

## Gjaldtökuheimildir vegna uppbyggingar almenningsamgangna

Vísað er til viljayfirlýsingar samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, f.h. íslenska ríkisins, og stýrihóps SSH um samgöngumál á höfuðborgarsvæðinu sem er dagsett 21. september 2018 og gerð var samhliða þinglegri meðferð samgönguáætlunar. Samkvæmt viljayfirlýsingunni eiga aðilar að vinna að áfangaskiptingu, útfærslu og samkomulagi um fjármögnun samgöngufjárfestinga og hágæðakerfis almenningsamganga á höfuðborgarsvæðinu. Meðal þess sem aðilar urðu ásáttir um að tekið yrði til skoðunar er hvort setja skuli gjaldtökuheimildir í lög til að standa undir hlut sveitarfélaga í fyrirhuguðum samgöngufjárfestingum.

Í því skyni að gera sveitarfélögum kleift að ráðast í uppbyggingu kerfis almenningsamgangna leggur Reykjavíkurborg til að önnur hvor eftirfarandi tillagna um breytingu á lögum verði farin til að tryggja gjaldtökuheimildir til handa sveitarfélögum til að fjármagna þeirra hlut í fyrirhuguðum verkefnum.

### I. Breyting á skipulagslögum nr. 123/2010

Reykjavíkurborg leggur til að skipulagslögum nr. 123/2010 verði breytt á þann veg að bætt verði við lögina ákvæði um heimild til handa sveitarfélögum til innheimtu innviðagjalds. Ákvæðið verði svohljóðandi:

*1. mgr. Þegar lýsing sem liður í vinnu við gerð tillögu að deiliskipulagi liggur fyrir, sbr. 1. mgr. 40. gr., og fyrirhugað deiliskipulag leiðir til þess að leigulóð verður gerð að byggingarlóð eða auknar byggingarheimildir verða heimilaðar á lóðinni getur sveitarstjórn ákveðið að innheimta innviðagjald af hlutaðeigandi lóð til að standa straum af kostnaði við gerð innviða samkvæmt fyrirhuguðu deiliskipulagi.*

*2. mgr. Sveitarstjórn er skylt að taka saman lýsingu á skipulagsverkefninu, sbr. 1. mgr. 40. gr., sem undanfara ákvörðunar um innheimtu innviðagjalds. Þegar lýsing á skipulagsverkefni liggur fyrir er sveitarstjórn heimilt að taka ákvörðun um innheimtu innviðagjalds úr hendi lóðarhafa, eða byggingarleyfishafa þar sem það á við.*

*3. mgr. Innviðagjald skal miðast við verðmætaaukningu á hlutaðeigandi lóð sem getur annað hvort eða bæði falist í breyttri nýtingu á húsnæði og/eða auknum byggingarheimildum. Fjárhæð innviðagjalds skal reiknuð út frá krónutölu fermetraverðs. Innviðagjald fellur í gjalddaga á sama tíma og byggingarleyfisgjöld, sbr. 3. tölulið 1. mgr. 13. gr. mannvirkjalaga nr. 160/2010.*

*4. mgr. Heimilt er að synja endurgreiðslu innviðagjalds ef liðið er meira en eitt ár frá greiðslu þess.*

### Greinargerð:

Í 39. gr. gildandi skipulagslaga er fjallað um deiliskipulag á landi í einkaeign, eða þá stöðu þegar land í einkaeign er gert að byggingarlóðum með deiliskipulagi að ósk landeigenda. Við þær aðstæður skal landeigandi þegar framkvæmdir hefjast láta endurgjaldslaust af hendi við sveitarfélagið þá hluta landsins sem samkvæmt skipulaginu eru ætlaðir til almannaþarfa, svo sem undir götur, leikvelli og opin svæði. Samkvæmt ákvæðinu er landeiganda þó ekki skylt að láta af hendi með þessum hætti meira land en svarar þriðjungi af flatarmáli þeirra lóða er þannig verða byggingarhæfar. Komi til þess að landnotkun verði síðar breytt þá fellur landið aftur til þess er lét það endurgjaldslaust af hendi.

