

Frumvarp til laga

um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010 (tímabundnar uppbyggingarheimildir).

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Á eftir 37. gr. laganna kemur ný grein, 37. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Tímabundnar uppbyggingarheimildir í íbúðabyggð.

Hafi framkvæmdir við uppbyggingu á svæði sem er skipulagt sem íbúðabyggð eða svæði þar sem íbúðabyggð er heimiluð ekki hafist innan fimm 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. Hafi engin umsókn um byggingaráform verið lögð fram af hálfu lóðarhafa getur sveitarstjórn kallað eftir skýringum frá honum og á grundvelli þeirra framkvæmt mat, sbr. 1. másl.

Sveitarstjórn getur ákveðið að heimila útgáfu byggingarleyfis án þess að framkvæma mat skv. 1. mgr. ef um er að ræða óverulega framkvæmd eða framkvæmd fellur að öllu leyti að markmiðum og forsendum deiliskipulags.

Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um landnotkunarflokka sem 1. mgr. tekur til, sjónarmið sem sveitarstjórn skal leggja til grundvallar mati á því hvort þörf sé á endurskoðun deiliskipulags og önnur atriði er varða framkvæmd þessarar greinar.

2. gr.

5. mgr. 51. gr. laganna orðast svo:

Ef deiliskipulagi sem fellur undir 6. mgr. 37. gr. eða 37. gr. a er breytt áður en framkvæmdatíma áætlunarinnar lýkur á sá sem sýnt getur fram á að hann verði fyrir tjóni af þeim sökum rétt á bótum með vísan til 1. mgr. Ef deiliskipulagi sem fellur undir 1. másl. er breytt eftir að áætluðum framkvæmdatíma áætlunar lýkur, sbr. 6. mgr. 37. gr. og 37. gr. a, getur einungis orðið um bótarétt að ræða ef sá sem fyrir tjóni verður af þeim sökum hefur fengið samþykkt byggingaráform eða útgefið byggingarleyfi sem enn er í gildi.

3. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Ákvæði 37. gr. a tekur ekki til deiliskipulags og breytinga á deiliskipulagi sem hafa hlotið samþykki sveitarstjórna og verið birtar í B-deild Stjórnartíðinda fyrir 1. júlí 2024.

4. gr.

Lög þessi taka gildi 1. júlí 2024.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu, í samráði við Skipulagsstofnun, á grundvelli tillagna sem komið hafa fram í vinnu stjórnvalda og heildarsamtaka á vinnumarkaði um aðgerðir til að auka framboð á íbúðum og bæta stöðu á húsnæðismarkaði.

Með frumvarpinu er lagt til að þegar framkvæmdir við uppbyggingu í íbúðabyggð eða á svæði þar sem íbúðabyggð er heimiluð hafa ekki hafist innan fimm ára frá birtingu samþykkt deiliskipulags skuli sveitarstjórn, áður en ákvörðun er tekin um samþykkt byggingaráforma, meta hvort þörf er á að skipulagið verði uppfært í heild eða að hluta. Hafi engin umsókn um byggingaráform verið lögð fram á umræddum tíma getur sveitarstjórn kallað eftir skýringum og framkvæmt áður nefnt mat á grundvelli þeirra.

Í kjölfar samtals stjórnvalda og heildarsamtaka á vinnumarkaði skipaði forsætisráðherra starfshóp um umbætur á húsnæðismarkaði í febrúar 2022. Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar stjórnvalda, aðilar vinnumarkaðarins ásamt Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Var starfshópnunum falið að kynna stjórnvöldum og heildarsamtökum á vinnumarkaði heildstæða lausn á viðfangsefnum sínum og tillögur að aðgerðum í lok apríl sama ár.

Hópurinn skilaði skýrslu 19. maí 2022. Þar kemur fram í tillögu 20: „Skóðað verði hvernig unnt sé að bæta stöðu sveitarfélaga til að knýja á um framgang samþykkt deiliskipulags á reitum þar sem tafir verða á framkvæmdum en aðrir aðilar en sveitarfélagið fara með forræði máls.“

Hinn 12. júlí 2022 var undirritaður rammisamningur ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023–2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum. Í viðauka við rammisamninginn er að finna aðgerðaáætlun fyrir árin 2022–2026. Í viðauka við rammisamninginn er að finna aðgerðaáætlun fyrir árin 2022–2026. Í aðgerð D6 er kveðið á um að samið verði frumvarp um að tímabinda uppbyggingarheimildir á grundvelli samþykkt deiliskipulags.

