

Nefndasvið Alþingis  
Velferðarnefnd  
Austurstræti 8 - 10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 19. maí 20203

**Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010 (hagkvæmar íbúðir), 1.052 mál.**

BSRB hefur fengið til umsagnar frumvarp innviðaráðherra sem felur í sér heimild til handa sveitarfélögum að skilyrða allt að 25 prósent af heildarfermetrafjölda íbúða við gerð deiliskipulags fyrir ný íbúðasvæði fyrir íbúðir sem falla undir lög um almennar íbúðir, íbúðir sem uppfylla skilyrði fyrir hlutdeildarlánnum og lánnum til leiguíbúða samkvæmt lögum um húsnæðismál.

BSRB styður frumvarpið heils hugar enda samræmist efni þess tillögum tveggja húsnæðishópa, sem voru starfandi árin 2019 og 2022, þar sem BSRB átti aðild og tók þátt. Starfhóparnir voru báðir skipaðir til að liðka fyrir kjarasamningsviðræðum á þeim tíma.

Ein af megin tillögum síðarnefnda starfshópsins fjallaði um að gerður yrði rammasamningur ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga f.h. sveitarfélaga „um byggingu 4.000 íbúða árlega á næstu fimm árum og 3.500 íbúða árlega næstu fimm ár þar á eftir til að mæta áætlaðri þörf fyrir íbúðarhúsnæði“. Þegar tillögurnar voru birtar hinn 19. maí 2022 gaf ríkisstjórnin frá sér yfirlýsingu, m.a. um aukna uppbyggingu íbúða. Þar segir orðrétt:

„Ríkið og Samband íslenskra sveitarfélaga munu nú þegar hefja viðræður um rammasamning um byggingu 4.000 íbúða árlega á landsvísu næstu fimm árin og 3.500 íbúða árlega næstu fimm ár þar á eftir. Horft verður sérstaklega til þeirra markmiða sem sett eru fram í tillögum starfshópsins, m.a. um að félagslegt húsnæði nemi að jafnaði 5% nýrra íbúða og hagkvæmt húsnæði sé sem næst 30% með sérstakri áherslu á almenna íbúðakerfið“.

Rammasamkomulag til tíu ára var undirritað þann 12. júlí 2022 í samræmi við ofangreinda tillögu. Því er mikilvægt að sveitarfélög fái stuðning af skipulagslögum til að auðvelda vinnu í samræmi við rammasamkomulagið og tillögur starfshópsins. Í þessu sambandi hafa heildarsamtök launafólks lagt ríka áherslu á fjölgun almennra íbúða um að minnsta kosti 1.000 á ári næstu fimm árin.

Samtök launafólks hafa lagt mikla áherslu á húsnæðismál við gerð kjarasamninga undanfarin ár og það mun halda áfram á meðan staðan á húsnæðismarkaði er óbreytt. Nauðsynlegt er að auka framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði og tryggja húsnæðisöryggi, m.a. með auknum beinum húsnæðisstuðningi við heimili á leigumarkaði og í eigin húsnæði. Nái þetta frumvarp fram að ganga er það eitt af mörgum skrefum sem taka þarf til að auka húsnæðisöryggi launafólks á Íslandi og stuðla að fjölbreyttri byggð þegar uppbygging nýrra svæða á sér stað.

Fyrir hönd BSRB

A handwritten signature in blue ink, which appears to read "Hrannar M. Gunnarsson".

Hrannar Már Gunnarsson  
lögfræðingur



12. maí 2023

**Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um 1052. mál á 153. löggjafarþingi**

*Skipulagslög (hagkvæmar íbúðir)*

Með ofangreindu frumvarpi er ætlunin að veita sveitarfélögum heimild til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir hagkvæmar íbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili. Að undangenginni birtingu draga að frumvarpinu í samráðsgátt hefur hugtakið hagkvæmar íbúðir verið skilgreint nánar þannig að það eigi við um almennar íbúðir samkvæmt samnefndum lögum nr. 52/2016, íbúðir sem falla undir VI. kafla A laga um húsnæðismál nr. 44/1998 (hlutdeildarlán) og VIII. kafla síðarnefndu laganna þ.e. leiguíbúðir sem verði í eigu sveitarfélaga eða óhagnaðardröfinna húsnæðisfélaga og félagasamtaka.

Hagsmunasamtök heimilanna eru fylgjandi því að sveitarfélögum verði veitt heimild sem þessi. Aftur á móti vaknar sú spurning hver sé tilgangurinn með því að setja hámarkið 25% á hlutfall slíkra íbúða á tilgreindum svæðum? Af hverju ættu sveitarfélög ekki að hafa heimild til að hafa þetta hlutfall hærra, til dæmis ef mikill skortur er á slíku húsnæði? Sveitarfélögunum hlýtur að vera einna best treystandi til að veita slíkt og meta sjálf eftir aðstæðum hvers þeirra fyrir sig.

Að auki má benda á að orðalagið "hagkvæmar íbúðir" er fyrir löngu síðan hætt að hafa raunhæfa merkingu. Fyrir nokkrum misserum síðan voru svokölluð hlutdeildarlán kynnt til sögunnar sem lausn á vanda ungs og tekjulágs fólks sem á erfitt með að komast inn á húsnæðismarkaðinn. Úrræðið var skilyrt við hámark á kaupverði og tekjum kaupanda, sem voru ákveðin með reglugerð í nóvember 2020. Síðan þá hefur vísitala íbúðaverðs á höfuðborgarsvæðinu hækkað um 41% og launavísitala um 23%, án þess að fjárhæðamörkin hafi haldið í við þá þróun. Fyrir vikið eru nánast engar íbúðir til sölu í Reykjavík og nágrenni sem falla undir skilyrðin og þarf því að endurskoða þau sem fyrst.

Loks kalla samtökin eftir frumvarpi um tímabindingu uppbyggingarheimilda á grundvelli samþykkt deiliskipulags, til að stemma stigu við því að tilbúnar íbúðarhúsalóðir liggi ónýttar í lengri tíma, sbr. lið D6 í viðauka við rammisáttun um húsnæðisáætlun Íslands 2023-2032.

- 0 -

Virðingarfyllt,  
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,

*Guðmundur Ásgeirsson*

Guðmundur Ásgeirsson, varaformadur@heimilin.is

## 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 velja 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. BSRB 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 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 rammisamningi ríkis og sveitarfélaga frá 12. júlí 2022. Er því ljóst að ítrekað hefur verið kallað eftir sambærilegu ákvæði og finna má í danski skipulagslöggjöf. Útfærsla ákvæðisins byggir á danski 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 húsnæðissjálfs eignastofnanir. 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 gjaldskrám 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.





## Umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010 (hagkvæmar íbúðir), 1052. mál

16. maí 2023

Landssamtökin Þroskahjálp þakka fyrir að hafa fengið frumvarpið til umsagnar og vilja koma eftirfarandi á framfæri varðandi það.

Landssamtökin Þroskahjálp vinna að réttinda- og hagsmunamálum fatlaðs fólks, með sérstaka áherslu á fötluð börn og fólk með þroskahömlun og/eða skyldar fatlanir og einhverft fólk. Samtökin byggja stefnu sína á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, barnasáttmála SP og öðrum fjölþjóðlegum mannréttindasamningum sem íslenska ríkið hefur undigengist, sem og á heimsmarkmiðum SP, sem hafa það meginmarkmið að **skilja engan eftir**.

Íslenska ríkið fullgilti samning SP um réttindi fatlaðs fólks árið 2016 og skuldbatt sig þar með til að framfylgja öllum ákvæðum hans. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir að samningurinn verði lögfestur og þá er hafin af hálfu ríkisins framkvæmd sérstakrar landsáætlunar um innleiðingu hans. Meginmarkmið samningsins er að tryggja fötluðu fólki raunhæf tækifæri til virkrar þátttöku á öllum sviðum samfélagsins til jafns við aðra og án aðgreiningar.

19. gr. samnings SP um réttindi fatlaðs fólks hefur yfirskriftina **Að lifa sjálfstæðu lífi og án aðgreiningar í samfélaginu**. Í þeirri grein segir m.a.:

*Aðildarríki samnings þessa viðurkenna jafnan rétt alls fatlaðs fólks til að lifa í samfélaginu og eiga valkosti til jafns við aðra og skulu gera árangursríkar og viðeigandi ráðstafanir til þess að fatlað fólk megi að fullu njóta þessa réttar og fullrar aðildar og þátttöku í samfélaginu án aðgreiningar, meðal annars með því að tryggja:*

*a) að fatlað fólk hafi tækifæri til þess að velja sér búsetustað og hvar og með hverjum það býr, til jafns við aðra, og að því sé ekki gert að eiga heima í tilteknu búsetuformi, ...*

Í 3. Mgr. 1. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, segir:

*Við framkvæmd laga þessara skal framfylgt þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. (Feitletr. Þroskahj.)*

Í 9. gr. laga nr. 38/2018 er mælt fyrir um ***að fatlað fólk eigi rétt á því að velja sér búsetustað og hvar og með hverjum það býr, til jafns við aðra og að óheimilt sé að binda þjónustu við fatlað fólk því skilyrði að það búi í tilteknu búsetuformi.*** Þá segir í bráðabirgðaákvæði í lögnum að fötluðu fólki sem býr nú á stofnunum eða herbergjasambýlum skuli bjóðast aðrir búsetukostir.

Í skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018, sem skilað var til félags- og vinnumarkaðsráðherra vorið 2022 (sjá hlekk að neðan), kom fram að 323 fatlaðir einstaklingar voru þá á biðlista eftir húsnæði og 163 bjuggu í herbergjasambýlum og að samkvæmt því þyrfti að byggja allt að 486 íbúðir til að eyða biðlistum og leggja niður herbergjasambýli. Ekkert bendir til að frá því að þessi skýrsla var gerð hafi orðið verulegar breytingar á stöðu þessara mála, þrátt fyrir skýrar skyldur stjórnvalda til að gefa þessum einstaklingum kost á að búa á eigin heimili.

[https://www.stjornarradid.is/library/04-](https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps%20um%20heildarendursko%C3%B0un%2038-2018.pdf)

[Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps%20um%20heildarendursko%C3%B0un%2038-2018.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps%20um%20heildarendursko%C3%B0un%2038-2018.pdf)

Margt fólk með þroskahömlun eða skyldar fatlanir hefur beðið eftir íbúð, sem það á lagalegan rétt á, mjög lengi. Dæmi eru um að fólk hafi þurft að bíða yfir áratug og jafnvel lengur eftir að eignast eigið heimili. Með þessari óforsvaranlegu og ólöglegu framkvæmd er vegið mjög alvarlega að margvíslegum mikilvægum mannréttindum, s.s. réttinum til sjálfstæðs og eðlilegs lífs, og réttinum til að eiga einkalíf og fjölskyldulíf.

Þetta er ólíðandi ástand sem ábyrg stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga verða að setja í algjöran forgang að bæta úr. Samtökin leggja mikla áherslu á að framkvæmd lagaákvæða um niðurlagningu herbergjasambýla / stofnana, þar sem fatlað fólk býr, verði hraðað með því að ráðast nú þegar í stóráttak við byggingu íbúða fyrir fatlað fólk.

Með vísan til þess sem að framan er rakið fagna Landssamtökin Þroskahjálpar því frumvarpi sem hér eru til umsagnar og hvetja Alþingi til að hraða meðferð málsins þannig að frumvarpið verði sem fyrst að lögum, sem mun vonandi greiða fyrir því að sveitarfélög standi við lagalegar skyldur sínar til tryggja, án óforsvaranlegs dráttar, að fatlað fólk hafi tækifæri til búa á eigin heimili.

Virðingarfyllst.

Unnur Helga Óttarsdóttir, formaður Þroskahjálpar

Árni Múli Jónasson, framkvæmdastjóri Þroskahjálpar



Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Bt/Sigrún Helga Sigurjónsdóttir

Austurstræti 8–10

101 Reykjavík

Reykjavík 25. maí 2023

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010(hagkvæmar íbúðir) 1052. mál.

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis, dags. 12. maí sl., þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til breytinga á skipulagslögum er varðar hagkvæmar íbúðir.

#### Ábendingar við frumvarpið og skýringar

Í frumvarpinu segir að ætlunin sé að innleiða Carlsberg- ákvæði inn í íslenskan rétt að danskri fyrirmynd. Ákvæðið gengur út á að tryggja sveitarfélögum heimildir til að gera kröfu til lóðarhafa eða byggingaraðila um allt að 25% af byggingarmagni skuli vera fyrir hagkvæmar íbúðir, leiguíbúðir eða aðrar íbúðir sem njóta stuðnings ríkis og/eða sveitarfélaga, hvort sem eigandi lóðar eða lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Hér þarf að vanda vel við útfærslu á ákvæðinu til að enginn vafi verði til staðar um hvenær sveitarfélög megi beita þessu ákvæði. Ákvæðið hljóðar svo:

*Heimild til að skilyrða hluta af heildarfermetrafjöldi íbúða. Sveitarfélögum er heimilt að gera kröfu um það við gerð deiliskipulags fyrir ný íbúðasvæði að allt að 25 prósent af heildarfermetrafjöldi íbúða innan skipulagssvæðis verði fyrir íbúðir sem falla undir lög um almennar íbúðir og íbúðir sem falla undir VI. kafla A og VIII. kafla laga um húsnæðismál, nr. 44/1998.*

Í sjálfu ákvæðinu er sagt að hægt sé að beita ákvæðinu „við gerð deiliskipulags fyrir ný íbúðasvæði“ sem gerir ákvæðið enn þrengra en tilefni er til. Rétt væri að láta ákvæðið að ná yfir íbúðarsvæði, miðsvæði og önnur svæði þar sem íbúðabyggð er leyfð, hvort sem verið að ræða gömul eða ný svæði. Það er oft verið að auka byggingarheimildir á „gömlum íbúðasvæðum“ og því ætti ekki að einskoða ákvæðið einungis við ný svæði. Þannig ætti ákvæðið að ná bæði yfir nýjar uppbyggingarheimildir og einnig þegar um er að ræða breytta notkun á þegar byggðum húsum sem er síðan breytt í íbúðir. Þetta ætti t.d. við þegar skilgreiningu á notkun húsnæðis er breytt líkt og úr atvinnuhúsnæði í íbúðarhúsnæði eða aðrar veigamiklar breytingar eru gerðar og tryggja þannig enn betur samningsstöðu sveitarfélags þegar verið er að semja um aukningu byggingarmagns í þegar samþykktu deiliskipulag eða þegar um er að ræða breytingu á nýtingu á þegar byggðu húsnæði í íbúðir.

Eins og áður segir þá er nauðsynlegt fyrir sveitarfélög að geta beitt þessu við gerð deiliskipulags þar sem þegar er búið að úthluta lóðum á eldri svæðum og byggingarréttur er á hendi einkaaðila, þ.e. við endurskipulagningu á svæðum innan sveitarfélaga. Með þessu geta sveitarfélög beitt ákvæðinu innan alls sveitarfélagsins en ekki bara á nýjum uppbyggingarsvæðum íbúðasvæða. Einnig þarf að koma skýrt



fram að heimildin nái til alls íbúðarhúsnæðis hvort sem um er að ræða hreina íbúðaruppbyggingu eða uppbyggingu íbúða í bland við þjónustu t.d. á neðri hæðum íbúðarhúsum.

Til að enginn vafi verði á að ákvæðið eigi bæði við aukið byggingarmagn og/eða breytta nýtingu á húsnæði, ætti að tala um byggingarmagn og/eða fermetra til að ákvæðið nái yfir þau tilvik þegar breyta á notkun á byggingu sem nú þegar er til staðar, í íbúðir. Hér vega umhverfisleg rök sem og nýting á góðum húsum og íslenskri byggingararfleið - að hús fái að ganga í endurnýjun lífdaga og að um leið er hugað að umhverfismálum. Þau hverfi sem að Reykjavíkurborg er sérstaklega að skoða og eru að gangi í endurnýjun lífdaga eru Múlar, Holt, Skeifan og mögulega hluti af Borgartúni.

Einnig þarf að endurskoða setninguna um að heimilt verði að miða við 25% prósent af heildarfermetrafjölda íbúða innan viðkomandi skipulagssvæðis verði fyrir íbúðir sem falla undir hagkvæmt húsnæði. Skipulagssvæði eru misstórt eftir áætlunum og erfitt getur verið að finna út frá hverju ætti að reikna þessi 25% úr frá. Lagt er til að skipta út orðinu skipulagssvæðis í „viðkomandi uppbyggingarreit“.

