



Innviðaráðuneytið

Skrifstofa húsnæðis- og skipulagsmála.

Sölvhólsgrötu 7

101 Reykjavík.

Reykjavík 20. nóvember 2023.

Umsögn Reykjavíkurborgar um áform frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum um tímabundnar uppbyggingarheimildir, mál nr. 223/2023.

Reykjavíkurborg þakkar fyrir tækifærið til að koma á framfæri umsögn við framangreint frumvarp og fagnar því að nú er í vinnslu í ráðuneytinu áform um frumvarp um breytingu á skipulagslögum um tímabundnar uppbyggingarheimildir og vill í leiðinni þakka fyrir gott samtal á milli borgarinnar, sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðuneytisins í þessu verkefni.

Sú tillaga sem ráðuneytið leggur fram er að mati Reykjavíkurborgar mjög jákvæð breyting og er í rétta átt. Breytingin mun verða til þess að hafa hvetjandi áhrif á uppbyggingaraðila til að hefja framkvæmdir innan tiltekins frests. Þetta mun væntanlega leiða til að flýta megi uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og sporna þannig við því að lóðir gangi kaupum og sölum í mörg ár án þess að uppbygging á viðkomandi svæði fari af stað.

Í drögum að frumvarpinu segir í 1. mgr. 1. gr. draganna: „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.“

Samkvæmt ákvæðinu er gert ráð fyrir að byggingarleyfishafi þurfi að fá samþykkt byggingarleyfi, síðan útgefið byggingarleyfi og í þriðja lagi að hefjast handa við framkvæmdir áður en tímafresturinn líður í deiliskipulagi til að ekki detti niður heimild til að fara af stað í uppbyggingu.

Reykjavíkurborg leggur til að haldið verði í lágmarks fimm ára tímafrest til framkvæmda líkt og er í gildandi lögum, sbr. 6. mgr. 37. gr. skipulagslaga 123/2010 en ekki 7 ára framkvæmdatíma líkt og frumvarpið segir til um. Ef haldið er í 7 ára tímafrestinn þá verður að hafa það í huga að byggingarleyfi gilda í tvö ár frá samþykki og útgáfu þess. Ef byggingarleyfi er gefið út stuttu fyrir 7 ára tímafrestinn að þá er í raun 9 ár áður en byggingarleyfið fellur út gildi sem getur verið ansi langur tími þegar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis er annars vegar.

Einnig þarf að vera skýrt að sveitarstjórn hafi heimild til að framlengja tímafrestinum telji sveitarfélagið það vera til hagsmuna þá bæði fyrir sveitarfélagið og lóðarhafa.

Lagt er til að 1. gr. frumvarpsins verði breytt og hún látin hljóða svo:

„Í deiliskipulagi þar sem gert er ráð fyrir uppbyggingu í íbúðarbyggð eða á svæði þar sem íbúðarbyggð er heimiluð skulu framkvæmdir hefjast innan fimm ára frá birtingu samþykkt deiliskipulags. Hefjist ekki uppbygging áður en tímafrestur er liðinn, skal sveitarstjórn meta þörf á endurskoðun skipulagsins í heild eða að hluta, áður en ákvörðun er tekin um samþykkt byggingaráforma.



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. Telji sveitarstjórn að haqsmunir beqgja, þ.e. lóðarhafa og sveitarfélagsins fari saman er sveitarstjórn heimilt að framlengja tímafrest til uppbyggingar, í allt að tvö ár enda liggi engin áform uppi um endurskoðun skipulagsins á þeim tíma. 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 fyrirmæli 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.“

Undirstrikun er tillaga að breyttum lagatexta.

Samkvæmt meginreglu í íslenskum rétti er deiliskipulag ekki háð neinum gildistíma. Tímarammi á uppbyggingarheimildir skipulags er einskonar heimild til að tímasetja hversu langan tíma lóðarhafi hafi til að fara af stað með framkvæmdir á sinni lóð. Framkvæmdatími byrjar að líða þegar deiliskipulagið tekur gildi og mun skipulagið gilda áfram þó að framkvæmdatími sé liðinn eða vikur fyrir nýrri skipulagsákvörðun. Ákvæði um framkvæmdartíma í skipulagi breytir ekki þessari meginreglu um gildistíma skipulags og verður því að vanda til verka í lagasetningu um hvað gerist ef ekki verður farið af stað í framkvæmdir innan þess frests sem tilgreindur er í skipulagi og hverjar yrðu heimildir sveitarfélaga að minnka eða fella niður byggingarheimildir eftir að tímafrestur er útrunninn. Einnig þarf að útfæra bótaskylduákvæði á þann veg að sveitarfélög yrðu ekki skaðabótaskyld ef til þess kæmi að minnka eða fella niður byggingarheimildir vegna þessa eftir að framkvæmdatími er liðinn.

