

Álitsgerð
um bindandi réttaráhrif
svæðisskipulags miðhálandisins

Páll Hreinsson lagaprófessor
Reykjavík 16. október 2002

1. Verkbeiðni

Iðnaðarráðuneytið hefur farið þess á leit við undirritaðann að tekin verði saman álitserð þar sem eftirfarandi spurningu verði svarað: Þegar ákveðin framkvæmd hefur verið tekin á svæðisskipulag miðhálandis Íslands, getur sveitarstjórn þá neitað að taka þá sömu framkvæmd á aðalskipulag, er tekur til sama svæðis?

2. Ástæður verkbeiðnarinnar og forsaga

Ástæða þess að óskað er að svara við þessari spurningu er sú að á svæðisskipulagi miðhálandis Íslands er gert ráð fyrir Norðlingaölduveitu, sbr. fylgiskjal 1. Auðkenning svæðisins vísar til svohljóðandi skilgreiningar, sbr. fylgiskjal 2:

“Fyrirhuguð orkuvinnslusvæði. Miðlunarlón, orkuver, ganga- og skurðaleiðir. Fyrirvari um tilhögun virkjunar vegna verndarhagsmuna, hugsanleg lónastæði auðkennd með blandaðri landnotkun. Háð mati á umhverfisáhrifum. Lagaheimild er fyrirbyggjandi um virkjun Jökulsár á Fljótssdal frá 1981 og virkjanaleyfi frá 1991.”

Í greinargerð með svæðisskipulagi miðhálandis Íslands er Norðlingaölduveitu lýst svo:

“3. Norðlingaölduveita, Ása- og djúpárhr., Rang., Gnúpverjær., Árn. Miðlun til Þórisvatns. Skv. reglugerð um friðlandið í Þjórsárverum frá 1979 er stíflugerð í allt að 581 m. y.s. háð fyrirvara um áhrif á gróðurlendi veranna. Nauðsynlegt er að lækka stífluhæð til að hlífa eins og kostur er neðsta hluta Þjórsárvera. Unnið er að því í samvinnu Landsvirkjunar og Náttúruverndar ríkisins að komast að niðurstöðu um stærð miðlunarlóns með stíflu við Norðlingaöldu. Hugsanlegt lónastæði er því auðkennt með blandaðri landnotkun; orkuvinnsla/náttúruvernd. Matsskyld framkvæmd skv. 5. gr. laga um umhverfismat.”

Þar sem svæðisskipulag miðhálandis Íslands, sem staðfest var 10. maí 1999, auðkennir Norðlingaöldu sem blandaða landnotkun en ekki sem orkuvinnslusvæði, þar sem komið geta til framkvæmda á skipulagstímanum að undangengnu umhverfismati, hefur sú skoðun verið sett fram að breyta þurfi svæðisskipulaginu og færa framkvæmdir við Norðlingaöldu á milli flokka. Áður en það verður gert verður að fara fram mat á því hvort og þá með hvaða hætti hægt er að ráðast í umrædda framkvæmd án þess að framkvæmdin hafi í för með sér veruleg spjöll á umhverfi sem ekki er hægt að fyrirbyggja. Í þessu máli fer þetta mat aðallega fram með tvenns konar hætti. Í fyrsta lagi verður að framkvæma mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðra framkvæmda við Norðlingaöldu. Í öðru lagi verður að taka til athugunar hvort

efnisrök standi til þess að breyta friðlýsingu Þjórsárvera, sbr. auglýsingu nr. 507/1987. Verði niðurstaðan jákvæð úr báðum þessum þáttum, þ.e.a.s. að niðurstaða mats á umhverfisáhrifum verði sú að fallist sé á framkvæmdina með eða án skilyrða og að friðlýsingu verði breytt þannig að hún standi ekki í vegi fyrir framkvæmdum, getur samvinnunefnd miðhálandis tekið málið til meðferðar til breytinga á svæðisskipulagi miðhálandis Íslands þannig að framkvæmdir við Norðlingaöldu verði færðar yfir í flokk framkvæmda sem auðkenndar eru: “Fyrirhuguð orkuvinnslusvæði. Miðlunarlón, orkuver, ganga- og skurðaleiðir sem geta komið til framkvæmda á skipulagstímanum. Háð mati á umhverfisáhrifum.”

3. Afmörkun á efnistöfum álitsgerðarinnar

Komi til þess að svæðisskipulagi miðhálandis Íslands verði breytt, þannig að framkvæmdir við Norðlingaöldu verði auðkenndar sem “fyrirhuguð orkuvinnslusvæði. Miðlunarlón, orkuver, ganga- og skurðaleiðir sem geta komið til framkvæmda á skipulagstímanum. Háð mati á umhverfisáhrifum”, vaknar sú spurning hvort sveitarfélög þau, sem umrætt Norðlingaöldulón liggur í, geti engu að síður ákveðið að koma í veg fyrir gerð lónsins með því að taka lónið ekki upp í aðalskipulög sín.

Hér á eftir verður fyrst vikið að tilurð og helstu ummæli í lögskýringargögnum um skýringu á 7. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1997. Að því búnu verður fjallað um það hvernig litið hefur verið á réttaráhrif skipulags í fræðum og framkvæmd. Þar verður m.a. vikið stuttlega að kenningum og lagareglum um innbyrðis réttshæð skipulaga og þeim sjónarmiðum, sem réttarreglur er að því lúta, eru byggðar á. Þá verður rakin forsagan að setningu laga nr. 58/1999 sem breyttu skipulags- og byggingarlögum á þann veg að búið var til sérstakt svæðisskipulag fyrir miðhálandið. Annars vegar verða lögskýringargögn rakin um þau markmið, sem lágu að baki því, að komið var á sérstakri stjórn skipulagsmála miðhálandisins. Hins vegar verða raktar umræður þingmanna um það innra samræmi sem yrði að vera á milli svæðisskipulags og aðalskipulags. Þá verður vikið að skýringu á ákvæðum laga nr. 58/1999 í ljósi markmiðs laganna, lögskýringargagna og m.t.t. orðalags ákvæðanna. Í lok ritgerðarinnar eru niðurstöður síðan dregnar saman.

4. Tilurð 7. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1997 og helstu ummæli í lögskýringargögnum um hana

Þegar rætt er um bindandi réttaráhrif skipulaga og réttthæð þeirra innbyrðis þarf m.a. að taka afstöðu til ákvæðis 7. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 þar sem tekið er fram að svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir skuli vera í innbyrðis samræmi. Áður en vikið verður almennt að réttaráhrifum skipulags og mismunandi réttthæðar skipulaga er rétt að víkja að tilurð og helstu ummælum í lögskýringargögnum um 7. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1997.

Þegar frumvarp til skipulags- og byggingarlaga var lagt fram á Alþingi hafði það ekki að geyma neitt ákvæði samhljóða því sem nú er að finna í 7. mgr. 9. gr. Af þeim sökum kom fram gagnrýni á frumvarpið. Í 1. umræðu um frumvarpið kom eftirfarandi fram í ræðu Hjörleifs Guttormssonar:

“Í frv. er kveðið nánar á um skipulagsstig en í gildandi löggjöf. Landsskipulag, svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag eru í frv. sett fram sem afmörkuð skipulagsstig, en í framsetningu frv. í öfugri röð að mínu mati, virðulegur forseti. Það er byrjað á ítarlegum ákvæðum um aðalskipulag. Þá er tíundað ákvæði um deiliskipulag, svæðisskipulag og endað á landsskipulagi. Þó er alveg ljóst að ætlast er til þess að tekið sé mið af þessum skipulagsstigum í öfugri röð við það sem er í frv., að við gerð aðalskipulags sé tekið tillit til landsskipulags, eðlilega. Það yrði lítið úr kröfum landsskipulagsins ef það væri ekki gert. Hér virðist vera um að ræða arf frá gömlum tíma, úr gildandi löggjöf m.a., þar sem ekki eru nein aðgreind skipulagsstig þó að það hafi verið sett inn í reglugerð á grundvelli laganna. Þetta þyrfti, virðulegur forseti, að lagfæra þó ekki væri nema vegna rökræns samhengis og það ætti ekki að vera neitt deiluefni að taka þannig á málum. Hvert þessara skipulagsstiga á að taka mið af því sem ákveðið er á efra skipulagsþrepi, talið frá landsskipulagi til deiliskipulags. Ég bið hæstv. ráðherra um að bregðast við þessari ábendingu sem sett er fram með ósk um að lítið verði á breytingu á þessu.”¹

Þessari ábendingu svaraði umhverfisráðherra á svohljóðandi hátt:

“Og varðandi áhersluatriði um skipulagsstigin, get ég af því að ég var spurður sérstaklega um skoðun á því, tekið undir þau sjónarmið sem komu fram í máli hv. þm. þó að ég telji ekki að það sé aðalatriði.”²

Umhverfisnefnd gerði tillögur um mjög viðamiklar breytingar á frumvarpi til skipulags- og byggingarlaga. Meðal tillagna hennar var sú breyting að 7. mgr. 9. gr. skyldi hljóða svo:

“Svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir skulu vera í innbyrðis samræmi.”

¹ Alþt. 1996-1997, B-deild, dálk. 781 – 782.

² Alþt. 1996-1997, B-deild, dálk. 782.

Í nefndarálitum umhverfisnefndar var tekið fram að meðal helstu breytinga á þágildandi lögum væri að skilgreind væru í frumvarpinu “mismunandi stig skipulagsáætlana sem hingað til hefðu einungis verið skilgreind í reglugerð.”³ Þá sagði m.a. svo:

"Þannig er fjallað um skipulagsskyldu í 9. gr. og kemur þar fram að landið allt sé skipulagsskylt. Lagðar eru til viðamiklar breytingar á greininni og gert ráð fyrir að þar verði aðallega fjallað um skipulagsáætlanir. Þá kemur einnig fram að svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir skuli vera í innbyrðis samræmi."⁴

Í 2. umræðu um breytingartillögur umhverfisnefndar lét Hjörleifur Guttormsson, einn af nefndarmönnum umhverfisnefndar sem staðið hafði að nefndarálitinu með fyrirvara, m.a. eftirfarandi ummæli falla um þessa breytingartillögu:

“Ein af þeim róttæku breytingum sem umhvn. leggur til á frv. varðar uppsetningu á væntanlegum lögum, sem ég tel vera verulega til bóta og gerði að umtalsefni við 1. umr. máls, þ.e. að setja skipulagsþrepinn upp í rökrænna form en gert var í upphaflegu frv. Þetta hefur gengið eftir. Það er byrjað á landsskipulagi eða skipulagsáætlun sem varðar landið allt og síðan fjallað um svæðisskipulag og þar á eftir um aðalskipulag og deiliskipulag. Ég tel að þetta hafi gildi upp á bæði nálgun máls og skilning fyrir almenning á uppbyggingu skipulags og hafi því meiri þýðingu en virðast kann í fljótu bragði og ég vona að það verði til þess að styrkja meðferð þessara mála almennt séð.”⁵

5. Almenn viðhorf til réttaráhrifa skipulags og mismunandi réttshæðar skipulaga

Í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, með síðari breytingum, er stjórnvöldum veitt heimild til þess að skipuleggja framtíðarþróun byggðar og landnotkun á tilteknu svæði með sérstökum fyrirmælum, sem nefnd eru skipulag. Skipulag samkvæmt þessum lögum skal sett með tilteknum hætti og ræðst setningarháttur m.a. af tegund skipulags. Skal m.a. auglýsa skipulagið opinberlega og gefa aðilum, sem hagsmuna hafa að gæta, færi á að koma að athugasemdum við tillögu að skipulagi. Skipulag er bindandi bæði fyrir stjórnvöld og almenning hafi það orðið til með lögskipuðum hætti og verið birt í Stjórnartíðindum, sbr. *álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 727/1992*. Fyrir þann tíma verða menn ekki þvingaðir til þess að fylgja hugmyndum stjórnvalda að framtíðarskipulagi, sbr. *álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 585/1992* svo og *úrskurð úrskurðarnefndar um skipulags- og byggingarmál frá 20. júlí 1999 í máli nr. 19/1999*. Eftir birtingu skipulags verða á hinn bóginn allar byggingarframkvæmdir að

³ Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 5308.

