

## Nefndarálit með breytingartillögu

### um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010 (hagkvæmar íbúðir).

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá innviðaráðuneyti, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum iðnaðarins, Samtökum atvinnulífsins og ÖBÍ réttindasamtökum.

Nefndinni bárust sjö umsagnir sem eru aðgengilegar á síðu málsins á vef Alþingis. Málið var áður lagt fram á 153. löggjafarþingi (1052. mál) og hafði nefndin einnig hliðsjón af umsögnum og minnisblaði innviðaráðuneytis sem bárust þá.

Með frumvarpinu er lögð til breyting á skipulagslögum þess efnis að sveitarfélög fái heimild til að gera kröfu um það við gerð deiliskipulags fyrir ný íbúðarsvæði að allt að 25% af heildarfermetrafjölda íbúða innan skipulagssvæðis verði fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir og aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili. Líkt og fram kemur í greinargerð frumvarpsins tekur ákvæðið mið af lögum til breytinga á dönsku skipulagslögnum og dönsku lögnum um almennar íbúðir, nr. 221 frá 2015.

#### Umfjöllun nefndarinnar.

##### *Almennt.*

Frumvarpið er liður í aðgerðum stjórnvalda til að auka framboð á íbúðum og bæta stöðuna á húsnæðismarkaði. Frumvarpið má rekja til lífsskjarasamninganna frá apríl 2019 og tillögu starfshóps um umbætur á húsnæðismarkaði sem skipaður var í febrúar 2022. Markmið frumvarpsins er að aðstoða og hvetja sveitarfélög til að skipuleggja íbúðarbyggð þannig að gert sé ráð fyrir fjölbreyttri byggð innan svæðis og að stuðlað verði að því að allt að 25% af heildarfermetrafjölda verði skilyrt við áður nefndar tegundir íbúða. Meiri hlutinn telur frumvarpið vera mikilvægt skref í þeirri vinnu ríkis og stjórnvalda að fjölga íbúðum, stuðla að fjölbreytni í húsnæðiskostum og þar með auka möguleika fólks á að eignast eða leigja húsnæði.

##### *Heimildarákvæði og hlutfallstala heimildar sveitarfélaga.*

Í umsögnum komu fram athugasemdir við að ákvæðið hefði einungis að geyma heimild fyrir sveitarfélög til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni innan skipulagssvæðis verði fyrir hagkvæmar íbúðir. Bent var á að sveitarfélögum væri skylt að tryggja framboð af húsnæði og bera þau ábyrgð á því að leysa húsnæðisþörf fólks sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998. Til að tryggja að sveitarfélög gangi samstillt til verka við uppbyggingu fjölbreytts húsnæðis sé því rétt að kveða á um skyldu sveitarfélaga að þessu leyti frekar en heimild. Að mati meiri hlutans er mikilvægt að sveitarfélög nýti heimildina þannig að stuðla megi að uppbyggingu fjölbreyttra húsnæðiskosta en ljóst er að mjög mis-

jafnt er eftir sveitarfélögum hvernig staðið hefur verið að uppbyggingu mismunandi húsnæðiskosta. Meiri hlutinn tekur undir það mat ráðuneytisins, sem fram kemur í minnisblaði þess til nefndarinnar, að ekki sé ráðlegt að breyta ákvæðinu úr heimildarákvæði í skyldu-ákvæði með vísan til sjálfstjórnar sveitarfélaga og skipulagsskyldu þeirra. Meiri hlutinn leggur þó til að árangur ákvæðisins verði metinn innan þriggja ára. Þar verði m.a. skoðað hvort sveitarfélög nýti sér heimildina og að hve miklu leyti, eins og lagt er til í breytingartillögu meiri hlutans.

