



Borgarráð

Reykjavík, 14. október 2025

MSS25100071

**Eftirfylgni úrbótatillagna Innri endurskoðunar og ráðgjafar vegna samningaviðræðna Reykjavíkurborgar við rekstraraðila og lóðarhafa bensínstöðvarlóða**

Lagt er til að borgarráð samþykki að vísa 12 úrbótatillögum Innri endurskoðunar og ráðgjafar (IER), vegna úttektar á samningaviðræðum Reykjavíkurborgar við rekstraraðila og lóðarhafa bensínstöðvalóða í Reykjavík, í meðfylgjandi ferli. Á grundvelli greiningar IER á verklagi og framkvæmdum í tengslum við þetta mál eru settar fram 12 tillögur að umbótum sem miða að því að bæta starfsemi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Tillögurnar eru teknar saman hér að neðan sem og tillaga að frekari málsmeðferð. Skrifstofu borgarstjóra og borgarritara verði falið eftirfylgni útbótatillagnanna. Tillögurnar verða grundvöllur eftirfylgnikönnunar sem IER mun framkvæma á næsta ári.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| (1) Reykjavíkurborg ætti að ráðast í lagalega greiningu á því hvort samkomulögin frá júní 2021 og febrúar 2022 við lóðarhafa bensínstöðvalóða samrýmist reglum um samkeppni og ríkisaðstoð. Að því búnu ætti að taka ákvörðun um hvaða áhrif niðurstaðan hefur á ákvarðanir um frekari uppbyggingu á þeim lóðum þar sem ívilnun hefur ekki enn átt sér stað.                                                                                                | Vísað til embætti borgarlögmans                   |
| (2) Reykjavíkurborg þarf að viðhafa eftirlit með efndum samkomulaganna við lóðarhafa bensínstöðvalóða og hafa úrræði tiltæk ef lóðarhafar uppfylla ekki skyldur sínar.                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Vísað til umhverfis- og skipulagssviðs            |
| (3) Mikilvægt er að mótuð séu skýr markmið fyrir samningaviðræður um breytingar á lóðanýtingu. Skilgreina þarf aðalmarkmiðið og æskilegt er að það sé mælanlegt svo að unnt sé að meta árangur. Ef stefnt er að undirmarkmiðum þarf að gera grein fyrir forgangsriðun þeirra og tengslum við aðalmarkmiðið. Einnig er nauðsynlegt að greina á milli bindandi markmiða og leiðbeinandi markmiða til að tryggja skýrar væntingar og ábyrgð í samningaferlinu. | Vísað til umhverfis- og skipulagssviðs            |
| (4) Við undirbúning samningaviðræðna um breytta nýtingu lóða ætti Reykjavíkurborg að skilgreina þarfir sínar og stefnu með skýrum hætti í aðalskipulagi og deiliskipulagi lóða. Jafnframt ætti að meta heimildir til eignarnáms sem varaleið ef samningar bera ekki árangur.                                                                                                                                                                                | Vísað til umhverfis- og skipulagssviðs            |
| (5) Tillögur um breytingar sem tengjast stefnumarkmiðum Reykjavíkurborgar þurfa að byggjast á faglegum undirbúningi, meðal annars greiningum á hagrænum og lagalegum afleiðingum og rökstuðningi um framkvæmanleika, áður en þær eru lagðar fram til samþykkis í ráðum.                                                                                                                                                                                     | Vísað til embætti borgarlögmans                   |
| (6) Mikilvægt er að vinnuhópar, eins og samninganefndir, sem fá umfangsmikið verkefni til úrlausnar hafi starfsmann til aðstoðar, meðal annars til að skrá og varðveita fundargerðir, minnisblöð og greiningar í samræmi við lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014. Til hliðsjónar má benda á 5. gr. reglna Reykjavíkurborgar um starfs- og stýrihópa frá 2. febrúar 2018.                                                                                  | Vísað til skrifstofu borgarstjóra og borgarritara |



**Reykjavík**



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (7) Mælt er með að í reglum Reykjavíkurborgar um starfs- og stýrihópa komi fram að hópar sem fá umfangsmikið verkefni til úrlausnar fái faglega gæðaryni og ráðgjöf frá sérfræðingi með þekkingu á viðkomandi málaflokki. Hópurinn ætti að meta í upphafi starfstímans hvenær þörf er á slíkri ráðgjöf og rýni. Rýnina þarf að skjalfesta og varðveita með öðrum gögnum. Sama verklag ætti að gilda um vinnuhópa, þar á meðal samninganefndir.                                                                                                                 | Vísað til allra sviða og skrifstofa                                                                 |
| (8) Mælt er með að viðamikil mál sem varða skipulag og landnotkun innan borgarinnar og unnið er að í starfs- og stýrihópum eða vinnuhópum fái kynningu í viðeigandi fagráði, þ.e. í umhverfis- og skipulagsráði, áður en þau eru tekin til afgreiðslu í borgarráði. Mikilvægt er að í gögnum komi fram lykilatriði verkefnisins, þar á meðal álitamál, frávik og óvissupættir. Markmiðið er að tryggja gagnsæi, stuðla að lýðræðislegri umræðu og gera aðilum kleift að móta sína faglegu og pólitísku afstöðu áður en ákvörðun er tekin                       | Vísað til skrifstofu borgarstjóra og borgarritara og skrifstofu borgarstjórnar                      |
| (9) Rétt er að mæla fyrir um í reglum borgarinnar að framkvæma eigi:<br>• hagrænt og fjárhagslegt mat á því hvaða verðmæti eru látin í té þegar samið er við lóðarhafa um aukna uppbyggingu á lóð,<br>• hagræna og fjárhagslega greiningu þegar fella á niður eða veita á afslátt af hefðbundnum gjöldum og færa viðhlítandi rök fyrir henni,<br>• lagalega greiningu á álitaefnum, m.a. um jafnræði, ríkisaðstoð og samkeppni, þegar kemur að endurnýjun lóðarleigusamninga um atvinnuhúsnæði, sérstaklega ef samhliða er samið um aukna eða breytta nýtingu. | Vísað til umhverfis- og skipulagssviðs, fjármála- og áhættustýringarsviðs og embættis borgarlögmans |
| (10) Setja ætti reglur um fyrirkomulag, útboð og útreikninga á söluverði fyrir byggingarrétt fyrir íbúðar- og atvinnulóðir til að stuðla að gagnsæi í gjalddöku Reykjavíkurborgar. Reglurnar þurfa að taka mið af jafnræðisreglum, samkeppnisreglum og reglum um ríkisaðstoð þannig að málefnaleg sjónarmið séu ávallt lögð til grundvallar ákvarðanatöku.                                                                                                                                                                                                     | Vísað til umhverfis- og skipulagssviðs og borgarlögmans                                             |
| (11) Umhverfis- og skipulagssvið, sem hefur tekið við lóðamálum borgarinnar frá 1. september 2025, ætti að setja sér verklagsreglur í samræmi við reglur um lóðamál Reykjavíkurborgar til að stuðla að skilvirkni og réttri afgreiðslu mála.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Vísað til umhverfis- og skipulagssviðs                                                              |
| (12) Í verklagsreglum um lóðamál Reykjavíkurborgar skal tryggt að farið sé yfir að nýir og endurnýjaðir lóðarleigusamningar séu í samræmi við gildandi reglur, gildandi skipulag og stefnur borgarinnar áður en þeir eru undirritaðir. Ábyrgðin þarf að vera skýr og yfirferðin skjalfest                                                                                                                                                                                                                                                                      | Vísað til umhverfis- og skipulagssviðs                                                              |

Heiða Björg Hilmisdóttir  
borgarstjóri

Hjálagt:

Niðurstöður úttektar IER á samningaviðræðum um bensinstöðvarlóðir, skýrsla dags. 13.10.2025.



Reykjavík



Borgarráð

**Frá fundi endurskoðunarnefndar 13. október 2025**

Á fundi endurskoðunarnefndar í dag, 13. október 2025, fór fram kynning á trúnaðarmerktum niðurstöðum Innri endurskoðunar og ráðgjafar á samningaviðræðum Reykjavíkurborgar við rekstraraðila og lóðarhafa bensínstöðvalóða.

Ingunn Ólafsdóttir tekur sæti á fundinum undir þessum lið.

Lögð fram svohljóðandi bókun endurskoðunarnefndar:

Endurskoðunarnefnd telur skýrslu Innri endurskoðunar og ráðgjafar faglega unna, greinargóða og upplýsandi. Nefndin tekur undir þær úrbótatillögur sem fram koma í skýrslunni og leggur áherslu á að borgarráð bregðist við þeim með viðeigandi hætti.

Lögð fram svohljóðandi bókun Einar S. Hálfðánarsonar:

Úttekt IER á samningaviðræðum við rekstraraðila og lóðarhafa bensínstöðvalóða er mjög vel fram sett. Hugleiðingar um eignarnám eru þó utan efnis málsins enda löng hefð fyrir því hjá Reykjavíkurborg að beita því ekki nema brýna nauðsyn beri til.

Ég bendi á að grundvöllur samkomulaga við olúfélögin um fækkun bensínstöðva (eða dæla) var órökstuddur. Að fækkun dæla með jarðefnaeldsneyti leiði til minni losunar CO2 er alls óvíst og rökræn tengsl skorti. Hvað þá að markmiðið gæti náðst fyrir árið 2025. Bann við sölu bensín og díselbíla árið 2030 hefði fljótt náð loftslagsmarkmiðum eitt og sér, að ekki sé talað um fjölgun rafbíla. Margar fleiri tölulegar staðreyndir hníga í sömu átt. Sú niðurstaða að meginmarkmið Reykjavíkurborgar með samningaviðræðum við lóðarhafa bensínstöðvalóða hafi verið málefnaleg stenst því ekki að öllu leyti. Enda alveg óraunhæf og mælanleg, arðbær loftslagsmarkmið ekki einu sinni sett fram.

Í tillögu Dags B. Eggertssonar borgarstjóra sagði: „Ef byggingarnefndarteikningar, í samræmi við nýtt deiliskipulag, hafa verið samþykktar innan þriggja ára, frá samþykkt samningsmarkmiða, verður einungis krafist greiðslu gatnagerðargjalda af hendi lóðarhafa og eftir atvikum framkvæmdaaðila vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar á lóðinni.“ Tillagan tilgreinir hvergi berum orðum að þarna hygðist borgin afsala sér byggingarréttargjaldi.

Samþykkt að vísa til borgarráðs.

  
Kristín Henley Vilhjálmsdóttir  
e.ú.



Reykjavík, 13. október 2025  
IER24050011  
IÓ/KHV

Borgarráð  
Ráðhúsi Reykjavíkur  
101 Reykjavík

### **Niðurstöður úttektar IER á samningaviðræðum um bensínstöðvalóðir**

Innri endurskoðun og ráðgjöf (IER) hefur lokið úttekt á aðdraganda og fyrirkomulagi samningaviðræðna Reykjavíkurborgar við rekstraraðila og lóðarhafa bensínstöðvalóða í Reykjavík, en IER var falið það verkefni af borgarstjórn þann 7. maí 2024. Meðal þess sem átti að kanna var hvort málefnaleg sjónarmið hefðu legið til grundvallar samningunum og hvort hagsmunir borgarinnar hefðu verið nægjanlega tryggðir við samningsgerðina.

Á grundvelli greiningar á verklagi og framkvæmdum í tengslum við þetta mál setur IER fram 12 tillögur að umbótum sem miða að því að bæta starfsemi og stjórnsýslu borgarinnar. Verða þær grundvöllur eftirfylgnikönnunar sem IER mun framkvæma á næsta ári.

Niðurstöður úttektarinnar voru kynntar fyrir endurskoðunarnefnd í dag og eru hér með sendar borgarráði.

Virðingarfyllst,

Ingunn Ólafsdóttir

starfandi innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar

Hjálagt:

Skýrsla IER; Samningaviðræður við rekstraraðila og lóðarhafa bensínstöðvalóða, dags. 13. október 2025



# Samningaviðræður við rekstraraðila og lóðarhafa bensínstöðvalóða



13. október 2025  
Innri endurskoðun og ráðgjöf Reykjavíkurborgar

IER24050011



Innri endurskoðun og ráðgjöf  
Guðrúnartúni 1 | 105 Reykjavík

[innriendurskodun.is](http://innriendurskodun.is)  
[innriendurskodun@reykjavik.is](mailto:innriendurskodun@reykjavik.is)

## Efnisyfirlit

|                                                                                              |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Inngangur</b>                                                                          | <b>6</b>  |
| 1.1. Innri endurskoðun og ráðgjöf Reykjavíkurborgar                                          | 6         |
| 1.2. Tilefni og afmörkun úttektar                                                            | 6         |
| 1.3. Verkferill úttektar                                                                     | 7         |
| <b>2. Niðurstöður og úrbótatillögur</b>                                                      | <b>8</b>  |
| 2.1. Stutt yfirlit yfir helstu málsvæði                                                      | 8         |
| 2.1.1. Aðdragandi samningaviðræðna                                                           | 8         |
| 2.1.2. Samkomulög við lóðarhafa bensínstöðvalóðanna                                          | 10        |
| 2.2. Helstu niðurstöður úttektarinnar                                                        | 11        |
| 2.2.1. Lágú málefnaleg sjónarmið til grundvallar?                                            | 11        |
| 2.2.2. Voru hagsmunir borgarinnar nægjanlega tryggðir við gerð samninganna?                  | 12        |
| 2.2.3. Verðlagning á byggingarrétti innan Reykjavíkurborgar                                  | 14        |
| 2.2.4. Þekking borgarráðs á samningsmarkmiðum og efni samkomulaga                            | 15        |
| 2.3. Úrbótatillögur Innri endurskoðunar og ráðgjafar                                         | 16        |
| 2.3.1. Tillögur um núverandi samkomulög við lóðarhafa                                        | 16        |
| 2.3.2. Tillögur um samningaviðræður um breytingar á lóðanýtingu                              | 16        |
| 2.3.3. Tillögur um starfs- og stýrihópa Reykjavíkurborgar                                    | 17        |
| 2.3.4. Tillögur um reglur og verklag um úthlutun lóða og lóðarleigusamninga                  | 17        |
| 2.4. Viðbrögð samninganefndar við niðurstöðum IER                                            | 18        |
| 2.5. Samantekt helstu athugasemda umsagnaraðila og afstaða IER til þeirra                    | 19        |
| 2.5.1. Skipting samningsmarkmiða í „Meginmarkmið“ og „Skilmála“                              | 19        |
| 2.5.2. 50% fækkun bensínstöðva eða -dæla                                                     | 20        |
| 2.5.3. Kortlagning á eignarnámsferli                                                         | 20        |
| 2.5.4. Úthlutun takmarkaðra gæða og réttarreglur um jafnræði, ríkisaðstoð og samkeppni       | 20        |
| 2.5.5. Byggingarréttargjald                                                                  | 21        |
| 2.5.6. Þekking borgarráðs á efni samkomulaga við lóðarhafa bensínstöðvalóða                  | 21        |
| <b>3. Stefnumörkun og helstu ákvarðanir Reykjavíkurborgar</b>                                | <b>23</b> |
| 3.1. Aðalskipulag Reykjavíkurborgar                                                          | 23        |
| 3.1.1. Aðalskipulag 2010–2030                                                                | 23        |
| 3.1.2. Aðalskipulag 2040, sem tók gildi í janúar 2022                                        | 24        |
| 3.2. Samningsmarkmið vegna uppbyggingarsvæða                                                 | 25        |
| 3.2.1. Samningsmarkmið vegna uppbyggingarsvæða 2014                                          | 25        |
| 3.2.2. Samningsmarkmið vegna uppbyggingarsvæða 2019                                          | 25        |
| 3.3. Loftslagsstefna Reykjavíkurborgar til 2020                                              | 26        |
| 3.4. Skýrsla frá vinnuhópi borgarstjóra: Stefna um orkustöðvar fyrir einkabíla               | 27        |
| 3.5. Afgreiðsla borgarráðs 9. maí 2019, samningsmarkmið og skipun samninganefndar borgarráðs | 29        |
| 3.6. Tilmæli frá Samkeppniseftirlitinu um mat á áhrifum á samkeppni                          | 32        |
| 3.7. Vinna samninganefndar borgarráðs                                                        | 34        |

|                                                                                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.7.1. Inngangur .....                                                            | 34        |
| 3.7.2. Gögn um fundi með lóðarhöfum og rekstraraðilum.....                        | 35        |
| 3.7.3. Samvinna samninganefndarinnar og skipulagsyfirvalda í Reykjavík .....      | 36        |
| 3.7.4. Þrjú rammasamkomulög samþykkt í borgarráði 24. júní 2021 .....             | 38        |
| 3.7.5. Tvö rammasamkomulög samþykkt í borgarráði 10. febrúar 2022.....            | 39        |
| 3.7.6. Aðgangur borgarráðs að gögnum samninganefndarinnar .....                   | 39        |
| <b>4. Meginefni samninganna .....</b>                                             | <b>41</b> |
| 4.1. Inngangur .....                                                              | 41        |
| 4.2. Réttarstaða lóðarhafa áður en ritað var undir samkomulögin .....             | 42        |
| 4.2.1. Lóðir undir umráðum Festis hf./Krónunnar ehf. (N1) .....                   | 42        |
| 4.2.2. Lóðir undir umráðum Olíuverzlunar Íslands ehf. og Haga hf. (Olís/ÓB) ..... | 43        |
| 4.2.3. Lóðir undir umráðum Skeljungs hf. (Skeljungur/Orkan) .....                 | 43        |
| 4.2.4. Lóðir undir umráðum Atlantsolíu ehf. ....                                  | 44        |
| 4.2.5. Lóðir undir umráðum Dælunnar/Orkunnar.....                                 | 45        |
| 4.2.6. Samningsákvæði um nýtingu lóða .....                                       | 45        |
| 4.2.7. Samantekt .....                                                            | 47        |
| 4.3. Rammasamkomulög og sérstök samkomulög .....                                  | 47        |
| 4.3.1. Óbreyttur rekstur eldsneytisstöðvar.....                                   | 47        |
| 4.3.2. Stækkun lóðar og/eða aukið nýtingarhlutfall (sambærileg nýting).....       | 48        |
| 4.3.3. Breytt nýting á bensínstöðvalóðum .....                                    | 49        |
| 4.3.4. Heimild til þess að flytja rekstur eldsneytisstöðvar .....                 | 49        |
| 4.3.5. Breytt nýting á lóð þar sem eldsneytisstöð var ekki fyrir .....            | 50        |
| 4.3.6. Samanburður á ákvæðum samkomulaganna um lokun eldsneytisstöðva .....       | 50        |
| <b>5. Lagaumhverfið og lóðir sveitarfélaga .....</b>                              | <b>52</b> |
| 5.1. Lóðarleigusamningar .....                                                    | 52        |
| 5.1.1. Megineinkenni lóðarleigusamninga.....                                      | 52        |
| 5.1.2. Lagaumhverfi .....                                                         | 53        |
| 5.1.3. Hvað gerist við lok leigutíma? .....                                       | 53        |
| 5.2. Skipulagsheimildir sveitarfélaga .....                                       | 54        |
| 5.3. Úthlutun byggingarlóða og einkaréttarleg gjöld .....                         | 56        |
| 5.4. Réttmætisregla og jafnræðisregla.....                                        | 59        |
| 5.5. Samkeppnislög og ríkisstyrkjareglur.....                                     | 61        |
| 5.6. Eignarnámsheimildir skipulagslaga .....                                      | 66        |
| <b>6. Verðlagning á byggingarrétti innan Reykjavíkurborgar.....</b>               | <b>68</b> |
| 6.1. Almenn um álagningu byggingarréttargjalds .....                              | 68        |
| 6.2. Sala byggingarréttar á nýjum lóðum og uppbyggingarreitum 2019–2021.....      | 69        |
| 6.3. Ályktanir um byggingarréttargjald .....                                      | 71        |
| <b>7. Lágu málefnaleg sjónarmið til grundvallar samningunum? .....</b>            | <b>73</b> |
| 7.1. Málefnaleg sjónarmið .....                                                   | 73        |

|                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 7.2. Voru þau sjónarmið sem lögð voru til grundvallar málefnaleg? .....                                    | 73        |
| 7.2.1. Almennt um meginmarkmið samningaviðræðna .....                                                      | 74        |
| 7.2.2. Markmið um fækkun bensínstöðva .....                                                                | 74        |
| 7.2.3. Önnur meginmarkmið .....                                                                            | 75        |
| 7.2.4. Tímamörkum samningsmarkmiða flýtt.....                                                              | 76        |
| 7.2.5. Ályktanir .....                                                                                     | 77        |
| 7.3. Hvaða fleiri sjónarmið hefðu átt að koma til skoðunar?.....                                           | 77        |
| 7.3.1. Frjálsir samningar.....                                                                             | 77        |
| 7.3.2. Heildarpakkaaðferð – réttarreglur um samkeppni, jafnræði og ríkisaðstoð .....                       | 79        |
| 7.3.3. Ályktanir .....                                                                                     | 81        |
| <b>8. Voru hagsmunir borgarinnar nægjanlega tryggðir við gerð samninganna?.....</b>                        | <b>82</b> |
| 8.1. Inngangur .....                                                                                       | 82        |
| 8.2. Náðust meginmarkmiðin? .....                                                                          | 82        |
| 8.3. Voru samkomulögin í samræmi við skilmála fyrir niðurfellingu byggingarréttargjalds? .....             | 84        |
| 8.3.1. Inngangur .....                                                                                     | 84        |
| 8.3.2. Rammasamkomulögin við lóðarhafa óljós hvað varðar skuldbindingargildi .....                         | 84        |
| 8.3.3. Sérstöku samkomulögin eru ekki uppbyggingarsamningar .....                                          | 85        |
| 8.3.4. Tímafrestir í samkomulögum í ósamræmi við samningsmarkmið .....                                     | 86        |
| 8.3.5. Uppsagnarheimildir veikja frekar uppbyggingaráform .....                                            | 87        |
| 8.4. Aðrar athugasemdir IER.....                                                                           | 89        |
| 8.4.1. Endurnýjun lóðarleigusamninga eftir 2014 og 2016 .....                                              | 89        |
| 8.4.2. Samhengi milli rammasamkomulaga og sérstakra samkomulaga .....                                      | 90        |
| 8.4.3. Lausir endar óhnýttir um réttarstöðu borgarinnar og lóðarhafa til framtíðar .....                   | 90        |
| 8.5. Staða mála í dag .....                                                                                | 90        |
| 8.6. Niðurstöður .....                                                                                     | 92        |
| <b>9. Þekking borgarráðs á efni samningsmarkmiða og efni samkomulaga .....</b>                             | <b>94</b> |
| 9.1. Inngangur .....                                                                                       | 94        |
| 9.2. Innra stjórnkerfi Reykjavíkurborgar .....                                                             | 94        |
| 9.2.1. Lögbundnir grundvallarþættir .....                                                                  | 94        |
| 9.2.2. Hlutverk pólitískra fulltrúa og faglegra starfsmanna .....                                          | 95        |
| 9.3. Þekking borgarráðs á markmiðum og samningum.....                                                      | 97        |
| 9.3.1. Inngangur .....                                                                                     | 97        |
| 9.3.2. Staðan þann 9. maí 2019, þegar samningsmarkmiðin voru samþykkt .....                                | 98        |
| 9.3.3. Staðan þann 24. júní 2021.....                                                                      | 99        |
| 9.3.4. Staðan þann 10. febrúar 2022 .....                                                                  | 100       |
| 9.3.5. Samantekt .....                                                                                     | 101       |
| 9.4. Atriði sem hefðu tryggt betri yfirsýn yfir álítaefni samninga og samningaviðræðna að öðru leyti ..... | 102       |

## 1. Inngangur

### 1.1. Innri endurskoðun og ráðgjöf Reykjavíkurborgar

Samkvæmt samþykkt fyrir Innri endurskoðun og ráðgjöf Reykjavíkurborgar (hér eftir IER) og innri endurskoðanda, sem borgarstjórn samþykkti þann 15. júní 2021, annast IER innri endurskoðun fyrir Reykjavíkurborg og veitir þannig óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf sem ætlað er að vera virðisaukandi og bæta rekstur borgarinnar, meðal annars með því að setja fram viðeigandi tillögur að úrbótum og stuðla þannig að stöðugum umbótum í starfsemi borgarinnar. Við vinnslu verkefna er fylgt alþjóðlegum stöðlum um innri endurskoðun sem Alþjóðasamtök innri endurskoðenda gefa út.

Endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar starfar á vegum borgarstjórnar skv. lögum nr. 3/2006 um ársreikninga og í samræmi við samþykkt fyrir stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1020/2019. Verkefni nefndarinnar er meðal annars að hafa eftirlit með starfsemi IER og setja fram tillögu um ráðningu innri endurskoðanda en með þessu fyrirkomulagi er stuðlað að því að hann njóti faglegs sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart allri stjórnsýslu Reykjavíkurborgar.

Samkvæmt fyrrgreindri samþykkt borgarstjórnar skal innri endurskoðandi vera laus við afskipti varðandi ákvörðun á umfangi innri endurskoðunar, framkvæmd verkefna og miðlun niðurstaðna. Hann hefur í störfum sínum aðgang að öllum gögnum, starfsstöðvum og eignum sem snerta þau verkefni sem unnið er að hverju sinni. Borgarráð, fagráð og starfsfólk Reykjavíkurborgar eiga að veita alla aðstoð og upplýsingar sem óskað er og á því formi sem þarf til þess að innri endurskoðandi geti uppfyllt starfsskyldur sínar. Innri endurskoðandi staðfestir árlega við endurskoðunarnefnd stjórnskipulegt óhæði sitt og upplýsir um hvort óeðlileg afskipti hafi verið höfð af framkvæmd innri endurskoðunar.

### 1.2. Tilefni og afmörkun úttektar

Þann 14. maí 2024 barst IER bréf frá skrifstofu borgarstjórnar (SBS) þar sem tilkynnt var um ákvörðun borgarstjórnar, dags. 7. maí 2024, um að IER tæki að sér úttekt á aðdraganda og fyrirkomulagi samningaviðræðna Reykjavíkurborgar við rekstraraðila og lóðarhafa eldsneytisstöðva í Reykjavík. Á fundi borgarstjórnar Reykjavíkurborgar var eftirfarandi samþykkt:

Borgarstjórn samþykkir að fela innri endurskoðun Reykjavíkurborgar að framkvæma úttekt á aðdraganda og fyrirkomulagi samningaviðræðna Reykjavíkurborgar við rekstraraðila og lóðarhafa eldsneytisstöðva í Reykjavík sem fram fóru í kjölfar samþykktar borgarráðs um fækkun bensínstöðva í borginni, frá 9. maí 2019. Jafnframt verði samningar við rekstraraðila og lóðarhafa eldsneytisstöðva sem samþykktir voru á fundum borgarráðs teknir til skoðunar. Meðal annars verði kannað hvort málefnaleg sjónarmið hafi legið til grundvallar samningunum og hvort hagsmunir borgarinnar hafi verið nægjanlega tryggðir við samningsgerðina.

Skýrsla IER skiptist í níu kafla. Í kafla 2 er meðal annars að finna samantekt á efni og niðurstöðum úttektarinnar og tillögur til úrbóta. Í köflum 3 til 5 er sett fram *almenn og hlutlæg lýsing* á samþykktum borgarinnar sem máli skipta, samningum um bensínstöðvalóðirnar og lagareglum. Í köflum 6 til 9 eru settar fram *ályktanir og mat* á samningunum og samningaviðræðunum.

### 1.3. Verkferill úttektar

IER tilkynnti um upphaf úttektarinnar með bréfi til borgarritara, dags. 11. júní 2024, og við það hófst undirbúningur hennar. Í úttektarteyminu voru Ingunn Ólafsdóttir, starfandi innri endurskoðandi, Kristín Henley Vilhjálmsdóttir, skrifstofustjóri IER, Trausti Fannar Valsson, dósent í stjórnsýslurétti við Lagadeild Háskóla Íslands, Víðir Smári Petersen, prófessor í fjármunarétti við Lagadeild Háskóla Íslands, og til ráðgjafar Sigríður Guðmundsdóttir, sjálfstætt starfandi innri endurskoðandi. Með teyminu starfaði Finnur Marteinn Sigurðsson, lögfræðingur.

Við upphaf úttektarinnar voru tekin viðtöl við starfsmenn Reykjavíkurborgar. Viðtöl fóru einnig fram á lokastigum frágangs úttektarskýrslu.

Tengiliður úttektar var borgarritari og gegndi hann því hlutverki að tryggja IER aðgang að gögnum og starfsfólki og að upplýsa aðra aðila eftir atvikum um úttektina. IER tilkynnti borgarritara um verkáætlun úttektarinnar með bréfi, dags. 10. september 2024. Þeirri tilkynningu fylgdi upplýsinga- og frumgagnabeiðni varðandi úttektina. Við upphaf úttektarvinnunnar var kallað eftir gögnum og nánari upplýsingum frá framangreindu starfsfólki Reykjavíkurborgar. Verulegar tafir urðu á upplýsinga- og gagnaskilum til IER. Þær tafir eiga sér skýringar, en voru engu að síður umtalsverðar. Gagnaskil fóru að mestu fram á tímabilinu október til desember 2024.

Á úttektartímanum reyndist í tvígang nauðsynlegt að breyta verkáætlun IER. Borgarritara var tilkynnt, með bréfi dags. 19. desember 2024, að tímaáætlun úttektarinnar hefði breyst þar sem umfang gagna væri meira en áætlanir gerðu ráð fyrir í upphafi og að gagnaskil hefðu tekið lengri tíma en áætlað var. Upphaflega var gert ráð fyrir kynningu á lokaskýrslu í borgarráði í febrúar 2025 en í uppfærðri áætlun var gert ráð fyrir að það yrði gert í apríl 2025. Þann 20. mars 2025 var borgarritara tilkynnt um að tafir hefðu orðið á framkvæmd úttektarinnar vegna breytinga í úttektarteymi og mikilla anna aðila í öðrum verkefnum og að skil á lokaskýrslu yrðu í maí 2025.

Lokafundur var haldinn með borgarritara sem tengilið úttektarinnar þann 9. apríl 2025 og voru skýrsludrögin síðan send til umsagnar til borgarritara og stjórnenda borgarinnar sem áttu fulltrúa í samninganefndinni, þ.e. borgarlögmanss, sviðsstjóra umhverfis- og skipulagssviðs (USK) og sviðsstjóra fjármála- og áhættustýringarsviðs (FAS). Skrifstofustjóri skrifstofu borgarstjórnar óskaði eftir því að fá skýrsludrögin til umsagnar vegna skoðunar IER á afgreiðslu málsins á sínum tíma í borgarráði og varð IER við þeirri beiðni. Aðilum var gefinn frestur til að skila ábendingum og athugasemdum við skýrsludrögin til og með 7. maí 2025.

Í umsagnarferlinu bárust þrjár beiðnir frá borgarritara fyrir hönd umsagnaraðila um framlengda fresti til að skila athugasemdum við skýrsludrögin og var slíkur frestur veittur í tvígang. Í þriðja skipti boðaði IER fund þann 26. maí 2025 með samninganefndinni, borgarritara og úttektarteyminu þar sem farið var yfir helstu athugasemdir og ákveðið að umsagnaraðilar skiluðu skriflegum athugasemdum að loknum fundi, sem gert var, og jafnframt aflað viðbótargagna í sömu viku.

Vegna seinkunar á skilum á athugasemdum og við yfirferð á þeim var ljóst að fresta þurfti gerð lokaskýrslu fram yfir sumarleyfistíma. Í ljósi þess var tímaáætlun úttektarinnar endurskoðuð og eftir yfirferð á athugasemdum voru skýrsludrög send að nýju til umsagnar 3. júlí 2025 með skilafresti til og með 20. ágúst. Frágangur lokaskýrslu fór fram í kjölfarið og voru niðurstöður IER kynntar í endurskoðunarnefnd 3. október og í borgarráði 16. október 2025.

## 2. Niðurstöður og úrbótatillögur

### 2.1. Stutt yfirlit yfir helstu málsatvik

#### 2.1.1. Aðdragandi samningaviðræðna

Í júní 2016 var *Loftslagsstefna Reykjavíkurborgar* til 2020 gefin út og samþykkt. Í stefnunni segir m.a.:

Unnin verði áætlun og skilgreindir hvatar sem miða að fækkun bensínstöðva. Markmið verði að dælum fyrir jarðefnaeldsneyti fækki um 50% til ársins 2030 og þær verði að mestu horfnar árið 2040.

Í apríl 2019 var gefin út skýrsla vinnuhóps á vegum Reykjavíkurborgar: *Stefna um orku-stöðvar fyrir einkabíla. Endurskoðun stefnu um bensínstöðvar. Fækkun bensínstöðva og breytt lóðanýting. Frumdrög til grundvallar samningaviðræðna við rekstraraðila/lóðarhafa.*

Í skýrslunni voru ítarlegar upplýsingar um allar bensínstöðvar í Reykjavík, lóðir, stöðu lóðarleigusamninga, leyfilega landnýtingu á lóðunum samkvæmt skipulagsáætlunum og fjölda dæla á hverri stöð. Þá voru í skýrslunni settar fram tillögur um viðræður við lóðarhafa, skipulagslega sýn sem viðræðurnar yrðu byggðar á og skilmála og hvata sem fylgt yrði í viðræðunum.

Þann 9. maí 2019 samþykkti borgarráð að ganga til samningaviðræðna um bensínstöðvalóðir í borginni. Borgarráð samþykkti enn fremur samningsmarkmið fyrir viðræðurnar og jafnframt að sett yrði á fót samninganefnd sem fengi heimild til að leiða viðræður við lóðarhafa bensínstöðvalóðanna og gera drög að samningum við þá. Tillagan sem var samþykkt var svohljóðandi:

Lagt er til að borgarráð samþykki neðangreinda tillögu að samningsmarkmiðum vegna áformaðra viðræðna rekstraraðila og lóðarhafa bensínstöðvalóða í Reykjavík. Jafnframt er lagt til að stofnuð verði sérstök samninganefnd. Samninganefndinni verði veitt heimild til að leiða viðræður við lóðarhafa og rekstraraðila og gera drög að samningum við þá, þar á meðal um endurnýjun lóðarleigusamninga, en þó ekki lengur en til tveggja ára, sbr. meðfylgjandi samningsmarkmið og hjálögð drög að erindisbréfi.

Þótt það sé ekki tekið fram í samningsmarkmiðunum sjálfum þá eru þau efnislega af tvennum toga og mikilvægt að greina þar á milli.

Annars vegar er um að ræða **meginmarkmið** um þróun byggðar og borgarlands í þágu skipulags og uppbyggingar (skipulagsleg sýn). Þessi meginmarkmið voru í samþykktum borgarráðs orðuð með víðum hætti og mynda sem slík eina heild. Skipulagslegri sýn, sem vísað var til í samningsmarkmiðunum, var meðal annars lýst í fylgiskjali með ofangreindri tillögu. Þar segir til dæmis:

Bensínstöðvum verði markvisst fækkað innan Reykjavíkur á næstu árum, í takti við sýn Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030 um þéttari og blandaðri borgarbyggð, gæði byggðar, sjálfbæra borgarþróun, breyttar ferðavenjur og orkuskipti í samgöngum. Stefnt er að 50% fækkun dæla með jarðefnaeldsneyti fyrir árið 2030, sbr. Loftslagsstefna borgarinnar, og landrýmispörf þeirra minnki a.m.k. 50%. Markviss fækkun bensínstöðva er einnig í samræmi við Loftslagsstefnu ríkisstjórnarinnar og markmið um að nýskráning bensín- og díselbíla verði óheimil eftir 2030.

Í gögnum málsins, sem urðu hluti af samþykkt borgarráðs, er vísað til fleiri sjónarmiða, s.s. um fækkun bensínstöðva innan eða í nágrenni við íbúðabyggð, innan miðborgar, á lóðum þar sem tækifæri eru til að þétta byggðina, styrkja þjónustu og styðja við uppbyggingu Borgarlínu. Þáttur í hinni skipulagslegu sýn var áhersla á að fækka bensíndælum og minnka landrýmispörf bensínstöðva en það var, samkvæmt framan-greindu, ekki eina markmiðið sem borgin lagði til grundvallar.

Á umræddum fundi þann 9. maí 2019 lét borgarráð sérstaklega bóka eftirfarandi samþykkt í tengslum við bensínstöðvamálið. Að þessari afgreiðslu stóðu allir fulltrúar borgarráðs, ásamt áheyrnarfulltrúum:

Borgarráð samþykkir að herða á því markmiði að fækka bensínstöðvum í borginni um helming. Á grundvelli þeirrar aðferðarfræði og samningsmarkmiða sem liggja fyrir verði stefnt að því að það markmið náist fyrir árið 2025 en ekki árið 2030 eins og segir í aðgerðaáætlun Reykjavíkurborgar í loftslagsmálum. Samhliða verði teknar upp viðræður um að umfang olúbirgðastöðvarinnar í Örfirisey minnki með tímanum og markmiðið verði að umfang hennar verði helmingi minna en nú er, eigi síðar en árið 2025.