Frumvarp þetta er samið til að fylgja eftir áður nefndri tillögu 20 og aðgerð D6 í rammisamningi ríkis og sveitarfélaga.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í skýrslu starfshóps um umbætur á húsnæðismarkaði frá 19. maí 2022 kemur fram að töluvert ójafnvægi hafi einkennt íbúðamarkaðinn undanfarna áratugi þar sem miklar sveiflur hafi verið á bæði húsnæðisverði og byggingu íbúða. Hafi það m.a. leitt af sér mikinn framboðsskort á íbúðum undanfarni ár. Í ljósi þessa hafa stjórnvöld og fulltrúar heildarsamtaka á vinnumarkaði lagt mikla áherslu á umbætur á húsnæðismarkaði.

Í þágildandi skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, var í 4. mgr. 45. gr. kveðið á um að sveitarstjórn væri heimilt að setja ítarlegri reglur um byggingarhraða í byggingarskilmála. Árið 2010 var skipulags- og byggingarlögum skipt upp í tvo lagabálka, þ.e. lög um mannvirki, nr. 160/2010, og skipulagslög, nr. 123/2010. Í 5. mgr. 14. gr. laga um mannvirki er ákvæði sem svipar til fyrrgreinds ákvæðis skipulags- og byggingarlaga, en þar er kveðið á um að ítarlegri ákvæði um byggingarhraða sem sett eru af sveitarfélagi á grundvelli skipulagslaga gildi framar ákvæðum laga um mannvirki um byggingartíma. Til frekari skýringar skal tekið fram að í umræddri 14. gr. er gert ráð fyrir að byggingarleyfi falli úr gildi hafi byggingarframkvæmdir ekki hafist innan 12 mánaða frá útgáfu þess. Jafnframt segir að leyfisveitandi geti fellt byggingarleyfi úr gildi ef byggingarframkvæmdir stöðvast í eitt ár eða lengur og einnig geti leyfisveitandi tekið ófullgert mannvirki, byggingarefni og lóð eignarnámi ef framkvæmdir stöðvast í tvö ár hið skemmsta. Vert er hins vegar að undirstrika að í skipulagslögum er ekkert ákvæði sem heimilar sveitarstjórnnum að setja nánari ákvæði um byggingarhraða, en vænta má

að slík ákvæði gætu verið hluti af byggingarlýsingu mannvirkis ef lagaheimild væri til staðar. Þá eru heldur engin ákvæði í skipulagslögum sem sveitarfélög geta nýtt til að knýja á um framgang samþykks deiliskipulags og þar af leiðandi uppbyggingu í samræmi við húsnæðisþörf.

Ákvæði laga um mannvirki um uppbyggingarhraða á grundvelli útgefins byggingarleyfis duga ekki þegar tafir verða á því að lóðarhafi leggi fram umsókn um byggingarleyfi. Tafir á framkvæmdum, svo sem að þær hefjist seint eða stöðvist í langan tíma án fullnægjandi skýringa, hafa ýmiss konar óhagræði og kostnað eða tekjutap í för með sér fyrir sveitarfélögin. Þannig ber sveitarfélögum að ráðast í gatnagerð, veituframkvæmdir og aðra innviðaupbyggingu, svo sem byggingu leik- og grunnskóla, án þess að hafa nægilega tryggingu fyrir því að svæði byggist upp innan fyrrsjáanlegs tímaramma. Þá geta tafir einnig leitt af sér margvísleg óþægindi fyrir eigendur nærliggjandi lóða og íbúa á viðkomandi svæðum en í nágildandi lagaumhverfi geta íbúar þurft að þola óvissu um hvenær og jafnvel hvort framkvæmd á byggingarreit hefist í fyrrsjáanlegri framtíð.

