúar 2013 í máli nr. 439/2012. Skipulagsáætlanir þeirra verða hins vegar að vera í innbyrðis samræmi og mega ekki vera í andstöðu við skipulagslög.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. mannvirkjalaga, nr. 160/2010, fer ráðherra með yfirstjórn mannvirkjamála samkvæmt lögunum og Mannvirkjastofnun er ráðherra til aðstoðar, sbr. 5. gr. laganna. Sveitarstjórnir bera hins vegar ábyrgð á að stjórnsýsla og eftirlit byggingarfulltrúa sé í samræmi við ákvæði laganna og annast byggingarfulltrúi eftirlit með mannvirkjagerð sem fellur undir 1. og 2. mgr. 9. gr. mannvirkjalaga, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Það er almennt í höndum byggingarfulltrúa að gefa út byggingarleyfi, sbr. III. kafla mannvirkjalaga. Þó veitir Mannvirkjastofnun byggingarleyfi vegna mannvirkja á hafi utan sveitarfélagamarka og á varnar- og öryggissvæðum, sbr. 3. mgr. 9. gr. laganna. Þá getur sveitarstjórn sett á fót byggingarnefnd sem fjallar um byggingarleyfisumsókn áður en byggingarfulltrúi gefur út byggingarleyfi, sbr. 1. mgr. 7. gr. laganna. Í slíkum tilvikum er sveitarstjórn heimilt að gera það að skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis af hálfu byggingarfulltrúa, vegna allra eða tiltekinnna mannvirkjagerða, að byggingarnefnd og/eða sveitarstjórn hafi samþykkt útgáfuna, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna.

Af framangreindu má ráða að skipulags- og mannvirkjamál eru almennt í höndum sveitarstjórna. Ástæða þess er að sveitarfélög ráða málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveða, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944, og gera þau það á eigin ábyrgð, sbr. 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Sveitarfélög hafa því sjálfsákvörðunarrétt og sjálfstjórn eftir því sem lög ákveða.

Skipulags- og mannvirkjavald sveitarstjórna er hins vegar ekki takmarkalaust þar sem hægt er að takmarka slíkt vald með lagasetningu. Þannig er kveðið á um það í 2. mgr. 3. gr. skipulagslaga og 1. mgr. 62. gr. mannvirkjalaga að ráðherra er fer með málefni varnar- og öryggissvæða fari með yfirstjórn skipulags- og mannvirkjamála á varnar- og öryggissvæðum eins og þau eru skilgreind í varnarmálalögum, nr. 34/2008, sbr. og lög nr. 110/1951 og lög nr. 176/2006. Í 8. gr. laga nr. 76/2008, um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl., er mælt fyrir um að ráðherra skipi sex menn í skipulagsnefnd Keflavíkurflugvallar og sér sú nefnd um að afgreiða aðal- og deiliskipulag fyrir flugvallarsvæðið. Þá er í 2. mgr. 10. gr. mannvirkjalaga mælt fyrir um að byggingarfulltrúi skuli leita umsagnar skipulagsnefndar Keflavíkurflugvallar vegna mannvirkja á flugvallarsvæði Keflavíkurflugvallar. Samkvæmt þessu er ljóst að skipulagsvald flugvallarsvæðisins er í

höndum skipulagsnefndar Keflavíkurflugvallar sem er einnig umsagnaraðili í þeim tilvikum þegar reisa á mannvirki á svæðinu. Þá má nefna að óheimilt er að gera nokkurt jarðrask eða reisa mannvirki innan þjóðgarðsins á Þingvöllum nema að fengnu samþykki Þingvallanefndar, sbr. 5. gr. laga nr. 47/2004, um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Þingvallanefnd fer því með mannvirkjavalld innan marka þjóðgarðsins.

