

153. löggjafarþing 2022–2023.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010 (Carlsbergs-ákvæði).

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Á eftir 37. gr. laganna kemur nýtt ákvæði 37. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Heimild til að skilyrða um 25 prósent íbúða á viðráðanlegu verði.

Sveitarfélögum er heimilt að gera kröfu um það við gerð deiliskipulags að allt að 25 prósent nýrra íbúða byggingamagns verði fyrir hagkvæmar íbúðir, leiguíbúðir og aðrar íbúðir sem njóta stuðnings ríkis og/eða sveitarfélaga.

2. gr.

Gildistaka

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu.

Þann 4. desember 2018 skipaði forsætisráðherra átakshóp um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði. Skipan hópsins var liður í samtali ríkisstjórnarinnar, sveitarfélaganna og heildarsamtaka á vinnumarkaði um að leita leiða til að auka kaupmátt allra hópa, þ.á m. launafólks. Í skýrslu sem hópurinn skilaði þann 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 hlutfall íbúða á viðráðanlegu verði, þar með talið almennra íbúða og félagslegar íbúðir sveitarfélaga, með sambærilegum hætti og þekkist í Danmörku, svo kallað Carlsberg-ákvæði, hvort sem eigandi lands er ríki, sveitarfélag eða einkaaðili, sjá tillögu 27 í skýrslu hópsins. Í kjölfar þessarar vinnu og samningaviðræðna náðust svokallaðir lífskjarasamningar þann 3. apríl 2019.

Í yfirlýsingu ríkisstjórnar Íslands við undirritun lífskjarasamninga þann 3. apríl 2019 kom fram sá vilji að heildarsamtök á vinnumarkaði kæmu að svokölluðu Þjóðhagsráði og að það hefði útvíkkað hlutverk. Þann 1. júlí 2019 var Þjóðhagsráð endurvakið í breyttri mynd en markmið þess er að styrkja samhæfingu hagstjórnar og ákvarðana á vinnumarkaði með hliðsjón af efnahagslegum og félagslegum stöðugleika og áhrifum á loftslagsmál. Þannig skal Þjóðhagsráð fjalla um stöðu í efnahags- og félagsmálum og ræða samhengi opinberra fjármála, peningastefnu og kjaramála í tengslum við helstu viðfangsefni hagstjórnar hverju sinni.

Í lok janúar 2022 var staða húsnæðistillagna frá átakshópnum frá árinu 2019 kynnt fyrir Þjóðhagsráði. Fram kom að gengið hefði vel að vinna úr tillögum átakshópsins. Þó hafi ekki

náðst að vinna úr tillögum er luttu að leiguhúsnæði og skipulagsmálum. Við nánari athugun Þjóðhagsráðs ákvað ráðið þann 16. febrúar 2022 að setja á fót starfshóp sambærilegan hinum fyrri, um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði. Var starfshópnum falið að fjalla um leiðir til að auka framboð á húsnæði til að mæta uppsafnaðri og fyrirsjáanlegri íbúðaþörf ólíkra hópa til lengri og skemmri tíma, stuðla að auknum stöðugleika auk annarra aðgerða til að bæta stöðuna á húsnæðismarkaði. Hópurinn skilaði skýrslu þann 19. maí 2022, þar sem meðal annars er tekin upp fyrri tillaga áttakshópsins frá 2019 um setningu Carlsbergs-ákvæðis inn í skipulagslög.