Markmið þessa nýja lagaákvæðis er að tryggja þátttöku lóðarhafa í kostnaði við gerð innviða með innheimtu innviðagjalds, með sambærilegum hætti og landeigenda, þegar fyrirhugað

deiliskipulag leiðir til þess að leigulóð verður gerð að byggingarlóð eða auknar byggingarheimildir verða heimilaðar á hlutaðeigandi lóð. Innviðagjaldi er þannig ætlað að standa straum af kostnaði við gerð nauðsynlegra innviða sem ætlaðir eru til almannaþarfa og sem nauðsynlegir eru samkvæmt fyrirhuguðu deiliskipulagi. Rétt þykir í þessu sambandi að horfa til þeirra sjónarmiða sem liggja að baki 39. gr. gildandi skipulagslaga, þ.e. að þegar aukin verðmæti verða til á lóð vegna breyttra eða nýrra byggingarheimilda þá skulu lóðarhafar vera eins settir og landeigendur í þeim skilningi að þeim verður gert að greiða innviðagjald til að standa að hluta til undir kostnaði sem hlýst af gerð innviða til almannaþarfa samkvæmt fyrirhuguðu deiliskipulagi. Landeigendum er skylt að láta af hendi allt að þriðjung lands síns undir hluta sem ætlaðir eru til almannaþarfa samkvæmt skipulagi og með þessu nýja ákvæði verður lóðarhöfum skylt að greiða innviðagjald undir þá hluta sem ætlaðir eru til almannaþarfa samkvæmt fyrirhuguðu deiliskipulagi. Þannig verður gætt jafnræðis meðal aðila, hvort sem þeir eru eigendur lands eða lóðarhafar.

Þeir innviðir sem horft er til hverju sinni eru þeir innviðir sem nauðsynlegir eru svo uppbygging lóðarhafa í samræmi við fyrirhugað deiliskipulag geti gengið eftir. Þessir innviðir geta meðal annars verið lagning nýrra eða færsla gatna og lagna, gerð stígar, torga og opinna svæða. Innviðagjaldi er þannig ætlað að standa straum af kostnaði sveitarstjórnar við gerð þessara nauðsynlegru innviða samkvæmt fyrirhuguðu deiliskipulagi, eða með öðrum orðum fyrir hluta af þeim kostnaði sem sveitarstjórn þarf að standa straum af vegna framkvæmda sem lúta að almannaþörfum samkvæmt fyrirhuguðu deiliskipulagi.

Sveitarfélög hafa verið talin hafa töluvert sjálfstæði við ákvarðanatöku um ýmis fjárhagsleg málefni sín og meðal annars verið talið heimilt að taka ákvörðun um sölu byggingarréttar á grundvelli einkaréttarlegs samnings að undangengnu útboði þar sem byggingarréttur er seldur hæstbjóðanda. Þessi framkvæmd hefur verið staðfest af Hæstarétti Íslands meðal annars í dómum í málum nr. 151/2010 og 404/2011. Hæstiréttur Íslands hefur þannig staðfest að þegar sveitarfélag er í hlutverki landeiganda, sem úthlutar lóð til leigu gegn endurgjaldi í formi greiðslu fyrir þann byggingarrétt sem leigulóðinni fylgir, eru athafnir sveitarfélags á sviði einkaréttar og lúta þeim reglum og heimildum sem þar gilda. Í þeim tilvikum er sveitarfélagi því heimilt að krefjast endurgjalds í tengslum við lóðaúthlutunina án þess að fyrir því sé sérstök heimild í lögum.

Með sama hætti og gert hefur verið um byggingarréttargjald hefur sveitarfélagið Reykjavíkurborg gert einkaréttarlega samninga við lóðarhafa um greiðslu innviðagjalds. Reykjavíkurborg hefur fyrst og fremst samið við lóðarhafa um þátttöku í kostnaði við uppbyggingu innviða í tengslum við áform um nýtt deiliskipulag í Vogabyggð en þar var fyrirhugað að breyta gamalgrónu iðnaðarhverfi í blandaða byggð íbúða, atvinnu, skrifstofa, verslana og þjónustu. Þátttaka lóðarhafa í kostnaði við uppbyggingu innviða hefur þannig hingað til verið samningsatriði og farið eftir aðstæðum hverju sinni, enda nýtist slíkt og sé nauðsynlegt þeirri uppbyggingu sem áformuð er á lóðum lóðarhafa.

