

Nefndasvið Alþingis

Sent á: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 16. október 2023

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010 (hagkvæmar íbúðir), 183. mál

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins (hér eftir „samtökin“) hafa tekið til umsagnar ofangreint mál. Málið var upphaflega birt í samráðsgátt stjórnvalda 23. október 2022 og skiluðu samtökin sameiginlegri umsögn á þeim vettvangi, dags. 15. nóvember 2022. Samtökin skiluðu annarri umsögn til nefndasviðs Alþingis 23. maí sl. en það mál náði ekki fram að ganga. Málið er nú endurflutt án breytinga.

Samtökin vilja koma því á framfæri að þau telja markmið frumvarpsins um fjölbreytta byggð verðugt enda er þak yfir höfuðið grundvallarþörf hvers einstaklings. Í því samhengi ber að geta þess að hlutfall húsnæðiskostnaðar í útgjöldum heimilanna hefur hækkað um helming frá síðustu aldamótum. Íbúðaverð hefur hækkað um meira en helming að nafnvirði á innan við þremur árum og tvöfaldast að raunvirði á síðastliðnum áratug. Aukið framboð íbúða á markaði væri helst til þess fallið að draga úr húsnæðiskostaði, ekki síst nú þegar áætluð fólksfjölgun er veruleg. Það er því ábyrgðarhlutverk stjórnvalda að innleiða regluverk sem flýttir fyrir uppbyggingu og útiloka regluverk sem tefur fyrir eða skapar réttaróvissu. Samtökin gera af þeim sökum enn og aftur alvarlegar athugasemdir við frumvarpið, bæði undirbúning þess og efnistöð.

Gullhúðað ákvæði sem skilað hefur litlu

Samtökin telja ástæðu til að ítreka fyrri umfjöllun sína um hið svokallaða Carlsberg-ákvæði og tilurð þess en í athugasemdum við frumvarpið er ljóst að þeirri leið sem hér er lögð til er ætlað að byggja á ákvæði dönsku skipulagslaganna, sbr. Planloven (zoning), § 15, stk. 2, no. 9.

Hið danska ákvæði tekur eingöngu til svokallaðra almene boliger, sbr. lov om almene boliger þar í landi en í umræddu frumvarpi nær útfærsla ákvæðisins ekki einvörðungu til almennra íbúða heldur einnig til íbúða sem uppfylla skilyrði um hlutdeildarlán sem og leiguíbúða sem falla undir skilyrði VIII. kafla um húsnæðismál. Gengur ákvæði framlagðs frumvarps því umtalsvert lengra en umrætt ákvæði dönsku skipulagslaganna.

Með tilliti til framangreinds mætti ætla að frekari greiningarvinna hefði átt sér stað hér á landi sem leitt hefði til niðurstöðu um að ákvæðið hefði skilað miklum árangri í Danmörku en svo er ekki. Lögskýringargögn bera það í raun með sér að engin frekari greiningarvinna hafi farið fram, m.a. með tilliti til árangurs af umræddu Carlsberg-ákvæði í danskri löggjöf.

Samtökin vilja því benda á greiningu dönsku skipulagsstofnunarinnar frá því í júní 2021 sem fjallar um notkun ákvæðisins frá því að það var lögfest árið 2015.¹ Þar kemur meðal annars

¹ <https://www.ft.dk/samling/2021/almdel/BOU/bilag/161/2432599.pdf>

fram að einungis 8 af 98 sveitarfélögum í Danmörku hafi nýtt sér heimildina á tímabilinu 3. mars 2015 til 1. apríl 2020. Á umræddum tíma voru byggðar 10.400 íbúðir á reitum sem þessi 8 sveitarfélög beittu ákvæðinu á en aðeins 6% eða 635 svokallaðar almene boliger hafa verið byggðar á grundvelli ákvæðisins frá upphafi. Það er því óhætt að fullyrða að ákvæðið hefur ekki skilað þeim árangri sem því var ætlað. Það er því að mati samtakanna mjög óeðlilegt að innleiða umrætt ákvæði hér á landi án þess að leggjast í umtalsvert betri rannsóknarvinnu og undirbúning en raun ber vitni. Þá er það enn fremur óskiljanlegt að mati samtakanna að ráðast í gullhúðun á umræddu ákvæði sem svo litlu virðist hafa skilað. Innleiðing ákvæðisins með þessari gullhúðun mun hafa enn frekari lögræðilega óvissu í för með sér sem gæti hægt á nauðsynlegri uppbyggingu húsnæðis.

