

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

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 íbúðarbyggð.

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. 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. málsl.

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 fyrirsmáli um landnotkunarflokka sem 1. mgr. tekur til, sjónarmið sem sveitarstjórn skal leggja til grundvallar mati skv. 1. mgr. og önnur atriði er varða framkvæmd þessarar greinar.

2. gr.

5. mgr. 51. gr. verður svohljóðandi:

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. málsl. 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 lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða er hljóðar svo:

Ákvæði 37. gr. a. tekur ekki til deiliskipulagsáætlana 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 húsnæði, nánar tiltekið á vettvangi starfshóps árið 2022 og í kjölfarið með rammasamningi ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023 – 2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum sem var undirritaður 12. júlí 2022. Í viðauka við rammasamninginn 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.

Með frumvarpinu er lagt til að þegar framkvæmdir við uppbyggingu í íbúðarbyggð eða svæði þar sem íbúðarbyggð er heimiluð hafa ekki hafist innan sjö ára frá birtingu samþykkt deiliskipulags skuli 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 á umræddum tíma þá getur sveitarstjórn kallað eftir skýringum og framkvæmt áðurnefnt mat á grundvelli þeirra.

Í kjölfar samtals stjórnvalda og heildarsamtaka á vinnumarkaði á vettvangi þjóðhagsráðs 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 kemur fram í tillögu 20: „Skoðað 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 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 viðauka við rammasamninginn 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 því samið til að fylgja eftir áðurnefndri tillögu og fyrrgreindum rammasamningi ríkis og sveitarfélaga.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Töluvert ójafnvægi hefur einkennt íbúðamarkaðinn undanfarna áratugi þar sem miklar sveiflur hafa verið í bæði húsnæðisverði og byggingu íbúða. Hefur það m.a. leitt af sér mikinn framboðsskort á íbúðum undanfarin ár. Í ljósi þessa hafa stjórnvöld og fulltrúar heildarsamtaka á vinnumarkaði lagt mikla áherslu á umbætur á húsnæðismarkaði. Hafa nokkrir starfshópar verið myndaðir sem hafa skilað tillögum til stjórnvalda að aðgerðum til að auka framboð á íbúðum og bæta stöðu á húsnæðismarkaði líkt og minnst er á hér að ofan. Meðal þess sem kallað hefur verið eftir eru umbætur á skipulagslöggjöf sem bæti stöðu sveitarfélaga til að knýja á um framgang samþykkt deiliskipulags og draga þannig úr hættu á töfum á uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í samræmi við deiliskipulag.

Í þágildandi skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 var kveðið á um í 4. mgr. 45. gr. 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. mannvirkjalaga 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 mannvirkjalaga um byggingartíma. Til frekari skýringar skal tekið fram að í 14. gr. mannvirkjalaga er gert ráð fyrir að byggingarleyfi falli úr gildi hafi byggingarframkvæmdir ekki hafist innan tólf mánaða frá útgáfu þess. Jafnframt segir að leyfisveitandi geti felld 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 nr. 123/2010 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 samþykkt deiliskipulags og þar af leiðandi uppbyggingu í samræmi við íbúðaðþörf.

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

Sú leið sem lögð er til í 1. gr. hefur þann kost að vera ekki mjög íþyngjandi fyrir lóðarhafa enda er ekki girt fyrir að sveitarstjórn leyfi áfram þá uppbyggingu sem kveðið er á um í deiliskipulagi. Ákvæðið kveður aðeins á um að sveitarstjórn þurfi að leggja mat á hvort þau áform eigi ennþá við en í greininni er gert ráð fyrir að sjónarmið sem sveitarstjórn er heimilt að byggja á verði nánar tilgreind í reglugerð.

Ljóst er að forsendur skipulags geta að einhverju og jafnvel miklu leyti breyst á sjö 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.

Meðalhófsregla stjórnsýsluréttar hefur verið höfð að leiðarljósi við gerð frumvarpsins, þ.e. að lagasetning gangi ekki lengra en þörf er á í þágu almannahagsmuna um að hraða íbúðaupbyggingu. Greinin felur í sér almenna reglu sem tekur aðeins til uppbyggingaráforma á svæði sem er skipulagt sem íbúðarbyggð og öðrum svæðum þar sem íbúðarbyggð er heimiluð, s.s. uppbygging á svokölluðum miðsvæðum og svæðum fyrir verslun og þjónustu þar sem gert er ráð fyrir blandaðri landnotkun sem að hluta er íbúðarbyggð. Lagabreytingin mun því ekki hafa réttaráhrif varðandi aðra landnotkun, svo sem uppbyggingu á atvinnu- og iðnaðarsvæðum. Þá hefur lagabreytingin engin áhrif á heimildir sveitarfélaga á grundvelli 14. gr. mannvirkjalaga þegar tafir verða á að hefja eða ljúka mannvirkjagerð samkvæmt útgefnu byggingarleyfi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að í þeim tilvikum þegar framkvæmdir við uppbyggingu hafa ekki hafist innan sjö ára frá birtingu samþykkt deiliskipulags skuli sveitarstjórn, áður en ákvörðun er tekin um samþykkt byggingaráforma, meta hvort þörf er á að skipulagið verði endurskoðað 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 byggi ávallt á málefnalegum sjónarmiðum er lagt til að sett verði ákvæði í reglugerð þar sem tilgreind verði helstu sjónarmið sem sveitarstjórn er heimilt að 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 frumvarpinu er ekki ætlað að gilda afturvirkkt og gilda ákvæði frumvarpsins því ekki um deiliskipulagsáætlanir sem tekið hafa gildi fyrir gildistöku laganna.

