



Innviðaráðuneyti
Skrifstofa húsnæðis- og skipulagsmála
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík
irn@irn.is

Reykjavík, 15. nóvember 2022

Efni: Drög að frumvarpi til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010 (Carlsberg-ákvæði)

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins (hér eftir „samtökin“) hafa tekið til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010 (Carlsberg-ákvæði), mál nr. 202/2022. Samtökin hafa yfirfarið frumvarpsdrögin og kynnt félagsmönnum sínum, þ.e. framkvæmda- og uppbyggingaraðilum. Gera samtökin alvarlegar athugasemdir við frumvarpið, bæði efnistöð þess og undirbúning. Verða þær athugasemdir útlistaðar hér að neðan.

I. Carlsberg- ákvæðið – forsaga

Í greinargerð með framlögðum frumvarpsdrögum er fjallað um aðdraganda frumvarpsins þar sem vísað var upphaflega til 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 „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 þekkt í Danmörku, svokallað 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 „síðari átakshópur um húsnæðismál“) sem skilaði skýrslu þann 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 lotið að setningu slíks ákvæðis. Samtökin vilja af þeirri ástæðu og með vísan í umfjöllun frumvarpsins leiðrétta ákveðinn misskilning sem virðist hafa verið uppi við gerð frumvarpsdraganna.

Í fyrri átakshóp um húsnæðismál, sem skilaði niðurstöðum sínum 19. janúar 2019, var eingöngu lítillega fjallað um eina af tillögum hópsins, þ.e. innleiðingu á svokölluðu Carlsberg-ákvæði. Bæði í tillöguskjali hópsins sem og í vinnu hópsins var lítið fjallað um tillöguna og því ljóst að enn átti eftir að útfæra hana nánar og meta hvort hún myndi henta 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 „starfshópur um skipulagsmál“), þann 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 Carlsbergar-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 ákveðið hlutfall byggingarmans 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 skipulagslögjöf, eða að slíkt sé æskilegt.

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 framlögðum frumvarpsdrögum.

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 undanförunum 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.** (feitletun höf.)

Ljóst er af framangreindri umfjöllun undirhópsins að greina þurfi betur umrædda lagaheimild og var þannig tekið undir niðurstöður áður nefnds starfshóps um skipulagsmál. Er því staðan sú að frá árinu 2019, þegar tillagan um lögfestingu Carlsbergar-ákvæðisins var fyrst lögð til, hafa ekki verið kannaðar nánar hverjar forsendur slíks ákvæðis séu.



Á því að mati samtakanna enn eftir að framkvæma eðlilega 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.

II. Ákvæðið mun hamla uppbyggingu íbúðarhúsnæðis

Til viðbótar við framangreint telja samtökin slíka annmarka vera á ákvæðinu að verði það að lögum er fyrirsjáanlegt að það muni ganga gegn markmiðum stjórnvalda og sveitarfélaga um hraða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Verða ástæður þess útlistaðar hér að neðan.

Skerðing á eignarrétti lóðareigenda

Ákvæði frumvarpsins er, samkvæmt greinargerð þess, ætlað að aðstoða sveitarfélög og hvetja þau til að skipuleggja íbúðabyggð þannig að gert sé ráð fyrir fjölbreyttri byggð innan svæðis og stuðla að því að lágmarki 25% af byggingarmagni svæðis samkvæmt nýju deiliskipulagi verði fyrir hagkvæmar íbúðir og aðrar íbúðir sem njóta annars konar stuðnings stjórnvalda. Er lagt til þessar heimildir nái til fasteigna óháð eignarhaldi.

Samtökin telja að óhjákvæmilega felist í slíku ákvæði breyting frá núverandi stöðu þar sem ekki má ætla að í dag sé sveitarfélögum heimilt að gera slíkar kvaðir við uppbyggingu á eignarlóðum. eru slíkir samningsskilmálar, 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 í einni efnisgrein og er þar með engu móti gerður greinarmunur á beitingu ákvæðisins á eignarlóðum og leigulóðum, þ.e. lóðum í eigu sveitarfélaga. Er fyrirsjáanlegt að slíkar kvaðir í skipulagsskilmálum feli í sér takmörkun á eignarréttindum og þó viðurkennt sé að skilmálar í deiliskipulagi geti eftir atvikum skert eignarréttindi þá er full ástæða til stíga varlega til jarðar við setningu ákvæðisins og meta með heildstæðum hætti umfang og takmörk þess.