Þá ætti einnig að hafa það í huga að danska ákvæðið var sett sem 10 ára tilraunalagasetning og áætlað var að endurskoða ákvæðið á árunum 2024 til 2025 með tilliti til árangurs. Réttast væri að bíða með núverandi lagasetningu hér á landi þar til sú endurskoðun hefur átt sér stað.

Ákvæðið getur hamlað uppbyggingu íbúðarhúsnæðis þvert á markmið

Frá því að almenna íbúðakerfinu var komið á fót hafa stofnframlög verið veitt vegna bygginga eða kaupa á samtals 2981 almennum íbúðum samkvæmt heimasíðu Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.² Þá hefur Reykjavíkurborg verið leiðandi í uppbyggingu á almennum íbúðum í samræmi við stefnu sína í húsnæðismálum. Ef kortasjá uppbyggingar í Reykjavík er skoðuð má einnig sjá að nú eru um 2500 skipulagðar íbúðir tilbúnar á byggingarhæfum lóðum í borginni.³ Af þessum íbúðum eru um 530 sem eru ætlaðar til húsnæðisfélaga eða í kringum 20%.

Samtökin telja í raun ekki þörf á umræddri lagabreytingu til að mæta markmiðum frumvarpsins um að aðstoða og hvetja sveitarfélög við uppbyggingu á almennum íbúðum. Uppbygging almennra íbúða á sér stað í þeim sveitarfélögum þar sem vilji er fyrir hendi og ekki virðist vera nein lagaleg óvissa um heimild sveitarfélaga til að gera samninga um uppbyggingu á almennu húsnæði. **Ef það er markmið ríkisins að ná fram frekari þátttöku sveitarfélaga í uppbyggingu á almennum íbúðum væri réttara að klára einfaldlega samninga við fleiri sveitarfélög sem byggja á rammamningi ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða en í dag hefur Reykjavíkurborg ein skrifað undir slíkan samning.**

Auk þess sem samtökin gera athugasemdir við forsendur umrædds frumvarps þá má gera ráð fyrir því, að óbreyttu, að það hamli uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Þeir annmarkar sem eru á ákvæðinu munu því ganga gegn markmiðum stjórnvalda og sveitarfélaga um hraða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Ástæður þess eru meðal annars eftirfarandi:

1. Útfærsla og takmörk kvaðanna ójós

Sé ætlunin að lögfesta heimild sveitarfélaga til að setja skilyrði um uppbyggingu tiltekinna tegunda íbúða þá verður ákvæðið að vera alveg skýrt um takmörk og umfang þeirrar heimildar. Í dag er staðan sú að sum sveitarfélög gera margvíslegar kröfur til uppbyggingar í þeirra sveitarfélögum, þar sem m.a. er gerð sú krafa að tiltekinn hluti eigna sé leiguíbúðir, almennar íbúðir eða félagslegar íbúðir. Þá gera sum sveitarfélög jafnframt kröfu til þess að tiltekinn hluti eigna sé seldur fyrirtæki í eigu sveitarfélagsins, í sumum tilvikum undir kostnaðarverði. Sveitarfélögin virðast telja sig hafa rúmar heimildir til slíkra krafna á ölögfestum grunni en slík skilyrði eru almennt sett í samningsskilmála sveitarfélaga við lóðarhafa.

² <https://hms.is/husnaedi/stofnframlog/um-stofnframlog/almenna-ibu%C3%B0akerfi%C3%B0>

³ <https://reykjavik.is/husnaedi>

Gagnsæið í núverandi kerfi er lítið sem ekkert og sé tilgangurinn með frumvarpi þessu að skapa aukinn fyrirsjáanleika og gagnsæi við setningu slíkra kvaða þá er ljóst að ákvæði frumvarpsins þarf að vera mun skýrara hvað þetta varðar. Í vinnu starfshópa, sem fjallað verður um nánar síðar, var það ávallt skilningur og afstaða samtakanna að komi til setningu slíks ákvæðis fæli það í sér skýran ramma um heimildir sveitarfélaga til að setja slíkar kvaðir, hvort heldur í skipulagi eða í samningsgerð.