Lagt er til að ákvæðinu verði orðað á þennan hátt til að auka skýrleika:

*Heimild til að skilyrða hluta af heildarfermetrafjölda íbúða. Sveitarfélögum er heimilt að gera kröfu um það við gerð deiliskipulags fyrir uppbyggingu íbúða að allt að 25 prósent af heildarfermetrafjölda íbúða innan viðkomandi uppbyggingarreits verði fyrir íbúðir sem falla undir lög um almennar íbúðir og íbúðir sem falla undir VI. kafla A og VIII. kafla laga um húsnæðismál, nr. 44/1998.*

Verði þess er óskað af nefndarsviði Alþingis eru fulltrúar Reykjavíkurborgar til í að mæta á fund og gera grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögninni.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,

Erna Hrönn Geirsdóttir, lögfræðingur



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið  
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 19. maí 2023

2305020SA VRB/kó  
Málalykill: 00.63

**Efni: Umsögn vegna frumvarps til breytinga á skipulagslögum (hagkvæmar íbúðir), mál nr. 1052**

Vísað er til umsagnarbeiðni nefndasviðs Alþingis, dags. 12. maí sl., vegna frumvarps í máli þingsins, nr. 1052, sem lagt hefur verið fram á yfirstandandi þingi, sbr. 153. löggjafarþing 2022-2023.

Í ljósi þess frumvarps sem nú er til umfjöllunar skal tekið fram að fulltrúar sambandsins hafa 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. Þá sendi sambandið einnig [umsögn](#) um frumvarpið þegar það var til umfjöllunar í samráðsgátt.

Rammasamningurinn var undirritaður hinn 12. júlí 2022. Tilgangur samningsins er að auka framboð nýrra íbúða til að mæta fyrirsjáanlegri íbúðapörf ólíkra hópa samfélagsins til skemmri og lengri tíma og stuðla að auknum stöðugleika og jafnvægi á húsnæðismarkaði á næstu tíu árum. Um er að ræða fyrsta samning milli ríkis og sveitarfélaga af þessum toga.

Samningnum fylgir viðauki sem er aðgerðaráætlun með tuttugu og fjórum tímasettum aðgerðum. Frumvarp þetta er ein af aðgerðum sem ríki og sveitarfélög eru sammála um að lögð verði áhersla á og er að finna í aðgerðarskjalinu, merkt sem aðgerð A6.

Í ljósi alls framangreinds, og með vísan til fyrri sjónarmiða af hálfu sambandsins, skal tekið fram að sambandið fagnar framlagningu frumvarpsins og telur þær breytingar sem gerðar hafa verið, eftir birtingu frumvarpsins í samráðsgátt stjórnvalda, vera til bóta. Sambandið styður því lögfestingu frumvarpsins.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

*Valgerður Rún Ben.*

Valgerður Rún Benediktsdóttir  
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Nefndasvið Alþingis  
b.t. umhverfis- og samgöngunefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

Reykjavík, 23. maí 2023

## Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010 (hagkvæmar íbúðir), 1052. mál

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins (hér eftir „samtökin“) hafa tekið til umsagnar ofangreint mál, sbr. tölvupóst frá nefndasviði Alþingis dags. 12. maí sl. Málið var upphaflega birt í samráðsgátt stjórnvalda 23. október 2022 og skiluðu samtökin sameiginlegri umsögn á þeim vettvangi, dags. 15. nóvember 2022. Vísast til þeirrar umsagnar til fyllingar þeirri sem hér um ræðir. Samtökin hafa yfirfarið frumvarpsdrögin og gera alvarlegar athugasemdir við frumvarpið, bæði undirbúning þess og efnistöð.

### Carlsberg-ákvæðið og forsaga þess

Samtökin telja ástæðu til að ítreka fyrri umfjöllun sína um hið svokallaða Carlsberg-ákvæði og tilurð þess en í athugasemdum við frumvarpið er ljóst að sú leið sem hér er lögð til er ætlað að byggja á ákvæði dönsku skipulagslaganna. Það ákvæði tekur eingöngu til almennra íbúða. Hér á landi nær útfærsla ákvæðisins ekki einvörðungu til almennra íbúða heldur einnig til íbúða sem uppfylla skilyrði um hlutdeildarlán sem og leiguíbúða sem falla undir skilyrði VIII. kafla um húsnæðismál. Gengur ákvæði framlagðs frumvarps því lengra en umrætt ákvæði dönsku skipulagslaganna.

Í greinargerð með bæði þeim frumvarpsdrögum sem nú liggja fyrir og þeim sem sett voru í samráðsgátt stjórnvalda er fjallað um aðdraganda frumvarpsins þar sem vísað var upphaflega til tillagna átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði sem síðar skilaði tillögum í byrjun árs 2019 (hér eftir „fyrri átakshópur um húsnæðismál“). Í þeim tillögum hafi m.a. verið lagt til að sett yrði heimild í skipulagslög fyrir sveitarfélög til að setja skilyrði um hlutfall íbúða á viðráðanlegu verði, þar með talið almennra íbúða og félagslegra íbúða sveitarfélaga, með sambærilegum hætti og þekktist í Danmörku, sem eins og fyrr greinir hefur verið nefnt Carlsberg-ákvæði. Í greinargerð með frumvarpinu er svo vísað til þess að aftur hafi verið settur á fót sambærilegur starfshópur í byrjun árs 2022 (hér eftir „síðari átakshópur um húsnæðismál“) sem skilaði skýrslu þann 19. maí 2022 þar sem finna mætti tillögu að aðgerð sem lýtur að setningu Carlsberg-ákvæðis. Í ljósi þess að í umræddum starfshópum sátu m.a. fulltrúar atvinnulífsins, má ráða af umfjöllun í greinargerð að samstaða hafi lotið að setningu slíks ákvæðis. Samtökin vilja af þeirri ástæðu og með vísan í umfjöllun frumvarpsins leiðréttá ákveðinn misskilning sem virðist hafa verið uppi við gerð frumvarpsdraganna og síðan fyrirliggjandi frumvarps.

Í fyrri átakshóp um húsnæðismál, sem skilaði niðurstöðum sínum 19. janúar 2019, var aðeins lítillega fjallað um eina af tillögum hópsins, þ.e. innleiðingu Carlsberg-ákvæðis. Á það við bæði í tillöguskjali hópsins sem og í vinnu hans. Ljóst var að enn átti eftir að útfæra tillöguna nánar og meta hvort hún myndi henta íslenskum aðstæðum. Það sama átti við um aðrar tillögur átakshópsins sem ljóst þótti að útfæra þyrfti í mörgum tilvikum betur.



Var því skipaður sérstakur starfshópur um tillögur átakshópsins í húsnæðismálum varðandi skipulagsmál (hér eftir „starfshópur um skipulagsmál“), þann 19. febrúar 2020. Sá hópur var að meginstefnu til skipaður fulltrúum stjórnvalda og sveitarfélaga auk fulltrúa frá Byggingavettvangnum. Var hlutverk starfshópsins að fjalla um fjórar tillögur fyrri átakshóps um húsnæðismál, þar af tillögu hópsins um innleiðingu Carlsberg-ákvæðis í skipulagslög. Í júlí 2020 skilaði starfshópurinn skýrslu með niðurstöðum sínum þar sem eftirfarandi kom fram:

*„Að framansögðu telur starfshópurinn að sveitarfélögum sé rétt og heimilt að útfæra í skipulagsskilmálum kröfu um ákveðið hlutfall byggingarmagns sé varið í íbúðarhúsnæði, t.d. með vísan í húsnæðisáætlun og, eftir atvikum landskipulagsstefnu. **Að mati starfshópsins er ekki ljóst að það sé þörf á að mæla sérstaklega fyrir um heimildina í skipulagslöggjöf, eða að slíkt sé æskilegt.**“ (feitletrun höf.)*

Meðal annars með vísan í framangreinda umfjöllun lagði starfshópurinn til tvær tillögur að aðgerðum í tengslum við Carlsberg-ákvæðið. Í fyrsta lagi að sveitarfélög nýti aðal- og deiliskipulag eftir atvikum til að ákveða og útfæra blöndun íbúðagerða, sbr. húsnæðisáætlun viðkomandi sveitarfélags og landskipulagsstefnu. Í öðru lagi að kannaðar verði forsendur fyrir lagaheimild í samræmi við nefnda tillögu um innleiðingu Carlsberg-ákvæðis með hliðsjón af löggjöf um húsnæðisáætlanir af hálfu félagsmálaráðuneytisins í samráði við umhverfis- og auðlindaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga. Ekki liggur fyrir að sú greining hafi átt sér stað né heldur er vísað til hennar í framlögðu frumvarpi.

Fjallað var svo aftur um Carlsberg-ákvæðið í niðurstöðum síðari starfshóps um húsnæðismál. Fimm undirhópar störfuðu með umræddum starfshópi til að greina betur afmarkaða þætti verkefnisins og eftir atvikum gera tillögur að nánari útfærslum. Einn af þeim undirhópum fjallaði um skipulags- og byggingarmál og vísaði síðari starfshópurinn um húsnæðismál í tillögum sínum til þess að hópurinn væri sammála því að leggja tillögur undirhópsins til grundvallar í tillögugerð sinni um einföldun regluverks í skipulags- og byggingarmálum. Samantekt úr vinnu þessa undirhóps er að finna í fylgiskjali nr. 7 með tillögum starfshópsins. Þar segir:

*„Í tillögum átakshóps um húsnæðismál í tengslum við Lífskjarasamningana árið 2020 var að finna tillögu sem nefnd hefur verið Carlsberg ákvæðið og er það byggt á danski fyrirmynd. **Hópurinn telur edlilegt að þessari tillögu verði haldið til haga þótt ekki hefur verið unnið markvisst að útfærslu þess á undanförunum misserum.** Til nánari skýringar skal tekið fram að slík lagaheimild getur verið til þess fallin að stuðla að uppbyggingu almennra íbúða, félagslegra íbúða eða annarra leiguíbúða. Komið hafa fram sjónarmið um að slík lagaheimild skapi betri samningsstöðu fyrir sveitarfélögin til að fylgja eftir félagslegum markmiðum húsnæðisstefnu sinnar. **Forsendur fyrir lagaheimild í samræmi við neðangreinda tillögu verði kannaðar nánar með hliðsjón af löggjöf um húsnæðisáætlanir.**“ (feitletrun og undirritun höf.)*

Ljóst er af framangreindri umfjöllun undirhópsins að greina þurfi betur umrædda lagaheimild og var þannig tekið undir niðurstöður áður nefnds starfshóps um skipulagsmál. Er því staðan sú að frá árinu 2019, þegar tillagan um lögfestingu Carlsberg-ákvæðisins var fyrst lögð til, hafa ekki verið kannaðar nánar hverjar forsendur slíks ákvæðis séu.

Í greinargerð með fyrirliggjandi frumvarpi er, þrátt fyrir þessa niðurstöðu starfshópsins, eingöngu vísað til vinnu umræddra starfshópa. Lögskýringargögn bera ekki þess merki að nokkur frekari greiningarvinna hafi farið fram, m.a. með tilliti til árangurs af umræddu Carlsberg-ákvæði í danskri löggjöf. Það má benda á að takmörkuð reynsla er af ákvæðinu í Danmörku og í skýrslu dönsku skipulagsstofnunarinnar frá því í júní 2021 kemur fram að einungis 8 af 98 sveitarfélögum í Danmörku hafi nýtt sér heimildina.<sup>1</sup>

Á því að mati samtakanna enn eftir að framkvæma eðlilega greiningu á forsendum ákvæðisins, líkt og bent var á í skýrslu starfshóps árið 2020 og svo í tillögum starfshóps undirhóps árið 2022. Leggja samtökin til að svo verði gert, með aðkomu hagaðila, áður en lengra er haldið með málið.

**Óska samtökin því eftir því að frumvarpið verði sent aftur til innviðaráðuneytisins til frekari vinnslu og vinna verði hafin með hagaðilum við að meta fýsileika slíks ákvæðis.**

### Ákvæðið getur hamlað uppbyggingu íbúðarhúsnæðis

Auk þess sem samtökin gera athugasemdir við forsendur umrædds frumvarps þá er ljóst að við skoðun á ákvæðinu sjálfu, sem lagt er til að verði bætt við skipulagslög, þá má gera ráð fyrir því, að óbreyttu, að það hamli uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Þeir annmarkar sem eru ákvæðinu munu því ganga gegn markmiðum stjórnvalda og sveitarfélaga um hraða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Ástæður þess eru meðal annars eftirfarandi:

#### 1. Útfærsla og takmörk kvaðanna ójós

Sé ætlunin að lögfesta heimild sveitarfélaga til að setja skilyrði um uppbyggingu tiltekinna tegunda íbúða þá verður ákvæðið að vera alveg skýrt um takmörk og umfang þeirrar heimildar. Í dag er staðan sú að sum sveitarfélög eru að gera margvíslegar kröfur til uppbyggingu í þeirra sveitarfélögum, þar sem m.a. er gerð sú krafa að tiltekinn hluti eigna séu leiguíbúðir, almennar íbúðir eða félagslegar íbúðir. Þá gera sum sveitarfélög jafnframt kröfu til þess að tiltekinn hluti eigna sé seldur fyrirtæki í eigu sveitarfélagsins, í sumum tilvikum undir kostnaðarverði. Sveitarfélögin virðast telja sig hafa rúmar heimildir til slíks á ólögfestum grunni en slík skilyrði eru almennt sett í samningsskilmála sveitarfélaga við lóðarhafa.

Gagnsæið í núverandi kerfi er lítið sem ekkert og sé tilgangurinn með frumvarpi þessu að búa til aukinn fyrirsjáanleika og gagnsæi við setningu slíkra kvaða þá er ljóst að ákvæði frumvarpsins þarf að vera mun skýrara hvað þetta varðar. Í vinnu áðurnefndra starfshópa var það ávallt skilningur og afstaða samtakanna að komi til setningu slíks ákvæðis fæli það í sér skýran ramma um heimildir sveitarfélaga til að setja slíkar kvaðir, hvort heldur í skipulagi eða í samningsgerð.

Ákvæði frumvarpsins þarf, ef vel á að vera, 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 íbúða sé óheimil. Þennan skilning er því miður ekki hægt að leiða nægilega skýrt af ákvæðinu sjálfu eða lögskýringargögnum.

Ótækt er, að mati samtakanna, að sveitarfélög hafi auk heimildarákvæðisins viðbótarheimild til að semja um viðbótarkvaðir um uppbyggingu tiltekinna tegunda íbúða. Óvissa hvað þetta varðar mun fyrirsjáanlega valda ágreiningi og tefja uppbyggingu.

<sup>1</sup> <https://www.ft.dk/samling/2021/almdel/BOU/bilag/161/2432599.pdf>



## *II. Skerðing á eignarrétti lóðareiganda*

Ákvæði frumvarpsins er, samkvæmt greinargerð þess, ætlað að aðstoða sveitarfélög og hvetja þau til að skipuleggja íbúðabyggð þannig að gert sé ráð fyrir fjölbreyttri byggð innan svæðis og stuðla að því að lágmarki 25% af heildarfermetrafjölda íbúða innan skipulagssvæðis samkvæmt nýju deiliskipulagi verði fyrir almennar íbúðir og íbúðir sem falla undir VI. kafla A og VIII. kafla laga um húsnæðismál nr. 44/1998. Á heimildin við hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Samtökin telja að óhjákvæmilega felist í slíku ákvæði breyting frá núverandi stöðu þar sem í dag má ætla að sveitarfélögum sé óheimilt að gera slíkar kvaðir við uppbyggingu á lóðum í eigu einkaaðila. eru slíkir samningsskilmálar, sem að mestu eða öllu leyti eru bundnir við uppbyggingu í Reykjavík, eingöngu að finna á uppbyggingarreitum á lóðum í eigu sveitarfélagsins. Er af þeirri ástæðu brýnt að meta með fullnægjandi og ítarlegum hætti hvernig slíkt lagaákvæði, sem felur í sér töluverðar kvaðir á lóðarhafa og -eigendur, samrýmist eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Í 4. kafla greinargerðar frumvarpsins er þetta mikilvæga álitamál afgreitt með ófullnægjandi hætti en þar er með engu móti gerður greinarmunur á beitingu ákvæðisins á eignarlóðum og leigulóðum, þ.e. lóðum í eigu sveitarfélaga. Samtökin eru ósammála því sem kemur fram í niðurlagi kaflans um að í frumvarpinu felist ekki bein skerðing eða takmörkun eignarréttar. Þvert á móti telja samtökin fyrir liggja að kvaðir á borð við þær sem eru boðaðar með frumvarpinu geti skert eignarréttindi.