Hagkvæmar íbúðir ekki skilgreindar

Í ákvæðinu er tiltekið að heimilt sé að gera þá kröfu við gerð deiliskipulags að allt að 25 prósent byggingamagns verði fyrir hagkvæmar íbúðir en í greinargerð með frumvarpinu er hvergi skilgreint hvað felist í hagkvæmum íbúðum. Þá er ljóst að ef miðað er við skilgreiningu á hagkvæmum íbúðum samkvæmt lögum um húsnæðismál nr. 44/1998, og reglugerðar nr. 1084/2020, getur það verið nær ómögulegt að byggja hagkvæmt húsnæði á tilteknum svæðum, t.d. þéttingarreitum í Reykjavík. Uppbygging á hagkvæmu húsnæði sem falla undir skilyrði hlutdeildarlána þarf jafnframt að fara fram í takti við eftirspurn á slíku húsnæði og er reyndin sú, samkvæmt upplýsingum frá HMS síðan í ágúst sl., að mun færri kaupendur hafa nýtt sér úrræðið en áætlanir gerðu ráð fyrir. Er því ljóst að hér er full ástæða til að skilgreina betur hvað felist í hugtakinu „hagkvæmar íbúðir“ og á sama tíma meta í samráði við hagaðila hvort gera eigi breytingar á hlutdeildarlána-úrræðinu sem sett var á laggirnar árið 2020.



Leigukvöð íþyngjandi

Þá er samkvæmt ákvæðinu gert ráð fyrir að heimilt sé að gera þá kröfu við gerð deiliskipulags að 25% byggingamagns verði fyrir leiguíbúðir. Enn á ný er ekki gerð tilraun til að útskýra né tilgreina hvaða áhrif slíkur skipulagsskilmáli gæti haft á þær íbúðir sem byggðar eru. Í dag hefur Reykjavíkurborg gert slíkan áskilnað í samningsskilmálum við uppbyggingaraðila sem hefur í reynd verið útfærður þannig að leigukvöð er þinglýst á tiltekna eignir. Hefur þetta neikvæð áhrif á sölu umræddra eigna enda kaupendamarkaður fyrir leiguíbúðir töluvert smærri en kaupendamarkaður fyrir eignaríbúðir.

Ennfremur er óljóst hvaða áhrif umrædd leigukvöð hefur á eignarrétt kaupanda eignarinnar sem eftir atvikum hefur, þegar fram í sækir, áhuga á að búa í eigninni sjálfur, sé t.d. um einstakling að ræða, eða þegar leigufélög telja ástæðu til að selja umrædda eign. Væri í slíkum tilvikum óheimilt að fá umræddri kvöð aflétt af eigninni, þrátt fyrir að eftir atvikum séu ekki forsendur fyrir útleigu hennar. Telja samtökin augljósa annmarka á slíku ákvæði sem eðlilegt er að meta, m.a. með tilliti til heimilda fasteignaeigenda til að breyta afnotaheimild á eigninni.

Ekki allir lóðarhafar sem njóta stuðnings ríkis og/eða sveitarfélaga

Þá er í ákvæðinu að finna heimild sveitarfélaga til að gera þá kröfu við gerð deiliskipulags að allt að 25% prósent byggingamagns verði fyrir íbúðir sem njóta stuðnings ríkis og/eða sveitarfélaga. Hvers konar stuðningur um ræðir er ekki fjallað í frumvarpinu né skilgreint hvað hér sé átt við. Sé átt við uppbyggingu íbúða á grundvelli stofnframlaga er ljóst að það er minnihluti uppbyggingaraðila sem njóta slíkra framlaga. Er því með öllu óljóst hvernig beita eigi slíku ákvæði á svæði þar sem eigandi lóðar er annar en sveitarfélag sem og lóðarhafi er annar en stofnframlagshafi. Fæli slík skipulagskvöð því í reynd í sér eignaupptöku þar sem tilteknum hluta lóðarinnar sé hreinlega afhent öðrum uppbyggingaraðila. Telja samtökin slík ákvæði varhugaverð og full ástæða til að rýna vel hvort það standist ákvæði stjórnarskrárinnar.