Afgreiðslan sem hér er vitnað til er ekki í samræmi við áður nefnda loftslagsstefnu borgarinnar að því leyti að í afgreiðslu borgarráðs er vísað til bensínstöðva en ekki bensíndæla. Ekki verður annað séð en að orðalagið í afgreiðslunni að þessu leyti byggist á misskilningi eða ónákvæmni. Í gildandi aðalskipulagi borgarinnar, sem tók gildi árið 2022, er ekki vikið að hlutfallslegri fækkun bensínstöðva heldur sett fram stefna um fækkun bensíndæla og minnkun á landrýmispörf bensínstöðvanna. Rétt er jafnframt að draga fram að ekki liggja fyrir nein gögn um að tilvitnuð afgreiðsla borgarráðs, sem fól í sér að markmiði um fækkun bensínstöðva/-dæla skyldi náð fyrir 2025 en ekki 2030, hafi fengið faglegan undirbúning eða greiningu áður en borgarráð samþykkti hana.

Þótt í framangreindri afgreiðslu felist áhersla á að bensínstöðvum verði fækkað verður þó að telja ljóst, þegar ákvarðanir sem borgarráð tók á fundi sínum 9. maí 2019 eru virtar heildstætt, að hún breytir ekki þeirri niðurstöðu að áhersla á fækkun bensíndæla eða bensínstöðva var hluti af skipulagslegri sýn og **meginmarkmiðum** með samninga- viðræðum um bensínstöðvar en ekki eina markmiðið sem borgin lagði til grundvallar. Í því felst að með samningaviðræðunum skyldi *stefnt að* fækkun bensínstöðva ásamt öðrum markmiðum, en ekki að það væri bindandi forsenda að öll fækkunin næði fram að ganga.

Hitt meginatriði samningsmarkmiðanna var að í þeim fólust **skilmálar** eða skilyrði sem *skyldu gilda um samningaviðræðurnar og samninga við lóðarhafana*. Skilmálarnir voru svohljóðandi:

- Lóðarleigusamningar um bensínstöðvar sem í dag eru útrunnir verða ekki endurnýjaðir lengur en til tveggja ára frá samþykkt markmiðanna í borgarráði.
  - Á þessum árum er hverjum lóðarleiguhafa heimilt að láta vinna tillögu að nýju deiliskipulagi, í samráði við Reykjavíkurborg, um mögulega breytta notkun á lóðinni. Á grundvelli tillögu að breyttu deiliskipulagi verði gerður samningur um uppbyggingu á lóðinni, í samræmi við samningsmarkmið Reykjavíkurborgar á nýjum uppbyggingarsvæðum, sem samþykkt voru á fundi borgarráðs þann 31. janúar 2019, sbr. einnig eldri samþykkt frá 27. nóvember 2014.
  - Í samræmi við samning um uppbyggingu á lóðinni og nýtt deiliskipulag, mun Reykjavíkurborg gefa út nýjan lóðarleigusamning. Hafi nýtt deiliskipulag ekki tekið gildi á lóðinni og/eða samningar um uppbyggingu ekki náðst innan þessara tveggja ára þá mun uppgjör og viðskilnaður Reykjavíkurborgar við lóðarleiguhafa verða í samræmi við ákvæði gildandi/útrunnins lóðarleigusamnings.
  - Ef byggingarnefndarteikningar, í samræmi við nýtt deiliskipulag, hafa verið samþykktar innan þriggja ára, frá samþykkt samningsmarkmiða, verður einungis krafist greiðslu gatnagerðargjalda af hendi lóðarhafa og eftir atvikum framkvæmdaaðila vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar á lóðinni.
- Lóðarleigusamningar um bensínstöðvar sem eru í gildi í dag verða almennt ekki endurnýjaðir, með hefðbundnum hætti, við lok leigusamnings.

- Þær bensínstöðvar sem Reykjavíkurborg er helst opin fyrir að skoða endurnýjun á lóðarleigusamningum á eru bensínstöðvar sem liggja við stofnbrautir og mögulega tengibrautir.
- Lóðarhöfum þessara lóða verður enn fremur heimilt að láta vinna hugmyndir að breyttu deiliskipulagi og leiði það til uppbyggingar á lóðinni gilda sömu reglur og um þá lóðarleigusamninga sem eru útrunnir.
- Mögulegt verður fyrir lóðarhafa að „flytja“ dælur frá núverandi staðsetningu yfir á nýja staðsetningu fjölkustöðvar, í samræmi við ákvörðun í deiliskipulagi, sem tekur minna rými, til dæmis á bílastæðum við matvöruverslanir. Skilyrði fyrir slíkum flutningi er að samningar náist um lokun eldri bensínstöðvar, sbr. framangreint, og heildarfjöldi dæla fyrir jarðefnaeldsneyti fækki.

Framangreindir skilmálar voru orðaðir sem **leikreglur** eða **skilyrði** fyrir því að borgin myndi, í viðræðum við lóðarhafa, fallast á framlengingu á útrunnum lóðarleigusamningum og/eða að aðeins yrði krafist gatnagerðargjalds við aukna uppbyggingu (sem fæli í leiðinni í sér að borgin félli frá kröfum um greiðslur fyrir aukinn byggingarrétt á viðkomandi lóðum). Skilmálarnir voru orðaðir sem fyrirmæli borgarinnar um grundvöll samningaviðræðnanna og voru að því leyti **ólíkir meginmarkmiðunum**. Í samningsmarkmiðunum kom m.a. fram, sbr. það sem áður er rakið, að það væri skilyrði fyrir niðurfellingu gjaldsins að gerður yrði uppbyggingarsamningur við lóðarhafa á grundvelli tillögu að breyttu deiliskipulagi og að byggingarnefndarteikningar yrðu samþykktar eigi síðar en 9. maí 2022. Í kafla 8.3 hér að aftan er ítarlega rakið að samkomulögin við lóðarhafa, sem borgarráð samþykkti, voru ekki í samræmi við þessa skilmála.

Um framangreind samningsmarkmið og aðferð sem lagt var upp með við samningaviðræður var samstaða í borgarráði á fundinum 9. maí 2019.

### 2.1.2. Samkomulög við lóðarhafa bensínstöðvalóðanna

Á árabílinu 2019 til 2022 fundaði samninganefnd yfir sextíu sinnum með lóðarhöfum og rekstraraðilum bensínstöðvalóðanna. Viðræðurnar voru skipulagðar þannig að samninganefndin ræddi sérstaklega við hvern rekstraraðila (hvert olíufélag) fyrir sig og beindust viðræðurnar að öllum bensínstöðvalóðum viðkomandi félaga. Viðræðurnar voru í upphafi við fimm aðila.<sup>1</sup>

Þegar gengið var til viðræðna voru 47 bensínstöðvar á 47 lóðum reknar innan Reykjavíkurborgar. Af þeim voru tvær lóðir í eigu annarra en Reykjavíkurborgar og voru því 45 af bensínstöðvunum reknar á leigulóðum í eigu Reykjavíkurborgar. Enginn lóðarleigusamningur virðist hafa verið um eina lóðina á þessum tíma. Af 44 lóðarleigusamningum voru sjö útrunnir og minna en 10 ár voru eftir af leigutímanum í þremur tilvikum.

Af þessum 44 lóðarleigusamningum höfðu 26 svonefnt uppkaupsákvæði, en í slíku ákvæði felst almennt að leigusali (Reykjavíkurborg) kaupir mannvirki að leigutíma loknum. Átján lóðarleigusamningar höfðu ekki uppkaupsákvæði. Þá voru allir lóðarleigusamningarnir um lóð á leigu til ákveðinnar atvinnustarfsemi og í 28 samningum var beinlínis tilgreint að lóðin væri leigð undir bensínstöð. Í engum samninganna hafði verið samið um að lóðarhafi hefði heimild til að reisa íbúðarhúsnæði á lóðinni, að undanskilinni einni lóð þar sem gert var ráð fyrir íbúðar- og atvinnuhúsnæði á lóðinni.

Aðalskipulagsáætlun skilgreindi mögulega landnotkun lóðanna almennt með víðari hætti en lóðarleigusamningarnir kváðu á um. Breytt nýting lóðanna, með breyttu

<sup>1</sup> Nánar tiltekið var um að ræða samninga um bensínstöðvar undir vörumerkjunum (i) N1, (ii) Olís/ÓB, (iii) Skeljungur/Orkan, (iv) Atlantsólía og (v) Orkan/Dælan.

deiliskipulagi, breyttum lóðarleigusamningum og viðeigandi leyfum, m.a. til bygginga, gat því almennt rúmast innan aðalskipulags.

Samkomulög sem náðust við rekstrar- og lóðarhafa bensínstöðvalóðanna voru af tvennum toga. Annars vegar voru það svokölluð rammasamkomulög þar sem fjallað var um breytingu á réttarstöðu lóðarhafa á þeim lóðum sem hann hafði til umráða. Þar sem viðræðurnar fóru fram við fimm aðila voru gerð fimm rammasamkomulög.

Hins vegar fylgdu hverju rammasamkomulagi svonefnd sérstök samkomulög. Ekki voru gerð sérstök samkomulög um allar lóðirnar heldur um þær lóðir þar sem fyrirhugað var að standa að annarri og frekari uppbyggingu en verið hafði á lóðinni (í flestum tilvikum eru í þessum samningum settar fram hugmyndir um að breyta bensínstöðvalóð í lóð undir íbúðarhúsnæði).

Samkomulögin, bæði rammasamkomulögin og hin sérstöku samkomulög, voru lögð fyrir borgarráð í tveimur hlutum, fyrst þann 24. júní 2021 og síðan þann 10. febrúar 2022. Borgarráð samþykkti öll samkomulögin.

Samantekið fólu samkomulögin í sér að á 24 lóðum héldist rekstur bensínstöðvar óbreyttur án frekari breytinga, á fimm lóðum yrði óbreyttur rekstur bensínstöðvar en jafnframt yrði veitt heimild fyrir stækkun lóðar og/eða auknu nýtingarhlutfalli og á 14 lóðum yrði nýtingu breytt, þ.e. önnur uppbygging kæmi í stað bensínstöðvar (í tveimur af þeim tilvikum er þó eingöngu kveðið á um að rekstri eldsneytisstöðvar skuli hætt en ekki mælt fyrir um frekari uppbyggingu á lóðinni). Í fjórum tilvikum er mælt fyrir um flutning reksturs nánar tilgreindrar eldsneytisstöðvar á nýja lóð. Í ramma-samkomulögunum og sérstöku samkomulögunum er jafnframt fjallað um nokkrar lóðir til viðbótar, sem ekki hýstu bensínstöðvar við undirritun samkomulaganna. Þannig er kveðið á um heimild til uppbyggingar á tveimur lóðum, auk þess sem rekstur eldsneytisstöðvar er heimilaður á tveimur lóðum þar sem slíkur rekstur var ekki fyrir.

Borgarráð samþykkti samningana, sem fyrr greinir. Við afgreiðslu sátu fulltrúar Sjálfstæðisflokksins hjá og bókuðu um afstöðu sína til málsins. Áheyrnarfulltrúar Miðflokks og Flokks fólksins í borgarráði létu einnig bóka athugasemdir í fundargerð.

## 2.2. Helstu niðurstöður úttektarinnar

### 2.2.1. Lágu málefnaleg sjónarmið til grundvallar?

Niðurstaða IER er sú að meginmarkmið Reykjavíkurborgar með samningaviðræðum við lóðarhafa bensínstöðvalóða hafi verið málefnaleg og stuðlað að framgangi á gildandi stefnu og skipulagslegri þróun borgarinnar. Í framsetningu meginmarkmiðanna voru þó veikleikar. Þá hefði, í undirbúningi viðræðna, átt að taka fleiri sjónarmið til skoðunar en gert var. Skortur á því fól í sér lagalega áhættu sem borgin þarf að huga að til framtíðar.

- Meginmarkmið í samningaviðræðunum fólu í sér að unnið skyldi eftir skipulagslegri sýn um fækkun bensínstöðva og bensíndæla, minnka landnotkun undir þessa starfsemi og stuðla að annarri uppbyggingu í stað bensínstöðva á viðkomandi lóðum (sem m.a. gat falist í að þróa þéttari byggð til að styrkja húsnæðismarkað, matvöruverslun eða aðra þjónustu og styðja við uppbyggingu almennings-samgangna). Markmiðin eru ekki að öllu leyti mælanleg með beinum hætti, heldur lýsa þau heildarstefnu þar sem reynt getur á ýmiss konar forsendur og markmið um þróun byggðar.
- Meginmarkmiðin teljast í samræmi við hlutverk Reykjavíkurborgar samkvæmt lögum og aðra stefnumörkun Reykjavíkurborgar, s.s. gildandi skipulagsáætlanir,

loftslagsstefnu borgarinnar og almenn samningsmarkmið vegna uppbyggingar-svæða. Meginmarkmiðin voru í þessu ljósi málefnaleg og stuðluðu að framgangi stefnu og skipulagslegri þróun borgarinnar.

- Í framsetningu markmiðanna voru veikleikar. Í fyrsta lagi lá ekki fyrir, með nægjanlega skýrum hætti, hvert væri aðalmarkmiðið, þ.e. hvort það væri að fækka bensínstöðvum, bensíndælum eða minnka landrýmispörf um 50%. Í öðru lagi voru hin málefnalegu sjónarmið margþætt og víðtæk og gátu spilað saman á marga vegu en ekki lá fyrir hvernig þau áttu að vinna saman og hvernig fara ætti með tilvik þar sem markmiðin rækjust á. Við slíkar aðstæður verður erfiðara að mæla árangur af viðræðunum og samningunum sjálfum. Í þriðja lagi gat verið óljóst, miðað við orðalag markmiðanna, hvort þau áttu að vera bindandi. Í fjórða lagi fór ekki fram mat á afleiðingum þess að flýta eða „herða“ á markmiði um fækkun bensínstöðva/bensíndæla með svo afgerandi hætti sem gert var á fundi borgarráðs þann 9. maí 2019, en þar ber m.a. að hafa í huga að það gat veikt samningsstöðu borgarinnar að vera í tímahraki í viðræðunum.
- IER gerir athugasemdir við að Reykjavíkurborg hafi ekki tekið til athugunar, áður en farið var af stað með viðræður við lóðarhafa, hvort borgin þyrfti eða ætti að skilgreina þarfir sínar og stefnu um fækkun bensínstöðva með nákvæmari hætti í skipulagi en gert var. Slíkt hefði haft þá þýðingu að skipulagsleg sýn hefði verið skýrari en reyndin var og þar með markmið samningaviðræðnanna. Við þá afmörkun hefði borgin jafnframt getað tryggt heimildir til eignarnáms til að ná fram markmiðum sínum, sbr. 1. og 2. mgr. 50. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Til þess að taka af vafa þá telur IER ekki að Reykjavíkurborg hefði strax átt að hefja eignarnámsferli gagnvart lóðarhöfum, en það hefði falið í sér vandaðri undirbúning málsins að kortleggja slíkt ferli og vera búinn að gera undirbúningsráðstafanir ef ekki næðust ásættanlegar niðurstöður í frjálsum samningum.
- IER telur hin sérstöku samkomulög við lóðarhafa ekki hafa falið í sér endanlegar ákvarðanir um uppbyggingu eða byggingarheimildir og því hafi flest samkomulögin ekki enn leitt til ívilnana sem kynnu að brjóta gegn reglum um ríkisaðstoð eða jafnræði. Þó er bent á að samkomulögin hafi gengið skemur en samningsmarkmiðin gerðu ráð fyrir og einnig hafi skort á lagalegar greiningar á mögulegri ívilnun, sérstaklega í þeim tilvikum þar sem samið var um breytta nýtingu á bensínstöðvalóðum sem voru með útrunna samninga. Nýir samningar með auknum byggingarheimildum gátu falið í sér veruleg verðmæti og lagalega áhættu, m.a. vegna álitamála um jafnræði, ríkisaðstoð og samkeppni, sem borgin virðist ekki hafa metið.
- Að mati IER þurfti sérstaklega að gæta að álitamálum um jafnræði og mögulegar ívilnanir í skilningi reglna um ríkisstyrki þegar um var að ræða útrunna lóðarleigusamninga og viðræður gátu bæði falið í sér nýjan lóðarleigusamning og auknar byggingarheimildir. Í því sambandi ber að hafa í huga að endurgjald fyrir byggingarétt, sem samningsmarkmið borgarinnar og síðan samkomulag við lóðarhafa gera í mörgum tilvikum ráð fyrir að verði ekki innheimt vegna nýrra uppbyggingarheimilda, er ekki réttur mælikvarði á markaðsverðmæti umræddra réttinda.

### 2.2.2. Voru hagsmunir borgarinnar nægjanlega tryggðir við gerð samninganna?

IER telur að samningaviðræður hafi samræmst *meginmarkmiðum* borgarinnar. Unnið var í samræmi við skipulagslega sýn borgarinnar og niðurstöðurnar fólu í sér ákveðinn árangur í átt að þeim markmiðum. Hins vegar eru þættir í samkomulögunum sem ekki teljast til þess fallnir að tryggja markmiðin með skýrum hætti, en uppbyggingaráform og bindandi gildi þeirra er háð óvissu og áfram hafa lóðarhafar val um það hvort þeir

ráðast í þá uppbyggingu sem gert er ráð fyrir í samkomulögunum. Þetta setur framgang meginmarkmiðanna í óvissu.

- Áherslupættir í samningaviðræðunum náðust mismunandi vel fram. Skýrt dæmi er að áherslupáttur um hlutfallslega fækkun bensínstöðva/-dæla (um 50%) náðist ekki fram.
- Óljóst er, að nokkru marki, hvort og þá að hvaða leyti rammasamkomulög sem gerð voru við lóðarhafa séu skuldbindandi fyrir þá. Í einu af fimm rammasamkomulögum er tiltekið að samkomulagið feli ekki í sér bindandi samkomulag um hverja lóð fyrir sig heldur feli það einungis í sér markmið sem aðilar séu sammála um að stefna að. Í orðalagi annarra rammasamkomulaga felst ríkara skuldbindingargildi. Þessi afstaða vekur athygli og veldur óvissu m.t.t. jafnræðis sem Reykjavíkurborg gekk út frá að skyldi gætt sérstaklega í samningaviðræðunum.
- Þau 14 sérstöku samkomulög sem gerð voru teljast ekki fela í sér hefðbundna uppbyggingarsamninga. Í sérstöku samkomulögunum komu fram tillögur á hugmyndastigi, þeim fylgdu ekki tillögur að deiliskipulagsbreytingum og fyrir liggur að slíkar tillögur höfðu ekki verið unnar í tengslum við gerð samkomulaganna. Samkomulögin eru því áfangar á leið að uppbyggingu lóðanna sem ekki er víst að gangi eftir.
- Í hinum sérstöku samkomulögum eru uppsagnarheimildir, sem veita lóðarhöfum möguleika á að velja bestu uppbyggingaráformin en láta önnur áform ekki ná fram að ganga. Ekki verður séð að það hafi, samkvæmt sérstöku samkomulögunum, neinar afleiðingar fyrir lóðarhafa ef ekki verður af ætluðum uppbyggingaráformum. Taka þarf fram í því sambandi að þótt gerð hafi verið ramma-samkomulög við lóðarhafa þá eru, vegna stöðu borgarinnar sem opinbers stjórnvalds, takmarkanir á því með hvaða hætti borginni væri heimilt að setja uppbyggingaráform á einni lóð (lóð A) sem skilyrði fyrir afstöðu borgarinnar um uppbyggingu á annarri lóð (lóð B), jafnvel þótt lóðirnar falli undir sama ramma-samkomulag. Ef lóðarhafi vinnur ekki að uppbyggingu á lóð A í samræmi við væntingar borgarinnar gæti borgin ekki hafnað því að vinna að uppbyggingu á lóð B, nema fyrir því væru málefnalegar ástæður, t.d. viðhlítandi skipulagslegar forsendur. Uppbyggingaráform og samningsforsendur eru a.m.k. ekki hnýttar saman með þessum hætti í samkomulögunum sjálfum.

Í samningsmarkmiðum Reykjavíkurborgar frá 9. maí 2019 voru settir fram tilteknir skilmálar (tímafrestrir og hvatar). Samkomulögin sem borgin gerði voru ekki í samræmi við þessa skilmála. Borgin fylgdi þannig, við samþykkt hinna sérstöku samkomulaga, ekki til enda þeim leikreglum sem hún sjálf hafði sett.

- Með samningsmarkmiðunum var gert ráð fyrir að samið yrði um uppbyggingu á grundvelli tillögu að breyttu deiliskipulagi. Slík áform lágu ekki fyrir og voru samkomulögin því áfangi að uppbyggingarsamningi, sem fyrr segir, en ekki í því formi sem ráðgert hafði verið.
- Með sérstöku samkomulögunum er því áfram gert ráð fyrir niðurfellingu á greiðslu fyrir byggingarrétt, þrátt fyrir að skilyrði í samningsmarkmiðum frá 2019 um tímafrestrir hafi ekki verið uppfyllt.

Samhengi milli rammasamkomulaga og sérstakra samkomulaga er ekki jafnskýrt og æskilegt væri. Á það skortir að tekið sé fram, í öllum tilvikum, hvaða afleiðingar það hefur fyrir samningsskuldbindingar samkvæmt rammasamkomulagi ef áform samkvæmt sérstöku samkomulögunum ganga ekki eftir.

Í allmörgum tilvikum var það hluti rammasamkomulags að samið var um að rekstur á lóð yrði óbreyttur eða að lóðarhafi fengi lengri leigutíma. Á hinn bóginn var ekki

samhliða tekin afstaða til þess hvað gerðist að loknum þeim tíma. Þarf leigutaki að víkja af lóðinni, án greiðslu bóta, eða þarf að semja um það á nýjan leik að loknum samningstímanum? Tækifærið var ekki nýtt til að hnýta lausa enda að þessu leyti.

Eftir að aðalskipulag Reykjavíkurborgar tók gildi árið 2014, og áður en samkomulög við lóðarhafa voru gerð, hafði borgin í fimm tilvikum endurnýjað eða gert lóðarleigusamninga vegna bensínstöðvalóða. Fjórir þessara samninga tóku gildi eftir að borgin ákvað, með loftslagsstefnu árið 2016, að fækka bensínstöðvum. Þótt skýringar hafi fengist á því hvers vegna samningarnir hafi verið gerðir telur IER að óútskýrt sé hvers vegna nauðsynlegt var í þessum tilvikum að gera hefðbundna lóðarleigusamninga til langs tíma og með uppkaupsákvæðum. Eðlilegt hefði verið að gæta þess að samningsákvæði í lóðarleigusamningum yrðu ekki fyrirstaða um framgang þessarar stefnu borgarinnar og markmiðanna samkvæmt henni.

Við útgáfu þessarar skýrslu eru níu ár liðin frá því að loftslagsstefnan var samþykkt og rúm sex ár frá því að samningsmarkmiðin voru ákveðin. Þrátt fyrir þetta hafa uppbyggingaráform ekki gengið eftir nema að litlum hluta og þau eru í öllu falli verulega á eftir áætlun. Ekki var gengið þannig frá samkomulögum við lóðarhafa að tryggt væri að uppbygging færi fram í samræmi við væntingar og hagsmuni borgarinnar. Þvert á móti virðast lóðarhafar geta losnað frekar auðveldlega undan frekari uppbyggingaráformum, kjósi þeir það. Þá hefur borið á því að samkomulögin hafi ekki verið efnd réttilega, en ekki er kveðið skýrt á um afleiðingar vanefnda, hvorki í rammasamkomulögum né sérstökum samkomulögum við lóðarhafa.

### 2.2.3. Verðlagning á byggingarrétti innan Reykjavíkurborgar

Eitt þeirra álitaefna sem risið hafa í tengslum við samkomulögin er hvort Reykjavíkurborg hafi afsalað sér verðmætum eða ívilnað viðsemjendum sínum með þeim hætti að hagsmuna borgarinnar hafi ekki verið gætt með réttum hætti. Tengist það þeirri samþykkt borgarráðs þann 9. maí 2019 að í samningagerð við lóðarhafa skyldi þeim boðið, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, að greiða aðeins gatnagerðargjöld vegna breyttrar uppbyggingar á lóðunum og gefin yrðu eftir möguleg byggingarréttargjöld.

Í því sambandi hefur vaknað sú spurning hversu miklar fjárhæðir fólust í niðurfellingu byggingarréttargjalda og hvaða verðmæti urðu til í höndum lóðarhafa. Það fellur utan við afmörkun málsins í þessari skýrslu að IER meti þetta með afdráttarlausum hætti, þar sem sú niðurstaða yrði ávallt háð talsverðri óvissu í ljósi þess að deiliskipulag fyrir lóðirnar liggur ekki enn fyrir. Með hliðsjón af þessu álitaefni taldi IER þó rétt að greina, með mjög almennum hætti, byggingarréttargjöld sem borgin hefur almennt samið um.

Hjá Reykjavíkurborg liggja ekki fyrir reglur eða viðmið um álagningu byggingarréttargjalda og tók því IER saman allar lóðaúthlutanir og samkomulög um uppbyggingarreiti sem samþykkt var í borgarráði á árunum 2019–2021. Á þessum árum samþykkti borgarráð 13 samkomulög við lögaðila um breytingu á atvinnulóðum miðsvæðis í Reykjavík í íbúðarlóðir með auknu byggingarmagni. Byggingarréttargjaldið fyrir umframbyggingarmagn íbúðarhúsnæðis var á bilinu 10.000–13.500 kr. á hvern fermetra. IER leitaði vísbendinga um markaðsvirði byggingarréttar íbúðarhúsnæðis á almennum markaði og var það á bilinu 101.000–120.000 kr. á hvern fermetra.

Þess ber að geta að nokkrar bensínstöðvar voru seldar eftir að borgarráð samþykkti rammasamkomulögin. Sjálfsafgreiðsludæturnar við Egilsgötu 5 voru seldar í nóvember 2024 fyrir samtals 805 m.kr. með tilheyrandi lóðar- og byggingarrétti. Þetta er eina bensínstöðvalóðin þar sem nýtt deiliskipulag liggur fyrir, en á lóðinni er gert ráð fyrir 4.898 fm íbúðarhúsnæði, auk verslunarhúsnæðis og bílakjallara. Miðað við aðra uppbyggingarreiti hefði byggingarréttargjald numið samtals á bilinu 49–66 m.kr. fyrir íbúðarfermetrana.

IER telur rétt að vekja athygli á því ógagnsæi sem er um fjárhæð byggingarréttargjalds og þeim mikla mun sem getur verið á byggingarréttargjaldi og markaðsverði lóðarréttinda. Gagnsæi og jafnræði í stjórnsýsluframkvæmd mætti auka með verklagsreglum um fyrirkomulag og útreikning gjaldsins. Ef byggingarréttargjaldi er ætlað að mæta kostnaði borgarinnar er eðlilegt að tekið sé mið af þessu við ákvörðun gjaldsins. Sú spurning er einnig þýðingarmikil hvort byggingarréttargjald sé ávallt réttlætanlegur mælikvarði. Óhætt er að draga þá ályktun að ákvörðun byggingarréttargjalds er ekki í samræmi við markaðsverð lóðarréttinda hverju sinni.

#### 2.2.4. Þekking borgarráðs á samningsmarkmiðum og efni samkomulaga

Gögn sem lágu fyrir borgarráði 9. maí 2019 þegar það samþykkti samningsmarkmið vegna viðræðna um bensínstöðvalóðir voru ítarleg. Að mati IER höfðu fulltrúar í borgarráði á þeim tíma greinargóðar upplýsingar um bensínstöðvarnar og jafnframt greinargóðar upplýsingar um samningaviðræðurnar og tillögur að þeim.

Þótt meginmarkmið samningaviðræðnanna hafi verið opin, þá verður að telja að skipulagsleg sýn og áhersla á fækkun bensínstöðva/-dæla hafi legið fyrir með skýrum hætti. Markmiðin gátu þó skarast og var því mikilvægt fyrir borgarráð að fylgja því vel eftir hvort og hvernig þeirra yrði gætt í framhaldinu.

Í samningsmarkmiðunum kom skýrt fram að ef ákveðin skilyrði yrðu uppfyllt þá „[yrði] einungis krafist greiðslu gatnagerðargjalda af hendi lóðarhafa og eftir atvikum framkvæmdaaðila vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar á lóðinni.“ IER telur að ekki sé neinum vafa háð að með þessu samþykkti borgarráð að falla frá kröfum um byggingarréttargjöld ef skilyrðum samningsmarkmiðanna yrði náð og að um það hafi borgarráðsfulltrúar ekki mátt vera í vafa.

IER telur að ganga verði út frá að borgarráð hafi þekkt vel mun á byggingarréttargjaldi og svo mögulegu markaðsverði lóðarréttinda eða a.m.k. að ekki væri nauðsynlega samhengi þarna á milli. Borgarráð hafi með öðrum orðum mátt vita að möguleg uppbyggingaráform á einstökum lóðum gætu falið í sér fjárhagslega hvata fyrir lóðarhafa til að samþykkja breytta nýtingu á bensínstöðvalóðunum og að sá hvati gæti, eftir atvikum, verið umtalsvert verðmætari en eingöngu niðurfelling byggingarréttargjalda.

IER telur, eins og áður er fram komið, að rétt hefði verið, í undirbúningi samningaviðræðna, að huga að því hvort samningar um einstakar lóðir gætu falið í sér úthlutun takmarkaðra gæða (lóðaaftot og byggingarheimildir) og hvort slík álitamál kölluðu á sérstakar aðgerðir eða aðferðir í samningaviðræðunum. Skortur á greiningum á þessum þætti jók lagalega áhættu. Úttekt IER bendir til að hér sé um að ræða greiningar og mat sem almennt sé ekki hugað nógu vel að í lóðaumsýslu af hálfu Reykjavíkurborgar.

IER telur að framlögð gögn á fundum borgarráðs, þegar samkomulög við lóðarhafa komu þar til afgreiðslu í júní 2021 og febrúar 2022, hefðu átt að nægja til þess að borgarráð gæti lagt á það mat, í meginatriðum, hvort samkomulög við lóðarhafa stuðluðu að meginmarkmiðum borgarinnar. Engu að síður vekur athygli að í gögnum málsins skuli ekki vera fjallað um ástæður þess að áhersla borgarinnar um 50% fækkun bensínstöðva/-dæla náðist ekki, að í gögnum sé ekki fjallað um skuldbindingargildi þeirra samninga sem lagðir voru fyrir ráðið, að í gögnum komi ekki fram mat eða lýsing á því hvernig eigi að framkvæma samningana eða lýsing á næstu skrefum sem borgarkerfið þurfi að taka til að ná markmiðum þeirra.

IER telur einnig að þó að borgarráð hafi mátt gera sér grein fyrir því að í samkomulögunum, sem lögð voru fyrir ráðið, væri lagt upp með aðra fresti og skilyrði en borgarráð sjálft hafði gert þegar það samþykkti samningsmarkmið fyrir

viðræðurnar í maí 2019, þá veki athygli að ósamræmi milli samkomulaganna og upphaflegra samningsmarkmiða virðist ekki hafa komið til umræðu í borgarráði og að ekki sé vikið að því ósamræmi í gögnum sem lögð voru fyrir borgarráð. Þá vekur athygli að í gögnum séu ekki rökstuddar, t.d. í formi minnisblaða, þær tillögur sem fram koma í hinum sérstöku samkomulögum um að lóðarhafi muni aðeins greiða gatnagerðargjöld (og þar með ekki gjald fyrir byggingarrétt), þrátt fyrir að tímafrestir hafi verið aðrir en byggt var á þegar samningsmarkmiðin voru sett fram í maí 2019.

IER telur að veita hefði átt borgarráði skýrari faglega ráðgjöf en gert var að þessu leyti og að leggja hefði átt málið fyrir ráðið með betri og ítarlegri útfærslu á fundunum í júní 2021 og febrúar 2022.

Skjalavarsla bensínstöðvamálsins í heild var ómarkviss og var þess ekki gætt að halda til haga nægjanlegum og viðeigandi upplýsingum um gang samningaviðræðnanna og niðurstöður þeirra. Þá var málið ekki kynnt í umhverfis- og skipulagsráði, þrátt fyrir að það tengdist beint skipulagsmálum borgarinnar. Slík kynning var ekki skylda en hefði getað auðveldað yfirsýn yfir viðræðurnar og þær áskoranir sem í þeim fólust.

### 2.3. Úrbótatillögur Innri endurskoðunar og ráðgjafar

Í úttektinni var farið yfir samningaviðræður Reykjavíkurborgar við lóðarhafa og rekstraraðila bensínstöðvalóða. Á grundvelli greiningar á verklagi og framkvæmdum í tengslum við þetta mál eru settar fram 12 tillögur að umbótum sem miða að því að bæta starfsemi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Tillögurnar eru teknar saman hér að neðan og verða grundvöllur eftirfylgnikönnunar sem IER mun framkvæma á næsta ári. Niðurstöður verða kynntar í endurskoðunarnefnd þegar þær liggja fyrir og að því búnu sendar borgarráði.

#### 2.3.1. Tillögur um núverandi samkomulög við lóðarhafa

(1) Reykjavíkurborg ætti að ráðast í lagalega greiningu á því hvort samkomulögin frá júní 2021 og febrúar 2022 við lóðarhafa bensínstöðvalóða samrýmist reglum um samkeppni og ríkisaðstoð. Að því búnu ætti að taka ákvörðun um hvaða áhrif niðurstaðan hefur á ákvarðanir um frekari uppbyggingu á þeim lóðum þar sem ívilnun hefur ekki enn átt sér stað.

(2) Reykjavíkurborg þarf að viðhafa eftirlit með efndum samkomulaganna við lóðarhafa bensínstöðvalóða og hafa úrræði tiltæk ef lóðarhafar uppfylla ekki skyldur sínar.

#### 2.3.2. Tillögur um samningaviðræður um breytingar á lóðanýtingu

(3) Mikilvægt er að mótuð sé skýr markmið fyrir samningaviðræður um breytingar á lóðanýtingu. Skilgreina þarf aðalmarkmiðið og æskilegt er að það sé mælanlegt svo að unnt sé að meta árangur. Ef stefnt er að undirmarkmiðum þarf að gera grein fyrir forgangs röðun þeirra og tengslum við aðalmarkmiðið. Einnig er nauðsynlegt að greina á milli bindandi markmiða og leiðbeinandi markmiða til að tryggja skýrar væntingar og ábyrgð í samningaferlinu.

(4) Við undirbúning samningaviðræðna um breytta nýtingu lóða ætti Reykjavíkurborg að skilgreina þarfir sínar og stefnu með skýrum hætti í aðalskipulagi og deiliskipulagi lóða. Jafnframt ætti að meta heimildir til eignarnáms sem varaleið ef samningar bera ekki árangur.

(5) Tillögur um breytingar sem tengjast stefnumarkmiðum Reykjavíkurborgar þurfa að byggjast á faglegum undirbúningi, meðal annars greiningum á hagrænum og laga-  
legum afleiðingum og rökstuðningi um framkvæmanleika, áður en þær eru lagðar  
fram til samþykkis í ráðum.

### 2.3.3. Tillögur um starfs- og stýrihópa Reykjavíkurborgar

(6) Mikilvægt er að vinnuhópar, eins og samninganefndir, sem fá umfangsmikið verk-  
efni til úrlausnar hafi starfsmann til aðstoðar, meðal annars til að skrá og varðveita  
fundargerðir, minnisblöð og greiningar í samræmi við lög um opinber skjalasöfn nr.  
77/2014. Til hliðsjónar má benda á 5. gr. reglna Reykjavíkurborgar um starfs- og  
stýrihópa frá 2. febrúar 2018.

(7) Mælt er með að í reglum Reykjavíkurborgar um starfs- og stýrihópa komi fram að  
hópar sem fá umfangsmikið verkefni til úrlausnar fái faglega gæðarýni og ráðgjöf frá  
sérfræðingi með þekkingu á viðkomandi málaflokki. Hópurinn ætti að meta í upphafi  
starfstímans hvenær þörf er á slíkri ráðgjöf og rýni. Rýnina þarf að skjalfesta og  
varðveita með öðrum gögnum. Sama verklag ætti að gilda um vinnuhópa, þar á meðal  
samninganefndir.

(8) Mælt er með að viðamikil mál sem varða skipulag og landnotkun innan borgarinnar  
og unnið er að í starfs- og stýrihópum eða vinnuhópum fái kynningu í viðeigandi  
fagráði, þ.e. í umhverfis- og skipulagsráði, áður en þau eru tekin til afgreiðslu í  
borgarráði. Mikilvægt er að í gögnum komi fram lykilatriði verkefnisins, þar á meðal  
álitamál, frávik og óvissuþættir. Markmiðið er að tryggja gagnsæi, stuðla að lýðræðis-  
legri umræðu og gera aðilum kleift að móta sína faglegu og pólitísku afstöðu áður en  
ákvörðun er tekin.