Ljóst er að forsendur skipulags geta að einhverju og jafnvel miklu leyti breyst á fimm árum og er því eðlilegt að lóðarhafar sem ekki hafa gert gangskör að uppbyggingu innan svo rúms tíma geti þurft að sæta því að sveitarstjórn endurskoði uppbyggingarheimildir í deiliskipulagi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að í þeim tilvikum þegar framkvæmdir við uppbyggingu hafa ekki hafist innan fimm ára frá birtingu samþykks deiliskipulags skuli sveitarstjórn, áður en ákvörðun er tekin um samþykkt byggingaráforma, meta hvort þörf er á að endurskoða skipulagið í heild eða að hluta. Þó er lögð til sú undantekningarregla að sveitarstjórn geti ákveðið að heimila útgáfu byggingarleyfis án þess að framkvæma mat skv. 1. mgr. 1. gr. ef um er að ræða óverulega framkvæmd eða framkvæmd fellur að öllu leyti að markmiðum og forsendum deiliskipulags.

Til að tryggja að málsmeðferð sveitarstjórnar byggist á málefnalegum sjónarmiðum er lagt til að sett verði ákvæði í reglugerð þar sem tilgreind verði helstu sjónarmið sem sveitarstjórn skal leggja til grundvallar mati skv. 1. mgr. 1. gr., kröfur um gögn og önnur atriði er varða framkvæmd frumvarpsgreinarinnar.

Í 2. gr. er lögð til breyting á 5. mgr. 51. gr. laganna. Í umræddu lagaákvæði kemur fram sú almenna regla að ef deiliskipulagi á þróunarsvæði er breytt eða það fellt úr gildi eftir að framkvæmdatíma áætlunar lýkur getur einungis orðið um bótarétt að ræða ef sá sem fyrir tjóni verður af þeim sökum hefur fengið samþykkt byggingaráform eða útgefið byggingarleyfi sem enn er í gildi. Lagt er til að sama regla gildi um breytingar á deiliskipulagi sem leiða af mati sveitarstjórnar skv. 1. gr. frumvarpsins.

Í 3. gr. er kveðið á um að 37. gr. a sé ekki ætlað að gilda afturvirk og gilda ákvæði greinarinnar því ekki um deiliskipulag sem tekið hefur gildi fyrir 1. júlí 2024.

Svipað ákvæði er að finna í norsku skipulags- og byggingarlögunum nr. 71 frá 2008. Í grein 12-4 er kveðið á um að sveitarfélag þurfi að ganga úr skugga um að deiliskipulag sé uppfært hafi framkvæmdir ekki farið af stað innan 10 ára eftir samþykkt deiliskipulags áður en byggingaráform og leyfi er samþykkt. Norska ákvæðið tekur til deiliskipulags á forræði einkaaðila. Útfærsla frumvarpsins tekur til samþykks deiliskipulags óháð forræði enda mun algengara hér að sveitarfélög annist deiliskipulagsgerð.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Almennt er viðurkennt að löggjafinn hafi rúma heimild til að setja almennar reglur um nýtingu og ráðstöfun lands og annarra fasteigna í þágu almannahagsmuna að teknu tilliti til fyrimæla eignarréttarákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Í íslenskum lögum er slíkar almennar takmarkanir á eignarráðum t.d. að finna í vatnalögum, lögum um náttúruvernd, jarðalögum og skipulagslögum.

Á grundvelli 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þau hafa víðtækt skipulagsvald innan sinna staðarmarka á grundvelli skipulagslaga, nr. 123/2010. Í IV. kafla laganna er nánar kveðið á um skipulagsskyldu sveitarfélaga sem nær til alls lands og hafs innan sveitarfélagsins. Bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir. Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga er mörkuð stefna um landnotkun og byggðaþróun. Þar eru sett fram stefnuviðmið um einstaka þætti varðandi íbúðabyggð, frístundabyggð, atvinnusvæði, náttúruvernd, vatnsvernd, samgöngur, landslag, náttúruvá o.fl. í samræmi við markmið skipulagslaga.

