Reykjavíkurborg
Umhverfis- og skipulagssvið

Reykjavík 25.02.2021

Borgarráð Reykjavíkur
Tjarnargötu 11
101 Reykjavík

Hér með sendist útskrift úr gerðabók skipulags- og samgönguráðs frá 24. febrúar 2021 varðandi eftirfarandi mál.

Endurskoðaðar reglur um bílastæðagjald byggingaraðila í Reykjavík
Lögð fram tillaga umhverfis- og skipulagssviðs, dags. 19. febrúar 2021, um endurskoðaðar reglur um bílastæðagjald byggingaraðila í Reykjavík. Einnig eru lögð fram drög að endurskoðuðum reglum um bílastæðagjald byggingaraðila í Reykjavík og minnisblað Eflu, dags. 19. júní 2018, um bílastæðagjöld erlendis.

Björgvin Rafn Sigurðarson lögfræðingur og Nikulás Úlfar Másson byggingarfulltrúi taka sæti á fundinum undir þessum lið.

Samþykkt.
Vísað til borgarráðs.

Fulltrúar Samfylkingarinnar, Viðreisnar og Pírata leggja fram svohljóðandi bókun:
Með endurskoðuðum reglum um bílastæðagjald byggingaraðila er fallið frá almennri innheimtu bílastæðagjalds. Ekki eru lengur kvaðir um lágmarksbílastæðafjölda heldur hámark. Breytingarnar munu koma til með að lækka byggingarkostnað og hvetja til vistvænna ferðamáta.

Áheyrnarfulltrúi Flokks fólksins leggur fram svohljóðandi bókun:
Fulltrúi Flokks fólksins finnst í fyrsta lagi undarlegt að það hafi þurft að útvista því verkefni að kanna hvað sambærilega er gert er í bílastæðamálum í nokkrum erlendum borgum . Um er að ræða að lesa opinberar upplýsingar sem ekki þarf sérfræðiþekkingu til að gera. Embættismannakerfi borgarinnar ætti að ráða við það. En í Reykjavík þarf að gera ráð fyrir bílastæðum fyrir alla sem vilja og þurfa og það er vissulega kostur að gefa þeim sem eru að byggja, á þegar fullbyggðum svæðum, kost á að greiða fyrir bílastæði í stað þess að gera þau sjálf. Fulltrúi Flokks fólksins styður aukinn sveigjanleika í þessum efnum að þeir eigendur bíla sem óska að leggja í bílastæðahúsum frekar en við heimili sín, sem dæmi í miðbænum þar sem búið er að byggja þröngt, verði gert það auðveldara og aðgengilegra. Nóg pláss er í bílahúsum og mörg vannýtt á ákveðnum tímum. Ástæður eru ýmsar fyrir því, erfitt aðgengi og óþarflega há gjaldtaka.

F.h. umhverfis- og skipulagssviðs

Harri Ormarsson

Fylgiskjöl: tillaga umhverfis- og skipulagssviðs, dags. 19. febrúar 2021, drög að endurskoðuðum reglum um bílastæðagjald byggingaraðila í Reykjavík og minnisblað Eflu, dags. 19. júní 2018.

Umhverfis- og skipulagssvið
Borgartún 12–14
105 Reykjavík

Reykjavíkurborg
Umhverfis- og skipulagssvið

Reykjavík, 19. febrúar 2021
USK2021020094

Skipulags- og samgönguráð

Efni: Endurskoðaðar reglur um bílastæðagjald byggingaraðila í Reykjavík

Nítjánda grein skipulagslaga nr. 123/2010 fjallar um bílastæðagjald sem sveitarfélög geta innheimt ef ekki er unnt að koma fyrir á lóð nýbygginga þeim fjölda bílastæða sem kröfur eru gerðar um í deiliskipulagi. Þá segir jafnframt að bílastæðagjöld skuli renna í sérstakan sjóð sem skal varið til uppbyggingar almenningsbílastæða í nágrenni viðkomandi lóðar. Í gildi eru reglur um bílastæðagjald í Reykjavík, nr. 440/2016. Þörf er á að uppfæra þær með hliðsjón af reglum um fjölda bíla- og hjólastæða í Reykjavík, sem samþykktar voru í skipulags- og samgönguráði þann 19. desember 2018 og í borgarráði þann 10. janúar 2019.