Einnig voru gerðar athugasemdir við 25% hlutfallstölu ákvæðisins, þ.e. af hverju sett væri fram hámark frekar en að ákvörðun um hlutfallið yrði í höndum sveitarfélaganna. Sveitarfélögum væri best treystandi til að veða og meta sjálf eftir aðstæðum hversu hátt hlutfallið ætti að vera til að mæta þörfum fyrir ákveðna tegund húsnæðis. Þá kæmi ekki fram í greinargerð frumvarpsins hvaðan hlutfallstalan væri fengin. Meiri hlutinn ítrekar að markmið frumvarpsins er að hvetja og styðja sveitarfélög til að skipuleggja íbúðarbyggð þannig að gert sé ráð fyrir fjölbreyttri byggð með því að skilyrða hluta af uppbyggingu innan viðkomandi skipulagssvæðis við tilgreindar leiguíbúðir og íbúðir sem uppfylla skilyrði hlutdeildarlána. Eðlilegt er að sett sé ákvæðið viðmið um hlutfall þess sem sveitarfélög geta skilyrt í tilgreind húsnæðisúrræði til að tryggja blöndun byggðar innan skipulagssvæða. Nefndin kallaði eftir upplýsingum um hvaðan 25% viðmiðið væri fengið og fékk þær upplýsingar frá innviðaráðuneyti að það væri hlutfallið í dönsku löggjöfnni sem frumvarpið tekur mið af. Við umfjöllun nefndarinnar var bent á að í rammasamningi ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023–2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum sem undirritaður var 12. júlí 2022 komi fram að lögð verði sérstök áhersla á uppbyggingu hagkvæmra íbúða á viðráðanlegu verði og að hlutfall þeirra verði að jafnaði um 30% nýrra íbúða. Var því velt upp hvort hlutfallið þyrfti ekki að vera það sama í frumvarpinu.

Meiri hlutinn áréttar að frumvarpið kveður á um heimild til að skilyrða heildarfermetrafjölda íbúða innan skipulagssvæðis en samningar sveitarfélaga á grundvelli rammasamningsins eiga að stuðla að því að hlutfall hagkvæmra íbúða af nýjum íbúðum, sem byggðar eru innan sveitarfélags, sem geta verið á mörgum skipulagssvæðum, verði að jafnaði um 30%.

#### *Ný íbúðarsvæði og uppbyggingarreitir.*

Í umsögn Reykjavíkurborgar voru gerðar athugasemdir við orðalag ákvæðisins, þ.e. að heimildin tæki til gerðar deiliskipulags fyrir ný íbúðarsvæði og tæki til allt að 25% af heildarfermetrafjölda íbúða innan viðkomandi skipulagssvæðis. Bent var á að afmörkun ákvæðisins við ný íbúðarsvæði gerði ákvæðið þrengra en tilefni væri til. Rétt væri að láta ákvæðið ná yfir íbúðarsvæði, miðsvæði og önnur svæði þar sem íbúðarbyggð er leyfð, hvort sem svæðin eru gömul eða ný. Ákvæðið ætti þannig að ná yfir nýjar uppbyggingarheimildir og einnig það þegar byggingarmagn er aukið eða notkun á húsnæði breytt, t.d. þegar atvinnuhúsnæði er breytt í íbúðarhúsnæði. Þá var bent á að skipulagssvæði væru misstór eftir áætlunum og erfitt geti verið að meta út frá hverju ætti að reikna 25% hlutfallið. Réttara væri því að tala um viðkomandi uppbyggingarreit í stað skipulagssvæðis. Varðandi umfang heimildarinnar bendir meiri hlutinn á umfjöllun greinargerðar með frumvarpinu um 1. gr. en þar segir: „Heimildin nær 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.“ Þá tekur meiri hlutinn undir það sjónarmið ráðuneytisins sem fram kemur í minnisblaði þess til nefndarinnar að ekki sé ráðlagt að þrengja þessi viðmið meira, þ.e. að minnka svæðið sem miðað er við. Að miða við að ákvæðið taki til uppbyggingarreita í stað skipulagssvæðis er að mati meiri

hlutans of þröng nálgun og endurspeglar hún ekki nægilega vel að verið sé að skipuleggja ákveðið svæði.