Eins og staðan er í dag þurfa sveitarfélögin að sæta því, að þrátt fyrir að fasteignareigandi nýti sér ekki byggingarheimildir jafnvel svo árum eða áratugum skiptir, byggingarheimildir sem fasteignareigandanum voru á einhverjum tíma færðar, að hann geti þegar áherslur í skipulagi breytast krafist bóta vegna missis byggingarheimilda, sem hann hafði alla möguleika á að nýta sér og vinna þannig að þróun borgar- eða bæjarmyndarinnar í samræmi við þágildandi áherslur skipulagsyfirvalda, en gerði ekki.

Eftir að framkvæmdartíminn er runninn út eru heimildirnar óvirkar og réttshafar ættu ekki að geta vænst þess að fá neinar bætur þótt þær verði ekki endurnýjaðar að fullu þ.e. minnkaðar eða verði jafnvel felldar endanlega niður. Að þessu leyti getur verið góður kostur fyrir sveitarfélög að nota þessa heimild þegar lóðarhafar, fjárfestar eða framkvæmdaraðilar falast eftir breytingum á deiliskipulagi með það fyrir augum að hrinda í framkvæmd áformum um stórfellda uppbyggingu á reitum. Leiða má að því líkum að breytt ákvæðið, eins og það er lagt fram hér að framan, kunni að vera gagnlegt til að tryggja að framkvæmdartími við uppbyggingu fari ekki fram úr öllu hófi.

Mikilvægt er að finna leiðir til þess að takmarka bótarétt lóðarhafa þegar um það er að ræða endurskoðað eða breytt skipulag, eftir að framkvæmdatíma í deiliskipulagi liður undir lok, sem dregur úr gildandi byggingarheimildum án þess að skerða lóðarréttindi að öðru leyti og skýrt þarf að koma fram í frumvarpinu að hægt verði að afnema byggingarheimildir án þess að til bótaskyldu stofnist.

1. gr. og 2. gr. frumvarpsins fara ekki alveg saman þar sem skýrt er samkvæmt 1. gr. frumvarpsins að framkvæmdaraðili þarf að vera kominn af stað í framkvæmdir innan tímafrestsins, til að ekki falli niður heimild til að fara af stað í framkvæmdir. Aftur á móti segir í 2. gr. að einungis sé nægjanlegt að fá samþykkt byggingaráform innan frestsins til að stofnist bótaskylda. Samþykkt byggingaráforma falla úr gildi hafi byggingarleyfi ekki verið gefi út innan tveggja ára frá samþykkt þeirra, nema annar gildistími



sé tilgreindur í samþykktinni, sbr. 2.4.2. gr. byggingarreglugerðar nr. 112/2012. Má þá telja að þá geti sveitarfélög ekki metið þörf á að *hvort skipulagið verði endurskoðað í heild eða að hluta, fyrr en eftir að byggingarleyfið rennur út nema að eiga hættu á að stofna sér skaðabótaskyldu gagnvart uppbyggingaraðila eða lóðarhafa sem tefur þá alla uppbyggingu á svæðinu.*

Í 2. gr. tillögu frumvarpsins, mætti vera skýrt að sömu skilyrði eigi við líkt og segir í 1. gr. að drögum í frumvarpinu, þ.e. samþykkt og útgefið byggingarleyfi og framkvæmdir hafnar áður en framkvæmdatíma lýkur til að skaðabótaskylda geti myndast á hendur sveitarfélaga. Lagt er til að hafa ákvæðið skýrara og segja að 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 og útgefið byggingarleyfi sem enn er í gildi og að framkvæmdir hafi hafist áður en tímafrestur hafi liðið.“*

Undirstrikun er tillaga að breytingu.

Reykjavík, 20. nóvember 2023

Erna Hrönn Geirsdóttir, lögfræðingur.

