



## Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

Kópavogi, 3. nóvember 2023  
HH/JKÁ/PBG

Nefndasvið Alþingis  
Umhverfis- og samgöngunefnd

### Efni: Umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna tímabundinna undanþágna frá skipulags- og byggingarlöggjöf og skipulagi., 314. mál

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu sendu umsögn dags. 22 maí 2023 um frumvarp til laga breytingu á ýmsum lögum vegna tímabundinna undanþágna frá skipulags- og byggingarlöggjöf og skipulagi., 1028. mál sem var lagt fram á 153. löggjafarþingi 2022-2023. Frumvarpið náði ekki fram að ganga og er nú lagt fram að nýju.

Eftir yfirferð á frumvarpinu er ljóst að hvorki hefur verið brugðist við athugasemdum og ábendingum sem SSH settu fram, né komið fram rökstuðningur hvers vegna ekki sé talin þörf á því af hálfu frumvarpshöfunda.

Meðfylgjandi er samantekt á athugasemdum SSH frá því í maí 2023 og breytingum á frumvarpinu.

#	Athugasemd	Breyting
1	Að gætt sé jafnvægis við dreifingu úrræðis milli hverfa, sveitarfélaga og landshluta.	Ekki hefur verið brugðist við athugasemd.
2	Að haldin sé tölfræði um dreifingu úrræðis með opinberum hætti.	Ekki hefur verið brugðist við athugasemd, en í 3. gr. bls. 3 kemur fram að miðla skuli upplýsingum um íbúa í búsetuúrræði til slökkviliðs og því ljóst að tölfræðileg miðlun upplýsinga ætti að vera möguleg án vandkvæða.
3	Að lagt sé mat á kostnað sveitarfélaga, verði frumvarpið að lögum.	Ekki hefur verið brugðist við athugasemd.
4	Að gert sé ráð fyrir að fjármagn fylgi verkefnum sem gætu fallið til hjá sveitarfélögum vegna innleiðingar úrræðis, t.d. úrbætur í gatnakerfi.	Ekki hefur verið brugðist við athugasemd.
5	Lagt er til að með umsókn fylgi rýni á umhverfi utan lóðamarka þar sem metin er þörf á úrbætur, þ.á.m. kostnaði.	Ekki hefur verið brugðist við athugasemd.
6	Skilyrði um aðbúnað í umhverfi eru matskennd og óskilgreind, þ.á.m. göngufæri. Mætti tilgreina viðmið um tíðni almenningsamgangna og gönguvegalengdir í vegalegndum eða mínútum.	Ekki hefur verið brugðist við athugasemd og eru skilyrði enn matskennd og óskilgreind. Við lið f, punkt 2, bls. 4, hefur verið bætt við „eða aðgengi að almenningsamgöngum að öðru leyti tryggt með sérstökum ráðstöfunum Vinnumálastofnunar.“



## Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

7	Gerð athugasemd við að sveitarfélag beri ábyrgð á því að tilkynna lóðarhöfum og aðliggjandi lóðarhöfum um breytingar sem verða gerðar á atvinnuhúsnæði á grundvelli laganna.	Ekki hefur verið brugðist við athugasemd.
8	Frestur sveitarfélags til að veita umsögn um undanþágubeiðni, tvær vikur, er of skammur.	Brugðist hefur verið við athugasemd með eftirfarandi ákvæði: <i>Skipulagsstofnun er heimilt að framlengja frest skv. 1. másl. um allt að tvær vikur að beiðni sveitarfélagsins.</i> Að mati SSH er breytingin ófullnægjandi og ætti að lágmarki að vera fjórar vikur.
9	Gerð athugasemd við að það teljist vera sjálfkrafa samþykki sveitarfélags, ef umsögn berst ekki innan tilskilins tíma.	Ekki hefur verið brugðist við athugasemd.
10	Gerð athugasemd við ummæli í greinargerð frumvarps þar sem kemur fram að horft sé til þess að húsnæði verði selt og að ekki komi til kostnaðar ríkissjóðs vegna þess, að breyta húsnæði aftur í fyrra horf. Lagt til að orðalag sé skerpt í frumvarpi þess efnis að gert sé ráð fyrir því að húsnæði fari aftur í fyrra horf eftir að tímabundinni hagnýtingu þess sem í búsetuúrræði sé lokið.	Ekki hefur verið brugðist við athugasemd.
11	Lagt til að þinglýsa á lóð kröfu þess efnis að búsetuúrræði sé tímabundið, innan þess tíma sem frumvarp leggur til.	Ekki hefur verið brugðist við athugasemd.
12	Komið á framfæri ábendingu þess efnis að Skipulagsstofnun sé eflað, svo að önnur störf tekjast ekki og hafi áhrif á afgreiðslutíma stofnunarinnar.	Ekki hefur verið brugðist við athugasemd. Í umfjöllun greinargerðar um kostnaðaráhrif frumvarpsins er ekki sérstaklega vikið að líklegum kostnaði vegna þessa.
13	Vikið er að öðrum úrræðum sem geta haft áhrif á framboð húsnæðis, eins og tímabinding uppbyggingarheimilda í deiliskipulagi og lögheimilisskyldu.	Kallar ekki á viðbrögð.