Ákvæði frumvarpsins þarf, ef vel á að vera, að fela í sér tæmandi talningu á heimildum sveitarfélaga til að setja kvaðir um uppbyggingu tiltekinna tegunda íbúða og að þær kvaðir séu eingöngu framsettar í deiliskipulagi. Viðbótarkvaðir í samningagerð um uppbyggingu tiltekinna tegunda íbúða sé óheimil. Þennan skilning er því miður ekki hægt að leiða nægilega skýrt af ákvæðinu sjálfu eða lögskýringargögnum.

Ótækt er, að mati samtakanna, að sveitarfélög hafi auk heimildarákvæðisins viðbótarheimild til að semja um viðbótarkvaðir um uppbyggingu tiltekinna tegunda íbúða. Óvissa hvað þetta varðar mun fyrirsjáanlega valda ágreiningi og tefja uppbyggingu.

Ekki liggur heldur fyrir í frumvarpinu að skoðaðar hafi verið aðrar og vægari leiðir til að ná sama markmiði, t.d. með gerð fjárhagslegra hvata fyrir uppbyggingaraðila til að byggja tilteknar tegundir eigna sem styðja við markmið stjórnvalda. Í því skyni vilja samtökin benda á tillögur áttakshópa um samræmdar gjaldskrár sveitarfélaga í skipulags- og byggingarmálum auk skoðunar á álagningu byggingarréttar- og innviðagjalda. Þá er að mati samtakanna eðlilegt að meta, samhliða setningu kvaða á uppbyggingaraðila af hálfu sveitarfélaga, hvort sveitarfélögum beri ekki jafnframt að koma til móts við uppbyggingaraðila t.d. með afslætti af hinum ýmsu gjöldum sem sveitarfélög innheimta vegna uppbyggingarinnar.

Í öllu falli telja samtökin mikilvægt að metið sé hvort hægt sé að fara aðrar og vægari leiðir að sama markmiði sem og hvort mótvægisáðgerðir, í formi afsláttu af gjaldtöku sveitarfélaga, séu ekki nauðsynlegar verði þessi leið farin.

II. 25% af heildarfermetrafjölda íbúða

Í umræddu frumvarpi er sveitarfélögum heimilt að gera kröfu um að allt að 25% af heildarfermetrafjölda íbúða falli undir lög um almennar íbúðir og íbúðir sem falla undir VI. kafla A og VIII. kafla laga um húsnæðismál nr. 44/1998. Umrætt frumvarp er með strangari umgjörð en hin danska fyrirmynd með því að festa kröfurnar við fermetrafjölda. Þar sem aðstæður eru mismunandi milli sveitarfélaga og byggingarsvæða var ákveðið að notast við umtalsvert opnara orðalag í dönsku fyrirmyndinni. Var þar ákveðið að notast við orðið „*boligmassen*“ en án þess að festa skilgreininguna frekar. Er því hægt að gera kröfu um tiltekin íbúða- eða fermetrafjölda eftir þörfum. Var þetta gert í þeim tilgangi að veita hagaðilum svigrúm til notkunar á ákvæðinu og gerði löggjafinn ráð fyrir að samtal milli sveitarfélags, húsnæðisfélags og lóðareigenda myndi eiga sér stað í þeim tilgangi að ná fram raunhæfu skipulagi.

III. Skerðing á eignarrétti lóðareiganda

Ákvæði frumvarpsins er, samkvæmt greinargerð þess, ætlað að aðstoða sveitarfélög og hvetja þau til að skipuleggja íbúðabyggingu þannig að gert sé ráð fyrir fjölbreyttri byggingu innan svæðis og stuðla að því að lágmarki 25% af heildarfermetrafjölda íbúða innan skipulagssvæðis samkvæmt nýju deiliskipulagi verði fyrir almennar íbúðir og íbúðir sem falla undir VI. kafla A og VIII. kafla laga um húsnæðismál nr. 44/1998. Á heimildin við hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Samtökin telja að óhjákvæmilega felist í slíku ákvæði breyting frá núverandi stöðu þar sem í dag má ætla að sveitarfélögum sé óheimilt að gera slíkar kvaðir við uppbyggingu á lóðum í eigu einkaaðila. Er slíka samningsskilmála, sem að mestu eða öllu leyti eru bundnir við uppbyggingu í Reykjavík, eingöngu að finna á uppbyggingarreitum á lóðum í eigu sveitarfélagsins. Er af þeirri ástæðu brýnt að meta með fullnægjandi og ítarlegum hætti hvernig slíkt lagaákvæði, sem felur í sér töluverðar kvaðir á lóðarhafa og -eigendur, samrýmist eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Í 4. kafla greinargerðar frumvarpsins er þetta mikilvæga álitamál afgreitt með ófullnægjandi hætti en þar er með engu móti gerður greinarmunur á beitingu ákvæðisins á eignarlóðum og leigulóðum, þ.e. lóðum í eigu sveitarfélaga. Samtökin eru ósammála því sem kemur fram í niðurlagi kaflans um að í frumvarpinu felist ekki bein skerðing eða takmörkun eignaréttar. Þvert á móti telja samtökin fyrir liggja að kvaðir á borð við þær sem eru boðaðar með frumvarpinu geti skert eignarréttindi.