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 endurskoðað 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 á Íslandi 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 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 víðtækt skipulagsvald innan sinna staðarmarka á grundvelli skipulagslaga, nr. 123/2010. Í IV. kafla laganna er nánar kveðið á um skipulags-skyldu 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 skipulags-áætlunum sveitarfélaga er mörkuð stefna um landnotkun og byggðaþróun. Þar eru sett fram stefnuviðmið um einstaka þætti varðandi íbúðabygging, frístundabygging, atvinnusvæði, náttúruvernd, vatnsvernd, samgöngur, landslag, náttúruvæðing 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 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 sem leiðir af sér bótaskyldu. Frumvarpinu er ætlað að auka samræmi milli skipulagsáætlana og húsnæðisáætlana, sbr. 14. gr. laga um húsnæðismál, og tryggja framgang markmiða í áðurnefndum rammamálum ríkis og sveitarfélaga. Við undirbúning frumvarpsins hefur komið fram skýr afstaða af hálfu sveitarfélaga um að almannahagsmunir kalli á að í skipulagslög komi skýrari heimildir fyrir sveitarstjórnir til að hafa áhrif á uppbyggingarhraða innan sinna marka. Her er um að ræða almennar reglur sem gilda þó aðeins um svæði sem eru skipulögð eru fyrir íbúðabyggingu og svæði þar sem íbúðarbyggingu er heimiluð.

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 þannig knýja á um uppbyggingu húsnæðis í samræmi við metna þörf og 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 í samráðsgátt stjórnvalda um fimm vikna skeið (mál nr. 129/2023) og bárust fimm umsagnir. Í umsögnum Öryrkjabandalags Íslands (ÖBÍ – réttindasamtök) og Landsamtakanna Þroskahjálpi eru stjórnvöld hvött til að hraða meðferð máls og greiða þannig fyrir hraðari uppbyggingu íbúðarhúsnæðis.

Í umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) kemur m.a. fram að SSH telur 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 uppbyggingarheimilda sé unnin miðlægt, t.d. sem hluti af þróun og innleiðingu stafræns skipulags og landfræðilegra gagnagrunna, sbr. 46. gr. skipulagslaga. Huga þurfi 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. Umsagnaraðili leggur til að skoðað verði að veita sveitarfélögunum fjölbreytt úrræði gagnvart lóðarhöfum sem ekki ljúka uppbyggingu á tilsettum tíma, fyrir utan að uppbyggingarheimildir falli úr gildi. Til að mynda geti komið til álita að veita sveitarstjórnnum heimild til að leggja fasteignagjöld á óbyggðar íbúðir, eftir að skilgreindur tímafrestur til uppbyggingar er liðinn. Þá leggur SSH einnig áherslu á að tímaviðmið til framkvæmda eftir samþykki deiliskipulags geri ráð fyrir lágmarks- og hámarkstíma en einnig að sveitarfélögunum sé veittur sveigjanleiki til nánari útfærslu í skilmálum deiliskipulags, t.d. ef staðbundnar aðstæður gefa tilefni til. 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 með sér í för svo raunverulegur hvati sé til að flýta uppbyggingu á þeim lóðum sem hlutaðeigandi aðilar hafi yfir að ráða. Skoða mætti að sveitarfélög hafi heimildir til að beita dagsektum eða öðrum fjárhagslegum viðurlögum þegar ekki er staðið við fyrirhuguð uppbyggingaráform eða afturköllun lóðaúthlutana og í kjölfarið endurúthlutun til aðila sem nýtt geta þær án tafar til uppbyggingar íbúðarhúsnæðis. Umsagnaraðili hvetur til þess að allar aðgerðir vegna skorts á íbúðarhúsnæði verði settar í algjöran forgang.

Samtök iðnaðarins (SI) og Samtök atvinnulífsins (SA) 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 á íbúðarhúsnæði, ellegar er hætt við því að framlagðar aðgerðir ýmist nái ekki markmiðum sínum eða jafnvel vinni gegn þeim og hamli uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í stað þess að hraða henni.

