



Mosfellsbær

b/t Haraldar Sverrissonar, bærarstjóri
Afrít á Arnar Jónsson staðgengil bærarstjóra
Þverholti 2,
270 Mosfellsbæ

Varðar: Blikastaðir ehf og Mosfellsbær – Drög að samstarfssamningi um uppbyggingu í Blikastaðalandi

Á kynningafundi, sem boðaður var í gærðag, 26. apríl 2022 kl. 16:30 í húsnæði Mosfellsbæjar, fór fram fyrsta kynning á drögum að samstarfssamningi milli Blikastaða ehf og Mosfellsbæjar. Í máli bærarstjóra á þeim fundi kom fram að hann yrði lagður fram til afgreiðslu í Bæjarráði Mosfellsbæjar á morgun 28. apríl 2022 með það að markmiði að samþykkja drögin. Samhliða yrði boðað til bærarstjórnarfundar skv. dagskrá miðvikudaginn 4. apríl, þ.e. í næstu viku og áform uppi að tilkynna fjölmiðlum í kjölfarið samþykki bærarstjórnar um áformin.

Í þessu ferli er ekki séð að áform séu um að taka málið til afgreiðslu í skipulagsnefnd bæjarins utan kynningar sem fór fram hjá nefndinni á fundi hennar sbr. 4.dl. 564. fundar nefndarinnar í gærmorgun, þriðjudaginn 26. apríl 2022. Þar segir m.a. undir dagskrárliðnum: Hönnuðir og starfsmenn Alta ráðgjafafjónustu kynna nýjar hugmyndir og tillögu rammaskipulags fyrir íbúðarbyggð í Blikastaðalandi norðan Korpúlfsstaðavegar.“. Í þessu efni skal bent á 1.ml. 2. mgr. 6. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 en þar segir m.a.: „Skipulagsnefndir fara með skipulagsmál, þ.m.t. umhverfismat skipulagsáætlana, undir yfirstjórn sveitarstjórna.“. Ekki er séð að kynningin ein, sbr. framangreindan fund nr. 564 í nefndinni, sé fullnægjandi afgreiðsla þegar um svo viðamikil verkefni er að ræða sem hér um ræðir. Rammaskipulag og aðalskipulag fyrir svæðið liggur ekki fyrir og nefndin hefur ekki lokið þeirri vinnu sem þessu tengdu.

Sé litið á framangreind drög að samstarfssamningi er tilgreint að fyrirbyggjandi er tillaga að „forsögn“ að rammaskipulagi Blikastaða og þar bent á fylgiskjal 1. Í skipulagslögum er hvergi getið um „forsögn“ að rammaskipulagi en í 17.tl. 1.mgr. 2. gr. skipulagslaga segir: „Rammahluti aðalskipulags: Sá hluti aðalskipulags þar sem útfærð eru ákveðin afmörkuð svæði sveitarfélagsins með það að markmiði að ákvarða nánar landnotkun, svo sem um meginþætti þjónustukerfa og að afmarka byggingarsvæði eða áfanga deiliskipulagsáætlana.“. Ekki er séð að ferlið, eins og það er lagt upp með í samningnum, falli vel að c og d lið 1. mgr. sömu laga. Þar segir í c-lið um markmiðið með lögnum sé; „að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi.“. Svo segir í d-lið að markmiðið með skipulagslögum sé; „að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana.“. Hvorki stýri- né rýnihópar koma í stað skipulagsnefnda hvað þetta varðar og tryggja ekki að framangreind ákvæði skipulagslaga séu uppfyllt áður en samstarfssamningur er undirritaður eða staðfestur af bæjarráði og bærarstjórn.

Í grein 2.1. í drögum að framangreindum samstarfssamningi segir: „Við þróun og framkvæmd verkefnisins skal þannig fyrst horft til ákvæða samnings þessa, því næst niðurstaðna og breytingatillagna stýri- og rýnihópa á fylgiskjölum 2 og 3 og síðan forsagnar að rammaskipulagi á fylgiskjali 1.“. Með þessu er gengið fram hjá því ferli sem almennt á við um skipulagsferli og sagt er til um í skipulagslögum. Í stað hefðbundins ferli, sem reyndar er ólokið, virðist sem að Blikastaðir ehf fái samþykkt rammaskipulag sem er sú „forsögn“ sem lögð er upp með í fylgiskjali 1. Á þessu byggja greinarnar 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 og 2.6 sem ramma enn þrengri rétt kjörinna fulltrúa að hafa áhrif á þróun verkefnisins og mæta þannig vilja almennings og lýðræðislegra sjónarmiða langt fram í tímann.