Forsenda fyrir bílastæðagjaldi er sú að sveitarfélög hafi kvaðir um lágmarksfjölda bílastæða vegna nýbygginga. Í reglum um fjölda bíla- og hjólastæða eru kröfur um fjölda bílastæða settar fram sem viðmiðunargildi og hámarksgildi. Í samgöngumati er mögulegt að rökstyðja fjölda bílastæða upp eða niður frá viðmiðinu. Við rökstuðning fyrir færri stæðum, eru þeir þættir sem snerta ferðir til og frá skipulagsreit skoðaðir í þeim tilgangi að stuðla að því að auðveldara sé að ferðast til og frá áfangastað með sem vistvænustum hætti, í takt við markmið borgarinnar um breyttar ferðavenjur. Rökstuðningur fyrir færri bílastæðum byggir á samnýtingu stæða, deilibílum, innleiðingu samgöngustefnu og aðgengi að góðum almenningssamgöngum. Sú staða getur komið upp að samgöngumat leiði það í ljós að byggingaraðili þarf að útvega bílastæði, en vegna aðstæðna verði því ekki komið við. Í slíkum tilfellum kann að vera gripið til þess að innheimta bílastæðagjald.

Sú staða getur jafnframt komið til að í deiliskipulagi sé gerð krafa um fjölda bílastæða sem ekki verður við komið. Í þeim tilfellum gildir krafa deiliskipulagsins og kann þá að vera nauðsynlegt að innheimta gjald fyrir bílastæði. Sýni samgöngumat að nauðsynlegt sé að koma fyrir færri stæðum en deiliskipulagið segir til um, þarf að breyta deiliskipulaginu í samræmi við samgöngumatið.

Í núgildandi reglum um bílastæðagjald segir í 4. gr. að þegar sótt er um leyfi fyrir áður gerðri íbúð skuli ekki krefjast bílastæðagjalds, enda sé ekki um fermetraaukningu að ræða og að íbúð hafi sannarlega verið gerð fyrir árið 1965. Hér er lagt til að ekki skuli krefjast bílastæðagjalds þegar sótt er um leyfi til að fjölga íbúðum í þegar byggðu íbúðarhúsnæði, uppfylli fjölgunin núgildandi byggingarreglugerð og skipulag.

Innheimta bílastæðagjalds byggingaraðila, í samræmi við heimildir í skipulagslögum, hefur verið almenn regla hjá Reykjavíkurborg lengi enda gerði borgin almennt kröfu um ákveðinn lágmarksfjölda bílastæða við byggingar í Reykjavík. Með breytingum á reglunum nú er innheimtu bílastæðagjalds húsbyggjenda almennt hætt en mögulegt verður að nýta þessa heimild þegar við á. Breytingin er í samræmi við breytt viðmið í reglum um fjölda bíla- og

hjólastæða í Reykjavík, markmið um lækkun byggingarkostnaðar og markmið um breyttar ferðavenjur í borginni.

Í þessu skyni eru lagðar til endurskoðaðar reglur um bílastæðagjald byggingaraðila í Reykjavík, til samþykktar í skipulags- og samgönguráði og til staðfestingar í borgarráði.

F.h. umhverfis, og skipulagssviðs,

Björgvin Rafn Sigurðarson
Erna Hrönn Geirsdóttir
Lilja Sigurbjörg Harðardóttir

Hjálagt:
1. Drög að endurskoðuðum reglum um bílastæðagjald byggingaraðila í Reykjavík.
2. Minnisblað Eflu, bílastæðagjöld erlendis, dags. 19.6.2018.

REGLUR
um bílastæðagjald byggingaraðila í Reykjavík

1. gr.