Þá ber jafnframt að nefna að heimildarákvæðinu í frumvarpinu er ætlað að veita sveitarfélögum heimild til að gera kröfu til uppbyggingu almennra íbúða á lóðum einkaaðila, hvort heldur þegar lóð er í einkaeigu eða um leigulóð sé að ræða. Slík skipulagskvöð getur sannarlega falið í sér eignaupptöku ef ætlunin er að tiltekinn hluti lóðar sé afhentur öðrum uppbyggingaraðila sem heimild hefur til uppbyggingar almennra íbúða. Samtökin telja slík ákvæði varhugaverð og full ástæða til að rýna vel hvort það standist ákvæði stjórnarskrárinnar.

Fyrir stjórnvöld er engin ástæða til annars en að stíga varlega til jarðar við setningu ákvæðisins og meta með heildstæðum hætti umfang og takmörk þess, m.a. út frá eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Óvissa um þessi atriði og ágreiningur er til þess fallin að hamlar íbúðaupbyggingu.

Samtökin eru undrandi á því að ekki hafi verið ráðist í frekari greiningu á virkni ákvæðisins í Danmörku þegar kemur að skerðingu eignarréttar en þar eru umrædd álitarefni tekin mun fastari tökum og ljóst er að heimildir í skipulagslögum um bætur og yfirtöku eigna eiga við þar sem eignaréttur er skertur.

IV. Takmarkar samningsfrelsi uppbyggingaraðila

Eins og fyrr greinir þá felur ákvæðið í sér heimild sveitarfélaga til að gera þá kröfu við gerð deiliskipulags að allt að 25 prósent heildarfermetrafjöldi verði fyrir tilteknar tegundir íbúða, þ.e. þær íbúðir sem falla undir lög um almennar íbúðir og íbúðir sem falla undir VI. kafla A og VIII. kafla laga um húsnæðismál nr. 44/1998. Þegar lóðarhafi er aðili sem hefur heimild, og mögulega það eina hlutverk, að byggja umræddar íbúðategundir sem heimildarákvæðið nær til þá veldur ákvæðið ekki vandræðum en málið vandast hins vegar þegar uppbyggingaraðili fellur ekki undir skilyrði laga um almennar íbúðir eða laga um húsnæðismál og er almennt að byggja upp íbúðir á almennan markað. Umrædd skipulagskvöð hefur í slíkum tilvikum þau áhrif að uppbyggingaraðili þarf að byggja umræddar íbúðir með þeim hætti að þær falli að framangreindum lögum og tryggja sér kaupsamning við þau félög sem hafa heimild til að byggja eða kaupa íbúðir á grundvelli framangreindra laga, til útleigu. Þess ber að geta að auk sveitarfélaga, sem heimild hafa til uppbyggingar almennra íbúða, þá voru húsnæðissjálfsseignarstofnanir 8 talsins undir loks árs 2022 og hefur sami fjöldi lögaðila fengið úthlutað stofnframlögum sl. ár.

Það er því ljóst að samningsfrelsi uppbyggingaraðila er verulega skert þegar gerð er krafa um uppbyggingu á tilteknum tegundum íbúða og þá sér í lagi þegar eingöngu fáir aðilar hafa

heimild til að fjárfesta í þeim íbúðum. Of miklar kvaðir að þessu leyti geta hamlað uppbyggingu íbúða og dregið úr hvata fyrirtækja til að fara af stað í uppbyggingu.