Sveitarstjórnnum er einnig gert að setja fram í aðalskipulagi stefnu sína um þróun sveitarfélags varðandi landnotkun, byggðaþróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Þar er lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags varðandi landnotkun, takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstur, þ.m.t. þéttleika byggðar. Þá ber sveitarstjórn ábyrgð á gerð deiliskipulags þar sem teknar eru ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur. Við gerð deiliskipulags skal byggt á stefnu aðalskipulags og hún útfærð fyrir viðkomandi svæði eða reiti. Eru því sveitarstjórnnum fengnar víðtækar heimildir til að skipuleggja land innan sinna staðarmarka. Af því leiðir að sveitarstjórnir hafa töluvert svigrúm til mats um mótun skipulagsáætlunar og við útfærslu á efni hennar. Á það við hvort sem land er í eigu ríkis, sveitarfélags eða einkaaðila. Jafnframt getur landeigandi gert tillögu að deiliskipulagi á sinn kostnað að fenginni heimild sveitarstjórnar. Málsmeðferð er þó sú sama og á almennt við um deiliskipulagstillögur sveitarstjórna. Þá er enn fremur kveðið á um í 39. gr. skipulagslaga að óski landeigandi eftir að land sé gert að byggingarlóðum með deiliskipulagi skuli hann láta endurgjaldslaust af hendi við sveitarfélagið þá hluta landsins sem samkvæmt skipulaginu eru ætlaðir til almannaþarfa. Er því ljóst að slíkar almennar reglur um nýtingu og ráðstöfun lands og fasteigna í þágu almannahagsmuna hafa ekki verið taldar brjóta gegn vernd eignarréttar í stjórnarskrá enda mikilvægir almannahagsmunir bundnir því hvernig eigandi fer með heimildir til að nýta land og aðrar fasteignir. Nánari umfjöllun má finna í 2. kafla um þá almannaþörf sem kallar á þær lagabreytingar sem hér er fjallað um, ásamt tilefni þeirra og nauðsyn.

Í frumvarpinu felst ekki skylda til að láta eign af hendi heldur er verið að lögfesta úrræði til handa sveitarfélögum til að fylgja eftir uppbyggingarheimildum í samþykktu deiliskipulagi og knýja þannig á um uppbyggingu húsnæðis í samræmi við metna þörf. Frumvarpið er því í samræmi við og innan þeirra marka sem stjórnarskráin setur.

5. Samráð.

Áform um frumvarpið voru kynnt í innra samráði innan Stjórnarráðsins í júlí 2023 og því næst til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is um fimm vikna skeið (mál nr. S-129/2023) og bárust fimm umsagnir. Samantekt umsagna er að finna í niðurstöðuskjali í samráðsgátt stjórnvalda. Í umsögnum Öryrkjabandalags Íslands (ÖBÍ – réttindasamtaka) og

Landsamtakanna Þroskahjálpar eru stjórnvöld hvött til að hraða meðferð máls og greiða þannig fyrir hraðari uppbyggingu íbúðarhúsnæðis.

Í umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu kemur m.a. fram að þau telji 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. Huga þurfi að því að löggjöfin verði skýr varðandi gildistíma uppbyggingarheimilda og varðandi valdheimildir sveitarfélaganna til beitingar úræða ef uppbygging hefur ekki hafist eða henni lokið innan tilskilins tíma. Einnig sé mikilvægt að tímabinding uppbyggingarheimilda feli í sér almenna reglu sem gangi jafnt yfir öll sveitarfélög, en sé ekki útfærð sérstaklega fyrir hverja lóð að undangengnum samningaviðræðum.

Hagsmunasamtök heimilanna fagna áformunum. Samtökin benda þó á að við útfærslu aðgerða á grundvelli áformanna nægi ekki að uppbyggingarheimildum verði settur tímarammi heldur þurfi óeðlilegar tafir á uppbyggingu að hafa afleiðingar í för með sér svo að raunverulegur hvati sé til að flýta uppbyggingu á þeim lóðum sem hlutaðeigandi aðilar hafi yfir að ráða.