Umsækjandi um byggingarleyfi skal á uppdrætti og í byggingarlýsingu gera grein fyrir fyrirkomulagi bílastæða á lóð. Fjöldi þeirra skal vera í samræmi við skipulagsskilmála og reglur um fjölda bíla- og hjólastæða í Reykjavík. Varðandi fjölda og fyrirkomulag bílastæða fyrir fatlaða einstaklinga skal taka mið af ákvæðum byggingarreglugerðar nr. 112/2012. Ef ekki er unnt að koma fyrir á lóð nýbyggingar þeim fjölda bílastæða sem kröfur eru gerðar um í deiliskipulagi eða samkvæmt reglum um fjölda bíla- og hjólastæða í Reykjavík, getur sveitarstjórn ákveðið að innheimta bílastæðagjald af hlutaðeigandi lóð skv. 19. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, skv. gjaldskrá um bílastæðagjald. Sama á við ef breytt notkun húsnæðis leiðir til þess að kröfur um bílastæði aukast.

2. gr.

Þegar sótt er um leyfi til að fjölga íbúðum í þegar byggðu íbúðarhúsnæði skal ekki krefjast bílastæðagjalds, enda sé ekki um fermetraaukningu að ræða.

3. gr.

Ef veitt er heimild til að áfangaskipta uppbyggingu lóðar, skal hver áfangi fyrir sig uppfylla kröfur um fjölda bílastæða, sbr. 1. gr. Ef ekki er unnt að verða við þeirri kröfu er heimilt að innheimta bílastæðagjald fyrir þau stæði sem á vantar, sem endurgreiðist ef þau verða gerð með síðari áföngum.

4. gr.

Reglur þessar eru settar með heimild í 19. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Með gildistöku þessara reglna falla úr gildi reglur um bílastæðagjald í Reykjavík nr. 440/2016.

MINNISBLAÐ

SKJALALYKILL	VERKHEITI
2200-880-MIN-001-V01	**Stefnumörkun í bíla- og hjólastæðamálum**
DAGS.	**VERKKAUPI**
19.06.2018	Reykjavíkurborg
SENDANDI	**DREIFING**
Daði Baldur Ottósson	Lilja Sigurbjörg Harðardóttir

MÁLEFNI

Bílastæðagjöld erlendis

Inngangur

EFLA var fengin til þess að skoða bílastæðagjöld í borgum erlendis, meðal annars til að meta hvort og hvernig uppbyggingaraðilar geta greitt sig frá bílastæðum með bílastæðagjaldi.

Af hverju eru til bílastæðagjöld?

Í 19. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er fjallað um bílastæðagjald en það gerir sveitarfélögum kleift að innheimta bílastæðagjald fyrir sérhvert bílastæði sem ekki er unnt að koma fyrir á lóð nýbygginga sem kröfur eru gerðar um í deiliskipulagi. Enn fremur er tekið fram að gjöldin skulu renna í sérstakan sjóð sem varið er til uppbyggingar almenningsbílastæða í nágrenni viðkomandi lóðar. Reykjavíkurborg hefur nýtt sér þetta ákvæði, en sambærilegt fyrirkomulag þekkist í sveitarfélögum víðsvegar um heiminn þar sem kröfur eru um ákveðinn lágmarks fjölda bílastæða. Ef engar lágmarkskröfur eru gerðar til fjölda bílastæða (aðrar en hámarkskröfur) þá er almennt ekki innheimt bílastæðagjald og er það því uppbyggingaraðilans að ákveða hversu mörg bílastæði hann hyggst byggja.

Í sveitarfélögum þar sem lágmarkskröfur gilda um fjölda bílastæða, þá er þekkt vandamál að kröfurnar geta verið íþyngjandi fyrir uppbyggingaraðila. Þetta á sérstaklega við á lóðum þar sem aðilar koma ekki fyrir tilskyldum fjölda bílastæða innan lóðarinnar auk húsnæðisins, eða umhverfis aðstæður eru þannig að það er mjög kostnaðarsamt að gera bílastæði. Eins geta lágmarkskröfurnar torveldað endurnýjun bygginga ef breyting á landnotkun verður til þess að útvega þurfi fleiri bílastæði en fyrir eru innan lóðar.