⁴ Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 5309.

⁵ Alþt. 1996-1997, B-deild, dálk. 6393.

vera í samræmi við skipulagið, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1993. Breytingar, sem ekki teljast óverulegar, verða ekki gerðar á skipulagi, nema að undangenginni sams konar málsmeðferð og höfð var á setningu þess, sbr. 1. og 2. mgr. 14. gr., 1. og 2. mgr. 21. gr. svo og 1. og 2. mgr. 26. gr. laga nr. 73/1997. Um svæðisskipulag miðhálandis gildir þó önnur regla þar sem ávallt skal farið á sama hátt með breytingar og gerð nýs svæðisskipulags, sbr. 14. gr. a, sbr. 4. gr. laga nr. 58/1999. Þar er m.ö.o. ekki leyfð einfaldari málsmeðferð þegar gera á óverulegar breytingar á skipulagi, eins og leyft er með aðrar tegundir skipulaga, sbr. 2. mgr. 14. gr., 2. mgr. 21. gr. og 2. mgr. 26. gr. laganna.

Þar sem skipulag er bindandi bæði fyrir stjórnvöld og almenning um framtíðarnot tiltekins svæðis og er almennt ætlaður langur gildistími, verður að vanda til þess. Hönnun og bygging mannvirkja er meðal annars reist á forsendum, sem fram koma í skipulagi. Verður almenningur því að geta treyst því, að festa sé í framkvæmd skipulags og að því verði almennt ekki breytt, nema veigamiklar ástæður mæli með því. Ber því að taka tillit til réttmætra hagsmuna þeirra, er breyting skipulags varðar. Skal hér áréttað, að skipulag er í senn stjórnþæki stjórnvalda um þróun byggðar og landnotkun, og trygging almennings fyrir því, að allar framkvæmdir innan marka skipulags séu í samræmi við það, sbr. *álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 727/1992*.

Í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1997 er tekið fram að landið allt sé skipulagsskylt. Bygging húsa og annarra mannvirkja ofanjarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir. Lögin byggja þannig á þeirri forsendu að aðalskipulag skuli sett, eftir atvikum að undangenginni setningu svæðisskipulags, og að því búnu skuli deiliskipulag sett. Meginreglan er sú að fyrr skuli byggingarleyfi almennt ekki veitt, sbr. *dóm Hæstaréttar, H 20. september 2001*. Frá þeirri meginreglu eru þó undantekningar, sbr. t.d. 3. mgr. ákvæða til bráðabirgða, sbr. 19. gr. laga nr. 170/2000, og 3. mgr. 23. gr. laga 73/1997, með síðari breytingum, en byggt hefur verið á því að innan heimildar síðast nefnda ákvæðisins falli einvörðungu byggingarleyfi sem hafa í för með sér óverulega breytingu á byggðamynstri hverfis, sbr. *álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2556/1998 og máli nr. 2907/1999*.

Aðalskipulag, og eftir atvikum svæðisskipulag, geta *haft bein réttaráhrif* á hagsmuni einstaklinga, enda þótt deiliskipulag hafi ekki verið sett. Í *H 7. desember 1981 (H 1981:1499)* hafði J keypti skúr, sem stóð á lóð í eigu Akureyrarbæjar. Við nánari eftirgrennslan kom í ljós að skúrin var "stöðuleyfislaus" þar sem leyfið var út

runnið. Akureyrarbær krafðist þess að byggingin yrði numin á brott af lóðinni. Þar sem skúrbyggingin stóð á svæði, sem samkvæmt *aðalskipulagi* var ætlað til leikvallar og hið tímabundna "stöðuleyfi" var út runnið, taldist skúrbyggingin lóðarréttindalaus og fór því í bága við 1. mgr. 5. gr. skipulagslaga nr. 19/1964. Var krafan því tekin til greina um að skúrbyggingin skyldi fjarlægð. Í þessu sambandi má einnig nefna *H 2. desember 1993, í máli nr. 525/1990 (H 1993:2205)*. Samkvæmt *aðalskipulagi* átti 2,28 hektara landspilda manns að falla undir útivistarsvæði. Á landspildunni hafði sumarbústaður staðið en hann brann árið 1981. Nokkrum árum síðar óskaði eigandi landspildunnar eftir því að fá að byggja heilsárshús á landspildunni. Á grundvelli *aðalskipulagsins* var erindi mannsins hafnað. Með þessu var talið að landspildan hefði verið tekin til almenningsnota og eðlileg notkun þess hindruð með þeim hætti, sem við var miðað í 3. mgr. 29. gr. skipulagslaga. Var Reykjavíkurborg því skylt að kaupa landspilduna fullu verði. Loks má nefna *úrskurð úrskurðanefndar um skipulags- og byggingarmál frá 31. október 2001 í máli nr. 13/2001*. Þar var komist að þeirri niðurstöðu að ekki þyrfti framkvæmdaleyfi svo hefja mætti skógrækt á 36 ha. í landi jarðarinnar Litlu-Fellsaxlar. Framkvæmdaleyfi þyrfti því aðeins að um svo umfangsmikla skógrækt væri að ræða, að fara þyrfti í mat á umhverfisáhrifum með framkvæmdina. Á hinn bóginn þyrfti slík skógrækt að vera í samræmi við skipulag. Þar sem umrætt svæði var tekið undir skógrækt á staðfestu *svæðisskipulagi* sunnan Skarðsheiðar 1992-2012, var heimilt að ráðast í þessa skógrækt.

Ólík réttihæð réttarheimilda og áskilnaður um innra samræmi er ekki séreinkenni skipulags- og byggingarmála. Þannig verða reglugerðir að samrýmast almennum lögum og almenn lög verða að samrýmast stjórnarskrá. Komi upp árekstrar á milli þessara réttarheimilda, sem ekki er hægt að leysa úr með samræmisskýringu (d. harmonisering), vîkur sú réttarheimild, sem réttlægri er (lex superior). Skipulagsáætlanir eru byggðar á sjónarmiðum sem eru af sama toga.

Til þess að tryggja samræmi á milli sveitarfélaga um ákveðin meginatriði skipulaga er ekki hægt að láta sérhverri sveitarstjórn það einni eftir, að ákveða skipulag sitt án tengsla við skipulag annarra sveitarfélaga svo og annarra áætlana stjórnvalda ríkisins. Óhjákvæmilega þarf að samræma skipulag sveitarfélaga um ákveðin meginatriði s.s. samgöngur, orkumannvirki, fjarskiptamannvirki o.fl. Af þeim sökum er því svo fyrir komið í flestum löndum að í lögum er mælt fyrir um nokkra flokka skipulaga. Þau skipulög sem taka til lands í heild eða mjög stórra svæða samræma þá ákveðin meginatriði í landnotkun m.t.t. hagsmuna þjóðarinnar í heild. Til

Þess að um samræmingu verði að ræða, er jafnframt mælt svo fyrir í lögum, að skylt sé að hafa þær skipulagsáætlanir, sem nákvæmari eru og taka þá til minni svæða, í samræmi við þær skipulagsáætlanir, sem taka til stærri svæða og mæla fyrir um meginatriði landnotkunar.⁶ Þannig verður til *stigskipt kerfi skipulaga* - píramídi skipulagsgerða, sem verða ávallt nákvæmari en taka um leið til minna landsvæði.

Íslensk skipulagslöggjöf er byggð á framangreindum viðhorfum. Í 12. – 15 gr. laga nr. 73/1997, með síðari breytingum, er mælt fyrir um *svæðisskipulag*. Í 16.-22. gr. laganna er mælt fyrir *aðalskipulag* og í 23.-26. gr. laganna er mælt fyrir um *deiliskipulag*. Eins og áður segir er lögboðið í 7. mgr. 9. gr. laganna að þessi skipulög skuli vera í innra samræmi. Þá verða *byggingarleyfi* og *framkvæmdaleyfi* að vera í samræmi við skipulag, sbr. 1. mgr. 9. gr. laganna. Hið stigskipta kerfi skipulagsáætlana og stjórnvaldsákvarðana á þessu sviði lítur því svona út skv. lögum nr. 73/1997:

Svæðisskipulag
Aðalskipulag
Deiliskipulag

Byggingarleyfi / Framkvæmdaleyfi

Í 2. mgr. 3. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 kemur fram sú meginregla að sveitarstjórnir annist gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Frá þessari meginreglu eru nokkrar undantekningar í lögnum, sem hafa það að markmiði að tryggja ákveðið samræmi á milli skipulaga sveitarfélaga. Þessar undantekningar fela það allar í sér, þó í misríku mæli sé, að skipulagsvaldið er tekið frá einstökum sveitarstjórnnum og fært í hendur annars stjórnvalds sem gerir tillögur að skipulagi til að samræma ákveðin atriði í skipulagi sveitarfélaga. Sem dæmi um ákvæði af þessum toga má nefna eftirfarandi lagaákvæði:

Þar ber fyrst að nefna að skv. 11. gr. laganna getur umhverfisráðherra að höfðu samráði við forsætisráðherra og Samband íslenskra sveitarfélaga ákveðið að skipa sérstaka nefnd til að gera tillögur um *samræmingu áætlana* komi í ljós ósamræmi eða aðrir hagsmunaárekstrar á milli áætlana s.s. um samgöngur, fjarskipti, orkumannvirki

⁶ Sjá t.d. Karsten Revsbech: Planer og forvaltningsret. Kaupmannahöfn 1986. Í þessari doktorsritgerð er m.a. fjallað um innbyrðis tengsl skipulaga og réttaráhrif þeirra á bls. 148-208.

og náttúruvernd. Að fenginni niðurstöðu nefndarinnar getur umhverfisráðherra lagt fyrir sveitarstjórnir að þær niðurstöður verði felldar að svæðisskipulagi og aðalskipulagi.