Samtök iðnaðarins og Samtök atvinnulífsins leggja áherslu á góðan undirbúning þeirra aðgerða sem ráðist er í til að mæta grundvallarmarkmiði áformanna, þ.e. að leita leiða til að hraða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis, ellegar er hætt við því að framlagðar aðgerðir ýmist nái ekki þeim markmiðum sem að er stefnt eða jafnvel vinni gegn þeim og hamli uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í stað þess að hraða henni.

Við útfærslu ákvæða frumvarpsins hefur verið leitast við að mæta ólíkum sjónarmiðum sem komið hafa fram í umsögnum með því að mæla fyrir um almenna reglu sem kveður á um að sveitarstjórn skuli að ákveðnum tíma liðnum frá birtingu samþykks deiliskipulags meta hvort þörf sé á að endurskoða skipulag í heild eða að hluta ef framkvæmdir hafa ekki farið af stað og byggingaráform ekki verið samþykkt. Þá er einnig lögð til sú undantekningarregla að sveitarstjórn geti ákveðið að heimila útgáfu byggingarleyfis án þess að framkvæma mat varðandi þörf á að endurskoða skipulag. Þá er enn fremur lagt til að frumvarpið gildi ekki afturvirk, þ.e. taki ekki til deiliskipulagsáætlana sem tekið hafa gildi fyrir gildistöku frumvarpsins.

Drög að frumvarpi voru jafnframt kynnt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 3. nóvember 2023 (mál nr. S-223/2023). Fjórar umsagnir bárust um frumvarpið, frá Öryrkjabandalagi Íslands, Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Reykjavíkurborg og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Samantekt umsagna er að finna í niðurstöðuskjali í samráðsgátt stjórnvalda.

Öryrkjabandalag Íslands undirstrikar áfram áherslur samtakanna sem fram komu í umsögn til innviðaráðuneytisins 8. ágúst. Staðan á húsnæðis- og leigumarkaði sé slæm. Skortur á íbúðarhúsnæði og hátt verðlag sé landlægt vandamál sem bitni mest á tekjulægri hópum samfélagsins. Stjórnvöld þurfi að ganga ákveðin til verka og tryggja að áform um íbúðauppbyggingu hafi sinn gang og uppbyggingu ljúki á umsömdum tíma. Mikilvægt sé að tímabinding uppbyggingarheimilda feli í sér almenna reglu sem gangi jafnt yfir öll sveitarfélög, en sé ekki útfærð sérstaklega fyrir hverja lóð að undangengnum samningaviðræðum.

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu lýsa ánægju með frumvarpið og telja það vera mikilvægt skref til að tryggja aukið framboð íbúðarhúsnæðis. Samtökin lýsa ánægju með að um sé að ræða almenna reglu sem gildi fyrir öll sveitarfélög og að sveitarfélögum 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 tefst og þurfi sveitarfélög að geta framlengt tímabindingu á einfaldan hátt til að bregðast við ófyrirséðum aðstæðum.

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu leggja til breytingu á 1. gr. til að auka skýrleika á því markmiði frumvarpsins að framkvæmdir séu hafnar innan þess hámarkstíma sem

tilgreindur sé í greininni. Jafnframt leggja samtökin til að hámarkstími verði stytur úr sjö árum í fimm. Fimm ára gildistími uppbyggingarheimilda er að þeirra mati líklegri til að knýja á um framgang deiliskipulags. Því til stuðnings benda samtökin á að dæmi eru um að sveitarfélög geri samninga við lóðarhafa. Algengt sé að í slíkum samningum sé miðað við að byggingaráform hafi borist til samþykktar innan þriggja ára og að uppbygging sé hafin innan fimm ára. Markmiðið er að tryggja samfellu í íbúðauppbyggingu og jafnvægi milli þess að íbúar flytji í nýtt hverfi og að innviðir séu tilbúnir. Í frumvarpinu felist hætta á að uppbyggingartími verði níu ár frekar en fimm, þ.e. sjö ár auk tveggja ára uppbyggingartíma.