Í frumvarpi þessu er lagt til að afmarkað verði ákveðið svæði í næsta nágrenni þingsins sem nefnist Alþingissvæðið og þar fari ráðherra með yfirstjórn skipulags- og mannvirkjamála. Gerð aðal- og deiliskipulags verði hins vegar í höndum skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins, eftir atvikum í samstarfi við skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að starfsemi skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins verði með svipuðu sniði og skipulagsnefndar Keflavíkurflugvallar, að breyttu breytanda. Þó eru í frumvarpinu nokkuð ítarlegri ákvæði um framkvæmd skipulagsmála, auk þess sem lagt er til að skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins fari með sambærilegt mannvirkjavalld og byggingarnefndir sveitarstjórna skv. 2. mgr. 7. gr. mannvirkjalaga. Þannig sé nefndin ekki einungis umsagnaraðili um byggingarleyfi, eins og skipulagsnefnd Keflavíkurflugvallar á flugvallarsvæðinu, heldur sé það skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis á Alþingissvæðinu að nefndin hafi samþykkt útgáfu þess.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í þessari grein er að finna gildissvið og markmið frumvarpsins. Í 1. mgr. er mælt fyrir um að löggin gildi um skipulags- og mannvirkjamál á Alþingissvæðinu. Löggin verða því sérlög gagnvart skipulagslögum, nr. 123/2010, og mannvirkjalögum, nr. 160/2010, að því marki sem mælt er fyrir um í frumvarpinu.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að ákvæði skipulagslaga og mannvirkjalaga og reglugerða settra samkvæmt þeim eigi að öðru leyti við um framkvæmd laganna eftir því sem við getur átt. Þannig gilda t.d. ákvæði VII. og VIII. kafla skipulagslaga, nr. 123/2010, um afgreiðslu á aðal- og deiliskipulagi Alþingissvæðisins.

Í 3. mgr. er kveðið á um markmið laganna, sem er að mæla fyrir um þátttöku og ábyrgð Alþingis á gerð skipulagsáætlana og veitingu framkvæmdaleyfa og byggingarleyfa á Alþingissvæðinu í samræmi við skipulagslög, nr. 123/2010, og mannvirkjalög, nr. 160/2010. Tilgangurinn er að Alþingi geti haft áhrif á skipulag í næsta nágrenni þingsins og geti þannig gætt betur að öryggi þingsins, ásýnd þess og öðrum sjónarmiðum sem tengjast starfsemi þingsins og nánasta umhverfi þess.

Um 2. gr.

Í þessari grein er að finna afmörkun Alþingissvæðisins sem hefur grundvallarþýðingu við framkvæmd laganna. Í frumvarpinu er svæðið afmarkað eftir götuheitum í Reykjavík. Til þess að taka af allan vafa um afmörkun svæðisins er lagt til að ráðherra birti í B-deild Stjórnartíðinda auglýsingu þar sem svæðið er afmarkað með uppdrætti.

Um 3. gr.

Grein þessi mælir fyrir um það hvernig stjórnarsýslu skipulags- og mannvirkjamála á Alþingissvæðinu verður háttáð. Í 1. mgr. er tilgreint að ráðherra fari með yfirstjórn skipulags- og mannvirkjamála á Alþingissvæðinu.

Í 2. mgr. er kveðið á um fimm manna skipulags- og byggingarnefnd fyrir Alþingissvæðið sem skipuð er af ráðherra. Samkvæmt greininni skipar ráðherra tvo nefndarmenn samkvæmt tilnefningu Alþingis, tvo samkvæmt tilnefningu Reykjavíkurborgar og einn án tilnefningar.

Í 3. mgr. er ráðherra gert að setja nefndinni starfsreglur.

Um 4. gr.

Grein þessi mælir fyrir um framkvæmd skipulagsmála á Alþingissvæðinu.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að Alþingi beri ábyrgð á að gert sé aðalskipulag fyrir Alþingissvæðið og að skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins annist í umboði Alþingis vinnslu, kynningu og afgreiðslu aðalskipulags. Þetta fyrirkomulag er að mestu leyti sambærilegt 2. mgr. 29. gr. skipulagslaga þar sem mælt er fyrir um að sveitarstjórn beri ábyrgð á að gert sé aðalskipulag fyrir sveitarfélag og skipulagsnefnd sveitarfélagsins annist í umboði sveitarstjórnar vinnslu, kynningu og afgreiðslu aðalskipulags. Í 2. mgr. 29. gr. skipulagslaga er hins vegar gert ráð fyrir því að sveitarstjórn þurfi að samþykkja aðalskipulag áður en það er sent Skipulagsstofnun til staðfestingar, en í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að afgreiðsla skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins sé endanleg á sveitarstjórnarstigi.