### 2.3.4. Tillögur um reglur og verklag um úthlutun lóða og lóðarleigusamninga

(9) Rétt er að mæla fyrir um í reglum borgarinnar að framkvæma eigi:

- hagrænt og fjárhagslegt mat á því hvaða verðmæti eru látin í té þegar samið er  
við lóðarhafa um aukna uppbyggingu á lóð,
- hagræna og fjárhagslega greiningu þegar fella á niður eða veita á afslátt af  
hefðbundnum gjöldum og færa viðhlítandi rök fyrir henni,
- lagalega greiningu á álitaefnum, m.a. um jafnræði, ríkisaðstoð og samkeppni,  
þegar kemur að endurnýjun lóðarleigusamninga um atvinnuhúsnæði, sérstak-  
lega ef samhliða er samið um aukna eða breytta nýtingu.

(10) Setja ætti reglur um fyrirkomulag, útboð og útreikninga á söluverði fyrir  
byggingarrétt fyrir íbúðar- og atvinnulóðir til að stuðla að gagnsæi í gjalddöku  
Reykjavíkurborgar. Reglurnar þurfa að taka mið af jafnræðisreglum, samkeppnis-  
reglum og reglum um ríkisaðstoð þannig að málefnaleg sjónarmið séu ávallt lögð til  
grundvallar ákvarðanatöku.

(11) Umhverfis- og skipulagssvið, sem hefur tekið við lóðamálum borgarinnar frá 1.  
september 2025, ætti að setja sér verklagsreglur í samræmi við reglur um lóðamál  
Reykjavíkurborgar til að stuðla að skilvirkni og réttri afgreiðslu mála.

(12) Í verklagsreglum um lóðamál Reykjavíkurborgar skal tryggt að farið sé yfir að nýir  
og endurnýjaðir lóðarleigusamningar séu í samræmi við gildandi reglur, gildandi  
skipulag og stefnur borgarinnar áður en þeir eru undirritaðir. Ábyrgðin þarf að vera  
skýr og yfirferðin skjalfest.

## 2.4. Viðbrögð samninganefndar við niðurstöðum IER

Við vinnslu skýrslunnar var samninganefndinni gefinn kostur á að koma á framfæri almennum sjónarmiðum sínum þegar endurskoðuð skýrsludrög voru send til umsagnar þann 3. júlí 2025. Sjónarmið nefndarinnar bárust IER þann 22. ágúst 2025 og eru sett hér fram í beinni ræðu. Þau endurspegla afstöðu nefndarinnar til helstu atriða sem fjallað er um í skýrslunni. Með birtingu sjónarmiðanna er leitast við að tryggja að afstaða samninganefndarinnar komi skýrt fram og þannig stuðlað að heildstæðri og gagnsærri umfjöllun um efni skýrslunnar.

„Samninganefndin, sem skipuð var með erindisbréfi borgarstjóra, dags. 14. maí 2019, fékk skýran samningsramma, einróma samþykktan á fundi borgarráðs 19. maí 2019, um hvaða forsendur og meginmarkmið ætti að leggja til grundvallar í samninga-viðræðunum við olíufélögin.

Til grundvallar því var staðfest stefna *Aðalskipulags Reykjavíkur 2030* frá 2014 og *Loftslagsstefna Reykjavíkur* frá 2016, ásamt tilheyrandi aðgerðaáætlun, auk þeirra greininga sem lágu fyrir og unnar voru af fyrri starfshópum, m.a um hvaða bensínstöðvalóðir væri í forgangi að loka. *Aðalskipulag Reykjavíkur* leggur höfuð-áherslu á umhverfisvæna og *hagkvæma* þróun byggðar og lykilaðgerð í því er að bæta landnýtingu á þegar byggðum lóðum innan núverandi þéttbýlis. Endurskipulagning bensínstöðvalóða er þannig einn þáttur í framfylgd stefnu aðalskipulagsins um sjálfbæra þróun byggðar. Ljóst má vera að bætt nýting núverandi lóða, með fjölgun fermetra og fjölgun íbúa, innan gróinnar byggðar þar sem allir grunninnviðir eru til staðar, er hagfelld og ætti að hafa jákvæð áhrif á sveitarfélagið bæði til lengri og skemmri tíma, auk þess að bæta borgarbrag og umhverfisgæði í viðkomandi hverfi og styrkja húsnæðismarkaðinn. Í *Loftslagsstefnu Reykjavíkurborgar*, sem samþykkt var árið 2016, voru sett fram ákveðin markmið um fækkun bensínstöðva til að undirstrika enn frekar mikilvægi vistvænni ferðamáta og orkuskipta í bílasamgöngum. Í *Loftslagsstefnunni* er einnig lagt til að þróaðir verði hvatar til að fækka stöðvum. Í stefnunni segir orðrétt: „*Unnin verði áætlun og skilgreindir hvatar sem miða að fækkun bensínstöðva. Markmiðið verði að dælum fyrir jarðefnaeldsneyti innan borgarmarkanna fækki um 50% til ársins 2030 og þær verði að mestu horfnar árið 2040*“. Þetta markmið *Loftslagsstefnunnar* var til grundvallar í samningsmarkmiðunum sem samþykkt var á fundi borgarráðs vorið 2019.

Ef horft er til meginmarkmiðanna um fækkun bensínstöðva í borginni innan tilskilins tímaramma, þar sem semja þurfti við marga rekstraraðila á sama tíma um lokun starfsemi á fjölmörgum lóðum, þá var að mati samninganefndarinnar engin önnur raunhæf leið í boði en farin var. Unnið var eftir ríkjandi hefðum við gerð og endurnýjun lóðaleigusamninga í Reykjavík og nánast öllum öðrum sveitarfélögum – um sanngjarna nálgun og að leita samninga eða samkomulags við lóðarhafa. Óhjákvæmilegt var að beita heildarnálgun í viðræðum við rekstraraðilana og borgaryfirvöld þurftu að vera tilbúin að ræða um breytta nýtingu og lokun stöðva, án þess að leggja til grundvallar tímalengd eða sértæk ákvæði í einstökum lóðarleigusamningum. Það má líta á málið þannig að borgin var tilbúin að horfa á breytta nýtingu lóða (fækkun stöðva) óháð gildistíma lóðarleigusamnings og þá gegn því að mótaðilinn, olíufélögin, gerðu slíkt hið sama, að vera tilbúin að loka stöð sem væri í fullum rekstri, þrátt fyrir langan gildistíma. Fækkun stöðva þurfti að ganga jafnt yfir öll félögin og miða þurfti við að skrifa undir rammisamkomulög á sama tíma fyrir öll félögin. Því var ekki annað fært en að fara heildarpakkaleið í málinu. Ekkert félaganna hefði viljað vera fyrst og ekkert þeirra gat hugsað sér að semja um lóð fyrir lóð og það er alveg ljóst að ef farin hefði verið sú leið að taka útrunna lóðarleigusamninga út úr myndinni hvort sem þeir hefðu að geyma uppkaupsákvæði eður ei hefðu ekkert samkomulag náðst. Mikilvægt er að hafa í huga að verkefnið gekk út á semja við lóðarhafa og viðkomandi félög um lokun

bensínstöðva, m.a. stórra þjónustustöðva sem voru í fullum rekstri og oft og tíðum blómlegum. Verkefnið var því ekki auðvelt eða einfalt þegar verið var að semja um margar slíkar lóðir á sama tíma.

Samninganefnd var falið að leiða viðræður við lóðarhafa allra bensínstöðvalóða og gera drög að samningum í takti við samþykkt samningsmarkmið. Forgangsatriði var að ná rammksamkomulagi við félögin og síðan sammælast um hvaða stöðvum yrði lokað og endurskipulagðar, sbr. fyrirframgefin forgangsöröðun. Sérstök samkomulög voru gerð um viðkomandi lóðir sem voru með skýrum fyrirvara um að endurskipulagning lóðar væri háð gerð deiliskipulags, með tilheyrandi kynningar- og samráðsferli og mati á umhverfisáhrifum. Samkomulögin fólu því ekki í sér bindandi markmið um ákveðið byggingarmagn eða nýtingarhlutfall, en vísað var jafnan til þess að uppbygging tæki mið af gildandi markmiðum aðalskipulags. Breytingar á skipulagi, aðal- og/eða deiliskipulagi, voru ekki viðfangsefni samninganefndarinnar né fólust skipulagslegar ákvarðanir í inntaki samkomulaganna. Samkomulögin eru liður í að fylgja eftir þegar samþykktari stefnu og í raun aðeins áfangi að settum samningsmarkmiðum. Þau eru ekki hefðbundnir uppbyggingarsamningar sem jafnan eru lagðir fram samhliða samþykkt deiliskipulagstillögu. Möguleg ívilnun sem felst í því að innheimta ekki byggingarréttargjald af uppbyggingu, sbr. samþykkt samningsmarkmið, raungerist ekki fyrr en fyrir liggur sátt um deiliskipulagstillögu á viðkomandi lóð.

Brýnt er að undirstrika að ekki er um að ræða úthlutun á takmörkuðum og/eða fjárhagslegum gæðum. Olúfélögin voru lóðarhafar á umræddum lóðum og á flestum lóðanna voru lóðarleigusamningar í gildi og í sumum tilvikum til langs tíma. Skilgreindur byggingaréttur á lóðunum var jafnan lítill sem enginn og ekki lágu fyrir áætlanir um hversu mikið mætti auka byggingarmagn á lóðunum, enda það leitt í ljós með gerð deiliskipulags og háð samþykki skipulagsyfirvalda. Hér var því einungis um að ræða framlengingu á lóðarleigusamningi við sama aðila og ekki var verið að úthluta gæðum eins og gerist við nýja lóðarúthlutun sem ávallt er háð samþykki borgarráðs.

## 2.5. Samantekt helstu athugasemda umsagnaraðila og afstaða IER til þeirra

Þess er að geta að fjölmargar ábendingar og athugasemdir bárust frá umsagnaraðilum við skýrsludrög IER og leiddu margar þeirra til orðalags- og efnisbreytinga á skýrslunni sem hér er birt. Eftir breytingar fór uppfærð skýrsla til umsagnar á ný og sendu umsagnaraðilar þá aftur inn ábendingar og athugasemdir til IER. Þá birtist með skýrum hætti að ýmsir umsagnaraðilar eru ósammála vissum niðurstöðum og ábendingum IER. Af þeim ástæðum var samninganefndinni gefið færi á að koma á framfæri sínum sjónarmiðum í kafla 2.4. Með eftirfarandi samantekt hefur verið leitast við að veita heildstæða yfirsýn yfir helstu efnislegu athugasemdir umsagnaraðila við skýrsludrögin og afstöðu IER til þeirra.

### 2.5.1. Skipting samningsmarkmiða í „meginmarkmið“ og „skilmála“

Umsagnaraðilar gagnrýna að úttektin skipti samningsmarkmiðum í tvo flokka: „meginmarkmið“ og „skilmála“. Telja umsagnaraðilar að slík skipting eigi sér ekki stoð í gögnum málsins og að í samþykktum borgarráðs sé vísað til samningsmarkmiða sem heildarviðmiða, ekki sem bindandi útfærslu. Samningsmarkmiðin hafi almennt átt að vera sveigjanleg.

Líkt og rakið er ítarlega í 7. og 8. kafla skýrslunnar telur IER að samningsmarkmiðin sem samninganefndinni var falið að vinna eftir hafi verið tvenns konar: annars vegar meginmarkmið, sem fjölluðu um skipulagslega sýn Reykjavíkurborgar og aukna uppbyggingu, og hins vegar skilmála fyrir niðurfellingu byggingarréttargjalds. Meginmarkmiðin voru ekki að öllu leyti mælanleg og voru auk þess um margt opin.

Borgarráð var upplýst með fullnægjandi hætti um að mælanlega meginmarkmiðið um 50% fækkun bensínstöðva/bensíndæla myndi ekki nást og eru ekki gerðar athugasemdir við það af hálfu IER. Sjá t.d. kafla 8.6 hér á eftir í skýrslunni.

Öðru máli gegnir um skilmálana sem voru settir fyrir niðurfellingu byggingar-réttargjalda. Í samningsmarkmiðunum kom fram að það væri skilyrði fyrir niðurfellingu gjaldsins að gerður yrði uppbyggingarsamningur við lóðarhafa á grundvelli tillögu að breyttu deiliskipulagi og að byggingarnefndarteikningar yrðu samþykktar eigi síðar en 9. maí 2022. Í kafla 8.3 hér á eftir í skýrslunni er ítarlega rakið að samkomulögin við lóðarhafa voru í mikilvægum atriðum í ósamræmi við þessa skilmála.

### 2.5.2. 50% fækkun bensínstöðva eða -dæla

Í athugasemdum umsagnaraðila kemur fram að þetta meginmarkmið hafi verið skýrt, þ.e. að fækka bensínstöðvum, en að mælikvarðar á árangur hafi einnig átt að ná til fjölda dæla og minnkun landrýmis. Þessi atriði tengist innbyrðis og styðji hvert annað, þ.e. að fækkun dæla leiði yfirleitt til fækkunar stöðva og minni landnotkunar.

Líkt og fjallað er um í kafla 7.2.2 var þetta meginmarkmið á reiki, að mati IER. Samkvæmt *Loftslagsstefnunni* 2016 átti að fækka dælum um 50% en á fundi borgarráðs var aftur á móti samþykkt tillaga um að „herða á því markmiði að fækka bensínstöðvum í borginni um helming.“ Með þeirri samþykkt var ákveðið að stöðvunum sjálfum yrði fækkað um 50%, en ekki að dælunum yrði fækkað sem því næmi. Bent er á að þetta misræmi hafi í sjálfu sér ekki valdið teljandi vandkvæðum í samningaviðræðunum, enda megi færa rök fyrir því að almennt sé mikil fylgni á milli þessara þriggja markmiða, þ.e. að það fer oftast saman að fækka stöðvum og dælum og að minnka landrými. Á hinn bóginn er bent á að þessi atriði þurfi ekki endilega alltaf að fara saman. Þannig megi fækka dælum á bensínstöðvum, eða minnka landrýmispörf þeirra, án þess að þeim þurfi að loka.

### 2.5.3. Kortlagning á eignarnámsferli

Samninganefndin hefur gagnrýnt ábendingar IER um að Reykjavíkurborg hefði átt að taka til athugunar, áður en farið var af stað í viðræður við lóðarhafa, hvort til greina kæmi að beita eignarnámi ef samningar næðust ekki. Að mati umsagnaraðila samræmist slíkt hvorki lögbundnu ferli né góðum samningaháttum og gæti jafnvel grafið undan trausti í samningsviðræðum. Eignarnámsleiðin sé skýrt skilgreind í lögum og þekking á henni hafi verið fyrirliggjandi innan borgarkerfisins. Það hafi því ekki verið talin þörf á sérstakri kortlagningu eða greiningu á þessari leið.

Að mati IER hefði kortlagning á eignarnámsleiðinni m.a. falið í sér að borgin hefði skilgreint betur en gert var þarfir sínar og stefnu um fækkun bensínstöðva í skipulagi. Athugasemdir IER beinast að því að borgin nálgæðist eingöngu viðræðurnar á grundvelli frjálsra samninga og reiddi sig þannig álfarið á samningsvilja lóðarhafa. Líkt og rakið er í 8. kafla skýrslunnar náðust markmið borgarinnar ekki með samningunum og skýrist það líklega af því að lóðarhafar sættu sig ekki við frekari eftirgjöf. Telur IER að þetta sé að sínu leyti staðfesting á því hvers vegna eðlilegt hefði verið af hálfu Reykjavíkurborgar að gaumgæfa möguleikann á eignarnámi í stað þess að reiða sig á samningsviljann einan. Með eignarnámi hefði ferlið ekki strandað eingöngu á skorti á samningsvilja og ekki hefði verið vafi um hvort Reykjavíkurborg gæti náð fram markmiðum sínum um fækkun bensínstöðva. Sjá nánar kafla 7.3.1.

### 2.5.4. Úthlutun takmarkaðra gæða og réttarreglur um jafnræði, ríkisaðstoð og samkeppni

Ein meginathugasemd samninganefndarinnar hefur snúið að því að samkomulögin við lóðarhafa hafi ekki falið í sér úthlutun takmarkaðra gæða. Af þeim sökum eigi

ábendingar IER ekki við um að í undirbúningi samningaviðræðna hefði átt að gera greiningu á því hvort samningar um einstakar lóðir gætu falið í sér úthlutun takmarkaðra gæða (lóðaaftot og byggingarheimildir) eða ívilnanir og hvort slík álitamál kölluðu á sérstakar aðgerðir eða aðferðir í samningaviðræðunum, s.s. út frá álitamálum um ríkisaðstoð. Af sömu ástæðum hafi ekki þurft að gæta að sjónarmiðum um jafnræði og samkeppni.

IER telur að samkomulögin sem voru gerð við lóðarhafa hafi líklega ekki falið í sér endanlegar ákvarðanir um uppbyggingu eða byggingarheimildir og því hafi Reykjavíkurborg ekki ívilnað lóðarhöfum, a.m.k. ekki enn sem komið er, þannig að í bága geti farið við ríkisstyrkja- eða jafnræðisreglur, sbr. umfjöllun í kafla 7.3.3. Samkomulögin gengu hins vegar mun skemur í þessum efnum en lagt var upp með, sbr. einnig umfjöllun að framan.

Þegar ákveðið var að semja við lóðarhafa um breytta nýtingu á bensínstöðvalóðum var fyrirséð að breytt nýting gæti falið í sér umtalsverð verðmæti fyrir lóðarhafa, ef samningar næðust. Í kafla 7.3.2 er fjallað um að þetta gat falið í sér verulega lagalega áhættu frá sjónarhorni réttarreglna um ríkisaðstoð, jafnræði og samkeppni, sérstaklega í þeim tilvikum þegar um væri að ræða útrunna lóðarleigusamninga og viðræður við lóðarhafa gátu leitt til þess að gerður yrði nýr lóðarleigusamningur með auknum byggingarheimildum frá því sem áður var.

Athugasemdir umsagnaraðila benda til þess að þeir telji að framlenging útrunninna lóðarleigusamninga kalli aldrei á álitaefni um úthlutun takmarkaðra gæða, því að hvers kyns ívilnun hafi þegar farið fram með upphaflegri úthlutun lóðarinnar. Skipti í því engu hvort samið sé um verulega auknar byggingarheimildir í hinum „framlengda“ lóðarleigusamningi. IER telur að þessi afdráttarlausa afstaða, sem ekki virðist byggð á lögfræðilegum greiningum, feli í sér áhættu fyrir Reykjavíkurborg og stendur því við ábendingu sína um mikilvægi þess að greining af þessum toga sé framkvæmd. IER fullyrðir ekki í skýrslunni að framkvæmd borgarinnar eða samningaviðræður hafi brotið gegn réttarreglum um ríkisaðstoð eða jafnræði, m.a. í ljósi þess að ívilnanir virðast ekki hafa farið fram, sbr. það sem áður segir. Ábendingin snýr að því að lagalegar greiningar á þessu hafi skort og virðast slíkar greiningar raunar aldrei fara fram af hálfu borgarinnar við aðstæður sem þessar.

### 2.5.5. Byggingarréttargjald

Umsagnaraðilar hafa gagnrýnt umfjöllunina í 6. kafla og telja að samanburður á byggingarréttargjaldi og markaðsverði lóðarréttinda sé ósanngjarn, þar sem líta þurfi til margra atriða í slíkum samanburði.

IER tekur undir að samanburðurinn geti reynst erfiður og eru sérstakir fyrirvarar gerðir í þeim efnum í kafla 6.3. Samanburðurinn sýnir þó fram á tvennt sem mikilvægt er að halda til haga fyrir efni skýrslunnar: annars vegar að ekki er fullt samræmi í því hvernig byggingarréttargjaldið er ákvarðað og ákvarðanir um gjöldin eru ógagnsæjar og hins vegar að verulegt misræmi getur verið á milli byggingarréttargjalds og markaðsvirðis lóðarréttinda. Þetta atriði er raunar augljóst því að byggingarréttargjaldi er ekki ætlað að verðleggja þau réttindi sem verða til í höndum lóðarhafa.

Bæði þessi atriði ættu að vera óumdeilanleg og verður ekki séð að umsagnaraðilar telji umræddar fullyrðingar rangar.

### 2.5.6. Þekking borgarráðs á efni samkomulaga við lóðarhafa bensínstöðvalóða

Umsagnaraðilar hafa gert athugasemdir við þær ábendingar IER að veita hefði átt skýrari faglega ráðgjöf til borgarráðs, þegar fyrir ráðið voru lögð drög að samkomulögum við lóðarhafa bensínstöðvalóða í júní 2021 og febrúar 2022. Umsagnaraðilar

telja að málið hafi verið nægjanlega kynnt á fundum ráðsins og að fulltrúar í borgarráði hefðu óskað nánari skýringa ef þeir hefðu þurft. Helsta ábending IER um upplýsingagjöf til borgarráðs lýtur að því, eins og rakið er í köflum 8.3.1, 9.3.3 og 9.3.5, að skort hafi á að í formlegum gögnum væri gerð grein fyrir ákveðnum atriðum. Eitt af þýðingarmiklum atriðum í því sambandi er samræmi samkomulaganna og samningsmarkmiðanna þegar samkomulög við lóðarhafa bensínstöðvalóða voru lögð fyrir borgarráð til afgreiðslu í júní 2021 og febrúar 2022. Í gögnum sem lögð voru fyrir borgarráð eða útbúin í tengslum við samþykkt samkomulaganna er ekki vikið að því að það var óljóst, m.a. vegna óvissu um skuldbindingargildi samkomulaganna, að hve miklu leyti samkomulögin myndu tryggja framgang meginmarkmiða, sem lutu að skipulagslegri sýn og fækkun bensínstöðva. Í gögnum er heldur ekki vikið að því, eða útskýrt, að samkomulögin voru ekki í samræmi við þá skilmála sem settir höfðu verið með samningsmarkmiðunum og gert var ráð fyrir að lóðarhafar skyldu fullnægja til að fallist yrði á að fella niður byggingarréttargjöld. Þvert á móti segir í minnisblaði sem lagt var fyrir borgarráð að samningsmarkmiðin hafi „verið höfð til hliðsjónar“ og á öðrum stað að í viðræðunum hafi verið „unnið í samræmi við“ markmiðin. Í sama minnisblaði er nokkrum sinnum vísað til þess að samkomulögin sem lægju fyrir borgarráði væru samkomulög „vegna uppbyggingar“ á viðkomandi lóð eða þeir beinlínis nefndir uppbyggingarsamningar. Í kafla 8.3.3 er fjallað um að þessi hugtakanotkun var röng, því sérstöku samkomulögin við lóðarhafa fólu ekki í sér uppbyggingarsamninga og hefur það raunar einnig verið lagt til grundvallar af hálfu umsagnaraðila.

### 3. Stefnumörkun og helstu ákvarðanir Reykjavíkurborgar

Ákvörðun um að fækka bensínstöðvum innan Reykjavíkurborgar kom fyrst með beinum hætti fram í *Loftslagsstefnu* borgarinnar árið 2016.

Staða bensínstöðva innan borgarlandsins hafði þó verið til umfjöllunar áður. Í skýrslu með heitinu *Úttekt á bensínstöðvarlóðum í Reykjavík og hugmynd að endurskoðun*, frá desember 2011, sem unnin var af Alark arkitektum ehf. fyrir Reykjavíkurborg, er fjallað stuttlega um allar bensínstöðvar í Reykjavík og lagðar fram tillögur um mögulega fækkun eða minnkun stöðvanna. Í þeirri skýrslu er jafnframt vísað til tveggja fyrri úttekta Reykjavíkurborgar sem tengjast bensínstöðvum, þ.e. *Álitsgerð um fjölda og staðsetningu bensínstöðva frá 2003* og úttekt með yfirskriftina *Varðar: Orkustöðvar í Reykjavík* frá 2009. Í *Aðalskipulagi Reykjavíkurborgar til 2030*, sem tók gildi í febrúar 2014 (AR 2010–2030), voru bensínstöðvalóðir almennt skilgreindar innan svæða sem leyfðu tiltekna þróun og uppbyggingu, þar á meðal íbúða-uppbyggingu.

Á grunni loftslagsstefnunnar frá 2016 fór fram undirbúningur að samningaviðræðum við olúfélögin. Vinnuhópur starfaði veturinn 2018–2019 og skilaði hann skýrslu sem lögð var fyrir borgarráð. Samningaviðræðurnar voru settar formlega af stað með samþykkt borgarráðs á fundi þann 9. maí 2019 og fóru þær fram á árunum 2019 til 2022. Samkomulög við olúfélögin voru lögð fyrir borgarráð til afgreiðslu á tveimur fundum, annars vegar þann 24. júní 2021 og hins vegar þann 10. febrúar 2022. Samkomulögin sem voru gerð lýsa fyrirætlan samningsaðilanna (þ.e. borgarinnar og lóðarhafa bensínstöðvalóðanna) um fækkun bensínstöðva og fækkun bensíndæla og, eftir atvikum, um breytta nýtingu á lóðunum og um möguleika á uppbyggingu íbúðarhúsnæðis, en málin voru ekki til lykta leidd í þessum samningum. Þeim fylgdu t.d. almennt ekki beinar útfærslur um uppbyggingu eða deiliskipulagstillögur. Nánari útfærsla eða eftirfylgni samkomulaganna er að langstærstum hluta enn í gangi.

Hér verða í stuttu máli raktar helstu stefnumarkandi ákvarðanir borgarinnar sem þetta varða. Eftir atvikum verður hér einnig vikið að öðrum gögnum eða ákvörðunum sem eru til þess fallnar að varpa ljósi á málsvik í aðdraganda og við gerð samninganna við olúfélögin.

#### 3.1. Aðalskipulag Reykjavíkurborgar

##### 3.1.1. Aðalskipulag 2010–2030

Í febrúar 2014 tók gildi *Aðalskipulag Reykjavíkur 2010–2030*. Í því voru nokkur ákvæði um bensínstöðvar. Á bls. 130 í skipulaginu kom fram að það væri meðal markmiða áætlunarinnar að bensínstöðvum yrði ekki fjölgað í borginni og á bls. 224 er tilgreint að „núverandi bensínstöðvar innan íbúðarsvæða verði víkjandi starfsemi“, auk þess sem stuðlað skuli að því að olúfélögin bjóði upp á vistvæna orkugjafa á bensínstöðvum sínum. Í sérstöku ákvæði um stefnu borgarinnar varðandi bensínstöðvar sagði síðan:

Stærri bensínstöðvar (þjónustustöðvar) eru skilgreindar sem verslunar- og þjónustusvæði. Sala á bensíni og öðrum orkugjöfum getur einnig verið heimil á miðsvæðum, athafnasvæðum, iðnaðarsvæðum, hafnarsvæðum og flugvallarsvæði, enda sé gerð grein fyrir þeim í deiliskipulagi. Núverandi bensínstöðvar innan íbúðarsvæða verði víkjandi starfsemi.

Spornað verði við fjölgun bensínstöðva í Reykjavík. Miða verði við að heildarfjöldi bensínstöðva aukist ekki. Sé komist að þeirri niðurstöðu að þörf sé á nýrri bensínstöð, t.a.m. í nýju hverfi skal:

- gerð krafa um að þjónusta verði einnig veitt fyrir vistvæna orkugjafa.
- stefnt að því að leggja niður aðra bensínstöð í Reykjavík á móti.

- staðsetja nýjar stöðvar í tengslum við aðra þjónustu, þ.e. á atvinnusvæðum og verslunar- og þjónustusvæðum í jaðri byggðar en ekki á stakstæðum lóðum úr tengslum við þá byggð sem hún þjónar.
- lögð áhersla á að úthluta lóðum undir litlar bensínstöðvar.

Stuðla verði að því að olíufélögin bjóði upp á vistvæna orkugjafa á bensínstöðvum sínum. Það má gera með eftirfarandi hætti:

- fylgjast með þróun vistvænna orkugjafa og hvetja olíufélögin til þess að nýta lóðir sínar þannig að þær þjóni einnig vistvænum orkugjöfum.
- setja ákvæði í lóðarleigusamning við endurnýjun um að leigutaka beri að bjóða upp á vistvæna orkugjafa.

Við skipulagningu nýrra hverfa sé haft í huga að íbúar geti hlaðið rafmagnsbíla í þeirra eigu.

Samkvæmt þessu voru markmiðin að sporna við fjölgun bensínstöðva en ekki var sérstaklega tiltekið að bensínstöðvum yrði fækkað.

Bensínstöðvalóðir innan borgarinnar féllu almennt innan svæða sem leyfðu þróun á nýtingu lóðanna, þar á meðal aðra nýtingu en í þágu bensínsölu. Í allmörgum tilvikum fól Aðalskipulagið í sér að heimilt væri að nýta lóðirnar, a.m.k. að hluta, undir íbúðabyggð.

### 3.1.2. Aðalskipulag 2040, sem tók gildi í janúar 2022

Uppfært aðalskipulag Reykjavíkur, sem nefnist Aðalskipulag Reykjavíkur 2040, tók gildi við birtingu í B-deild Stjórnartíðinda þann 18. janúar 2022. Ekki er um að ræða alveg nýja skipulagsáætlun heldur uppfærslu skipulagsins sem samþykkt var á árinu 2014. Varðandi einstakar (afmarkaðar) bensínstöðvalóðir er áfram, í flestum tilvikum, gert ráð fyrir heimildum í skipulaginu til að þróa þær, m.a. til íbúðabyggðar. Skilgreiningu valdra lóða var þó breytt í þá veru að ákvæði um nýtingu voru þrengd og einvörðungu bundin við þjónustu við einkabíla. Þær lóðir eru einkum þjónustulóðir við stofnbrautir sem höfðu verið flokkaðar í C-flokk í undirbúningi bensínstöðvaviðræðna. Í því felst að á þeim lóðum er ekki lengur heimild fyrir íbúðum eða blandaðri byggð. Ákvæðinu um heildarstefnu varðandi bensínstöðvar var breytt að hluta og kveðið á um markvissa fækkun þeirra. Umrætt ákvæði er nú svohljóðandi:

Stærri bensínstöðvar (þjónustustöðvar) eru skilgreindar sem verslunar- og þjónustusvæði. Sala á bensíni og öðrum orkugjöfum getur einnig verið heimil á miðsvæðum, athafnasvæðum, iðnaðarsvæðum, hafnarsvæðum og flugvallarsvæði, enda sé gerð grein fyrir þeim í deiliskipulagi. Núverandi bensínstöðvar innan íbúðarsvæða verði víkjandi starfsemi.

Skipulagsleg sýn og meginmarkmið

- Bensínstöðvum verði markvisst fækkað innan Reykjavíkur á næstu árum, í takti við sýn Aðalskipulags Reykjavíkur um þéttari og blandaðri borgarbyggð, gæði byggðar, sjálfbæra borgarþróun, breyttar ferðavenjur og orkuskipti í samgöngum. Stefnt er að 50% fækkun dæla með jarðefnaeldsneyti fyrir árið 2025, sbr. Loftslagsstefna borgarinnar, og landrýmisþörf þeirra minnki a.m.k. 50%. Markviss fækkun bensínstöðva er einnig í samræmi við loftslagsstefnu ríkisstjórnarinnar og markmið um að nýskráning bensín- og dílsbíla verði óheimil eftir 2030.
- Sett verður í forgang að fækka bensínstöðvum:
  - innan íbúðarbyggðar eða í nálægð við þetta íbúðarbyggð.
  - innan miðborgar og blandaðrar byggðar, þar sem þær hafa veruleg áhrif á ásýnd og yfirbragð byggðar.
  - á lóðum þar sem eru sérstök tækifæri til að þróa nýja og þéttari byggð, m.a. til að styrkja húsnaðismarkað, matvöruverslun og aðra þjónustu innan viðkomandi hverfis og styðja við uppbyggingu öflugri almenningsamgangna (Borgarlínu).
  - í nálægð við útivistarsvæði og viðkvæma náttúru.

- Sérhæfðar fjölorkustöðvar sem þjóna einkabílum til framtíðar verði fyrst og fremst staðsettar við stofnbrautir og eftir atvikum við tengibrautir. Minni orkustöðvar verði einnig mögulega staðsettar í tengslum við aðra þjónustu, þ.e. á blönduðum atvinnu-svæðum og verslunar- og þjónustusvæðum, á sérstökum lóðum innan bílastæða, svo og þar sem veitt er sérhæfð þjónusta við einkabílinn (s.s. þvottastöðvar).
- Í samningaviðræðum við lóðarhafa um lokun stöðva verði skipulagsleg sýn borgar-yfirvalda lögð til grundvallar, loftslagsstefna borgar og ríkis, gildandi lóðarleigu-samningar, sýn lóðarhafa, svo og leikreglur/hvatar sem mótuð eru sérstaklega vegna samningsgerðarinnar.

Hið uppfærða aðalskipulag, *Aðalskipulag Reykjavíkur 2040*, tók gildi um það leyti sem samningaviðræðum vegna bensínstöðvalóðanna var að ljúka.

## 3.2. Samningsmarkmið vegna uppbyggingarsvæða

### 3.2.1. Samningsmarkmið vegna uppbyggingarsvæða 2014

Þann 19. nóvember 2014 voru sett svonefnd „Samningsmarkmið Reykjavíkurborgar á nýjum uppbyggingarsvæðum“, sem samþykkt voru í borgarráði 27. sama mánaðar. Í markmiðunum kemur fram að á grundvelli nýs aðalskipulags verði til fjölmörg uppbyggingarsvæði fyrir nýjar íbúðir í Reykjavík. Svæðin séu mörg í blönduðu eignarhaldi og oftast en ekki sé um að ræða land í eigu borgarinnar en lóðarréttindi og byggingarréttindi séu á hendi einkaaðila. Reykjavíkurborg leggi áherslu á að skilgreina samningsmarkmið sín í tengslum við fyrirhugaða uppbyggingu. Með vísan til þessa séu eftirfarandi samningsmarkmið skilgreind:

- Að til verði gott borgarskipulag með þeim áherslum sem koma fram í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2014–2030.
  - Áhersla lögð á fjölbreytileika í stærð og gerð íbúða
  - Áhersla lögð á gæðasvæði og gott umhverfi
  - Áhersla lögð á að varðveita staðaranda og yfirbragð byggðar.
- Að land og innviðir borgarinnar verði nýtt sem best.
- Að stofnkostnaður innviða fyrir uppbyggingarsvæði verði greiddur með fjármunum sem fást af uppbyggingunni.
- Að ákveðinni fjárhæð verði varið í listsköpun í almenningssýmum á svæðinu og verði sú fjárhæð hluti af heildarkostnaði innviða á viðkomandi svæði.
- Að byggt verði upp í samræmi við Húsnæðisstefnu Reykjavíkurborgar 2020 og stuðlað að uppbyggingu leigumarkaðar og félagslegri blöndun íbúa. Stefnt verði að því að 20–25% íbúða í hverfum verði leiguíbúðir, stúdentaíbúðir, búseturéttaríbúðir og/eða Nýju Reykjavíkurhúsin. Einnig verði stefnt að því að Félagsbústaðir hf. hafi kauprétt fyrir allt að 5% íbúða fyrir félagslegt leiguhúsnæði.

Af framsetningu og tilurð markmiðanna má sjá að tilgangur þeirra var ekki að mæla fyrir um „ný“ uppbyggingarsvæði heldur að setja fram samræmda nálgun á uppbyggingu svæða, sem geta m.a. verið innan þéttbýlis í borginni.

### 3.2.2. Samningsmarkmið vegna uppbyggingarsvæða 2019

Ný samningsmarkmið vegna uppbyggingarsvæða voru samþykkt í borgarráði 31. janúar 2019 en tóku gildi 1. mars sama ár. Markmiðin voru efnislega mjög sambærileg markmiðunum frá 2014. Ákvæði c um kostnað og gjöld var breytt og hljóðaði svo eftir breytinguna:

- Að stofnkostnaður innviða fyrir uppbyggingarsvæði verði greiddur með fjármunum sem fást af uppbyggingunni sem innviðagreiðsla eða greiðsla fyrir aukinn byggingarrétt fyrir íbúðir og atvinnuhúsnæði. Greiðslur þessar geta verið mismunandi eftir staðsetningu og svæðum.

Þá var tilgreint í niðurlagi markmiðanna að:

Samningsmarkmið þessi gilda um uppbyggingu á lóðum þar sem heimilað verður viðbótarbyggingarmagn sem er að flatarmáli meira en 800 fermetrar eða 15 eða fleiri nýjar íbúðir. Þá gilda samningsmarkmið þessi í sérstökum tilvikum þegar skilgreiningu á notkun húsnæðis á lóð er breytt eða þar sem önnur veigamikil breyting með hliðsjón af aðstæðum og umhverfi er heimiluð á lóð.<sup>2</sup>

Eins og fram kemur í köflum 3.5 og 3.7 fóru samningaviðræður við lóðarhafa bensínstöðvalóða fram á grundvelli sérstakra samningsmarkmiða sem borgarráð samþykkti þann 9. maí 2019. Í sérstöku samningsmarkmiðunum fyrir bensínstöðvalóðirnar er þó engu að síður gert ráð fyrir að þáttur í þróun bensínstöðvalóðanna verði samningar um uppbyggingu lóðanna, sem skuli jafnframt samræmast þeim almennu samningsmarkmiðum sem hér er fjallað um.