Þann 12. júlí 2022 var undirritaður rammasamningur innviðaráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar þar sem ríki, innviðaráðuneytið og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun f.h. ríkisins, og sveitarfélög sameinast um stefnu og aðgerðir til að tryggja uppbyggingu íbúða á viðráðanlegu verði í samræmi við þörf. Í viðauka við rammasamninginn er að finna aðgerðaáætlun árána 2022 til 2026. Í aðgerð A6 í aðgerðaráætluninni er að finna nefnt Carlsberg-ákvæði og gert ráð fyrir að frumvarp verði lagt fram í október 2022. Frumvarp þetta er því samið til að fylgja eftir fyrrgreindum rammasamningi ríkisins og sveitarfélaga.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Húsnæðismarkaðurinn hér á landi hefur verið erfiður undanfarin ár fyrir tekju- og eignalægri hópa, þar með talið námsmenn, ungt fólk, fyrstu kaupendur, öryrkja og eldra fólk. Framboð hefur ekki mætt undirliggjandi þörf og óvæntir atburðir eins og heimsfaraldur og stríð erlendis hafa haft áhrif á efnahagsmál þjóðarinnar. Þá virðist einnig vera skortur á hagkvæmum íbúðum á viðráðanlegu verði til kaups og leigu.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á húsnæðisöryggi og á jafnt aðgengi allra að húsnæði á viðráðanlegu verði. Þannig kemur fram í sáttmálanum að stuðla þurfi „að nægilegu framboði byggingalóða til lengri tíma í samvinnu við sveitarfélög“. Þá kemur fram að nauðsynlegt sé að styðja við stjórnarsýslu skipulagsmála til að auka skilvirkni.

Þegar litið er til síðustu ára hér á landi þá er nauðsynlegt að gera úrbætur með lagasetningu og er það mat tveggja starfshópa að svo sé. Báðir vinnuhóparnir lögðu til að svokallað Carlsberg-ákvæði, að danskri fyrirmynd, yrði sett inn í skipulagslög og var það áréttað með rammasamningi ríkisins og sveitarfélaga sem var undirritaður þann 12. júlí 2022. Í rammasamningnum kemur m.a. fram: „*Aðilar samning þessa eru sammála um nauðsyn þess að leggja sérstaka áherslu á uppbyggingu hagkvæmra íbúða á viðráðanlegu verði og að hlutfall þeirra verði að jafnaði um 30% nýrra íbúða. Mæta þarf hækkun húsnæðisverðs og veikri stöðu leigjenda og fyrstu kaupenda með því að auka aðgengi að hagkvæmu húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir tekju- og eignalægri. Hagkvæmar íbúðir á viðráðanlegu verði geta m.a. verið íbúðir innan almenna íbúðakerfisins, hlutdeildarlánaíbúðir og aðrar íbúðir sem njóta einhvers konar stuðnings stjórnvalda og er ætlað að leysa úr húsnæðisþörf tekju- og eignalægri hópa. Þar með talið námsmanna, ungs fólks, fyrstu kaupenda, öryrkja og eldra fólks.*“

Markmið frumvarpsins er að aðstoða sveitarfélögin og hvetja þau til að skipuleggja íbúðarbyggð þannig að gert sé ráð fyrir fjölbreyttri byggð innan svæðis og stuðlað að því að lágmarki 25% af byggingarmagni svæðis samkvæmt nýju deiliskipulagi verði fyrir hagkvæmar íbúðir og aðrar íbúðir sem njóta einhverskonar stuðning stjórnvalda og er ætlað að leysa úr húsnæðisþörf tekju- og eignalægri hópa svo sem lýst er hér að framan. Þannig er gert ráð fyrir að sveitarfélag geti sett kröfu um að allt að 25% af byggingamagni sé fyrir hagkvæmar íbúðir á viðráðanlegu verði. Þannig komast sveitarfélög hjá því að semja um 25%

byggingamagnið en auðvitað kemur það ekki í veg fyrir að þau semji um meira eða ákvæði minna hlutfall.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að sveitarfélögum séu tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir hagkvæmar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili. Þrátt fyrir að um heimildarákvæði sé um að ræða þá auðveldar það sveitarfélögum að geta sett þetta skilyrði í deiliskipulag í stað þess að þurfa að semja um skilyrðið. Auk þess má segja að ákvæði sem þetta sé liður í því að tryggja blandaðar byggðir og styrkir sveitarfélögin í að skipuleggja byggð fyrir fyrrnefndar tegundir íbúða. Sveitarfélögum ber að greina með reglubundnum hætti 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 s.s. 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, tryggja framboð lóða til að áætlunin raungerist og er frumvarpsákvæðið sem hér er lagt til mikilvægur liður í þeirri vegferð, enda er alltaf að verða algengara að eignarhald á lóðum sé ekki í höndum viðkomandi sveitarfélags.