### **Breytingartillaga.**

#### *Endurskoðunarákvæði.*

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins voru gerðar athugasemdir við bæði undirbúning frumvarpsins og efnistöð. Telja þau m.a. að ákvæði frumvarpsins gangi lengra en hin danska fyrirmynd þess og að enn eigi eftir að vinna greiningu á reynslunni af henni. Þá telja þau að ákvæðið geti hamlað uppbyggingu íbúðarhúsnæðis þar sem útfærsla og takmörk kvaða séu óljós auk þess sem gera megi ráð fyrir því að kostnaði, sem landeigendur og framkvæmdaraðilar munu þurfa að bera vegna þessarar kröfu, verði að hluta eða öllu leyti velt yfir á hin 75% þess byggingarmagns sem verður byggt. Þar með verði dregið úr framboði íbúða. Þannig muni frumvarpið, verði það samþykkt, leiða til hækkunar á verði íbúða. Varðandi það að ákvæðið gangi lengra en danska ákvæðið bendir meiri hlutinn á að ákvæðið byggist á danskri fyrirmynd en líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu var talið rétt 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. Almennar íbúðir, samkvæmt lögum um almennar íbúðir, eru byggðar og keyptar á grundvelli stofnframlaga ríkis og sveitarfélaga. Einungis húsnæðissjálfs eignarstofnanir, sveitarfélög og lögaðilar í eigu sveitarfélaga geta fengið stofnframlög vegna langtímaleiguúrræða fyrir tekju- og eignalægri einstaklinga. Um hlutdeildarlán gilda skýr skilyrði, þ.m.t. um endurgreiðslu lánanna, og hafa lánin ekki áhrif á kaupverð íbúða. Þá ítrekar meiri hlutinn að ákvæðinu er ætlað að skjóta styrkari stoðum undir ákvörðun sveitarfélags að setja fram kröfu í skipulagsskilmálum um ákveðið hlutfall sem verði skilyrt við vissar tegundir íbúða. Heimildarákvæðið sem frumvarpið kveður á um hefur því ekki sjálfkrafa í för með sér að ákveðnar íbúðir verði ódýrari en aðrar í sama húsi, á sama reit eða í sama hverfi, heldur stuðlar það að því að byggt verði í samræmi við þau viðmið sem gilda um almennar íbúðir og lánveitingar til hlutdeildarlána. Sveitarstjórnir fara með skipulagsskyldu innan síns sveitarfélags á grundvelli skipulagslaga og er kveðið á um þá skyldu þeirra í þeim lögum. Þá er sú skylda lögð á sveitarfélög á grundvelli laga um húsnæðismál að greina með reglubundnum hætti þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélagi með tilliti til mismunandi búsetuforma. Þannig er sveitarfélögum gert að greina húsnæðisþörf niður á félagshópa, gera áætlun til að mæta þeirri þörf og tryggja framboð lóða til að áætlunin náist. Að mati meiri hlutans er heimild frumvarpsins mikilvægur liður í þeirri vinnu. Meiri hlutinn tekur undir það sjónarmið ráðuneytisins sem fram kemur í minnisblaði þess að vandséð sé að skipulagsskylda sveitarfélaga til að útfæra skipulagsskilmála í þágu almannahagsmuna með þörf íbúa að leiðarljósi hamli uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Varðandi áhrif frumvarpsins á kostnað landeigenda og framkvæmdaraðila bendir meiri hlutinn á að frumvarpið snýr að heimild sveitarfélaga til að skilyrða ákveðinn hluta uppbyggingar við deiliskipulagsgerð en ekki að einkaréttarlegum samningum sem sveitarfélög ákveða að gera við einstaka aðila. Frumvarpinu er þar með ekki ætlað að hafa áhrif á samningagerð eða einkaréttarlega samninga við einstaka lóðarhafa eða uppbyggingaraðila. Meiri hlutinn telur rétt að ákvæðið verði tekið til endurskoðunar að rúmum þremur árum liðnum og skal ráðherra skila Alþingi skýrslu um endurskoðunina eigi síðar en 1. febrúar 2027. Við endurskoðunina verði litið til þess hvort og hvernig heimildin hefur verið nýtt af sveitarfélögum og verður þá hægt að bregðast við með lagabreytingu ef þörf er á.

Með vísan til framangreinds leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Á eftir 1. gr. komi ný grein, svohljóðandi:

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Ákvæði 39. gr. a skal sæta endurskoðun þar sem horft skal til þess hvort og hvernig heimildin hefur verið nýtt af sveitarfélögum. Skal ráðherra skila Alþingi skýrslu um endurskoðunina eigi síðar en 1. febrúar 2027.

Alþingi, 8. desember 2023.

Bjarni Jónsson,  
form

Orrí Páll Jóhannsson,  
frsm.

Njáll Trausti Friðbertsson.

Halla Signý Kristjánsdóttir.

Þórunn Sveinbjarnardóttir.

Ingibjörg Isaksen.

Vilhjálmur Árnason.