

## Innviðaráðuneytið

### Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd  
Sendandi: Innviðaráðuneytið  
Dagsetning: 05.06.2023  
Málsnúmer: IRN22080084  
Bréfalykill: 8.1

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum (hagkvæmar íbúðir) - 153. löggjaf.

**Minnisblað þetta er ritað að beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis frá 2. júní sl.**

**Þar er þess farið á leit að ráðuneytið veiti afstöðu sína til þeirra umsagna sem borist hafa nefndinni vegna 1052. máls breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010 (hagkvæmar íbúðir).**

Markmið skipulagslaga er m.a. að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi sé haft að leiðarljósi. Frumvarpinu er ætlað að veita sveitarfélögum heimild til að útfæra ákveðna skipulagsskilmála við deiliskipulagsgerð í þeim tilgangi að í deiliskipulagi sé sett skilyrði um fjölbreytta byggð innan svæðis og stuðla þannig að því að íbúðarþörf ólíkra hópa sé mætt.

#### Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna.

Ráðuneytið vísar til umsagnar Hagsmunasamtaka heimilanna, dags. 12. maí 2023. Hagsmunasamtökin eru fylgjandi því að sveitarfélögum sé veitt umrædd heimild en velta upp þeirri spurningu af hverju setja eigi hámarkið 25% á hlutfall íbúða sem tilgreindar eru. Sveitarfélögum hljóti að vera einna best treystandi til að veita slíkt og meta eftir aðstæðum hvers þeirra fyrir sig.

##### Umfjöllun ráðuneytisins:

Markmið frumvarpsins er að aðstoða og hvetja sveitarfélög til að skipuleggja íbúðabyggð þannig að gert sé ráð fyrir fjölbreyttri byggð innan svæðis með því að skilyrða hluta af uppbyggingu undir tilgreindar leiguíbúðir og íbúðir sem uppfylla skilyrði hlutdeildarlána. Til að tryggja fjölbreytni í húsnæðisuppbyggingu verður því að telja eðlilegt að setja ákveðið viðmið varðandi hlutfall þess sem sveitarfélög geti skilyrt í tilgreind húsnæðisúrræði svo blöndun byggðar verði sem fjölbreyttust innan skipulagssvæða.

#### Umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar.

Ráðuneytið vísar til umsagnar Landssamtakanna Þroskahjálpar, dags. 16. maí 2023. Landssamtökin fagna frumvarpinu og hvetja Alþingi til að hraða meðferð málsins með von um að það greiði fyrir því að sveitarfélög standi við lagalegar skyldur sínar til að tryggja, án óforsvaranlegs dráttar, að fatlað fólk hafi tækifæri til að búa á eigin heimili.

##### Umfjöllun ráðuneytisins:

Frumvarpinu er einmitt ætlað að tryggja áframhaldandi uppbyggingu almennra íbúða. Með lögum um almennar íbúðir er markmiðið að bæta húsnæðisöryggi fjölskyldna og einstaklinga sem eru undir ákveðjum tekju- og eignamörkum með því að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi leiguhúsnæði og stuðla að því að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu leigjenda. Er um að ræða

leiguíbúðir á viðráðanlegu verði fyrir þá sem þurfa á því að halda, þ.m.t. fyrir fatlað fólk. Ráðuneytið tekur því undir umsögn Þroskahjálpar um mikilvægi frumvarpsins.

### **Umsögn ÖBÍ – réttindasamtaka.**

Ráðuneytið vísar til umsagnar ÖBÍ, dags. 19. maí 2023. ÖBÍ bendir á að í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og lögum um húsnæðismál nr. 44/1998 sé kveðið á um að sveitarfélög skuli tryggja framboð af húsnæði og að sveitarfélögin beri ábyrgð á að leysa húsnæðisþörf fólks sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun. Telur ÖBÍ það því skjóta skökku við að frumvarpið gefi sveitarfélögum einungis heimild til að gera kröfu um að allt að 25% lágmarksfjölda hagkvæmra íbúða í deiliskipulagi íbúðabyggðar. Orðalagið í frumvarpinu geri ekki kröfu til sveitarfélaga um að ganga samstillt til verka. Þannig geti eitt sveitarfélag sett sér háleitt markmið um nýtingu heimildarinnar en annað virt hana að vettugi. Leggur ÖBÍ til að ekki verði um heimild að ræða heldur skyldu á hendur sveitarfélaganna.