Í grein 3.3. segir: „Blikastaðaland ehf. mun sem landeigandi annast á sinn kostnað, í samstarfi við Mosfellsbæ, gerð tillögu að deiliskipulagi hvers áfanga svæðisins á grundvelli samnings þessa, fylgiskjölum við hann og endanlegu rammaskipulagi svæðisins.“. Þrátt fyrir að hér sé boðað að unnið verði í „samstarfi við Mosfellsbæ“ eru framangreind ákvæði 2. greinar, sbr. hér að framan, að setja bænum afar miklar skorður hvað allt samtarf varðar. Með þessu virðist þróunarfélagið, þ.e. Blikastaðaland ehf. að stýra eigin áhættu hvað skipulagsferlið varðar. Því er ekki séð að grein 3.4 hafi nokkurt gildi enda lítið rými til hliðrana.



Í ákvæðum greinar 4.2 kemur fram að verkefnið yrði skipt upp í 3-4 áfanga sem yrðu svipaðir að umfangi. Markmiðið að inn í ókomna framtíð yrði gerður viðaukasamningur um þessaa og yrði sá samstarfssamningur, sem hér um ræðir, grunnurinn að því sem koma skal. Í grein 4.3 er áréttað varðandi m.a. gatnagerð að hún myndi skiptast í jafn marga áfanga. Í síðasta málslið greinar 4.3. segir: „Eftir að hönnun er að fullu lokið og deiliskipulag hefur verið samþykkt skal Blikastaðaland ehf. ganga til samninga við verktaka um framkvæmdir við gatnagerð o.fl. eins fljótt og kostur er. Sama fyrirkomulag skal viðhaft í síðari áföngum.“. Um gatnagerð er síðar getið í grein 5 og í undirgreinininni 5.3 segir í 1.ml.„Mosfellsbær skal sjá um á eigin ábyrgð og kostnað stofnlagnir að og frá svæðinu og tengingar svæðisins við gatna- og lagnakerfi bæjarins í samráði við veitustofnanir eftir því sem þörf krefur, sem og allar framkvæmdir utan svæðisins og framkvæmdir sem eru utan gatnagerðar samkvæmt framangreindu.“. Svo segir að um framkvæmdir Borgarlínu að þær verði framkvæmdar og fjármagnaðar á grundvelli Sáttmála um samgöngur á höfuðborgarsvæðinu og að þær falli ekki undir skyldur Blikastaðalands ehf. Þarna mætti bæta við greinina að þetta heyri heldur ekki undir skyldur Mosfellsbæjar til að tryggja að ekki komi til ágreinings um það þar sem Mosfellsbær er hluthafi (1,296%) í Betri samgöngum ohf ásamt ríki og öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu en það opinbera hlutfélag mun sjá um legu borgarlínu ef af verður.

Í grein 8.4 virðist sem Blikastaðir ehf hafi til langframa byggingarétt á öllum lóðum sem Mosfellsbær er afsalað og sér um innheimtu af á þessu svæði. Mun slíkt vara í allt að 20 ár frá því að lokaúttekt gatnagerðarframkvæmda lokaáfanga uppbyggingarinnar. Hér þyrfti að gefa upp lokadagsetningu m.v. lok hvers áfanga í stað alls verkefnisins en ekki „lokaáfanga uppbyggingarinnar“, þ.e. þrátt fyrir tilvísun í grein 5.2. Ekki nægjanlega skýrt ákvæði.

Ákvæði greinar 10.1 varpar talsverðri framkvæmdaáhættu yfir á Mosfellsbæ þar sem Blikastaðaland ehf getur einhliða og þrátt fyrir ákvæði 5. gr. samningsins, fallið frá þeirri skyldu að annast gatnagerð ef ekki hefur, þ.e. í viðkomandi áfanga, verið lagt til afgreiðslu í skipulagsnefnd bæjarins deiliskipulag þess áfanga sem um ræðir hverju sinni. Á móti getur þá Mosfellsbær, sbr. grein 10.1 f-lið, frestað áformum sínum. Ekki er séð að það komi til skuldbindinga Blikastaða ehf hafi Mosfellsbær lagt í kostnað við verkefnið og gæti því staðið uppi með vinnu við gerð deiliskipulags sem ekki er hægt að fara í framkvæmdir á.