Eins og víða er vikið að í þessari skýrslu þá gerði samninganefndin tvenns konar samninga um bensínstöðvalóðirnar, annars vegar svonefnd *rammasamkomulög* sem gerð voru við hvern samningsaðila um allar lóðir sem hann hafði afnot af, og hins vegar *sérstök samkomulög* sem tóku aðeins til ákveðinna lóða. Síðarnefndu samkomulögin lýstu nánari fyrirætlun og hugmyndum um uppbyggingu viðkomandi lóðar. Nánari hugmyndir um uppbyggingu sem fram koma í *sérstöku samkomulögunum* voru þó ekki komnar það langt í vinnslu að þau verði talin til hefðbundinna uppbyggingarsamninga, þar sem fyrirhuguð uppbygging á hverri lóð var aðeins á hugmyndastigi, sbr. nánar hér aftar.

### 3.3. Loftslagsstefna Reykjavíkurborgar til 2020

Í loftslagsstefnu Reykjavíkurborgar, sem samþykkt var í borgarráði 30. júní 2016, kemur fram að það sé markmið Reykjavíkurborgar að verða „kolefnishlutlaus fyrir árið 2040.“

Um landnotkun segir m.a.:

Unnin verði áætlun og skilgreindir hvatar sem miða að fækkun bensínstöðva. Markmið verði að dælum fyrir jarðefnaeldsneyti fækki um 50% til ársins 2030 og þær verði að mestu horfnar árið 2040.

Rétt er að draga fram að í þessari stefnu fólst að borgin samþykkti annars vegar að vinna áætlun og skilgreina hvata til að fækka *bensínstöðvum* án þess að tekin væri afstaða um það hvað stöðvarnar sjálfar skyldu verða margar og hins vegar að markmið borgarinnar væri að *eldsneytisdælum* skyldi fækka um 50% fyrir árið 2030.

Loftslagsstefnan sem samþykkt var árið 2016 gildi til ársins 2020. Eins og fram kemur í kafla 3.5 í skýrslunni ákvað borgarráð á fundi sínum þann 9. maí 2019, um leið og samningaviðræður við olíufélögin voru settar í formlegan búning, að herða á markmiði stefnunnar varðandi fækkun bensínstöðva. Þessi *herðing* hafði ekki verið undirbúin áður en ákvörðun var tekin um hana og var á síðari stigum að hluta til leiðrétt, en lýsir þó mikilli áherslu borgarráðs á fækkun bensínstöðva. Aðrar beinar breytingar sem snerta bensínstöðvalóðirnar voru ekki gerðar á loftslagsstefnunni.

Í febrúar 2021 gaf Reykjavíkurborg út nýja áætlun í loftslagsmálum, fyrir árin 2021 til 2025.<sup>3</sup> Í henni er ekki minnst sérstaklega á bensínstöðvar eða bensíndælur að því undanskildu að á bls. 19 í áætluninni, undir markmiðinu *Gönguvæn borg*, kemur fram

<sup>2</sup>Í greinargerð sem fylgdi samningsmarkmiðunum þegar þau voru lögð fyrir borgarráð kom fram að „Sérstök samningsmarkmið vegna uppbyggingar í Vogabyggð gilda áfram.“

<sup>3</sup> *Loftslagsáætlun 2012–2025*, febrúar 2021.

að meðal aðgerða til að ná því markmiði sé *fækkun bensínstöðva*. Aðgerðin er ekki nánar skilgreind í þeirri stefnu.<sup>4</sup>

### 3.4. Skýrsla frá vinnuhópi borgarstjóra: Stefna um orkustöðvar fyrir einkabíla

Framangreindri loftslagsstefnu borgarinnar, sem samþykkt var í júní 2016, var fylgt eftir með tölvupósti þáverandi borgarstjóra 11. ágúst 2016 til forstöðumanna á skrifstofu eigna- og atvinnuþróunar (SEA) og umhverfis- og skipulagssviði (USK) og borgarlögmans. Þar segir orðrétt:

- i) USK leggi drög að stefnu og skipulagslegri sýn um fækkun bensínstöðva til skemmri og lengri tíma, m.a. út frá því hvar stöðvar eigi heima, hvar ekki, og hvar er áhugaverðast að önnur uppbygging komi í stað bensínstöðva.
- ii) SEA kortleggi gildandi lóðarleigusamninga, þ.m.t. tímalengd og innlausnar/uppkaups-ákvæði í þeim.
- iii) SEA, USK og embætti borgarlögmans móti hugmyndir um leikreglur um fækkun bensínstöðva, hvað gerist þegar lóðarleigusamningar eru útrunnir, hvað þegar eitthvað er eftir af þeim, þannig að búa megi til umgjörð sem tryggi hagsmuni borgarinnar en er jafnframt fyrirsjáanleg en geti jafnvel falið í sér skýrt skilgreinda hvata til að hraða fækkun stöðvanna. Yfirmarkmið leikreglnanna er að styðja við það markmið borgarinnar að fækka stöðvunum, þetta byggð og stuðla að farsælli borgarþróun.

Stefnunni var jafnframt fylgt eftir með tillögu um innleiðingarátætlun loftslagsstefnu Reykjavíkurborgar.<sup>5</sup> Innleiðingarátætlunin var samþykkt á fundi borgarráðs 6. október 2016. Þar kemur m.a. fram að ábyrgð á því að setja fram drög að stefnu og skipulagslegri sýn sé hjá USK, ábyrgð á að kortleggja gildandi lóðarleigusamninga sé hjá borgarritara og að ábyrgð á að móta hugmyndir um leikreglur um fækkun bensínstöðva sé hjá borgarlögmanni.

Af gögnum Reykjavíkurborgar virðist það þó ekki hafa verið fyrr en haustið 2018 sem vinnuhópur starfsmanna frá USK, SEA og borgarlögmanni var settur á fót til að framfylgja þessum fyrimælum.

Þann 19. desember 2018 hélt vinnuhópurinn fundi með hverjum og einum rekstraraðila á eldsneytismarkaði. Tilgangur fundanna var að fá upplýsingar um framtíðarsýn þeirra og upplýsa um vinnu Reykjavíkurborgar og fyrirhugaðar samningaviðræður. Upplýsingar um að þessir fundir hafi farið fram koma fram í óformlegum minnispunktum sem vinnuhópurinn hélt saman. Þar er ekki greint efnislega frá viðræðunum.

Í apríl 2019 skilaði vinnuhópurinn af sér skýrslu. Fullt heiti skýrslunnar er: *Stefna um orkustöðvar fyrir einkabíla. Endurskoðun stefnu um bensínstöðvar. Fækkun bensínstöðva og breytt lóðanýting. Frumdrög til grundvallar samningaviðræðna við rekstraraðila/lóðarhafa*.

Hún skiptist í fjóra meginkafla:

- I. Inngangur
- II. Skipulagsleg sýn og meginmarkmið
- III. Flokkun núverandi bensínstöðva og sjálfsafgreiðslustöðva, til grundvallar í samningaviðræðum
- IV. Samningsmarkmið Reykjavíkurborgar vegna fækkunar bensínstöðva. Leikreglur (hvatar) við samningsgerð

<sup>4</sup> Á því er sú eðlilega skýring að samningaviðræður um fækkun bensínstöðva stóðu þá yfir og byggðust á sérstökum samningsmarkmiðum borgarinnar.

<sup>5</sup> *Innleiðing á loftslagsstefnu Reykjavíkurborgar, dags. 4. október 2016.*

Þá fylgja skýrslunni þrír viðaukar, einn um flokkun bensínstöðvanna, s.s. með upplýsingum um gildistíma lóðarleigusamninga og lóðarhafa (töflur), annar um staðsetningu stöðvanna og áhrifasvæði þeirra (kort) og þriðji með yfirliti yfir gildandi ákvæði aðalskipulags um bensínstöðvalóðir.

Í II. kafla skýrslunnar var að finna þýðingarmestu ákvæðin um stefnumótun hópans. Sá kafli var svohljóðandi í heild sinni:

## II. Skipulagsleg sýn og megin markmið

- Bensínstöðvum verður markvisst fækkað innan Reykjavíkur á næstu árum, í takti við sýn Aðalskipulags Reykjavíkur 2010–2030 um þéttari og blandaðri borgarbyggð, gæði byggðar, sjálfbæra borgarþróun, breyttar ferðavenjur og orkuskipti í samgöngum. Stefnt er að 50% fækkun dæla með jarðefnaeldsneyti fyrir árið 2030, sbr. *Loftslagsstefna* borgarinnar og landrýmisþörf þeirra minnki a.m.k. um 50%. Markviss fækkun bensínstöðva er einnig í samræmi við Loftslagsstefnu ríkisstjórnarinnar og markmið um að nýskráning bensín- og díselbíla verði óheimil eftir 2030.
- Sett verður í forgang að fækka bensínstöðvum (sjá lið [III], A- og B-stöðvar).
  - innan íbúðabyggðar eða í nálægð við þetta íbúðarbyggð.
  - innan miðborgar og blandaðrar byggðar, þar sem þær hafa veruleg áhrif á ásýnd og yfirbragð byggðar.
  - á lóðum þar sem eru sérstök tækifæri til að þróa nýja og þéttari byggð, m.a. til að styrkja húsnaðismarkað, matvöruverslun og aðra þjónustu innan viðkomandi hverfis og styðja við uppbyggingu öflugri almenningssamgangna (Borgarlínu)
  - í nálægð við útivistarsvæði og viðkvæma náttúru.
- Sérhæfðar fjölorkustöðvar sem þjóna einkabílum til framtíðar verði fyrst og fremst staðsettar við stofnbrautir og eftir atvikum við tengibrautir. Minni orkustöðvar verði einnig mögulega staðsettar í tengslum við aðra þjónustu, þ.e. á blönduðum atvinnu-svæðum og verslunar- og þjónustusvæðum, á sérstökum lóðum innan bílastæða, svo og þar sem veitt er sérhæfð þjónusta við einkabílinn (s.s. þvottastöðva).
- Í samningaviðræðum við lóðarhafa um lokun stöðva verði skipulagsleg sýn borgar-yfirvalda lögð til grundvallar, loftslagsstefna borgar og ríkis, gildandi lóðarleigu-samningar, sýn lóðarhafa, svo og leikreglur/hvatar sem mótaðar eru sérstaklega vegna samningsgerðarinnar (sjá lið IV).

Hér verður einnig að draga fram að framangreindur kafli um skipulagslega sýn vísar sérstaklega til tiltekinna stöðva sem setja eigi í forgang að fækka og/eða loka samkvæmt tillögu vinnuhópsins, en þær stöðvar eru taldar upp í kafla III í skýrslunni.

| Hæsti forgangur           | Sérstakur forgangur |
|---------------------------|---------------------|
| Háaleitisbraut 12         | Knarrarvogur 2      |
| Stóragerði 40             | Starengi 2          |
| Hraunbær 102              | Barðastaðir 1–5     |
| Ægisíða 102               | Kirkjustétt 2–6     |
| Skógarsel 10              | Skógarhlíð 16       |
| Klöpp – Skúlagötu 9       | Fellsmúli 30        |
| Birkimelur 1              | Kleppsvegur         |
| Snorrabraut (Egilsgata 5) | Skúlagata 15        |
| Hringbraut 12             |                     |

Loks lagði vinnuhópurinn til samningsmarkmið borgarinnar vegna fækkunar bensín-stöðva þar sem skilgreindir voru hvatar við samningsgerðina en tillögur vinnuhópsins í þeim efnum voru lagðar til grundvallar samþykkt borgarráðs 9. maí 2019, sem fjallað er um í næsta kafla.

### 3.5. Afgreiðsla borgarráðs 9. maí 2019, samningsmarkmið og skipun samninganefndar borgarráðs

Á fundi borgarráðs þann 9. maí 2019 komu áformaðar viðræður við rekstraraðila og lóðarhafa bensínstöðvalóða í Reykjavík til afgreiðslu. Málið var 24. mál á dagskrá og fyrir fundinn var lögð svohljóðandi tillaga þáverandi borgarstjóra:

Lagt er til að borgarráð samþykki neðangreinda tillögu að samningsmarkmiðum vegna áformaðra viðræðna rekstraraðila og lóðarhafa bensínstöðvalóða í Reykjavík. Jafnframt er lagt til að stofnuð verði sérstök samninganefnd. Samninganefndinni verði veitt heimild til að leiða viðræður við lóðarhafa og rekstraraðila og gera drög að samningum við þá, þar á meðal um endurnýjun lóðarleigusamninga en þó ekki lengur en til tveggja ára, sbr. meðfylgjandi samningsmarkmið og hjálögð drög að erindisbréfi.

Greinargerð fylgir tillögunni. R16080049.

Tillögunni fylgdi greinargerð og yfirlit yfir samningsmarkmið.<sup>6</sup> Tillögunni fylgdu einnig tvö fylgiskjöl sem voru annars vegar skýrsla vinnuhópsins, sem fjallað var um að framan,<sup>7</sup> og hins vegar drög að erindisbréfi fyrir samninganefnd.

Í fundargerð er bókað að þessi tillaga hafi verið samþykkt. Í því fólst meðal annars að:

- (i) borgarráð samþykkti samningsmarkmiðin
- (ii) borgarráð samþykkti að sett yrði á fót sérstök samninganefnd sem fengi heimildir til að leiða samningaviðræður og gera drög að samningum
- (iii) borgarráð samþykkti þann fyrirvara á endurnýjun lóðarleigusamninga að þeir yrðu mest endurnýjaðir til tveggja ára.

Umrædd samningsmarkmið, sem borgarráð samþykkti, voru svohljóðandi:

Samþykkt er að leggja eftirfarandi markmið til grundvallar í viðræðum við lóðarhafa bensínstöðvalóða (sjá einnig skipulagslega sýn í fylgiskjali).

- Lóðarleigusamningar um bensínstöðvar sem í dag eru útrunnir verða ekki endurnýjaðir lengur en til tveggja ára frá samþykkt markmiðanna í borgarráði.
  - Á þessum árum er hverjum lóðarleiguhafa heimilt að láta vinna tillögu að nýju deiliskipulagi, í samráði við Reykjavíkurborg, um mögulega breytta notkun á lóðinni. Á grundvelli tillögu að breyttu deiliskipulagi verði gerður samningur um uppbyggingu á lóðinni, í samræmi við samningsmarkmið Reykjavíkurborgar á nýjum uppbyggingarsvæðum, sem samþykkt voru á fundi borgarráðs þann 31. janúar 2019, sbr. einnig eldri samþykkt frá 27. nóvember 2014.
  - Í samræmi við samning um uppbyggingu á lóðinni og nýtt deiliskipulag, mun Reykjavíkurborg gefa út nýjan lóðarleigusamning. Hafi nýtt deiliskipulag ekki tekið gildi á lóðinni og/eða samningar um uppbyggingu ekki náðst innan þessara tveggja ára þá mun uppgjör og viðskilnaður Reykjavíkurborgar við lóðarleiguhafa verða í samræmi við ákvæði gildandi/útrunnins lóðarleigusamnings.
  - Ef byggingarnefndarteikningar, í samræmi við nýtt deiliskipulag, hafa verið samþykktar innan þriggja ára frá samþykkt samningsmarkmiða verður einungis krafist greiðslu gatnagerðargjalda af hendi lóðarhafa og eftir atvikum framkvæmdaðila vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar á lóðinni.
- Lóðarleigusamningar um bensínstöðvar sem eru í gildi í dag verða almennt ekki endurnýjaðir, með hefðbundnum hætti, við lok leigusamnings.
  - Þær bensínstöðvar sem Reykjavíkurborg er helst opin fyrir að skoða endurnýjun á lóðarleigusamningum á eru bensínstöðvar sem liggja við stofnbrautir og mögulega tengibrautir.

<sup>6</sup> Sjá nánar tillögu borgarstjóra, sem lögð var fyrir borgarráð 9. maí 2019 um samningsmarkmið til grundvallar í viðræðum borgaryfirvalda og lóðarhafa bensínstöðvalóða í Reykjavík.

<sup>7</sup> Stefna um orkustöðvar fyrir einkabíla, dags. apríl 2019.

- Lóðarhöfum þessara lóða verður enn fremur heimilt að láta vinna hugmyndir að breyttu deiliskipulagi og leiði það til uppbyggingar á lóðinni gilda sömu reglur og um þá lóðarleigusamninga sem eru útrunnir.
- Mögulegt verður fyrir lóðarhafa að „flytja“ dælur frá núverandi staðsetningu yfir á nýja staðsetningu fjölorkustöðvar, í samræmi við ákvörðun í deiliskipulagi, sem tekur minna rými, til dæmis á bílastæðum við matvöruverslanir. Skilyrði fyrir slíkum flutningi er að samningar náist um lokun eldri bensínstöðvar, sbr. framangreint og heildarfjöldi dæla fyrir jarðfnaeldsneyti fækki.

Af inngangi samningsmarkmiðanna leiðir að til grundvallar samningaviðræðunum lágu ekki aðeins bein ákvæði markmiðanna sjálfra heldur einnig sú skipulagslega sýn sem fram kom í kafla II í áðurnefndri skýrslu vinnuhópsins frá því í apríl 2019. Hin skipulagslega sýn var þannig þáttur í samningsmarkmiðum sem borgarráð samþykkti.

Til nánari skýringar á ofangreindum samningsmarkmiðum er rétt að taka fram að þau eru í grundvallaratriðum af tvennum toga.

Annars vegar er um að ræða tiltekin *meginmarkmið* sem fela í sér þá stefnu Reykjavíkurborgar að vinna að fækkun bensínstöðva og bensíndæla, minnka landnotkun undir þessa starfsemi og stuðla að annarri uppbyggingu í stað bensínstöðva (sem m.a. gat falist í að þróa þéttari byggð til að styrkja húsnæðismarkað, matvöruverslun eða aðra þjónustu og styðja við uppbyggingu almenningssamgangna). Þessi markmið birtast í *hinni skipulagslegu sýn* sem lýst var í skýrslunni *Stefna um orkustöðvar fyrir einkabíla* frá apríl 2019, sbr. kafla 3.4 að framan. Meginmarkmiðin um hina skipulagslegu sýn eru ekki að öllu leyti mælanleg með beinum hætti, heldur lýsa þau heildarstefnu þar sem reynt getur á ýmis konar forsendur og markmið um þróun byggðar.

Hins vegar er um að ræða ákveðna *skilmála* eða *skilyrði* sem lögð yrðu til grundvallar í samningaviðræðum við lóðarhafa bensínstöðvalóðanna, sem lúta að skilyrðum fyrir því að lóðarleigusamningum verði breytt eða þeir framlengdir og að skilyrðum fyrir því að lóðarhafar þurfi aðeins að greiða gatnagerðargjöld fyrir aukna uppbyggingu á lóðunum.

Í umfjöllun um samningsmarkmiðin frá 9. maí 2019 er mikilvægt að gera skýran greinarmun á þessum tveimur þáttum þeirra, þ.e. *meginmarkmiðunum* annars vegar (þróun í þágu skipulags og uppbyggingar) og svo *skilmálum í samningaviðræðum* hins vegar (tímafreistir og skilyrði fyrir því að aðeins verði innheimt gatnagerðargjöld).

Ekki verður annað ráðið af fundargerð borgarráðs en að mikill samhljómur hafi verið í ráðinu um þessa afgreiðslu, þ. á m. um tímaramma og um að einungis yrði krafist greiðslu gatnagerðargjalda vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar á þeim lóðum sem teknar yrðu undir breytt afnot.

Undir sama dagskrármáli eru í fundargerð borgarráðs færðar eftirfarandi afgreiðsla og bókanir. Rétt þykir að taka þessar færslur hér upp í heild sinni:

Borgarráð samþykkir að herða á því markmiði að fækka bensínstöðvum í borginni um helming. Á grundvelli þeirrar aðferðarfræði og samningsmarkmiða sem liggja fyrir verði stefnt að því að það markmið náist fyrir árið 2025 en ekki árið 2030 eins og segir í aðgerðaáætlun Reykjavíkurborgar í loftslagsmálum. Samhliða verði teknar upp viðræður um að umfang olíubirgðastöðvarinnar í Örfirisey minnki með tímanum og markmiðið verði að umfang hennar verði helmingi minna en nú er, eigi síðar en árið 2025.

Áheyrnarfulltrúar Sósíalístaflokks Íslands, Miðflokksins og Flokks fólksins taka undir afgreiðsluna og þau sjónarmið sem þar koma fram.

Borgarráðsfulltrúar Sjálfstæðisflokksins og áheyrnarfulltrúi Miðflokksins leggja fram svohljóðandi bókun:

Sjálfstæðismenn í borgarráði og áheyrnarfulltrúi Miðflokksins fagna því að borgarráð taki hér undir sjónarmið og áherslur okkar um að olíubingðastöð í Örfirisey sé víkjandi og farið verði hraðar í breytingar á bensínstöðvum í borginni.

Borgarráðsfulltrúar Samfylkingarinnar, Viðreisnar, Pírata og Vinstri grænna leggja fram svohljóðandi bókun:

Samkvæmt aðgerðaáætlun með loftslagsstefnu Reykjavíkurborgar til 2040 er gert ráð fyrir að bensínstöðvum fækki um helming til 2030. Það er sérstakt fagnaðarefni að nú liggi fyrir skýr aðferðafræði og hvatar fyrir olúfélög til að ganga til samstarfs við borgina um að ná þessu markmiði. Gert er ráð fyrir að fækkun bensínstöðva í íbúahverfum og við rólegar götur verði í forgangi. Það er í góðum takti við áherslu á lífsgæði, loftgæði og loftslagsmál. Samningsmarkmiðin sem hér eru lögð fram til samþykktar eru vel til þess fallin að ná þessum markmiðum og er óskandi að samkomulag um fækkun bensínstöðva við einstök olúfélög liggi fyrir áður en langt um líður.

Framangreindar færslur koma allar fram í fundargerðinni eftir að tilgreint er að tillaga borgarstjóra um samningsmarkmið og stofnun samninganefndar hafi verið samþykkt. Ekki kemur fram hver lagði fram tillöguna að afgangiðslunni sem er fremst í færslunni, en þar sem annað er ekki fært í fundargerð ber að líta svo á að á bak við hana standi borgarráð í heild og í því felist þar með að hún hafi verið samþykkt af öllum fulltrúum í borgarráði.

Í framangreindu felst að auk þeirra þriggja atriða (i, ii og iii) sem tilgreint var að framan að borgarráð hefði m.a. samþykkt, þá ákvað borgarráð einnig að flýta fækkun bensínstöðva frá fyrri samþykktum.

Með vísan til þessa er ljóst að á fundi sínum þann 9. maí 2019 tók borgarráð, þegar málið er virt heildstætt, í reynd eftirfarandi fjórar ákvarðanir vegna bensínstöðvalóða innan borgarinnar:

- (i) borgarráð samþykkti samningsmarkmiðin.
  - Annars vegar fólu samningsmarkmiðin í sér meginmarkmið sem að skyldi stefnt (þróun í þágu skipulags og uppbyggingar).
  - Hins vegar fólu samningsmarkmiðin í sér það sem nefna má skilmála í samningaviðræðum (tímafrestrir og skilyrði fyrir því að aðeins verði innheimt gatnagerðargjöld).
- (ii) borgarráð samþykkti að sett yrði á fót sérstök samninganefnd sem fengi heimildir til að leiða samningaviðræður og gera drög að samningum.
- (iii) borgarráð samþykkti þann fyrirvara á endurnýjun lóðarleigusamninga að þeir yrðu mest endurnýjaðir til tveggja ára.
- (iv) borgarráð samþykkti að herða á því markmiði í loftslagsstefnu Reykjavíkurborgar að fækka bensínstöðvum um helming (50%), þannig að því markmiði skyldi náð árið 2025 en ekki árið 2030.

Eins og fyrr segir verður ekki annað ráðið en að mikill samhljómur hafi verið innan borgarráðs í heild um það ferli sem þarna var lagt til.

Rétt er að draga fram að ákvörðun borgarráðs þann 9. maí 2019 um fækkun bensínstöðva um 50% fyrir 2025 í stað 2030 passar ekki við loftslagsstefnuna frá 2016 sem vísað er til við ákvörðunina.<sup>8</sup> Í loftslagsstefnunni var vissulega sett fram það markmið að fækka bensínstöðvum en tölulega markmiðið sem þar kom fram var um að fækka *dælum* en ekki *stöðvum*. Í loftslagsstefnunni hafði, með öðrum orðum, verið ákveðið að fækka bensíndælum um 50% fyrir 2030, en ekki bensínstöðvum. Þrátt fyrir þetta samþykkti borgarráð að herða á markmiði loftslagsstefnunnar um að fækka bensínstöðvum um helming og ná því markmiði árið 2025. IER fær ekki séð að þessi

<sup>8</sup> Fjallað er um loftslagsstefnuna í kafla 3.3 hér að framan.

misskilningur, eða misræmi, um bensínstöðvar/bensíndælur hafi verið leiðréttur. Rétt er einnig að draga fram að ekki liggja fyrir nein gögn um að þessi ákvörðun, að markmiði um fækkun skyldi náð fyrir 2025 en ekki 2030, hafi fengið faglegan undirbúning eða greiningu áður en borgarráð tók ákvörðun sína.

Í *Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040*, sem tók gildi með opinberri birtingu í janúar 2022, og vikið var að í kafla 3.1.2 hér að framan, kemur fram að „stefnt [sé] að 50% fækkun dæla með jarðefnaeldsneyti fyrir árið 2025, sbr. Loftslagsstefna borgarinnar og landrýmisþörf þeirra minnki a.m.k. 50%.“ Í aðalskipulaginu eru þar með ekki sett fram tölusett markmið um fækkun *bensínstöðva* heldur er í aðalskipulaginu kveðið á um 50% fækkun *bensíndæla* fyrir 2025. Þar sem borgarstjórn hefur samþykkt umrætt aðalskipulag, sem er nýrra en samþykktin 9. maí 2019, verður að ganga út frá að gildandi stefna borgarinnar í þessu efni sé 50% fækkun bensíndæla og minnkuð landrýmisþörf bensínstöðva.

Í framhaldi af fundi borgarráðs var skipuð samninganefnd sem í sátu þrír einstaklingar: einn frá umhverfis- og skipulagssviði (USK), annar frá skrifstofu eigna og atvinnuþróunar (SEA) og sá þriðji frá embætti borgarlögmans. Tveir af þremur nefndarmönnum höfðu einnig átt sæti í vinnuhópi borgarstjóra. Með sérstöku erindisbréfi, dags. 14. maí 2019, var hlutverk nefndarinnar afmarkað með eftirfarandi hætti:

Hlutverk og markmið samninganefndar:

Hlutverk samninganefndarinnar er að sinna fyrir hönd Reykjavíkurborgar, viðræðum við fulltrúa rekstraraðila og lóðarhafa bensínstöðvalóða.

Nefndin skal leggja eftirfarandi markmið til grundvallar í viðræðunum:

- Bensínstöðvum verði markvisst fækkað innan Reykjavíkur á næstu árum, í takti við sýn Aðalskipulags Reykjavíkur 2010–2030, markmið Loftslagsstefnu og aðgerðir við innleiðingu orkuskipta í samgöngum.
- Sett verður í forgang að fækka bensínstöðvum (sjá flokkun stöðva í fylgiskjali)
  - innan íbúðarbyggðar eða í nálægð við þetta íbúðarbyggð
  - innan miðborgar og blandaðrar byggðar, þar sem þær hafa veruleg áhrif á ásýnd og yfirbragð byggðar
  - á lóðum þar sem eru sérstök tækifæri til að þróa nýja og þéttari byggð, m.a. til að styrkja húsnaðismarkað, matvöruverslun og aðra þjónustu innan viðkomandi hverfis og styðja við uppbyggingu öflugri almenningssamgangna (Borgarlínu)
  - í nálægð við útivistarsvæði og viðkvæma náttúru.
- Sérhæfðar fjölorkustöðvar sem þjóna einkabílum til framtíðar verði fyrst og fremst staðsettar við stofnbrautir og eftir atvikum við tengibrautir. Minni orkustöðvar verði einnig mögulega staðsettar í tengslum við aðra þjónustu, þ.e. á blönduðum atvinnusvæðum og verslunar- og þjónustusvæðum, á sérstökum lóðum innan bíla-stæða, svo og þar sem veitt er sérhæfð þjónusta við einkabílinn (s.s. þvottastöðva)

Sérstök samningsmarkmið í viðræðunum eru eftirfarandi:

- [Markmiðin eru samhljóða samningsmarkmiðum sem samþykkt voru í borgarráði 9. maí 2019, en þau eru tekin upp hér að framan.]

Í erindisbréfi samninganefndar borgarráðs sagði sérstaklega: „Samninganefnd leiti ráðgjafar innan og utan borgarkerfis hjá aðilum með sérþekkingu á viðfangsefninu.“

### 3.6. Tilmæli frá Samkeppniseftirlitinu um mat á áhrifum á samkeppni

Með bréfi til Reykjavíkurborgar, dags. 3. júní 2019, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir tilteknum upplýsingum frá borginni um vinnuhópinn sem stóð að skýrslunni *Stefna um*

*orkustöðvar fyrir einkabíla*, í apríl 2019. Þessu bréfi var svarað af hálfu borgarinnar með bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 19. júní 2019.

Í tilvitnuðu fyrirspurnarbréfi Samkeppniseftirlitsins er m.a. óskað upplýsinga um „öll samskipti vinnuhópsins við rekstraraðila á eldsneytismarkaði, lóðarhafa, aðra hagsmunaaðila eða ráðgjafa þeirra í tímaröð og hvert meginefni þeirra hafi verið.“ Af því tilefni lætur Reykjavíkurborg svohljóðandi svar í té:

Þann 19. desember 2018 voru haldnir fundir með hverjum og einum rekstraraðila á eldsneytismarkaði (sjá hjálagða minnispunkta fyrrgreindra funda með bréfi þessu). Tilgangur fundanna var að fá upplýsingar um framtíðarsýn viðkomandi rekstraraðila á eldsneytismarkaði þ.m.t. áform um fækkun bensínstöðva og sýn þeirra á þróun á eldsneytismarkaði. Jafnframt var upplýst um vinnu Reykjavíkurborgar og komandi samningaviðræður.

Árétta má að þessi samskipti varða vinnuhóp borgarstjóra en ekki vinnu samninganefndar borgarráðs, sem fyrst var skipuð í maí 2019.

Í fyrirspurnarbréfi Samkeppniseftirlitsins var einnig óskað „allra skriflegra samskipta við rekstraraðila á eldsneytismarkaði, lóðarhafa, aðra hagsmunaaðila eða ráðgjafa þeirra, auk afrits fundargerða með sömu aðilum.“ Af því tilefni lét Reykjavíkurborg svohljóðandi svar í té:

Engin samskipti áttu sér stað milli vinnuhópsins og framangreindra aðila nema þær upplýsingar sem koma fram í fundarboði til allra aðila dags. 19. desember 2019. Á þeim fundum voru ritaðir hjálagðir minnispunktar sem vinnuhópurinn studdist við í gerð lokaskýrslunnar. Umræddir minnispunktar hafa ekki lagðir [sic] fram á öðrum vettvangi.

Í framhaldinu áréttaði Samkeppniseftirlitið, með bréfi dags. 17. júlí 2019, fyrri tilmæli sem fram komu í áliti þess nr. 2/2017, dags. 4. apríl 2017, *Samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði – Álit til Reykjavíkurborgar vegna skipulagsmála*.

Í bréfinu er því sérstaklega beint til Reykjavíkurborgar, „þar á meðal hinnar sérstöku samninganefndar“, að meta samkeppnisleg áhrif samningsmarkmiða borgarinnar um fækkun bensínstöðva og niðurstöðu viðræðna hinnar sérstöku samninganefndar áður en endanleg ákvörðun verður tekin um aðgerðir borgarinnar.

Samkeppniseftirlitið fór þess á leit við Reykjavíkurborg, með erindi dags. 7. maí 2021, að fá upplýsingar um stöðu samningaviðræðna við olúfélögin og afrit af mikilvægum gögnum sem sýni ákvarðanir og næstu skref í málinu. Í svarbréfi Reykjavíkurborgar, dags. 21. maí 2021, er gangi viðræðnanna lýst gróflega, m.a. kemur þar fram að samninganefndin hafi frá því að hún var skipuð fundað alls 56 sinnum með öllum starfandi aðilum á eldsneytismarkaði á Íslandi. Þá hafi nefndin unnið náið með skipulagsyfirvöldum í Reykjavík með það að leiðarljósi að gera nauðsynlegar breytingar á gildandi aðalskipulagi Reykjavíkur til að tryggja uppbyggingu á þeim lóðum sem standi til að hætta rekstri bensínstöðva á. Í bréfinu segir síðan svo:

Í upphafi viðræðna við rekstraraðila kom fljótlega í ljós að staða rekstraraðila m.t.t. lóðarréttinda var nokkuð mismunandi og lóðarleigusamningar þeirra ýmist útrunnir eða með langan gildistíma. Einnig var sammerkt með rekstraraðilum að minni rekstraraðilar höfðu ekki yfir að ráða lóðarréttindum á sínum bensínstöðvum og voru leigutakar á viðkomandi lóðum.

Í viðræðum við rekstraraðila bensínstöðva hefur samninganefnd Reykjavíkurborgar unnið eftir þeim samningsmarkmiðum sem samþykkt voru á fundi borgarráðs þann 9. maí 2019 og hefur öllum rekstraraðilum verið boðið að ganga til samninga við Reykjavíkurborg um fækkun bensínstöðva á grundvelli þeirra. Eina sérstaða málsins er óuppgerð lóðamál Reykjavíkurborgar við lóðarhafa lóðarinnar Hringbraut 12 sem á sér langa forsögu. Samninganefndin ákvað því í samvinnu við lóðarhafa Hringbrautar 12 að afla verðmats tveggja matsmanna um verðmæti lóðarinnar og nokkurra byggingarlóða sem gætu verið endurgjald Reykjavíkurborgar fyrir lóðarréttindi Hringbrautar 12.

Umræddu svarbréfi Reykjavíkurborgar til Samkeppniseftirlitsins fylgja ekki upplýsingar um samkeppnislegt mat á samningsmarkmiðum borgarinnar. Í gögnum Reykjavíkurborgar varðandi bensínstöðvalóðirnar er ekki að finna nein gögn um að slíkt mat hafi verið framkvæmt, hvorki á áhrifum samningsmarkmiðanna né á niðurstöðum samningaviðræðnanna.

Í fyrirspurn IER, sem beint var til Reykjavíkurborgar vegna úttektarinnar, var spurt sérstaklega hvort til væru gögn, sem varpi ljósi „á hvort og þá hvernig hafi verið hugað að álitamálum sem varða samkeppni á markaði, samkeppni um lóðir og hvort í samningunum gæti falist úthlutun takmarkaðra og/eða fjárhagslegra gæða“. Í svari við þeirri fyrirspurn kemur fram að þetta mat hafi ekki verið framkvæmt. Þar segir m.a.:

Slíkt var ekki framkvæmt af hópnum enda ekki á forræði [nefndarinnar] sbr. umfjöllun hér að ofan. Brýnt er að það komi fram að ekki er hér um að ræða úthlutun á takmörkuðum/og eða fjárhagslegum gæðum að ræða. Olíufélögin voru lóðarhafar á umræddum lóðum og á flestum lóðanna voru lóðarleigusamningar í gildi og í sumum tilvikum til langs tíma. Skilgreindur byggingaréttur á lóðunum var jafnan lítill sem enginn og ekki lágu fyrir áætlanir um hversu mikið mætti auka byggingarmagn á lóðunum, enda það leitt í ljós með gerð deiliskipulags og háð samþykki skipulagsyfirvalda. Hópurinn lét þó framkvæma verðmat á lóðinni við Hringbraut sem N1 er lóðarhafi á. Var það einkum gert vegna óvissu um þá lóð í framtíðarskipulagi vegna Borgarlínu auk óuppperðra lóðarmála við N1. Það verðmat er fyrirbyggjandi í gögnum málsins.

Rétt er að áréttu að sömu sjónarmið giltu um uppbyggingarlóðir við Ártúnshöfða og í Vogabyggð eins og bensínstöðvalóðirnar. Þannig gátu einungis lóðarhafar á hverjum tíma, hvort sem er í Ártúnshöfða, Vogabyggð eða á umræddum bensínstöðvarlóðum, átt aðild að viðræðum við Reykjavíkurborg um breytingu og/eða niðurfellingu sem varðaði réttindi á grundvelli hlutaðeigandi lóðarleigusamnings á því svæði. Þar sem samningssamband Reykjavíkurborgar var við tilvitnaða aðila, þ.e. handhafa lóðarréttinda hverju sinni, þá hefði Reykjavíkurborg ekki getað hafið samningaviðræður eða eftir atvikum auglýst eftir nýjum áhugasömum aðilum til að taka umræddar lóðir á leigu eða í það minnsta þá ekki fyrr en að fyrir lægi hvernig bundinn yrði endir á gildandi lóðarleigusamning um viðkomandi lóð.

