



Kópavogur 20. nóvember 2023

B.t. Innviðaráðuneytis
Skrifstofa húsnæðis- og skipulagsmála
irn@irn.is
Sölvahólgötu 7 – 101 Reykjavík

Efni: Umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um frumvarp til laga um breytingar á skipulagslögum nr. 123/2010 - Tímabundnar uppbyggingarheimildir mál nr. 223/2023

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) vilja með umsögn þessari fagna ofangreindu frumvarpi. Verði frumvarpið að lögum verður mikilvægt skref stigið til tryggja aukið framboð íbúðarhúsnæðis á Íslandi.

Tímabinding uppbyggingarheimilda mun stuðla að því að áformuð íbúðauppbýgging, sem hefur farið í gegnum skipulagslegan feril skv. gildandi skipulagslögum og samráðsferil með íbúum og öðrum hagaðilum, komist til framkvæmda og ljúki innan skynsamlegs tíma frá samþykki deiliskipulags. Verði frumvarpið að lögum verður sú breyting á fyrirkomulagi skipulags- og húsnæðismála að sveitarfélög geta áætlað með mun meiri vissu hvenær íbúðarhúsnæði sem hefur verið samþykkt í deiliskipulagi, komist til framkvæmda en dæmi eru um uppbyggingarheimildir fyrir íbúðir sem hafa ekki komist til framkvæmda í áratugi frá samþykki deiliskipulags.

Því er fagnað að um er að ræða almennt ákvæði sem gangi jafnt yfir öll sveitarfélög og að sveitarstjórnnum sé veitt rúm heimild til að meta hvort endurskoða beri deiliskipulag hafi uppbygging ekki hafist innan tilskilins tíma. Ýmsar ástæður geta valdið því að uppbygging íbúðarhúsnæðis tefjist og er mikilvægt að sveitarstjórnnum sé gert auðvelt fyrir að framlengja tímabindingu fyrir íbúðarhúsnæði í deiliskipulagi, til að bregðast við ófyrirséðum aðstæðum sem geta átt sér stað hjá framkvæmdaraðilum.

SSH leggja til eftirfarandi breytingar á frumvarpinu, til að auka skýrleika og bæta framfylgd þess innan stjórnsýslu sveitarfélaganna:

Athugasemd vegna 1. mgr. frumvarpsins

SSH hafa átt í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborg við gerð umsagnar um frumvarpið. SSH hafa einnig átt í samráði við skipulagsfulltrúa sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. Í umræðum um frumvarpið hafa komið fram sjónarmið þess efnis að skerpa megi á skýrleika ákvæðisins svo það þjóni tilgangi sínum á vettvangi sveitarfélaganna. Einnig svo lesendum greinarinnar megi vera ljóst að ætlun frumvarpshöfundanna sé að framkvæmdir séu hafnar að gefnum tíma liðnum.

Í frumvarpinu er lagt til að 1. msl. 1. mgr. 37. Gr. a verði svohljóðandi

„Hafi framkvæmdir við uppbyggingu á svæði sem er skipulagt sem íbúðarbyggð eða svæði þar sem íbúðarbyggð er heimiluð ekki hafist innan sjö ára frá birtingu samþykkt deiliskipulags skal sveitarstjórn, áður en ákvörðun er tekin um samþykkt byggingaráforma, meta hvort þörf er á að skipulagið verði endurskoðað í heild eða að hluta.“

Lagt er til að orðalag verði sem hér segir:

„Í deiliskipulagi þar sem gert er ráð fyrir uppbyggingu í íbúðarbyggð eða á svæði þar sem íbúðarbyggð er heimiluð þá skulu framkvæmdir hefjast innan fimm ára frá birtingu samþykkt deiliskipulags. Hefjist uppbygging ekki áður en tímafrestur er liðinn, skal sveitarstjórn meta þörf á að hvort skipulagið verði endurskoðað í heild eða að hluta, áður en ákvörðun er tekin um samþykkt byggingaráforma.“



Fimm ára gildistími uppbyggingarheimilda

Í samráði við undirbúning umsagnar við frumvarpið hefur einnig komið fram það sjónarmið að fimm ára gildistími uppbyggingarheimilda væri mun líklegri til að bæta stöðu sveitarfélaga til að knýja á um framgang samþykkt deiliskipulags, heldur en sá sjö ára gildistími sem lagður er til.