Í 11. grein eru tilgreind áform um sölu- og byggingaskilmála og þar vísað í samstarfssamninginn og fylgiskjöl. Í þessu efni er ekki séð að mikið rými sé til breytinga af hálfu Mosfellsbæjar komi til breytingar á lögum og reglum og má þar m.a. minnst á breytingar á byggingareglugerð. Þar liggja lagalegir áhættuþættir sem virðast ekki vera nægjanlega tekið tillit til í ákvæði þessarar greinar.

Í ákvæði 12.1 greinar kemur fram að Mosfellsbær, með undirritun á samstarfssamningnum, undirgengst umtalsvarðar ábyrgðir gagnvart 3. aðila komi til framsals Blikastaðalands á byggingarétti og öðrum réttindum á svæðinu. Slíkt gæti skapað mikið kostnað komi til ágreinings og lagalegra þátta, jafnvel dómsmála, enda mun 3. Aðili ekki heyra undir þann gerðardóm sem getið er um í ákvæðum 19. greinar. Fræðilega gæti Blikastaðaland ehf framselt allan samninginn strax eftir undirritun og leyst sig frá öllum kvöðum samningsins og gjörbreytt stöðu sveitarfélagsins gagnvart þessu verkefni. Þrátt fyrir grein 12.3 þess efnis að Blikastaðaland ehf skuldbindi sig að tryggja að, í samningum við framsalshafa, að þeir undirgangist allar samsvarandi skyldur er hvíla á félaginu gagnvart Mosfellsbæ og „eftir atvikum öðrum aðilum samkvæmt samningi þessum.“. Ekki er séð annað en að hvert framsal um sig þurfi að hljóta samþykki Mosfellsbæjar áður en það tekur gildi gagnvart 3. aðila.

Hvað varðar fjárhagslega þætti verkefnisins er ljóst að þar komi til ákvæði 66. gr. sveitastjórnarlaga nr. 138/2011. Í kynningu bæjarstjóra Mosfellsbæjar á verkefninu í gærðag kom fram að tekjur eru áætlaðar kr. 10 milljarðar, annars vegar fyrir tekjur vegna lóðasölu kr. 3 milljarðar og vísitölutryggðar tekjur vegna uppbyggingu innviða, 6 milljarðar annars vegar og hins vegar 1 milljarður til uppbyggingar íþróttamannvirkja. Á móti þessu kemur áætlaður kostnaður að fjárhæð 17,5 milljarðar sem skiptist í 10 milljarða í grunnskóla (getið á fundinum sem c.a. 2 Helgafellsskólar), 4 milljarðar í leikskóla (getið á fundinum sem c.a. 4 leikskólar, verði samt líklega 3) og síðan 3,5 milljarðar í íþróttamiðstöð.

Í 1. mgr. 66. gr. sveitastjórnarlaga segir: „Áður en sveitarstjórn tekur ákvörðun um fjárfestingu, framkvæmd eða aðra skuldbindingu sem nemur hærri fjárhæð en 20% af skatttekjum sveitarfélagsins yfirstandandi reikningsár er skylt að gera sérstakt mat á áhrifum hennar á fjárhag sveitarfélagsins. Hér undir falla m.a. framkvæmdir, fjárfestingar í eignum, samningar um þjónustu, sölu og endurleigu fasteigna, fjármögnunarsamningar, rekstrarleigusamningar og því um líkar ráðstafanir. Hér undir falla einnig ákvarðanir um veitingu ábyrgða skv. 69. gr. og þær ákvarðanir fyrirtækja og stofnana sveitarfélags sem leiða til þess að ábyrgðarskuldbindingar sveitarfélags hækka um sem nemur hærri fjárhæð en 20% af skatttekjum viðkomandi ár.“.



Sé litið til þessa og fjárhagsáætlun næstu ára kemur í ljós að bæði heildarkostnaður sem Mosfellsbær undirgengst með því að samþykka þessi samningsdrög og mismunur á kostnaði og tekjum verkefnisins, þ.e. þess sem að Mosfellsbæ snýr, er talsvert umfram þessi 20% (ath. aðeins af skatttekjum).