Rétt er að taka fram að ein vísun í samkeppnissjónarmið kemur þó fram í gögnum um samningaviðræðurnar en í minnisblaði sem samninganefndin tók saman og lagt var fyrir borgarráð þann 10. febrúar 2022,<sup>9</sup> og fjallar um „stöðu samningaviðræðna við Atlantsolíu ehf. og Skeljung hf., f.h. Dælnnar ehf., um uppbyggingu á lóðum í borgarlandinu“, kemur fram að samninganefndin hafi unnið eftir samningsmarkmiðum frá 9. maí 2019 en hafi „jafnframt gætt að því að hafa samkeppnissjónarmið [að] leiðarljósi í viðræðum sínum og reynt að tryggja það að raska ekki samkeppni á eldsneytismarkaði“.<sup>10</sup>

### 3.7. Vinna samninganefndar borgarráðs

#### 3.7.1. Inngangur

Eins og lýst var í kafla 3.5 hér að framan var tillaga að erindisbréfi samninganefndar meðal þeirra gagna sem lögð voru fyrir borgarráðið 9. maí 2019. Þann 14. maí var samninganefnd borgarráðs formlega skipuð þegar borgarstjóri undirritaði erindisbréf nefndarinnar, og tók hún í framhaldinu til starfa. Hlutverk nefndarinnar var, í einfölduðu máli, að fylgja samþykkt borgarráðs 9. maí 2019, og markaðist hlutverk nefndarinnar því bæði af samþykkt borgarráðsins og erindisbréfinu sjálfu, sbr. kafla 3.5.

<sup>9</sup> Sjá dagskrárlið nr. 22 í fundargerð borgarráðs, 10. febrúar 2022.

<sup>10</sup> Minnisblað um stöðu samningaviðræðna við Atlantsolíu og Dæluna, dags. 24. janúar 2022.

Þegar litið er til erindisbréfsins, dags. 14. maí 2019, má sjá að ramminn (þ.e. skilmálar og tímafrestrir) sem samninganefndinni var falið að semja innan voru eftirfarandi:

1. Ef lóðarleigusamningur var útrunninn þá mátti endurnýja þá til tveggja ára frá og með 9. maí 2019. Á þessum tíma gat lóðarhafi látið vinna tillögu að nýju deiliskipulagi og gert uppbyggingarsamning um lóðina við Reykjavíkurborg. Ef það næðist ekki myndi lóðarhafinn í reynd missa lóðina (og uppgjör vegna skila á lóðinni færi þá eftir ákvæðum lóðarleigusamningsins).
2. Ef uppbyggingarsamningur myndi nást og byggingarnefndarteikningar samkvæmt nýju deiliskipulagi yrðu samþykktar innan þriggja ára frá og með 9. maí 2019 þá yrði einungis krafist gatnagerðargjalda vegna uppbyggingarinnar (m.ö.o., ekki byggingarréttargjalds).
3. Ef lóðarleigusamningur var enn í gildi þá gildi það sama og um útrunna samninga, en ella myndu þeir renna út þegar gildistíma samninganna lyki.

Í næsta kafla hér að framan er rakið bréf Reykjavíkurborgar til Samkeppniseftirlitsins, dags. 21. maí 2021, þar sem fram kemur að samninganefndin hafi frá því að hún var skipuð fundað alls 56 sinnum með öllum starfandi aðilum á eldsneytismarkaði á Íslandi. Í minnisblaði nefndarinnar, sem lagt var fyrir borgarráð þann 24. júní 2021, kemur fram að fundirnir voru þá orðnir yfir sextíu.

Þá var því lýst, bæði í bréfinu til Samkeppniseftirlitsins og í tilgreindu minnisblaði, að nefndin hefði unnið náið með skipulagsyfirvöldum í Reykjavík með það að leiðarljósi að gera nauðsynlegar breytingar á gildandi aðalskipulagi Reykjavíkur til að tryggja uppbyggingu á þeim lóðum sem standi til að hætta rekstri bensínstöðva á. Samhengis vegna er rétt að taka fram, sbr. kafla 3.7.3.1, að meginmarkmið samningaviðræðna við lóðarhafa bensínstöðvalóða miðuðu ekki að því að breyta gildandi aðalskipulagi.

### 3.7.2. Gögn um fundi með lóðarhöfum og rekstraraðilum

Samninganefnd borgarráðs hélt umtalsverðan fjölda funda með lóðarhöfum og rekstraraðilum bensínstöðvalóða á árunum 2019 til 2022. Óformlegir tölvupóstar milli fulltrúa í samninganefndinni, og í sumum tilvikum einnig við viðsemjendur, sem IER fékk aðgang að staðfesta þetta.

Hins vegar liggja ekki fyrir upplýsingar um gang viðræðna eða um þau atriði sem helst var tekist á um í viðræðunum. Ekki liggja fyrir fundargerðir um fundi samninganefndarinnar með viðsemjendum og skjöl um samskipti innan samninganefndarinnar og um samskipti við lóðarhafa og rekstraraðila eru ekki varðveitt með skipulegum hætti.

Viðræður við Festi og Krónuna virðast hefjast í janúar 2020. Fyrir liggja stuttar kynningar, minnispunktar og tölvupóstar sem fóru á milli aðila á mánuðunum og misserunum þar á eftir. Rammasamningur við þessa aðila var samþykktur á fundi borgarráðs 24. júní 2021.

Olís og ÓB virðast hafa kynnt ákveðnar hugmyndir fyrir samninganefndinni í janúar 2020. Fyrir liggja stuttar kynningar, minnispunktar og tölvupóstar sem fóru á milli aðila á mánuðunum og misserunum þar á eftir. Rammasamningur við þessa aðila var samþykktur á fundi borgarráðs 24. júní 2021.

Hugmyndir vegna samninga við Skeljung og Orkuna eru einnig frá í janúar 2020. Fyrir liggja kynningar, tölvupóstar og hugmyndir að samningsákvæðum sem fara á milli aðila á mánuðunum og misserunum þar á eftir. Rammasamningur við þessa aðila var samþykktur á fundi borgarráðs 24. júní 2021.

Samninganefndin virðist kynna fyrirhugaðar viðræður fyrir Atlantsolíu í lok janúar 2020. Fyrir liggja minnispunktar samninganefndarinnar um stöðu viðræðna við félagið frá 5. september 2020 og tölvupóstur frá umboðsmanni Atlantsolíu um lóðina að

Háaleitisbraut 12 er sendur samninganefndinni þann 13. október 2020. Önnur gögn um gang samningaviðræðanna eru fyrst og fremst drög að þeim rammasamningi sem síðan var samþykktur á fundi borgarráðs þann 10. febrúar 2022.

Tillögur vegna bensínstöðva Dællunnar eru einnig fyrirbyggjandi í janúar 2020. Fyrir liggja kynningar, tölvupóstar og hugmyndir að samningsákvæðum sem fara á milli aðila á mánuðunum og misserunum þar á eftir. Rammasamningur vegna þessara bensínstöðva var samþykktur á fundi borgarráðs 10. febrúar 2022.

Af fyrirbyggjandi tölvupóstum og vinnuskjöllum samninganefndarinnar má ráða að samninganefndin hafi kynnt hugmyndir sínar fyrir öllum rekstraraðilum bensínstöðva fljótlega í kjölfar þess að nefndin var sett á fót. Almenn tiltekna hugmyndir um grófar útfærslur fyrir í janúar 2020. Þær hugmyndir eru síðan til umræðu milli aðila, bæði m.t.t. dælu fjölda á einstökum lóðum og uppbyggingu á þeim, næstu mánuði og misseri þar á eftir. Meginuppistaðan í fyrirbyggjandi gögnum um samskipti samninganefndarinnar við viðsejendur sína eru samningsdrög með tillögum um tiltekna breytingar sem aðilar velja upp.

### 3.7.3. Samvinna samninganefndarinnar og skipulagsyfirvalda í Reykjavík

#### 3.7.3.1. Breytingar á aðalskipulagi

Eins og vikið var að hér að framan þá kemur fram í fyrirbyggjandi gögnum, um samskipti við Samkeppniseftirlitið, að samninganefndin hafi unnið með skipulagsyfirvöldum í Reykjavík með það að leiðarljósi að gera nauðsynlegar breytingar á gildandi aðalskipulagi Reykjavíkur til að tryggja uppbyggingu á þeim lóðum sem standi til að hætta rekstri bensínstöðva á.

Uppfært aðalskipulag, *Aðalskipulag Reykjavíkurborgar 2040*, tók gildi í janúar 2022. Í töflu 3.1 í greinargerð skipulagsins (grænt hefti), sem hefur yfirskriftina *Svæði fyrir nýja íbúðarbyggð*, er m.a. að finna vísun í nokkrar af bensínstöðvalóðunum. Þá eru breytingar vegna bensínstöðvalóða sem gerðar voru með þessu skipulagi sérstaklega taldar upp í 8. tölulið í 6. viðauka við greinargerðina, en þar segir:

**Bensínstöðvalóðir á eftirtöldum svæðum endurskilgreindar:** Stóragerði 40, verður íbúðarbyggð (ÍB33); Fjallkonuvegur 1, verður verslunar- og þjónustulóð með heimild fyrir íbúðum (VP41); Háaleitisbraut 12, verður verslunar- og þjónustulóð með heimild fyrir íbúðum (VP34); Skógarsel, verður íbúðarbyggð (ÍB43); Álfheimar 49, verður verslunar- og þjónustulóð með heimild fyrir íbúðum (VP32).

Samkvæmt þessu var landnýtingu í aðalskipulagi breytt vegna fimm bensínstöðvalóða með hinu uppfærða skipulagi. Í þeirri breytingu virðist almennt hafa falist ártítt ákvarðana samkvæmt eldra skipulagi. Þá var skilmálum tiltekinna annarra bensínstöðvalóða breytt í því skyni að festa í sessi notkun þeirra undir þjónustu. Upplýsingar um samstarf samninganefndarinnar og skipulagsyfirvalda vegna aðalskipulags liggja ekki fyrir í þeim gögnum sem IER hefur haft aðgang að við gerð úttektarinnar. Að því leyti sem samstarf um þessa þætti var til staðar á milli þessara aðila hefur það verið óformlegt.

IER tekur fram að ekki eru fyrir hendi neinar upplýsingar um að aðalskipulag hafi sérstaklega komið til umfjöllunar í samningaviðræðum samninganefndarinnar og olíufélaganna. Ef viðræður um aðalskipulag hafa farið fram á þeim vettvangi hafa þær verið óformlegar og koma ekki fram í gögnum.

IER telur rétt að taka fram að ekki verður séð að markmið Reykjavíkurborgar með samningaviðræðum við lóðarhafa bensínstöðvalóða hafi verið að breyta aðalskipulagi. Með þátttöku deildarstjóra yfir aðalskipulagi á USK var hins vegar stuðlað að því að í samninganefndinni og samningaviðræðum væri þekking á markmiðum og stefnu aðalskipulagsins og þeirri skipulagslegu sýn (meginmarkmiðum) sem byggt var á í

samningsmarkmiðum fyrir bensínstöðvalóðirnar. Gögn, og þá ekki síst breytingar á aðalskipulaginu á árinu 2022, eru til marks um að samningar við lóðarhafa bensínstöðvalóðanna kölluðu ekki á neina afgerandi stefnubreytingu um landnýtingu í aðalskipulagi, heldur verður almennt að draga þá ályktun að samningarnir falli í heild vel að þeirri stefnumörkun sem áður hafði komið fram í aðalskipulagi.

### 3.7.3.2. Breytingar á deiliskipulagi

Eins og fyrr er rakið fólu samþykktir borgarráðs 9. maí 2019 í sér tvíþættan grundvöll fyrir komandi samningaviðræðum. Annars vegar er um að ræða *meiginmarkmið* sem fela í sér þá stefnu Reykjavíkurborgar að vinna að fækkun bensínstöðva og bensíndæla, minnka landnotkun undir þessa starfsemi og stuðla að annarri uppbyggingu í stað bensínstöðva. Meiginmarkmiðin eru af skipulagslegum toga, varða þróun borgarlandsins og nýtingu þess og eru ekki að öllu leyti mælanleg með beinum hætti, heldur lýsa þau heildarstefnu þar sem reynt getur á ýmiss konar forsendur og markmið um þróun byggðar.

Hins vegar er um að ræða ákveðna *skilmála* eða *skilyrði* sem leggja skyldi til grundvallar í samningaviðræðunum. Í þessum sérstöku skilmálum kom fram að ef lóðarleigusamningur var útrunninn þá mátti endurnýja samninginn til tveggja ára, frá og með 9. maí 2019. Á því tveggja ára tímabili var „hverjum lóðarleiguhafa heimilt að láta vinna tillögu að nýju deiliskipulagi, í samráði við Reykjavíkurborg, um mögulega breytta notkun á lóðinni.“ Á grundvelli slíkrar tillögu skyldi svo gerður samningur um uppbyggingu á lóðinni. Þá byggðust þessir *skilmálar* á því að ef byggingarnefndarteikningar, í samræmi við nýtt deiliskipulag, væru samþykktar innan þriggja ára frá og með 9. maí 2019, þá yrði einungis krafist gatnagerðargjalda vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar á lóðinni.

Fyrirliggjandi gögn bera ekki með sér að náðst hafi að standa við þessa fresti. Gögn benda heldur ekki til þess að unnið hafi verið að breyttu deiliskipulagi, samhliða samningaviðræðum við olíufélögin. Þetta fær staðfestingu í hinum *sérstöku samkomulögum* sem gerð voru við lóðarhafa, en þótt þau séu almennt útfærð sem samningar um *fyrirhugaða* uppbyggingu á þeim lóðum sem þau taka til, þá vísa þau ekki til deiliskipulagstillagna heldur *hugmynda* um uppbyggingu. Þá tilgreina sérstöku samkomulögin ekki tímafrestina sem fram höfðu komið í samþykktum borgarráðs 9. maí 2019. Þetta fær einnig staðfestingu í viðtölum sem IER hefur tekið í úttektarvinnunni. Á fundi IER með fulltrúum í samninganefndinni, sem fram fór 1. nóvember 2024, kom fram að samninganefndin hefði litið svo á að í viðræðunum ætti ekki að ræða einstakar uppbyggingarhugmyndir við lóðarhafa, það hefði legið fyrir að unnið yrði að breyttri nýtingu lóða en endanleg útfærsla á uppbyggingu myndi síðan taka mið af deiliskipulagi. Í samningaviðræðunum hafi þannig verið innbyggður fyrirvari um niðurstöðu deiliskipulags, sem sé á forræði borgarinnar að taka ákvörðun um. Enn fremur hefur komið fram að hefðbundnir uppbyggingarsamningar séu gerðir samhliða deiliskipulagsvinnu og að samninganefndin hafi ekki gert slíka samninga við lóðarhafa, heldur hafi vinna samninganefndarinnar miðað að því að gera samkomulög sem verið geti undirbúningur að deiliskipulagstillögum og uppbyggingarsamningum um einstakar lóðir.

### 3.7.4. Þrjú rammasamkomulög samþykkt í borgarráði 24. júní 2021

#### 3.7.4.1. Minnisblað til kynningar á stöðu samningaviðræðna

Á fundi borgarráðs þann 24. júní 2021 undir 30. dagskrárlið,<sup>11</sup> var lagt fram minnisblað samninganefndar borgarráðs um áfangaskil samningaviðræðna við rekstraraðila og lóðarhafa eldsneytisstöðva í Reykjavík.<sup>12</sup>

Í minnisblaðinu kemur fram að allt frá samþykkt borgarráðs 9. maí 2019 hafi samninganefndin fundað yfir sextíu sinnum með öllum starfandi aðilum á eldsneytismarkaði á Íslandi. Um almennan gang viðræðna segir svo í minnisblaðinu:

Viðræður við olíufélögin hafa tekið lengri tíma en áætlað var, m.a. vegna fjölda lóða sem rekstraraðilar bensínstöðvanna eru með í notkun í Reykjavík og þá setti heimsfaraldurinn strik í reikninginn. Samningar hafa tekist við Olíuverzlun Íslands ehf., Haga hf., Festi hf., Krónuna ehf. og Skeljung ehf. og eru þeir lagðir fyrir borgarráð þar sem lagt er til að þeir verði samþykktir.

Í viðræðum við rekstraraðila bensínstöðvanna hefur samninganefnd Reykjavíkurborgar unnið í samræmi við samningsmarkmið sem samþykkt voru á fundi borgarráðs þann 9. maí 2019 og öllum rekstraraðilum verið boðið að ganga til samninga við Reykjavíkurborg um fækkun bensínstöðva. Samninganefndin hefur jafnframt gætt að því að hafa jafnræði og samkeppnissjónarmið að leiðarljósi í viðræðum sínum til að raska ekki samkeppni á eldsneytismarkaði.

Ein sérstaða málsins er óuppgerð lóðamál Reykjavíkurborgar við lóðarhafa lóðarinnar Hringbraut 12 sem á sér langa forsögu. Samninganefndin ákvað því í samvinnu við lóðarhafa Hringbrautar 12 að afla verðmats um verðmæti lóðarinnar og nokkurra byggingarlóða sem gætu verið endurgjald Reykjavíkurborgar fyrir lóðarréttindi Hringbrautar 12.

Í minnisblaðinu er stuttlega gerð grein fyrir stöðu viðræðna við einstaka rekstraraðila bensínstöðva. Var staðan þá sú að þrír rammasamningar um bensínstöðvalóðir höfðu tekist við (i) Olíuverzlun Íslands ehf. og Haga hf., (ii) Festi hf. og Krónuna ehf., og (iii) Skeljung hf. Hins vegar væri ekki búið að ljúka samningum við (iv) Dæluna ehf.<sup>13</sup> og (v) Atlantsolíu ehf.

Í framhaldi af framlagningu minnisblaðsins voru lagðar fram tillögur um að framangreindir þrír rammasamningar yrðu samþykktir, ásamt sérstökum samkomulögum um einstakar lóðir.

#### 3.7.4.2. Rammasamningur við Olíuverzlun Íslands ehf. og Haga hf.

Fyrsti rammasamningurinn sem lagður var fyrir borgarráð og borgarráð samþykkti var rammasamkomulag við Olíuverzlun Íslands ehf. og Haga hf. vegna fyrirhugaðrar breytingar á aðstöðu eldsneytisstöðva Olís og ÓB. Rammasamkomulagið náði til 12 lóða, þar af til einnar nýrrar lóðar (vilyrði um nýja lóð við Esjumela), en að auki er vísað til lóðar í Skeifunni sem mögulegt kunni að verða að setja bensíndælu á.

Samhliða voru lögð fram og samþykkt sérstök samkomulög við Olíuverzlun Íslands ehf. vegna áætlaðrar uppbyggingar á þremur lóðum (Álfheimar 49, Álfabakki 7 og Egilsgata 5) og tillaga um lóðarvilyrði til Olíuverzlunar Íslands ehf. fyrir lóð á Esjumelum fyrir fjölorkustöð. Allar lóðirnar voru jafnframt hluti rammasamkomulagsins.

Þá var lagt fram og samþykkt sérstakt samkomulag við Haga hf. vegna Stekkjarbakka 4–6. Lóðin var jafnframt hluti rammasamkomulagsins.

#### 3.7.4.3. Rammasamningur við Festi hf. og Krónuna ehf.

Rammasamningur tvö sem lagður var fyrir borgarráð og borgarráð samþykkti var rammasamkomulag við Festi hf. og Krónuna ehf. vegna fyrirhugaðra breytinga á

<sup>11</sup> Fundargerð borgarráðs, 24. júní 2021.

<sup>12</sup> Minnisblað um áfangaskil samningaviðræðna, dags. 22. júní 2021.

<sup>13</sup> Dælan ehf. var seld Skeljungu og var rammasamningur um bensínstöðvar Dælnnar því gerður við þann aðila á síðari stigum málsins.

aðstöðu eldsneytisstöðva N1. Samkomulagið náði til 13 lóða, en að auki er vísað til lóðar að Skútuvogi sem heimilt verði að flytja dælur til.

Samhliða voru lögð fram og samþykkt sérstök samkomulög við Festi hf. vegna fimm lóða (Ægisíða 102, Hringbraut 12, Stóragerði 40, Skógarsel 10 og Elliðabraut 2). Allar lóðirnar voru jafnframt hluti rammasamkomulagsins.

Þá var lagt fram og samþykkt sérstakt samkomulag við Krónuna ehf. vegna Rofabæjar 39. Lóðin var jafnframt hluti rammasamkomulagsins.

#### 3.7.4.4. Rammasamningur við Skeljung hf.

Þriðji rammasamningurinn sem lagður var fyrir borgarráð og borgarráð samþykkti var rammasamkomulag við Skeljung hf. vegna fyrirhugaðra breytinga á aðstöðu eldsneytisstöðva Skeljungs og Orkunnar. Samkomulagið náði til 13 lóða, en að auki var vísað til þess að gert sé ráð fyrir að félagið fái nýja lóð fyrir fjölorkustöð með sjálfs-afgreiðslu við eina af stofnbrautum borgarinnar.

Samhliða voru lögð fram og samþykkt sérstök samkomulög við Skeljung hf. vegna þriggja lóða (Birkimelur 1, Skógarhlíð 16 og Suðurfell 4). Allar lóðirnar voru jafnframt hluti rammasamkomulagsins.

### 3.7.5. Tvö rammasamkomulög samþykkt í borgarráði 10. febrúar 2022

#### 3.7.5.1. Minnisblað til kynningar á samningaviðræðum

Fyrir fund borgarráðs 10. febrúar 2022 var lagt minnisblað samninganefndarinnar, dags. 24. janúar 2022, um stöðu samningaviðræðna við Atlantsolíu og Dæluna.<sup>14</sup> Þar kemur m.a. fram að viðræður hafi tekið langan tíma, m.a. vegna afleiðinga kórónuveirufaraldursins, fjölda lóða sem rekstraraðilar bensínstöðva hafi í notkun í Reykjavík og kaup Skeljungs hf. á Port I ehf., eignarhaldsfélagi Dælnnar. Jafnframt er gerð grein fyrir niðurstöðum samningaviðræðna við hvorn aðila um sig.

#### 3.7.5.2. Rammasamningur við Atlantsolíu

Á fundinum var lagður fram og samþykktur rammasamningur við Atlantsolíu ehf. vegna fyrirhugaðra breytinga á aðstöðu eldsneytisstöðva Atlantsolíu. Samkomulagið náði til 10 lóða, auk þess sem í samkomulaginu er vikið að elleftu lóðinni (Þjóðhildarstíg 2) sem komi í stað annarrar (Kirkjustétt 2–6). Þá var einnig lagt fram og samþykkt eitt sérstakt samkomulag við Atlantsolíu ehf. vegna lóðarinnar að Háaleitisbraut 12. Lóðin var einnig hluti rammasamkomulagsins.

#### 3.7.5.3. Rammasamningur við Orkuna IS ehf. (eigandi Skeljungur hf.) f.h. Dælnnar ehf.

Á fundinum var einnig lagður fram og samþykktur rammasamningur við Orkuna IS ehf. Samkomulagið tekur til fjögurra lóða, þ. á m. Lambhagavegar 12, þar sem Löður ehf. mun heimila Orkunni að setja upp dælur, sem verði þó ekki gert fyrr en stöð að Fellsmúla 30 (sem er ein af fjórum umsömdum lóðum) verði lokað. Þá var lagt fram og samþykkt sérstakt samkomulag við Löður ehf. vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar á lóðinni að Lambhagavegi 12.

### 3.7.6. Aðgangur borgarráðs að gögnum samninganefndarinnar

Á fundi borgarráðs 9. desember 2021 óskaði áheyrnarfulltrúi Miðflokksins eftir að „allar fundargerðir samninganefndar Reykjavíkur við olíufélögin vegna lóða-afhendingar borgarinnar til olíufélaganna [yrðu] lagðar fyrir næsta borgarráðsfund.“ Beiðnin var ítrekuð á fundum borgarráðs 20. og 27. janúar.

<sup>14</sup> Minnisblað um stöðu samningaviðræðna við Atlantsolíu og Dæluna, dags. 24. janúar 2022.

Í umsögn samninganefndar um beiðnina, dags. 24. janúar 2022, sem lögð var fyrir fund borgarráðs 3. febrúar sama ár, kom fram að umbeðin gögn væru vinnugögn og eðlilegt væri að trúnaður gildi um efni þeirra. Um væri að ræða samningaviðræður við félög á markaði sem varði mikilvæga viðskiptahagsmuni þeirra. Samningaviðræðum væri ólokið og brýn þörf á að trúnaður gildi um efni gagnanna.

Á fundi borgarráðs 10. febrúar 2022 var lagt fram svar skrifstofu borgarstjórnar í tilefni af upplýsingabeiðninni. Þar segir m.a.:

Umrædd gögn bárust skrifstofu borgarstjórnar í lok dags. 3. febrúar sl. þ.e. öll gögn samninganefndarinnar vegna áðurnefndra viðræðna við olúfélögin. Gögnin eru rafræn og voru sett upp á sérstaka fartölvu sem var komið fyrir í gagnaherbergi borgarráðs. Borgarráðsfulltrúum var boðið að koma og kynna sér gögnin frá og með 4. febrúar sl. á tíma að eigin vali og hafa þeir nýtt sér það.

IER hefur kynnt sér þau gögn sem gerð voru aðgengileg í gagnaherbergi borgarráðs í tilefni af ósk borgarráðsfulltrúa um aðgang að gögnum. Um var að ræða nokkur hundruð skjöl, þ. á m. tölvupósta samninganefndar og drög að samningum. Skjölín voru ekki sérstaklega flokkuð en þó leitarbær.

## 4. Meginefni samninganna

### 4.1. Inngangur

Líkt og rakið var í kaflanum hér á undan var samninganefnd á vegum borgarráðs falið að leiða viðræður og ganga frá drögum að samningum við lóðarhafa og rekstraraðila bensínstöðva á grundvelli þeirra samningsmarkmiða sem samþykkt voru í borgarráði 9. maí 2019. Samningaviðræður nefndarinnar við aðilana stóðu um nokkurt skeið og voru samkomulög við þá samþykkt á fundum borgarráðs 24. júní 2021 og 10. febrúar 2022. Í þessum kafla verður gefið yfirlit yfir meginefni þessara samninga.

Í öllum tilvikum gekk samninganefndin frá tvenns konar samningum við lóðarhafa. Annars vegar var um að ræða *rammasamkomulag* þar sem vikið var að breytingum á réttarstöðu lóðarhafa á þeim lóðum sem hann hafði til umráða. Hins vegar gerði samninganefndin *sérstök samkomulög* við lóðarhafa um tilteknar lóðir, þar sem fyrirhugað var að breyta nýtingu og uppbyggingu. Ekki voru gerð sérstök samkomulög um allar lóðir lóðarhafa, heldur voru sérstök samkomulög eingöngu gerð um lóðir þar sem fyrirhugað var að standa að annarri nýtingu og frekari uppbyggingu en verið hafði (í flestum tilvikum að breyta bensínstöðvalóð í lóð undir íbúðarhúsnæði). Vikið er að því í 8. kafla að sérstöku samkomulögin fólu ekki í sér eiginlega uppbyggingarsamninga heldur sé réttara að líta á þau sem viljayfirlýsingar eða áfanga á leið að þeim samningsmarkmiðum sem samþykkt voru 9. maí 2019.

Til þess að setja samband rammasamkomulaga og sérstakra samkomulaga í betra samhengi má taka dæmi af samkomulögum borgarinnar við Festi hf. og Krónuna ehf. vegna reksturs eldsneytisstöðva N1. Reykjavíkurborg gerði eitt rammasamkomulag við fyrirtækin, sem var fremur einfalt í sniðum. Í 2. gr. rammasamkomulagsins var rakið að reknar væru ellefu eldsneytisstöðvar undir merkjum N1 innan borgarmarka Reykjavíkur. Stöðvarnar voru taldar upp eftir heimilisföngum og kom jafnframt fram hversu margar dætur yrðu á hverri stöð. Í 3. gr. voru útlistaðar þær breytingar sem aðilar höfðu komið sér saman um að gera á lóðamálum fyrirtækisins. Yfirleitt voru breytingarnar fremur einfaldar og má í því sambandi nefna algeng ákvæði þar sem lagt var bann við því að fjölga bensíndælum á tilteknum lóðum. Í dæmaskyni má nefna að í tilviki bensínstöðvar að Gagnvegi 2 sagði eingöngu: „Lóðarhafi skuldbindur sig til að fjölga ekki eldsneytisdælum eða auka afköst þeirra án sérstaks samkomulags við Reykjavíkurborg.“ Í tilviki Borgartúns 39 var sambærilegt ákvæði, en lóðarleigusamningur um lóðina var einnig framlengdur til ársins 2040. Rammasamkomulagið innihélt jafnframt meira íþyngjandi skilmála eða kvaðir, t.d. um lokun bensínstöðva fyrir tiltekið tímamark. Má sem dæmi nefna samningsskilmála um Skógarsel 10, þar sem sagði: „Festi mun hætta rekstri eldsneytisstöðvar ekki síðar en 1. janúar 2025 en þó ekki síðar en 12 mánuðum frá samþykkt borgarráðs á nýju deiliskipulagi borgarinnar. Sjá nánar sérstakt samkomulag um Skógarsel 10.“

Í þeim tilvikum sem aðilar höfðu náð saman um að til greina kæmi að veita lóðarhafa auknar uppbyggingarheimildir á lóð var gert um það *sérstakt samkomulag*. Í sumum tilvikum sagði ekkert í rammasamkomulaginu um lóðir sem sérstakt samkomulag var gert um. Í tilviki N1 sagði eftirfarandi um Elliðabraut 2: „Sjá sérstakt samkomulag um lóðina“. Í öðrum tilvikum gátu samningsákvæði komið fram bæði í rammasamkomulagi og sérstöku samkomulagi. Um þetta má aftur vísa til ákvæðis rammasamkomulags Festis vegna Skógarsels 10, sem tekið er upp hér að framan.

Eftirfarandi umfjöllun verður tvískipt þar sem fyrst verður tekið til skoðunar hvernig réttarstaðan var hjá hverjum lóðarhafa fyrir sig *áður* en gengið var frá ramma-samkomulögum og sérstöku samkomulögum við lóðarhafana. Síðan verður varpað

nánara ljósi á ákvæði rammasamkomulaga og sérstakra samkomulaga um fyrirhugaða nýtingu á viðkomandi lóðum.<sup>15</sup>

## 4.2. Réttarstaða lóðarhafa áður en ritað var undir samkomulögin

### 4.2.1. Lóðir undir umráðum Festis hf./Krónunnar ehf. (N1)

Við undirritun rammasamkomulags milli Reykjavíkurborgar og Festis hf./Krónunnar ehf. voru 11 eldsneytisstöðvar, með 44 eldsneytisdælur fyrir 84 bifreiðar samtímis, á 11 lóðum, í rekstri undir vörumerkinu N1. Af þessum 11 voru 10 leigulóðir og ein lóð eignarlóð. Af 10 leigulóðum var lóðarleigusamningur í gildi um sjö en þeir voru útrunnir í þremur tilvikum. Ekkert ákvæði um skyldu Reykjavíkurborgar til þess að kaupa upp mannvirki að loknum leigutíma var að finna í útrunnu lóðarleigusamningunum. Af þeim lóðarleigusamningum sem voru í gildi var ekkert uppkaupsákvæði að finna í tveimur þeirra.

Áður en gengið var til samninganna í maí 2021 mátti flokka bensínstöðvalóðir undir umráðum eigenda N1 með eftirfarandi hætti (til skýringar eru í svigum aftan við heiti lóðanna bókstafir sem tákna forgangsröðun lóða í samræmi við þá skipulagslegu sýn sem birtist í skýrslunni *Stefna um orkustöðvar fyrir einkabíla*, sbr. umfjöllun í kafla 3.5.):

- *Útrunnir lóðarleigusamningar (lóð í eigu RVK) – ekkert ákvæði um uppkaups skyldu:*
  - Borgartún 39 (B)
  - Stóragerði 40 (A1)
  - Skeifan 9
- *Lóðarleigusamningar í gildi (lóð í eigu RVK) – ákvæði um uppkaups skyldu:*
  - Ægisíða 102 (A1), u.þ.b. 6 og hálf ár eftir af samningstíma<sup>16</sup>
  - Skógarsel 10 (A1), u.þ.b. 15 og hálf ár eftir af samningstíma
  - Straumur 9 (B), u.þ.b. 24 og hálf ár eftir af samningstíma
  - Elliðabraut 2 (B), u.þ.b. 47 ár eftir af samningstíma

<sup>15</sup> Ekki er að finna sérstaka greiningu í kaflanum á réttarstöðunni vegna Hringbrautar 12 (N1), en aðstaðan þar er nokkuð flókin. Lóðin er hins vegar í flestum tilvikum nefnd í yfirliti í eftirfarandi köflum og í viðaukum, auk þess sem hún er með í allri tölfraði um bensínstöðvalóðirnar í skýrslunni. Í sérstöku samkomulagi um lóðina er að finna greinargóða samantekt á forsögunni og stöðu mála í dag og vísast til umfjöllunar þar. Með hliðsjón af efni þessa kafla þykir þó rétt að gefa nokkrum atriðum gaum. Hvað réttarstöðuna varðar má nefna, að enginn eiginlegur lóðarleigusamningur virðist vera í gildi í dag um lóðina. Lóðarleigusamningur var undirritaður 16. ágúst 2007 með leigutíma frá 1. mars 2006 til 31. desember 2016 og samkvæmt samningnum var gert ráð fyrir því að lóðin myndi, við lok leigutíma, falla til Landspítala-Háskólasjúkrahúss og Háskóla Íslands. Yrði ekki af því var Reykjavíkurborg heimilt, með samþykki Landspítalans og HÍ, að framlengja leigutímann um 5 ár. Þann 7. mars 2018 var lóðarleigusamningur framlengdur í samræmi við framangreint, þ.e. til. 1. jan. 2022. Þann 25. júní 2021 undirrituðu Reykjavíkurborg og Festi hf. sérstakt samkomulag um Hringbraut 12. Samkvæmt því er gert ráð fyrir að starfsemi á Hringbraut 12 verði óbreytt á meðan unnið sé að nýju skipulagi fyrir svæðið, sbr. 1. gr. samkomulagsins. Í 2. gr. samkomulagsins er gert ráð fyrir nokkrum sviðsmyndum, sem ráðast í megindráttum af því hvaða áhrif breytt skipulag svæðisins muni hafa á lóðina og rekstur bensínstöðvar þar. Gert er ráð fyrir eftirfarandi möguleikum: óbreyttur rekstur og útgáfa nýs lóðarleigusamnings (1. tölul.), óbreyttur rekstur og útgáfa nýs lóðarleigusamnings, bætur greiddar til Festis vegna skerðingar á lóð sökum nýs deiliskipulags (eða greiðsla til RVK ef lóð stækkar) (2. tölul.), heimild til uppbyggingar íbúðarhúsnæðis á nýjum leigulóðum (ef ekki er unnt að nýta lóð áfram) (3. og 5. tölul.), heimild til uppbyggingar íbúðar- og/eða atvinnuhúsnæðis á lóðinni sjálfri (4. tölul.) eða bætur greiddar fyrir lóðarréttindi og mannvirki (ef ekki er mögulegt að gera upp lóðarréttindi og mannvirki með úthlutun nýrra leigulóða) (6. tölul.).

<sup>16</sup> Við undirritun rammasamkomulags.

- *Lóðarleigusamningar í gildi (lóð í eigu RVK) – ekkert ákvæði um uppkaupsskyldu:*
  - Bildshöfði 2 (C), u.þ.b. 38 ár eftir af samningstíma
  - Kringlumýrarbraut 100 (B), ótímabundinn samningur<sup>17</sup>
- *Lóð í eigu olúfélags (eða tengds félags):*
  - Gagnvegur 2 (B)
- *Sérstök tilvik:*
  - Hringbraut 12 (A1)

#### 4.2.2. Lóðir undir umráðum Olíuverzlunar Íslands ehf. og Haga hf. (Olís/ÓB)

Við undirritun rammksamkomulags milli Reykjavíkurborgar og Olíuverzlunar Íslands ehf./Haga hf. voru 10 eldsneytisstöðvar, með 31 eldsneytisdælu fyrir 62 bifreiðar samtímis, á 10 lóðum, í rekstri undir vörumerkjunum Olís eða ÓB.