Bílastæðagjöld hafa verið sett fram sem lausn á þessu vandamáli þar sem uppbyggingaraðilum er gert kleift að greiða gjald til þess að komast hjá því að byggja bílastæði innan lóðar, líkt og skipulagslög kveða á um. Almennt er litið á bílastæðagjöld sem árangursríkt tæki fyrir sveitarfélög (Shoup, 1999), til að búa til annan valkost en að byggja bílastæðin inna lóðar en auk þess getur það einnig náð fram eftirfarandi ávinningi:

- Stuðlað að samnýtingu bílastæða – Þar sem bílastæðagjöldin eru yfirleitt notuð til uppbyggingar á nýjum almenningsstæðum, þá eru auknar líkur á að bílastæðin verði samnýtt af fleiri notendum heldur en ef stæðin eru byggð innan lóðar.

- Hvatt til vistvænnar hönnunar og gert mögulegt að viðhalda gömlum byggingarstíl – Með því að greiða bílastæðagjald fyrir færri bílastæði innan lóðar, getur það gert uppbyggingaraðilum kleift að skapa lifandi götu- og húsarými án þess að taka landsvæði undir bílastæði og þeim tengdum s.s. innkeyrslum. Bílastæði sem greitt var fyrir er komið fyrir í nálægum bílastæðahúsum en þannig má lágmarkað áhrif á bæði gangandi og akandi vegfarendur.
- Stuðlað að færri undanþágum frá kröfum – Uppbyggingaraðilar óska oft eftir undanþágu frá bílastæðakröfum út af þeim ástæðum sem nefndar hafa verið hér að ofan. Ef uppbyggingaraðilar geta borgað sig frá kröfum um bílastæði í stað þess að gera þau, þá þarf ekki að veita undanþágu frá kröfum um fjölda bílastæða og þannig sitja allir uppbyggingaraðilar við sama borð.

Hvernig eru bílastæðagjöld erlendis, og undir hvaða kringumstæðum eru notuð?

Eins og komið hefur fram er forsenda fyrir bílastæðagjaldi sú að sveitarfélög hafi kvaðir um lágmarksfjölda bílastæða vegna nýbygginga. Við heimildarleit kom í ljós að tugir, ef ekki hundruð sveitarfélaga víðsvegar um heiminn gefa uppbyggingaraðilum kost á því að greiða bílastæðagjald. Aftur á móti er allur gangur á því hversu hátt bílastæðagjaldið er, hvernig það er ákvarðað, og hvernig gjöldin eru notuð. Aðeins er fjallað um það hér að neðan.

Líkt og hér á landi, þá er oft tekið fram í skipulagslögum lands eða ríkis, að sveitarfélög megi innheimta bílastæðagjöld og er það þá í valdi viðkomandi sveitarfélags hvort þetta ákvæði sé virkt og hvernig það er nákvæmlega útfært.