Meginmarkmið með gerð *svæðisskipulags* er að samræma stefnu sveitarstjórna um þróun byggðar og landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi sveitarfélaga sem talin eru mynda eina heild í landfræðilegu, hagrænu eða félagslegu tilliti, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 73/1997 svo og skilgreining hugtaksins í grein 1.3. skipulagsreglugerðar. Þótt sveitarfélögum sé í orði kveðnu falin gerð almennra *svæðisskipulaga* skv. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 73/1997 er það ekki að öllu leyti rétt því sveitarstjórnir eða skipulagsnefndir á þeirra vegum, sbr. 3. mgr. 6. gr. laganna, fara *ekki* með gerð slíkra skipulaga. Samkvæmt 4. mgr. 12. gr. skipulagslaga skipar hver sveitarstjórn tvo menn í *samvinnunefnd*, sem annast skal gerð *svæðisskipulags*.

Meginreglan er sú að sveitarstjórnir eða Skipulagsstofnun hafi frumkvæði að því að koma á svæðisnefndum til þess að samræma stefnu þeirra um þróun byggðar og landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi. Komi upp ágreiningur hvort ráðast skuli í gerð *svæðisskipulags* sem sveitarstjórnir megna ekki að leysa sín á milli með framangreindu fyrirkomulagi hefur umhverfisráðherra heimild til að skipa sérstaka nefnd til að gera tillögu að *svæðisskipulagi*, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga nr. 73/1997.

Í 1. mgr. 15. gr. laga nr. 73/1997, með síðari breytingum, er mælt svo fyrir að heimilt sé að beita sérstakri *svæðisskipulagsmeðferð* vegna mannvirkja og áætlana sem ná til fleiri en eins sveitarfélags, svo sem þjóðvega, orkumannvirkja, fjarskiptalína og áætlana um framkvæmdir eða aðra ráðstöfun lands til nýtingar eða verndar. Sá aðili, sem ábyrgð ber á viðkomandi áætlun eða framkvæmd, getur óskað eftir því við Skipulagsstofnun að lega mannvirkisins eða áætlunin fái sérstaka *svæðisskipulagsmeðferð*.

Takist sveitarstjórnnum samliggjandi sveitarfélaga ekki að leysa ágreining um atriði sem samræma þarf í aðalskipulagi þeirra, og ekki hefur verið tekin afstaða til í *svæðisskipulagi*, skal að frumkvæði Skipulagsstofnunar skipa sérstaka nefnd sem falið er að gera tillögu að skipulagi sem er sameiginlegt fyrir þessi sveitarfélög að því er ágreiningsatriðin varðar, sbr. 22. gr. laga nr. 73/1997.

Um heildstætt skipulag miðhálandis, og markmið þess að samræma landnotkun á milli sveitarfélaga, verður fjallað um í kafla 6 hér á eftir.

Eins og áður segir er mælt svo fyrir í 7. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1997 að svæðis, aðal- og deiliskipulagsáætlanir skuli vera í innbyrðis samræmi. Þegar litið er til

lögskýringargagna þeirra, sem rakin voru í kafla 4, verður að telja að þetta ákvæði feli í sér tvennt: Annars vegar upptalningu á skipulagsáætlunum sem hafa mismunandi réttthæð. Þannig byrjar upptalningin á þeirri skipulagstegund sem er réttthæst, þ.e. svæðisskipulagi og endar á þeirri skipulagstegund sem er réttlægst. Hins vegar felur ákvæðið í sér áskilnað um innbyrðis samræmi í þessum skipulögum. Ef skipulög verða í innbyrðis ósamræmi, sem ekki er hægt að leysa úr með samræmisskýringu, verður það skipulag að víkja, sem réttlægra er fyrir því skipulagi sem réttþærra er. Þannig víkur aðalskipulag fyrir svæðisskipulagi, og deiliskipulag bæði fyrir aðalskipulagi og svæðisskipulagi. Loks verða bæði byggingarleyfi og framkvæmdarleyfi að vera í samræmi við skipulög. Eftirfarandi píramídi skipulaga felur því bæði í sér mismunandi réttthæð og er einnig lýsing á því hversu ítarleg landnotkun er skipulögð. Þannig er deiliskipulag nákvæmasta tegund skipulaga og svæðisskipulag ónákvæmast, þar sem það fjallar oftast aðeins um meginatriði landnýtingar svo og þá þætti sem samræma þarf á milli sveitarfélaga.

Ekki hefur enn komið til þess að aðalskipulag hafi verið ógilt þar sem það hefur farið í bága við svæðisskipulag. Til þess liggja nokkrar ástæður. Í fyrsta lagi hefur ekki verið ráðist í gerð margra svæðisskipulaga, enda ekki lögskýlt að gera slíkt skipulag annarsstaðar en á miðhálandinu. Í annan stað á slíkt skipulag aðeins að fela í sér lýsingu á meginatriðum landnotkunar og þau atriði sem samræma þarf í skipulagi á milli sveitarfélaga. Ekki á því að vera mikil hætta á að ósamræmi verði vegna mistaka á milli svæðisskipulags og aðalskipulags. Í þriðja lagi verður að hafa í huga að þar sem sett hafa verið svæðisskipulög hafa oft legið fyrir aðalskipulög. Við gerð svæðisskipulags hefur þess þá verið gætt að ekki sé ósamræmi á milli svæðisskipulags og aðalskipulags. Síðast en ekki síst ber hér að hafa í huga að ekki er hægt að skjóta til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála deiluatríðum um *gildi aðalskipulags*, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2906/2000.

Dæmi eru um að deiliskipulag hafi verið felld úr gildi ýmist að öllu leyti eða að hluta þar sem það hefur verið talið fara í bága við aðalskipulag. *Með úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 20. júlí 1999, í máli nr. 19/1999* var felld úr gildi deiliskipulag Hveravalla. Í aðalskipulagi fyrir svæðið var gert ráð fyrir því að flytja ætti nýrri skála Ferðafélags Íslands og salernishús á þjónustusvæði í Hvin. Í greinargerð deiliskipulagsins fólst hins vegar ákvörðun um að rífa þessi mannvirki eða fjarlægja þau af hinu skipulagða svæði. Þar sem deiliskipulagið uppfyllti ekki 2. mgr. 23. gr. laga nr. 73/1997, með síðari breytingum, um að

deiliskipulag skyldi gert á grundvelli aðalskipulags, né því skilyrði 7. mgr. 9. gr. sömu laga, um að innbyrðis samræmi skyldi vera milli aðal- og deiliskipulags, var deiliskipulagið fellt úr gildi.

Hér má einnig nefna *úrskurð úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 12. apríl 2002 í máli nr. 62/2000*. Á deiliskipulagi var lóðin nr. 65 á Laugarnestanga í Reykjavík skipulögð með nýtingarhlutfallið 0,15. Nýtingarhlutfall Laugarnestanga nr. 60 og 62 var aftur á móti 0,3 eða helmingi hærra. Ákvörðun í deiliskipulagi um nýtingarhlutfall lóðarinnar nr. 65 þótti ekki í samræmi við aðalskipulag, en þar var nýtingarhlutfallið ákvarðað á bilinu 0,2-0,4. Deiliskipulagið var fellt úr gildi að því er tók til lóðarinnar nr. 65, en ákvæði deiliskipulagsins varðandi lóðina voru einnig talin brjóta í bága við jafnræðisreglu og meðalhófsreglu.

Loks verða byggingarleyfi að vera í samræmi við deiliskipulag, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1997. Fjöldmörg mál eru til þar sem byggingarleyfi hafa verið felld úr gildi bæði af úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála svo og dómstólum, þar sem þau hafa farið í bága við skipulag. Hér má t.d. nefna *H 14. febrúar 1991, mál nr. 28/1989 (H 1991:219)*. Þar var byggingarleyfi ógilt fyrir parhúsi, að kröfu nágretta, þar sem það vék verulega frá samþykktu deiliskipulagi, en þar var einvörðungu gert ráð fyrir einbýlishúsi á umræddri lóð.

Samkvæmt framansögðu er ljóst að allt landið er skipulagsskylt. Skipulag er stjórnþæki stjórnvalda um þróun byggðar og landnotkun. Skipulag er bindandi bæði fyrir stjórnvöld og almenning hafi það orðið til með lögskipuðum hætti og verið birt í Stjórnartíðindum. Þessi bindandi áhrif skipulags felast einnig í því að skipulög hafa misréttháa stöðu hvert gagnvart öðru. Í 7. mgr. 9. gr. er tekið fram að svæðis-, aðal-, og deiliskipulagsáætlanir skuli vera í innbyrðis samræmi. Í ákvæðinu felst áskilnaður um efnislegt samræmi skipulaga. Ef brotið er gegn þessu ákvæði og ekki er hægt að leysa úr misræminu með samræmisskýringu, verður það skipulag að víkja, sem réttlæggra er, fyrir því skipulagi, sem rétt hærra er. Upptalning skipulagstegunda í 7. mgr. 9. gr. laganna felur í sér röð skipulaga eftir rétt hæð þeirra. Þannig gengur svæðisskipulag framur bæði aðalskipulagi og deiliskipulagi. Aðalskipulag gengur framur deiliskipulagi ef um efnislegt ósamræmi er að ræða.

Með lögum nr. 58/1999 var gerð sú breyting á skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 að bætt var inn í lögin ákvæði um svæðisskipulag miðhálandis. Það álitaefni sem hér er til rannsóknar er hvort önnur viðhorf gildi um svæðisskipulag miðhálandis en hér að framan er lýst, þ.e. hvort svæðisskipulag miðhálandis gangi

ekki framar aðalskipulagi, ef efnislegt ósamræmi kemur upp á milli skipulaga í samræmi við þau lagaviðhorf sem hér að framan hafa verið rakin hér á eftir. Verða nú lögskýringargögn rakin um þau markmið, sem lágu að baki því, að komið var á sérstakri stjórn skipulagsmála miðhálandisins. Að því búnu verða raktar umræður þingmanna um það innra samræmi sem yrði að vera á milli svæðisskipulags og aðalskipulags.

6. Lögskýringargögn

6.1. Deilur um stjórn skipulagsmála á miðhálandi Íslands

Árið 1990 lagði umhverfisráðherra fram skýrslu fyrir Alþingi um undirbúning að löggjöf um stjórnsýslu á miðhálandi Íslands að því er tekur til skipulags og byggingarmála.⁷ Þar var lagt til að miðhálandi Íslands yrði sérstakt stjórnsýsluumdæmi að því er skipulags- og byggingarmál snerti. Var mælt með því að komið yrði á fót sérstakri nefnd sem hefði frumkvæði að og sæi um skipulag fyrir miðhálandið. Var lagt til að málsmeðferð yrði áþekkt því sem mælt var fyrir um í þágildandi skipulagslögum.