Fjárhagsáætlunin A+B: 2022-2025 (í milljörðum króna)

Rekstur	Rauntölur	Útkomuspá	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
Tekjur	2021	2021	2022	2023	2024	2025
Skatttekjur	8,42	9,26	10,05	10,75	11,68	12,73
Framl. JS.	1,94	2,08	2,39	2,53	2,72	2,92
Aðrar tekj.	2,60	2,76	3,11	3,35	3,65	3,98
Samt. tekjur	12,96	14,10	15,55	16,63	18,05	19,63
Ákvæði 66.gr. Svstjl. (20%)	1,6842	1,8516	2,0096	2,1506	2,3366	2,5466

Það er alveg ljóst að við bæði samþykki bæjarráðs og bæjarstjórnar, síðar fylgt eftir með undirritun, að strax þá falla til þær ábyrgðir, skyldur og kostnaður sem snúa að Mosfellsbæ. Það verður ekki aftur snúið.

Síðan segir 2. mgr. 66. gr. sveitastjórnarlaga: „Í mati skal gera grein fyrir kostnaðaráætlun og forsendum hennar, áhrifum á fjárhag sveitarfélags til lengri tíma og áhrifum af rekstrarkostnaði sé um hann að ræða. Í þeim tilvikum sem fjárfestingu, framkvæmd eða skuldbindingu er skipt á fleiri en eitt tímabil eða einingar skal líta á ákvörðunina í heild sinni. Mat skal framkvæmt af sérfróðum aðila sem ekki er tengdur sveitarfélaginu.“

Hér er löggjafinn að kveða mjög skýrt á um það sem hér er á ferðinni, þ.e. „...fjárfestingu, framkvæmd eða skuldbindingu er skipt á fleiri en eitt tímabil eða einingar skal líta á ákvörðunina í heild sinni.“ Einnig skal þá matið framkvæmt af sérfræðum aðila sem ekki er tengdur sveitarfélaginu.“ Sé miðað við það eru allir sem sátu fundinn í raun tengdir sveitarfélaginu og því ekki óháðir.

Til fyllingar þessu skal bent á ákvæði greinargerðar með því frumvarpi sem síðar varð að gildandi sveitastjórnalögum.

„Með ákvæðinu er innleidd með skýrari hætti en nú gildir krafa á sveitarfélögin um að láta fara fram fjárhagslegt mat á áhrifum stærri fjárhagslegra ákvarðana. Ákvæðið tekur til ákvarðana um fjárfestingar, ákvarðana um framkvæmdir eða aðrar skuldbindingar, af hvaða tagi svo sem þær kunna að vera. Í dæmaskyni er nefnt að hér undir falli framkvæmdir, fjárfestingar í eignum, samningar um þjónustu, sölu og endurleigu fasteigna, fjármögnunarsamningar, rekstrarleigusamningar og því um líkar ráðstafanir. Hér undir falla einnig ákvarðanir um veitingu ábyrgða. Til að ákvæðið eigi við þarf fjárhæð viðkomandi framkvæmdar eða skuldbindingar að nema hærri fjárhæð en 20% af skatttekjum sveitarfélagsins. Hér undir falla einnig þær ákvarðanir eða ráðstafanir fyrirtækja og stofnana sveitarfélagsins sem leiða af sér samsvarandi skuldbindingu fyrir sveitarsjóðinn. Við útreikning skal miða við það hvað viðkomandi ákvörðun mun kosta sveitarfélagið, eða hver skuldbinding vegna verkefnisins er í heild sinni, jafnvel þó að kostnaður vegna hennar muni dreifast á fleiri ár eða hann kunnir aldrei að falla til líkt og við getur átt um ábyrgðir.“