Reykjavíkurborg lýsir jákvæðu viðhorfi til frumvarpsins og telur að það geti spornað gegn því að lóðir gangi kaupum og sölum án þess að uppbygging fari fram en leggur til að miðað verði við fimm ára uppbyggingartíma frekar en sjö ár. Ef haldið er í sjö ára uppbyggingarfrestinn verði að hafa í huga að byggingarleyfi gildir í tvö ár og ef byggingarleyfi er gefið út stuttu fyrir sjö ára frestinn geti liðið níu ár áður en uppbyggingu lýkur.

Í umsögn borgarinnar kemur fram að frumvarpið muni gagnast sveitarfélögum í samskiptum við lóðarhafa en að skýrt þurfi að vera að niðurfelling uppbyggingarheimilda valdi sveitarfélögum ekki skaðabótaskyldu. Bent er á að ekki sé fullt samræmi milli 1. og 2. gr. Í 1. gr. sé miðað við að nægilegt sé að framkvæmdaraðili hafi hafið framkvæmdir innan tímafrests til að heimild til uppbyggingar haldi gildi sínu. Í 2. gr. segi aftur á móti að nægilegt sé að fá samþykkt byggingaráform innan frests til að bótaskylda stofnist. Samþykkt byggingaráform falli úr gildi hafi byggingarleyfi ekki verið gefið út innan tveggja ára frá samþykkt þeirra, nema annar gildistími sé tilgreindur, sbr. 2.4.2. gr. í byggingarreglugerð. Megi draga þá ályktun að sveitarstjórnir geti ekki metið þörf fyrir endurskoðun deiliskipulags fyrr en eftir að byggingarleyfi rennur út nema skapa sér bótaskylda gagnvart lóðarhafa en slíkt geti tafið alla uppbyggingu á viðkomandi svæði. Reykjavíkurborg leggur til orðalagsbreytingu sem er ætlað að tryggja að sömu skilyrði eigi við í 1. og 2. gr., þ.e. að byggingarleyfi hafi verið gefið út og framkvæmdir hafnar áður en framkvæmdatíma lýkur til að skaðabótaskylda geti stofnast á hendur sveitarfélagi.

Samband íslenskra sveitarfélaga tekur m.a. undir tillögur í umsögnum Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og Reykjavíkurborgar sem lúta að því að stytta gildistíma uppbyggingarheimilda þannig að hann verði fimm ár í stað sjö. Einnig telur sambandið að skoða þurfi vel atriði í umsögn Reykjavíkurborgar sem varða sjónarmið um mögulega bótaskyldu sveitarfélaga.

Í ljósi fram kominna umsagna og eindreginna tilmæla frá sveitarfélögum og samtökum þeirra er viðmiðunartími skv. 1. gr. frumvarpsins stytur í fimm ár í stað sjö ára. Verður að telja þá breytingu endurspeglar enn betur aukna áherslu stjórnvalda sem kemur m.a. fram í hvítbókum um húsnæðismál og skipulagsmál og rammamál ríkis og sveitarfélaga hvað varðar nauðsyn þess að hraða íbúðauppbyggingu og að löggjöf og stjórnsýsluferlar styðji við áætlanir stjórnvalda um húsnæðisuppbyggingu.

Við yfirferð umsagna hefur m.a. verið horft til þess að í 5.3.2.20. gr. skipulagsreglugerðar er kveðið á um að gera skuli grein fyrir hvernig stefnt er að framkvæmd deiliskipulags, svo sem með skilmálum um áfangaskiptingu og framkvæmdatíma, ef við á. Stórum skipulagssvæðum skal skipta í framkvæmdaáfangar til að stuðla að hagkvæmni og heildstæðu yfirbragði byggðar. Fyrirsjáanleiki um uppbyggingarhraða er mikilvægur við framfylgd húsnæðisáætlananna sveitarfélaga. Í hvítbók um húsnæðismál og rammamál ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023–2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum er aukið skilvirkni í stjórnsýslu ein af lykiláherslum til að stuðla að uppbyggingu í samræmi við þörf á

hverjum tíma. Stytting viðmiðunartíma úr sjö árum í fimm þykir styðja við framangreindar áherslur.