Allar 10 lóðirnar voru leigulóðir. Af þeim var lóðarleigusamningur í gildi um átta en útrunninn í tveimur tilvikum. Ekkert ákvæði um skyldu Reykjavíkurborgar til þess að kaupa upp mannvirki að loknum leigutíma var að finna í útrunnu lóðarleigusamningunum. Af þeim lóðarleigusamningum sem voru í gildi var uppkaupsákvæði í öllum nema einum.

Áður en gengið var til samninga mátti flokka bensínstöðvalóðir undir umráðum eigenda Olís/ÓB með eftirfarandi hætti:

- *Útrunnir lóðarleigusamningar (lóð í eigu RVK) – ekkert ákvæði um uppkaupsskyldu:*
  - Álfheimar 49 (B)
  - Álfabakki 7 (B)
- *Lóðarleigusamningar í gildi (lóð í eigu RVK) – ákvæði um uppkaupsskyldu:*
  - Sundagarðar 2B (B), u.þ.b. 11 og hálf ár eftir af samningstíma
  - Bildshöfði 5 (B), u.þ.b. 17 og hálf ár eftir af samningstíma
  - Fjallkonuvegur 1 (C), u.þ.b. 19 og hálf ár eftir af samningstíma
  - Barðastaðir 3 (A2), u.þ.b. 28 og hálf ár eftir af samningstíma
  - Ánanaust 12 (B), tæp 36 ár eftir af samningstíma
  - Norðlingabraut 7 (C), tæp 36 ár eftir af samningstíma
  - Egilsgata 5 (A1), tæp 38 ár eftir af samningstíma
- *Lóðarleigusamningar í gildi (lóð í eigu RVK) – ekkert ákvæði um uppkaupsskyldu:*
  - Skúlagata 9 (A1), u.þ.b. 16 og hálf ár eftir af samningstíma

#### 4.2.3. Lóðir undir umráðum Skeljungs hf. (Skeljungur/Orkan)

Við undirritun rammksamkomulags milli Reykjavíkurborgar og Skeljungs/Orkunnar (Skeljungur hf.) voru 13 eldsneytisstöðvar, með 34 eldsneytisdælur fyrir 68 bifreiðar samtímis, á 13 lóðum, í rekstri Skeljungs/Orkunnar.

Af þessum 13 lóðum voru 12 lóðir leigulóðir samkvæmt samningi við Reykjavíkurborg, en ein leigulóð samkvæmt samningi við Reykjavíkurborg (nú Faxaflóahafnir). Við undirritun rammksamkomulags var lóðarleigusamningur í gildi um 11 af þeim lóðum, en í tilviki hinna tveggja var lóðarleigusamningur útrunninn (Hraunbær 102) eða hafði ekki áður verið gerður (Spöngin 47). Skýringin á þessu er sú að lóðinni var úthlutað til bensínstöðvarreksturs á árinu 1996 en ekki virðist hafa verið gengið endanlega frá lóðarleigusamningi fyrr en árið 2022, þegar lóðarhafi kallaði eftir því.

<sup>17</sup> Samkvæmt lóðarleigusamningi er leigusala (Reykjavík) heimilt hvenær sem er, eftir að liðin eru 7 og hálf ár af samningstíma (þ.e. þann 11. nóv. 2011), að segja samningnum upp með eins árs fyrirvara ef þörf er á vegna skipulagsástæðna. Ef leiguafnotum leigutaka lýkur vegna uppsagnar leigutaka, eða eftir að liðin eru 16 ár (þ.e. þann 11. maí 2020) eða meira frá gildistöku samnings, greiðast engar bætur til leigutaka fyrir mannvirki eða annað á lóðinni (engin uppkaupsskylda).

Ekkert ákvæði um skyldu Reykjavíkurborgar til þess að kaupa upp mannvirki að loknum leigutíma var að finna í útrunna lóðarleigusamningnum og eðli máls samkvæmt var slíkt ekki fyrir hendi á lóðinni sem enginn lóðarleigusamningur var um. Af þeim lóðarleigusamningum sem voru í gildi var ekkert uppkaupsákvæði að finna í tveimur þeirra. Í lóðarleigusamningnum við Faxaflóahafnir er aftur á móti að finna uppkaupsákvæði.

Áður en gengið var til samninga mátti flokka bensínstöðvalóðir undir umráðum eigenda Skeljungs/Orkunnar með eftirfarandi hætti:

- *Lóðarleigusamningur hafði ekki verið gerður:*
  - Spöngin 47 (C)
- *Útrunninn lóðarleigusamningur (lóð í eigu RVK) – ekkert ákvæði um uppkaupsskyldu:*
  - Hraunbær 102 (A1)
- *Lóðarleigusamningar í gildi (lóð í eigu RVK) – ákvæði um uppkaupsskyldu:*
  - Bústaðavegur 20 (C), u.þ.b. 17 og hálft ár eftir af samningstíma
  - Birkimelur 1 (A1), u.þ.b. 23 og hálft ár eftir af samningstíma
  - Gylfaflöt 1 (B), u.þ.b. 23 og hálft ár eftir af samningstíma
  - Miklabraut 100 (B), u.þ.b. 35 og hálft ár eftir af samningstíma
  - Grjótháls 8 (C), u.þ.b. 38 ár eftir af samningstíma
  - Kleppsvegur 101 (A2), tæp 40 ár eftir af samningstíma
  - Miklabraut 101 (B), tæp 40 ár eftir af samningstíma
  - Suðurfell 4 (C), tæp 44 ár eftir af samningstíma
- *Lóðarleigusamningar í gildi (lóð í eigu RVK) – ekkert ákvæði um uppkaupsskyldu:*
  - Laugavegur 180 (B), rúmlega 15 ár eftir af samningstíma
  - Skógarhlíð 16 (A2), u.þ.b. 34 og hálft ár eftir af samningstíma
- *Lóð í eigu þriðja aðila (ekki RVK og ekki olúfélags eða tengds félags) – lóðarleigusamningur í gildi:*
  - Klettagarðar 6 (C) – í eigu Faxaflóahafna, tæp 7 ár eftir af samningstíma<sup>18</sup>

#### 4.2.4. Lóðir undir umráðum Atlantsolíu ehf.

Við undirritun rammasamkomulags milli Reykjavíkurborgar og Atlantsolíu ehf. voru 10 eldsneytisstöðvar, með 22 eldsneytisdælum fyrir 44 bifreiðar samtímis, á 10 lóðum, í rekstri Atlantsolíu.

Allar 10 lóðirnar voru leigulóðir. Við undirritun rammasamkomulags var lóðarleigusamningur í gildi um níu lóðir, en í einu tilviki var lóðarleigusamningur útrunninn. Í útrunna lóðarleigusamningnum var að finna ákvæði um skyldu Reykjavíkurborgar til þess að kaupa upp mannvirki að loknum leigutíma. Af þeim lóðarleigusamningum sem voru í gildi var ekkert uppkaupsákvæði að finna í fjórum þeirra. Áður en gengið var til samninga mátti flokka bensínstöðvalóðir undir umráðum eigenda Atlantsolíu með eftirfarandi hætti:

- *Útrunnir lóðarleigusamningar (lóð í eigu RVK) – ákvæði um uppkaupsskyldu:*
  - Háaleitisbraut 12 (A1)
- *Lóðarleigusamningar í gildi (lóð í eigu RVK) – ákvæði um uppkaupsskyldu:*
  - Knarrarvogur 2 (A2), tæp 10 ár eftir af samningstíma<sup>19</sup>
  - Starengi 2 (A2), tæp 24 ár eftir af samningstíma

<sup>18</sup> Í lóðarleigusamningi er ákvæði um forgangsrétt leigutaka á framhaldsleigu.

<sup>19</sup> Lóðarhavar aðrir en Atlantsolía.

- Flugvallarvegur 3–3A (B), tæp 38 ár eftir af samningstíma<sup>20</sup>
- Vallargrund 3 (C), rúm 45 ár eftir af samningstíma<sup>21</sup>
- Kirkjustétt 2–6 (A2), rúm 72 ár eftir af samningstíma
- *Lóðarleigusamningar í gildi (lóð í eigu RVK) – ekkert ákvæði um uppkaupsskyldu:*
  - Bíldshöfði 20 (C), tæp tvö ár eftir af samningstíma
  - Skúlagata 15 (A2), tæp 16 ár eftir af samningstíma
  - Skeifan 5 (B), tæp 34 ár eftir af samningstíma<sup>22</sup>
  - Bústaðavegur 151 (B), ótímabundinn samningur<sup>23</sup>

#### 4.2.5. Lóðir undir umráðum Dælunnar/Orkunnar

Þegar viðræður vegna bensínstöðvanna fóru af stað beindust þær að fimm viðsemjendum. Einn þeirra var Dælan ehf. Dælan ehf. var hins vegar seld í samningaferlinu og stóð því Orkan IS ehf. að endanlegum samningum við borgina vegna bensínstöðva Dælunnar ehf.

Við undirritun rammasamkomulags milli Reykjavíkurborgar og Orkunnar IS ehf. (f.h. Dælunnar ehf.) og Löðurs ehf. voru 3 eldsneytisstöðvar, með 6 eldsneytisdælum fyrir 12 bifreiðar samtímis, á þremur lóðum, í rekstri Orkunnar/Dælunnar.

Allar þrjár lóðirnar voru leigulóðir. Lóðarleigusamningur var í gildi um um þær allar. Ákvæði um skyldu Reykjavíkurborgar til þess að kaupa upp mannvirki að loknum leigutíma var eingöngu að finna í einum þeirra.

Áður en gengið var til samninga mátti flokka bensínstöðvalóðir undir umráðum eigenda Dælunnar/Orkunnar með eftirfarandi hætti:

- *Lóðarleigusamningar í gildi (lóð í eigu RVK) – ákvæði um uppkaupsskyldu:*
  - Stekkjarkakki 2 (B), tæp 32 ár eftir af samningstíma<sup>24</sup>
- *Lóðarleigusamningar í gildi (lóð í eigu RVK) – ekkert ákvæði um uppkaupsskyldu:*
  - Fellsmúli 30 (A2), tæp 37 ár eftir af samningstíma<sup>25</sup>
  - Vatnagarðar 40 (C), ótímabundinn samningur<sup>26</sup>

#### 4.2.6. Samningsákvæði um nýtingu lóða

Til viðbótar við yfirlit hér að framan um það hvort lóðarleigusamningar voru í gildi, um lengd samningstíma og fyrirmæli um uppkaupsskyldu mannvirkja þykir hafa mesta þýðingu, í ljósi umfjöllunarefnis þessarar skýrslu, að gera grein fyrir ákvæðum lóðarleigusamninganna um nýtingu viðkomandi lóðar. Ekki þykir tilefni til að fjalla um önnur efnisákvæði lóðarleigusamninganna.

Í öllum lóðarleigusamningunum var sérstaklega samið um að nýta ætti lóðina í ákveðnum tilgangi. Stundum var kveðið á um slíka notkun með beinu samningsákvæði, en í vissum tilvikum kemur slíkt fram í yfirskrift viðkomandi samnings, t.d. þar

<sup>20</sup> Lóðarhagar aðrir en Atlantsólía.

<sup>21</sup> Hér er byggt á upplýsingum sem fram koma í viðauka 1 (yfirlit yfir bensínstöðvar) í *Stefnu um orkustöðvar fyrir einkabíla*, en nokkurs misræmis gæti í yfirliggjandi gögnum um lóðina. Þannig segir í rammasamkomulagi að enginn lóðarleigusamningur sé í gildi um lóðina. Við vinnslu þessarar skýrslu var kallað eftir afriti af gildandi lóðarleigusamningi um lóðina en IER fékk hins vegar þær upplýsingar frá Reykjavíkurborg að lóðarleigusamningurinn myndist ekki.

<sup>22</sup> Annar lóðarhafi en Atlantsólía.

<sup>23</sup> Samkvæmt lóðarleigusamningi er Reykjavíkurborg heimilt, hvenær sem er eftir 1. nóvember 2007, að segja leiguafnotunum upp, enda þótt aðrar ástæður liggi uppsögninni til grundvallar en umferðartæknilegar.

<sup>24</sup> Aðrir lóðarhagar en Orkan/Dælan.

<sup>25</sup> Festi hf. er lóðarhafi.

<sup>26</sup> Samningur er uppsegjanlegur af hálfu beggja samningsaðila hvenær sem er með 6 mánaða fyrirvara (miðað við að lok leigutímans yrðu 30. júní 2006 eða síðar).

sem í yfirskrift samnings segir að um sé að ræða lóðarleigusamning undir atvinnuhúsnæði.

Í eftirfarandi yfirliti sést með hvaða hætti nýtingunni var lýst í samningunum:

- *Bensínstöð (eða sambærilegt) og tengd starfsemi:*
  - Ægisíða 102 (N1)
  - Hringbraut 12 (N1)
  - Stóragerði 40 (N1)
  - Kringlumýrarbraut 100 (N1)
  - Skógarsel 10 (N1)
  - Straumur 9 (N1)
  - Gagnvegur 2 (N1)
  - Skúlagata 9 (Olís/ÓB)
  - Álfheimar 49 (Olís/ÓB)
  - Álfabakki 7 (Olís/ÓB)
  - Fjallkonuvegur 1 (Olís/ÓB)
  - Norðlingabraut 7 (Olís/ÓB)
  - Egilsgata 5 (Olís/ÓB)
  - Birkimelur 1 (Skeljungur/Orkan)
  - Bústaðavegur 20 (Skeljungur/Orkan)
  - Grjótháls 8 (Skeljungur/Orkan)
  - Gylfaflöt 1 (Skeljungur/Orkan)
  - Hraunbær 102 (Skeljungur/Orkan)
  - Kleppsvegur 101 (Skeljungur/Orkan)
  - Klettagarðar 6 (Skeljungur/Orkan)<sup>27</sup>
  - Laugavegur 180 (Skeljungur/Orkan)
  - Miklabraut 100 (Skeljungur/Orkan)
  - Miklabraut 101 (Skeljungur/Orkan)
  - Skógarhlíð 16 (Skeljungur/Orkan)
  - Spöngin 47 (Skeljungur/Orkan)
  - Suðurfell 4 (Skeljungur/Orkan)
  - Bústaðavegur 151 (Atlantsolía)
  - Skúlagata 15 (Atlantsolía)
- *Atvinnu- eða iðnaðarhúsnæði/viðskipta- og þjónustustarfsemi og sambærilegt:*
  - Bíldshöfði 2 (N1)
  - Elliðabraut 2 (N1)
  - Skeifan 9 (N1)
  - Ánanaust 12 (Olís/ÓB)
  - Sundagarðar 2B (Olís/ÓB)
  - Bíldshöfði 5 (Olís/ÓB)
  - Barðastaðir 3 (Olís/ÓB)
  - Bíldshöfði 20 (Atlantsolía)
  - Háaleitisbraut 12 (Atlantsolía)
  - Kirkjustétt 2–6 (Atlantsolía)<sup>28</sup>
  - Knarrarvogur 2 (Atlantsolía)
  - Skeifan 5 (Atlantsolía)
  - Starengi 2 (Atlantsolía)<sup>29</sup>
  - Fellsmúli 30 (Orkan/Dælan)
  - Stekkjarbakki 2 (Orkan/Dælan)
- *Önnur nýting (nákvæmari fyrirmæli):*
  - Borgartún 39 (N1): Vörubílastöð og skrifstofuhús

<sup>27</sup> Auk bensínstöðvar er kveðið á um að lóð sé leigð undir innflutning, vörugeymslu, heildsöludreifingu og skylda starfsemi.

<sup>28</sup> Samkvæmt lóðarleigusamningi er gert ráð fyrir íbúðar- og atvinnuhúsnæði á lóð.

<sup>29</sup> Samkvæmt lóðarleigusamningi er lóðin leigð fyrir „verslun og greiðasölu“.

- Flugvallarvegur 3–3A (Atlantsólía): Bygging fyrir keiluspil o.fl.
- Vatnagarðar 40 (Orkan/Dælan): Bílapvottastöð

Af framangreindu er ljóst að nýtingarheimildin, eins og hún var skilgreind í lóðarleigusamningum, var í öllum tilvikum frekar skýr; nýta átti lóðina undir atvinnustarfsemi, sem yfirleitt var lýst sem rekstri bensínstöðvar eða sem viðskipta- eða þjónustustarfsemi. Í engu tilviki var samið um heimild lóðarhafa til þess að reisa íbúðarhúsnæði á lóðinni, að undanskilinni lóðinni Kirkjustétt 2–6 þar sem gert var ráð fyrir íbúðar- og atvinnuhúsnæði á lóð.<sup>30</sup>

#### 4.2.7. Samantekt

Áður en gengið var frá rammasamningum um bensínstöðvalóðirnar voru reknar 47 bensínstöðvar á jafnmörgum lóðum innan staðarmarka Reykjavíkurborgar. Lóðarleigusamningar, ýmist útrunnir eða enn í gildi, höfðu verið gerðir um 44 lóðir en í einu tilviki (Spönginni 47) var ekki gerður lóðarleigusamningur fyrr en árið 2022, líkt og áður var útskýrt. Af þessum 44 lóðarleigusamningum voru sjö útrunnir og minna en tíu ár voru eftir af leigutímanum í þremur tilvikum.<sup>31</sup> Af þeim lóðarleigusamningum sem voru í gildi var ekki mælt fyrir um uppkaups skyldu í 11 þeirra.

### 4.3. Rammasamkomulög og sérstök samkomulög

Eins og fram er komið voru rammasamkomulög og sérstök samkomulög gerð í tvennu lagi af hálfu samninganefndarinnar: annars vegar í maí og júní 2021 vegna bensínstöðva undir vörumerkjum N1, Olís/ÓB og Skeljungs/Orkunnar og hins vegar í apríl 2022 vegna Atlantsolíu og Orkunnar/Dælunnar. Fyrri samningarnir voru afgreiddir af borgarráði á fundi þann 24. júní 2021 en síðari samningarnir þann 10. febrúar 2022.

Á yfirborðinu virðast samkomulögin um margt svipuð, en þegar betur er að gáð kemur víða í ljós misræmi um mikilvæg atriði og er óljóst hvers vegna það er. Í eftirfarandi umfjöllun verður með almennum hætti vikið að fyrirhugaðri nýtingu samkvæmt ákvæðum rammasamkomulaga og sérstakra samkomulaga. Verður fyrst fjallað um þau tilvik þar sem rekstur eldsneytisstöðvar var fyrir á lóð. Því næst verður vikið að ákvæðum samkomulaganna um fyrirhugaða nýtingu á lóðum sem hýstu ekki eldsneytisstöðvar við gerð þeirra. Í kafla 8 er síðan varpað frekara ljósi á misræmi í ákvæðum samkomulaganna.

#### 4.3.1. Óbreyttur rekstur eldsneytisstöðvar

Í rammasamkomulögum við lóðarhafa er gengið út frá því að rekstur eldsneytisstöðva á eftirfarandi lóðum skuli vera óbreyttur. Jafnframt skuldbinda félögin sig í flestum tilvikum að fjölga ekki eldsneytis dælum eða auka afköst þeirra án sérstaks samkomulags við Reykjavíkurborg:

- Borgartún 39 (N1)
- Kringlumýrarbraut 100 (N1)
- Gagnvegur 2 (N1)
- Hringbraut 12 (N1)
- Ánanaust 12 (Olís/ÓB)
- Skúlagata 9 (Olís/ÓB)
- Sundagarðar 2B (Olís/ÓB)
- Fjallkonuvegur 1 (Olís/ÓB)

<sup>30</sup> Í aðalskipulagsáætlunum er möguleg landnotkun lóðanna almennt skilgreind með víðari hætti, eins og bent var á í köflum 3.1 og 3.7.3.1. Breytt nýting lóðanna, með breyttu deiliskipulagi, breyttum lóðarleigusamningum og viðeigandi leyfum, m.a. til bygginga, gat því rúmast innan aðalskipulags.

<sup>31</sup> Þrír lóðarleigusamningar voru ótímabundnir. Þeir innihalda allir tiltölulega opið uppsagnarákvæði.

- Barðastaðir 3 (Olís/ÓB)
- Spöngin 47 (Skeljungur/Orkan)
- Bústaðavegur 20 (Skeljungur/Orkan)
- Klettagarðar 6 (Skeljungur/Orkan)
- Miklabraut 100 (Skeljungur/Orkan)
- Miklabraut 101 (Skeljungur/Orkan)
- Bíldshöfði 20 (Atlantsolía)
- Flugvallarvegur 3–3A (Atlantsolía)
- Starengi 2 (Atlantsolía)
- Bústaðavegur 151 (Atlantsolía)
- Knarrarvogur 2 (Atlantsolía)
- Skeifan 5 (Atlantsolía)
- Skúlagata 15 (Atlantsolía)
- Vallargrund 3 (Atlantsolía)
- Stekkjarbakki 2 (Orkan/Dælan)
- Vatnagarðar 40 (Orkan/Dælan)

Ákvæði rammaskomulaganna sem lúta að því að rekstur skuli haldast óbreyttur eru í flestum tilvikum mjög sambærileg. Smávægilegt misræmi er til staðar í sumum tilvikum sem hefur ekki afgerandi þýðingu og skýrist væntanlega í flestum tilvikum af mismunandi aðstöðu eftir lóðum. Þykir því ekki efni til þess að rekja það frekar.

#### 4.3.2. Stækkun lóðar og/eða aukið nýtingarhlutfall (sambærileg nýting)

Í tilviki nokkurra lóða er í rammaskomulagi kveðið á um óbreyttan rekstur eldsneytisstöðvar á viðkomandi lóð, en að olúfélagi sé heimilt að stækka lóðina og/eða auka nýtingarhlutfall á henni.

Í eftirfarandi tilvikum er fyrir hendi heimild til þess að stækka lóð og auka nýtingarhlutfall:

- Bíldshöfði 2 (N1)
- Straumur 9 (N1)

Í eftirfarandi tilvikum er eingöngu fyrir hendi heimild til að stækka lóð (en ekki til að auka nýtingarhlutfall):

- Norðlingabraut 7 (Olís/ÓB)

Í eftirfarandi tilvikum er eingöngu fyrir hendi heimild til að auka nýtingarhlutfall (en ekki til að stækka lóð):

- Grjótháls 8 (Skeljungur/Orkan)
- Gylfahlöt 1 (Skeljungur/Orkan)

Í flestum tilvikum er félögunum gert að greiða lögbundin gjöld vegna stækkunar og aukinnar nýtingar á lóð. Það er þó misjafnt hversu ítarleg fyrirmælin eru. Í tilviki Norðlingabrautar 7 (Olís/ÓB) er lóðarhafa heimilað að stækka lóð fyrir rafhleðslustöðvar og gert að greiða „álagt byggingarréttargjald fyrir stækkunina“, en ekki kveðið nánar á um það. Ákvæðin um Bíldshöfða 2 (N1) og Straum 9 (N1) eru útfærð með öðrum hætti og eru mun ítarlegri. Þau hljóða svo:

Ef til stækkunar kemur greiðir Festi hf. markaðsverð lóðarstækkunar. Jafnframt greiðir Festi hf. byggingarréttargjald vegna aukins byggingarréttar á lóðinni og viðbótar gatnagerðargjald vegna stækkunar mannvirkja á lóðinni auk skipulags-, framkvæmda- og byggingarleyfisgjalda og tengigjalda eftir því sem við á. Aðilar eru sammála um að fá tvo óháða löggilta fasteignasala til að meta markaðsverð byggingarréttar ef til þess kemur.

#### 4.3.3. Breytt nýting á bensínstöðvalóðum

Í tilviki annarra lóða, þ.e. annarra en þeirra sem falla undir kafla 4.3.1 og 4.3.2, er gert ráð fyrir að breytt nýting verði á lóðinni, ef forsendur ganga eftir að öðru leyti, sbr. einnig nánari umfjöllun í 8. kafla.

Samningsgerð í þessum tilvikum er yfirleitt hagað á þá leið að vikið er stuttlega að breytttri nýtingu í rammasamkomulagi en síðan er ítarlegri útfærslu að finna í sérstöku samkomulagi um viðkomandi lóð.

Algengasta sviðsmyndin þegar kemur að breytttri nýtingu er að lóðarhafi hætti rekstri eldsneytisstöðvar innan nánar tilgreindra tímamarka en fái í staðinn heimildir til uppbyggingar íbúðarhúsnæðis á lóðinni, ef forsendur ganga eftir. Þetta er raunin í eftirfarandi tilvikum:

- Stóragerði 40 (N1)
- Ægisíða 102 (N1)
- Skógarsel 10 (N1)
- Álfheimar 49 (Olís/ÓB)<sup>32</sup>
- Egilsgata 5 (Olís/ÓB)<sup>33</sup>
- Laugavegur 180 (Skeljungur/Orkan)
- Skógarhlíð 16 (Skeljungur/Orkan)
- Háaleitisbraut 12 (Atlantía)

Athygli vekur að gert hefur verið sérstakt samkomulag um uppbyggingu á öllum framangreindum lóðum, nema, að því er virðist, vegna Laugavegar 180 (Skeljungur/Orkan), þrátt fyrir að í rammasamkomulagi hafi verið gert ráð fyrir að slíkt samkomulag yrði gert.

Í fjórum tilvikum er olúfélögunum veitt vilyrði fyrir uppbyggingu á íbúðarhúsnæði og/eða þjónustuhúsnæði og atvinnuhúsnæði, ef forsendur ganga eftir, án þess að gert sé að skilyrði að rekstri eldsneytisstöðvar skuli alfarið hætt á viðkomandi lóð. Þetta er raunin í eftirfarandi tilvikum:

- Elliðabraut 2 (N1)
- Álfabakki 7 (Olís/ÓB)
- Birkimelur 1 (Skeljungur/Orkan)
- Suðurfell 4 (Skeljungur/Orkan)<sup>34</sup>

Í einu tilviki er kveðið á um að rekstri eldsneytisstöðvar skuli hætt, að því er virðist án þess að lóðarhafi fái neitt „í staðinn“:

- Bíldshöfði 5 (Olís/ÓB)

Í einu tilviki er kveðið á um að rekstri eldsneytisstöðvar skuli hætt, gegn því að lóðarhafa verði heimiluð aukin uppbygging á öðrum bensínstöðvalóðum:

- Hraunbær 102 (Skeljungur/Orkan)

#### 4.3.4. Heimild til þess að flytja rekstur eldsneytisstöðvar

Dæmi eru um að lóðarhafa sé gert að hætta rekstri á nánar tilgreindri lóð en fái í staðinn úthlutað nýrri lóð undir eldsneytisstöð eða fjölorkustöð, eða fái heimild til að

<sup>32</sup> Í sérstöku samkomulagi um þessa lóð er sérstaklega vísað til þess að með vísan til framkvæmda við Borgarlínu á svæðinu sé óhjákvæmilegt að fjarlægja bensínstöð og breyta skipulagi lóðar.

<sup>33</sup> Í rammasamkomulagi um lóðina er kveðið á um heimild til þess að koma fyrir einni dælu fyrir tvo bíla samtímis á lóð að Skeifunni 11 eða 15 (fáist heimild lóðarhafa þar), í staðinn fyrir þær tvær dælu sem skulu aflagðar á Egilsgötu 5.

<sup>34</sup> Samkvæmt rammasamkomulagi og sérstöku samkomulagi um lóð mun lóðarhafi skipta lóðinni upp í tvær lóðir. Á annarri lóð verði byggðar íbúðir, auk atvinnu- og þjónustuhúsnæðis, og á hinni verði heimilt að hafa tvær sjálfsafgreiðsludælu fyrir 4 bíla samtímis. Dælum fækka því úr fjórum í tvær á lóð.

flytja reksturinn á lóð sem ekki hýsti áður eldsneytisstöð. Þetta á við um eftirfarandi lóðir:

- Fiskislóð 15–21 (N1)
- Skeifan 9 -> Skútuvogur 8 (N1)<sup>35</sup>
- Lóð á Esjumelum (Olís/ÓB)<sup>36</sup>
- Kleppsvegur 101 -> Leigulóð við eina af stofnbrautum Reykjavíkur (Skeljungur/Orkan)<sup>37</sup>
- Kirkjustétt 2–6 -> Þjóðhildarstígur 2 (Atlantsólía)<sup>38</sup>
- Fellsmúli 30 -> Lambhagavegur 12 (Orkan/Dælan)<sup>39</sup>

#### 4.3.5. Breytt nýting á lóð þar sem eldsneytisstöð var ekki fyrir

Í tveimur tilvikum er samið um fyrirhugaða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og/eða þjónustuhúsnæðis og atvinnuhúsnæðis á lóð, sem hýsti ekki eldsneytisstöð við undirritun rammasamkomulags. Er þá um að ræða lóð sem olíufélag eða tengt félag hefur haft til umráða en hefur verið nýtt undir annað en rekstur eldsneytisstöðvar. Þetta á við um eftirfarandi lóðir:

- Rofabær 39 (N1)
- Stekkjarbakki 4–6 (Olís/ÓB)

#### 4.3.6. Samanburður á ákvæðum samkomulaganna um lokun eldsneytisstöðva

Þegar ákvæði rammasamkomulaga kveða á um að rekstri eldsneytisstöðvar skuli hætt er í flestum tilvikum mælt fyrir um að það skuli gera innan nánar tilgreindra tímamarka. Í tilviki Ægisíðu 102 (N1), Stóragerðis 40 (N1), Skógarsels 10 (N1), Álfabakka 7 (N1), Egilsgötu 5 (N1), Laugavegar 180 (Skeljungur/Orkan), Skógarhlíðar 16 (Skeljungur/Orkan) og Háaleitisbrautar 12 (Atlantsólía) er áskilnaðurinn um að rekstri skuli hætt innan nánar tilgreindra tímamarka útfærður með eftirfarandi hætti:

[Lóðarhafi] mun hætta rekstri eldsneytisstöðvar á lóðinni ekki síðar en [dagsetning], en þó eigi síðar en 12 mánuðum frá samþykkt borgarráðs á nýju deiliskipulagi fyrir [lóð].<sup>40</sup>

Þessi áskilnaður kemur fyrir í þeim tilvikum þar sem samhliða er gert sérstakt samkomulag um fyrirhugaða uppbyggingu á lóð.<sup>41</sup> Athygli vekur, að þrátt fyrir að um sambærilegt tilvik virðist vera að ræða, þá er áskilnaðurinn um tímamörk vegna samþykkt nýs deiliskipulags ekki gerður í tilviki Birkimels 1 (Skeljungur/Orkan).

Í einu tilviki, þ.e. vegna lóðar að Álfheimum 49 (Olís/ÓB), ræður framgangur verkefnis um Borgarlínu því hvenær rekstri eldsneytisstöðvar skuli hætt.<sup>42</sup>

<sup>35</sup> Samkvæmt rammasamkomulagi skyldi rekstri á eldsneytisdælum við starfsstöð bílaleigunnar Höldurs ehf. að Skeifunni 9 hætt og dælur fluttar að nýrri starfsstöð bílaleigunnar að Skútuvogi 8, þar sem þær yrðu eingöngu aðgengilegar viðskiptavinum hennar.

<sup>36</sup> Samningsaðilar undirrituðu sérstakt viljrði fyrir úthlutun þessarar lóðar.

<sup>37</sup> Skeljungur/Orkan fær úthlutað lóðinni ef rekstri er hætt á lóð að Kleppsvegi 101. Tekið er fram í rammasamkomulagi að ef ekki verði hægt að úthluta ásættanlegri lóð muni lóðarhafi halda áfram rekstri á Kleppsvegi 101.

<sup>38</sup> Lóð úthlutað gegn því að rekstri sé hætt á Kirkjustétt 2–6. Sami fjöldi dæla yrði á Þjóðhildarstíg og Kirkjustétt.

<sup>39</sup> Athygli vekur að gert var sérstakt samkomulag um tilfærslu dæla af Fellsmúla 30 (Orkan/Dælan) á lóð sem Löður ehf., Lambhagavegi 12 (Orkan/Dælan), hefur til umráða. Ekki verður séð að slíkt samkomulag hafi verið gert í sambærilegum tilvikum, þ.e. þegar olíufélag flytur rekstur eldsneytisstöðvar af einni lóð yfir á aðra. Sjá þó fyrri umfjöllun um viljrði fyrir úthlutun lóðar á Esjumelum (Olís/ÓB).

<sup>40</sup> Í tilviki Ægisíðu 102 (N1) er að auki gerður sá fyrirvari að aðilar taki upp viðræður um endurskoðun á því tímamarki sem rekstri eldsneytisstöðvarinnar verði hætt ef nýtt deiliskipulag hefur ekki verið samþykkt á lóðunum Ægisíðu 102 og Fiskislóð 15–21 þann 1. jan. 2023, vegna atvika sem ekki megi rekja til lóðarhafa.

<sup>41</sup> Ákvæðið er útfært með öðrum hætti í þeim tilvikum þar sem ekki er samhliða gert samkomulag um uppbyggingu á viðkomandi lóð. Sjá hér t.a.m. ákvæði rammasamkomulaga um Bíldshöfða 5 (Olís/ÓB) og Kirkjustétt 2–6 (Atlantsólía).

<sup>42</sup> Meðal annarra tilvika þar sem fyrirhugaðar framkvæmdir vegna Borgarlínu hafa áhrif á efni samkomulaga má nefna Laugaveg 180 (Skeljungur/Orkan) og Stekkjarbakka 4–6 (Olís/ÓB). Í fyrrnefnda tilvikinu segir í rammasamkomulagi að ef ekki næst samkomulag við aðra lóðarhafa um uppbyggingu á lóð verði starfsemi lóðarinnar óbreytt en þó skerðist hún vegna Borgarlínu. Í sérstöku samkomulagi um síðarnefndu lóðina segir m.a. í 2. gr. að leiðarval og áfangauppbygging Borgarlínu á svæðinu geti haft áhrif á stærð og lögun lóðar, en að RVK greiði ekki sérstaklega fyrir skerðingu á lóð (byggingarmagn helst hins vegar óbreytt þrátt fyrir að lóðin kunni að verða minnkuð).

Í tilviki Elliðabrautar 2 (N1) er ekki vikið að lokun bensínstöðvar í rammaskomulagi. Samkvæmt sérstöku samkomulagi um lóðina er aftur á móti gert ráð fyrir því að núverandi sjálfsafgreiðslustöð verði lögð niður, án þess að kveðið sé nánar á um tímamörk í þeim efnum.

## 5. Lagaumhverfið og lóðir sveitarfélaga

Samkvæmt lögum fara sveitarfélög á Íslandi með opinbert vald *til að skipuleggja landnotkun* (skipulagsvald/skipulagsheimildir). Á þessum lagalega grundvelli hafa sveitarfélögin mikil áhrif, m.a. um það hvar þéttbýli byggist upp, hvernig land í þéttbýli skiptist í einstakar byggingarlóðir og hvaða starfsemi er heimil á hverri lóð fyrir sig (s.s. atvinna, íbúðabyggingar eða annað). Sú þróun hefur einnig orðið hér á landi, í allnokkrum mæli, að sveitarfélög hafa tryggt sér eignarhald á landi sem þau hafa síðan úthlutað til aðila sem síðan nýta lóðirnar til framtíðar, s.s. til íbúðabygginga eða atvinnustarfsemi. Í framhaldinu er almennt gerður lóðarleigusamningur um afnotin. Þannig eru sveitarfélögin í mörgum tilvikum bæði handhafar *opinberra valdheimilda*, til að skipuleggja nýtingu lands, og með *einkaréttarlega stöðu sem eigendur* byggingarlands. Þetta er t.a.m. aðstaðan með nær allar bensínstöðvalóðirnar í Reykjavík.

### 5.1. Lóðarleigusamningar

#### 5.1.1. Megineinkenni lóðarleigusamninga

Lóðarleigusamningur felur almennt í sér að landeigandinn „veitir leigutaka heimild til að reisa byggingar og önnur mannvirki á landinu.“<sup>43</sup> Slíkur leigusamningur felur yfirleitt í sér tvíþættan rétt leigutaka því að hann fær afnot af *landinu sjálfu* og heimild til að *reisa þar mannvirki*. Hefur það verið orðað svo að með lóðarleigusamningnum stofnist „víðtækur afnotaréttur til handa leigutaka sem felur í sér að honum eru heimiluð afnot landsins undir mannvirkið og í flestum tilvikum einnig afnot afmarkaðs lands umhverfis mannvirkið.“<sup>44</sup> Í dómi Hæstaréttar, *H 47/2023 (Hreyfill)*, er tekið þannig til orða að með lóðarleigusamningnum stofnist „til víðtæks framsals umráða- og afnotaréttar lóðarleigusala til handa lóðarleigutaka.“ Leigutaka er almennt heimilt að ráðstafa réttindum sínum „bæði eignarrétti yfir mannvirkjum og afnotaréttindum að lóðinni, til þriðja manns með veðsetningu, sölu eða eftir framleigu“, eins og segir í umræddum dómi, nema á annan veg sé samið. Hefur það verið orðað svo að leigutaki eigi *beinan eignarrétt* að mannvirkjunum sem hann reisir á lóðinni, en fari eingöngu með *afnotarétt* (óbeinan eignarrétt) að landinu, enda er landið eðli málsins samkvæmt í eigu landeigandans (leigusala).