Almennar íbúðir og almene boliger eru ekki eins

Samtökin vilja einnig benda á að kerfið um almene boliger í Danmörku er ekki sama kerfi og byggt hefur verið upp hér á landi, sbr. lög um almennar íbúðir nr. 52./2016. Má þar t.d. nefna að ekki eru gerðar kröfur til tekju- og eignamarka umsækjanda í hinu danska kerfi og er öllum heimilt að sækja um aðgang að því kerfi ólíkt kerfinu hér á landi. Þessi kerfi eru því í raun ekki sambærileg. Enn og aftur hefði því verið æskilegt að ráðast í betri undirbúning og greiningarvinnu á áhrifum innleiðingarinnar á ákvæðinu við íslenskar aðstæður.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að sveitarfélögum sé tryggð heimild til að gera kröfu um að allt að 25% heildarfermetrafjöldi samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir tilteknar tegundir íbúða, eins og fyrr greinir.

Samtökin benda á að ekkert mat liggur fyrir á áhrifum þessa ákvæðis m.a. á fasteignaverð, og ekki er vísað í greiningu á þeirri þörf að miða hlutfallið við 25% en ekki t.d. 10% eins og miðað er við í London. Á þetta var bent í umsagnarferli málsins á fyrri stigum og ljóst er að við því var ekki brugðist.

Í greinargerð frumvarpsins er eingöngu greint frá áhrifum frumvarpsins á tekjur eða útgjöld ríkissjóðs auk tekna eða útgjalda sveitarfélaga. Fullyrt er að frumvarpið muni ekki hafa nein áhrif. Samtökin furða sig á þeirri fullyrðingu enda útheimta þær íbúðategundir sem heimildarákvæðið mælir fyrir um í flestum tilvikum útgjöld af hálfu ríkissjóðs auk þess sem sveitarfélögum ber að leggja fram mótframlag í almenna íbúðakerfið.

Engin viðleitni er lögð til að meta áhrif frumvarpsins á uppbyggingu húsnæðis, verð eða aðra þætti sem nauðsynlegt er að rýna til að átta sig á heildaráhrifum frumvarpsins. Þannig eru t.d. ekki metin áhrifin af því að setja slíkar skipulagskvaðir á einstaka fasteignir, t.d. með tilliti til endursöluverðs. Reynslan sýnir að slíkar eignir, t.d. þær sem bera svokallaðar leigukvaðir, eru erfiðar í endursölu og eru því mun verðminni eignir. Þá er mörgum spurningum enn ósvarað varðandi áhrif skipulagskvaða ákvæðisins á íbúðauppbyggingu, eins og fyrr greinir, og full ástæða til að framkvæma það mat á áhrifum frumvarpsins sem áskilið er í samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 10. og 11. gr.

Það ríkir ekki sátt um innleiðingu Carlsberg-ákvæðisins

Í greinargerð með frumvarpinu sem nú liggur fyrir og sett var í samráðsgátt stjórnvalda er fjallað um aðdraganda frumvarpsins og m.a. vísað til upphaflega tillagna átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði sem síðar skilaði tillögum í byrjun árs 2019 (hér eftir nefndur „fyrri átakshópur um húsnæðismál“). Í þeim tillögum hafi m.a. verið lagt til að sett yrði heimild í skipulagslög fyrir sveitarfélög til að setja skilyrði um hlutfall íbúða á viðráðanlegu verði, þar með talið almennra íbúða og félagslegra íbúða sveitarfélaga, með sambærilegum hætti og þekktist í Danmörku, sem eins og fyrr greinir hefur verið nefnt Carlsberg-ákvæði. Í greinargerð með frumvarpinu er svo vísað til þess að aftur hafi verið settur á fót sambærilegur starfshópur í byrjun árs 2022 (hér eftir nefndur „síðari átakshópur um húsnæðismál“) sem skilaði skýrslu 19. maí 2022 þar sem finna mætti tillögu að aðgerð sem lýtur að setningu Carlsberg-ákvæðis. Í ljósi þess að í umræddum starfshópum sátu m.a. fulltrúar atvinnulífsins, má ráða af umfjöllun í greinargerð að samstaða hafi náðst um setningu slíks ákvæðis. Samtökin vilja af þeirri ástæðu og með vísan í umfjöllun

frumvarpsins leiðrétt þann misskilning sem virðist hafa verið uppi við gerð frumvarpsdraganna og síðan fyrirliggjandi frumvarps.