Ábendingar í umsögnum sveitarfélaga gefa jafnframt tilefni til að skerpa á ákvæðum frumvarpsins og skýringum með því, svo sem um hvaða skilyrði lóðarhafi þurfi að uppfylla til að framkvæmd teljist hafin innan þess frests sem tilgreindur er í 1. gr. og hvaða sjónarmið sveitarstjórnir skuli leggja til grundvallar við framkvæmd mats samkvæmt sömu grein.

Hins vegar eru ekki lagðar til breytingar á 2. gr. frumvarpsins varðandi bótaákvæði 5. mgr. 51. gr. laganna. Verður að telja að á meðan byggingarleyfi er í gildi geti lóðarhafi átt heimtingu á skaðabótum vegna mögulegra skerðinga á uppbyggingarheimildum í deiliskipulagi og óráðlegt sé að leggja til breytingar sem ganga lengra en gert er ráð fyrir í frumvarpinu eins og það var kynnt í samráðsgátt og taka mið af ákvæðum skipulagslaga.

Sveitarfélögin hafa hins vegar möguleika á að endurskoða stjórnarsýsluferla og skilyrði í byggingarleyfum með það að markmiði að byggingarframkvæmdir hefjist innan gildistíma byggingarleyfis skv. 14. gr. laga um mannvirki og að byggingarleyfi falli jafnframt úr gildi ef framkvæmdir stöðvast.

6. Mat á áhrifum.

Efni frumvarpsins snertir fyrst og fremst almenning og ætla má að lögfesting þess muni til lengri tíma stuðla að auknum stöðugleika á húsnæðismarkaði og tryggja betur framboð íbúðarhúsnæðis í samræmi við eftirspurn og þörf. Frumvarpið styður jafnframt við markmið stjórnvalda í húsnæðismálum en hvorki er gert ráð fyrir að það hafi áhrif á tekjur né útgjöld ríkissjóðs. Frumvarpið hefur ekki áhrif á tekjur eða útgjöld sveitarfélaga. Lögfesting frumvarpsins getur haft áhrif á uppbyggingaraðila og lóðarhafa en því er þó fyrst og fremst ætlað að stuðla að því að framkvæmdir við uppbyggingu íbúða gangi eftir án ástæðulausra tafa.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að í ákveðnum tilvikum skuli sveitarstjórn framkvæma mat á því hvort þörf er á að endurskoða deiliskipulag áður en byggingaráform eru samþykkt. Ákvæðið tekur til tilvika þar sem uppbygging á svæði sem er skipulagt fyrir íbúðabyggð og á öðrum svæðum þar sem íbúðabyggð er heimiluð, svo sem á miðsvæði eða verslunar- og þjónustusvæði, hefur ekki hafist innan fimm ára frá birtingu samþykks deiliskipulags. Líkt og fram kemur hér að framan er í 14. gr. laga um mannvirki gert ráð fyrir að byggingarleyfi falli úr gildi hafi byggingarframkvæmdir ekki hafist innan 12 mánaða frá útgáfu þess. Jafnframt segir að leyfisveitandi geti fellt byggingarleyfi úr gildi ef byggingarframkvæmdir stöðvast í eitt ár eða lengur og einnig geti leyfisveitandi tekið ófullgert mannvirki, byggingarefni og lóð eignarnámi ef framkvæmdir stöðvast í tvö ár hið skemmsta. Um nánari skilgreiningu á því hvenær framkvæmd er hafin vísast til 1. mgr. 2.4.5. gr. byggingarreglugerðar þar sem almennt er miðað við að framkvæmd teljist hafin við fyrstu áfangaúttekt. Í 2. mgr. sömu greinar kemur fram, varðandi framkvæmdir sem hafa stöðvast, að það teljist ekki nægjanleg framvinda verks að byggingarefni sé flutt á byggingarstað án þess að unnið sé frekar úr því.

Í 2. mgr. er kveðið á um að sveitarstjórn geti heimilað útgáfu byggingarleyfis án þess að framkvæma mat skv. 1. mgr. Á það t.d. við þegar forsendur deiliskipulags hafa ekki breyst svo neinu nemi.