Þá vilja SSH vekja athygli á eftirfarandi fullyrðingu í inngangi greinargerðar frumvarpsins:

*„Frumvarpið hefur það að markmiði að bregðast við bráðavanda í húsnæðismálum umsækjenda um alþjóðlega vernd sem sjórnvöld standa frammi fyrir en félags- og vinnumarkaðsráðuneytið telur fyrir séð að á komandi vikum og mánuðum muni ekki takast að tryggja nægilega mikið af hentugu íbúðarhúsnæði á leigumarkaði til búsetu fyrir umræddan hóp (bls. 6).“*

Sama texta er að finna í fyrra frumvarpi, en orðalag vekur upp spurningar um raunverulegt umfang bráðavandans í ljósi þess tíma sem þegar hefur liðið frá því fyrra frumvarp var lagt fram á 153. lögjafarþingi 2022-2023.



## Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

Líkt og kom fram í umsögn SSH í maí 2023, þá er ljóst að sú undanþáguheimild sem hér er lagt til að leidd verði í lög felur í sér mikið inngrip í skipulagsvald sveitarfélaga og er mikilvægt er að hún verði ekki nýtt lengur en lögin kveða á um. Skipulagsvald er á ábyrgð sveitarfélaga sem bera meginábyrgð á framkvæmd skipulagslaga nr. 123/2010 en í markmiðum skipulagslaga er áhersla lögð á sjálfbæra þróun byggðar, skynsamlega landnýtingu, að tryggja réttaröryggi, samráð við almenning og faglegan undirbúning skipulags og framkvæmda. Huga þarf að því að undanþáguheimildin vinni ekki gegn markmiðum laganna.

Með tilliti til þess sem hér segir að framan leggja SSH til að frumvarpið, verði það að lögum, verði tímabundið og að bætt verði við ákvæði þess efnis að lögin falli úr gildi að ákveðnum tíma liðnum, nema að Alþingi ákveði að endurnýja þau. Væri til dæmis hægt að miða við gildistímann þrjú ár sem ætla má að sé hæfilegur tími fyrir stjórnvöld til að bregðast við ætluðum bráðavanda með varanlegum lausnum.

Virðingarfyllst,

---

Páll Björgvin Guðmundsson  
framkvæmdastjóri SSH

### Fylgiskjöl:

Umsögn SSH um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna tímabundinna undanþágna frá skipulags- og byggingarlöggjöf, dags. 12. maí 2023.



## Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

Kópavogi, 19. maí 2023.

Nefndasvið Alþingis  
Umhverfis- og samgöngunefnd

### **Efni: Umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu við frumvarp til laga um tímabundnar undanþágur frá skipulags- og byggingarlöggjöf og skipulagi, 1028. mál.**

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) þakka fyrir tækifæri til umsagnar og vilja með umsögn þessari um ofangreint frumvarp leggja sérstaka áherslu á eftirfarandi álitaefti sem þau telja að leysa þurfi nánar úr í meðförum Alþingis áður en komi til þess að frumvarpið verði að lögum:

#### **Áhrif á framboð atvinnuhúsnæðis og dreifingu þess:**

Ljóst er að með frumvarpinu er gert ráð fyrir ákveðnu inngrípi ríkisins í húsnæðismarkað atvinnuhúsnæðis sem gæti haft áhrif til minnkunar á framboði þess með tilheyrandi kostnaðarauka fyrir atvinnurekendur sem leita eftir atvinnuhúsnæði til kaups eða leigu. Einnig gæti frumvarpið, verði það að lögum, haft áhrif á dreifingu atvinnustarfssemi utan svæða sem eru vel tengd við almenningsamgöngur og net göngu- og hjólastíga.

