

Frumvarp til laga

um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010 (hagkvæmar íbúðir).

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Á eftir 39. gr. laganna kemur ný grein, 39. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Heimild til að skilyrða hluta af heildarfermetrafjölda íbúða.

Sveitarfélögum er heimilt að gera kröfu um það við gerð deiliskipulags fyrir ný íbúðasvæði að allt að 25 prósent af heildarfermetrafjölda íbúða innan skipulagssvæðis verði fyrir 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. Á heimildin við hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu og var lagt fram á 153. löggjafarþingi (1052. mál) en náði ekki fram að ganga og er því endurflutt án breytinga. Frumvarpið er samið 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, nánar tiltekið á vettvangi átakshóps árið 2019 og í kjölfarið starfshóps árið 2022. Það felur í sér heimild til handa sveitarfélögum að skilyrða ákveðinn hluta af heildarfermetrafjölda íbúða við gerð deiliskipulags fyrir ný íbúðasvæði fyrir íbúðir sem falla undir lög um almennar íbúðir, íbúðir sem uppfylla skilyrði fyrir hlutdeildarlánnum og lánnum til leiguíbúða samkvæmt lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998. Er hér um að ræða íbúðir sem stjórnvöld hafa lagt áherslu á að styðja við uppbyggingu á til að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum.

Í kjölfar 12. samráðsfundar stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins í nóvember 2018 komu stjórnvöld og heildarsamtök á vinnumarkaði sér saman um átakshóp um aukið framboð á íbúðum og öðrum aðgerðum til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði. Var hópnum ætlað að kynna heildstæða lausn á viðfangsefnum sínum fyrir stjórnvöldum og heildarsamtökum á vinnumarkaði í janúar 2019. Í skýrslu sem hópurnir skilaði 19. janúar 2019 voru lagðar fram fjölmargar tillögur. Þar var m.a. lagt til að sett yrði heimild í skipulagslög fyrir sveitarfélög til að setja skilyrði um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort

sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili. Var þar vísað til svokallaðs Carlsberg-ákvæðis úr dönskum rétti, sjá tillögu 27 í skýrslu hópsins.

Við gerð lífskjarasamninga í apríl 2019 samþykkti ríkisstjórnin með yfirlýsingu 3. apríl 2019 að styðja við gerð samninganna m.a. með aðgerðum í húsnæðismálum. Kom fram í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar að hún myndi leggja fyrir Alþingi frumvarp eða beita sér að öðru leyti fyrir tilteknum aðgerðum sem koma myndu til framkvæmda á árunum 2019 til 2022. Aðgerð 15 í yfirlýsingunni fjallar um að sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfur um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Í kjölfar samtals stjórnvalda og heildarsamtaka á vinnumarkaði á vettvangi þjóðhagsráðs og sem framhald vinnu áðurnefnds átakshóps í húsnæðismálum skipaði forsætisráðherra starfshóp um umbætur á húsnæðismarkaði í febrúar 2022. Var starfshópnum falið að kynna stjórnvöldum og heildarsamtökum á vinnumarkaði heildstæða lausn á viðfangsefnum sínum og tillögur að aðgerðum í lok apríl sama árs.

Hópurinn skilaði skýrslu 19. maí 2022, þar sem ítrekuð er tillaga átakshópsins frá 2019 um setningu Carlsberg-ákvæðis inn í skipulagslög en í tillögu 19 hjá hópunum segir: „Með aukinni uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á þéttingarreitum og landi í eigu annarra en sveitarfélaga, þarf að tryggja sveitarfélögum heimildir varðandi blöndun byggðar fyrir ólíka hópa þannig að þau geti uppfyllt skyldur sínar samkvæmt lögum um húsnæðismál. M.a. þarf í þessu sambandi að heimila sveitarfélögum að skilyrða að allt að 25% íbúða á heildstæðum skipulagsreitum verði almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir.“