Í ágúst 1991 skipaði umhverfisráðherra nefnd til þess að semja frumvarp um stjórn skipulags- og byggingarmála á miðhálandi Íslands.⁸ Frumvarpið var lagt fyrir 115. löggjafarþing.⁹ Í 1. gr. frumvarpsins kom fram að miðhálandi Íslands væri sérstakt umdæmi að því er tæki til skipulags- og byggingarmála. Í 3. gr. frumvarpsins var mælt svo fyrir að umhverfisráðherra skyldi að afloknum sveitarstjórnarkosningum skipa sérstaka stjórnarnefnd til að fara með stjórn skipulags- og byggingarmála á miðhálandi Íslands. Tveir nefndarmanna skyldu skipaðir að fenginni tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga, en þrír án tilnefningar. Í almennum athugasemdum við frumvarpið sagði m.a. svo:

“Talið er eðlilegt að sérstök stjórnarnefnd, samvinnunefnd ríkis og sveitarfélaga, fari með stjórn skipulags- og byggingarmála á miðhálandinu. Til álita kom að fela skipulagsstjórn ríkisins þetta verkefni, en að athuguðu máli var horfið frá því, enda verkefni stjórnarnefndarinnar töluvert frábrugðin verkefnum skipulagsstjórnar og krefjast að ýmsu leyti annars konar sérþekkingar en þar er byggt á.

Eðlilegt þykir að Skipulag ríkisins veiti stjórnarnefndinni hvers konar aðstoð í starfi.

⁷ Alþt. 1990-1991, A-deild, bls. 3619-3625.

⁸ Alþt. 1991-1992, A-deild, bls. 4282.

⁹ Alþt. 1991-1992, A-deild, bls. 4276.

Í 4. gr. er greint í meginatriðum hvert sé hlutverk stjórnarnefndarinnar, en umhverfisráðherra setur henni starfsreglur.”¹⁰

Þótt alþingismenn væru almennt sammála um að koma þyrfti á heildstæðu skipulagi á miðhálandi Íslands var um það deilt hvernig samvinnunefndin skyldi skipuð. Gagnrýni kom fram á skipan stjórnarnefndarinnar og töldu sveitarfélög, sem lágu að miðhálandinu, að þeirra fulltrúar ættu að eiga sæti í samvinnunefndinni.¹¹ Ef veita hefði átt hverri sveitarstjórn, þeirra sveitarfélaga er lágu að miðhálandinu, heimild til að skipa tvo fulltrúa í samvinnunefndina hefði nefndin, ásamt oddamanni, talið 81 nefndarmann. Þar sem slík nefnd var ekki talin starfhæf var lagt til í frumvarpi, sem umhverfisráðherra lagði fram árið eftir, að héraðsnefndir þeirra héraða er land áttu að miðhálandinu skyldu skipa einn mann hver í samvinnunefndina auk þess skyldi ráðherra skipa einn án tilnefningar. Þessi skipan var lögfest með lögum nr. 73/1993.

Enn voru uppi deilur um skipan samvinnunefndarinnar þar sem sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu, á Suðurnesjum og Vestfjörðum höfðu ekki tækifæri til að koma að skipulagi miðhálandis Íslands.

Umhverfisráðherra lagði fram frumvarp á 122. löggjafarþingi 1997-1998 til breytinga á skipulags- og byggingarlögum. Í almennum athugasemdum við frumvarpið sagði m.a. svo:

“Samvinnunefndin er samkvæmt lögum nr. 73/1993 skipuð fulltrúum hlutaðeigandi héraðsnefnda, þ.e. þeirra sem eiga land að miðhálandinu, auk fulltrúa umhverfisráðherra. Önnur sveitarfélög, þ.e. á höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum og Vestfjörðum, hafa því ekki komið að málinu með sama hætti og hefur það verið gagnrýnt þar sem um er að ræða svæði sem að stórum hluta er ekki í einstaklingseign og hljóti að skipta alla landsmenn máli. Því sé ekki sjálfgefið að þótt hlutaðeigandi sveitarfélög fari með stjórnsýslu sveitarfélaga inn til landsins eigi þau ein að ráða skipulagi.

Til þess að mæta framangreindum viðhorfum hefur verið ákveðið að áfram starfi sérstök samvinnunefnd um svæðisskipulag miðhálandisins og að í henni verði fulltrúar tilnefndir af sveitarfélögum sem liggja að miðhálandinu, fjórir fulltrúar tilnefndir af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, þar af tveir með búsetu í Reykjavík, einn á Reykjanesi og einn á Vestfjörðum, auk fulltrúa félagsmálaráðherra og eins sem umhverfisráðherra skipar án tilnefningar og skal vera formaður. Er þessi leið valin þar sem skipulagsmál eru lögum samkvæmt verkefni sveitarfélaganna.”¹²

¹⁰ Alþt. 1991-1992, A-deild, bls. 4286.

¹¹ Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 4456.

¹² Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 5429.

Þar sem ekki var mælt fyrir frumvarpinu á því þingi var það ekki afgreitt. Umhverfiráðherra lagði frumvarpið enn á ný fram á 123. löggjafarþingi 1998-1999 til breytinga á skipulags- og byggingarlögum. Miklar deilur urðu um frumvarpið. Meiri hluti umhverfisnefndar gerði tillögur um mjög miklar breytingar á frumvarpinu. Þannig urðu greinar frumvarpsins 9 í stað 5 áður auk þess sem verulegar efnisbreytingar voru gerðar á frumvarpinu.¹³ Um skipan samvinnunefndarinnar segir svo í nefndaráliti meiri hluta umhverfisnefndar.

“Lagðar eru til nokkrar breytingar á skipan samvinnunefndar miðhálandis. Fjölgað er um einn í nefndinni þannig að nefndarmenn verða samtals tólf með tillögu- og atkvæðisrétt. Auk þess leggur meiri hlutinn til að ráðherra verði heimilt að skipa allt að fjóra fulltrúa til viðbótar með áheyrnaraðild og skulu þeir hafa málfrelsi og tillögurétt. Ráðherra skipar formann og skal hann fara með oddaatkvæði ef atkvæði falla jöfn. Aðra fulltrúa skal tilnefna þannig að einn fulltrúi komi úr hverju kjördæmi. Fulltrúar þeirra fimm kjördæma sem liggja að miðhálandinu skulu tilnefndir af þeim sveitarfélögum í hverju kjördæmi sem liggja að miðhálandinu. Þá skal Reykjavíkurborg tilnefna einn fulltrúa, Fjórðungssamband Vestfjarða einn og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum skulu sameiginlega tilnefna einn fulltrúa. Að auki skipar ráðherra einn fulltrúa og skal hann koma úr einhverju þeirra fimm kjördæma sem liggja að miðhálandinu en úr sveitarfélagi sem liggur ekki að miðhálandinu. Með þessari breyttu skipan er reynt að koma til móts við sjónarmið og hagsmuni ólíkra aðila. Skipulag miðhálandisins er hagsmunamál allra landsmanna og meiri hlutinn telur að með þessu móti muni verða náð sátt meðal landsmanna um skipan í samvinnunefndina.”¹⁴

Tillögur meiri hluta umhverfisnefndar voru samþykktar og hljóðar ákvæði 2. mgr. 12. gr. a skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, eins og því var breytt með lögum nr. 58/1999, svo:

“Eftir hverjar reglulegar sveitarstjórnarkosningar skipar ráðherra samvinnunefnd miðhálandis til fjögurra ára í senn sem gerir tillögu um svæðisskipulag miðhálandisins. Í nefndinni skulu eiga sæti 12 fulltrúar, einn tilnefndur úr hverju kjördæmi, einn af félagasamtökum um útivist, einn af félagsmálaráðherra og tveir án tilnefningar og skal annar þeirra vera formaður nefndarinnar og fara með oddaatkvæði og hinn koma úr kjördæmi sem liggur að miðhálandinu en úr sveitarfélagi sem liggur ekki að því. Fulltrúar kjördæma sem liggja að miðhálandinu skulu tilnefndir af sveitarfélögum kjördæmisins sem eiga land að miðhálandinu. Fjórðungssamband Vestfjarða tilnefndir fulltrúa Vestfjarðakjördæmis, Reykjavíkurborg fulltrúa Reykjavíkurborgkjördæmis og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum tilnefna saman

¹³ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2284.

¹⁴ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 4140.

fulltrúa Reykjaneskjördæmis. Ráðherra er heimilt að skipa allt að fjóra áheyrnarfulltrúa með málfrelsi og tillögurétt í nefndina.”

Þegar forsaga samvinnunefndarinnar er virt svo og þau lögskýringargögn, sem hér framan hefur verið vísað til, virðist mega draga eftirfarandi ályktanir. Miðhálandi Íslands er sérstakt stjórnslusvæði að því er varðar svæðisskipulag, sbr. 1. og 2. mgr. 12. gr. a skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, sbr. 2. gr. laga nr. 58/1999. Þessi ákvæði fela í sér undantekningu frá þeirri meginreglu, sem m.a. kemur fram í 2. mgr. 3. gr. sömu laga laganna, en þar er m.a. kveðið svo á að sveitarstjórn annast gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Í upphafi var ætlunin að öll skipulagsmál miðhálandisins yrðu tekin frá sveitarstjórnnum og færð til lögskipaðrar stjórnarnefndar. Á endanum varð niðurstaðan sú að einungis valdheimildir til að annast gerð svæðisskipulag miðhálandisins var tekin frá sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga, sem ná inn á miðhálandið. Samkvæmt gildandi lögum fara því sveitarstjórnir með valdheimildir til að gera aðal- og deiliskipulag fyrir miðhálandið svo og að veita byggingarleyfi eða eftir atvikum framkvæmdaleyfi.

Rökin fyrir því að færa skipulagsvald svæðisskipulaga frá sveitarfélögum yfir til samvinnunefndar miðhálandisins voru margþættar. Tvær virðast þó hafa vegið þyngst. *Í fyrsta lagi* var um að ræða þau rök að svæðið *skyldi skipulagt sem ein heild*. Um þetta atriði virtust allir þingmenn sammála enda þótt skoðanir væru skiptar um mörg atriði frumvarps þess, er varð að lögum nr. 58/1999, sem kom umræddri samvinnunefnd miðhálandis á fót. Um þetta atriði sagði m.a. svo í almennum athugasemdum við frumvarpið:

“Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins skal miðhálandið svæðisskipulagt sem ein heild. Samvinnunefnd miðhálandis skal fjalla um þetta svæðisskipulag og gera tillögur til Skipulagsstofnunar um svæðisskipulag miðhálandisins og gæta þess að samræmi sé með aðalskipulagstillögum einstakra sveitarfélaga innbyrðis sem fara með stjórnslu inn til miðhálandisins og að þær samræmist svæðisskipulagi miðhálandisins.”¹⁵

Í öðru lagi var bent á að miðhálandi Íslands væri svæði, sem að stórum hluta væri *ekki í einstaklingseign* og hlyti að skipta alla landsmenn máli. Þetta viðhorf var

¹⁵ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2284.