#### *Umfjöllun ráðuneytisins:*

Með vísan til umfjöllunar um sjálfstjórn sveitarfélaga og skipulagsvald þeirra í 4. kafla greinargerðar frumvarpsins telur ráðuneytið ekki ráðlegt að breyta ákvæðinu úr heimildarákvæði í skylduákvæði.

### **Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.**

Ráðuneytið vísar til umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 19. maí 2023. Í umsögninni kemur fram að fulltrúar sambandsins hafi átt aðkomu að mótun tillögunnar á fyrri stigum, m.a. í tengslum við mótun tillagna átakshóps um húsnæðismál frá árinu 2019, starfshóps um umbætur á húsnæðismarkaði sem skipaður var árið 2022, ásamt því að hafa átt aðkomu að gerð rammasamnings um húsnæðismál. Frumvarpið sé ein af aðgerðum sem koma fram í viðauka við rammasamning og ríki og sveitarfélög séu sammála um að lögð verði áhersla á. Í ljósi þessa og fyrri sjónarmiða af hálfu sambandsins fagni sambandið framlagningu frumvarps og telur þær breytingar sem gerðar hafa verið eftir birtingu í samráðsgátt stjórnvalda vera til bóta og styður því lögfestingu frumvarpsins.

#### *Umfjöllun ráðuneytisins:*

Ráðuneytið tekur undir þau sjónarmið sem koma fram í umsögn sambandsins.

### **Umsögn BSRB.**

Ráðuneytið vísar til umsagnar BSRB, dags. 19. maí 2023. BRSB styður frumvarpið heils hugar með vísan til tillagna tveggja húsnæðishópa sem voru starfandi árin 2019 og 2022 þar sem BSRB átti aðild og tók þátt. Báðir starfshópar hafi verið skipaðir til að liðka fyrir kjarasamningsviðræðum á þeim tíma. Þá vísar BSRB einnig til áður nefnds rammasamkomulags ríkis og sveitarfélaga. Því sé mikilvægt að sveitarfélög fái stuðning af skipulagslögum til að auðvelda vinnu í samræmi við rammasamkomulag og tillögur síðarnefnda starfshópsins. Samtök launafólks hafa lagt mikla áherslu á húsnæðismál við gerð kjarasamninga undanfarin ár og það muni halda áfram á meðan staðan á húsnæðismarkaði sé óbreytt. Nái frumvarpið fram að ganga sé það eitt af mörgum skrefum sem taka þarf til að auka húsnæðisöryggi launafólks og stuðla að fjölbreyttri byggð þegar uppbygging nýrra svæða á sér stað.

#### *Umfjöllun ráðuneytisins:*

Ráðuneytið tekur undir umsögn BSRB varðandi mikilvægi framgangs frumvarps sem lið í húsnæðisuppbyggingu.

## Umsögn Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins.

Ráðuneytið vísar til umsagnar Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins (samtökin), dags. 23. maí 2023. Samtökin gera alvarlegar athugasemdir við frumvarpið, bæði undirbúning og efnistöð. Samtökin telja ákvæðið ganga lengra en umrætt ákvæði danskra skipulagslaga. Telja samtökin að vinna umræddra starfshópa hafi ekki verið afgerandi, þ.e. að frekari rýni og greiningarvinna hefði átt að eiga sér stað í kjölfarið. Telja þau að enn eigi eftir að framkvæma eðlilega greiningu á forsendum ákvæðis. Samtökin vilja að frumvarpið verði sent til ráðuneytisins til frekari vinnslu með hagaðilum til að meta fýsileika ákvæðis.