Þá ber jafnframt að nefna að heimildarákvæðinu í frumvarpinu er ætlað að veita sveitarfélögum heimild til að gera kröfu til uppbyggingu almennra íbúða á lóðum einkaaðila, hvort heldur þegar lóð er í einkaeigu eða um leigulóð sé að ræða. Slík skipulagskvöð getur sannarlega falið í sér eignaupptöku ef ætlunin er að tiltekinn hluti lóðar er afhentur öðrum uppbyggingaraðila sem heimild hefur til uppbyggingar almennra íbúða. Samtökin telja slík ákvæði varhugaverð og full ástæða til að rýna vel hvort það standist ákvæði stjórnarskrárinnar.

Fyrir stjórnvöld er engin ástæða til annars en að stíga varlega til jarðar við setningu ákvæðisins og meta með heildstæðum hætti umfang og takmörk þess, m.a. út frá eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Óvissa um þessi atriði og ágreiningur er til þess fallin að hamlar íbúðauppbyggingu.

## *III. Takmarkar samningsfrelsi uppbyggingaraðila*

Eins og fyrr greinir þá felur ákvæðið í sér heimild sveitarfélaga til að gera þá kröfu við gerð deiliskipulags að allt að 25 prósent heildarfermetrafjölda verði fyrir tilteknar tegundir íbúða, þ.e. þær íbúðir sem falla undir lög um almennar íbúðir og íbúðir sem falla undir VI. kafla A og VIII. kafla laga um húsnæðismál nr. 44/1998. Þegar lóðarhafi er aðili sem hefur heimild, og mögulega það eina hlutverk, að byggja umræddar íbúðategundir sem heimildarákvæðið nær til þá veldur ákvæðið ekki vandræðum en málið vandast hinsvegar þegar uppbyggingaraðili fellur ekki undir skilyrði laga um almennar íbúðir eða laga um húsnæðismál og er almennt að byggja upp íbúðir á almennan markað. Umrædd skipulagskvöð hefur í slíkum tilvikum þau áhrif að uppbyggingaraðili þarf að byggja umræddar íbúðir með þeim hætti að þær falli að framangreindum lögum og tryggja sér kaupsamning við þau félög sem hafa heimild til að byggja eða kaupa íbúðir á grundvelli framangreindra laga, til útleigu. Þess ber að geta að auk sveitarfélaga, sem heimild hafa til uppbyggingar almennra íbúða, þá voru húsnæðissjálfsseignarstofnanir 8 talsins undir loks árs 2022 og hefur sami fjöldi lögaðila fengið úthlutað stofnframlögum sl. ár.

Það er því ljóst að samningsfrelsi uppbyggingaraðila er verulega skert þegar gerð er krafa um uppbyggingu á tilteknum tegundum íbúða og þá sér í lagi þegar eingöngu fáir aðilar hafa heimild til að fjárfesta í þeim íbúðum. Of miklar kvaðir að þessu leyti geta hamlað uppbyggingu íbúða og dregið úr hvata fyrirtækja til að fara af stað í uppbyggingu.

#### *IV. Hækka þarf viðmið í hlutdeildarlánakerfi og auka skilvirkni*

Í fyrirbyggjandi ákvæði frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild sveitarfélaga til að gera kröfu um uppbyggingu íbúða sem falla undir VI. kafla laga um húsnæðismál, í svokölluðu hlutdeildarlánakerfi. Hlutdeildarlán er heimilt að veita til þeirra sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð og til þeirra sem hafa ekki átt íbúðarhúsnæði síðastliðin fimm ár, sbr. 29. gr. a laga um húsnæðismál. Þá er forsendur úthlutunar lánsins að umsækjendur séu undir tilteknum tekjumörkum og eignum sem skilgreindar eru sem hagkvæmar, þ.e. sem uppfylla stærðar- og verðmörk og önnur skilyrði sem reglugerð ráðherra setur. Þess ber að geta að endurskoða ber tekju- og verðmörkin skv. 6. mgr. fyrrnefnds ákvæðis ár hvert, með tilliti til þróunar launa, verðlags og efnahagsmála.

Tekju- og verðmörkin voru síðast uppfærð í reglugerð um hlutdeildarlán nr. 1084/2020 í febrúar 2022, til hækkunar. Síðan þá hafa laun, húsnæðisverð og vextir hækkað umtalsvert. Þrátt fyrir góðan vilja til að byggja húsnæði sem falla undir hlutdeildarlánin þá er staðan sú að það er nánast ómögulegt miðað við núverandi viðmið reglugerðarinnar en með réttu hefðu þau viðmið átt að hækka í febrúar á þessu ári. Þess ber að geta að skv. upplýsingum frá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hafa á árinu verið veitt vilyrði fyrir samtals 27 íbúðum en áætlanir stjórnvalda samkvæmt nefndu rammisamkomulagi gera ráð fyrir uppbygging 480 hlutdeildarlánaíbúða á ári. Til að ná umræddu markmiði hefði átt að veita vilyrði fyrir 160 íbúðir.

Mikil tækifæri eru fólgin í nýtingu þessa kerfis en ljóst er skilvirkni þess byggist á því að launa- og verðmörk séu uppfærð í samræmi við aðstæður og þannig veittur raunhæfur möguleiki fyrir bæði uppbyggingaraðila að byggja íbúðir inn í kerfið og fyrir væntanlega kaupendur að fjárfesta í slíkum eignum. Kvaðir í skipulagsskilmálum um uppbyggingu eigna fyrir tekjulægri hópa verða hins vegar óhóflega íþyngjandi og jafnvel ómöguleg ef þau kerfi sem ákvæðið vísar til og krafa er gerð um eru bæði óuppfærð og óskilvirk.

Þá skal þess jafnframt getið að viðmið fyrir uppbyggingu íbúða innan almenna íbúðakerfisins hafa ekki sætt sambærilegum takmörkum og eru því í raun rýmri heimildir til að byggja íbúðir í umrætt kerfi. Er þannig mismunað uppbyggingaraðilum að þessu leyti og virðist niðurstaðan vera sú að stjórnvöld aðstoða tekjulægri aðila síður að eignast húsnæði í gegnum hlutdeildarlánakerfið og þess í stað beina umræddum aðilum í leiguhúsnæði með auknum stuðningi við stofnframlagakerfið. Það er væntanlega ekki ásetningur stjórnvalda en andvaraleysi við uppfærslu framangreindra tekju- og verðmarka hafa þau áhrif.

Það er því ljóst að forsenda þess að kvaðir, sem hér er lagt til að verði lögfestar sem heimildarákvæði í skipulagslögum, um uppbyggingu tiltekinna tegunda íbúða munu eingöngu teifa fyrir uppbyggingu og skapa óskilvirkan byggingarmarkað, ef ekki er tryggt að möguleiki sé að verða við þeim. Staðan í dag er sú að það er einfaldlega óraunhæft að gera þá kröfu til lóðarhafa að byggðar séu íbúðir í hlutdeildarlánakerfinu miðað við gildandi regluverk og því varhugvert að lögfesta heimild til að setja slíkar kvaðir á uppbyggingaraðila.

#### **Mat á áhrifum frumvarpsins liggja ekki fyrir**

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að tryggja sveitarfélögum heimild til að gera kröfu um að allt að 25% heildarfermetrafjölda samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir tilteknar tegundir íbúða, eins og fyrr greinir.

Samtökin benda á að ekkert mat liggur fyrir á áhrifum þessa ákvæðis m.a. á fasteignaverð, og ekki er vísað í greiningu á þeirri þörf að miða hlutfallið við 25% en ekki t.d. 10% eins og miðað er við í London. Á þetta var bent í umsagnarferli málsins í fyrri stigum og ljóst er að við því var ekki brugðist.

Í greinargerð frumvarpsins er eingöngu greint frá áhrifum frumvarpsins á tekjur eða útgjöld ríkissjóðs auk tekna eða útgjalda sveitarfélaga. Fullyrt er að frumvarpið muni ekki hafa nein áhrif. Samtökin furða sig á þeirri fullyrðingu enda útheimta þær íbúðategundir sem heimildarákvæðið mælir fyrir um í flestum tilvikum útgjalda af hálfu ríkissjóðs auk þess sem sveitarfélögum ber að leggja fram mótframlag í almenna íbúðakerfið.

Engin viðleitni er lögð í að meta áhrif frumvarpsins á uppbyggingu húsnæðis, verð eða aðra þætti sem nauðsynlegt er að rýna til að átta sig á heildaráhrifum frumvarpsins. Þannig eru t.d. ekki metin áhrifin af því að setja slíkar skipulagskvaðir á einstaka fasteignir, t.d. með tilliti til endursöluverðs. Reynslan sýnir að slíkar eignir, t.d. þær sem bera svokallaðar leigukvaðir, eru erfiðar í endursölu og eru því mun verðminni eignir. Þá er mörgum spurningum enn ósvarað varðandi áhrif skipulagskvaða ákvæðisins á íbúðauppbyggingu, eins og fyrr greinir, og full ástæða til að framkvæma það mat á áhrifum frumvarpsins sem áskilið er í samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 10. og 11. gr.

#### Aðrar leiðir til að ná sama markmiði

Frumvarpið er lagt fram í því augnamiði að styðja við þau markmið stjórnvalda og sveitarfélaga um uppbyggingu fjölbreyttrar byggðar innan hvers deiliskipulagssvæðis. Hins vegar er ljóst að frumvarpið felur í sér mjög íþyngjandi kvaðir á lóðarhafa og -eigendur þar sem eignarréttindi aðila eru fyrirsjáanlega skert. Ekki liggur fyrir í frumvarpinu að skoðaðar hafi verið aðrar og vægari leiðir til að ná sama markmiði, t.d. með gerð fjárhagslegra hvata fyrir uppbyggingaraðila til að byggja tilteknar tegundir eigna sem styðja við markmið stjórnvalda.

Í því skyni vilja samtökin benda á tillögur átakshópa um samræmdar gjaldskrár sveitarfélaga í skipulags- og byggingarmálum auk skoðunar á álagningu byggingarréttar- og innviðagjalda. Þá er að mati samtakanna eðlilegt að meta, samhliða setningu kvaða á uppbyggingaraðila af hálfu sveitarfélaga, hvort sveitarfélögum beri ekki jafnframt að koma til móts við uppbyggingaraðila t.d. með afslætti af hinum ýmsu gjöldum sem sveitarfélög innheimta vegna uppbyggingarinnar.

Í öllu falli 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.

#### Lokaorð

Það er sameiginlegt verkefni allra aðila að tryggja íbúðauppbyggingu í samræmi við þörf og ljóst er að áform ríkis og sveitarfélaga um uppbyggingu 35 þúsund íbúða næstu 10 árin er mikilvægt skref í þá átt. Framangreint ákvæði frumvarpsins mun að mati samtakanna því miður vinna gegn því góða markmiði. Ber í því samhengi að nefna að miðað við reynsluna af slíkum ákvæðum í samningsskilmálum á milli Reykjavíkurborgar og uppbyggingaraðila mun 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% byggingarmagns sem byggð verða og draga úr framboði íbúða. Þannig muni frumvarpið, verði það samþykkt óbreytt, leiða til hækkunar á verði íbúða. Þá er ljóst að ákvæðið mun fyrirsjáanlega valda deilum varðandi skerðingu á eignarrétti landeigenda, eins og fyrr greinir, sem mun jafnframt hægja á íbúðauppbyggingu.

Með vísan til framangreinds leggja samtökin á það áherslu að frumvarp ráðherra um breytingu á skipulagslögum verði dregið tilbaka og vinnuhópur skipaður í samræmi við tillögur áðurnefnds starfshóps sem verði falið að meta forsendur ákvæðisins og útfærslu. Lýsa samtökin sig viljuga til að koma að þeirri vinnu.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



---

Páll Ásgeir Guðmundsson,  
forstöðumaður efnahags- og  
samkeppnishæfnisviðs SA

f.h. Samtaka iðnaðarins



---

Sigurður Hannesson,  
framkvæmdastjóri SI



5. júní 2023

## ÓJAFNVÆGI Á ÍBÚÐAMARKAÐI

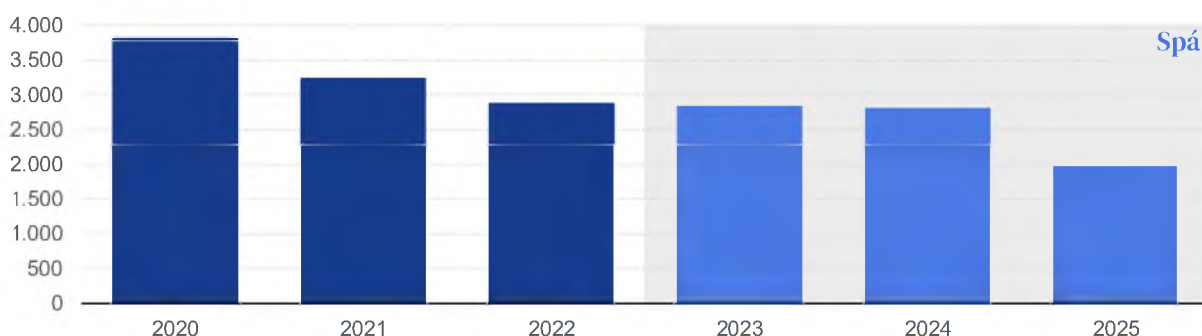
- Útlit er fyrir að ríflega 2.800 fullbúnar íbúðir komi inn á íbúðamarkaðinn í ár skv. nýrri spá HMS. Á næsta ári reiknar stofnunin með að fjöldinn verði álíka mikill. Ef spáin rætist er um að ræða nær þúsund íbúða fækkun frá því á árinu 2020 en þá var fjöldi fullbúinna íbúða ríflega 3.800.
- HMS spáir því að umtalsverður samdráttur verði í fjölda fullbúinna íbúða á milli árunna 2024 og 2025. Reiknar stofnunin með að tæplega 2 þúsund fullbúnar íbúðir komi inn á markaðinn 2026, eða nærri 30% færri en á árinu 2024.
- HMS reiknar með að ríflega 1.200 færri íbúðir komi fullbúnar inn á íbúðamarkaðinn á tímabilinu 2023-2025 samanborið við þá spá sem stofnunin birti með SI í október sl.á.
- Þarfagreining HMS og húsnæðisáætlanir sveitarfélaga gera ráð fyrir að það þurfi rétt um 4.000 fullbúnar íbúðir inn á markaðinn í ár og sama fjölda næstu tvö ár. Miðað við spá stofnunarinnar um fullbúnar íbúðir þá verður byggt undir íbúðapörf á þessum tíma sem nemur 4.360 íbúðum. Þá eykst ójafnvægið á milli fjölda fullbúinna íbúða og áætlaðrar þarfar eftir því sem líður á spátímann.
- Frá því að rammasamningur ríkis og sveitarfélaga um uppbyggingu 35 þúsund íbúða til næstu tíu ára var undirritaður í júlí í fyrra hefur kostnaður við meðalíbúð hækkað um tæplega 7 m.kr. Fjármagnskostnaður við íbúðir hefur aukist um 3 m.kr. vegna hækkunar stýrivaxta Seðlabankans og lengri meðalsölutíma. Einnig hefur kostnaður við aðföng og vinnu við uppbyggingu íbúða hækkað um 2,6 m.kr. á þessum tíma. Síðast en ekki síst mun væntanleg lækkun á endurgreiðslum virðisaukaskatts vegna framkvæmda við íbúðarhúsnæði úr 60% í 35% auka kostnað við byggingu íbúða um 1,2-1,5 m.kr.
- Í talningu HMS á íbúðum í byggingu kemur fram að ríflega 1.700 íbúðir sem voru á framvindustigum 1, 2 og 4 í talningu HMS og SI í september sl. voru það einnig í nýjustu talningu HMS. Bendir það til þess að íbúðaframkvæmdir séu að stöðvast á þessum framkvæmdastigum. Skýrist það að mestu af hækkun kostnaðar við uppbyggingu íbúðarhúsnæðis.
- Útlán til byggingarfyritækja hafa aukist undanfarið. Sá útlánavöxtur hefur verið mistúlkaður sem merki um aukin umsvif í íbúðaruppbyggingu. Hið rétta er að aukningin skýrist af því að íbúðabyggingar eru að stöðvast í byggingarferlinu vegna hækkun vaxta og hratt vaxandi byggingakostnaðar.
- Minnkandi umsvif í uppbyggingu íbúða sjást skýrt í þróun íbúðafjárfestingar í þjóðhagsreikningum síðustu misseri. Á fyrsta árfjórðungi þessa árs drógust íbúðafjárfestingar saman um 14% frá sama ársfjórðungi í fyrra, metið á föstu verði. Nemur samdrátturinn 22% frá fyrsta ársfjórðungi 2021.
- Miðað við spá HMS um framboð fullbúinna íbúða er ólíklegt að markmið stjórnvalda um að 35 þúsund nýjar fullbúnar íbúðir á tímabilinu 2023-2032 náist, nema þau beiti sér og grípi á ákveðinn hátt inn í málið.
- Til að styðja við uppbyggingu íbúðahúsnæðis þarf að ráðast í markvissar aðgerðir. Í fyrsta lagi þarf að endurskoða áform um lækkun endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna fasteignaframkvæmda. Í öðru lagi þarf að gera hlutdeildarlán að raunhæfum kosti og setja meiri kraft í þá uppbyggingu. Í þriðja lagi þurfa sveitarfélög að stórauka framboð á byggingahæfum lóðum. Í fjórða lagi ættu sveitarfélögin að endurskoða fyrirkomulag á innheimtu gjalda áður en framkvæmdir hefjast. Síðast en ekki síst þarf samstillt átak ríkis, sveitarfélaga, Seðlabankans og aðila vinnumarkaðarins til að ná niður verðbólgu og verðbólguvæntingum en með því skapast grundvöllur fyrir lægri vöxtum.