Dæmi eru um að hjá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu séu gerðir sérstakir samningar við lóðarhafa um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í kjölfar samþykkis deiliskipulags. Algengt er að sveitarfélögin horfi til þess að byggingaráform (byggingarleyfi og teikningar) hafi borist frá lóðarhöfum innan þriggja ára og að uppbygging sé hafin innan fimm ára, til að tryggja samfellu í uppbyggingu íbúðarhúsnæðis, og svo hægt sé að stuðla að jafnvægi milli þess að íbúar flytji í ný hverfi og uppbyggingu innviða. Sannarlega er framangreint dæmi ekki algild regla en í ljósi þess að tvö ár er algengur uppbyggingartími, frá því að byggingarleyfi berst til sveitarfélagsins og þar til framkvæmdartíma lýkur og íbúð kemst á sölu, mætti horfa til þess að fimm ára gildistími uppbyggingarheimilda væri skynsamlegra viðmið að horfa til. Ellegar mættu sveitarfélög horfa fram á að níu ár gætu liðið frá því að deiliskipulag er samþykkt og þar til uppbyggingu íbúða er lokið (sjö ára gildistími plús tveggja ára uppbyggingartími).

Þar sem frumvarpið veitir sveitarfélögunum rúmar heimildir til að framlengja gildistíma uppbyggingarheimilda má ætla að sveitastjórnir taki tillit til þess ef málefnalegar ástæður eru til staðar sem skýri að uppbygging hafi ekki átt sér stað.

Með tillit til þessa er lagt til að orðalag 37. gr. a verði sem hér segir:

*„Í deiliskipulagi þar sem gert er ráð fyrir uppbyggingu í íbúðarbyggð eða á svæði þar sem íbúðarbyggð er heimiluð þá skulu framkvæmdir hefjast **innan fimm ára** frá birtingu samþykkt deiliskipulags. Hefjist uppbygging ekki áður en tímafrestur er liðinn, skal sveitastjórn meta þörf á að hvort skipulagið verði endurskoðað í heild eða að hluta, áður en ákvörðun er tekin um samþykkt byggingaráforma.“*

Mat á endurskoðun

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að sveitarfélög meti hvort þörf sé að deiliskipulag verði endurskoðað í heild eða hluta, hafi byggingarleyfi ekki borist eða framkvæmdir ekki hafist innan gefins gildistíma. Í 3. kafla greinargerðar frumvarpsins segir enn fremur að til að tryggja að málsmeðferð sveitastjórnar byggi á málefnalegum sjónarmiðum sé gert ráð fyrir að sett verði ákvæði í reglugerð þar sem tilgreind verði helstu sjónarmið sem sveitastjórn er heimilt að leggja til grundvallar, þ.á.m. kröfur um gögn og önnur atriði.

SSH telja mikilvægt að í greinargerð frumvarpsins komi fram skýrari rammi um hvaða sjónarmiða frumvarpshöfundar séu að horfa til. Ellegar er hætt við að matsatriði geti orðið óskýr svo að tilgangur frumvarpsins rýrist og skapi óvissu, komi til þess að sveitastjórn meti sem svo að endurskoða beri áform í samræmi við hið nýja ákvæði laganna.

Mögulega mætti í greinargerð tilgreina dæmi um hvað teljist málefnaleg sjónarmið og hvað ekki, enda ber sveitastjórnnum ávallt að leggja til málefnalegar ástæður við mat á því hvort endurskoða beri deiliskipulag, þar sem þau eru bundin stjórnarsýslulögum og málsmeðferðarreglum, auk þess sem þeim ber að gæta að samræmi við gildandi aðalskipulag hverju sinni.

Samþykki frumvarpsins

Líkt og kom fram í inngangi þessarar umsagnar fagna SSH framlögðu frumvarpi. Í umsögn hér að ofan hafa komið fram ábendingar sem eru til þess ætlaðar að bæta skýrleika frumvarpsins og stuðla að því að það þjóni tilgangi sínum verði það að lögum.