- Osló er ekki með ákvæði um bílastæðagjöld þrátt fyrir að byggingar- og skipulagslög leyfa slíkt þar í landi. Aftur á móti, þá eru engar lágmarkskröfur í miðborg Oslóar svo þar er hægt að byggja húsnæði án bílastæða (Oslo Kommune, 2015).
- Í Svíþjóð virðist vera sem það sé undir sérhverju sveitarfélagi komið hvort það innheimtir bílastæðagjöld.
    - Níu af 26 sveitarfélögum í og við Stokkhólm hafa ákvæði um bílastæðagjöld (Envall et al, 2014).
    - Sumar borgir hafa ákvæði um bílastæðagjöld en aðeins á ákveðnum svæðum t.d. í miðborgum og næsta nágrenni, og eru Örebro og Östersund dæmi um slík sveitarfélög (Örebro Kommun 2016, Östersund Kommun, 2016). Í Östersund er jafnframt tekið fram að ekki eigi að nota bílastæðagjöld nema í undantekningartilfellum.
    - Í Stokkhólmi geta uppbyggingaraðilar haft samband við Stockholm Parkering (bílastæðasjóður borgarinnar) sem aðstoðar uppbyggingaraðila við að finna bílastæði til leigu í bílastæðahúsum sem er í þeirra umsjón, eða gjöld eru innheimt og notuð til uppbyggingar nýrra almenningsstæða. Engar reglur eru um hversu nálægt uppbyggingarreit bílastæðin þurfa að vera (Kodransky og Hermann, 2011).
    - Í Malmö er bílastæðagjald notað til reksturs eða fjárfestinga í nýjum almenningsstæðum, en tekið er fram að sveitarfélagið tekur ákvörðum í hverju tilviki fyrir sig hvort hægt sé að greiða bílastæðagjöld (Malmö stad, 2010) eða hvort uppfylla þurfi lágmarkskröfur.
- Í bresku Kólumbíu í Kanada er sveitarfélögum heimilt að innheimta bílastæðagjöld til þess að fjármagna leigu á núverandi stæðum eða gerð nýrra bílastæða, en sveitarfélögum er einnig heimilt að nota þessi gjöld til þess að bæta samgönguinnviði sem styðja við vistvæna ferðamáta (Metro Vancouver, 2012), og er Vancouver dæmi um borg sem hefur innleitt þetta ákvæði.
- Ein rannsókn fjallar um fyrirkomulag bílastæðagjalds í sjö mismunandi borgum í Norður-Ameríku og er útfærsla á bílastæðagjöldum mismunandi í þeim öllum þó í grunnin sé tilgangurinn sá sami, þ.e. gjöldin eru notuð til uppbyggingar á nýjum bílastæðum (Kimberly-horn, 2012).

Þegar skoðað er hvernig gjöldin eru ákvörðuð, þá er ljóst að það er gert á mismunandi máta (Shoup, 1999; Kimberley-horn, 2012) og oft er óskýrt hvernig þau eru í raun og veru ákvörðuð (Envall et al., 2014). Ein rannsókn frá 1999 (Shoup) bar saman bílastæðagjöld í 46 borgum víðsvegar um heiminn, þ.m.t. Reykjavík, en sú samantekt sýndi að bæði kröfur um bílastæðagjöld sem og fjölda bílastæða er jafn mismunandi eins og borgirnar eru margar sem skoðaðar voru í rannsókninni, og því ekki farið nánar í það í þessu minnisblaði. Aftur á móti er ljóst að misjafnt er eftir sveitarfélögum hversu mörg bílastæði og hversu hátt bílastæðagjald uppbyggingaraðilar þurfa að greiðaef þeir kjósa þess að byggja ekki bílastæði innan lóðar.

Hvaða valkostir eru fyrir hendi aðrir en bílastæðagjöld?

Þrátt fyrir ýmsan ávinning sem hægt er að ná fram með bílastæðagjöldum, þá er ljóst að lágmarkskröfur um fjölda bílastæða, hvort sem hægt er að greiða sig frá þeim með bílastæðagjaldi eður ei, stuðlar það að hærri uppbyggingarkostnaði sem að lokum skilar sér í hærra húsnæðisverði. Að auki, getur bílastæðagjald dregið úr líkum þess að uppbyggingaðili vilji gera færri bílastæði og hafa flest allar borgir haft bílastæðagjald talsvert ódýrara en raunkostnaður við að byggja og reka bílastæði.

Bent hefur verið á að hægt er að ná sömu markmiðum, og jafnvel meiri árangri með því að hvetja uppbyggingaraðila frekar til að innleiða aðgerðir til að draga úr eftirspurn bílastæða, frekar en að greiða sig frá bílastæðum með bílastæðagjöldum. Ef gjöldin eru notuð til að þess að gera fleiri almenningstæði er í raun verið að auka við heildarframboð af bílastæðum. Aðgerðir til að draga úr eftirspurn eftir bílastæðum eru t.d. að krefjast þess að uppbyggingaraðili tryggi innleiðingu markvissrar samgöngustefnu fyrir atvinnuhúsnæði.