áréttað í frumvarpinu.¹⁶ Í nefndarálitum¹⁷ meiri hluta umhverfisnefndar var einnig tekið af skarið um að “skipulag miðhálandisins [væri] *hagsmunamál allra landsmanna*”.

6.2. Bindur svæðisskipulag miðhálandis Íslands sveitarstjórn við gerð aðalskipulags?

Við 1. og 2. umræðu um frumvarp til laga um breytingu á skipulags og byggingarlögum, nr. 73/1997, sbr. lög nr. 135/1997, viku nokkrir þingmenn að því álitaefni hvort svæðisskipulag væri bindandi fyrir sveitarstjórnir þegar þær stæðu að gerð aðalskipulags. Áður en vikið verður að þeim ummælum, sem látnin voru falla um þetta efni, verður að vekja athygli á því að tillögur meiri hluta umhverfisnefndar *breyttu frumvarpi umhverfisráðherra í veigamiklum atriðum, þannig að frumvarpið var nánast endursamið*. Meiri hluta umhverfisnefndar skipuðu þeir Ólafur Örn Haraldsson, Árni M. Mathiesen, Kristján Pálsson, Ísólfur Gylfi Pálmason og Hjörleifur Guttormsson, með fyrirvara. Þegar litið er til tilurðar laga nr. 58/1999 vega ummæli þeirra, sem stóðu að tillögu meiri hluta umhverfisnefndar, þungt við skýringu ákvæðanna.

Hjörleifur Guttormsson vék fyrstur að þessu álitaefni í 1. umræðu um frumvarpið. Þar sagði hann m.a. svo:

“ Síðan kemur að aðalskipulagi sveitarfélaga. Því er ætlað að ná yfir allt umráðasvæði sveitarfélagsins, alveg upp í vatnaskil. Í aðalskipulagssamhengi fjalla sveitarfélögin um allt sitt land. Þeim ber hins vegar að taka tillit til svæðisskipulagsins sem fjallað er um alveg sjálfstætt. Vitanlega væri fótfasta í þessu ef hægt er að ganga þannig frá málunum að svæðisskipulagið sé forsendan, sé ákvarðandi og aðalskipulaginu beri að taka tillit til þess. Þannig er hugmyndin væntanlega að tryggja að þarna sé um heildstæð málstök að ræða, þ.e. á svæðisskipulagsstiginu.”¹⁸

Árni M. Mathiesen varð til svara í 1. umræðu um frumvarpið. Þar sagði hann m.a. svo:

“Hv. þm. Hjörleifur Guttormsson sagði að tilvist aðalskipulagsins og hvernig aðalskipulagið tengist svæðisskipulaginu og þá sérstaklega hvernig það tengist svæðisskipulaginu á miðhálandinu gerði málið enn þá flóknara. Það má að vissu leyti til sanns vegar færa en það gerir málið líka að vissu leyti einfaldara. Það undirstrikar einn þann helsta kost sem ég tel vera við þessa tillögu en hann er sá að málið er á forræði umhverf. Og umhverf. ber ekki ábyrgð gagnvart einhverjum einum hagsmunahópi, einu sjónarmiði eða einu kjördæmi heldur ber hann ábyrgð gagnvart heildinni, gagnvart þjóðinni allri. Hann fer með þennan málaflokk í umboði þjóðarinnar allrar.

¹⁶ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2284.

¹⁷ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 4139.

¹⁸ Alþt. 1989-1999, B-deild, dálk. 3188.

Það er einmitt tilfellið með aðalskipulagið og svæðisskipulagið og líka með sérstaka svæðisskipulagið, sem hv. þm. Hjörleifur Guttormsson minntist á, að ráðherra þarf að staðfesta öll þessi skipulög. Það á því ekki að þurfa að fara fram hjá neinum sem um þau fjallar að þau eiga að vera samkvæmt lögunum í innbyrðis samræmi. Sá ráðherra sem staðfestir aðalskipulag og svæðisskipulag eða sérstakt svæðisskipulag sem ekki eru í samræmi hvort við annað er ekki að uppfylla lögin um að skipulagsstigin skuli vera í innbyrðis samræmi. En það er ráðherra sem er endanlegi staðfestingaraðilinn í þessum efnum.”¹⁹

Framsögumaður meiri hluta umhverfisnefndar, Ólafur Örn Haraldsson, lét eftirfarandi ummæli falla við 2. umræðu í framsöguerindi sínu:

“Ég vil sérstaklega geta þess að umhvn. leitaði mjög eftir því við sveitarstjórnarmenn um land allt hvort lögð væri áhersla á það að eitt einstakt sveitarfélag gæti haft neitunarvald í svæðisskipulaginu, þ.e. að þegar svæðisskipulagstillagan væri lögð fyrir gæti eitt sveitarfélag, skv. 13. gr. skipulags- og byggingarlaganna, neitað og stöðvað þar með skipulagsferlið. Skemmst er frá því að segja að það var má heita einróma álit sveitarstjórnarmanna og þeirra sem reynslu höfðu af starfinu í þeirri nefnd sem vann fyrirbyggjandi svæðisskipulag að þetta væri óheppilegt. Í þeirri grein sem ég lýsti hins vegar um ferli í skipulagsvinnunni er tekið á því hvernig skuli með fara ef eitt sveitarfélag eða einhver sveitarfélög vilja ekki sætta sig við niðurstöðurnar.”²⁰

Þá tók Hjörleifur Guttormsson til máls, en hann stóð að áliti meiri hlutans með fyrirvara. Í máli Hjörleifs kom þetta m.a. fram:

“Hér á að vera þannig um hnútana búið að einstakar sveitarstjórnir sem koma að þessu máli, þ.e. sveitarfélögin sem eiga aðalskipulagsrétt inn á svæðið, hafi ekki neitunarvald gagnvart svæðisskipulagstillögum. Það er út af fyrir sig að mínu mati mjög mikilvægt og styrkir viðleitni til heildstæðrar málsmeðferðar þannig að heildstæð sjónarmið fái notið sín í þessu og þá ríkir ekki stöðvunarvald á einstökum reitum sem skipt er upp milli sveitarfélaga á þessu svæði.”²¹

Í ræðu Ísólfs Gylfa Pálmasonar koma þetta m.a. fram:

“Eins og fram hefur komið er um að ræða sjálfstæða skipulagseiningu sem er ákveðinn skipulagsgrundvöllur sem er þá í höndum samvinnunefndar um miðhálandið. Ég fagna því að hv. þm. Hjörleifur Guttormsson er einn af flm. þessarar tillögu þó hann hafi ritað undir hana með fyrirvara.”²²

¹⁹ Alþt. 1989-1999, B-deild, dálk. 3195-3196.

²⁰ Alþt. 1989-1999, B-deild, dálk. 4661-4662.

²¹ Alþt. 1989-1999, B-deild, dálk. 4681.

²² Alþt. 1989-1999, B-deild, dálk. 4684.

Þá tók til máls Kristján Pálsson en hann tók beina afstöðu til þess álitaefnis sem hér er til rannsóknar. Í ræðu hans sagði m.a. svo:

“Þegar samvinnunefndin hefur komið sér saman um að leggja fram einhverja tillögu þá er hún samkvæmt þessu frv. endanleg, a.m.k. gagnvart sveitarfélögunum sjálfum. Sveitarfélögin sem liggja að miðhálandinu geta ekki hafnað tillögunni sem samvinnunefndin leggur fram. Þau hafa ekki neitunarvald til að stöðva hana. Ég sé að í nál. minni hlutans er sagt að sveitarfélögin haldi áfram aðal- og svæðisskipulagi og deiliskipulagsrétti sínum. Í álitinu minni hlutans segir einnig að samvinnunefndin geti ekki tryggt samfellu og samræmi í skipulagi miðhálandisins, a.m.k. ekki í andstöðu við einstaka sveitarstjórnir sem fara með aðalskipulag í sveitarfélögum sínum. Þetta er að sjálfsögðu rangt. Sveitarfélögin sem liggja að hálandinu verða að fara eftir tillögu svæðisskipulagsnefndarinnar. Þau hafa ekkert val. Þau geta ekki hafnað tillögunni ef hún hefur verið samþykkt af skipulagsstjórn og síðan ráðherra. Þar með er hún endanlegt vald yfir aðalskipulagi viðkomandi sveitarfélaga.

Inn í aðalskipulag sveitarfélaga geta auðvitað komið nánari útfærslur á því hvernig nota eigi land eða byggja á því en allar breytingar á aðalskipulagi sveitarfélaga sem ekki eru í tillögum samvinnunefndarinnar þurfa að koma til skoðunar hjá samvinnunefndinni sjálfri. Það er nokkuð ljóst að vald samvinnunefndarinnar er gríðarlega mikið, miklu meira held ég en margur hyggur. Þar af leiðandi eru áhrif umhverfisfólks, náttúruverndarfólks, höfuðborgarbúa og allra landsmanna á þessa nefnd og sveitarfélögin alveg gríðarleg.”²³

Össur Skarphéðinsson vék að þessu atriði í beinu framahaldi og sagði m.a. svo:

“ Herra forseti. Hún er mjög mikilvæg, yfirlýsingin frá hv. þm. Kristjáni Pálssyni um eðli svæðisskipulagsins í þessari umræðu. Hv. þm. segir ljóst að svæðisskipulag miðhálandisins taki yfir aðalskipulag sveitarfélaga. Með því gengur á svigrúm sveitarfélaganna á miðhálandinu til að gera aðalskipulag að eigin vild. Það er nokkuð sem hv. þm. Ólafur Örn Haraldsson, sem nú er að ganga úr salnum, verður að lýsa skoðun sinni á síðar í umræðunni. Mér er tjáð að það séu skiptar skoðanir á þessu innan nefndarinnar. Þetta er lykilatriði. Maður spyr sig auðvitað: Þurfa sveitarfélögin sem eiga land inn í miðhálandið nokkuð að vera að hafa fyrir því að gera aðalskipulag ef svæðisskipulagið tekur yfir þau? Þá gera menn eitt svæðisskipulag og það er rétt hærra en aðalskipulagið samkvæmt þessu, samkvæmt skoðun hv. þm. Þá er náttúrulega búið að taka mikið vald af sveitarfélögunum. Um það hef ég ekkert nema gott eitt að segja, það er mikilvægt að þessi skilningur liggi fyrir.”²⁴

Þessum ummælum svaraði Kristján Pálsson með svofelldu hætti:

“Varðandi aðalskipulagstillöguna vil ég benda á að svæðisskipulaginu verður ekki breytt af sveitarstjórnunum eftir að nefndin hefur komist að samkomulagi. Einstök sveitarfélög geta ekki breytt því, þau hafa ekki neitunarvald. Aftur á móti er

²³ Alþt. 1989-1999, B-deild, dalk. 4688.