Í fyrri átakshóp um húsnæðismál, sem skilaði niðurstöðum sínum 19. janúar 2019, var aðeins lítillega fjallað um eina af tillögum hópsins, þ.e. innleiðingu Carlsberg-ákvæðis. Á það við bæði í tillöguskjali hópsins sem og í vinnu hans. Ljóst var að enn átti eftir að útfæra tillöguna nánar og meta hvort hún hentaði íslenskum aðstæðum. Það sama átti við um aðrar tillögur átakshópsins sem ljóst þótti að útfæra þyrfti í mörgum tilvikum betur.

Var því skipaður sérstakur starfshópur um tillögur átakshópsins í húsnæðismálum varðandi skipulagsmál (hér eftir nefndur „starfshópur um skipulagsmál“), 19. febrúar 2020. Sá hópur var að meginstefnu til skipaður fulltrúum stjórnvalda og sveitarfélaga auk fulltrúa frá Byggingavettvangnum. Var hlutverk starfshópsins að fjalla um fjórar tillögur fyrri átakshóps um húsnæðismál, þar af tillögu hópsins um innleiðingu Carlsberg-ákvæðis í skipulagslög. Í júlí 2020 skilaði starfshópurinn skýrslu með niðurstöðum sínum þar sem eftirfarandi kom fram:

*„Að framansögðu telur starfshópurinn að sveitarfélögum sé rétt og heimilt að útfæra í skipulagsskilmálum kröfu um að ákveðið hlutfall byggingarmagns sé varið í íbúðarhúsnæði, t.d. með vísan í húsnæðisáætlun og, eftir atvikum landskipulagsstefnu. **Að mati starfshópsins er ekki ljóst að það sé þörf á að mæla sérstaklega fyrir um heimildina í skipulagslöggjöf, eða að slíkt sé æskilegt.**“ (feitletrun höf.)*

Meðal annars með vísan í framangreinda umfjöllun lagði starfshópurinn til tvær tillögur að aðgerðum í tengslum við Carlsberg-ákvæðið. Í fyrsta lagi að sveitarfélög nýti aðal- og deiliskipulag eftir atvikum til að ákveða og útfæra blöndun íbúðagerða, sbr. húsnæðisáætlun viðkomandi sveitarfélags og landskipulagsstefnu. Í öðru lagi að kannaðar verði forsendur fyrir lagaheimild í samræmi við nefnda tillögu um innleiðingu Carlsberg-ákvæðis með hliðsjón af löggjöf um húsnæðisáætlanir af hálfu félagsmálaráðuneytisins í samráði við umhverfis- og auðlindaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga. Ekki liggur fyrir að sú greining hafi átt sér stað né heldur er vísað til hennar í framlögðu frumvarpi.

Fjallað var svo aftur um Carlsberg-ákvæðið í niðurstöðum síðari starfshóps um húsnæðismál. Fimm undirhópar störfuðu með umræddum starfshópi til að greina betur afmarkaða þætti verkefnisins og eftir atvikum gera tillögur að nánari útfærslum. Einn af þeim undirhópum fjallaði um skipulags- og byggingarmál og vísaði síðari starfshópurinn um húsnæðismál í tillögum sínum til þess að hópurinn væri sammála því að leggja tillögur undirhópsins til grundvallar í tillögugerð sinni um einföldun regluverks í skipulags- og byggingarmálum. Samantekt úr vinnu þessa undirhóps er að finna í fylgiskjali nr. 7 með tillögum starfshópsins. Þar segir:

*„Í tillögum átakshóps um húsnæðismál í tengslum við Lífskjarasamningana árið 2020 var að finna tillögu sem nefnd hefur verið Carlsberg ákvæðið og er það byggt á danskri fyrirmynd. **Hópurinn telur eðlilegt að þessari tillögu verði haldið til haga þótt ekki hefur verið unnið markvisst að útfærslu þess á undanförnum misserum.** Til nánari skýringar skal tekið fram að slík lagaheimild getur verið til þess fallin að stuðla að uppbyggingu almennra íbúða, félagslegra íbúða eða annarra leiguíbúða. Komið hafa fram sjónarmið um að slík lagaheimild skapi betri samningsstöðu fyrir sveitarfélögin til að fylgja eftir félagslegum markmiðum húsnæðisstefnu sinnar. **Forsendur fyrir lagaheimild í samræmi við neðangreinda tillögu verði kannaðar nánar með hliðsjón af löggjöf um húsnæðisáætlanir.**“ (feitletrun og undirritun höf.)*