Þannig er það mat ráðuneytisins að ákvæði sem þetta nái markmiði sínu betur en önnur úrræði.

Þess ber að geta að ekki er að finna sambærilegt ákvæði í gildandi löggjöf hér á landi.

Ákvæðið á sér fyrirmynd í dönskum rétti, nánar tiltekið í 9. tölulið 2. mgr. 15. gr. dönsku skipulagslaganna. Ákvæðið kom inn í danskan rétt árið 2015 fyrir tilstilli samnings þáverandi stjórnarflokka á danska þingsins í tengslum við afgreiðslu dönsku fjárlögin það ár en heimild sveitarfélaga til að hafa auknar heimildir til að koma á blandaðri byggð var hluti samningsins. Í frumvarpi því er breyttu dönsku skipulagslögum og innleiddu svonefnd Carlsberg ákvæði kemur fram að ákvæðið ætti fyrst og fremst að stuðla að blandaðri byggð.

Í skýrslu danskra stjórnvalda frá 2021 um dönsku skipulagslögin (Evaluering af planloven mv. 2021) kemur fram að reynsla af lagabreytingunni frá 2015 hafi verið jákvæð, sérstaklega á Kaupmannahafnarsvæðinu og í Árósum.

Þá var fulltrúum Bolig og planstyrelsen í Danmörku ekki kunnugt um að komið hafi upp nokkur vandamál í tengslum við ákvæðið, svo sem kröfur um skaðabætur né önnur vandamál.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ljóst er að skilyrði sem sett eru í deiliskipulagi geta skert eignaréttindi og kveðið er á um skaðabótaskyldu í 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Hins vegar verður að hafa í huga að skaðabótaskylda stofnast ekki nema einhver réttur sé fyrir hendi. Ef staðfest deiliskipulag er ekki fyrir hend þegar lögin taka gildi þá er erfitt að sjá að skaðabótaskylda stofnast við það eitt að minna verð fáið fyrir 25% bygginga sem leyfilegt er að reisa samkvæmt deiliskipulagi. Hins vegar kann að stofnast skaðabótaskylda ef þegar skipulögðu landi er breytt til samræmis við ákvæði frumvarpsins verði það að lögum. Fari hins vegar eigandi lands fram á að deiliskipulagi verði breytt þarf hann að sæta því að ákvæði laganna gildi.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst skipulagsyfirvöld, þ.e. sveitarfélög, ríkið. Ekki voru sett fram áform í samráðsgátt stjórnvalda vegna tímaskorts en frumvarp þetta var lagt fram í samráðsgátt í tvær vikur... (í vinnslu).

6. Mat á áhrifum.

Frumvarp þetta mun fyrst og fremst hafa áhrif á sveitarfélög og framkvæmdaraðila. Til lengri tíma mun frumvarpið hafa áhrif á allan almenning með aukinni fjölbreytni á fasteignamarkaði, leiða til stöðuleika á markaðinum og tryggja fleirum þak yfir höfuðið á viðráðanlegu verði.

Frumvarpið mun auðvelda sveitarfélögum mæta þörfum einstakra hópa. .

Telja verður ávinning af frumvarpinu umtalverðan. Um er að ræða heimildarákvæði og er sveitarfélögum frjálst að beita ákvæðinu þegar þess er þörf.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er hvorki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á tekjur né útgjöld ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið kveður á um heimild til handa sveitarfélaga til að gera kröfu um það í deiliskipulagi að allt að 25% að byggingamagni svæðis verði fyrir hagkvæmar íbúðir, leiguíbúðir og aðrar íbúðir sem njóta stuðnings ríkisins og/eða sveitarfélaga. Ekki er um skyldu að ræða heldur heimild og einnig geta sveitarfélög samið um hærra viðmið en 25% ef nást samningar um það nú eða lægra.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.