Í fyrri umsögnum SSH um ofangreint efni, og önnur frumvörp er varða íbúðar- og skipulagsmál, hefur verið bent á að innan höfuðborgarsvæðisins hafi verið samþykktar deiliskipulagsáætlanir fyrir fleiri en 14.000 íbúðir, á sama tíma og sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafa legið undir ámæli fyrir að bjóða ekki upp á nægar lóðir/skipulagsheimildir og stuðla þannig að skorti á húsnæði og hækkuðu fasteignaverði. Greiningar SSH hafi

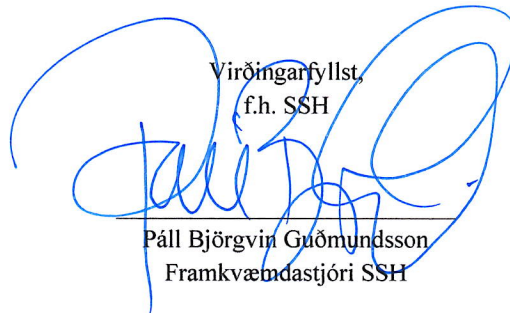


Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

leitt í ljós að rúmlegar heimildir eru til staðar á höfuðborgarsvæðinu en að aðrir áhrifaþættir geta tafið uppbyggingu húsnæðis eftir að deiliskipulag er samþykkt, til dæmis ótímabinding skipulagsheimilda í samþykktu deiliskipulagi.

SSH hafa átt í góðu samstarfi við ráðuneytið vegna vinnu við undirbúnings frumvarpsins og bjóða fram áframhaldandi samstarf í húsnæðis- og skipulagsmálum.

Virðingarfyllst,
f.h. SSH



Páll Björgvin Guðmundsson
Framkvæmdastjóri SSH

Fylgiskjöl

Umsögn SSH um áform um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum (tímabundnar uppbyggingarheimildir) dags. 17. ágúst 2023



Kópavogur 17. ágúst 2023

B.t. Innviðaráðuneytis
Skrifstofa húsnæðis- og skipulagsmála
irn@irn.is
Sölvahólgötu 7 – 101 Reykjavík

Efni: Umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um áform um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum (tímabundnar uppbyggingarheimildir).

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) vilja með umsögn þessari um ofangreind áform leggja sérstaka áherslu á eftirfarandi þætti er varða aðgerð D6 í aðgerðaráætlun sem fylgir með rammasamning ríkis og sveitarfélaga sem undirritaður var 12. júlí 2022 og kveður á um að innviðaráðherra leggi fram frumvarp um að tímabinda uppbyggingarheimildir á grundvelli samþykks deiliskipulags.

Þróunaráætlun höfuðborgarsvæðisins

Lykilatriðið í framfylgd svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2015-2040 er gerð fjögurra ára þróunaráætla. Með þróunaráætlun er markmiðið að samræma áætlanir sveitarfélaganna um uppbyggingu íbúða- og atvinnuhúsnæðis, samgönguframkvæmdir, auk annarra aðgerða til að ná fram markmiðum svæðisskipulags um þróun höfuðborgarsvæðisins til ársins 2040. Þróunaráætlun hefur einnig það gildi að miðla upplýsingum um uppbyggingaráform út í samfélagið.

Gildandi þróunaráætlun var unnin í lok árs 2020 og afgangurinn í byrjun árs 2021 af svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins en helstu tölur varðandi umfang húsnæðis í skipulagi sveitarfélaganna voru uppfærðar í byrjun árs 2022. Niðurstöður talningar 2022 sýndu að samþykktar íbúðir (lóðir) í skipulagi sveitarfélaganna voru fleiri en 14.000, sem var nokkur aukning frá talningu 2020 sem sýndi yfir 11.000 íbúðir í samþykktu deiliskipulagi. Talningin sýndi einnig að miðað við gildandi aðalskipulagsáætlanir eru sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu með áform fyrir fleiri en 58 þúsund íbúðir innan núverandi vaxtamarka, sem jafngildir heimili fyrir um 148.000 íbúa. Til samanburðar má benda á að fullbúnar íbúðir á höfuðborgarsvæðinu skv. mælaborði Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar í júlí 2023 voru 96.231.

Sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hafa oft legið undir ámæli fyrir að bjóða ekki upp á nægar lóðir/skipulagsheimildir og stuðla þannig að skorti á húsnæði og hækkun fasteignaverði. Greining SSH hefur hins vegar leitt í ljós að rúmlegar heimildir eru til staðar á höfuðborgarsvæðinu en að aðrir áhrifaþættir geta tafið uppbyggingu húsnæðis eftir að deiliskipulag er samþykkt:

Eftir að deiliskipulag er samþykkt gerir skipulagslöggiöf ekki ráð fyrir að lóðarhafi / lóðarhafar þurfi að hefja uppbyggingu og klára innan tilgreinds tíma. Skoða mætti hvort ætti að setja nokkurs konar sólarlagsákvæði í skipulagslöggiöf þegar um er að ræða íbúðarhúsnæði, t.d. að heimildir falli úr gildi eftir að ákveðinn tími er liðinn.