Í 1. mgr. er einnig mælt fyrir um að Alþingi beri ábyrgð á og annist gerð deiliskipulags. Endanleg afgreiðsla deiliskipulags er hins vegar ekki í höndum Alþingis heldur skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins. Í ákvæðinu er einnig tekið fram að samþykkt nefndarinnar á deili- eða aðalskipulagstillögu fyrir Alþingissvæðið teljist fullnaðarafgreiðsla á sveitarstjórnarstigi. Af þessu leiðir að ekki þarf að leggja tillögurnar fyrir Alþingi eða borgarstjórn Reykjavíkurborgar til samþykktar. Í tilviki aðalskipulags er það þó háð staðfestingu Skipulagsstofnunar og ráðherra í þeim tilvikum sem hann skal staðfesta aðalskipulag, sbr. 3. mgr. 29. gr. og 3.–5. mgr. 32. gr. skipulagslaga.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins fjalli um leyfisumsóknir og veiti framkvæmdaleyfi. Í þessu felst sambærilegt hlutverk og sveitarstjórn-um er ætlað skv. 2. másl. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að skipulagsfulltrúi Reykjavíkurborgar starfi með skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins og að hann hafi umsjón með skipulagsgerð, eftirlit með framkvæmdaleyfisskyldum framkvæmdum og annist að öðru leyti þau verkefni sem honum eru falin af nefndinni og mælt er fyrir um í skipulagslögum, nr. 123/2010. Þá situr skipulagsfulltrúi fundi nefndarinnar og er með málfrelsi og tillögurétt. Ákvæði þetta er sambærilegt 1., 3. og 4. mgr. 7. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Að því marki sem frumvarpið mælir ekki fyrir um starfsemi og skyldur skipulagsfulltrúa gagnvart nefndinni er gert ráð fyrir því að skipulagslög gildi.

Um 5. gr.

Grein þessi mælir fyrir um framkvæmd mannvirkjamála á Alþingissvæðinu.

Í 1. mgr. er lagt til að byggingarfulltrúi Reykjavíkurborgar hafi eftirlit með mannvirkja-gerð á Alþingissvæðinu í samræmi við ákvæði mannvirkjalaga, nr. 160/2010, sbr. 2. mgr. 4. gr., 1. og 2. mgr. 9. gr. og 10.–14. gr. laganna. Þannig þarf að sækja um byggingarleyfi til byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar vegna allra byggingarleyfisskyldra framkvæmda á svæðinu. Aftur á móti er í ákvæðinu mælt fyrir um að það sé skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis hvers kyns mannvirkja á Alþingissvæðinu af hálfu byggingarfulltrúa að skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins hafi fjallað um byggingarleyfisumsókn og samþykkt byggingarleyfi. Nefndin hefur því svipað vald og byggingarnefndir sveitarfélaga og/eða sveitarstjórnir geta haft skv. 2. mgr. 7. gr. mannvirkjalaga.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að leiki vafi á hvort framkvæmd eða mannvirki samræmist skipulagsáætlunum Alþingissvæðisins þurfi byggingarfulltrúi að leita umsagnar skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins. Ákvæðið svipar til 2. másl. 2. mgr. 10. gr. mannvirkjalaga, þar sem kemur fram að byggingarfulltrúi þurfi að leita umsagnar skipulagsfulltrúa í slíkum tilvikum.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 7. gr.

Í greininni er mælt fyrir um breytingar á skipulagslögum og mannvirkjalögum, en talið er nauðsynlegt að í skipulagslögum og mannvirkjalögum sé vísað með beinum hætti til ákvæða laga þessara svo að ekki fari á milli mála að þessi lög eru sérlög gagnvart þeim.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir því að núgildandi skipulagsáætlanir Reykjavíkurborgar vegna þess svæðis sem heyrir undir Alþingissvæðið haldi gildi sínu þar til skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins hefur látið útbúa nýjar skipulagsáætlanir, þ.e. aðal- og deiliskipulag, í samræmi við ákvæði laganna.