## Samdráttur í fjölda nýrra íbúða

Útlit er fyrir að ríflega 2.800 fullbúnar íbúðir komi inn á íbúðamarkaðinn í ár. Á næsta ári er búist við að fjöldinn verði álíka mikill. Þetta er mat HMS og byggir á nýrri talningu stofnunarinnar á íbúðum í byggingu. Ef spáin rætist er um að ræða nær þúsund íbúða fækkun frá því á árinu 2020 en þá var fjöldi fullbúinna íbúða ríflega 3.800.

Fjöldi fullbúinna íbúða

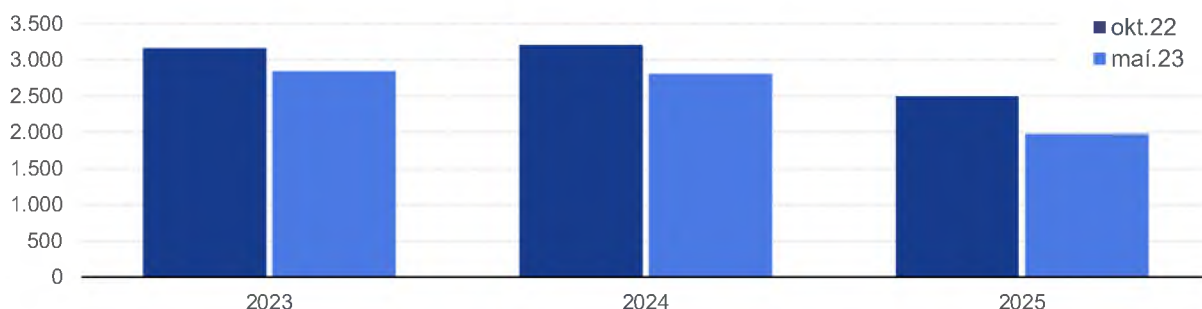


HMS spáir því að umtalsverður samdráttur verði í fjölda fullbúinna íbúða á milli árunna 2024 og 2025. Reiknar stofnunin með því að tæplega 2 þúsund fullbúnar íbúðir komi inn á markaðinn 2025, eða nærri 30% færri en á árinu 2024. Tengist samdrátturinn því sem fram kom í könnun sem Outcome gerði fyrir SI í apríl sl. meðal verktaka sem eru að byggja íbúðir í eigin reikning. Samkvæmt þeirri könnun munu þessi félög byrja á 65% færri íbúðum á næstu 12 mánuðum en þau gerðu á síðustu 12 mánuðum. Gera má ráð fyrir að áhrif þessa samdráttar fari að gæta á árunum 2025 og komi að fullu fram á árinu 2026. Samkvæmt því má því reikna með enn meiri samdrætti í fjölda fullbúinna íbúða á milli árunna 2025 og 2026 en spá HMS nær einungis til ársins 2025.

HMS reiknar með að ríflega 1.200 færri íbúðir komi fullbúnar inn á íbúðamarkaðinn á tímabilinu 2023-2025 en í fyrri spá HMS sem stofnunin birti með SI í október sl. Um er að ræða 14% fækkun frá fyrri spá.

Spár HMS um fjölda fullbúinna íbúða

Október 2022 og maí 2023



## Framboð nýrra íbúða langt undir þörf

Í fyrra fjölgaði íbúum landsins um 11.510. Miðað við 2,4 íbúa í hverri íbúð er þörf á ríflega 4.800 íbúðum til viðbótar. Fjöldi fullbúinna íbúða sem komu inn á markaðinn í fyrra var hins vegar rétt tæplega 2.900. Því vantaði um 1.900 íbúðir til að mæta áætlaðri þörf.

Þarfagreining HMS og íbúðaáætlanir sveitarfélaga gera ráð fyrir að það þurfi rétt um 4.000 fullbúnar íbúðir inn á markaðinn í ár og sama fjölda næstu tvö ár. Miðað við spá stofnunarinnar um fullbúnar íbúðir þá

verður byggt undir íbúðapörf á þessum tíma sem nemur 4.360 íbúðum. Þá eykst ójafnvægið á milli fjölda fullbúinna íbúða og áætlaðrar þarfar eftir því sem líður á spátímann.

### Spá um fullbúnaðar íbúðir og íbúðapörf



Mögulegt er að skorturinn verði meiri en ofangreindar tölur benda til. Miðað við spá HMS munu ríflega 2.800 fullbúnaðar íbúðir koma inn á markaðinn í ár og því vantar um 1.200 íbúðir til viðbótar til að uppfylla þörf. Þarfragreining HMS byggir á því að fólksfjöldun verði um 7 þúsund í ár. Á fyrsta ársfjórðungi fjölgaði íbúum hins vegar um nær 3.900 og því viðbúið að íbúafjöldunin á árinu í heild verði vel yfir 7 þúsund. Það gefur vísendingar um að íbúðapörf ársins verði umfram þessar 4.000 íbúðir og skorturinn meiri en 1.200 íbúðir.

## Mikil kostnaðarhækkun hamlar uppbyggingu

Kostnaður við byggingu íbúða hefur aukist til muna undanfarið. Fjármagnskostnaður hefur hækkað umtalsvert samhliða miklum og hröðum vaxtahækkunum Seðlabankans. Auk þess hefur verið aðfanga hækkað umtalsvert samhliða auknum launakostnaði. Við þetta hafa síðan bæst yfirlýsingar stjórnvalda um lækkun endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna vinnu iðnaðarmanna ásamt versnandi horfum um efnahagsstærðir í umhverfi byggingariðnaðar.

Í nýlegri samantekt formanns Mannvirkjaráðs SI og forstjóra JÁVERKS kemur fram að frá því að rammisamningur ríkis og sveitarfélaga um uppbyggingu 35 þúsund íbúða til næstu tíu ára var undirritaður í júlí í fyrra hefur kostnaður við meðalíbúð hækkað um tæplega 7 m.kr., að því gefnu að áform ríkisstjórnarinnar um lækkun endurgreiðslu virðisaukaskatts gangi eftir.

### Kostnaðarauki við byggingu á meðalíbúð frá júlí 2022

í m.kr.



Í fyrsta lagi hefur fjármagnskostnaður við íbúðir aukist um 3 m.kr. vegna hækkunar vaxta og lengri meðalsölutíma. Nemur hækkun stýrivaxta Seðlabankans á tímabilinu 4,25 prósentustigum og

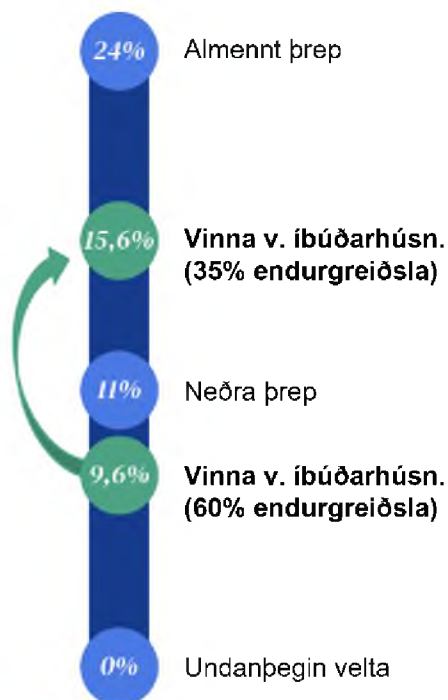
meðalsölutími lengst upp í yfir 50 daga. Lánstími hefur þannig lengst og vextir framkvæmdalána hækkað. Vextir framkvæmdalána eru nú allt að 15%. Peningastefnunefnd Seðlabankans hefur boðað að framundan séu enn frekari stýrivaxtahækkanir en meginvextir bankans eru nú 8,75%. Spáð hefur verið að peningastefnunefndin muni fara með stýrivexti bankans upp í 9,5% síðar á þessu ári. Í þessu sambandi má benda á að í könnun sem Outcome gerði fyrir SI í apríl sl. sem minnst var á hér að framan kom fram að 88% stjórnenda segja að hækkandi fjármögnunarkostnaður muni leiða til samdráttar í uppbyggingaráformum þeirra fyrirtækja á íbúðarhúsnæði.

Í öðru lagi hefur byggingarvísitalan, sem mælir kostnað við aðföng og vinnu við íbúðabyggingar, hækkað um 6,1% frá júlí í fyrra sem er um 2,6 m.kr. hækkun á meðalkostnaði við hverja íbúð. Í ljósi þess má benda á að skv. fyrrnefndri könnun segja 36% stjórnenda að verðhækkun aðfanga síðustu mánaða hafi breytt áformum þeirra fyrirtækis um uppbyggingu íbúða lítið til næstu 12 mánaða. Einnig segja 28% stjórnenda að hækkun launa síðustu mánaða hafi breytt áformum þeirra fyrirtækis um uppbyggingu íbúða lítið til næstu 12 mánaða.

Í þriðja lagi er væntanleg lækkun á endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna framkvæmda við íbúðarhúsnæði úr 60% í 35% til þess fallin að auka kostnað við íbúðabyggingar og draga úr uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Samkvæmt ofangreindu mati gæti kostnaðurinn á meðalíbúð aukist um 1,2-1,5 m.kr. vegna þessa. SI hafa mótmælt þessari breytingu harðlega. Aðgerðin mun að mati SI ekki bara auka kostnað við íbúðabyggingar og draga úr framboði heldur einnig hækka verð íbúða, auka verðbólgu og leiða til hærri vaxta. Benda má á að með breytingunni er virkt virðisaukaskattshlutfall fært úr 9,6% í 15,6% fyrir íbúðaframkvæmdir. Almenna skattþrepið er 24% og lægra skattþrepið 11% en í lægra skattþrepinu er t.d. ferðapjónustan að hluta. Ýmis vara og þjónusta er síðan undanþegin virðisaukaskatti, þ.e. með 0% og má þar nefna hluta ferðapjónustunnar, skyldubundna þjónustu heilbrigðisstofnana og íþróttastarfsemi. Felur því umrædd lækkun endurgreiðslunnar í sér skattahækkun á byggingu og viðhald íbúðarhúsnæðis.

Hagnaður fyrirtækja í byggingu húsnæðis (ÍSAT 41) dróst saman á síðasta ári samkvæmt upplýsingum sem Creditinfo hefur unnið fyrir Samtök iðnaðarins. Nam hagnaður fyrirtækja í greininni fyrir skatta 5,9% af veltu, samanborið við 11,2% árið áður. Hefur því hagnaður helmingast á milli ára. Hagnaðurinn í fyrra var jafnframt undir meðaltali hagnaðar í greininni síðustu ára en hann var að jafnaði 7,1% af veltu á síðustu 7 árum. Ljóst er að svigrúm fyrirtækja í greininni til að taka á sig ofangreindan kostnaðarauka er lítið og í mörgun tilfellum ekkert. Það gerir það að verkum að kostnaðaraukinn hægir verulega á íbúðaruppbyggingu og framboð fullbúinna íbúða dregst saman, líkt og fyrrgreind spá HMS ber með sér.

#### Virðisaukaskattur



## Íbúðir að stöðvast í byggingarferlinu

Í talningu HMS á íbúðum í byggingu kemur fram að ríflega 1.700 íbúðir, sem voru á framvindustigum 1, 2 og 4 í talningu HMS og SI í september á sl. ári, voru á sama framvindustigi í nýjstu talningu HMS. Bendir þetta til þess að íbúðaframkvæmdir séu að stöðvast á þessum framkvæmdastigum en þekkt er að þegar íbúðir komast á framkvæmdastig 4, þ.e. þegar þær eru orðnar fokheldar, þá séu framkvæmdir stöðvaðar við aðstæður líkt og eru nú á íbúðamarkaðinum og í hagkerfinu. Það var til að mynda raunin eftir efnahagshrunið árið 2008. Á þessu byggingarstigi er hægt að geyma húsnæðið án þess að það verði fyrir



skemmdum en umtalsverður kostnaður, og þar með fjármagnskostnaður, fellur til á þeim framkvæmdastigum sem eftir eru og þar til hægt er að flytja inn í íbúðina.

Útlán til byggingarfyrirtækja hafa aukist undanfarið. Sá útlánvöxtur hefur verið mistúlkaður sem merki um aukin umsvif í íbúðaruppbyggingu. Í erindi sem bankastjóri Landsbankans flutti á fundi HMS um íbúðamál 31. maí sl. kom fram að aukin útlán væru fyrst og fremst vegna þess að útlán til byggingargeirans eru að endurgreiðast hægar sem skýrist af auknum tögum í uppbyggingu og birgðasöfnun íbúða. Það er mat bankans að heildarútlán til byggingarfyrirtækja hefðu aukist um 60 ma.kr. vegna þessa undanfarið. Þessi aukning skýrir allan vöxtinn í útlánnum til byggingarfyrirtækja undanfarið og gott betur. Vöxtur í útlánnum til byggingarfyrirtækja er ekki til marks um aukin umsvif heldur aukna skuldasöfnun fyrirtækjanna.

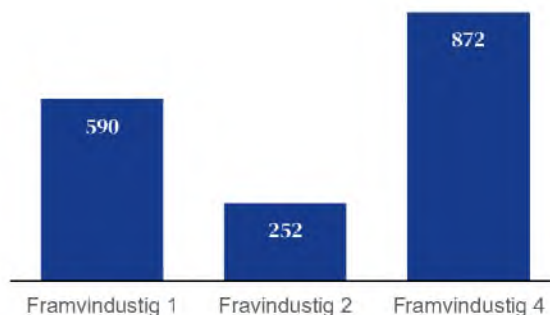
Minnkandi umsvif í uppbyggingu íbúða sjást einnig í þróun íbúðafjárfestingar í þjóðhagsreikningum síðustu misseri. Á fyrsta ársfjórðungi þessa árs drógust íbúðafjárfestingar saman um 14% frá sama ársfjórðungi í fyrra, metið á föstu verði. Samdrátturinn sem mældist á fyrsta ársfjórðungi er sá mesti sem mælst hefur frá því að samdráttar fór að gæta í upphafi árs 2021. Nam heildarfjárfestingin í íbúðarhúsnæði á fyrsta ársfjórðungi þessa árs 38,3 mö.kr. samanborið við 48,7 ma.kr á fyrsta ársfjórðungi 2021 og hefur því dregist saman um nær 22% á þessu tímabili.

## Inngripa er þörf

Miðað við spá HMS um framboð fullbúinna íbúða er ólíklegt að markmið stjórnvalda um að 35 þúsund nýjar fullbúnar íbúðir muni koma inn á markaðinn á tímabilinu 2023-2032 náist, nema þau beiti sér með markvissum hætti og grípi á ákveðinn hátt inn í málið. Samtök iðnaðarins hafa um árabíl talað fyrir því að framboð á húsnæði verði að vera í takti við þarfir almennings. Of fáar íbúðir voru byggðar á síðasta áratug. Það ójafnvægi sem verið hefur á húsnæðismarkaði er landsmönnum kostnaðarsamt og birtist meðal annars í verðbólgu og hærri vöxtum.