Lóðarleigusamningar sveitarfélaga eru yfirleitt á stöðluðu formi, en samningarnir geta einnig innihaldið sérstaka skilmála sem geta t.d. ráðist af úthlutunarskilmálum viðkomandi lóðar. Þótt samningarnir séu oft samræmdir *innan* viðkomandi sveitarfélags eru þeir ekki samræmdir á *milli* sveitarfélaga og hefur verið bent á að talsvert misræmi sé til staðar að þessu leyti.<sup>45</sup> Þá hafa sveitarfélög í vissum tilvikum breytt hinum stöðluðu samningsskilmálum sem þau sjálf styðjast við og getur því verið ósamræmi milli samninga eftir því hversu gamlir (eða nýir) þeir eru. Þannig var óalgengt að lóðarleigusamningar sveitarfélaga hefðu að geyma uppkaupsákvæði fyrir árið 1980, en slík ákvæði eru nánast undantekningarlaust í yngri samningum og eru þau nú í stöðluðum samningsskilmálum Reykjavíkurborgar.

Lóðarleigusamningar eru að öllu jöfnu tímabundnir. Sá tími er almennt nokkuð langur, yfirleitt á bilinu 50 til 90 ár. Ákvæði um lengd leigutíma er almennt þáttur í hinum stöðluðu skilmálum en þeir skilmálar geta, sem fyrr segir, verið breytilegir milli sveitarfélaga og eftir því á hvaða tíma þeir urðu til.

<sup>43</sup> Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen: *Eignaréttur II*, bls. 389.

<sup>44</sup> Sama heimild, bls. 389.

<sup>45</sup> Sama heimild, bls. 415–421.

### 5.1.2. Lagaumhverfi

Líkt og Hæstiréttur nefnir í *H 47/2023 (Hreyfill)* hafa ekki verið sett heildstæð lög um lóðarleigusamninga hér á landi, öndvert því sem raunin er með önnur sérsvið afnota, svo sem húsaleigu (lög nr. 36/1994), ábúð (lög nr. 80/2004) og réttarstöðuna á frístundahúsalóðum (lög nr. 75/2008). Um þessa aðstöðu segir í dóminum: „Ákvæði einstakra lóðarleigusamninga ráða því eðli máls samkvæmt mestu um réttarstöðu samningsaðila en til fyllingar eru meginreglur eigna-, leigu-, samninga- og kröfuréttar.“ Í þessu felst að það ríkir að mestu *samningsfrelsi* um efni lóðarleigusamninga. Umfjöllun að framan um *megin Einkenni* lóðarleigusamninga gildir því eingöngu hafi ekki verið á annan veg samið.

Þegar sveitarfélög gera lóðarleigusamninga geta þessu til viðbótar (þ.e. samningsákvæðum, og meginreglum eigna-, leigu-, samninga- og kröfuréttar) komið til sögunnar almenn ákvæði stjórnsýsluréttar og almennar skyldur sem hvíla á opinberum aðilum til að raska ekki samkeppni á markaði, en þær leiða t.d. af EES-samningnum og samkeppnislögum. Á þessar leikreglur getur reynt í tengslum við stofnun samninganna, framkvæmd þeirra og lok þeirra. Þá verður jafnframt að hafa þessar reglur í huga við breytingar lóðarleigusamninga og við framlengingu þeirra.

Almenn regla er að breyting á nýtingu lóðar krefst samþykkis leigusala (eiganda landsins) og ef öðruvísi hefur ekki verið samið væri einnig almenn regla að hann getur hafnað samþykki eða veitt samþykki með nýjum samningsskilmálum, s.s. með hækkun leigugjalds. Breytt nýting lands getur einnig krafist skipulagsbreytinga, á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010. Þegar land er í eigu sveitarfélags er staðan sú, eins og fyrr greinir, að sveitarfélagið fer bæði með skipulagsheimildirnar og stöðu leigusala.

### 5.1.3. Hvað gerist við lok leigutíma?

Þegar leigusamningurinn líður undir lok felur það, samkvæmt almennum reglum, í sér að afnotaheimild leigutaka rennur út og hann hefur ekki lengur heimild til þess að nýta lóðina. Ef samningur mælir ekki fyrir um hvað gerist að loknum leigutíma leiðir af almennum reglum að leigutaka er skylt, að kröfu landeiganda, að fjarlægja mannvirki og annað sem tilheyrir leigutaka og hvílir almennt ekki skylda á landeiganda til uppkaupa á mannvirkjum eða öðru, sbr. *H 240/2003*, *H 561/2011* og dóm Landsréttar í máli *L 138/2018*.

Þegar leigusamningur er á enda hefur réttur leigutakans til afnota liðið undir lok og hefur leigusalinn rétt á því að taka aftur við umráðum og afnotum hins leigða. Kemur þetta raunar einnig óbeint fram í fyrrnefndum *H 47/2023* þar sem segir að mannvirki leigutaka megi standa á lóðinni „[á] leigutíma“. Bent hefur verið á að þessi réttarstaða sé fremur frumstæð í ljósi þeirra hagsmuna sem bundnir eru í lóðarleiguréttindum og geti skapað ósanngjarna réttarstöðu fyrir leigutaka.<sup>46</sup>

Framangreint þýðir, með öðrum orðum, að í tilviki þeirra bensínstöðvalóða sem um ræðir hefði getað komið til þess, ef ágreiningur væri uppi um áframhaldandi leigu, að Reykjavíkurborg krefðist útburðar leigutaka af lóðinni og gæti slík bein aðfarargerð tekið bæði til mannvirkja og olíu- og bensíntanka í jörðu, líkt og leiða má af dómsorði í fyrrnefndum *H 240/2003*. Þegar leigusali er opinber aðili geta leigutakar freistað þess að færa rök fyrir því að þeir eigi rétt á því að fá framlengingu á lóðarleigusamningi t.d. á grundvelli jafnræðissjónarmiða. Leigutakinn þarf þá að sýna fram á að samanburðar-tilvikin séu sambærileg og að þau hafi, án málefnalegrar ástæðu, fengið aðra meðferð en í tilviki annars leigutaka. Nokkuð virðist þurfa til að koma svo að sveitarfélög teljist brjóta á jafnræðisreglu við þessar aðstæður, enda geta gild rök mælt með því að

<sup>46</sup> *Lóðarleigusamningar: Tillaga að heildarlöggjöf* (Viðir Smári Petersen og Karl Axelsson í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga 2021).

tiltekinn lóðarleigusamningur sé framlengdur, en annar ekki, sbr. *L 251/2019 (Skógarlönd)*. Það kann að nægja til að gera tilvikin ósambærileg að í samningi A sé samið um uppkaupsskyldu sveitarfélags en ekki sé sambærilegt samningsákvæði í samningi B. Ekki verður heldur útilokað að leigutakar að leigulóðum í eigu sveitarfélaga kunni að freista þess að færa rök fyrir því að þeir eigi rétt á framlengingu á lóðarleigusamningi á grundvelli venju. Leigutakar þyrftu þá að sanna tilvist slíkrar venju og að hún sé skuldbindandi fyrir sveitarfélagið.

Því má einnig velta upp hvað gerist þegar lóðarleigusamningur hefur runnið sitt skeið á enda, en leigutaki haldið áfram að nýta lóðina athugasemdalaust. Er raunar algengt að þetta gerist í þeim tilvikum sem sveitarfélag er leigusali og getur þessi aðstaða varað jafnvel í áratugi. Getur leigutaki þá hefðað afnotarétt eða öðlast ótímabundin afnotaréttindi í krafti réttarreglna um réttmætar væntingar? Ólíklegt verður að telja, einkum með hliðsjón af *L 251/2019* og *H 409/1999*, að slíkt athafnaleysi landeiganda veiti leigutaka skýlausan rétt eða væntingar til áframhaldandi afnota, nema eitthvað annað komi til. Aðstaðan í þessum tilvikum er almennt sú að samningsbundin afnotaheimild hefur sannarlega runnið sitt skeið á enda og leigutakinn veit eða má vita um það. Þyrfti því meira til að koma en athafnaleysi, t.d. skýrar yfirlýsingar af hálfu sveitarfélagsins um að samningurinn verði framlengdur að loknum leigutíma.<sup>47</sup> Með hliðsjón af meðalhófssjónarmiðum mætti þó færa rök fyrir því að sveitarfélagi sé ekki stætt á því að krefjast þess fyrirvara laust að leigutaki víki, sérstaklega ef leigusamningur hefur verið útrunninn um langt skeið. Mætti í einhverjum tilvikum jafna stöðunni við það sem gerist í tilviki húsaleigu þar sem ótímabundinn leigusamningur verður til ef leigjandi heldur áfram að nýta hið leigða um nokkurn tíma eftir að leigusamningi lýkur, sbr. 59. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994. Með hliðsjón af þeirri réttarreglu gæti sveitarfélag í tilviki lóðarleigusamnings krafist þess með hæfilegum fyrirvara að leigutaki víki af lóðinni.

## 5.2. Skipulagsheimildir sveitarfélaga

Samkvæmt 1. málsl. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 annast sveitarstjórnir gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. laganna er í aðalskipulagi sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Í 2. mgr. sömu greinar segir að í aðalskipulagi sé lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags, m.a. um landnotkun og takmarkanir á henni. Í 4. mgr. 28. gr. kemur fram að í aðalskipulagi skuli marka stefnu til a.m.k. tólf ára. Í 37. gr. skipulagslaga kemur fram að deiliskipulag, sem skal byggt á stefnu aðalskipulags, skuli gera „fyrir einstök svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar.“ Segir í 1. mgr. 37. gr. að í deiliskipulagi skuli teknar „ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiði, byggðamunstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa.“ Deiliskipulagsáætlanir eru almennt ekki unnar fyrir sveitarfélög í heild sinni, heldur fyrir þau svæði sem á að taka undir tiltekna notkun eða, eins og fyrr segir, þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar.

Samkvæmt þessum lagareglum fara sveitarfélögin með skipulagsskyldu og skipulagsheimildir, hvert innan sinna staðarmarka. Í því felst að þau ákveða m.a. hvernig megi nýta einstök lönd og landsvæði í sveitarfélaginu, s.s. undir þéttbýli, sumarhúsabyggðir, iðnað, landbúnað o.s.frv.

<sup>47</sup> Sjá t.d. atvik og niðurstöður *Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Stretch gegn Bretlandi*, 24. júní 2003, í máli nr. 44277/98 (mgr. 37–41).

Sveitarfélögin fara einnig með það hlutverk að veita leyfi til nýrra mannvirkja og breytinga á mannvirkjum (byggingarleyfi) og leyfi til annarra framkvæmda (framkvæmdaleyfi). Er þessu hlutverki sveitarfélaganna nánar lýst í lögum nr. 160/2010 um mannvirki. Almenn regla, sbr. 9. gr. þeirra laga, er að tiltekna framkvæmdir við mannvirki séu óheimilar nema fyrir liggi viðeigandi leyfi byggingarfulltrúa sveitarfélags eða Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis er m.a. að „[m]annvirkið og notkun þess samræmist skipulagsáætlunum á svæðinu“, sbr. 1. tölul. 13. gr. laganna.

Af öðrum lagareglum leiðir að ýmis önnur opinber leyfi, ekki síst til atvinnustarfsemi, skulu einnig rúmast innan leyfðrar landnotkunar samkvæmt skipulagsáætlunum. Skipulag sveitarfélaga hefur því ekki aðeins bein áhrif á byggingar og mannvirki heldur einnig á það með hvaða hætti má nota byggingar og land. Sem dæmi má nefna 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, en þar er tekið fram að allur atvinnurekstur sem sótt er um starfsleyfi fyrir skuli vera í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum. Sem dæmi um sambærilegar lagareglur sem áskilja að atvinnustarfsemi á tilteknu landsvæði eða í tilteknum byggingum sé í samræmi við skipulag má einnig nefna 1. tölul. 4. mgr. 6. gr. a í áfengislögum nr. 75/1998 og 2. gr. laga nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald.

Með skipulagslögum er sveitarstjórnunum samkvæmt framangreindu falið víðtækt vald í skipulagsmálum innan sinna staðarmarka. Byggjast skipulagslög nr. 123/2010 og mannvirkjalög nr. 160/2010 á þeirri almennu reglu að skipulagsáætlanir komi fyrst, og með þeim sé mótuð stefna um landnotkun, en leyfisveitingar til bygginga og annarra mannvirkja, svo og framkvæmdaleyfi, og þá jafnframt ýmis leyfi til atvinnustarfsemi eða sambærilegrar nýtingar, séu í samræmi við þá stefnumótun sem fram kemur í skipulagsáætlunum.

Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að sveitarfélög gegna mjög ríku hlutverki við skipulag þéttbýlissvæða hér á landi. Þessu hlutverki gegna sveitarfélögin fyrst og fremst á grundvelli þeirra ríku valdheimilda sem leiða af skipulagslögum (en ekki með lóðarleigusamningum).

Mikilvægt er að benda á að ný eða breytt skipulagsáætlun hefur almennt ekki þau áhrif að hún haggi þá þegar (strax) við eldri mannvirkjum, gildum framkvæmdaleyfum eða annarri nýtingu þrátt fyrir að skipulagsáætlanir séu bindandi um mannvirkjagerð og aðra landnotkun. Skipulagsáætlanir eru almennt ekki afturvirkar, þótt þær hafi áhrif á nýjar framkvæmdir og leyfisveitingar eftir að þær hafa tekið gildi. Í þessu felst þó ekki að sveitarfélögunum sé óheimilt, innan sinna staðarmarka, að hrófla við þeim mannvirkjum sem þegar hafa verið reist eða taka ákvarðanir sem leiða til breyttrar landnotkunar. Til að ná slíkum markmiðum fram getur hins vegar þurft að nota önnur stjórnæki en eingöngu að samþykka nýja skipulagsáætlun. Einn möguleiki til slíks er að sveitarfélag grípi til eignarnáms á einstökum fasteignum í því skyni að tryggja framgang skipulagsáætlunar, sbr. t.d. 50. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Annar möguleiki getur verið sá að úthluta í upphafi tilteknu leyfi, t.d. til landnotkunar eða starfsleyfi til tiltekinnar atvinnustarfsemi, tímabundið eða með lögmætu skilyrði um að landnýting eða atvinnustarfsemi skuli ávallt vera í samræmi við skipulagsáætlanir. Ef skipulagsáætlun er breytt með lögmætum hætti gætu slík skilyrði eða viðmið í vissum tilvikum haft áhrif á þá landnotkun eða nýtingu fasteigna sem þegar er til staðar. Á þetta gæti t.d. reynt þegar sveitarfélag tekur afstöðu til þess hvort eigi að endurnýja útrunninn lóðarleigusamning, ef sveitarfélag hefur breytt skipulagi á því svæði sem viðkomandi lóð tilheyrir.

### 5.3. Úthlutun byggingarlóða og einkaréttarleg gjöld

Þegar sveitarfélag er eigandi byggingarlands í þéttbýli, sem það hefur skipulagt undir byggingarlóðir, þá hefur almennt ekki tíðkast að sveitarfélagið byggi landið sjálft, nema að því leyti sem um er að ræða mannvirki í þágu eigin starfsemi sveitarfélagsins (s.s. grunnskóla eða leikskóla). Þess í stað hefur það almennt verið fyrirkomulagið að eftir að sveitarfélag hefur unnið eða látið vinna grunnvinnu við stofnun byggingarlóðanna, og almennt einnig við valdar framkvæmdir, s.s. um gatnagerð og veitur, hefur það úthlutað lóðunum til einstaklinga og eða verktaka sem hafa séð um að byggja á þeim mannvirki.

Þegar að *úthlutun lóðanna* kemur þá felst hún í grófum dráttum í tvíþættu ferli, sem er annars vegar þannig að sveitarfélagið tekur ákvörðun um það *til hvaða aðila* á að úthluta lóðinni, og eftir að sú ákvörðun hefur verið tekin þá er afhending lóðarinnar raungerð með lóðarleigusamningi eða sölu lóðarinnar. Um þetta verkefni sveitarfélaga, þ.e. að brjóta land undir byggingarlóðir og úthluta aftur til þeirra sem hafa áhuga á að nýta þær, hafa ekki verið settar sérstakar lagareglur hér á landi, ekki fremur en um lóðarleigu. Um verkefnið gilda því ýmsar almennar réttarreglur, s.s. *skipulagslög, stjórnarsýslulög, almennar efnisreglur stjórnarsýsluréttarins* (eins og *réttmætisregla og jafnræðisregla*) og síðan einnig (um lóðarleigusamninginn) *almennar réttarreglur af sviði eigna-, leigu-, samninga- og kröfuréttar*. Að hluta að þessum reglum hefur verið vikið hér að framan.

Sveitarfélög á Íslandi hafa framkvæmt lóðaúthlutun (þ.e. úthlutun á lóðum á landi sem þau eiga) með ýmsum hætti í gegnum tíðina. Í grófum dráttum má þó segja að úthlutanir séu annaðhvort framkvæmdar *beint* til þeirra einstöku aðila sem leita til sveitarfélagsins og lýsa áhuga á að fá lóð afhenta eða á grundvelli opinberrar auglýsingar þar sem sveitarfélagið velur á milli þeirra sem sækja um.

1. Bein afhending, án auglýsingar.
2. Valið á milli umsækjenda í kjölfar auglýsingar.

Bæði við leiðir 1 og 2 hefur sveitarfélag visst val um þau *skilyrði* og *viðmið* sem það setur lóðarúthlutuninni, sem þurfa þó að vera í samræmi við almenn lög landsins. Með viðmiðum er í þessu sambandi átt við þau *sjónarmið* sem sveitarfélag leggur til grundvallar við val á þeim aðila sem það úthlutar byggingarlóð til. Til einföldunar má stilla þessum tveimur aðferðum við úthlutun lóða upp á eftirfarandi hátt:

#### 1. Bein afhending, án auglýsingar

- 1.1. Sveitarfélag skipuleggur landsvæði.
- 1.2. Aðilar leita til sveitarfélagsins um afnot af landi undir tilteknar athafnir eða mannvirki.
- 1.3. Ef samningar nást er tekin ákvörðun um að úthluta lóðinni.
- 1.4. Lóðarhafinn framkvæmir á lóð, greiðir skatta og lögbundin gjöld.
  - 1.4.1. Framkvæmdir þurfa að samræmast skipulagsáætlunum, og stundum þarf að klára eða endurvinna skipulagsáætlanir (oft deiliskipulag) áður en framkvæmdir hefjast.
  - 1.4.2. Skattur sem þarf að greiða er t.d. gatnagerðargjald.
  - 1.4.3. Lögmælt þjónustugjöld eru t.d. gjöld sem lúta að tengingum við veitur (vatns- og fráveitu) og byggingarleyfisgjöld.
- 1.5. Samhliða úthlutun, í tengslum við framkvæmdir lóðarhafa eða greiðslu skatta og lögbundinna gjalda, kunna að koma til fullnustu aðrar skyldur sem aðilar *hafa*

*samið um* (t.d. innviðauppbýgging af hálfu sveitarfélags eða einkaréttarlegar greiðslur frá lóðarhafa fyrir réttinn til að byggja lóðina).<sup>48</sup>

## 2. Valið á milli umsækjenda í kjölfar auglýsingar

- 2.1. Sveitarfélag skipuleggur landsvæði og setur reglur um úthlutun lóða.
- 2.2. Sveitarfélag auglýsir eftir umsækjendum.
- 2.3. Sveitarfélag tekur ákvörðun um úthlutun (velur hver fær lóðina).
- 2.4. Lóðarhafinn framkvæmir á lóð, greiðir skatta og lögbundin gjöld.
  - 2.4.1. Framkvæmdir þurfa að samræmast skipulagsáætlunum, og stundum þarf að klára eða endurvinnna skipulagsáætlanir (oft deiliskipulag) áður en framkvæmdir hefjast.
  - 2.4.2. Skattur sem þarf að greiða er t.d. gatnagerðargjald.
  - 2.4.3. Lögmælt þjónustugjöld eru t.d. gjöld sem lúta að tengingum við veitur (vatns- og fráveitu) og byggingarleyfisgjöld.
- 2.5. Samhliða úthlutun, í tengslum við framkvæmdir lóðarhafa eða greiðslu skatta og lögbundinna gjalda kunna að koma til fullnustu aðrar skyldur sem *leiða af úthlutunarreglum eða útboði* (t.d. innviðauppbýgging af hálfu sveitarfélags eða einkaréttarlegar greiðslur frá lóðarhafa fyrir réttinn til að byggja lóðina).

Eins og sjá má af yfirlitunum hér að framan þá er við báðar leiðirnar (sjá liði 1.5 og 2.5) gert ráð fyrir að í tengslum við afhendingu lóðar eða nýtingu hennar geti komið *einkaréttarlegar greiðslur frá lóðarhafa* fyrir réttinn til að byggja viðkomandi lóð. Með því er ekki átt við að slíkar greiðslur séu ávallt þáttur í úthlutun lóða en viðurkennt hefur verið að þær geti verið heimilar. Við fyrstu sýn virðist þessi möguleiki stinga nokkuð í stúf við almennar réttarreglur um heimildir opinberra aðila til að innheimta gjöld, enda er ekki bein lagaheimild fyrir gjöldum af þessum toga af hálfu sveitarfélaganna. Í dómaframkvæmd hafa greiðslur af þessum toga þó verið viðurkenndar á þeim grundvelli að sveitarfélögin geti sem eigandi viðkomandi lands og leigusali samið við lóðarhafann um slíkt endurgjald.

*H 150/2000 (upptökugjöld töldust heimil)*. Bæjarfélagið Hafnarfjarðarkaupstaður tók land eignarnámi og jafnaði síðan fjárhæð eignarnámsbóta niður á leigutaka allra lóða á því landi, sem upptökugjöldum. Gerður var lóðarleigusamningur við F, sem krafði H um endurgreiðslu upptökugjaldsins með þeim rökum að H hefði brostið lagaheimild til að jafna kostnaði við eignarnámið niður á lóðarhafana. Í úthlutunarskilmálum kom fram að það væri forsenda fyrir lóðarúthlutun að hver sá sem úthlutun hlyti samþykkti skilmálana og hlítti þeim í öllu. Talið var að með undirritun lóðarleigusamnings hefði F gengið að úthlutunarskilmálum fyrir lóðinni, en samkvæmt lóðarleigusamningnum var lóðarhafa skylt að greiða gatnagerðargjald samkvæmt gjaldskrá og upptökugjald samkvæmt ákvörðun bæjarstjórnar. Var áfrýjandi talinn hafa greitt upptökugjaldið samkvæmt samningi sem væri einkaréttarlegs eðlis. Talið var að málefnalegar ástæður gætu legið til þess að innheimta gjaldið af sumum byggingarsvæðum en öðrum ekki. Áfrýjanda hefði verið í sjálfsvald sett hvort hann sótti um lóð á þessum stað. Hann hefði haft allar upplýsingar um byggingarsvæðið og samanburð við önnur svæði.

Þegar sveitarfélög taka greiðslur af framangreindu tagi er almennt rætt um að seldur sé byggingarréttur á viðkomandi lóð.<sup>49</sup>

Rétt er að benda einnig á að af réttarreglum um ríkisstyrki leiðir að sveitarfélögum getur beinlínis verið óheimilt að afhenda lóðir án þess að tekið sé fullt markaðsgjald

<sup>48</sup> Bein afhending, án auglýsingar, getur falið í sér hættu á að farið sé gegn jafnræðisreglum og/eða reglum um ríkisstyrki. Slík útfærsla kallar því almennt á nánari greiningu á tilefni og tilgangi afhendingar, og því hvort í afhendingunni felist afhending takmarkaðra gæða eða verðmæta og hvort slík afhending sé heimil eða gangi gegn öðrum lagareglum. Slík hættu er ekki útilokuð við úthlutun á grundvelli auglýsingar, en með almennri auglýsingu má þó almennt tryggja jafnan aðgang þeirra sem áhuga hafa á aðgangi að því sem til úthlutunar er.

<sup>49</sup> Þannig er hugtakið t.d. notað í a-lið 2. mgr. 3. gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald.

fyrir aðgang að lóðinni eða nýtingu hennar. Sá fyrirvari á bæði við um leiðir 1 og 2 að framan.

Jafnframt þarf að hafa í huga að þótt sveitarfélögum hafi verið talið heimilt að taka einkaréttarlegt gjald af framangreindum toga (gjald fyrir byggingarrétt), þá eru sveitarfélögin ávallt, líka við samningagerð um byggingarréttargjald, bundin af almennum réttarreglum stjórnsluréttarins (s.s. jafnræðisreglu).

*H 151/2010 (skil á byggingarlóð við Hádegismóa).* H höfðaði mál gegn Reykjavíkurborg og krafðist þess að staðfest yrði riftun hans á úthlutunargerð borgarráðs á atvinnuhúsalóð frá 6. september 2007 og að borginni bæri að greiða H tilgreinda fjárhæð. Að því frágengnu krafðist hann viðurkenningar á skaðabótaskyldu Reykjavíkurborgar með því að hafa mismunað H (jafnræðisregla) og brotið á honum rétt í málsmeðferð sinni, svo og fyrir vanrækslu og handvömm. Í dómi Hæstaréttar kom fram að í lóðarúthlutun Reykjavíkurborgar hafi í senn falist stjórnvaldsákvörðun og gerningur á sviði einkaréttar. Þetta tvöfalda eðli úthlutunarinnar hafi þó takmarkað gildi við úrlausn málsins þar sem borgin væri einnig bundin af meginreglum stjórnsluréttar við ráðstöfun réttinda á sviði einkaréttar. Niðurstaða Hæstaréttar varð sú að hvorki í ákvörðun um úthlutun lóðarinnar eða í almennum úthlutunarskilmálum kæmi fram að lóðarhafa væri heimilt að skila lóðinni. Þá yrði ekki séð að Reykjavíkurborg hefði vanefnt skyldur sínar þannig að lóðarhafinn hefði heimild til að krefjast riftunar. Og þá var það einnig niðurstaða dómsins að málefnalegar forsendur hefðu legið að baki ákvörðun Reykjavíkurborgar um að hafna beiðnum um skil á lóðum undir atvinnuhúsnæði sem borist höfðu eftir 1. október 2008 og að jafnræðis hafi verið gætt að því leyti að eins hafi verið farið með allar beiðnir um slík lóðarskil eftir þann tíma. Ekki væri unnt að líta svo á að H hafi leitt í ljós að það hafi verið venjuhelguð og alkunn framkvæmd að Reykjavíkurborg tæki við skilum á atvinnuhúsalóðum gegn endurgreiðslu gjalda.

Dómaframkvæmd á síðustu árum sýnir að einkaréttarleg gjöld fyrir nýtingu lóðar sem er í eigu sveitarfélags, getur sveitarfélag einnig innheimt eða samið um í tengslum við breytta nýtingu á lóðum (þ.e. ekki einvörðungu við úthlutun þeirra í upphafi).

*H 3/2022 (Sérverk. Innviðagjald).* Ágreiningur aðila átti rætur að rekja til samkomulags frá 22. janúar 2016 milli Reykjavíkurborgar annars vegar og H ehf. og V ehf. hins vegar sem þáverandi lóðarhafa á nánar tilgreindu svæði í Vogabyggð í Reykjavík. Með samkomulaginu gengust lóðarhafar undir þá skyldu að greiða innviðagjald sem ætlað var að standa straum af uppbyggingu svæðisins til íbúðarbyggðar. Við kaup S ehf. á nánar tilgreindri lóð á svæðinu af V ehf. tók S ehf. yfir skyldur lóðarhafa og greiddi Reykjavíkurborg tilgreinda fjárhæð. Í kjölfarið gaf borgin út byggingarleyfi á lóðinni. Í málinu krafðist S ehf. endurgreiðslu fjárhæðarinnar þar sem félagið taldi greiðsluna fela í sér ólögmeta gjaldtöku. Í dómi Hæstaréttar kom fram að um væri að ræða samning af einkaréttarlegum toga þar sem lóðarhafar skuldbundu sig til að greiða tiltekið endurgjald fyrir þá hagsmuni sem samkomulagið færði þeim. Ekkert væri komið fram í málinu sem bentu til annars en að lóðarleiguhafar hefðu gengið til samkomulagsins á viðskiptalegum grundvelli og án þvingunar. Að virtum aðdraganda samkomulagsins 22. janúar 2016 og efni þess yrði að líta svo á að endurgjald fyrir hinn aukna byggingarrétt hefði verið ákvarðað á markaðslegum forsendum þótt það hefði ekki orðið til á grundvelli útboðs enda hefðu lóðarleiguhafar séð sér hag í að inna það af hendi sem endurgjald fyrir verðmætari lóðarleigusamning.

Við umfjöllun um byggingarréttargjöld þarf að áréttta að dómar um slík gjöld varða lóðir í eigu sveitarfélaga. Það er því eignarréttur sveitarfélagsins og samningsstaða sem leiðir af eignarréttinum, sem er grunnurinn að heimildinni til að taka byggingarréttargjöld. Í dómaframkvæmd hefur ekki verið fallist á að sveitarfélög megi innheimta einkaréttarleg gjöld fyrir úthlutun byggingarréttar á lóðum einvörðungu á grundvelli skipulagsheimilda, skipulagsvalds eða í tengslum við veitingu opinberra leyfa líkt og t.d. byggingarleyfa.

Til samanburðar má nefna dóm Hæstaréttar, *H 579/2010*, sem laut að því hvort ógilda bæri synjun ráðherra á staðfestingu á aðalskipulagi Flóahrepps, varðandi Urriðafossvirkjun, sem var framkvæmd sem Landsvirkjun fyrirhugaði að ráðast í. Hafði ráðherrann byggt synjun

sína á því að Landsvirkjun hefði sjálf greitt tiltekinn kostnað sveitarfélagsins við gerð aðalskipulagsins. Dómurinn féllst á að ógilda bæri þessa ákvörðun ráðherrans, en ekki með vísan til þess að framkvæmdaraðilar gætu ávallt greitt kostnað af þessu tagi heldur með vísan til þess, miðað við tiltekið heildarmat, að ekki yrði séð að greiðslan hefði haft áhrif á skipulagið.

Hér má einnig vísa í dóm Landsréttar, *L 301/2021*, þar sem Landsréttur gerir (líkt og Hæstiréttur í máli *H 3/2022*) greinarmun á einkaréttarlegum og opinberum grundvelli gjaldtöku. Í dóminum segir m.a. (mgr. 11): „Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga hafa sveitarfélög, auk þeirra tekjustofna sem greinir í 1. gr. laganna, tekjur af eignum sínum, meðal annars af lóðarleigu. Um ráðstöfun slíkra réttinda vika sjónarmið um skattheimtu og þjónustugjöld og reglur einkaréttarins taka við. Þó hefur verið byggt á því að sveitarfélög séu við þær ráðstafanir bundin af meginreglum stjórnsýsluréttar, svo sem um jafnræði og meðalhóf, sbr. meðal annars dóm Hæstaréttar 1. júní 2022 í máli nr. 3/2022.“ Með vísan til þess að gjaldið sem Snæfellsbær áskildi sér var vegna breytts samnings og breyttrar nýtingar á lóð sem sveitarfélagið var eigandi að þá taldi dómstóllinn að gjaldið sem um var deilt væri greitt á grundvelli samkomulags sem var einkaréttarlegs eðlis og yrði ekki jafnað til skatts eða þjónustugjalds.

Sjá einnig dóm Landsréttar, *L 837/2022*, sem laut að heimild Mosfellsbæjar til að krefja lóðarhafa um greiðslu gjalds vegna byggingarréttar. Niðurstaða Landsréttar varð sú að gjaldið væri ekki ólöglegt. Í mgr. 27 í dóminum lýsir rétturinn hinum almennu reglum um slík gjöld á eftirfarandi hátt: „Ágreiningur þessa máls lýtur sem fyrr segir að því hvort stefnda hafi verið heimilt að krefja áfrýjanda um greiðslu gjalds vegna byggingarréttar á lóðinni Bjarkarholti 7 til 9 í Mosfellsbæ. Við úrlausn málsins verður að líta til þess að sveitarfélögum hefur um langt skeið verið talið heimilt að selja byggingarrétt á eignarlóðum sínum. Hefur þá verið lagt til grundvallar að slíkir löggæringar falli undir tekjuöflun sveitarfélaga af eignum sínum, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, og með þeim ráðstafi sveitarfélög einkaréttarlegum réttindum sem lúti reglum einkaréttar en ekki reglum stjórnsýsluréttar um innheimtu gjalda fyrir opinberra [sic] þjónustu, sbr. til hliðsjónar dóma Hæstaréttar frá 28. september 2000 í máli nr. 150/2000, frá 31. maí 2012 í máli nr. 404/2011 og frá 1. júní 2022 í máli nr. 3/2022. Af þessum sökum verður að hafna málsástæðum áfrýjanda sem lúta að því að umrædd gjaldtaka hafi ekki átt sér stoð í settum lögum.“

Sú aðgreining sem gerð er í framanröktum dómum um *einkaréttarlegan* grundvöll gjaldtöku og svo *opinberan grundvöll* er í almennu og ríku samræmi við þær réttarreglur sem gilda um töku gjalda fyrir opinbera starfsemi (almenna stjórnsýslu) og fela m.a. í sér að ef stjórnvöld ætli að taka gjald fyrir opinber verkefni sín þurfi slíkt að styðjast við skýra lagaheimild en ekki einkaréttarlega samninga.

Þótt dómstólar hafi fallist á að sveitarfélög geti tekið byggingarréttargjöld á einkaréttarlegum grundvelli fyrir byggingarrétt (nýtingu) á lóðum sem þau eru eigendur að, og að samningaviðræður um og fullnusta slíkra gjalda fari eftir atvikum fram samhliða því að sveitarfélag innheimtir opinber gjöld, s.s. vegna skipulagsgerðar, gatnagerðar eða útgáfu byggingarleyfa, þá felur þessi aðstaða í sér að almennt er mikilvægt fyrir sveitarfélögin að gera skýran greinarmun á þeirri gjaldtöku sem byggist á opinberum grundvelli og þeirrar gjaldtöku sem telst einkaréttarleg og sækir stoð í eignarhald þeirra á viðkomandi lóðum.<sup>50</sup>

#### 5.4. Réttmætisregla og jafnræðisregla

Í samræmi við hina almennu réttmætisreglu íslensks stjórnsýsluréttar skal beiting stjórnvalda á heimildum sem þau hafa til stjórnsýslulegs mats ávallt vera málefnaleg.

<sup>50</sup> Rétt er að geta þess að umrædd aðgreining opinberra og einkaréttarlegra gjalda kemur fram í lögfræðilegum greiningum Reykjavíkurborgar m.t.t. sölu byggingarréttar, sbr. t.d. *minnisblað borgarlögmanns til borgarráðs*, dags. 30. janúar 2015, um heimildir sveitarfélaga til að krefjast endurgjalds fyrir byggingarrétt.

Inntak þessarar skyldu er í einfölduðu máli að ákvarðanir stjórnvalda skulu vera í samræmi við þann tilgang sem stjórnvaldið á að vinna að samkvæmt lögum.

Þar sem sérstök lög hafa hvorki verið sett um lóðarleigusamninga né almennt um öflun sveitarfélaga á byggingarlandi eða úthlutun þeirra á byggingarlóðum þarf að leiða hin málefnalegu sjónarmið, sem sveitarfélag má styðjast við, af almennum réttarreglum um hlutverk sveitarfélaganna.

Í 2. og 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 segir að sveitarfélög skuli vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúa sinna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma, og að sveitarfélag geti tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þess, enda hafi það ekki verið falið öðrum til úrlausnar að lögum.

Í 5. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál segir að sveitarstjórn beri ábyrgð á og hafi frumkvæði að því að leysa húsnæðisþörf þess fólks í sveitarfélagi sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun. Í því skyni skuli sveitarstjórn fylgjast með þörf á húsnæði í sveitarfélaginu og fara með stjórn og samræmingu húsnæðismála á vegum sveitarfélags. Verkefni sveitarfélaganna á sviði húsnæðismála eru nánar skilgreind í 14. gr. laganna, en þar kemur t.d. fram að sveitarfélög geri áætlanir til fjögurra ára fyrir sveitarfélag um það hvernig þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélagi verði mætt og tryggi framboð á lóðum til að mæta þeim áætlunum.

Samkvæmt 39. gr. a í skipulagslögum nr. 123/2010 er sveitarfélögum heimilt að gera kröfu um það við gerð deiliskipulags fyrir ný íbúðarsvæði að allt að 25% 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 þessi heimild við hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Samkvæmt 1. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er markmið laganna 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 er haft að leiðarljósi“ og að „stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi“.

Framangreind lagaákvæði eru aðeins nefnd sem örfá dæmi um ákvæði sem fela sveitarfélögum ákveðið hlutverk, eða leyfa þeim að gegna ákveðnu hlutverki, um skipulag og þróun landnýtingar og uppbyggingu sveitarfélaganna.