²⁴ Alþt. 1989-1999, B-deild, dalk. 4689.

aðalskipulag nákvæmara en svæðisskipulag. Það getur ýmislegt komið fram, um landnýtingu eða annað sem skiptir sveitarfélögin máli, sem ekki er í svæðisskipulaginu sjálfu. Það er bara nákvæmlega eins og deiliskipulag er nákvæmara en aðalskipulag. Þetta þekkja allir sem starfað hafa í sveitarstjórnnum. Ég er ekki að segja að aðalskipulagsvaldið sé tekið af sveitarfélögunum en svæðisskipulagið sjálft er það sterkt að aðalskipulag sveitarfélaganna verður að taka tillit til þess.”²⁵

Þessu svaraði Össur Skarphéðinsson með svofelldum hætti:

“Herra forseti. Maður verður að gera þá lágmarkskröfu til þingmanna sem véla um svo mikilvæg mál, að þeir þekki öll smáatriði málsins. Í málflutningi hv. þm. Kristján Pálssyni rekur sig hvað á annars horn. Hv. þm. segir í öðru orðinu að svæðisskipulagið sé æðra en aðalskipulagið og þar með að sveigja þurfi aðalskipulagið að svæðisskipulaginu. Í hinu orðinu, nánast í sömu setningu, segir hann að ekki sé gripið inn í aðalskipulagsvald sveitarfélaga. Þetta, herra forseti, rímar ekki saman. Önnur hvor fullyrðingin er röng. Ég spyr hv. þm.: Hvor er röng?”²⁶

Þessu svaraði Kristján Pálsson svo:

“Það er til svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag. Öll þessi stig eru misjafnlega nákvæm. Allt sem fram kemur í svæðisskipulagi þarf að taka tillit til í aðalskipulagi. Þess sem er í aðalskipulagi þarf að taka tillit til í svæðisskipulagi. Þannig gengur þetta skref fyrir skref. Ef hv. þm. veit þetta ekki er tími til kominn að hann viti það. Allt í því sem ég sagði rímar, nákvæmlega allt.”²⁷

Kristján Pálsson áréttað síðan viðhorf sín með svohljóðandi hátt:

“ Herra forseti. Ef Svínavatnshreppur hefur gert aðalskipulag sem er í samræmi við svæðisskipulag getur hann haldið áfram þeim ákvörðunum sem hann hefur lagt af stað með. Aftur á móti ef aðalskipulagið stangast á við svæðisskipulagið er í raun verið að ganga þvert á skoðanir samvinnunefndarinnar sem er réttærri í þessu tilviki samkvæmt þessum lögum og 13. gr. laganna samkvæmt þessu nýja frv. en sveitarfélagið. Aftur á móti er það spurning um afturvirkni í svona tilfelli ef Svínavatnshreppur hefur verið búinn að taka einhverja ákvörðun áður en þessi lög verða samþykkt er náttúrlega spurning hvort Svínavatnshreppur hefur ekki fulla heimild til að gera það sem fyrri ákvarðanir eða fyrri lög heimiluðu þeim. En Svínavatnshreppur, hvað sem hv. þm. er að meina í þessu tilfelli, það sem ákveðið verður af þeirri sveitarstjórn verður að samrýmast svæðisskipulaginu þegar það verður samþykkt af ráðherra. Það er skoðun mín og ég hef ekki heyrt þeirri skoðun andmælt og ég velti fyrir mér, hvaða skoðun hv. þm. hefur á svæðisskipulagsnefndinni yfirleitt. Trúir hv. þm. því að svæðisskipulagsnefndin sé bara til að gera eitthvert kort og eftir því þurfi enginn að fara? Sveitarstjórnirnar þurfi ekki að hafa neinar áhyggjur af því

²⁵ Alþt. 1989-1999, B-deild, dalk. 4690.

²⁶ Alþt. 1989-1999, B-deild, dalk. 4690.

²⁷ Alþt. 1989-1999, B-deild, dalk. 4691.

eða taka neitt tillit til þess. Þetta er bara ekki svona, hv. þm. og ég held nauðsynlegt sé að þeim misskilningi verði eytt.”²⁸

Enn á ný tók Össur Skarphéðinsson til máls og bar nú m.a. svo hljóðandi fyrirspurn til umhverfisráðherra:

“Þess vegna spyr ég hv. þm. og hæstv. umhvrh.: Er sú skoðun hv. þm. Kristjáns Pálssonar rétt að aðalskipulag sveitarfélags sem nær inn á miðhálandið verði að lúta svæðisskipulagi? Það þýðir að ef ágreiningur er milli sveitarfélags og samvinnunefndar þá ráði samvinnunefndin og sveitarfélagið verður að lúta.”²⁹

Þessari spurningu svaraði Guðmundur Bjarnason með svohljóðandi hætti:

“Hæstv. forseti. Það er nokkuð skýrt í brtt. eins og þær liggja hér fyrir af hálfu meiri hluta hv. umhvn. hvernig fara beri með þetta skipulag og skipulagsferli. Því miður heyrði ég ekki þessi ummæli eða ræðu hv. þm. Kristjáns Pálssonar fyrr í dag þannig að ég veit ekki nákvæmlega hvernig hann hefur skýrt sín sjónarmið. En ég held að þetta geti ekki verið mjög flókið. Það er auðvitað svo að þessi nefnd sem hér er lagt til að starfi, skal gera tillögur að svæðisskipulagi. Hún skal vinna svæðisskipulagið og síðan hefur hún það mikilvæga hlutverk, sem hv. þm. vitnaði til og las upp úr 2. tölul. brtt. nefndarinnar, þ.e. 3. mgr. nýrrar 12. gr. um svæðisskipulag miðhálandisins, að vera samræmingaraðili og hafa umsjón og eftirlit með því að fyllsta samræmis sé gætt milli aðalskipulagstillagna einstakra sveitarfélaga innbyrðis og svæðisskipulags miðhálandis.

Hins vegar segir á bls. 3 í brtt. undir 4. tölul. b., með leyfi hæstv. forseta:

„Skipulagsstofnun leitar umsagnar samvinnunefndar miðhálandis um tillögur að aðalskipulagi sveitarfélaga innan miðhálandis, sbr. 3. mgr. 12. gr. a.”

Það er auðvitað hárrétt, eins og fram kom --- ég skildi það svo á máli hv. þm. áðan --- að sveitarfélögunum ber að gera aðalskipulagið. Þau eiga auðvitað að leggja það fram. Þeirra tillögur gilda. Þær fara síðan til Skipulagsstofnunarinnar sem vísar þeim til samvinnunefndarinnar til þess að samvinnunefndin geti gegnt sínu hlutverki, þ.e. því samræmingarhlutverki sem hér var nefnt.

Ég minnst þess ekki sem umhvrh. að hafa þurft að knýja fram eða staðfesta skipulag í ósamræmi við tillögur sveitarstjórnar. Þegar sveitarstjórn hefur lagt fram skipulagstillögur, hvort sem það er aðalskipulag eða deiliskipulag, þá man ég ekki eftir því nokkurn tíma að ég sem umhvrh. hafi gert á þeim breytingar eða lagt annað til. En auðvitað hefur ráðuneytið með sínu umsýsnarferli og umsagnarferli um málið ásamt Skipulagsstofnun e.t.v. haft áhrif á það hvernig endanlegar tillögur koma til að verða. Slíkt ferli þarf auðvitað líka að koma hér fram eins og skýrt segir í tillögu nefndarinnar.”³⁰

Össur Skarphéðinsson fylgdi spurningu sinni eftir með þessum ummælum:

²⁸ Alþt. 1989-1999, B-deild, dálk. 4692.

²⁹ Alþt. 1989-1999, B-deild, dálk. 4705.

³⁰ Alþt. 1989-1999, B-deild, dálk. 4706-4707.

”Herra forseti. Hæstv. ráðherra rakti ferlið eins og hann telur að það liggi fyrir. En hann svaraði samt ekki spurningunni: Hvað gerist ef aðalskipulag einhvers sveitarfélags er samþykkt af sveitarstjórn þess sveitarfélags í andstöðu við það svæðisskipulag sem fyrir liggur? Hvað á þá að gera til þess að skera úr þeim ágreiningi sem er milli aðalskipulags sveitarfélagsins og svæðisskipulagsins? Ég er þá auðvitað að tala um að þetta sé búið að fara í gegnum Skipulagsstofnun sem hefur vísað því aftur til samvinnunefndar. Hún á að gæta samræmis og hún reynir auðvitað að beita fortölum. Hefur hún eitthvert vald umfram fortölur?”³¹

Þessu svaraði Guðmundur Bjarnason á eftirfarandi hátt:

“Hæstv. forseti. Ég álit að aðalskipulagstillaga sveitarfélags sé réttærri og gildi meira. Það er mín skoðun. Komi það upp að um þetta náist ekki samkomulag þá er ráðherrann auðvitað úrskurðaradilinn í þessu máli eins og fjölmörgum öðrum. Málið hlýtur að koma til ráðherrans til endanlegs úrskurðar ef ekki næst það samkomulag sem æskilegt er og nefndinni ber að leita eftir að ná fram.

Aðalskipulag er það skipulag sem hefur réttinn samkvæmt lögnum. Svæðisskipulag, hvar sem það gildir, hvort það á við miðhálandið eða er svæðisskipulag norðan Skarðsheiðar eða sunnan Skarðsheiðar, í Eyjafirði eða annars staðar, er auðvitað aðallega í grófum dráttum útlínur. Þar er verið að leggja meginplön að því skipulagi, að þeirri landnýtingu sem menn ætla sér að viðhafa. Síðan tekur aðalskipulagið við og skráir í smáatriðum eða nánar --- kannski ekki í smáatriðum. Það kemur í deiliskipulaginu --- hvernig landnotkunin er. Þetta er það ferli sem byggingar- og skipulagslöggin gera ráð fyrir. Ég hef ekki skilið það svo að hér væri verið að bylta því formi. Það var ekki í því frv. sem ég lagði fram og er náttúrulega ekki í brtt. heldur. Ég hef ávallt undirstrikað það í þessum umræðum öllum að ekki er verið að taka skipulagsvaldið af sveitarfélögnum. Það hefur alla tíð verið skýrt í mínum huga.”³²

Síðar í umræðunni sagði Guðmundur Bjarnason þetta:

“Hæstv. forseti. Mig langar hins vegar að nota tækifærið vegna þess að í andsvari við hv. þm. Össur Skarphéðinsson áðan hef ég trúlega ekki verið alveg nákvæmur í lögskýringum þegar ég talaði um úrskurðarvald umhverf. í deilum um aðalskipulag. En í skipulags- og byggingarlögnum er kveðið mjög skýrt og ítarlega á um hvernig ferli aðalskipulags er og auglýsingaferlið, vinna Skipulagsstofnunarinnar og aðkoma ráðherrans að málinu og hvernig hann getur þar tekið á málum ef ágreiningur er uppi. Tímans vegna er ekki hægt að lesa þetta allt saman eða skýra.