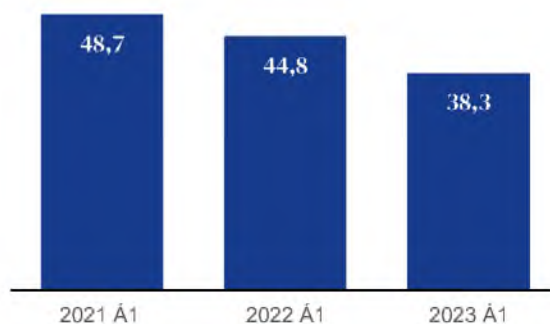
Innviðaráðherra sýndi forystu varðandi húsnæðisuppbyggingu með þeirri yfirlýsingu sinni að byggðar verði 35 þúsund íbúðir á tíu ára tímabili. Steig ráðherra með þessu fyrsta skrefið í því að tryggja stöðugleika á íbúðamarkaði þar sem framboð íbúða er í takti við þarfir almennings. Annað skrefið steig ráðherra þegar hann fylgdi þessari markmiðasetningu eftir með rammasetningu við Samband Íslenskra sveitarfélaga og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun sem undirritaður var um mitt síðasta ár. Þriðja skrefið er samningar við sveitarfélögin sem gerðir eru á grundvelli þessa rammasetnings. Í því sambandi fögnuðu SI samkomulagi stjórnvalda og Reykjavíkurborgar um aukið framboð íbúðarhúsnæðis í Reykjavík sem gert var í upphafi þessa árs og þeim metnaði borgaryfirvalda að vera fyrsta sveitarfélag landsins til að gera slíkt samkomulag. Samkomulagið er hvatning fyrir önnur sveitarfélög til þess að gera slíka samninga við ríkið en komið hefur fram að vænta má að fleiri slíkir samningar við sveitarfélög landsins líti dagsins ljós á næstunni. Fjórða

### Fjöldi íbúða þar sem framvindustig er óbreytt á milli talninga



### Fjárfesting í íbúðarhúsnæði

Ma.kr. á föstu verði 1. ársj. 2023



skrefið er síðan eftirfylgni en sjá þarf til þess að boðaðar umbætur, sbr. einföldun ferla og stóraukið framboð byggingarhæfra lóða, og uppbygging verði í takti við áform stjórnvalda

Til viðbótar við þetta þarf að ráðast í markvissar aðgerðir til að styðja við framboðshlið íbúðamarkaðsins.

1. Falla þarf frá áformum um lækkun endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna uppbyggingu og viðhalds íbúðahúsnæðis.

Lækkun endurgreiðsluhlutfalls virðisaukaskatts felur í sér skattahækkun á íbúðauppbyggingu sem mun fyrirsjáanlega leiða til hækkunar á kostnaði uppbyggingaraðila og íbúðaverði. Til að auka hvata uppbyggingaraðila til að halda áfram uppbyggingu þarf að draga úr kostnaði við uppbygginguna. Umrædd lækkun endurgreiðslu virðisaukaskatts mun hafa þveröfug áhrif.

2. Efla þarf kerfi hlutdeildarlána

Gera þarf uppbyggingu íbúða í svokallað hlutdeildarlánakerfi að raunhæfum kosti og setja meiri kraft í þá uppbyggingu. Tekju- og verðmörk úrræðisins voru síðast uppfærð í reglugerð um hlutdeildarlán í febrúar 2022. Uppfæra þarf þau viðmið og endurskoða feril úthlutana með það að markmiði að auka skilvirkni úrræðisins.

3. Endurskoða fyrirkomulag á innheimtu gjalda áður en framkvæmdir hefjast.

Til að tryggja aukna uppbyggingu þarf að endurskoða fyrirkomulag á innheimtu sveitarfélaganna á gjöldum vegna uppbyggingu íbúðarhúsnæðis, og er þá helst að nefna byggingarréttargjöld o.fl. Slíkar álögur hækka byggingarkostnað sem á endanum leiðir til herra íbúðaverðs. Ennfremur er kostnaðurinn mjög framhlaðinn, þ.e. gjaldtaka leggst á uppbyggingaraðila framarlega í ferlinu. Geta liðið um 2 ár frá því gjöld vegna uppbyggingarinnar eru greidd og þar til íbúð er seld. Eykur það fjármagnskostnað verkefna og þar með byggingarkostnað.

Uppbygging íbúðahúsnæðis í samræmi við þörf er ein forsenda þess að stöðugleiki náist, verðbólga lækki og þar með vextir. Í núverandi efnahagsumhverfi er mikilvægt að grípa til aðgerða til að örva framboðshlið íbúðamarkaðsins og tryggja þannig áfram forsendur til húsnæðisuppbyggingar í takti við þörf. Til viðbótar slíkum aðgerðum þarf samstillt átak ríkis, sveitarfélaga, Seðlabankans og aðila vinnumarkaðarins til að ná niður verðbólgu og verðbólguvæntingum en með því skapast grundvöllur fyrir lægri vöxtum sem hvetur til aukinna fjárfestinga í íbúðarhúsnæði.



Nefndasvið Alþingis  
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

Reykjavík, 5. maí 2023

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og lögum um tekjuskatt (eftirlitsheimildir, endurgreiðsla og séreignarsparnaður), 952. mál**

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og lögum um tekjuskatt (eftirlitsheimildir, endurgreiðsla og séreignarsparnaður), 952. mál. Skiluðu samtökin umsögn um málið í umsagnarferli þess á samráðsgátt stjórnvalda og er hún í fylgiskjali með þessari umsögn. Vísast almennt til þeirrar umsagnar. Málið tók þó breytingum frá þeim tíma og við bættist 5. gr. frumvarpsins þar sem mælt er fyrir um lækkun endurgreiðsluhlutfalls virðisaukaskatts vegna vinnu iðnaðarmanna úr 60% í 35%.

SI telja fyrirhugaða lækkun á endurgreiðslum virðisaukaskatts vegna framkvæmda við íbúðarhúsnæði úr 60% í 35% til þess fallna að draga úr uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Aðgerðin mun að mati SI hækka kostnað við húsnæðisbyggingar, draga úr framboði íbúða sem kemur fram eftir 2-3 ár, hækka verð íbúða, auka verðbólgu þegar áhrifin koma fram á húsnæðismarkaði og leiða til hærri vaxta. Þá koma áformin til með mjög skömmum fyrirvara eða eins tímabils virðisaukaskatts sem gerir fyrirtækjunum ómögulegt að skipuleggja sig út frá breyttum forsendum. Að sama skapi er ekki annað séð en að þessi aðgerð vinni gegn yfirlýstu markmiði ríkisstjórnarinnar um uppbyggingu 35 þúsund íbúða á árunum 2023-2032.

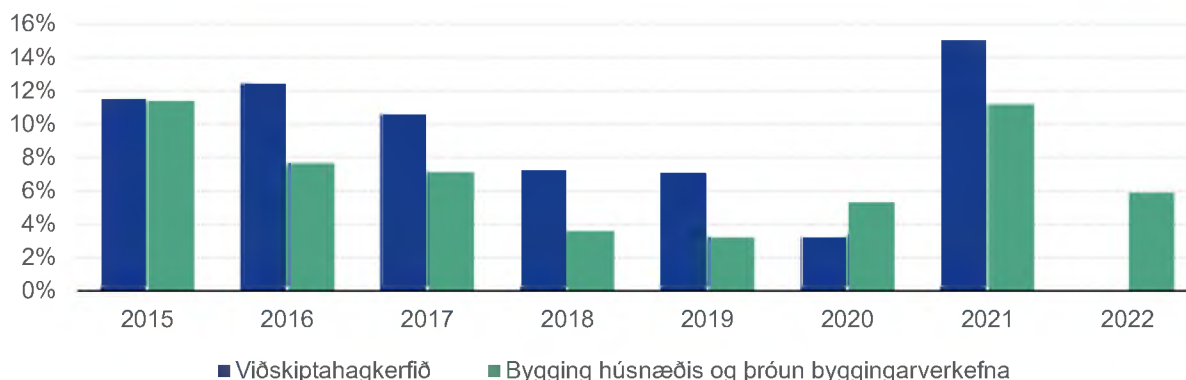
Forsendur fyrir umræddri tillögu standast að mati Samtaka iðnaðarins ekki en þær eru aðallega tvíþættar, að umsvif á byggingarmarkaði séu enn svo mikil og að arðsemi í byggingariðnaði slík að fyrirtækin í greininni eiga að geta borið umrædda skattahækkun sem boðuð er. Samtök iðnaðarins mótmæla framangreindum forsendum og telja þær ekki standast skoðun.

**Hagnaður að dragast saman**

Það eru blikur á lofti í byggingariðnaði þar sem vextir hafa hækkað, sem og laun og verð á aðföngum, og efnahagshorfur versnað. Svigrúm fyrirtækja í greininni til að taka á sig kostnaðarauka er því búið að minnka undanfarið og var það ekki mikið fyrir. Ber í því skyni að nefna að gjaldþrot meðal fyrirtækja í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð hafa verið með mesta móti það sem af er þessu ári en 99 fyrirtæki urðu gjaldþrota í greininni á fyrstu þremur mánuðum ársins sem er veruleg aukning frá sama tíma í fyrra þegar þær voru 33. Bera tölurnar með sér að staða fyrirtækja í greininni sé að versna hratt.

Hagnaður fyrirtækja í byggingu húsnæðis (ÍSAT 41) dróst saman á síðasta ári samkvæmt upplýsingum sem Creditinfo hefur unnið fyrir Samtök iðnaðarins. Nam hagnaður fyrirtækja í greininni fyrir skatta 5,9% af veltu, samanborið við 11,2% árið áður. Hefur því hagnaður helmingast á milli ára. Hagnaðurinn í fyrra var jafnframt undir meðaltali hagnaðar í greininni síðustu ára en hann var að jafnaði 7,1% af veltu á síðustu 7 árum.

## Hagnaður fyrir skatt sem hlutfall af veltu



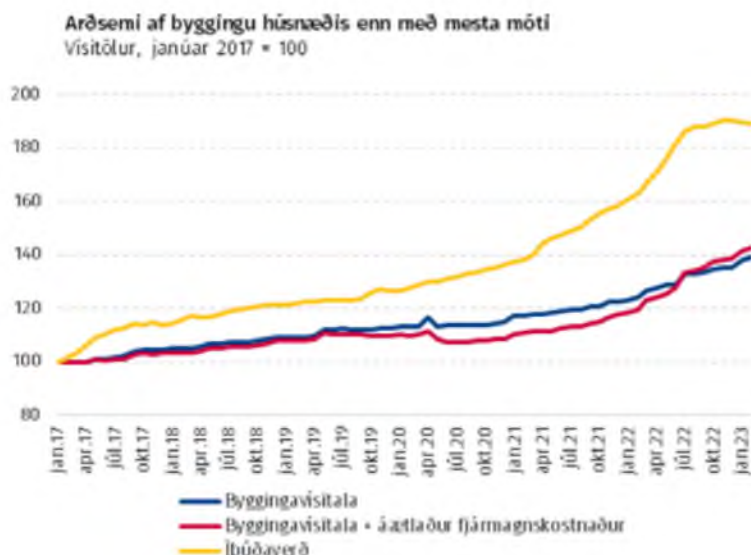
Heimild: CreditInfo & Hagstofan

\*Upplýsingar vantar um hagnað viðskiptahagkerfisins fyrir árið 2022

Hagnaður fyrirtækja í greininni sem hlutfall af tekjum, sem er eðlilegur mælikvarði við mat á stöðu fyrirtækjanna, er að jafnaði nokkuð undir því sem mælist hjá fyrirtækjum almennt í hagkerfinu og að hagnaður fyrirtækjanna er mjög sveiflukennður milli ára. Þá er ljóst að hækkun fjármagnskostnaðar ásamt hækkun launa og hækkun á verði aðfanga hefur stuðlað að lægri hagnaði í greininni. Fyrirséð er að enn muni draga úr hagnaði fyrirtækja í greininni í ár og mun það koma fram í samdrætti í fjölda nýrra byggingarverkefna sem ráðist verður í og fjölda nýrra íbúða sem koma inn á markaðinn síðar.

## Greining fjármála- og efnahagsráðuneytisins villandi

Samtökin benda á að í greiningu fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sem finna má á heimasíðu ráðuneytisins, er sem rökstuðningur fyrir umræddri aðgerð að lækka endurgreiðsluhlutfallið bent á að arðsemi í greininni sé með hæsta móti og í því skyni borið saman íbúðaverð, vísitala byggingarkostnaðar og byggingarvísitala með áætluðum fjármagnskostnaði.

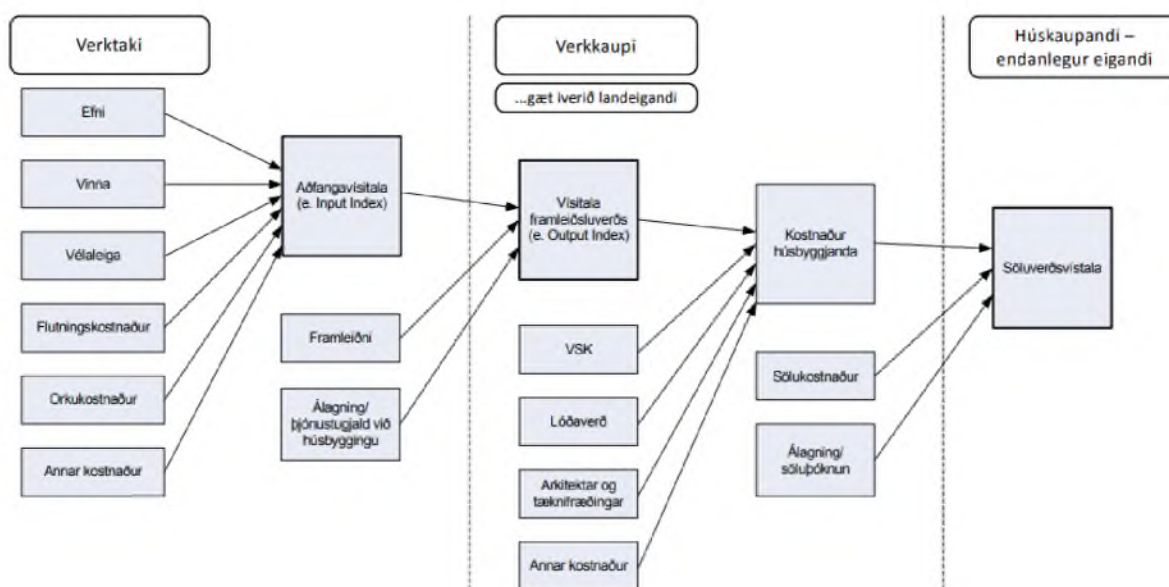


Samtökin telja umrædda framsetningu ráðuneytisins ekki varpa ljósi á raunverulega stöðu. Sú ályktun sem ráðuneytið dregur af framangreindri mynd er að arðsemi af byggingu húsnæðis sé enn með hæsta móti. Samtökin gera eftirfarandi athugasemdir við þessa framsetningu og ályktanir ráðuneytisins.

1) *Hortt er framhjá því að byggingarvísitalan er aðfangavísitala en ekki vísitala framleiðsluverðs*

Ljóst er að byggingarvísitalan er aðfangavísitala en ekki vísitala framleiðsluverðs, líkt og Hagstofa Íslands hefur bent á.<sup>1</sup> Vísitalan mælir kostnað við aðföng og vinnu en ekki heildarkostnað við uppbyggingu íbúða. Á neðangreindri skýringartöflu Hagstofunnar um vísitölur fyrir byggingar má skýrlega sjá hvað fellur undir byggingarvísitöluna (skilgreind sem aðfangavísitala) og hvað fellur þar fyrir utan. Stórir kostnaðarliðir á borð við lóðaverð, fjármagnskostnað og hönnunarkostnað falla fyrir utan byggingarvísitöluna auk álagningar og sölukostnaðs fasteignasala.

Verðvísitölur fyrir byggingar



Heimild: Hagstofa Íslands

Það er því langt því frá hægt að líta svo á að samanburður á þróun byggingarvísitölu og söliverðs íbúða endurspeglir álagningu verktaka. Það eru einfaldlega fjölmargir aðrir kostnaðarliðir sem á eftir að taka tillit til.