Enn fremur telja samtökin að ákvæðið geti hamlað uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Ákvæði frumvarpsins þurfi að fela í sér tæmandi talningu á heimildum sveitarfélaga til að setja kvaðir um uppbyggingu tiltekinna tegunda íbúða og að þær kvaðir séu eingöngu framsettar í deiliskipulagi. Viðbótarkvaðir í samningagerð um uppbyggingu tiltekinna tegunda verði óheimil. Ótækt sé að sveitarfélög hafi auk heimildarákvæðisins viðbótarheimild til að semja um viðbótarkvaðir um uppbyggingu tiltekinna tegunda íbúða. Óvissa hvað þetta varði muni fyrirsjáanlega valda ágreiningi og telja samtökin uppbyggingu.

Þá eru samtökin ósammála því sem komi fram í 4. kafla greinargerðar um skerðingu á eignarrétti lóðareiganda og telja þvert á móti að kvaðir á borð við þær sem eru boðaðar með frumvarpinu geti skert eignarréttindi. Óvissa um þetta og ágreiningur sé til þess fallin að hamla íbúðauppbyggingu.

Einnig telja samtökin að ákvæðið geti takmarkað samningsfrelsi uppbyggingaraðila þar sem það feli í sér of miklar kvaðir, þ.e. með því að skilyrða uppbyggingu við ákveðnar tegundir íbúða. Skipulagskvöð myndi hafa þau áhrif að uppbyggingaraðili þurfi að byggja umræddar íbúðir með þeim hætti að þær falli að tilgreindum ákvæðum laga og tryggja sér kaupsamning við þau félög sem hafa heimild til að byggja eða kaupa íbúðir á þeim forsendum. Með þessu sé samningsfrelsi uppbyggingaraðila verulega skert þegar gerð sé krafa um uppbyggingu á tilteknum tegundum íbúða og þá sér í lagi þegar eingöngu fái aðilar hafi heimild til að fjárfesta í þeim íbúðum. Þetta gæti dregið úr hvata fyrirtækja til að fara af stað í uppbyggingu.

Samtökin telja einnig að hækka þurfi viðmið hlutdeildarlánakerfis því að það sé nánast ómögulegt að byggja húsnæði sem falli undir hlutdeildarlánin miðað við núverandi viðmið reglugerðar.

Þá telja samtökin að frumvarpið muni útheimta útgjöld af hálfu ríkis og sveitarfélaga og að engin viðleitni hafi verið lögð í að meta áhrif á uppbyggingu húsnæðis, verða eða aðra þætti sem nauðsynlegt sé að rýna til að átta sig á heildaráhrifum frumvarps.

Samtökin telja aðrar leiðir færar til að ná sama markmiði, svo sem samræmdar gjaldskrár sveitarfélaga í skipulags- og byggingarmálum auk skoðunar á álagningu byggingarréttar- og innviðagjalda. Samtökin telja líka eðlilegt að meta, samhliða setningu kvaða á uppbyggingaraðila af hálfu sveitarfélags, hvort sveitarfélögum beri ekki jafnframt að koma til móts við uppbyggingaraðila t.d. með afslætti af hinum ýmsu gjöldum sem sveitarfélög innheimta vegna uppbyggingar. Telja samtökin mikilvægt að metið sé hvort hægt sé að fara aðrar og vægari leiðir að sama markmiði sem og hvort mótvægisáðgerðir, í formi afsláttar af gjaldtöku sveitarfélaga, séu ekki nauðsynlegar sé þessi leið farin.

Að lokum benda samtökin á að miðað við reynsluna af slíkum ákvæðum í samningsskilmálum á milli Reykjavíkurborgar og uppbyggingaraðila muni ákvæði frumvarpsins óhjákvæmilega hafa í för með sér að sá kostnaður sem landeigendur og framkvæmdaaðilar muni þurfa að bera vegna þessarar kröfu verða að hluta eða að öllu leyti velt yfir á hin 75% byggingamagns sem byggð verða og draga úr framboði íbúða. Þannig muni frumvarpið, verði það samþykkt óbreytt, leiða til hækkunar á verði íbúða.