Úrskurðarvaldið sem áður var hjá ráðherra og fjölmargir úrskurðir sem stöðugt voru inni á borði hjá ráðherra vegna kærumála og ágreinings um byggingar- og skipulagsmál er nú í höndum svokallaðrar úrskurðarnefndar sem starfar skv. 8. gr. skipulags- og byggingarlaganna og „... kveður upp úrskurði í ágreiningsmálum um skipulags- og byggingarmál samkvæmt lögum þessum“, eins og þar segir, með leyfi forseta.”³³

³¹ Alþt. 1989-1999, B-deild, dálk. 4707.

³² Alþt. 1989-1999, B-deild, dálk. 4707.

Þegar litið er til þeirra umræðna sem áttu sér stað við 1. og 2. umræðu um frumvarpið er ljóst að allir þeir þingmenn, sem stóðu að tillögu meiri hluta umhverfisnefndar, og tóku afstöðu til þess álitaefnis, hvort svæðisskipulag gengi framur aðalskipulagi, skýrðu málið í samræmi við efni 7. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1997 um að svæðisskipulag gengi framur og væri því bindandi fyrir sveitarstjórnir. Þetta vegur þungt í ljósi þess að frumvarp umhverfisráðherra var nánast endursamið af umhverfisnefnd eins og áður var að vikið. Það var einungis umhverfisráðherra sem skýrði málið svo að aðalskipulag gengi framur svæðisskipulagi. Hann tók þó síðar aftur til máls og taldi að lögskýringar hans hefðu ekki verið nákvæmar og dró til baka skýringar sínar er lutu að úrskurðarvaldi umhverfisráðuneytisins. Taldi hann að úrskurðarnefnd um skipulags- og byggingarmál ætti úrskurðarvald um það álitaefni hvort aðalskipulag samræmdist svæðisskipulagi. Á þessa skýringu hans hefur hins vegar hvorki úrskurðarnefnd um skipulags- og byggingarmál né umboðsmaður Alþingis fallist, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2906/2000.

7. Skýring ákvæða laga nr. 58/1999

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. a skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, sbr. 2. gr. laga nr. 58/1999, er miðhálandið afmarkað með lögum sem sérstakt umdæmi í stjórnsýslulegu tilliti að því er varðar gerð *svæðisskipulags*.

Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 hafa að geyma ákvæði um tvenns konar svæðisskipulög. Annars vegar almenn svæðisskipulög er taka til annarra landsvæða en miðhálandisins, sbr. 12. gr. laganna og hins vegar svæðisskipulag er tekur til miðhálandisins, sbr. 12. gr. a. Um þessar tvær tegundir svæðisskipulaga gilda ólíkar lagareglur. Þannig er lögskýlt að gera svæðisskipulag fyrir miðhálandið en ekki önnur svæði. Samvinnunefnd fyrir miðhálandið starfar viðvarandi að svæðisskipulagsmálum miðhálandisins, sbr. 2. mgr. 12. gr. a. Þannig skal samvinnunefnd miðhálandisins skipuð eftir hverjar reglulegar kosningar til fjögurra ára í senn. Um önnur svæðisskipulög eru samvinnunefndir aðeins skipaðar að ákveðið sé að ráðast í gerð slíks skipulags, sbr. 4. mgr. 12. gr. laganna. Samvinnunefnd miðhálandis er skipuð eftir öðrum reglum en aðrar samvinnunefndir. Almennar samvinnunefndir eru skipaðar tveimur fulltrúum frá hverju sveitarfélagi auk eins fulltrúa Skipulagsstofnunar sem ekki fer þó með atkvæðisrétt. Um skipan samvinnunefndar

³³ Alþt. 1989-1999, B-deild, dálk. 4713.

miðhálandisins var áður vikið í kafla 6.1. Þessi ólíka skipan samvinnunefndar miðhálandisins var m.a. rökstudd í nefndaráliti³⁴ meiri hluta umhverfisnefndar með því að “skipulag miðhálandisins [væri] *hagsmunamál allra landsmanna*”.

Samvinnunefnd miðhálandisins hefur fleiri verkefni með höndum heldur en almennar svæðisnefndir því það fellur ekki einvörðungu í hlut samvinnunefndar miðhálandisins að annast gerð svæðisskipulags, heldur er það lögboðið hlutverk hennar að gæta þess að samræmi sé innbyrðis með aðalskipulagstillögum einstakra sveitarfélaga á svæðinu og að samræmi sé milli þeirra og svæðisskipulags miðhálandisins, sbr. 3. mgr. 12. gr. a., sbr. 2. gr. laga nr. 58/1999. Í 2. másl. 2. mgr. 17. gr. laga 73/1997, sbr. 5. gr. laga nr. 58/1999, er tekið fram að Skipulagsstofnun skuli leita umsagnar samvinnunefndar miðhálandis um tillögu að aðalskipulagi sveitarfélaga innan miðhálandis, sbr. 3 mgr. 12. gr. a. Síðast nefnda ákvæðið var tekið upp í lögina að tillögu meiri hluta umhverfisnefndar Alþingis. Í nefndaráliti umhverfisnefndar sagði m.a. svo um þetta ákvæði:

“Lagt er til að nýr liður bætist við 3. gr. frumvarpsins, er verði 5. gr. (2. másl. 2. mgr. 17. gr. laganna). Þar er lagt til að Skipulagsstofnun leiti umsagnar samvinnunefndar miðhálandis eftir að hún hefur fengið tillögu að aðalskipulagi innan hálandis eða verulegar breytingar á því til athugunar. Það er í samræmi við hlutverk samvinnunefndar sem kveðið er á um í 3. efnismgr. 2. gr. (3. mgr. 12. gr. a laganna). Þar er kveðið á um samræmishlutverk samvinnunefndar miðhálandis á svæðisskipulagi þess gagnvart aðalskipulagstillögum sveitarfélaga.”³⁵

Í umræðum um frumvarp það, er varð að lögum nr. 58/1999, vék Árni M. Mathiesen, sem var einn af þeim þingmönnum er skipaði meiri hluta umhverfisnefndar, að tengslum 3. mgr. 12. gr. a við þá reglu, sem fram kemur í 7. mgr. 9. gr. laganna, um innbyrðis samræmi skipulagsáætlana, og sagði þá m.a. svo:

“Það á því ekki að þurfa að fara fram hjá neinum sem um þau fjallar að þau eiga að vera samkvæmt lögnum í innbyrðis samræmi. Sá ráðherra sem staðfestir aðalskipulag og svæðisskipulag eða sérstakt svæðisskipulag sem ekki eru í samræmi hvort við annað er ekki að uppfylla lögina um að skipulagsstigin skuli vera í innbyrðis samræmi. En það er ráðherra sem er endanlegi staðfestingaraðilinn í þessum efnunum.”³⁶

³⁴ Alþt. 1989-1999, A-deild, bls. 4139.

³⁵ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 4141.

³⁶ Alþt. 1989-1999, B-deild, dálk. 3196.

Í þessu sambandi er rétt að minna á að í 19. gr. laga nr. 73/1997 er tekið fram að aðalskipulag, eða breyting á því, sé háð staðfestingu ráðherra og taki gildi þegar staðfestingin hafi verið birt í B-deild Stjórnartíðinda. Í lagafyrirmælum um staðfestingu ráðherra á stjórnvaldsákvörðunum eða fyrirmælum sveitarstjórna felst ávallt að lágmarki *lögætiseftirlit ráðherra* með efni hlutaðeigandi stjórnsýslugernings, sbr. t.d. *álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 818/1993, í máli nr. 1041/1994 og máli nr. 1517/1995*. Eftir að fram er komin ábending frá svæðisnefnd miðhálandis, eða eftir atvikum Skipulagsstofnunar, um að aðalskipulag sé ekki í samræmi við svæðisskipulags miðhálandis, er ljóst að ráðherra verður að taka efnislega afstöðu til málsins og komist hann að sömu niðurstöðu er honum ekki heimil tað lögum að staðfesta aðalskipulagið vegna ákvæða 7. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1997, þar sem mælt er fortakslaut fyrir um það að svæðis-, aðal-, og deiliskipulög skuli vera í innbyrðis samræmi, eigi það við rök að styðjast að aðalskipulag sé ekki í samræmi við svæðisskipulag. Þarf þá að taka afstöðu til þess hvort skipulagið eigi að víkja, eða m.ö.o. hvort breyta beri tillögu að aðalskipulagi til samræmis við svæðisskipulagið eða öfugt. Þegar þessari spurningu er svarað verður m.a. að líta til tilgangs laga nr. 58/1999, svo og hins fortakslausa ákvæði 7. mgr. 9. gr. laganna og fleiri atriða.

8. Niðurstöður

Meginmarkmið frumvarps þess, er varð að lögum nr. 58/1999, var að tryggja að miðhálandi Íslands yrði skipulagt sem ein heild. Í almennum athugasemdum við frumvarpið segir m.a. svo:

“Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins skal miðhálandið svæðisskipulagt sem ein heild. Samvinnunefnd miðhálandis skal fjalla um þetta svæðisskipulag og gera tillögur til Skipulagsstofnunar um svæðisskipulag miðhálandisins og gæta þess að samræmi sé með aðalskipulagstillögum einstakra sveitarfélaga innbyrðis sem fara með stjórnsýslu inn til miðhálandisins og að þær samræmist svæðisskipulagi miðhálandisins.”³⁷

Síðasta setningin er að fullu í samræmi við ákvæði 7. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1997 um að það sé aðalskipulag sem verði að samræmast svæðisskipulagi, en ekki öfugt.

³⁷ Alþt 1998-1999, A-deild, bls. 2284.

Tengt hinni heildstæðu stefnumótun svæðisskipulags miðhálandisins var síðan sú forsenda löggjafans, að einstök sveitarfélög hefðu ekki neitunarvald varðandi efni svæðisskipulagsins og gæti þannig ekki komið í veg fyrir hina heildstæðu stefnumótun. Þetta kom m.a. fram í ræðu framsögumanns meiri hluta umhverfisnefndar, þegar hann mælti fyrir breytingartillögum meiri hluta umhverfisnefndar. Væri viðurkennt að aðalskipulag gengi framur svæðisskipulagi er ljóst að meginmarkmið laga nr. 58/1999 næðist ekki auk þess sem sérhvert sveitarfélag, sem lægi að miðhálandinu, hefði þá í framkvæmd neitunarvald, með því að samþykka aðalskipulag er færri í bága við svæðisskipulag miðhálandisins.

Eins og rakið var hér í kafla 6.2. hér að framan, er ljóst, að allir þeir þingmenn, sem stóðu að tillögu meiri hluta umhverfisnefndar, og tóku afstöðu til þess álitaefnis, hvort svæðisskipulag gegni framur aðalskipulagi, skýrðu málið í samræmi við efni 7. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1997 um að svæðisskipulag gengi framur og væri því bindandi fyrir sveitarstjórnir. Þetta vegur þungt í ljósi þess að frumvarp umhverfisráðherra var nánast endursamið af meiri hluta umhverfisnefndar eins og áður var að vikið.