2) *Ekki gert ráð fyrir breytileika í fjármagnskostnaðar við uppbyggingu*

Framangreindu til viðbótar telja samtökin þá aðferðafræði að bæta fjármagnskostnaði við byggingarvísitöluna vera villandi. Þær forsendur sem ráðuneytið gefur sér eru úreldar enda vísar ráðuneytið í tölur frá árinu 2015 í því sambandi. Ekki er tekið tillit til þess að hlutfall lánsjár við íbúðaruppbyggingu er breytilegt frá einum tíma til annars en undanfarið hefur það verið að aukast vegna breyttra krafna lánastofnana og samhlíða aukinni sölutregðu á markaðinum. Sú þróun skýrir aukningu í útlánum til greinarinnar. Þetta er ekki til marks um aukin umsvif greinarinnar heldur varpar þetta ljósi á það að lengri tíma tekur að selja íbúðir.

3) *Byggingarvísitala miðast við staðlaða íbúðareiningu*

Ályktun um arðsemi í greininni út frá byggingarvísitölunni er jafnframt þeim annmörkum háð að vísitala byggingarkostnaðar miðast við staðlaða íbúðareiningu og er ekki þverskurður af þeim fjölbreytileika íbúða sem nú eru í byggingu. Mikill munur getur verið á byggingarkostnaði eftir eðli íbúðabyggingar, t.d. hvort um sé að ræða íbúð á þéttingarreit eða á áður óbyggðu landi. Þess ber að geta að síðustu ár hefur verið mikil áhersla á höfuðborgarsvæðinu, sér í lagi Reykjavík, á byggingu íbúðarhúsnæðis á svokölluðum þéttingarreitum.

<sup>1</sup> [https://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/b529f792-e350-46e8-8baf-200dea66ac50/pub\\_doc\\_QF6lLzr.pdf](https://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/b529f792-e350-46e8-8baf-200dea66ac50/pub_doc_QF6lLzr.pdf)



#### 4) Byggingarvísitalan hefur ekki náð að mæla verðhækkanir á aðfluttum aðföngum

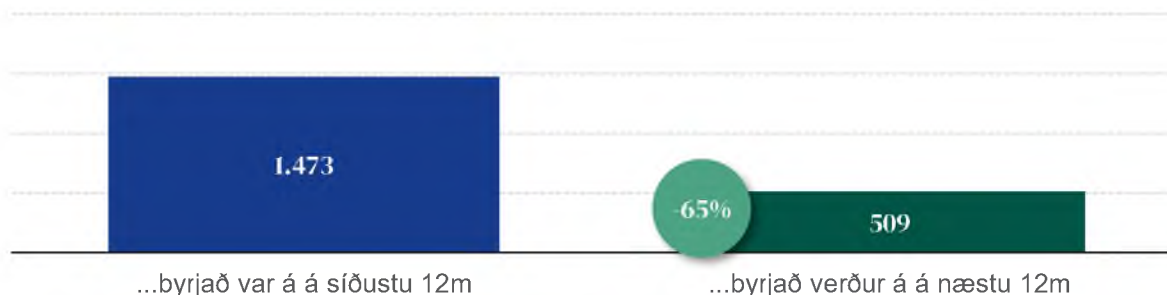
Að lokum er ljóst að byggingarvísitalan hefur ekki náð að mæla verðhækkanir á byggingarefnum með nægjanlega góðum hætti, sér í lagi aðfluttum, og á það hafa Samtök iðnaðarins ítrekað bent. Gríðarlegar verðhækkanir á aðfluttum aðföngum vegna kórónuveirufaraldursins og stríðsátaka í Úkraínu, sem hafa í sumum tilvikum hafa jafnvel fjórfaldað verð til íslenskra verktaka, hafa ekki skilað sér í samsvarandi hækkun byggingarvísitölunnar.

Með vísan í framangreint er ljóst að framsetning ráðuneytisins um arðsemi byggingariðnaðarins er villandi. Eðlilegri mælikvarði til að meta meinta álagningu fyrirtækjanna á markaði sé að horfa til hagnaðar þeirra sem hlutfall af tekjum. Í ljósi afkomutalna greinarinnar er ljóst að svigrúmið til að taka á sig verðlækkun íbúða sem og hækkun skattheimtu á þær eignir sem nú þegar eru í byggingu er víða lítið sem ekkert. Gera má ráð fyrir að aðilar í greininni muni bregðast við lækkun endurgreiðsluhlutfalls virðisaukaskattsins, hækkun stýrivaxta og dekkri horfum í efnahagsmálum með því að fresta uppbyggingu íbúða eða jafnvel hætta við áður fyrirhugaða uppbyggingu.

#### Samdráttur framundan í byggingu íbúða

Verulegur samdráttur er fram undan í byggingu nýrra íbúða samkvæmt könnun sem Outcome gerði fyrir Samtök iðnaðarins meðal stjórnenda verktakafyrirtækja í íbúðabyggingum í mars til apríl sl. Könnunin náði til verktakafyrirtækja sem byggja íbúðir fyrir eigin reikning. Heildarfjöldi íbúða sem fyrirtækin eru með í byggingu eru 2.062 eða um fjórðungur af heildarfjölda íbúða sem nú eru í byggingu í landinu. Rétt tæplega helmingur þessara verktakafyrirtækja eru einnig á útboðsmarkaði. Greining Samtaka iðnaðarins um málið er í fylgiskjali með umsögn þessari.

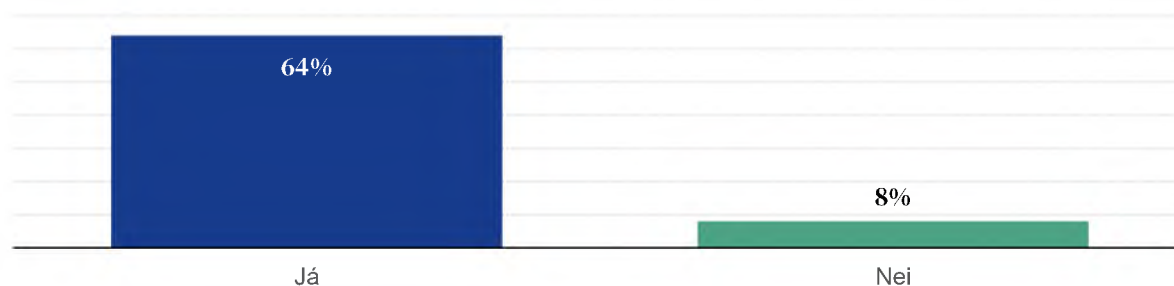
Fjöldi íbúða sem...



Heimild: Outcome / spurningakönnun

Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar reikna þessir aðilar með því að fjöldi íbúða sem byrjað verði á hjá þeirra fyrirtækjum á næstu tólf mánuðum verði 509 samanborið við 1.473 á síðustu tólf mánuðum. Samdrátturinn er 65%.

Á fyrirtækið þitt erfiðara með að selja íbúðir nú en fyrir 6 mánuðum?





Markaðsaðstæður til sölu íbúða hafa versnað hratt undanfarið. 64% stjórnenda segja að fyrirtækið eigi erfiðar með að selja íbúðir nú en fyrir 6 mánuðum. Ekki nema 8% svara því neitandi. Rímar þetta við tölur sem sýna að það hafi dregið úr sölu nýrra íbúða undanfarið. Einnig hefur framboð nýrra íbúða í sölu aukist talsvert undanfarið. Samkvæmt talningu HMS á íbúðum í byggingu hefur umtalsverð fjölgun verið á fullgerðum nýjum íbúðum frá síðastliðnu hausti. Sölutregða og birgðasöfnun hefur áhrif á vilja og getu verktaka til að fara út í ný verkefni á þessu sviði.

Ofangreindur samdráttur kemur í kjölfar þess að fjárfesting í íbúðarhúsnæði hefur verið að dragast saman undanfarið. Nam samdrátturinn á fjórða ársfjórðungi sl. árs 9,1% en fjárfesting í íbúðarhúsnæði hafði þá verið að dragast saman síðan á seinni helmingi árs 2021.

### Fjárfesting í íbúðarhúsnæði á föstu verðlagi 2022, ma.kr.



Heimild: Hagstofa Íslands

Skýr merki eru nú um að framundan sé samdráttur í uppbyggingu íbúða. Sá samdráttur merkir aðeins eitt: Þegar hagkerfið réttir úr kútnum, eftir eitt til tvö ár, verður ekki nægt framboð af íbúðum. Það liggur því fyrir að fyrirhuguð lækkun endurgreiðsluhlutfallsins mun fyrst og fremst valda byggingaraðilum tjóni, draga úr uppbyggingu og skapa ójafnvægi á milli framboðs og eftirspurnar á íbúðamarkaði þegar hjólin eiga aftur að fara að snúast.

### Ósanngjörn aðgerð sem veldur tjóni

Við upptöku núverandi virðisaukaskattkerfis árið 1988 var sú stefnumarkandi breyting að virðisaukaskattur lagðist á vinnu iðnaðarmanna á byggingarstað og er það gert í dag. Löggjafanum var það alveg ljóst að sú breyting myndi leiða til 5-7% hækkunar á byggingarkostnaði og var því ákveðið að allur tekjuauki ríkisins, sem ríkið viðurkenndi að yrði umtalsverður, sem af þessari breytingu leiddi myndi renna óskiptur aftur til húsbýggjenda. Það er ljóst að endurgreiðslan af vinnu iðnaðarmanna byggðist fyrst og fremst á þeirri forsendu að lækka byggingarkostnað.

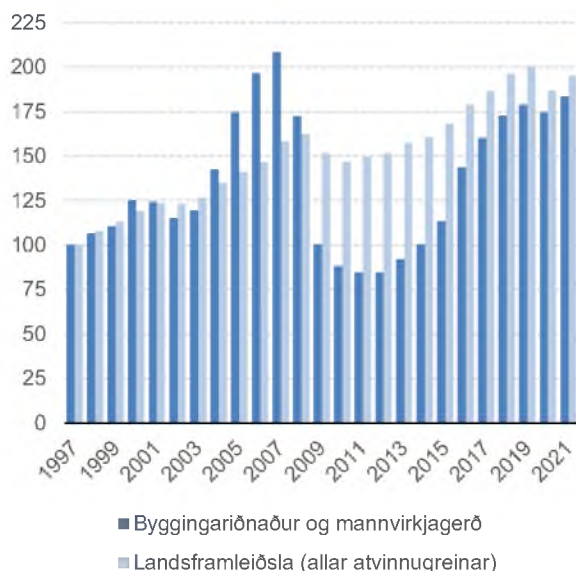
Þau sjónarmið eiga enn við í dag og mun lækkun á endurgreiðsluhlutfallinu hækka byggingarkostnað og hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið viðurkennt það. Ef fram fer sem horfir og breytingin leiðir til hækkunar á íbúðaverði gæti það jafnframt leitt til hækkunar á neysluvísitölunni og þannig unnið gegn yfirlýstu markmiði um að draga úr verðbólgu.

Bygginga- og mannvirkjáiðnaður er ein af sveiflukenndustu greinum hagkerfisins. Greinin fylgir hagsveiflunni en með ýktum hætti. Þannig helmingaðist greinin ríflega á tímanum eftir efnahagsáfallið 2008 og dróst tífalt meira saman en hagkerfið gerði á þeim tíma. Síðan þá hefur greinin verið að byggja sig upp aftur og er nú orðin viðlíka í stærð og hún var fyrir fyrrgreint efnahagsáfall.

Sveiflan sem greinin hefur tekið á þessum tíma er margfalt meiri en sveiflan sem greinin hefur tekið í nærliggjandi löndum. Hér er því um heimatilbúinn vanda að ræða. Miklir fjármunir og fyrirhöfn hafa farið í að byggja greinina upp að nýju, m.a. með menntun starfsfólks og fjárfestingum í tækjum og öðrum búnaði.

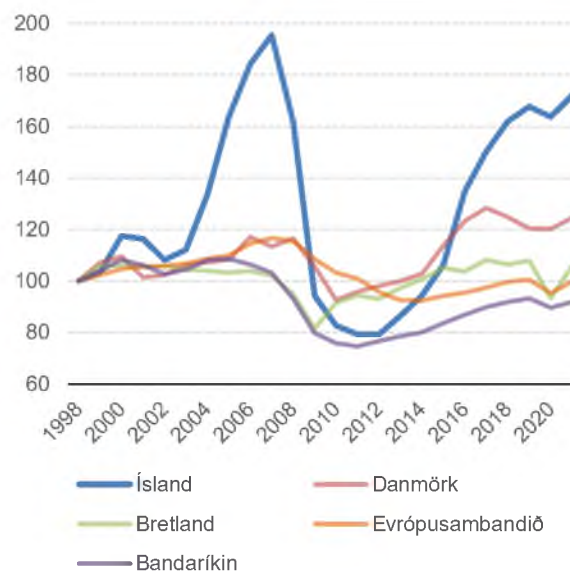
### Vergar þáttatekjur, magnvísitala

Vísitala 1997 = 100



### Vergar þáttatekjur í byggingariðnaði

Vísitala 1998 = 100



Heimild: Hagstofa Íslands

Mikilvægt er að stjórnvöld nýti ekki greinina til sveiflujöfnunar fyrir hagkerfið. Slíkt er mjög kostnaðarsamt fyrir hagkerfið og kemur niður á framleiðni og getu greinarinnar til að takast á við það mikilvæga verkefni að byggja innviði og íbúðir í takti við þarfir atvinnulífs og heimila í landinu. Er því mikilvægt að fallið sé frá þeirri tillögu að lækka endurgreiðsluhlutfallið á vinnu iðnaðarmanna úr 60% í 35%.

Virðingarfyllt,



Sigurður Hannesson,  
framkvæmdastjóri SI





Fjármála- og efnahagsráðuneyti  
b.t. fjármála- og efnahagsráðherra  
Arnarhvoli við Lindargötu 7  
101 Reykjavík  
[fir@fir.is](mailto:fir@fir.is)

Sent á samráðsgátt

Reykjavík, 13. mars 2023

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum  
(eftirlitsheimildir Skattsins og ráðstöfun séreignasparnaðar), mál nr.  
55/2023**

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „**samtökin**“) vísa til máls nr. 55/2023, á samráðsgátt Stjórnarráðsins, þar sem kynnt eru til umsagnar áform um breytingu á ýmsum lögum, m.a. virðisaukaskattslögum. SI vilja, í tilefni af fyrirhuguðum lagabreytingum, að koma á framfæri almennum sjónarmiðum í tengslum við skattamál. Í áformum um umrætt frumvarp kemur fram að stefna hins opinbera á sviði skatta og innheimtu sé að rekstur og þjónusta ríkisins styðji við samfélagslegar framfarir, samkeppnishæfni og bætt lífskjör og velferð á Íslandi (sjá B.1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki). Þá kemur fram í fylgiskjali um mat á áhrifum lagasetningar að hagræn áhrif breytinga eftirlitsheimilda Skattsins á heildareftirspurn og einstaka markaði muni verða til þess fallnar að hafa jákvæð áhrif á starfshætti, jafnræði og samkeppnisgrundvöll fyrirtækja. Samtökin vilja í því samhengi benda á að þau hafa ítrekað komið með ábendingar um þarfar breytingar á virðisaukaskattslögum í þágu þessara markmiða. Mikilvægt er að þörfum umbótum sé ekki frestað frekar og virðisaukaskattslög verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar. Hvetja samtökin ráðuneytið til að ljúka þeirri vinnu.

Í nýlegri skýrslu SI um stöðugt, hagkvæmt og skilvirkt starfsumhverfi er að finna umbótatillögur sem öllum er ætlað að efla samkeppnishæfni og stuðla að framförum. Var í skýrslunni meðal annars bent á að virðisaukaskattur skili þremur af hverjum fjórum krónum sem hið opinbera fær í tekjur af neyslusköttum. Álagning virðisaukaskatts á vörur og þjónustu fyrirtækja hafi því veruleg áhrif á starfsumhverfi þeirra. Bent var á að virðisaukaskattslögin væru komin til ára sinna og þörf væri á heildarendurskoðun þeirra með það að markmiði að einfalda þau og auka skilvirkni og fyrirsjáanleika í framkvæmd skatteftirlits.

Tekið var fram að mikilvægt væri að endurskoðun endurspegli atvinnu- og skattastefnu stjórnvalda þar sem tryggt er að skattheimtan hyggi ekki erlendum keppinautum á kostnað innlendrar framleiðslu en jafnframt horft til þess að skapa jákvæða hvata sem styðja við markmið stjórnvalda, m.a. í umhverfismálum og uppbyggingu innviða og mannvirkja.