Hinn 12. júlí 2022 var undirritaður rammasamningur ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023–2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum. Í viðauka við rammasamninginn er að finna aðgerðaáætlun fyrir árin 2022–2026. Í aðgerð A6 í aðgerðaáætluninni er að finna áðurnefnt Carlsberg-ákvæði og að frumvarp verði lagt fram í október 2022. Frumvarp þetta er því samið til að fylgja eftir áðurnefndum tillögum og fyrrgreindum rammasamningi ríkis og sveitarfélaga.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og að framan er rakið hefur verið kallað eftir lögfestingu svipaðs ákvæðis og finna má í danskri löggjöf, svokallaðs Carlsberg-ákvæðis, í tillögum áðurnefndra hópa, þ.e. átakshóps stjórnvalda og heildarsamtaka á vinnumarkaði og starfshóps forsætisráðherra um umbætur á húsnæðismarkaði. Hafa báðir hópar lagt til að gerðar verði úrbætur á skipulagslögum með lögfestingu fyrrnefnds Carlsberg-ákvæðis, að danskri fyrirmynd. Þess ber að geta að ekki er að finna sambærilegt ákvæði í núgildandi löggjöf. Var ákall um innleiðingu sams konar ákvæðis og Carlsberg-ákvæðis áréttað með rammasamningi ríkisins og sveitarfélaga sem var undirritaður 12. júlí 2022. Þar kemur fram að ætlunin sé að auka framboð nýrra íbúða til að mæta fjölskyldulegri íbúðarþörf ólíkra hópa samfélagsins til skemmri og lengri tíma og stuðla þannig að auknum stöðugleika og jafnvægi á húsnæðismarkaði. Liður í því sé að veita sveitarfélögum heimild til að skilyrða uppbyggingu húsnæðis við ákveðna blöndun íbúðarhúsnæðis vegna ólíkra þarfa íbúa.

Markmið frumvarpsins er að aðstoða sveitarfélög og hvetja þau til að skipuleggja íbúðabyggð þannig að gert sé ráð fyrir fjölbreyttri byggð innan svæðis og að stuðlað verði að því að allt að 25% af heildarfermetrafjölda íbúða innan skipulagssvæðis verði fyrir íbúðir sem falla undir lög um almennar íbúðir, nr. 52/2016, og íbúðir sem falla undir VI. kafla A og VIII.

kafla laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, og stuðla þannig að því að íbúðapörf ólíkra hópa sé mætt.

Þrátt fyrir að um heimildarákvæði sé að ræða þá má telja að lögfesting ákvæðisins skjóti styrkari stoðum undir ákvörðun sveitarfélaga um að setja fram í skipulagsskilmálum kröfu um að ákveðið hlutfall af heildarfermetrafjölda verði skilyrt við tilgreindar tegundir íbúða við gerð deiliskipulags fyrir ný íbúðasvæði. Þá er ákvæði sem þetta liður í því að tryggja blandaðar byggðir og styrkir sveitarfélög í að skipuleggja byggð fyrir fjölbreyttari tegundir íbúða. Á grundvelli laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, ber sveitarfélögum að greina reglubundið þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu með tilliti til mismunandi búsetuforma. Ber þeim að gera áætlun til fjögurra ára fyrir sveitarfélagið um það hvernig þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu verði mætt og tryggja framboð á lóðum til að mæta þeirri áætlun. Þá skal sérstaklega meta þörf fyrir húsnæði til að mæta þörfum einstakra hópa, svo sem fatlaðs fólks, aldraðra, tekju- og eignaminni og námsmanna, auk húsnæðisþarfar á almennum markaði. Sveitarfélögum ber að greina þörfina niður á félagshópa, gera áætlun til að mæta þörfinni og tryggja framboð lóða til að áætlunin raungerist og er frumvarpsákvæðið sem hér er lagt til mikilvægur liður í þeirri vegferð.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að sveitarfélögum séu veittar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um það við gerð deiliskipulags að allt að 25% af heildarfermetrafjölda íbúða innan skipulagssvæðis verði fyrir íbúðir sem falla undir lög um almennar íbúðir, nr. 52/2016, og íbúðir sem falla undir VI. kafla A og VIII. kafla laga um húsnæðismál, nr. 44/1998. Með lögum um almennar íbúðir er markmiðið að bæta húsnæðisöryggi fjölskyldna og einstaklinga sem eru undir ákveðnum tekju- og eignamörkum með því að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi leiguhúsnæði og stuðla að því að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu leigjenda. Um er að ræða leiguíbúðir á viðráðanlegu verði fyrir þá sem þurfa á því að halda, þ.m.t. fyrir námsmenn, ungt fólk, aldraða, fatlað fólk og fólk sem ekki er fært um að sjá sér fyrir húsnæði sökum félagslegra aðstæðna eða verulegs fjárhagsvanda. Í VI. kafla A í lögum um húsnæðismál er kveðið á um hlutdeildarlán sem ætluð eru þeim sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð og þeim sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði síðastliðin fimm ár og eru undir ákveðnum tekjuviðmiðum. Þá nær frumvarpið einnig til íbúða sem falla undir VIII. kafla laga um húsnæðismál, en þar er um að ræða lán til leiguíbúða sem heimilt er að veita sveitarfélögum, félögum og félagasamtökum, sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og hafa það sem langtímamarkmið að byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis.