Reglugerðarákvæði er að finna í 3. mgr. þar sem kveðið verður nánar á um landnotkunarflokka og þau sjónarmið sem sveitarstjórn skal leggja til grundvallar mati sem kveðið er á um í 1. mgr.

Stjórnvaldsákvæðanir sveitarstjórnar á grundvelli þessarar greinar, hvort sem um er að ræða ákvörðun um að samþykkja byggingaráform á grundvelli gildandi skipulags eða að synja um umsókn byggingaráforma á þeim grundvelli að sveitarstjórn telji þörf á að endurskoða deiliskipulag í heild eða að hluta, sem og ákvörðun um að veita byggingarleyfi, án þess að framkvæma mat skv. 1. mgr., sæta málskoti til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sbr. 52. gr. skipulagslaga.

Um 2. gr.

Ákvæði 5. mgr. 51. gr. var bætt við skipulagslög árið 2014 í tengslum við ákvæði sem þá var nýmæli um þróunarsvæði, sbr. 6. mgr. 37. gr. laganna. Í skýringum í nefndarálit umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarp sem varð að lögum nr. 59/2014, um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010, segir varðandi tillögu um breytingu á 51. gr.:

„Þá var bent á að framkvæmdatími þróunaráætlunar skv. 6. mgr. 37. gr. laganna er tímabundinn. Ekki er ljóst samkvæmt frumvarpinu hvort fasteignareigandi getur byggt einhvern rétt á þróunaráætlun eftir að hún er úr gildi fallin og framkvæmdir ekki hafnar ef ekki er vilji til þess að festa fyrri áætlanir í sessi í því deiliskipulagi sem tekur við að liðnum framkvæmdatíma þróunaráætlunarinnar þar sem ekki er tekin afstaða til þess hvort sveitarfélög hafa ótvíráðar heimildir til þess að ákveða að deiliskipulagsáætlanir hafi tiltekinn gildistíma. Þetta álitæfni hefur augljóslega mikla þýðingu um inntak og tímalengd hugsanlegrar skaðabótaskyldu sveitarfélaga vegna breytinga á skipulagi. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og leggur til breytingu til að koma til móts við þau.“

Sömu álitæfni eiga við um þá breytingu á 5. mgr. 51. gr. sem lögð er til hér. Í frumvarpinu felst ekki bein skerðing eða takmörkun eignarréttar sem leiðir af sér bótaskyldu. Frumvarpinu er hins vegar ætlað að auka samræmi milli skipulagsáætlana og húsnæðisáætlana, sbr. 14. gr. laga um húsnæðismál, og tryggja framgang markmiða í áður nefndum rammisamningi ríkis og sveitarfélaga. Hér er um að ræða almennar reglur sem gilda aðeins um svæði sem eru skipulögð fyrir íbúðabyggð og svæði þar sem íbúðabyggð er heimiluð og ganga þær því ekki lengra en leiðir af meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar. Í frumvarpinu felst ekki skylda til að láta eign af hendi heldur er verið að lögfesta úrræði til handa sveitarfélögum til að fylgja eftir uppbyggingarheimildum í samþykktu deiliskipulagi og knýja þannig á um uppbyggingu húsnæðis í samræmi við metna þörf innan eðlilegs framkvæmdatíma.

Einungis getur orðið um bótarétt að ræða ef sá sem fyrir tjóni verður hefur fengið samþykkt byggingaráform eða útgefið byggingarleyfi sem enn er í gildi þegar ákvörðun sveitarstjórnar er tekin. Tilfni er jafnframt til að árétta að þær orðalagsbreytingar sem lagðar eru til á 5. mgr. 51. gr. eru ekki efnislegar hvað varðar þróunarsvæði skv. 6. mgr. 37. gr.

Um 3. gr.

Lagt er til að við löggin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem kveði á um að 1. gr. frumvarpsins taki ekki til deiliskipulags og breytinga á deiliskipulagi sem hafa hlotið samþykki sveitarstjórna og verið birtar í B-deild Stjórnartíðinda fyrir 1. júlí 2024. Sama á við um skilyrði í gildandi skipulags- og byggingarskilmálum um framkvæmdahraða.

Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.