Í því samhengi má horfa til þess að frumvarpið gerir ráð fyrir að lögð sé áhersla á notkunarbreytingu atvinnuhúsnæðis sem er „í nálægð við skóla... göngufæri við verslun og þjónustu... göngufæri við almenningsamgöngur... sé innan fjölbreyttrar og blandaðrar byggðar“ sbr. f-lið 1. mgr. 3. gr. og f. lið 1. mgr. 4. gr. fyrirbyggjandi frumvarps. Það geti leitt til þess að atvinnurýmum sem eru til þess fallin að stuðla að þjónusta í nærumhverfi íbúa dragist saman eða leiti þangað sem atvinnuhúsnæði er ódýrara.

Jafnframt þurfi að horfa til umfangs atvinnuhúsnæðis sem gæti fallið undir úrræðið. Ef miðað er við að notendur úrræðis muni þurfa 10 - 20 fermetra af búseturými til dvalar gæti það kallað á 50.000 – 100.000 fermetra af atvinnuhúsnæði ef miðað er við 5.000 íbúa. Til samanburðar er gólfpláss Kringlunnar yfir 60.000 fermetrar.

Því þarf að mati SSH að gæta þess að hinu tímabundna úrræði verði dreift sem jafnast eftir sveitarfélögum og landshlutum. Ef því yrði einvörðungu beint að höfuðborgarsvæðinu gæti það stuðlað að því að atvinnustarfssemi sem hefði kosið að vera þar flytjist utan þess. Því geti frumvarpið haft áhrif á tekjur sveitarfélaga af fasteignasköttum vegna tillæslu á atvinnustarfssemi og álagningu fasteignaskatts með tilheyrandi tekjutapi.

Til að draga úr slíkum áhrifum frumvarpsins á framboð atvinnuhúsnæðis innan og milli sveitarfélaga mætti kveða á um tiltekna dreifingu tímabundinna búsetuúrræða milli hverfa, sveitarfélaga og landshluta, og fyrirbyggja þannig að úrræðið safnist fyrir í meira mæli í einu sveitarfélagi eða landshlutum umfram aðra. Horfa mætti til þess að dreifing taki mið af hlutfalli íbúa m.v. landið allt og að Skipulagsstofnun eða Hagstofu Íslands verði falið að halda utan um dreifingu úrræðisins og birta gögn um dreifingu opinberlega.

#### **Afleiddur kostnaður og hlutverk sveitarfélaga:**

Í greinargerð með frumvarpinu er að finna umfjöllun um mat á áhrifum þess en ekki hefur verið lagt mat á afleiddan kostnað sem geti fallið á sveitarfélög verði frumvarpið að lögum.

Með frumvarpinu er lagt til að tímabundið verði heimilt að víkja frá almennum skilyrðum og ferlum skipulags- og mannvirkjalöggjafar og skipulags viðkomandi sveitarfélags til að heimila til bráðabirgða breytta notkun húsnæðis sem ekki er ætlað til búsetu. Gert er þó ráð fyrir að slíkt húsnæði þurfi að uppfylla ýmis gæðamarkmið er varða nálægð við þjónustu og aðbúnað nánasta umhverfis, sbr. f-lið 1. mgr. 3. gr. og f. lið 1. mgr. 4. gr. fyrirbyggjandi frumvarps.

Það er því ljóst að með frumvarpinu er lagt til að veittar verði tímabundnar heimildir til að staðsetja húsnæði á svæðum þar sem stefnumörkun sveitarfélaga, í aðal-, hverfis- og/eða deiliskipulagi, hefur ekki gert ráð fyrir landnotkun fyrir íbúðir, en íbúðasvæði þurfa að uppfylla ýmis ákvæði sem varða umhverfi íbúa, aðbúnað og öryggi, sér í lagi fyrir börn og aðra viðkvæma hópa og óvarða vegfarendur.



## Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

Tímabundin heimild fyrir búsetu á atvinnusvæðum getur því falið í sér búsetu í umhverfi sem var hvorki skipulagt né hannað með slíkt í huga. Sveitarfélög geta því þurft að ráðast í úrbætur í umhverfi húsa og gatna, utan lóðamarka þess húsnæðis sem úrræðið er ætlað, til að bæta öryggi þeirra sem koma til með að búa í tímabundnum búsetuúrræðum, til dæmis úrbætur í stíga- og gatnakerfi, endurhönnun gatnamóta og breytingar á ljósastrykingu, auk annars ófyrirséðs kostnaðar sem er ekki í fjárhagsáætlunum sveitarfélaganna. Til að bregðast við ófyrirséðum kostnaði sveitarfélaga vegna m.a. öryggisúrbóta í bæjarrýmum þarf að fylgja fjármagn þeim verkefnum og tekjutapi sem frumvarpið leggur á herðar sveitarfélögnum.