### *Um fjöllum ráðuneytisins:*

Líkt og rakið er í greinargerð frumvarpsins byggir ákvæði frumvarpsins á vinnu tilgreindra starfshópa, yfirlýsingu ríkisstjórnar frá 3. apríl 2019 til að styðja við gerð lífskjarasamninga með

aðgerðum í húsnæðismálum og rammasamningi ríkis og sveitarfélaga frá 12. júlí 2022. Er því ljóst að ítrekað hefur verið kallað eftir sambærilegu ákvæði og finna má í danskri skipulagslöggjöf. Útfærsla ákvæðisins byggir á danskri fyrirmynd en talið var eðlilegt að útfæra það í samræmi við íslenskar aðstæður og þau úrræði sem stjórnvöld hafa lagt áherslu á, þ.e. stofnframlög, hlutdeildarlán og önnur lán til uppbyggingar leiguíbúða.

Varðandi umfjöllun samtakanna um að ákvæðið geti hamlað uppbyggingu íbúðarhúsnæðis vegna þess að útfærsla og takmörk kvaða séu óljós má benda á að um heimildarákvæði er að ræða sem ætlað er að skjóta styrkari stoðum undir ákvörðun sveitarfélags um að setja fram kröfu í skipulagsskilmálum um að ákveðið hlutfall af heildarfermetrafjöldi verði skilyrtur við ákveðnar tegundir íbúða. Sveitarstjórnir hafa víðtækt skipulagsvald innan sinna staðarmarka á grundvelli skipulagslaga og er nánar kveðið á um skipulagsskyldu þeirra í lögnum. Er sú skylda einnig lögð á sveitarfélög, á grundvelli laga um húsnæðismál, að greina með reglubundnum hætti þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu með tilliti til mismunandi búsetuforma. Er sveitarfélögum þannig fengið það hlutverk að greina húsnæðisþörf niður á félagshópa, gera áætlun til að mæta þörfinni og tryggja framboð lóða til að áætlunin raungerist. Er því þessi heimild sem frumvarpið kveður á um mikilvægur liður í þeirri vegferð. Er því vandséð að skipulagsvald sveitarfélaga til að útfæra skipulagsskilmála í þágu almannahagsmuna með þörf íbúa að leiðarljósi hamli uppbyggingu. Telur ráðuneytið ekki ráðlegt, líkt og samtökin leggja til, að ákvæðið feli í sér tæmandi talningu á heimildum sveitarfélaga til að setja kvaðir um uppbyggingu tiltekinna tegunda íbúða og að þær kvaðir séu eingöngu settar fram í deiliskipulagi svo að sveitarfélögum verði bannað að setja viðbótarkvaðir í samningagerð.

Varðandi athugasemdir samtakanna um skerðingu á eignarrétti lóðareiganda þá vísar ráðuneytið til ítarlegrar umfjöllunar um það efni í greinargerð frumvarpsins, nánar tiltekið 4. kafla.

Ráðuneytið telur gæta ákveðins misskilnings í umfjöllun samtakanna um takmörkun á samningsfrelsi uppbyggingaraðila. Í frumvarpinu er verið að fjalla um útfærslu sveitarstjórna á deiliskipulagi. Íbúðaúrræði þau sem ákvæðið nær til er snýr að uppbyggingu íbúða fyrir tekju- og eignalægri einstaklinga. Til þess að unnt sé að stuðla að uppbyggingu húsnæðis fyrir hópa sem þar falla undir þurfa að vera til ákveðin viðmið varðandi kostnað við slíka uppbyggingu líkt og tilgreint er í lögum um húsnæðismál. Þá verður einnig að telja eðlilegt að þeir aðilar sem fá stofnframlög frá ríkissjóði uppfylli ákveðin skilyrði, s.s. að vera óhagnaðardrífín félög líkt og á við um húsnæðissjálfseignastofnanir. Allt eru þetta skilyrði og kvaðir sem ætlað er að tryggja að íbúðir sem falla undir þessi úrræði séu á viðráðanlegu verði til þess að fólk sem er tekju- og eignalægra hafi möguleika á að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum.

Varðandi athugasemdir um hækkun viðmiða í hlutdeildarlánakerfi þá er sú vinna í gangi hjá ráðuneytinu og verða viðmiðin hækkuð á næstu vikum.