Bent var á að málsmeðferðartími Skattsins í virðisaukaskattsmálum er óhóflega langur og afgreiðsla mála á tíðum ekki í samræmi við meginreglur stjórnvöldur. Þörf sé á að hægt sé að sækja áreiðanlegar leiðbeiningar til skattayfirvalda og koma í veg fyrir að sambærileg viðskipti séu skattlögð með ólíkum hætti milli gjaldára án þess að breytingar hafi orðið á regluverki. Að mati samtakanna þarf að vanda til verka við auknar eftirlitsheimildir Skattsins og tryggja fyrirsjáanleika í framkvæmd.

Þá var lögð áhersla á mikilvægi þess að reglur um virðisaukaskatt veiki ekki samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja gegn erlendum keppinautum. Til að mynda býr íslenskur prentiðnaður við skerta samkeppnisstöðu vegna þess að lagður er lægri virðisaukaskattur á innflutt prentverk (11%) en á innlenda prentþjónustu (24%). Þetta misræmi stuðlar að því að hagkvæmara er láta prenta íslensk verk erlendis og flytja þau til landsins frekar en prenta þau hérlandis. Með aðgerðum sínum hygla stjórnvöld beinlínis erlendum fyrirtækjum á kostnað innlendra. Um 80% íslenskra verka eru prentuð erlendis. Skýtur skökku við að stjórnvöld skapi slíka hvata þvert á önnur markmið en íslensk framleiðsla styður við atvinnusköpun í landinu og er einnig umhverfisvænni valkostur. Annað dæmi um ósamræmi í virðisaukaskattskerfinu er að einkareknar húðmeðferðarstofur bjóða í auknum mæli upp á þjónustu sambærilega við meðferðir á snyrtistofum. Þjónusta snyrtifræðinga ber almennan virðisaukaskatt 24% en enginn virðisaukaskattur er lagður á þjónustu heilbrigðisstarfsfólks sem skekkir verulega samkeppnisstöðu snyrtifræðinga. Með þessu hygla stjórnvöld tiltekinni starfsemi á kostnað annarrar

Þá vilja samtökin jafnframt leggja áherslu á að gera þarf breytingar á tolla- og virðisaukaskattslögum til að auka skýrleika er varðar skattlagningu á þjónustu sem gagnaver veita. Í ljósi nýlegrar framkvæmdar skattayfirvalda er að mati samtakanna þörf á því að gera breytingar á virðisaukaskattslögum til þess að tryggja að erlendir viðskiptavinir gagnavera geti talið virðisaukaskattinn af innfluttum netþjónum og tengdum búnaði til innskatts og þannig nýtt tollkít. Í því samhengi er þörf fyrir því að aðlaga ákvæði laganna um tollkít þannig að gjalddagi virðisaukaskatts og álagning falli saman. Þannig verði komist hjá því að skattaðilar þurfi að leggja út fyrir virðisaukaskatti til þess eins að krefjast endurgreiðslu.


Löggjafinn hefur nú þegar gert þessa breytingu einu sinni, þ.e.a.s. með 6. gr. laga nr. 25/2020 bættist við tollalög nýtt ákvæði til bráðabirgða (ákvæði XVII), en samkvæmt því var gjalddagi skuldfærðra aðflutningsgjalda 5. dagur annars mánaðar eftir lok 4. uppgjörstímabils. Samhliða þessu bættist bráðabirgðaákvæði við lög um virðisaukaskatt, sbr. c-lið 5. gr. laga nr. 25/2020, þar sem heimilað var að færa til innskatts á virðisaukaskattskýrslu allan virðisaukaskatt vegna viðkomandi uppgjörstímabils, þótt engum eða einungis hluta af gjaldföllnum virðisaukaskatti hafi á þeim tíma verið skilað. Af framangreindri breytingu leiddi að gjalddagi virðisaukaskatts í tolli vegna innflutnings og gjalddagi virðisaukaskatts af viðskiptum innan lands vegna sama uppgjörstímabils mættust og ekki þurfti að leggja út fyrir virðisaukaskatt í millitíðinni. Var hin breytta framkvæmd í samræmi við tilhögun í nágrannalöndum okkar, til að mynda í



Noregi, en þrátt fyrir hið augljósa hagræði sem henni fylgdi var tekin ákvörðun um að hverfa aftur til fyrri framkvæmdar.

Er framangreindum ábendingum hér með komið á framfæri við fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Virðingarfyllt,  
f.h. Samtaka iðnaðarins

  
Bergþóra Halldórsdóttir



4. maí 2023

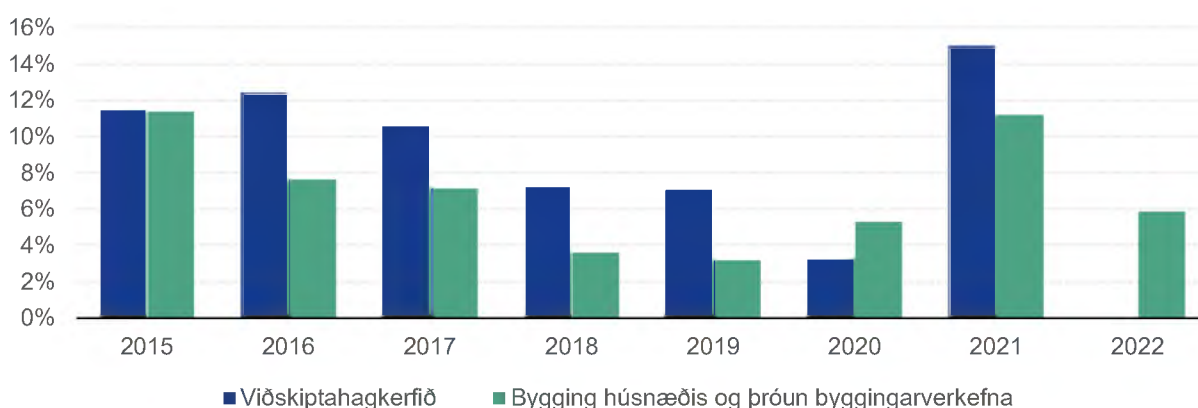
## VÆNTA SAMDRÁTTAR Í BYGGINGU ÍBÚÐA

- Hagnaður fyrirtækja í byggingu húsnæðis dróst saman á síðasta ári samkvæmt upplýsingum frá Creditinfo. Nam hagnaður fyrirtækja í greininni fyrir skatta 5,9% af veltu samanborið við 11,2% árið áður. Hagnaðurinn í greininni var undir meðaltali hagnaðar í greininni síðustu ár og undir meðaltali hagnaðar fyrirtækja í viðskiptahagkerfinu almennt.
- Ljóst er að hækkun fjármagnskostnaðar ásamt hækkun launa og hækkun á verði aðfanga hefur stuðlað að lægri hagnaði í greininni. Fyrirséð er að enn muni draga úr hagnaði fyrirtækja í greininni í ár og mun það koma fram í samdrætti í fjölda nýrra byggingarverkefna sem ráðist verður í og fjölda nýrra íbúða sem koma inn á markaðinn síðar. Fyrirhuguð lækkun á endurgreiðslum virðisaukaskatts vegna framkvæmda við íbúðarhúsnæði úr 60% í 35% sem koma á til framkvæmda um mitt þetta ár mun koma til viðbótar við aðra þætti sem draga úr hvötum til uppbyggingar íbúða á næstunni.
- Hækkun fjármagnskostnaðar mun leiða til samdráttar í fjölda íbúða. 88% stjórnenda verktakafyrirtækja í íbúðabyggingu segja að hækkandi fjármögnunarkostnaður muni leiða til samdráttar í uppbyggingaráformum þeirra fyrirtækja á íbúðarhúsnæði samkvæmt könnun sem Outcome gerði fyrir Samtök iðnaðarins.
- 20% stjórnendanna segja að það hafi dregið úr fjármögnunarmöguleikum þeirra fyrirtækja til byggingar íbúðarhúsnæðis á sl. 6 mánuðum. 52% segja hins vegar að ekki hafi dregið úr fjármögnunarmöguleikum.
- Verulegur samdráttur er fram undan í byggingu nýrra íbúða samkvæmt könnuninni en stjórnendur reikna með því að fjöldi íbúða sem byrjað verður á hjá þeirra fyrirtækjum á næstu tólf mánuðum verði 509 samanborið við 1.473 á síðustu tólf mánuðum. Samdrátturinn nemur 65%.
- Verðbólgan á Íslandi er mikil um þessar mundir m.a. vegna þess ójafnvægis sem ríkt hefur á íbúðamarkaði undanfarin ár þar sem ekki hefur verið nægjanlega mikið byggt af íbúðum. Ofangreindar niðurstöður um samdrátt benda til þess að hætta sé á að slíkt ójafnvægi kunni að myndast aftur í náinni framtíð með sömu áhrifum til hækkunar verðbólgu og vaxta.
- Markaðsaðstæður til sölu íbúða hafa versnað hratt undanfarið. 64% svarenda segja að fyrirtækið eigi erfiðar með að selja íbúðir nú en fyrir 6 mánuðum. Ekki nema 8% segja að fyrirtækið eigi ekki erfiðara með það. Þetta hefur áhrif á vilja verktaka til að fara út í ný verkefni á þessu sviði.
- Áhrif verðhækkana aðfanga heftir uppbyggingu. 36% segja að verðhækkun aðfanga síðustu mánaða hafi breytt áformum þeirra fyrirtækis um uppbyggingu íbúða litið til næstu 12 mánaða. 52% segja að þær verðhækkningar hafi ekki breytt byggingaráformum fyrirtækisins.
- Áhrif launahækkana mun hafa minni áhrif en vaxtahækkunar á framboð íbúðarhúsnæðis á næstunni. Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar segja 28% stjórnendanna að hækkun launa síðustu mánaða hafi breytt áformum þeirra fyrirtækis um uppbyggingu íbúða litið til næstu 12 mánaða. 64% segja að hækkun launa hafi ekki haft áhrif á áform þeirra.
- Könnunin náði til verktaka sem byggja íbúðir í eigin reikning. Heildarfjöldi íbúða sem þeir eru með í byggingu eru 2.062 eða um fjórðungur af heildarfjölda íbúða sem nú eru í byggingu í landinu. Rétt tæplega helmingur þessara verktaka eru einnig á útboðsmarkaði. Könnunin var gerð á tímabilinu frá mars til apríl 2023.

## HAGNAÐUR AÐ DRAGAST SAMAN

Hagnaður fyrirtækja í byggingu húsnæðis (ÍSAT 41) dróst saman á síðasta ári samkvæmt upplýsingum sem Creditinfo hefur unnið fyrir Samtök iðnaðarins. Nam hagnaður fyrirtækja í greininni fyrir skatta 5,9% af veltu, samanborið við 11,2% árið áður. Hagnaðurinn í fyrra var undir meðaltali hagnaðar í greininni síðustu ára en hann var að jafnaði 7,1% af veltu á síðustu 7 árum.

Hagnaður fyrir skatt sem hlutfall af veltu



Heimild: CreditInfo & Hagstofan

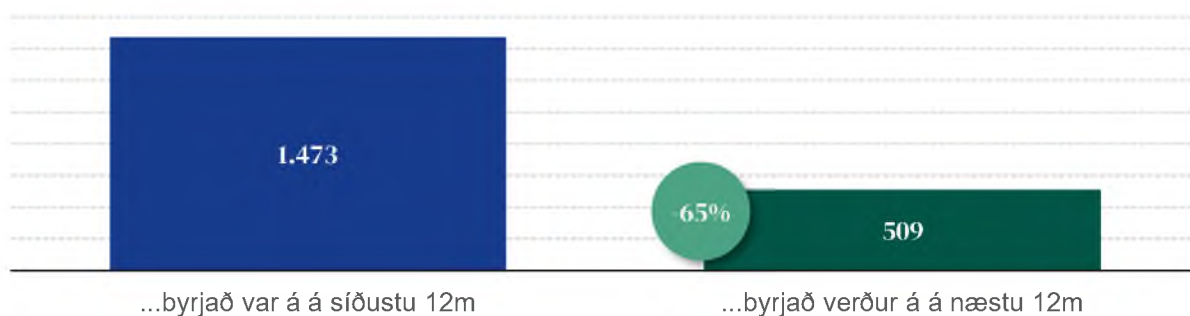
\*Upplýsingar vantar um hagnað viðskiptahagkerfisins fyrir árið 2022

Ljóst er að hækkun fjármagnskostnaðar ásamt hækkun launa og hækkun á verði aðfanga hefur stuðlað að lægri hagnaði í greininni. Fyrirséð er að enn muni draga úr hagnaði fyrirtækja í greininni í ár og mun það koma fram í samdrætti í fjölda nýrra byggingarverkefna sem ráðist verður í og fjölda nýrra íbúða sem koma inn á markaðinn síðar.

## SAMDRÁTTUR FRAM UNÐAN Í BYGGINGU ÍBÚÐA

Verulegur samdráttur er fram undan í byggingu nýrra íbúða samkvæmt könnun sem Outcome gerði fyrir Samtök iðnaðarins meðal stjórnenda verktakafyrirtækja í íbúðabyggingum í mars til apríl sl. Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar reikna þessir aðilar með því að fjöldi íbúða sem byrjað verði á hjá þeirra fyrirtækjum á næstu tólf mánuðum verði 509 samanborið við 1.473 á síðustu tólf mánuðum. Samdrátturinn er 65%.

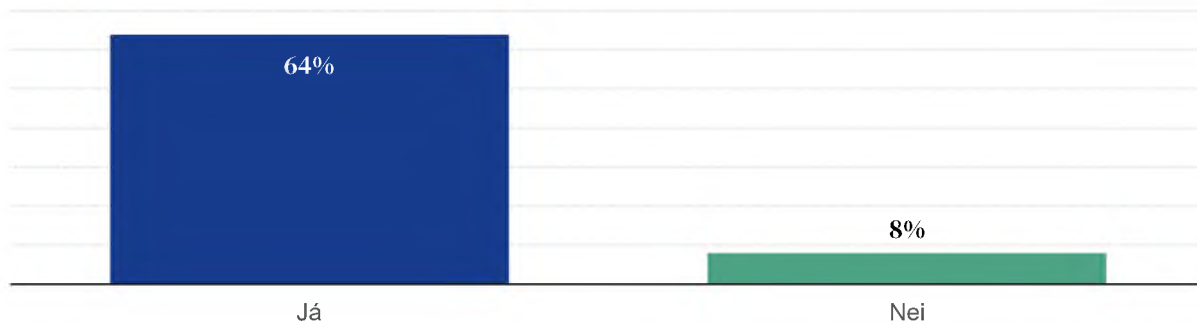
Fjöldi íbúða sem...



Heimild: Outcome / spurningakönnun

Könnunin náði til verktakafyrirtækja sem byggja íbúðir fyrir eigin reikning. Heildarfjöldi íbúða sem fyrirtækin eru með í byggingu eru 2.062 eða um fjórðungur af heildarfjölda íbúða sem nú eru í byggingu í landinu. Rétt tæplega helmingur þessara verktakafyrirtækja eru einnig á útboðsmarkaði.

Á fyrirtækið þitt erfiðara með að selja íbúðir nú en fyrir 6 mánuðum?



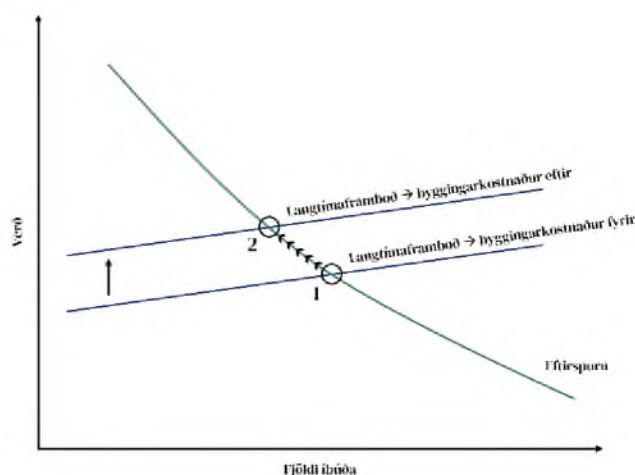
Markaðsaðstæður til sölu íbúða hafa versnað hratt undanfarið. 64% stjórnenda segja að fyrirtækið eigi erfiðar með að selja íbúðir nú en fyrir 6 mánuðum. Ekki nema 8% svara því neitandi. Rímar þetta við tölur sem sýna að það hafi dregið úr sölu nýrra íbúða undanfarið. Einnig hefur framboð nýrra íbúða í sölu aukist talsvert undanfarið. Samkvæmt talningu HMS á íbúðum í byggingu hefur umtalsverð fjölgun verið á fullgerðum nýjum íbúðum frá síðastliðnu hausti. Sölutregða og birgðasöfnun hefur áhrif á vilja og getu verktaka til að fara út í ný verkefni á þessu sviði.