Í 3. mgr. 12. gr. a, sbr. 2. gr. laga nr. 58/1999, er það hlutverk samvinnunefndar miðhálandisins að hafa eftirlit með því að samræmi sé á milli aðalskipulags og svæðisskipulags miðhálandisins og skulu tillögur að aðalskipulagi sendar henni til umsagnar, sbr. 2. mgr. 17. gr., sbr. 5. gr. laga nr. 58/1999. Ekki veldur neinum vafa að með þessu fyrirkomulagi er verið að gæta þess að tillögur að aðalskipulagi séu í samræmi við svæðisskipulag miðhálandis. Með þessu fyrirkomulagi er auk þess gengið lengra í því að stuðla að samræmi aðalskiplags og svæðisskipulags miðhálandisins, heldur en gert er um önnur svæðisskipulög.

Síðast en ekki síst verður hér að líta til 7. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1997 um skipulags- og byggingarmál þar sem kveðið er svo á að svæðis-, aðal-, og deiliskipulagsáætlanir skuli vera í innbyrðis samræmi. Vikið var að skýringu ákvæðisins í köflum 4 og 5 hér að framan. Þar var komist að þeirri niðurstöðu að í ákvæðinu felist áskilnaður um efnislegt samræmi skipulaga. Ef brotið er gegn þessu ákvæði og ekki er hægt að leysa úr misræminu með samræmisskýringu, verður það skipulag að víkja, sem réttlægra er, fyrir því skipulagi, sem rétt hærra er. Upptalning skipulagstegunda í 7. mgr. 9. gr. laganna felur í sér röð skipulaga eftir rétt hæð þeirra. Þannig gengur svæðisskipulag framur bæði aðalskipulagi og deiliskipulagi. Aðal skipulag gengur framur deiliskipulagi ef um efnislegt ósamræmi er að ræða. Þar sem enginn fyrirvari er gerður í 12. gr. a eða 13. gr. a varðandi ákvæði 7. mgr. 9. gr.

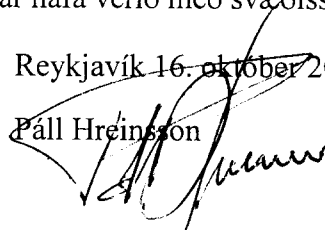
laganna, er ljóst að ákvæði 7. mgr. 9. gr. laganna gildir einnig um svæðisskipulag miðhálandis.

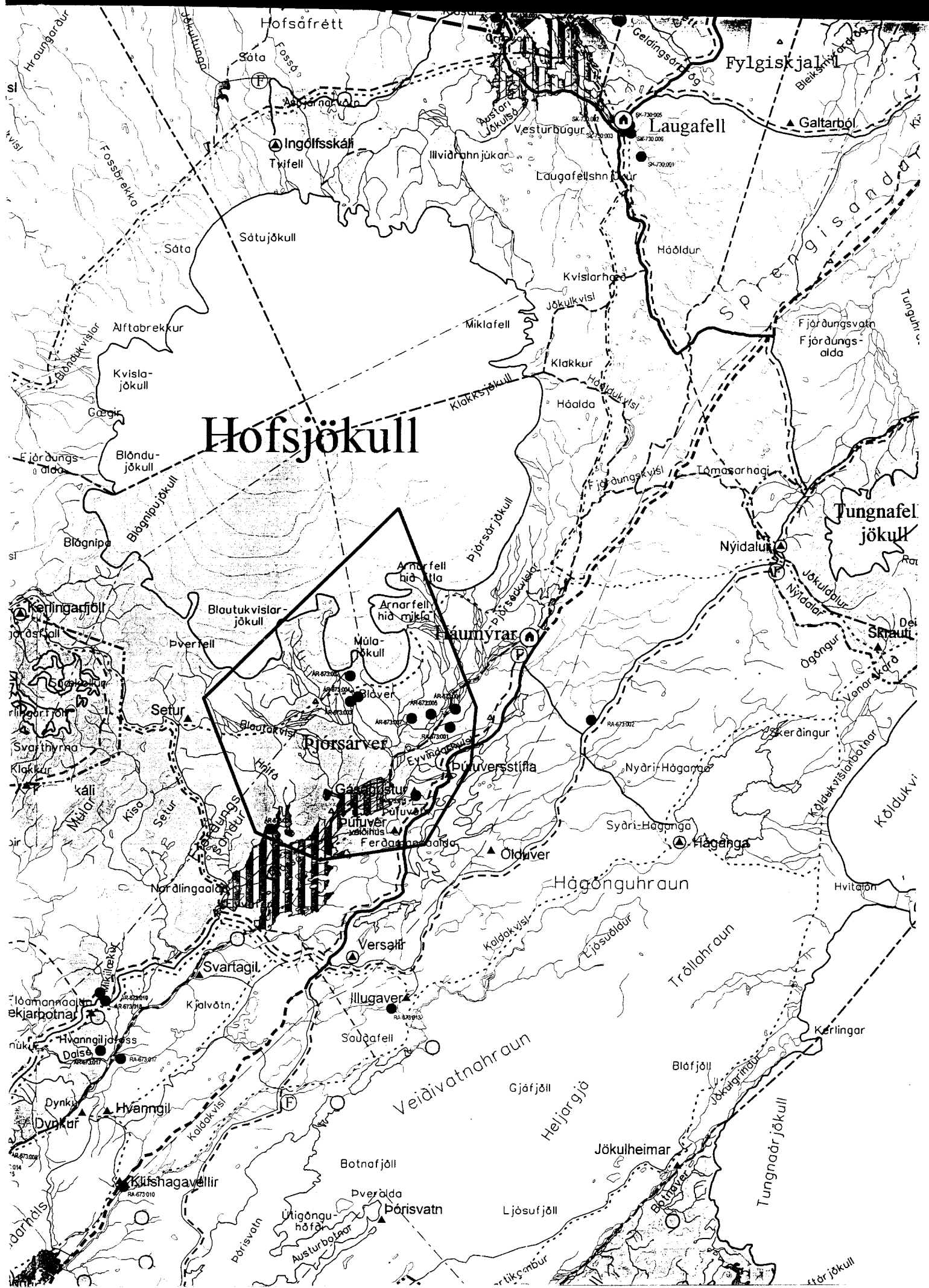
Þegar allt framangreint er virt virðist litlum vafa undirorpið að svæðisskipulag miðhálandisins gengur framur aðalskipulagi ef um efnislegt ósamræmi er að ræða sem ekki er hægt að leysa úr með samræmisskýringu. Þessari niðurstöðu haggja ekki gagnstæð ummæli umhverfissráðherra, sem látin voru falla við 2. umræðu frumvarps þess, er varð að lögum nr. 58/1999, enda ganga þau þvert gegn ákvæði 7. mgr. 9. gr. laga 73/1997.

Sú spurning, sem iðnaðarráðuneytið óskaði eftir að undirritaður svaraði, var eftirfarandi: “Þegar ákveðin framkvæmd hefur verið tekin á svæðisskipulag miðhálandis Íslands, getur sveitarstjórn þá neitað að taka þá sömu framkvæmd á aðalskipulag, er tekur til sama svæðis?” Svárið við þessari spurningu hlýtur í ljósi þess, sem hér að framan hefur verið rakið, að vera eftirfarandi: Þar sem innbyrðis samræmi á að vera á milli skipulaga, og svæðisskipulag gengur framur aðalskipulagi, verður að aðalskipulag að vera í samræmi við svæðisskipulag. Taka verður því upp í aðalskipulag þær framkvæmdir sem ákveðnar hafa verið með svæðisskipulagi.

Reykjavík 16. október 2002.

Þáll Hreinnsson





Hofsjökull

Laugafell

Hólmur

Þjorsarver

Háganga

Svarfagil

Illugaver

Hvanngil

Klúshagavéllir

Tungnafeljökull

Fylgiskjal

Tröllahraun

Veidivatnshraun

Heljargjá

Jökulheimar

Tungnaárjökull

Gálgastur

Þúfver

Ferdatnabálga

Þúfversstífa

Nýðri-Háganga

Syðri-Háganga

Bláver

Eyvindarhóll

Þúfver

Nýðri-Háganga

Öskerdingur

Arnarfell hið mál

Múla-jökull

Hólmur

Þúfver

Nýðri-Háganga

Öskerdingur

Arnarfell hið mál

Múla-jökull

Hólmur

Þúfver

Nýðri-Háganga

Öskerdingur

Arnarfell hið mál

Múla-jökull

Hólmur

Þúfver

Nýðri-Háganga

Öskerdingur

Arnarfell hið mál

Múla-jökull

Hólmur

Þúfver

Nýðri-Háganga

Öskerdingur

Hofsáfrétt

Séta

Fossá

Ingólfsskáli

Illviðrahjúkan

Laugafellshnúkur

Hólmur

Kvislarháa

Miklafell

Klakkur

Hólmur

Arnarfell hið mál

Múla-jökull

Hólmur

Þúfver

Þúfver

Ferdatnabálga

Öliver

Versalt

Illugaver

Souðafell

Botnafjöll

Þúfver

Þúfver

Laugafell

Laugafellshnúkur

Hólmur

Kvislarháa

Miklafell

Klakkur

Hólmur

Arnarfell hið mál

Múla-jökull

Hólmur

Þúfver

Þúfver

Ferdatnabálga

Öliver

Versalt

Illugaver

Souðafell

Botnafjöll

Þúfver

Þúfver

Þúfver

Þúfver

Tungnafeljökull

Nýðalur

Öskerdingur

Nýðalur

Öskerdingur

Nýðalur

Öskerdingur

Nýðalur

Öskerdingur

Nýðalur

Öskerdingur

Nýðalur

Öskerdingur

Nýðalur

Öskerdingur

Hofsáfrétt

Séta

Fossá

Ingólfsskáli

Illviðrahjúkan

Laugafellshnúkur

Hólmur

Kvislarháa

Miklafell

Klakkur

Hólmur

Arnarfell hið mál

Múla-jökull

Hólmur

Þúfver

Þúfver

Ferdatnabálga

Öliver

Versalt

Illugaver

Souðafell

Botnafjöll

Þúfver

Þúfver

Þúfver

Laugafell

Laugafellshnúkur

Hólmur

Kvislarháa

Miklafell

Klakkur

Hólmur

Arnarfell hið mál

Múla-jökull

Hólmur

Þúfver

Þúfver

Ferdatnabálga

Öliver

Versalt

Illugaver

Souðafell

Botnafjöll

Þúfver

Þúfver

Þúfver

Þúfver

Tungnafeljökull

Nýðalur

Öskerdingur

Nýðalur

Öskerdingur

Nýðalur

Öskerdingur

Nýðalur

Öskerdingur

Nýðalur

Öskerdingur

Nýðalur

Öskerdingur

Nýðalur

Öskerdingur