Heimildin á við hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Ákvæðið tekur mið af lögum til breytinga á dönsku skipulagslögnum og dönsku lögnum um almennar íbúðir, nr. 221, frá 2015. Í frumvarpi því er breytti danskri löggjöf og innleiddi svonefnt Carlsberg-ákvæði kemur fram að ákvæðið eigi fyrst og fremst að stuðla að blandaðri byggð og nær það til almennra íbúða samkvæmt dönsku lögnum um almennar íbúðir en undir þau fellur leiguhúsnæði með svipuðum skilyrðum og fjallað er um í íslensku lögnum um almennar íbúðir. Útfærsla ákvæðisins tekur mið af Carlsberg-ákvæðinu en nær einnig til íbúða sem uppfylla skilyrði um hlutdeildarlán sem og leiguíbúða sem falla undir skilyrði VIII. kafla laga um húsnæðismál. Er það í samræmi við ádurnefndar tillögur átakshóps og starfshóps sem og rammasamning ríkis og sveitarfélaga.

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 fyrirmæla 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, náttúruverndarlögum, jarðalögum og skipulagslögum.

Á grundvelli 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þau hafa viðtækt 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 íbúðabyggingu, frístundabyggingu, 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 viðtækar 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 þá 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 fasteign.

Í frumvarpinu felst ekki bein skerðing eða takmörkun eignarréttar, heldur heimild til handa sveitarfélögum að setja inn í skipulagsskilmála kröfu um að tiltekinn hluti fermetrafjölda á skipulagssvæði verði nýttur undir ákveðnar tegundir íbúða til að mæta ólíkum þörfum íbúa við gerð deiliskipulags. Er sveitarfélögum nú þegar veitt heimild í skipulagslögum og skipulagsreglugerð til að færa inn í skipulagsskilmála ýmis ákvæði sem, beint eða óbeint, setja eignarrétti almennar takmarkanir á grundvelli almannahagsmuna líkt og gert er í ákvæði frumvarpsins. Í frumvarpinu felst ekki skylda til að láta eign af hendi heldur er verið að lögfesta heimild sveitarfélaga til að útfæra enn frekar skipulagsskilmála við deiliskipulag innan sinna staðarmarka og því í samræmi við og innan þeirra marka sem stjórnarskráin setur.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst skipulagsyfirköld, þ.e. sveitarfélög og ríkið, og almenn- ing. Ekki voru sett fram áform um lagasetningu í samráðsgátt stjórnvalda vegna tímaskorts en