## FRAMBOÐ OG EFTIRSPURN Á ÍBÚÐAMARKAÐI

Hagfræðilíkon af íbúðamarkaði voru þróuð á fyrri hluta síðustu aldar. Þessi líkon má nota sem hjálpartæki við mat á áhrifum ýmissa breytinga á framboð og eftirspurn eftir húsnæði á íbúðaverð og fjölda íbúða. Þessi líkon lýstu heildarjafnvægi á markaðnum.

Framboðið getur verið lengi að aðlagast breytingum á markaðsaðstæðum. Tíminn við byggingu íbúðarhúsnæðis er langur þ.e. 2-3 ár. Viðbragðstími framboðs við áhrifaþáttum á borð við vexti, skatta, verði aðfanga er því langur. Til lengri tíma er sveigjanleiki framboðs hins vegar mikill líkt og sést af sveiflum í íbúðaruppbyggingu og framboði nýrra íbúða á síðustu áratugum.

Einfalt líkan af framboði og eftirspurn á markaði fyrir íbúðarhúsnæði er sýnt á myndinni hér til hliðar. Jafnvægi á markaðnum er í punkti 1 þar sem eftirspurnarferillinn og framboðsferillinn skerast. Í jafnvægi ákvarðast verð og magn húsnæðis og er verðið lesið af lóðrétta ásnum og magnið af lárétta ásnum í jafnvægispunktinum. Verð á einingu húsnæðis er sýnt á lóðrétta ásnum og magn á lárétta ásnum. Eftirspurnarfallið er niðurhallandi, þ.e. því lægra sem verðið er því meira mun fólk, að öðru óbreyttu, nota af húsnæði. Framboðsfallið er hins vegar upphallandi en mismunandi efir því hvort um er að





ræða til skamms eða langs tíma. Hvað framboð varðar gildir að eftir því sem verð er hærra munu byggingaraðilar, að öðru óbreyttu, byggja meira af íbúðum.

Líkanið nýtist vel til að meta áhrif þeirra þátta sem ráða mestu um framboðið. Á myndinni er sýnt hver áhrifin verða á langtíma framboðsferilinn. Þar sést að hækkun byggingarkostnaði á borð við fjármagnskostnað og hækkun á verði aðfanga færir framboðsferilinn til og mun koma fram í samdrætti í fjölda nýrra íbúða sem ráðist verður í að byggja á næstunni og þar með fjölda nýrra íbúða sem koma inn á markaðinn síðar. Þetta veldur síðan verðhækkun íbúða. Fyrirhuguð lækkun á endurgreiðslum virðisaukaskatts vegna framkvæmda við íbúðarhúsnæði úr 60% í 35% sem koma á til framkvæmda um mitt þetta ár mun að sama skapi hækka byggingarkostnað, draga úr framboði íbúða og hækka verð þeirra. Sú aðgerð mun því koma til viðbótar við aðra þætti sem draga úr hvötum til uppbyggingar íbúða á næstunni.

### Þættir sem hafa áhrif á:

#### Framboð íbúða

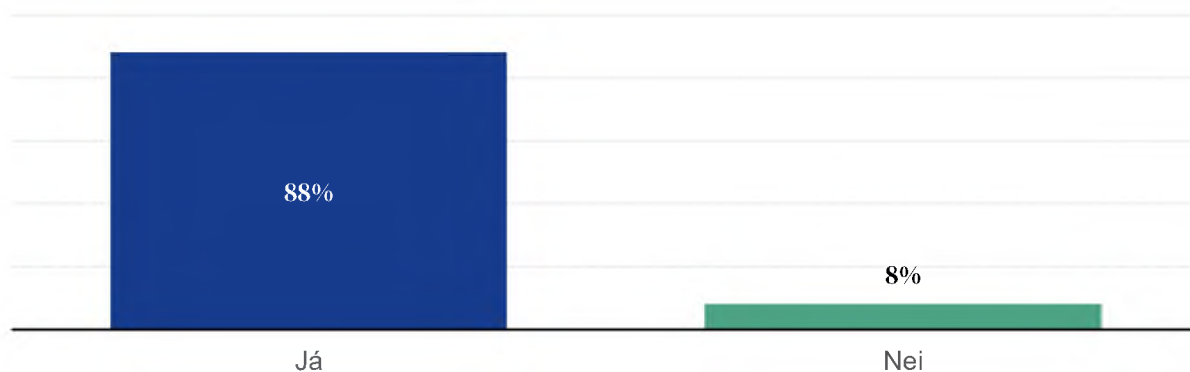
#### Eftirspurn eftir íbúðum

Framboð af lóðum	Fólksfjöldun /-fækkun
Fjármagnskostnaður og aðgengi að fjármagni	Annað sem breytir húsnæðisþörf
Verð aðfanga	Kaupmáttur
Skattar og gjöld / VSK endurgreiðsla	Fjármagnskostnaður
Laun	Reglur um greiðslumat
Stuðningur við félagslegt íbúðakerfi	Lánaform
Regluverk / flækjustig	Niðurgreiðslur á húsnæðiskostnaði

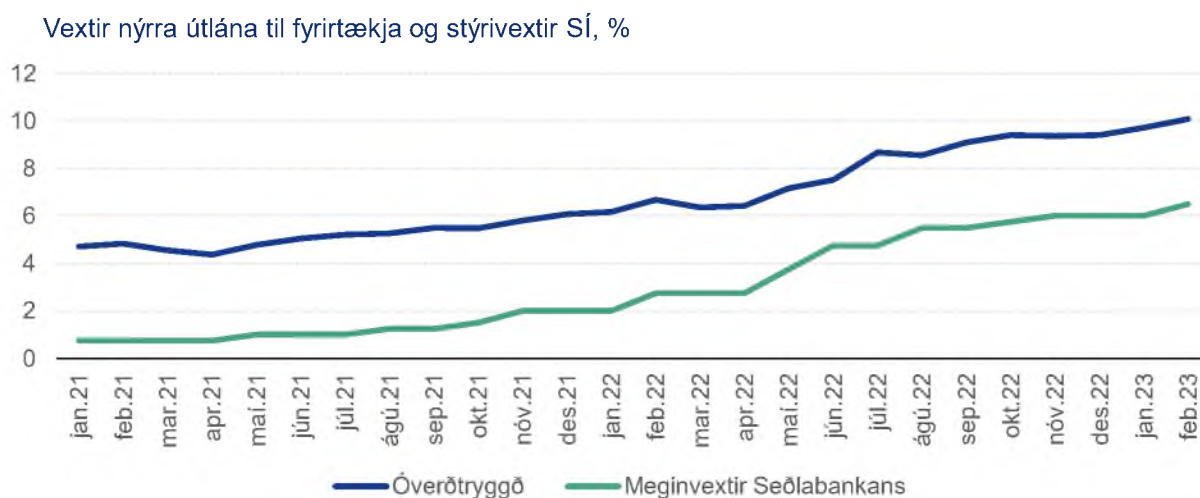
## HÆKKUN VAXTA DREGUR ÚR FRAMBOÐINU

Hækkun fjármagnskostnaðar mun leiða til samdráttar í fjölda íbúða. 88% stjórnenda segja að hækkandi fjármögnunarkostnaður muni leiða til samdráttar í uppbyggingaráformum þeirra fyrirtækja á íbúðarhúsnæði.

Telur þú að hækkandi fjármögnunarkostnaður muni leiða til samdráttar í uppbyggingaráformum þíns fyrirtækis á íbúðarhúsnæði?



Vextir framkvæmdalána byggingaverktaka hafa hækkað verulega samhliða miklum vaxtahækkunum Seðlabankans undanfarið misseri. Óverðtryggðir vextir útlána til fyrirtækja hafa hækkað úr því að vera ríflega 4% í upphafi árs 2021 í að vera ríflega 10% nú. Þessir vextir hafa því hækkað um 6 prósentustig á þessu tímabili vaxtahækkana Seðlabankans. Framkvæmdalán byggingaverktaka bera nokkuð hærri vexti. Ljóst er að þetta vegur þungt gagnvart aðilum í uppbyggingu íbúða þar sem framkvæmdatími er um eða yfir 2 ár og enn lengri ef tekið er tillit til þess að nú er sölutregða að leiða til þess að tíminn frá því að til kostnaðar er stofnað við íbúðauppbyggingu hjá verktaka þar til hann fær greiðslu fyrir sölu hefur lengst á tíma hratt hækkandi vaxta.



Könnunin sýnir að ekki eru margir aðilar í uppbyggingu íbúða um þessar mundir að finna fyrir því að dregið hafi úr fjármögnunarmöguleikum. Dæmi eru samt til um það. 20% stjórnenda segja að það hafi dregið úr fjármögnunarmöguleikum þeirra fyrirtækja til byggingar íbúðarhúsnæðis á sl. 6 mánuðum. 52% segja hins vegar að það hafi ekki dregið úr fjármögnunarmöguleikum.

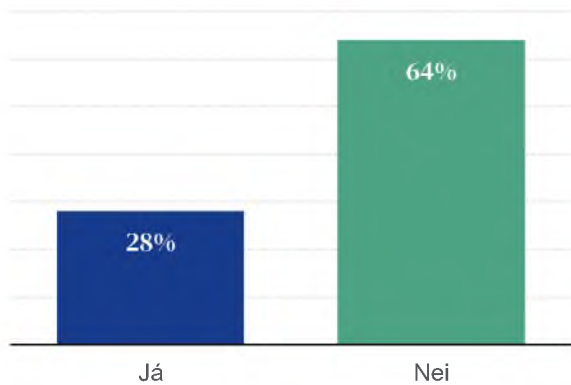
## HÆKKUN VERÐS AÐFANGA DREGUR ÚR FRAMBOÐINU

Aðföng til bygginga íbúða hafa hækkað umtalsvert undanfarið. Áhrif verðhækkana aðfanga heftir uppbyggingu. 36% stjórnenda segja að verðhækkun aðfanga síðustu mánaða hafi breytt áformum þeirra fyrirtæki um uppbyggingu íbúða litið til næstu 12 mánaða. 52% segja að þær verðhækkningar hafi ekki breytt byggingaráformum fyrirtækisins.

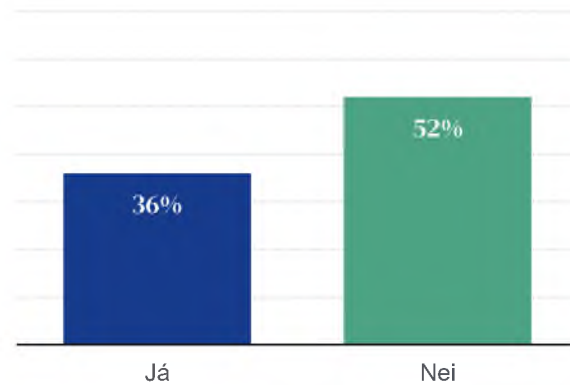
Áhrif launahækkana mun hafa minni áhrif en vaxtahækkningar á framboð íbúðarhúsnæðis á næstunni. Spilar þar eflaust inn sú staðreynd að launahækkningar hafa bæði áhrif á framboðs- og eftirspurnarhlið íbúðamarkaðainns. 28% stjórnenda segja að hækkun launa síðustu mánaða hafi breytt áformum þeirra fyrirtækis um uppbyggingu íbúða litið til næstu 12 mánaða. 64% segja að hækkun launa hafi ekki haft áhrif á áform þeirra.



Hefur verðhækkun aðfanga síðustu mánaða breytt áformum þíns fyrirtækis um uppbyggingu íbúða litið til næstu 12 mánaða?



Hefur hækkun launa síðustu mánaða breytt áformum þíns fyrirtækis um uppbyggingu íbúða litið til næstu 12 mánaða?



Velferðarnefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

19. maí 2023

## Umsögn ÖBÍ - réttindasamtaka um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010 (hagkvæmar íbúðir), þskj. 1698, mál 1052.

ÖBÍ réttindasamtök fagna því að lögð sé ríkari áhersla á að sveitarfélög geri ráð fyrir auknu húsnæði í formi hagkvæmra íbúða, leiguíbúða og félagslegra íbúða. Staðan á húsnæðis- og leigumarkaði er slæm. Skortur á íbúðarhúsnæði og hátt verðlag er landlægt vandamál sem bitnar mest á tekjulægri hópum samfélagsins. Stjórnsýslan þarf að ganga ákveðin til verka, samstillta aðgerðir og tryggja að enginn lögbundinn aðili hlaupist undan ábyrgð.

Í umsögn ÖBÍ sem barst Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis þann 9. nóvember 2022 kom fram ákveðin og rökstudd gagnrýni á vankanta í frumvarpinu. Að mati ÖBÍ hefur frumvarpið ekki tekið breytingum sem mæta þeirri gagnrýni og því vill ÖBÍ koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

Skýrt orðalag og viðmið er lykillinn að árangursríkum lögum og reglugerðum. Nú þegar er í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og lögum um húsnæðismál 44/1998 að sveitarfélög skuli tryggja framboð af húsnæði og að sveitarfélögin beri ábyrgð á að leysa húsnæðisþörf fólks sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun. Því skýtur það skökku við að frumvarpið gefi sveitarfélögum einungis heimild til að gera kröfur um allt að 25% lágmarksfjölda hagkvæmra íbúða í deiliskipulagi íbúðahúsnæðis. Núverandi orðlag gerir ekki kröfur til sveitarfélaganna um að ganga samstillt til verka. Þannig getur eitt sveitarfélag sett sér háleitt markmið um nýtingu þessarar heimildar en annað virt hana að vettugi.

Uppbygging á íbúðarhúsnæði sem samsvarar eftirspurn og þörfum almennings er ein af forsendum búsetuöryggis. Samkvæmt niðurstöðu þarfagreiningar sveitarfélaga í húsnæðisáætlunum sem birt var í Fjármálaáætlun 2024-2028 þarf að byggja 37.000 íbúðir á næstu tíu árum til að mæta fólksfjölgun. Einnig bendir þarfagreining HMS á að byggja þurfi 4.000 íbúðir til viðbótar til að mæta uppsafnaðri íbúðarþörf. Í markmiðum Rammasamnings

ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða er kveðið á um að byggðar verði 35.000 nýjar íbúðir á næstu tíu árum. Jafnframt er tekið fram að það sé sameiginleg sýn ríkis og sveitarfélaga að næstu tíu árin verði 30% nýrra íbúða hagkvæmar á viðráðanlegu verði og 5% til viðbótar félagslegar íbúðir á vegum sveitarfélaga.

ÖBÍ telur að ríki og sveitarfélög eigi að fylgja þessari sameiginlegu sýn eftir, ganga samstíga til verka og marka sér skýr viðmið um sjálfbæra uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. ÖBÍ leggur því til eftirfarandi breytingu á frumvarpinu:

1. gr.

Á eftir 39. gr. laganna kemur ný grein, 39. gr. a, ásamt fyrisögn, svohljóðandi:

*Viðmið um að skilyrða hluta af heildarfermetrafjölda íbúða.*

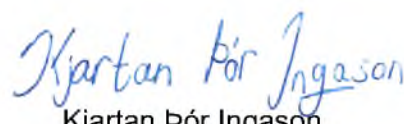
Sveitarfélögum sé skylt að gera kröfu um það við gerð deiliskipulags fyrir ný íbúðasvæði að 25 prósent af heildarfermetrafjölda íbúða innan skipulagssvæðis verði fyrir íbúðir sem falla undir lög um almennar íbúðir og íbúðir sem falla undir VI. kafla A og VIII. kafla laga um húsnæðismál, nr. 44/1998. Á heimildin við hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

ÖBÍ hefur skilning á að sveitarfélög landsins eru af ýmsum stærðum og gerðum sem ber að huga að við framfylgd laganna. Með þessum breytingum gerir löggjafinn skýrar almennar kröfur um að sveitarfélögin leggi sitt á vogarskálina og stuðli að auknu framboði fjölbreyttra búsetuúrræða fyrir fjölbreytta hópa samfélagsins um land allt.

***Ekkert um okkur án okkar!***

Með vinsemd og virðingu,

  
Þuríður Harpa Sigurðardóttir  
formaður ÖBÍ

  
Kjartan Þór Ingason  
verkefnastjóri ÖBÍ