Umsagnaraðilar leggja áherslu á að greind verði þörf fyrir ákvæði sem tímabindur uppbyggingarheimildir með það að markmiði að hraða uppbyggingu en ekki megi sjá að slík greining hafi farið fram. Slík greining sé nauðsynleg, að mati umsagnaraðila, svo unnt sé að grípa til markvissra aðgerða til að greiða fyrir uppbyggingu. Telja samtökin af þeirri ástæðu nauðsynlegt að farið verði í ítarlega greiningu á því hvað veldur töfum á uppbyggingu þegar fyrir liggur samþykkt deiliskipulag og benda á að hinar ýmsu hindranir hafi t.a.m. blasað við uppbyggingaraðilum, t.d. seinvirk og íþyngjandi stjórnsýsla, kvaðir sveitarfélaga í uppbyggingarskilmálum sem tefja fyrir uppbyggingu og óstöðugt starfsumhverfi. Leiði slík greining í ljós að ástæða sé til að grípa til aðgerða til að knýja lóðarhafa til uppbyggingar þurfi að huga vel að því hvernig slíkt ákvæði er framsett og hvaða úrræði og heimildir sveitarfélögum séu veitt.

SI og SA benda á að í áformaskjalinu sé ekki gerð grein fyrir þeim úrræðum sem stefnt er að veita sveitarfélögum til að knýja á um hraðari uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og enginn greinarmunur virðist gerður á lóðum í einkaeigu, lóðum í eigu sveitarfélaga sem úthlutað hefur verið til uppbyggingar eða lóðum í eigu sveitarfélaga þar sem til stendur að breyta notkun lóðanna. Umsagnaraðilar benda á að við úthlutun lóða, ýmist á grundvelli útdráttar eða útboðs, sé oft á tíðum gerð krafa um að uppbygging hefjist innan tiltekins tíma ellegar hafi sveitarfélag heimild til að afturkalla lóðarréttindin.

SI og SA benda á að í áformaskjali sé ekki gerð grein fyrir væntanlegum ramma tímaviðmiða sem sveitarfélögum verður gert að vinna eftir til að knýja á um uppbyggingu innan tiltekinna lóða og svæða, hvort þau verði í sambærilegu formi og þekkist varðandi útgáfu byggingarleyfa skv. lögum um mannvirki, né undanþágum frá þeim vegna annarra ytri aðstæðna líkt og hækkun byggingar-, fjármagns- eða launakostnaðar. Beinast liggja við að hefja greiningu á því hvort tafir megi rekja til uppbyggingaraðila eða annarra atriða sem lúta að uppbyggingu. Einnig er lögð áhersla á að viðtækt samráð verði haft við aðila markaðsins og aðra hagaðila í undirbúningi lagasetningarinnar til að tryggja góðan undirbúning stjórnvalda.

Við útfærslu ákvæða frumvarpsins hefur verið leitast við að mæta ólíkum sjónarmiðum sem komið hafa fram í umsögnum með því að mæla fyrir almennri reglu sem kveður á um að sveitarstjórn skuli að ákveðnum tíma liðnum frá birtingu samþykkt deiliskipulags meta hvort þörf er 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

afturvirkkt, þ.e. taki ekki til deiliskipulagsáætlana sem tekið hafa gildi fyrir gildistöku frumvarpsins.

Drög að frumvarpi voru jafnframt kynnt í samráðsgátt stjórnvalda....(Kafli í vinnslu).

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. 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 þannig betur framboð íbúðarhúsnæðis í samræmi við eftirspurn og þörf.

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 íbúðarbyggð og öðrum svæðum, þar sem íbúðarbyggð er heimiluð, s.s. á miðsvæði eða verslunar- og þjónustusvæði, hefur ekki hafist innan sjö ára frá birtingu samþykkt skipulags. Komi til þess að sveitarstjórn ákveði, á grundvelli mats, að þörf sé á að endurskoða deiliskipulag í heild eða að hluta fer um slíka breytingu skv. ákvæðum þessara laga.

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.

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

Stjórnvaldsákvæðanir sveitarstjórnar á grundvelli þessarar greinar, hvort sem um 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 samkvæmt 1. mgr. sæta málskoti til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sbr. 52. gr. laga þessara.

Um 2. gr.

Ákvæði 5. mgr. 51. gr. skipulagslaga var bætt inn í 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 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 ótvíræðar heimildir til þess að ákveða að deiliskipulagsáætlanir hafi tiltekinn gildistíma. Þetta álítaefni 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 álitafni eiga að breyttu breytanda 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 áðurnefndum rammamálum ríkis og sveitarfélaga. Hér er um að ræða almennar reglur sem gilda aðeins um svæði sem eru skipulögð eru fyrir íbúðabyggð og svæði þar sem íbúðarbyggð er heimiluð og ganga 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 þannig knýja á um uppbyggingu húsnæðis í samræmi við metna þörf og því í samræmi við og innan þeirra marka sem stjórnarskráin setur.

Því er óhjákvæmilegt að taka af tvímæli um að 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. Tilefni er jafnframt til að áréttast 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 lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða er kveði á um að 1. gr. frumvarpsins taki ekki til deiliskipulagsáætlana og breytinga á deiliskipulagi sem hafa hlotið samþykki sveitarstjórna og verið birtar í B-deild Stjórnartíðinda fyrir 1. júlí 2024.

Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.