Í frumvarpinu mætti auk þess bæta við ákvæði þess efnis að meðfylgjandi umsókn um tímabundið úrræði fylgi rýni á nánasta umhverfi þess og metið hvort það þurfi að ráðast í úrbætur utan lóðamarka.

Hvað síðastnefnda þáttinn varðar er einnig rétt að nefna að skilyrði þau sem talin eru upp í f-lið 1. mgr. 3. gr. og f. lið 1. mgr. 4. gr. fyrirleggjandi frumvarps eru að nokkru leyti matskennd og mætti að ósekju koma fram frekari skilgreining þeirra. Tíðni almenningsgangna er t.a.m. mismunandi og ljóst að mikill munur er á leið með 10 mínútna tíðni samanborið við leið sem gengur á 30 mínútna tíðni. Jafnframt er mismunandi þjónusta eftir tímum dagsins og um helgar. Frumvarpið mætti tilgreina æskileg viðmið um tíðni og fjölda leiða við stöðvar. Einnig mætti tilgreina hámarksfjarlægð frá stöð almenningsgangna en skerpa mætti á slíkum skilgreiningum í reglugerð með frumvarpinu.

Í frumvarpinu er þá gert ráð fyrir því að sveitarfélögin beri ábyrgð á að tilkynna þeim sem taldir eru eiga hagsmuni að gæta um breytta notkun húsnæðis til búsetu. Hér mætti leggja til að slíkt samráð sé unnið í samvinnu sveitarfélaga og Vinnumálastofnunar svo að hagaðilum sé ljóst að um bráðavanda sé að ræða sem sé leystur í samvinnu fyrrgreindra stjórnvalda.

### **Skipulagsvald sveitarfélaga - umsagnir vegna undanþágubeiðna:**

Í 1. mgr. 3. og 4. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að hlutaðeigandi sveitarfélag veiti umsögn um undanþágubeiðni á grundvelli frumvarpsins. Sé slík umsögn neikvæð skuli undanþágan ekki veitt, sbr. g-lið 1. mgr. 3. og 4. gr.

Í 3. mgr. 3. og 4. gr. kemur hins vegar fram að frestur sveitarfélags til að veita slíka umsögn sé tvær vikur frá því beiðni um hana berst. Berist umsögn ekki innan frestsins skuli litið svo á að sveitarfélagið geri ekki athugasemd við veitingu undanþágu.

Í þessu samhengi verður að mati SSH að líta til þess að fyrirséð er, sbr. fyrri umfjöllun, að frumvarpið, verði það að lögum, leggi margvíslegar skyldur, og væntanlega kostnaðarauka, á herðar sveitarfélögnum. Í því ljósi telja SSH ekki rétt að líta svo á að berist umsögn ekki innan þessa skamma frestar skuli líta á það sem samþykki sveitarfélagsins. Þyrfti því að mati SSH að gera um það áskilnað í frumvarpinu að til komi einhvers konar staðfesting frá hlutaðeigandi sveitarfélagi á því að það leggist ekki gegn veitingu undanþágu, ella glati áðurnefnt skilyrði g-liðar 1. mgr. 3. og 4. gr. að miklu leyti vægi sínu.

Þá vilja SSH árétta að sú undanþáguheimild sem hér er lagt til að leidd verði í lög felur í sér mikið inngríp í skipulagsvald sveitarfélaga og er mikilvægt er að hún verði ekki nýtt lengur en lögin kveða á um. Skipulagsvald er á ábyrgð sveitarfélaga sem bera meginábyrgð á framkvæmd skipulagslaga nr. 123/2010 en í markmiðum laganna er á lögð á sjálfbæra þróun byggðar, skynsamlega landnýtingu, tryggja réttaröryggi, samráð við almennung og faglegan undirbúning skipulags og framkvæmda. Huga þarf að því að undanþáguheimildin vinni ekki gegn markmiðum laganna.