Ljóst er af framangreindri umfjöllun undirhópsins að greina þurfi betur umrædda lagaheimild og var þannig tekið undir niðurstöður áðurnefnds starfshóps um skipulagsmál. Er því staðan sú að frá árinu 2019, þegar tillagan um lögfestingu Carlsberg-ákvæðisins var fyrst lögð til, hafa nánari forsendur fyrir slíku ákvæði ekki verið kannaðar og því hefur ekki verið hægt að taka heildstæða afstöðu til kosti hennar og galla.









Í greinargerð með fyrirliggjandi frumvarpi er, þrátt fyrir þessa niðurstöðu starfshópsins, eingöngu vísað til vinnu umræddra starfshópa. Lögskýringargögn bera þess ekki merki að nokkur frekari greiningarvinna hafi farið fram, m.a. með tilliti til árangurs af umræddu Carlsberg-ákvæði í danskri löggjöf.

Á því, að mati samtakanna, enn eftir að framkvæma tilhlýðilega greiningu á forsendum ákvæðisins, líkt og bent var á í skýrslu starfshóps árið 2020 og svo í tillögum starfshóps undirhóps árið 2022. Leggja samtökin til að svo verði gert, með aðkomu hagaðila, áður en lengra er haldið með málið.

Lokaorð

Það er ljóst að betur hefði mátt standa að undirbúningi umrædds frumvarps. Við innleiðingu á erlendum fyrirmyndum þarf að vanda til verka og koma í veg fyrir gullhúðun sem haft getur neikvæð áhrif í för með sér. Óhætt er að fullyrða að í þessu tilviki hefur áherslan á innleiðingu á hugmyndafræði gengið framur vönduðum vinnubrögðum og nauðsynlegri greiningarvinnu og vilja samtökin í því samhengi leggja sérstaka áherslu á eftirfarandi mismun milli landanna:

Innleiðing á Carlsberg ákvæði

	Danmörk	Ísland
Tekjumörk umsækjanda á almennum íbúðum	Nei 	Já 
Ótímabundin lagasetning án krafna um endurskoðun	Nei 	Já 
Skerðing eignaréttar	Nei 	Já 
Ósveigjanleg túlkun um byggingarmagn	Nei 	Já 

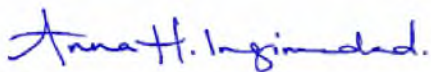
Það er sameiginlegt verkefni allra aðila að tryggja íbúðauppbyggingu í samræmi við þörf og ljóst er að áform ríkis og sveitarfélaga um uppbyggingu 35 þúsund íbúða næstu 10 árin er mikilvægt skref í þá átt. Framangreint ákvæði frumvarpsins mun að mati samtakanna því miður vinna gegn því góða markmiði. Ber í því samhengi að nefna að miðað við reynsluna af slíkum ákvæðum í samningsskilmálum á milli Reykjavíkurborgar og uppbyggingaraðila mun ákvæði frumvarpsins óhjákvæmilega hafa í för með sér að sá kostnaður sem landeigendur og

framkvæmdaaðilar muni þurfa að bera vegna þessarar kröfu verða að hluta eða að öllu leyti velt yfir á hin 75% byggingarmagns sem byggð verða og draga úr framboði íbúða. Þannig muni frumvarpið, verði það samþykkt óbreytt, leiða til hækkunar á verði íbúða. Þá er ljóst að ákvæðið mun fyrirsjáanlega valda deilum varðandi skerðingu á eignarrétti landeigenda, eins og fyrr greinir, sem mun jafnframt hægja á íbúðauppbyggingu.

Með vísan til framangreinds leggja samtökin á það áherslu að frumvarp ráðherra um breytingu á skipulagslögum verði dregið til baka og vinnuhópur skipaður í samræmi við tillögur áðurnefnds starfshóps sem verði falið að meta forsendur ákvæðisins og útfærslu. Lýsa samtökin sig viljug til að koma að þeirri vinnu.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Anna Hrefna Ingimundardóttir,
aðstoðarframkvæmdastjóri SA

f.h. Samtaka iðnaðarins



Sigurður Hannesson,
framkvæmdastjóri SI