Með þeirri heimild sem veitt verður með þessu nýja lagaákvæði um innviðagjald er gert ráð fyrir að horft verði til þess hversu mikið verðmætari lóðarleiguréttindi viðkomandi lóðarhafa verða með breyttri landnotkun og/eða auknum byggingarheimildum á hlutaðeigandi lóð. Með því er betur fest í sessi þátttaka lóðarhafa við byggingu innviða. Eigi uppbyggingaráform þar sem nýjar eða verulega auknar byggingarheimildir verða til samkvæmt fyrirhuguðu deiliskipulagi að geta náð fram að ganga, er ljóst að koma þurfa til fleiri tekjustofnar til handa

sveitarfélögum til viðbótar við gatnagerðargjald, önnur lögbundin gjöld og byggingarréttargjald á grundvelli einkaréttarlegs samnings. Í ljósi þeirra miklu verðmæta sem kunna að verða til samkvæmt fyrirhugðu deiliskipulagi verður að telja sanngjarnt að leggja á lóðarhafa innviðagjald með sama hætti og landeigendum er gert að láta af hendi hluta lands síns vegna gerðar innviða til almannaþarfa.

## II. Breyting á lögum um gatnagerðargjald nr. 153/2006

Reykjavíkurborg leggur til að sett verði ákvæði um nýjan gjaldstofn í lög nr. 153/2006 um gatnagerðargjald þar sem heimilað verður að leggja á gatnagerðargjald vegna byggingar samgöngumannvirkis

Lagt er til að bætt verði við ákvæði í 5. mgr. 3. gr. laganna sem fjallar um gjaldstofn gatnagerðargjalds. Ákvæðið verði svohljóðandi:

*Gatnagerðargjald skal innheimt þegar staðfest deiliskipulag heimilar byggingu almenningssamgangna sem leiðir til verðmætaaukningar fasteignar og/eða til þess að heimilaðar verða auknar byggingarheimildir á hlutaðeigandi lóð.*

Greinargerð:

Í 5. mgr. er fjallað um gjaldtöku þegar staðfest deiliskipulag, þar sem gert er ráð fyrir uppbyggingu samgöngumannvirkis leiðir til þess að auknar byggingarheimildir eru heimilaðar á lóð. Hér getur hvort sem er verið um að ræða breytt eða nýtt deiliskipulag um reiti í nýjum eða þegar byggðum hverfum, enda ljóst að við endurnýjun eldri hverfa getur verið nauðsynlegt að tengja byggð þeirra við bæði þau samgöngumannvirki sem eru til staðar og fyrirhugað er að reisa. Þá fellur hér undir bæði einstakt samgöngumannvirki og kerfi almenningssamgangna, eins og fyrirhuguð uppbygging hágæðakerfis almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu.

Verður að telja eðlilegt og sanngjarnt að færa lög um gatnagerðargjald til nútímans með setningu ákvæðis um þennan nýja gjaldstofn gatnagerðargjalds sem tekur meðal annars til uppbyggingar almenningssamgangna í þegar byggðum eða grónum hverfum þegar samgöngumannvirki sem fyrirhugað er að reisa samkvæmt deiliskipulagi leiðir til verðmætaaukninga fasteigna og/eða til aukinna byggingarheimilda á hlutaðeigandi lóð.

Greiðsluþátttaka hvers lóðarhafa skal miðast við verðmætaaukningu viðkomandi fasteignar, sem getur annað hvort eða bæði falist í breyttri nýtingu á húsnæði, þ.e. úr atvinnuhúsnæði í íbúðarhúsnæði, og/eða auknum byggingarheimildum á hlutaðeigandi lóð samkvæmt fyrirhugðu deiliskipulagi.

\*\*\*\*\*

Ef síðarnefnda leiðin verður farin, þ.e. breyting gerð á lögum nr. 153/2006 um gatnagerðargjald, þá leiðir af því að breyta þarf gildandi reglugerð um gatnagerðargjald og samþykktum sveitarstjórna um gatnagerðargjald.

Reykjavík, 12. nóvember 2018,

Embætti borgarlögmanns,

Ebba Schram, Theodór Kjartansson og Þórhildur Lilja Ólafsdóttir