Framkvæmd sveitarfélaga varðandi byggingamagn óhagkvæm

Að lokum vilja samtökin benda á að ástæða er til að rýna og endurskoða framkvæmd sveitarfélaga á ákvörðun byggingamagns en framkvæmdin hefur verið að nokkru ósveigjanleg. Er það svo að uppbyggingaraðilum hefur verið gert að greiða gjöld af samþykktu byggingarmagni samkvæmt skipulagi, án sveigjanleika t.d. til að byggja hagkvæmari eignir. Í sumum tilvikum væri hagkvæmara fyrir uppbyggingu á svæðinu að fullnýta ekki samþykkt byggingarmagn eða gera breytingar á fjölda íbúða innan uppgefins og samþykks byggingarmagns. Sveigjanleiki sveitarfélaga í garð uppbyggingaraðila að þessu leyti er mikilvægur til að auka hagkvæmni í uppbyggingu og er eðlilegt að skoða það með hliðsjón af því að ákvæðið miðar við ákveðið hlutfall af byggingarmagni.

III. Mat á áhrifum frumvarpsins liggja ekki fyrir

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að tryggja sveitarfélögum heimild til að gera kröfu um að allt að 25% byggingarmagns samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir tiltekna tegundir íbúða, eins og fyrr greinir. Samtökin benda á að ekkert mat liggur fyrir á áhrifum þessa ákvæðis m.a. á fasteignaverð, né vísað í greiningu á þeirri þörf að miða hlutfallið við 25% en ekki t.d. 10% eins og miðað er við í London. Mikilvægt er að slík greining liggja fyrir áður en lengra er haldið.



Ennfremur eru 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.

IV. Skýran ramma þarf um heimildir sveitarfélaga til álagningu kvaða

Ljóst er að sveitarfélög virðast telja sig hafa, samkvæmt framkvæmd, rúmar heimildir til að leggja kvaðir á lóðarhafa um uppbyggingu á tilteknum eignum. Hafa slíkar kvaðir, eins og áður greinir, fyrst og fremst verið settar á uppbyggingu í Reykjavík á lóðum í eigu sveitarfélagsins. Í vinnu áðurnefndra starfshópa 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. Í greinargerð með frumvarpi er sérstaklega fjallað um heimildir sveitarfélaga til að semja um kvaðir á uppbyggingaraðila til að byggja hagkvæmar íbúðir á viðráðanlegu verði. Er það enn og aftur ekki skilgreint hvað í því felist en það virðist mega ráða af frumvarpinu að verði ákvæðið lögfest þá þurfi sveitarfélög ekki að semja um uppbyggingu sem heimildarákvæði frumvarpsins kveður á um, þ.e. um 25% byggingarmagns, en það komi ekki í veg fyrir að sveitarfélög semji um meira. Mun ákvæðið því, að því er virðist, ekki mæla fyrir um skýran ramma um heimildir sveitarfélaga til að leggja kvaðir á uppbyggingaraðila um byggingu á tilteknum tegundum íbúða. Heldur séu heimildir sveitarfélaganna rýmri en svo enda geti þau í samningum við uppbyggingaraðila, sem í mörgum tilvikum eru einhliða ákvarðanir sveitarfélaga, gert ríkari kröfur en heimild laganna gerir ráð fyrir. Er það að mati samtakanna ótækt og ljóst að forsenda fyrir slíku ákvæði er að það sé tæmandi fyrir heimildir sveitarfélaga, að þessu leyti.

V. Aðrar leiðir til að ná sama markmiði

Eins og fyrr greinir þá er markmið frumvarpsins að styðja við þau markmið stjórnvalda og sveitarfélaga um uppbyggingu fjölbreyttrar byggðar innan hvers deiliskipulagssvæðis. Ljóst er að frumvarpið felur í sér mjög íþyngjandi kvaðir á lóðarhafa og -eigendur þar sem eignarréttindi aðila eru fyrirsjáanlega skert. Ekki liggur 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 átakshópa um samræmdar gjaldskrár sveitarfélaga í skipulags- og byggingarmálum auk skoðunar á álagningu 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 afsláttar af gjaldtöku sveitarfélaga, séu ekki nauðsynlegar sé þessi leið farin.



VI. Lokaorð

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 frumvarpsdraganna 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 ákvæðið í frumvarpsdrögunum 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. Þannig muni frumvarpið, verði það samþykkt óbreytt, leiða til hækkunar á fasteignaverði. 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 tilbaka og vinnuhópur skipaður í samræmi við tillögur áður nefnds starfshóps sem verði falið að meta forsendur ákvæðisins og útfærslu. Lýsa samtökin sig viljuga til að koma að þeirri vinnu.

Virðingarfyllst,

Halldór Benjamín Þorbergsson,
framkvæmdastjóri SA

Sigurður Hannesson,
framkvæmdastjóri SI