Í tillögu að reglum um fjölda bíla- og hjólastæða (dagsett 4.5.2016) sem EFLA vann í samvinnu við Reykjavíkurborg, þá er einmitt lagðar til ýmsar leiðir sem uppbyggingaraðilar geta gert, eins og að tryggja samnýtingu stæða, innleiða deilibíla og samgöngustefnu, taka tillit til og/eða bæta aðgengi að almenningssamgöngum. Eru þetta allt aðgerðir til þess að draga úr eftirspurn eftir bílastæðum, og þar með er hægt að gera færri eða engin bílastæði. Eins er tekið fram á bls. 9 í sömu tillögu að „almennt er miðað við að bílastæði séu innan lóðar eða í bílastæðahúsi/lóð sem er innan 400m göngufjarlægðar. Í tilvikum geta bílastæði á borgarlandi (í götu) nýst til að uppfylla viðmið um fjölda bílastæða og á það fyrst og fremst við bílastæði fyrir gesti og viðskiptavini þó í einstaka tilfellum geta þau nýst fyrir íbúa. Í þeim tilvikum sem uppbyggingaðilar sjá hag í að nýta sér bílastæði á borgarlandi skal fá samþykki Reykjavíkurborgar.“ Ef uppbyggingaraðilar hafa unnið markvisst því að uppfylla þessi atriði og eru ennþá með kröfur um stæði sem þeir vilja komast hjá að gera, þá má vel skoða að hvort hægt er að innheimta bílastæðagjald sem þá verður notað til þess að byggja almenningsstæði eða fjármunum veitt til þess að bæta frekar aðgengi vistvænna ferðamáta.

Samantekt

Bílastæðagjöld er ákvæði sem mörg sveitarfélög víðsvegar um heimin notað til þess að gera uppbyggingaraðilum kleift að greiða gjald til þess að komast hjá því að byggja bílastæði innan lóðar. Tekjur sem verða af bílastæðagjöldum er yfirleitt notaðar til þess að byggja ný almenningsstæði en dæmi eru um að fjármunirnir eru notaðir í annað t.d. að bæta aðgengi vistvænna ferðamáta. Nákvæm útfærsla á því hversu hátt bílastæðagjald er, hvernig er haldið utan um fjármunina, sem og hvernig og hvar nota má fjármunina, er misjafnt milli sveitarfélaga og/eða þeim skipulagslögum sem fyrir hendi eru í sérhverju landi. Mikilvægt er að hafa í huga að lágmarkskröfur bílastæða (sem er að öllu jöfnu forsenda þess að innheimta bílastæðagjöld) stuðla að auknum uppbyggingarkostnaði sem og auknu framboði bílastæða sem getur verið andstætt markmiðum borgarinnar um breyttar ferðavenjur. Ef markmiðið með bílastæðagjaldi er að aðstoða uppbyggingaraðila að byggja færri bílastæði innan lóðar, þá er frekar hægt að hvetja uppbyggingaraðila til þess beita aðgerðum til þess að draga úr eftirspurn bílastæða, líkt og fjallað hefur verið um í þessu minnisblaði.

Heimildir

Donald Shoup. 1999. Instead of free parking. Access (15).

Malmö stad. 2010. Parkeringspolicy och Parkeringsnorm. Malmö stadsbyggnadskontor.

Metro Vancouver. 2012. The Metro Vancouver Apartment Parking Study.

Michael Kodransky og Gabrielle Hermann. 2011. Europe's Parking U-Turn: From Accommodation to Regulation. ITDP.

Pelle Envall, Jesper Skiöld, Merle Breyer och Elin Celik. 2014. Parkeringstal för nya bostäder i Stockholms län. Trafikutredningsbyrån AB. Stockholms läns landsting.

Kimley-horn and Associates. 2012. Parking In Lieu Fees. Downton Boise, Parking Strategic Plan, APPENDIX I2, Parking Planning White Paper Series. City of Boise.

Olso Kommune. 2015. Revidering av parkeringsnormer for bolig, næring og offentlig tjensteyting for Oslo Kommune. Bakgrunnsrapport til høring.

Östersunds Kommun. 2016. Parkeringspolicy för ett hållbart Östersund. Inklusive fleixbla parkeringstal.

Örebro Kommun. 2016. Fleixbla Parkieringstal. Parkeringsnorm för Örebro kommun.