Við skýringu ákvæðisins er sérstaklega mikilvægt að hafa í huga tvo þætti. Í fyrsta lagi er miðað við áhrif ákvörðunar á fjárhag A-hluta sveitarsjóðs. Ekki er tekið fram að miða eigi við áhrif á samstæðuna í heild sinni. Í öðru lagi skiptir miklu að viðmiðið er 20% af skatttekjum sveitarfélagsins vfirstandandi reikningsár. Í þessu felst að ekki á að miða við reglulegar tekjur í heild sinni, heldur aðeins skatttekjur. Í þessu felst einnig að miða á við skatttekjurnar það ár sem framkvæmdir fara fram á, eða það ár sem þær hefjast, ef framkvæmdir munu standa yfir í lengri tíma. Það er þó ekki svo að fjárhagslegar ákvarðanir af hálfu stofnana og fyrirtækja sem lenda í B-hluta í reikningsskilum sveitarfélaga geti ekki komið til mats samkvæmt ákvæðinu. Tekið er fram í niðurlagi 1. mgr. að ákvarðanir um veitingu ábyrgða falli einnig undir matsskylduna. Hér undir falla ábyrgðarveitingar til fyrirtækja sveitarfélaganna. Þá er einnig tekið fram í ákvæðinu að ef fyrirtæki eða stofnun sveitarfélags tekur ákvörðun um fjárhagslega skuldbindingu sem samkvæmt lögum leiðir til þess að sveitarsjóður getur orðið ábyrgur þá getur einnig verið um matsskyldu að ræða.“

Í 2. mgr. er tekið fram að í mati skuli gera grein fyrir kostnaðaráætlun og forsendum hennar, ef við á, áhrifum ákvörðunar á fjárhag sveitarfélags til lengri tíma og áhrifum af rekstrarkostnaði verði um hann að ræða. Þá er þar tekið fram að óheimilt sé að skipta fjárfestingu, framkvæmd eða skuldbindingu upp í smærri þætti í þeim tilgangi að komast framhjá mati samkvæmt greininni. Samkvæmt niðurlagi 2. mgr. er það gert að lágmarksskilyrði um hæfi þess sem framkvæmir mat samkvæmt ákvæði þessu að hann sé sérfróður og ekki tengdur sveitarfélaginu. Í því felst að hann má ekki vera starfsmaður sveitarfélagsins eða að hann að öðru leyti sinni svo mörgum eða stórum verkefnum fyrir sveitarfélagið að hlutleysi hans megi af þeim sökum draga í efa. Endurskoðandi eða endurskoðunarfyrirtæki sem starfar hjá viðkomandi sveitarfélagi telst tengdur sveitarfélaginu í skilningi þessa ákvæðis. Að öðru leyti eru ekki



gerðar sérstakar hæfniskröfur til þess er framkvæmir mat. Kröfur til matsins eru efnislegar, þ.e. að þess er krafist að mat hafi tiltekin lágmarksgæði og innihaldi tilteknar lágmarksupplýsingar. Ættu þær kröfur almennt að nægja í þessu efni.

Varðandi gerðardómsákvæði 19. greinar sammingsins er mjög óljóst um skýrar kröfur um óhæði dómenda. Í ljósi þess sem að framan er getið, og m.a. þróun varðandi skyldleika á Íslandi og smæð markaðar, væri hyggilegt að gera skerpa á þessu ákvæði eða sleppa því og leita til dómstóla á Íslandi sem með dómaframkvæmd og víðtækri þekkingu og reynslu eiga að taka á málum af þessari stærðargráðu komi til ágreinings. Ef á annað borð yrði beitt gerðardómi yrði skynsamlegt að leitað yrði t.a.m. til sænsks gerðardóms en skipa hann íslenskum aðilum sé vísað til framangreinds og þeirra ríku áherslu um óhæði sem getið er um í sveitastjórnarlögum og lögum um ársreikninga svo einhver dæmi séu tilgreind.

Með framangreint að leiðarljósi óska ég eftir minnisblaði frá lögmanni bæjarins um framangreint og að það liggi fyrir áður en fundur í bæjarráði hefst og málið tekið fyrir. Óskað er eftir skriflegu minnisblaði en ekki munnlegri skýrslu um efnið.

Afrit af þessu erindi er sent bæjarfulltrúm öllum í Mosfellsbæ og trúnaðarmanni mínum í skipulagsnefnd.

Mosfellsbæ 27. apríl 2022

**Virðingarfyllst,
Sveinn Óskar Sigurðsson
Fulltrúi Miðflokksins í bæjarstjórn og
Bæjarráði Mosfellsbæjar**



GREINARGERÐ



Heimildir-fylgiskjöl