Það virðist vera lítið nýtt að 37. gr. skipulagslaga heimilar sveitarfélagi að skilgreina afmarkað svæði sem þróunarsvæði í aðalskipulagi þar sem vinna skal hefðbundni deiliskipulag og tilgreina framkvæmdatíma áætlunarinnar. Hann skuli vera a.m.k. fimm ár en ekki lengri en fimmtán ár. Framkvæmdatími áætlunarinnar hefst við gildistöku áætlunarinnar en ef hann er ekki tilgreindur skuli miðað við fimmtán ár. Skoða mætti að breyta skipulagslöggiöf til að einfalda slíkan feril (bls. 19)¹.

¹ <https://www.ssh.is/is/verkefni/svaedisskipulag/throunaraetlun-1>



Frekari skoðun málsins

Samkvæmt lögskýringargögnum skipulagslaga nr. 123/2010 kemur fram að fyrrnefnt ákvæði um þróunarsvæði í aðalskipulagi hafi ekki verið í upphaflegu frumvarpi skipulagslaga heldur komið inn með nefndaráliti og í meðförum þingsins. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að í gróinni byggð gæti slíkt ákvæði hentað betur, til þess að flýta uppbyggingu og minnka álag á gróna byggð. Horfa má til þessa ákvæðis við frekari skoðun málsins varðandi almenna tímabindingu uppbyggingarheimilda.

Tímabinding heimilda gæti stuðlað að hraðari uppbyggingu, en gæti einnig haft önnur ófyrirséð áhrif sem þyrfti að greina nánar við vinnslu frumvarpsins. Mælt er til að tekin verði saman greining á því hvernig þetta er unnið í nágrannalöndum Íslands m.t.t. umfjöllunarefnisins.

SSH telja mikilvægt að við útfærslu frumvarpsins sé horft til þess að nýtt lagaákvæði stuðli að hraðari uppbyggingu íbúðarhúsnæðis án þess að það valdi íþyngjandi töfum eða flókinni stjórnsýslu af hálfu sveitarfélaganna við framfylgd þess, og að tímaskráning uppbyggingaheimilda sé unnin miðlægt, til dæmis sem hluti af þróun og innleiðingu stafræns skipulags og landfræðilegra gagnagrunna sbr. 46. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

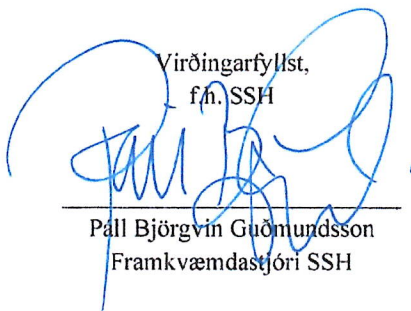
Huga þarf að því að löggjöfin verði skýr varðandi gildistíma uppbyggingaheimilda og varðandi valdheimildir sveitarfélaganna til beitingar úrræða ef uppbygging hefur ekki hafist eða henni lokið innan tilskilins tíma.

SSH vilja benda á að skoðað verði að veita sveitarfélögum fjölbreytt úrræði við beitingu úrræða, fyrir utan að uppbyggingaheimildir falli úr gildi, t.a.m. að veitt verði heimild til að leggja fasteignagjöld á óbyggðar íbúðir, eftir að skilgreindur tímafrestur til uppbyggingar er liðinn.

SSH leggja áherslu á að tímaviðmið til framkvæmda eftir samþykki deiliskipulags geri ráð fyrir lágmarks- og hámarkstíma en einnig að sveitarfélögum sé veittur sveigjanleiki til nánari útfærslu í skilmálum deiliskipulags, til dæmis ef staðbundnar aðstæður gefa tilefni til. Jafnframt telur SSH mikilvægt að tímabinding uppbyggingaheimilda feli í sér almenna reglu sem gangi jafnt yfir öll sveitarfélög, en sé ekki útfærð sérstaklega fyrir hverja lóð að undangengnum samningaviðræðum.

SSH fagna því að vinna við ofangreinda löggjöf sé hafin og býðst til þess að taka þátt við áframhaldandi mótun hennar.

Virðingarfyllt,
f/n. SSH



Páll Björgvín Guðmundsson
Framkvæmdastjóri SSH