### **Tímabundin heimild festist í sessi:**

Í umfjöllun um mat á áhrifum frumvarpsins segir um húsnæði ríkisins, eða húsnæði sem ríkið leigir, sem verði breytt til notkunar sem tímabundið búsetuúrræði:

*„Horft er til þess að slíkt húsnæði í eigu ríkisins verði selt þegar notkun þess sem tímabundins búsetuúrræðis fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd lýkur og því verði ekki kostnaður við að breyta húsnæðinu aftur í fyrra horf. Hugsanlegt er að endurheimta megi útlagðan kostnað vegna breytinga við sölu húsnæðisins enda séu þær til þess fallnar að auka virði þess.“*



## Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

SSH hafa leitað samráðs við undirbúning umsagnar um frumvarpið sem hefur leitt í ljós áhyggjur hagaðila af því að hið tímabundna úrræði eigi eftir að festast í sessi þrátt fyrir að frumvarpið hafi að geyma ákvæði um tímafresti í þessum efnnum. Frumvarpið gerir ekki grein fyrir framtíðarstefnu stjórnvalda í málefnum flóttamanna m.t.t. úrræða vegna búsetu og því töluverð óvissa um þróun málaflokksins til næstu ára og áhrifa á sveitarfélögin.

Breyting á húsnæði úr atvinnustarfsemi í íbúðir felur í sér töluverðan kostnað sem geti, að mati SSH, skapað aðstæður sem leiði til þess að tímabundin úrræði festist í sessi, þar sem núverandi eigendur eða mögulegir kaupendur húsnæðisúrræða geri ráð fyrir að mega hagnýta eignirnar áfram sem íbúðarhúsnæði, en kostnaður við umbreytingu aftur í atvinnuhúsnæði gæti numið slíkum fjárhæðum að það þyki ekki borga sig. Huga megi að því að skerpa á orðlagi frumvarpsins þess efnis að geri megi ráð fyrir því að húsnæði sem ætlað er fyrir atvinnustarfsemi, en er tímabundið heimilað til búsetu, verði endurhannað aftur í fyrra horfi.

Jafnframt, til að draga úr líkum að tímabundin úrræði festist í sessi, er lagt til að gerð sé krafa til lóðarhafa að þinglýsa kvöð þess efnis á lóð.

### Aðrar athugasemdir:

#### Efning Skipulagsstofnunar

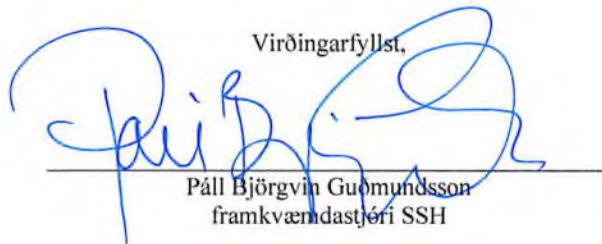
Skipulagsstofnun er með frumvarpinu falið viðamikil hlutverk við að veita leyfi eða synja beiðnum um tímabundna búsetu, óska eftir umsögnum, senda tillögur til ráðherra vegna synjunar, veitingu undanþága vegna gagnaöflunar og yfirferð beiðna m.t.t. skilyrða sem koma fram í frumvarpinu. Í ljósi þessa er mikilvægt að stofnunin hljóti tilheyrandi stuðning til að tryggja snöggga og faglega málsmeðferð og að dregið sé úr líkum á að verkefni stofnunarinnar sem varða yfirferð skipulagsverkefna sveitarfélaga og framboð húsnæðis, teffjist.

#### Önnur möguleg úrræði

Hjá innviðaráðuneyti er hafin vinna við undirbúning að gerð frumvarps um að tímabinda uppbyggingaheimildir á grundvelli samþykkt deiliskipulags, sem felur í sér aukna hvata til þess að íbúðarhúsnæði í samþykktu deiliskipulagi komist til framkvæmda. Verkefnið er hluti af rammasamningi ríkis og sveitarfélaga um auknið framboð íbúða 2023 – 2032. Hjá SSH er hafinn undirbúningur þess að telja fjölda íbúða í samþykktu deiliskipulagi, en síðasta talning sem var unnin í mars 2022 leiddi í ljós að yfir 14.000 íbúðir voru í samþykktu deiliskipulagi á höfuðborgarsvæðinu, óbyggðar. Verði frumvarpið að lögum gæti það stuðlað að auknu framboði húsnæðis sem kemst til framkvæmda en fyrirbyggjandi eru fjölmörg dæmi um að samþykkt deiliskipulag með íbúðarhúsnæði komi ekki til framkvæmda í mörg ár eftir samþykki þess.

Önnur tímabundin úrræði sem mætti huga að er kvöð um lögheimilisskyldu í íbúðarhúsnæði, sem felur í sér kvöð þess efnis að íbúðarhúsnæði sé nýtt til slíkra nota og frekari heimild til sveitarfélaga að takmarka gístitarfsemi í íbúðarhúsnæði.

Virðingarfyllst,



Páll Björgvin Guðmundsson  
framkvæmdastjóri SSH