frumvarp þetta var lagt fram í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is til umsagnar um tveggja vikna skeið í október 2022 (mál nr. S-202/2022). Tíu umsagnir bárust frá Landsamtökunum Þroskahjálpi, Hagsmunasamtökum heimilanna, BSRB, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Öryrkjabandalagi Íslands, Skipulagsstofnun, Reykjavíkurborg, Íþöku ehf., Byggingarfélagi Gylfa og Gunnars og sameiginleg umsögn frá Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins. Hefur frumvarpið tekið breytingum með tilliti til þeirra athugasemda sem þar komu fram eftir því sem tilefni þótti til. Gerðar voru athugasemdir við hugtakanotkun í ákvæði þar sem notast var við hugtök sem ekki er að finna í skipulagslögum, t.d. varðandi vísan til byggingarmagns og skilgreiningar á tegundum húsnæðis. Nokkrir umsagnaraðilar gagnrýndu þó frumvarpið og töldu það ganga of langt og mögulega stangast á við eignarréttarákvæði stjórnarskrár. Því var unnið að ítarlegri útfærslu á ákvæði og betri útskýringum í greinargerð sem seinkaði framlagningu frumvarps.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er hvorki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á tekjur né útgjöld ríkissjóðs. Frumvarpið hefur ekki áhrif á tekjur eða útgjöld sveitarfélaga. Frumvarpið felur í sér heimild til handa sveitarfélögum að kveða nánar á um skipulagsskilmála við deiliskipulag. Efni þess snertir fyrst og fremst almenning og ætla má að lögfesting þess muni til lengri tíma stuðla að auknum stöðugleika á húsnæðismarkaði og tryggja betur fjölbreytni búsetuurræða fyrir almenning. Þá auðveldar heimildarákvæðið einnig sveitarfélögum að stuðla að félagslegri fjölbreytni í íbúðarhverfum sínum eins og stefnt er að með markmiði 3.2 um sjálfbært skipulag þéttbýlis í Landsskipulagsstefnu 2015–2026.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið kveður á um heimild til handa sveitarfélögum til að gera kröfu um það við gerð deiliskipulags að allt að 25% af heildarfermetrafjölda íbúða innan skipulagssvæðis verði fyrir íbúðir sem falla undir lög um almennar íbúðir, nr. 52/2016, og íbúðir sem falla undir VI. kafla A og VIII. kafla laga um húsnæðismál, nr. 44/1998. Í lögum um almennar íbúðir er fjallað um leiguíbúðir á viðráðanlegu verði fyrir þá sem þurfa á því að halda, þ.m.t. fyrir námsmenn, ungt fólk, aldraða, fatlað fólk og fólk sem ekki er fært um að sjá sér fyrir húsnæði sökum félagslegra aðstæðna eða verulegs fjárhagsvanda. Í VI. kafla A í lögum um húsnæðismál er kveðið á um hlutdeildarlán sem ætluð er þeim sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð og þeirra sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði síðastliðin fimm ár og eru undir ákveðnum tekjuviðmiðum. Þá nær frumvarpið einnig til íbúða sem falla undir VIII. kafla laga um húsnæðismál, en þar er um að ræða lán til leiguíbúða sem heimilt er að veita sveitarfélögum, félögum og félagasamtökum, sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og hafa það sem langtímamarkmið að byggja, eiga og hafa umsjón með rekstri leiguhúsnæðis. Ákveði sveitarfélag að beita heimildinni þá veitir ákvæðið sveitarfélaginu svigrúm til að útfæra prósentuhlutfallið sem og hvernig það deilist á milli þeirra íbúða sem tiltekna eru í ákvæðinu, þ.e. hvort það taki til einnar tegundar, tveggja eða allra þriggja.

Heimildin nær til nýrra íbúðasvæða, hvort sem er í nýjum hverfum eða á þegar byggðum svæðum, svo sem á þéttingarreitum eða þegar um breytta nýtingu skipulagsreits er að ræða.

Til að sveitarfélög geti þróað skipulagssvæði innan sinna staðarmarkna með heildarhagsmuni sveitarfélags og íbúa að leiðarljósi er einnig talið eðlilegt að heimildin nái til lands í eigu sveitarfélaga, ríkis eða einkaaðila.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.