Hvað varðar athugasemdir samtakanna um skort á mati á áhrifum þá bendir ráðuneytið á að samkvæmt lögum um almennar íbúðir er Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og sveitarfélögum heimilt að veita stofnframlög vegna byggingar eða kaupa íbúðarhúsnæðis sem lögin taka til, þ.e. almennra íbúða. Stofnframlög ríkisins nema 18% af stofnvirði almennra íbúða. Grunnstofnframlag sveitarfélags skal nema 12% af stofnvirði og getur verið í formi beins framlags, lóðar, lækkunar eða niðurfellingar á opinberum gjöldum vegna íbúðanna eða húsnæðis sem breyta á í almennar íbúðir sé það hagkvæmt. Heildarfjárhæð stofnframlaga er ákveðin í fjárlögum hvers árs og því undir fjárveitingarvaldinu komið hversu miklum fjárhæðum er varið til uppbyggingar almennra íbúða hverju sinni. Þá má einnig benda á að skipulagsvaldi sveitarfélaga fylgir vald til að setja ýmis konar skipulagskvaðir með almannahag að leiðarljósi til að tryggja m.a. að þörfum ólíkra hópa sé mætt við skipulagsgerð og að framboð af húsnæði taki mið af þörfum allra.

Ráðuneytið telur varhugavert að blanda endurskoðun á tekjustofnum og gjaldskrár sveitarfélaga inn í umfjöllun um frumvarpið.

Hvað varðar lokaorð samtakanna þá vill ráðuneytið benda á að frumvarpið snýr að heimild til handa sveitarfélögum til að skilyrða ákveðinn hluta uppbyggingar við deiliskipulagsgerð en ekki að einkaréttarlegum samningum sem sveitarfélög ákveða að gera við samningsaðila líkt og samtökin

tiltaka.

### **Umsögn Reykjavíkurborgar.**

Ráðuneytið vísar til umsagnar Reykjavíkurborgar, dags. 25. maí 2023. Reykjavíkurborg telur að rýmka þurfi ákvæðið. Með því að tala um „ný íbúasvæði“ geri ákvæðið enn þrengra en tilefni sé til. Rétt væri að láta ákvæðið ná yfir íbúðarsvæði, miðsvæði og önnur svæði þar sem íbúðabyggð sé leyfð, hvort sem verið sé að ræða um gömul eða ný svæði. Ákvæðið ætti að ná bæði yfir nýjar uppbyggingarheimildir og einnig þegar um breytta notkun á þegar byggðum húsum sem er breytt í íbúðir sé að ræða. Þetta myndi tryggja betur samningsstöðu sveitarfélags þegar verið sé að semja um aukningu byggingarmagns í þegar samþykktu deiliskipulagi eða þegar um sé að ræða breytingu á nýtingu á þegar byggðu húsnæði í íbúðir. Nauðsynlegt sé fyrir sveitarfélög að geta beitt ákvæðinu við gerð deiliskipulags, þar sem þegar er búið að úthluta lóðum á eldri svæðum og byggingarréttur sé á hendi einkaaðila, þ.e. við endurskipulagningu á svæðum innan sveitarfélaga. Með því gætu sveitarfélög beitt ákvæðinu innan alls sveitarfélagsins en ekki bara á nýjum uppbyggingarsvæðum íbúðasvæða. Leggur Reykjavíkurborg til að ákvæðið verði umorðað og miðað verði við heildarfermetrafjölda íbúða innan viðkomandi uppbyggingarreits í stað skipulagssvæðis.

#### *Umfjöllun ráðuneytisins:*

Líkt og kemur fram í greinargerð frumvarpsins, nánar tiltekið í umfjöllun um 1. gr., er heimildinni ætlað að ná til nýrra íbúðasvæða, hvort sem er í nýjum hverfum eða á þegar byggðum svæðum, svo sem á þéttingarreitum eða þegar um breytta nýtingu skipulagsreits er að ræða. Telur ráðuneytið ekki ráðlagt að þrengja þessi viðmið meir, þ.e. að minnka svæðið sem miðað er við. Uppbyggingarreitur gæti því verið of þröng nálgun og ekki endurspeglar nægilega vel að verið er að skipuleggja ákveðið svæði.