Jafnræðisreglur hafa einnig ríka þýðingu í íslenskum stjórnsýslurétti og setja stjórnvöldum mikilvæg mörk við beitingu á heimildum sínum. Jafnræðisreglur íslensks réttar eru af ýmsum toga. Almennar jafnræðisreglur, eins og 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 65. gr. stjórnarskrárinnar, áskilja í grundvallaratriðum að leysa skuli úr sambærilegum málum á sambærilegan hátt. Ef gegn þessu er brotið telst um mismunun að ræða. Ber þó að hafa í huga að þegar um er að ræða mál þar sem stjórnvald hefur heimild til að leysa úr máli á grundvelli *stjórnsýslulegs mats* þá getur niðurstaða tveggja mála sem falla undir matið orðið mismunandi án þess að um ólögsmæta mismunun sé að ræða ef hinar ólíku niðurstöður eru byggðar á *málefnalegum og nægjanlega veigamiklum sjónarmiðum*.

*H 151/2010 (skil á byggingarlóð við Hádegismóa).* H höfðaði mál gegn Reykjavíkurborg og krafðist þess að staðfest yrði riftun hans á úthlutunargerð borgarráðs á atvinnuhúsaloð frá 6. september 2007 og að Reykjavíkurborg bæri að greiða H tilgreinda fjárhæð. Í dómi Hæstaréttar um málsástæðuna um mismunun segir m.a. svo: „Eins og áður greinir tók [R] á tímabilinu frá júní fram í byrjun október 2008 í sex tilvikum við lóðum undir atvinnu-húsnæði, sem áður hafði verið úthlutað, og endurgreiddi gjöld vegna þeirra. [H] hefur ekki andmælt staðhæfingu [R] um að eftirspurn hafi á þeim tíma lengi verið meiri en framboð af slíkum lóðum og [R] af þeim sökum mátt ætla að sér tækist að úthluta lóðunum og selja byggingarétt á ný. Með þessu gat [R] jafnframt þjónað því skipulagslega markmiði að lóðirnar byggðust á svipuðum tíma og aðrar, sem úthlutað hafði verið á sama svæði, án þess að [R] bæri af því teljandi fjárhagslega áhættu. Þá gætti [R] jafnræðis með því að eins

var farið með þær sex umsóknir, sem bárust á þessum tíma. Að þessu virtu má fallast á með [R] að málefnalegar ástæður hafi verið fyrir því að [R] tæki við atvinnuhúsaloðum og endurgreiddi gjöld vegna þeirra í þessum sex tilvikum, þótt [R] teldi sér það ekki skylt. Þessar aðstæður gjörbreyttust haustið 2008 með þeim efnahagsföllum, sem þá riðu yfir, enda leiddu þau til þess að ólíklegt varð að sóst yrði eftir þeim lóðum sem skilað yrði. Ákvörðun [R] um að hafna beiðnum um skil á lóðum undir atvinnuhúsnæði, sem bárust eftir 1. október 2008, var því einnig reist á málefnalegum forsendum. Þá gætti [R] jafnræðis að því leyti að eins var farið með allar beiðnir um slík lóðarskil eftir þann tíma. Ganga verður út frá því að hafi stjórnsluframkvæmd lengi tíðkast og almennt verið kunn geti stjórnvald ekki breytt henni svo að íþyngjandi sé gagnvart almenningi á þeim grunni einum að málefnalegar ástæður búi þar að baki, heldur verði að taka slíka ákvörðun á formlegan hátt og kynna hana þannig að þeir, sem breytingin varðar, geti gætt hagsmuna sinna. Í málinu liggur lítið sem ekkert fyrir um úthlutun atvinnuhúsaloða í Reykjavík, en hér að framan var gerð grein fyrir upplýsingum um fáein tilvik þar sem slíkum lóðum hefur verið skilað. Ekki er unnt að líta svo á að [H] hafi leitt í ljós að það hafi verið venjuhelguð og alkunn framkvæmd að [R] tæki við skilum á atvinnuhúsaloðum gegn endurgreiðslu gjalda. Af því verður [H] að bera hallann, sbr. 2. mgr. 44. gr. laga nr. 91/1991.“

Sjá einnig sambærileg mál í *H 473/2010, H 474/2010, H 475/2010, H 369/2011 (skil á byggingarlóð við lóðunnaþrunn)* og *H 391/2011*.

Nánari greining á því hvaða sjónarmið geta réttlætt að leyst sé á mismunandi hátt úr tilvikum sem eru eðlislík eða sambærileg að einhverju leyti er í grundvallaratriðum sams konar og sú greining sem vikið var að hér að framan um *málefnaleg sjónarmið*.

Þegar úthlutað er gæðum sem eftirspurn kann að vera eftir geta jafnræðisreglur leitt til þess að skylt sé að auglýsa gæðin til úthlutunar og gefa áhugasömum jafnt færi á aðgangi að þeim, nema sérstök sjónarmið mæli því í mót. Meginröksemdin fyrir því að slík gæði skuli auglýst eða kynnt með almennum hætti er sú að ella sé örðugt í reynd að tryggja jafnræði borgaranna, sbr. m.a. álit umboðsmanns Alþingis, *UA 6093/2010 (ráðstöfun ríkiseigna, leiga á landspildu án auglýsingar)*.

Af álitum umboðsmanns má einnig ráða að í opinberri auglýsingu um að til standi að veita takmörkuð gæði af hálfu hins opinbera, sem fyrirsjáanlegt er að færri geti fengið en vilja, þurfi að koma fram fullnægjandi upplýsingar um hvaða skilyrði aðili þarf að uppfylla og á hvaða sjónarmiðum og aðferðum úthlutun verði byggð. Slík kynning þarf ekki ávallt að fela í sér opinbert útboð, heldur getur almenn auglýsing eða kynning af öðrum toga í vissum tilvikum tryggt sömu hagsmuni. Í framangreindu felst ekki að val á milli umsækjenda þurfi ávallt að byggjast á því hvaða endurgjald þeir eru tilbúnir að greiða fyrir hin takmörkuðu gæði, enda kann sveitarfélag að telja önnur málefnaleg sjónarmið (og markmið) mikilvægari, t.d. skipulagsleg, umhverfisleg eða atvinnutengd sjónarmið. Sjónarmið um endurgjald fyrir hin takmörkuðu gæði kunna þó í vissum tilvikum að hafa ríkt vægi að lögum, s.s. þegar á sveitarfélögum hvílir skylda til að raska ekki samkeppnisstöðu fyrirtækja á markaði, sbr. m.a. *UA 4478/2005 (leiga á námu-réttindum sveitarfélags)*.

## 5.5. Samkeppnislög og ríkisstyrkjareglur

Samkvæmt c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 hefur Samkeppniseftirlitið það hlutverk að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðinum. Þá getur Samkeppniseftirlitið, sbr. b-lið 1. mgr. 16. gr. laganna, gripið til aðgerða gegn „athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna.“ Í þessu felst ekki aðeins vísun í valdheimildir og hlutverk Samkeppniseftirlitsins heldur einnig sú efnislega regla að

athafnir opinberra aðila skuli ekki hafa skaðleg áhrif á samkeppni sem fellur innan gildissviðs samkeppnislaga.

Í *áliti Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009*, dags. 16. desember 2009, beindi Samkeppniseftirlitið því til sveitarfélaga á Íslandi, á framangreindum lagagrundvelli, að hafa ákveðnar meginreglur til hliðsjónar við skipulagsmálefni og úthlutun á lóðum. Þar á meðal:

1. Að lagt sé samkeppnislegt mat á skipulagningu nýrra hverfa og svæða. Fram fari greining á því hvort nægilegt framboð sé af lóðum á svæðinu fyrir fyrirtæki á smásölu-markaði og iðnaðarfyrirtæki, til þess að örva virka samkeppni í sveitarfélaginu.
4. Að úthlutun lóða til atvinnustarfsemi fari fram með útboði, eða með öðrum gegnsæjum hætti, í því skyni að gefa keppinautum á mörkuðum sem jöfnust tækifæri.
6. Að við úthlutun lóða sé komið í veg fyrir að stærri fyrirtæki geti tryggt sér lóðir án þess að hefja framkvæmdir, t.d. með skilmálum um að framkvæmdir hefjist innan tiltekins tíma, ella sé áskilinn réttur til að úthluta lóðinni að nýju.
8. Að hugað sé að takmörkunum á framsali fyrirtækja á lóðum sem skaðað geti skipulag hverfa og samkeppnisaðstæður, t.d. með því að kveða á um að framsal til keppinauta á viðkomandi markaði sé háð samþykki sveitarfélags.

Í *áliti Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2017*, dags. 4. apríl 2017, fjallaði Samkeppniseftirlitið sérstaklega um stefnu Reykjavíkurborgar varðandi eldsneytisstöðvar. Þar lýsir eftirlitið m.a. þeirri afstöðu að stefna borgarinnar um að stefnt skuli að því að á móti hverri nýrri bensínstöð skuli leggja niður aðra sé dæmi um skaðsemi þess fyrir samkeppni að huga ekki að áhrifum skipulags og lóðaúthlutunar á samkeppni. Í álitinu segir m.a.:

Undirliggjandi markmið um betri nýtingu lóða og almenna fækkun eldsneytisstöðva og umhverfismál þessu tengd eiga fullan rétt á sér. Í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins er einmitt varpað ljósi á mikinn fjölda eldsneytisstöðva og slæma nýtingu í alþjóðlegum samanburði.

Hins vegar eru sterkar vísbendingar um að þær leiðir sem borgin hefur valið að þessu markmiði hafi þverfug áhrif. Það felst m.a. í því að nýir eða smærri aðilar hafa engar eða mjög fáar eldsneytisstöðvar á Reykjavíkursvæðinu í upphafi starfsemi sinnar og eru þannig ekki í aðstöðu til þess að leggja niður bensínstöð á móti nýrri mögulegri lóð. [...] Samhliða er stefna borgarinnar til þess fallin að skapa hvata eða aðstæður fyrir núverandi stærri keppinauta á svæðinu til að halda að sér höndum þegar kemur að því að loka bensínstöðvum vegna þess að með því eykst hættan á því að nýr eða annar keppinautur opni nýja stöð á viðkomandi svæði.

Í álitinu áréttaði eftirlitið þau tilmæli sem það setti fram í *áliti nr. 3/2009*, og beindi því einnig til borgarinnar að „framkvæma samkeppnismat við undirbúning og setningu reglna hjá sveitarfélaginu.“

Þá sendi Samkeppniseftirlitið Reykjavíkurborg bréf, dags. 17. júlí 2019, þar sem fram kemur að stefna Reykjavíkurborgar um eldsneytisstöðvar sem vitnað hafi verið til í *áliti eftirlitsins nr. 2/2017* virðist enn vera við lýði. Afar brýnt sé að borgin taki tilmæli sem fram hafi verið sett í því áliti alvarlega, enda megi leiða sterkar líkur að því að sú stefna borgarinnar hafi hindrað samkeppni og þar með leitt til tjóns fyrir neytendur. Í bréfinu beindi Samkeppniseftirlitið því þeim tilmælum til borgarinnar að meta samkeppnisleg áhrif samningsmarkmiða borgarinnar um fækkun bensínstöðva og niðurstöðu viðræðna sérstakrar samninganefndar borgarinnar áður en endanleg ákvörðun yrði tekin um aðgerðir.

Samkvæmt framangreindu hafði Samkeppniseftirlitið beint tilmælum til Reykjavíkurborgar að taka tillit til viðeigandi markaða á sviði smásölu eldsneytis fyrir bifreiðar við mótun á þeirri stefnu að fækka bensínstöðvum í borginni og leggja grunn að því að sú

stefna og aðgerðir hindruðu ekki að óþörfu aðgang að markaði eða raskaði samkeppni með öðrum hætti.

IER bendir á að almennt verður slíkt vart gert nema með réttum undirbúningi slíkrar stefnu og lágmarksmati af hálfu sveitarfélagsins. Slíkt mat verður jafnframt að skjal-festa þannig að á því verði byggt síðar, m.a. í samskiptum við eftirlitsaðila.

Í framangreindu felst einnig að Samkeppniseftirlitið hafði beint skýrum tilmælum til borgarinnar að gæta þess við úthlutun takmarkaðra gæða, s.s. við lóðaúthlutun eða útfærslu lóðarleigusamninga, að einstökum aðilum á viðkomandi markaði væri ekki með slíkum aðgerðum veitt samkeppnislegt forskot sem gengi gegn samkeppnislögum nr. 44/2005. Í *áliti Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2017*, sem fjallar sem fyrr segir sérstaklega um stefnu borgarinnar varðandi eldsneytisstöðvar, er t.d. bent á, sem er í samræmi við áður nefnt álit UA 4478/2005, að þetta verði almennt best tryggt með almennum auglýsingum á hinum takmörkuðu gæðum. Í álitinu segir m.a. svo:

Tengt þessu má benda á að Samkeppniseftirlitið og umboðsmaður Alþingis hafa fjallað um úthlutun hins opinbera, þ. á m. sveitarfélaga, á takmörkuðum gæðum til fyrirtækja. Í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2012, *Gæta skal að samkeppnissjónarmiðum við útleigu og sölu húsnæðis á vegum hins opinbera*, beindi eftirlitið þeim tilmælum til opinberra aðila að líta til samkeppnissjónarmiða og beita útboðum þegar húsnæði eða önnur takmörkuð gæði eru seld eða leigð út til aðila sem stunda samkeppnisrekstur. Í álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4478/2005 var fjallað um úthlutun tiltekinna réttinda án auglýsingar eða útboðs. Tók umboðsmaður fram að við úthlutun takmarkaðra gæða til fyrirtækja beri opinberum aðilum að horfa til þess að ráðstöfun raski ekki samkeppnishagsmunum. Að mati Samkeppniseftirlitsins eiga þessi sjónarmið m.a. við um ráðstöfun lóða til eldsneytissala. Samkeppniseftirlitið er ekki með þessu að halda því fram að samkeppnisleg sjónarmið eigi fyrirfram að vega þyngra en önnur sjónarmið við áætlanagerð eða ákvarðanatökur í tengslum við lóðir eða skilmála í lóðasamningum. Á hinn bóginn er mjög brýnt að stjórnvöld tryggi að litið sé til samkeppnissjónarmiða við meðferð skipulagsmála þannig að tekin sé með skýrum hætti afstaða til þess að skipulagsyfirvöldum beri að taka tillit til samkeppnis-sjónarmiða þegar þau eru vegin og metin samhliða öðrum málefnalegum sjónarmiðum við skipulagsgerð og lóðaúthlutanir. Jafnframt að ráða megi af málsmeðferð skipulagsyfirvalda að slíkt lögbundið mat á málefnalegum sjónarmiðum fari raunverulega fram hverju sinni.

Í tilvitnuðum niðurstöðum Samkeppniseftirlitsins er fyrst og fremst hugað að eldsneytismarkaði. Sjónarmið og lagagrundvöllur sem Samkeppniseftirlitið byggir á getur þó einnig haft þýðingu fyrir aðra markaði, s.s. um samkeppni verktaka og annarra aðila sem hafa atvinnu af uppbyggingu húsnæðis eða annarra mannvirkja.

Samkvæmt 1. mgr. 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum), sbr. lög nr. 2/1993, telst hvers kyns opinber aðstoð sem raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara vera ósamrýmanleg samningnum, að því leyti sem hún hafi áhrif á viðskipti milli samningsaðila. Með þessu ákvæði er lagt bann við ríkisstyrkjum á gildissviði samningsins. Bannið er hins vegar ekki algilt því í öðrum ákvæðum samningsins er tilgreint að tiltekin ríkisaðstoð geti samræmst samningnum, enda sé hún þá útfærð eða framkvæmd í þágu tiltekinna lögmætra markmiða.

Ríkisaðstoð í þessum skilningi telst aðstoð sem veitt er af hálfu viðkomandi ríkis eða af öðrum opinberum aðila sem telst hluti ríkisins í skilningi EES-samningsins. Sveitarfélög teljast til þess hóps, sbr. einnig 30. og 31. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Afleiðingar þess að ríkisstyrkur sé veittur í andstöðu við EES-samninginn geta falist í féviti, sem lagt er á viðkomandi sveitarfélag, sbr. 2. mgr. 31. gr. samkeppnislaga, og þá er gert ráð fyrir að þegar þarf að afturkalla ríkisaðstoð þá beri að endurheimta hana frá þiggjanda aðstoðarinnar, sbr. 3. mgr. 31. gr. samkeppnislaga.

Við mat á því hvort tiltekin ráðstöfun opinbers aðila feli í sér ríkisstyrk, í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins, er m.a. litið til þess hver það er sem ráðstafar eða tekur

ákvörðun um þá ívilnun eða styrk sem um ræðir og hver séu áhrif viðkomandi ráðstöfunar, s.s. hvort ráðstöfun feli í sér sérstakan efnahagslegan ávinning fyrir tilgreindan aðila og hvort sú ívilnun sé til þess fallin að hafa áhrif á viðskipti og raska samkeppni innan EES.<sup>51</sup>

Greinargóð dæmi um áhrif og þýðingu 61. gr. EES-samningsins í tengslum við samninga sveitarfélaga um lóðir er m.a. að finna í *dómi EFTA-dómstólsins, E-12/11, Asker Brygge gegn ESA* og í máli sem sérstaklega laut að Reykjavíkurborg, þ.e. *ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA nr. 081/17*, frá 26. apríl 2017, vegna lóðarleigu í Gufunesi.

*Ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA 081/17.* Reykjavíkurborg hafði keypt áburðarverksmiðju og tilgreint landsvæði í Gufunesi. Með leigusamningum árið 2005, sem síðan voru framlengdir til 2018, tók tilgreint fyrirtæki (ÍG) þessa aðstöðu á leigu. Á árinu 2016 seldi Reykjavíkurborg áburðarverksmiðjuna og ÍG flutti starfsemi sína annað í framhaldinu. Í umfjöllun eftirlitsstofnunarinnar kom til skoðunar hvort leiga Reykjavíkurborgar til ÍG hefði falið í sér ólögsmætan ríkisstyrk, nánar tiltekið var tekið til skoðunar hvort leigugreiðslur ÍG hefðu verið lægri en almennt markaðsverð og þannig fært því forskot á markaði. Niðurstaða eftirlitsstofnunarinnar varð sú að ekki væri sýnt fram á að leiguverðið hefði í reynd verið lægra en markaðsverð. Af niðurstöðu stofnunarinnar er hins vegar ljóst að lóðarleiga, eða afhending lóðarréttinda, af hálfu sveitarfélaga kann án vafa að fela í sér ívilnun sem getur talist í andstöðu við 61. gr. EES-samningsins ef viðmiða um markaðsverð og áhrif á samkeppni á gildissviði EES-samningsins er ekki gætt. Í ákvörðuninni segir m.a. svo:

„(45) An advantage, within the meaning of Article 61(1) of the EEA Agreement, is any economic benefit which an undertaking would not have obtained under normal market conditions, i.e. in the absence of state intervention, thus placing it in a more favourable position than its competitors. If the transaction was carried out under favourable terms, in the sense that ÍG was paying a rent below market price, the company would be receiving an advantage within the meaning of the state aid rules.

(46) To examine this question, the Authority applies the ‘market economy operator’ (‘MEO’) test whereby the conduct of states or public authorities when selling or leasing assets is compared to that of private economic operators.

(47) The purpose of the MEO test is to assess whether the State has granted an advantage to an undertaking by not acting like a private market economy operator with regard to a certain transaction, e.g. the sale or lease of assets. The public authority must disregard public policy objectives and instead focus on the single objective of obtaining a market rate of return or profit on its investments and a market price for the sale or lease of assets. The Authority notes, however, that this assessment normally must take into account any special rights or obligations attached to the asset concerned, in particular those that could affect the market value.

(48) Compliance with market conditions, and whether the agreed price in a transaction corresponds to market price, can be established through certain proxies. Organising an open, transparent and unconditional bidding procedure is generally an appropriate means to ensure that the sale or lease by national authorities of assets is consistent with the MEO test and that a fair market value has been paid for the goods and services in question. However, this does not automatically mean that the absence of an orderly bidding procedure or a possible flaw in such a procedure justifies a presumption of state aid. The Authority can also rely on other proxies, including expert valuations.

[...]

<sup>51</sup> Um er að ræða heildarmat á því hvort ráðstöfun og áhrif hennar falli að 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins. Í *ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA*, frá 10. júlí 2024, *concerning alleged aid granted by the Municipality of Farsund* (mgr. 274), segir t.d.: „The qualification of a measure as State aid within the meaning of this provision [þ.e. 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins] therefore requires the following cumulative conditions to be met: (i) the measure must be granted by the State or through State resources; (ii) it must confer an advantage on an undertaking; (iii) favour certain undertakings (selectivity); and (iv) threaten to distort competition and affect trade. Consequently, if one or more of the cumulative conditions is not met, the measure does not qualify as State aid.“

(52) As stated above, the absence of a sufficient tender process does not exclude the possibility of the Authority applying the MEO test. However, the Authority needs to examine the substance of the transaction in question, and in particular compare the agreed price to the market price. For this purpose, the Authority normally refers to an independent expert valuation study as a proxy for the market price. Such a study should ideally be prepared at the time of the transaction. However, the Authority can also rely on an ex post valuation study in its assessment.”

Í EES-rétti, sbr. 1. gr. EES-samningsins, hefur verið bent á að í gildi sé meginregla um opinbera auglýsingu varðandi ráðstöfun takmarkaðra gæða af hálfu stjórnvalda og annarra sem falin hefur verið meðferð opinbers valds. Hefur verið bent á að reglan sækir m.a. stoð sína í ákvæði meginmáls EES-samningsins um fjórfrelsið og ríkisstyrki og gildir þegar ráðstafað er takmörkuðum fjölda leyfa eða öðrum takmörkuðum gæðum sem samkeppni kann að vera um yfir landamæri á gildissviði EES-samningsins.

Þegar opinberum eignum er ráðstafað án þess að þær hafi verið nægilega auglýstar opinberlega, þannig að öllum sem áhuga hafa gefist færi á að gera tilboð í eignina og hagstæðasta tilboðinu tekið, getur með því hafa verið brotið í bága við ríkisstyrkja-reglur EES-samningsins, liggi ekki fyrir sönnun um að eignin hafi verið seld á markaðs-verði, sbr. *dóm EFTA-dómstólsins, E-12/11, Asker Brygge gegn ESA*. Eins og fram kemur í mgr. 48 í tilvitnaðri ákvörðun eftirlitsstofnunarinnar, þ.e. *ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA 081/17*, þá getur opið útboðsfyrirkomulag við úthlutun gæða falið í sér viðhlítandi tryggingu fyrir því að úthlutun fari fram á markaðslegum forsendum. Hins vegar þá geti slíkt mat einnig, eftir atvikum, byggst á viðeigandi sérfræðilegum greiningum og mati.<sup>52</sup>

Framangreindar lagareglur fela í sér kröfur til sveitarfélaga, sem þau verða að taka viðeigandi tillit til í þeim ráðstöfunum sem varða eða geta varðað aðstæður á markaði. Kröfur samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. áður rakin tilmæli Samkeppniseftirlitsins til Reykjavíkurborgar, geta bæði varðað almenna stefnu sveitarfélaga sem varðar tiltekna markaði sérstaklega og einstaka gerninga þeirra, s.s. á sviði lóðaúthlutunar eða samninga þeirra sem varða einstakar lóðir. Kröfur sem leiða af 61. gr. EES-samningsins lúta almennt með beinni hætti að einstökum gerningum sveitarfélaganna og hafa þannig t.d. almennt ríka þýðingu þegar sveitarfélög gera samninga við einkaaðila sem geta haft áhrif á fjárhag þeirra og samkeppnisstöðu. Það getur t.d. átt við um samninga sveitarfélaga við einkaaðila um að ráðstafa til þeirra einstökum fasteignum eða réttindum sem þeim tengjast, eins og þau dæmi sem vísað hefur verið til í þessum kafla sýna fram á.

Mikilvægt er að árétta að framangreindar reglur fela ekki í sér bann við því að sveitarfélög setji stefnu um uppbyggingu og þróun, umhverfismál eða fleiri þætti, og framfylgi þeirri stefnu við gerð einkaréttarlegra samninga, jafnvel þótt slík stefna og samningar geti haft áhrif á markaði í skilningi samkeppnislaga nr. 44/2005 og ríkisstyrkjareglna. Þannig er ekki útilokað að sjónarmið og markmið, sem sveitarfélag vill stefna að, og sem sannanlega samrýmast hlutverki og heimildum sveitarfélaga samkvæmt lögum, geti gengið framar sjónarmiðum um frjálsa samkeppni á markaði. Samkeppnislögin eru hins vegar mikilvægur hluti af þeim lögum sem sveitarfélagunum ber að fylgja, og við útfærslu á áætlunum og verkefnum sveitarfélaga getur reynt á samspil samkeppnislaga og annarra laga með ýmsum hætti.<sup>53</sup> Í sjálfum ríkisstyrkja-reglunum sem felast í og leiða af EES-samningnum er gert ráð fyrir að tiltekin verkefni hins opinbera falli utan ráðstafana sem geta talist til ríkisstyrkja, að tilteknar ráðstafan-ir séu þess eðlis og/eða hafi það smávægileg áhrif að til þeirra verði almennt ekki litið

<sup>52</sup> Sbr. einnig kafla 4.2 í *Guidelines on the notion of State Aid as referred to in Article 61(1) of the EES Agreement*, sem birtar voru með ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA nr. 3/17/COL, 18. janúar 2017.

<sup>53</sup> Sjá hér einnig bréf borgarlögmans til Samkeppniseftirlitsins, dags. 19. febrúar 2016, þar sem lýst er athugasemdum Reykjavíkurborgar við skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2015, *Frummatsskýrsla vegna rannsóknar á eldsneytismarkaði* frá 30. nóvember 2015.

við framfylgd ríkisstyrkjareglna og að ráðstafanir séu heimilar ef þær stefna að völdum markmiðum, jafnvel þótt þær feli einnig í sér tilteknar ívilnanir. Þannig geta ýmsar ívilnanir sveitarfélaga verið heimilar, jafnvel þótt þær muni hafa áhrif á atvinnu-starfsemi og markaði. Ríkisstyrkjareglurnar eru engu að síður, eins og samkeppnislög, mikilvægur hluti af þeim lögum sem sveitarfélögunum ber að fylgja. Þar sem það getur haft umtalsverðar afleiðingar fyrir sveitarfélög að ganga með aðgerðum sínum gegn samkeppnislögum eða ríkisstyrkjareglum er mikilvægt að þær ráðstafanir sveitarfélaga sem geta fallið undir samkeppnislög eða ríkisstyrkjareglur hljóti viðeigandi mat m.t.t. þessara lagareglna áður en í þær er ráðist.

IER bendir á að almennt verður slíkt vart gert nema með réttum undirbúningi og lágmarksmati, og er slíkt sérstaklega mikilvægt þegar ráðstafað er réttindum sem geta haft mikla fjárhagslega þýðingu til aðila á markaði. Slíkt mat og slíkan undirbúningur þarf jafnframt að skjalfesta þannig að á því verði byggt síðar, m.a. í samskiptum við eftirlitsaðila.

Hér er einnig rétt að benda á að samkeppnislög nr. 44/2005 og ríkisstyrkjareglur haggja almennt ekki lögbundnum opinberum verkefnum og stjórnækjum sveitarfélaganna.<sup>54</sup> Sveitarfélög hafa það lögbundna hlutverk að skipuleggja nýtingu lands innan umdæma sinna á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010, þau hafa lögbundið hlutverk við útgáfu byggingarleyfa og eftirlit með framkvæmdum við mannvirki á grundvelli mannvirkjalaga nr. 160/2010 og álagning á ýmsum opinberum gjöldum sem tengist mannvirkjum og mannvirkjagerð er lögbundin. Samkeppnislög geta hins vegar, eins og fyrr greinir, haft áhrif á það mat sem sveitarfélögunum ber að framkvæma þegar þau móta almenna stefnu, eins og Samkeppniseftirlitið hefur bent á í þeim álitum og bréfum sem rakin hafa verið að framan, og samkeppnislög og ríkisstyrkjareglur geta einnig (til dæmis) haft ríka þýðingu um athafnir sveitarfélaganna þegar þau gera einkaréttarlega samninga, s.s. um ákvörðun á endurgjaldi sem einkaaðilar greiða fyrir nýtingu og nýtingarrétt á landi sveitarfélags eða þegar þau gera samninga við einkaaðila sem varða opinber verkefni þeirra.<sup>55</sup> Nánari afmörkun á því hvernig beri að vega og meta einstök sjónarmið og lagareglur í þessu sambandi kann að vera flókin.

## 5.6. Eignarnámsheimildir skipulagslaga

Í 2. og 3. málsl. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar segir að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þurfi til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir. Fela þessi ákvæði í sér bann við því að eignarréttindi séu tekin eignarnámi, nema að gættum skilyrðum stjórnarskrárinnar, sem eru um 1) lagaheimild, 2) almenningsþörf, 3) meðalhóf og 4) fullar bætur.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Sjá um ríkisstyrkjareglur að þessu leyti, kafla 2.2 í *Guidelines on the notion of State Aid as referred to in Article 61(1) of the EES Agreement*, sem birtar voru með ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA nr. 3/17/COL, 18. janúar 2017.

<sup>55</sup> Sjá hér m.a. áhugavert dæmi í ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, frá 27. mars 2014, *Commission decision SA.36346 (2013/N) – Germany – GRW land development scheme for industrial and commercial use* ([https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/248011/248011\\_1534293\\_255\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/248011/248011_1534293_255_2.pdf)). Í ákvörðuninni staðfesti framkvæmdastjórnin í reynd fyrri ákvörðun frá 2003, og um leið þau efnislegu rök sem sú ákvörðun byggðist á. Sjá mgr. 8 í ákvörðuninni frá 2014, þar sem segir: „The German authorities previously notified the measure in 2002 for application during the period 2004-2006. In its decision of 9 July 2003, the Commission concluded that the scheme did not constitute State aid within the meaning of the Treaty. The Commission considered that the development and revitalisation of land did not constitute an economic activity and public funding of local public authorities for such an activity was therefore an intrastate financial transfer without any state aid aspects. At the level of developers the presence of aid was excluded, since they were selected through public tender procedures. At the level of the final purchaser of the land, no aid was considered to be present, since the sale took place on market terms in line with the principles of the Commission's land sale communication. Bespoke development was not eligible for funding under the previously notified measure.“

<sup>56</sup> Sjá nánar t.d. Karl Axelsson og Ásgerður Ragnarsdóttir: *Eignarnám*, bls. 32–38.

Skýrar lagaheimildir eru fyrir eignarnámi vegna framkvæmdar skipulags í 50. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Í 1. mgr. 50. gr. er nokkuð opið ákvæði um heimild til eignarnáms í þágu aðalskipulags, þar sem segir að ráðherra geti, að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar, „veitt sveitarstjórn heimild til að taka eignarnámi landsvæði, fasteignir, hluta fasteigna og efnisnámur eða takmörkuð eignarréttindi að slíku innan sveitarfélagsins ef nauðsyn ber til vegna áætlaðrar þróunar sveitarfélagsins samkvæmt staðfestu aðalskipulagi.“ Heimild til eignarnáms í þágu áforma í deiliskipulagi er þrengri samkvæmt 2. mgr. 50. gr., en í ákvæðinu eru tæmandi talin upp þau tilvik sem geta heimilað eignarnám vegna framkvæmdar deiliskipulags. Þau tilvik ná þó til flestra þeirra áforma sem deiliskipulag getur kveðið á um. Í 3. og 4. mgr. 50. gr. eru síðan áréttingar á meginreglum sem gilda um eignarnám, þ.e. um skyldu til þess að leita samninga áður en eignarnám fer fram (3. mgr.) og að um framkvæmd eignarnáms og ákvörðun um bætur fari eftir lögum nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms (4. mgr.).<sup>57</sup>

Sjaldan hefur reynt með afgerandi hætti á eignarnámsheimildir nógildandi skipulagslaga, ef frá er talinn *H 306/2015 (Laugavegur 85)*. Af dóminum má ráða að sveitarstjórnnum er játað víðtækt svigrúm við mat á því hvort þörf sé á að beita eignarnámi til þess að framkvæma skipulag. Í málinu hafði Reykjavíkurborg árangurslaust reynt að ná samningum við eiganda lóðar um kaup á umferðarrétti yfir lóðina í því skyni að tryggja umferð íbúa grannlóðarinnar. Ljóst var að samningaleiðin var fullreynd og gat borgin því framkvæmt eignarnám með því að stofna til umferðarkvaðar í gegnum lóð eigandans.

Þess ber að geta að einn tilgangur eignarnámsheimilda sem stjórnvöldum eru veittar með lögum getur verið að koma í veg fyrir vandamál um „eftirlegukindur“ (e. *hold out problem*).<sup>58</sup> Þetta getur verið mjög raunhæft viðfangsefni við þróun byggðar og landnýtingar, þar sem almannahagsmunir kunna að standa til þess að þróa notkun tiltekinna svæða, t.d. undir íbúðarbyggð eða umferð, en til þess að ná því fram þarf að breyta nýtingu fleiri fasteigna eða lóða. Í frjálsum samningum gæti einn lóðarhafi haft hvata til þess að „kreista“ aukin verðmæti úr höndum hins opinbera aðila, því að ekki yrði af verkefninu nema með hans samþykki. Þegar eignarnám vofir yfir getur rétthafi ekki beitt þessum kúnstum, því að eignarnemi óskar einfaldlega eftir eignarnámi ef samningar nást ekki, að því gættu að uppfyllt séu önnur skilyrði fyrir eignarnámi.

<sup>57</sup> Sjá nánar um eignarnámsheimildir skipulagslaga í Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Inngangur að skipulagsrétti*, bls. 233–239.

<sup>58</sup> Sjá t.d. Björn Hoops: „Expropriation“ í Sjef van Erp og Katja Zimmermann (ritstj.), *Research Handbook on European Property Law* (Edgar Elgar 2024), bls. 256.

## 6. Verðlagning á byggingarrétti innan Reykjavíkurborgar

### 6.1. Almennt um álagningu byggingarréttargjalds

Í kafla 5.5 að framan er vikið að því að í dómaframkvæmd á Íslandi hafi verið viðurkennt að sveitarfélög geti, vegna lóða sem þau eiga sjálf, samið við lóðarhafa um greiðslu á einkaréttarlegu gjaldi fyrir þann rétt sem lóðarhafinn fær fyrir að nýta lóðina. Er þá í slíkum tilvikum almennt rætt um að seldur sé byggingarréttur á lóðinni, og endurgjaldið fyrir réttinn er jafnframt iðulega nefnt greiðsla fyrir byggingarrétt eða *byggingarréttargjald*.<sup>59</sup> Gjaldið er þó ekki skattur eða þjónustugjald heldur einkaréttarleg greiðsla, líkt og áður greinir, en við ákvörðun um álagningu þess og samkomulag um fjárhæð þess er eðlilegt að sveitarfélög gæti samræmis og jafnræðis.

Í kafla 5.5 var bent á að ólíkar réttarreglur gildi um *byggingarréttargjald* annars vegar, sem sækir stoð í eignarrétt, og ýmis *opinber gjöld* hins vegar, sem sækja stoð í bein lagafyrirmæli og lagaheimildir, s.s. um álagningu gatnagerðargjalds, gjalda fyrir útgáfu byggingarleyfa og slík gjöld. Þessi mismunandi grundvöllur krefst þess að sveitarfélögin geri skýran greinarmun á byggingarréttargjöldum og öðrum gjöldum og hugi vel að greinarmun þeirra, t.d. við ákvörðun um fjárhæð gjaldanna, í samskiptum við lóðarhafa, við álagningu og mögulega innheimtu ef til hennar kemur.

Í kafla 5.5 var einnig bent á að dæmi eru um að byggingarréttargjöld séu tekin bæði við úthlutun nýrra byggingarlóða og þegar sveitarfélög leyfa að nýtingu á lóðum, sem eru í þeirra eigu, sé breytt. Síðari leiðin er sérstaklega vandmeðfarin fyrir sveitarfélögin að því leyti að breytt nýting á leigulóð sem er í eigu sveitarfélags er iðulega háð aðkomu þess með tvennum hætti. Annars vegar þarf sveitarfélag oft og tíðum að breyta því skipulagi sem gildir um lóðina, t.d. að breyta landnotkun úr nýtingu í þágu atvinnustarfsemi yfir í íbúðarbyggð. Sveitarfélag getur ekki áskilið sér eða samið um einkaréttarlega greiðslu fyrir að breyta skipulagi. Hlutverk sveitarfélaga á sviði skipulags er lögbundið og rekið í almannabágu og verður því samkvæmt almennum lagareglum um hlutverk stjórnvalda og beitingu opinbers valds ekki gert að söluvöru í einkaréttarlegum samningum. Hins vegar þarf sveitarfélag, sem eigandi lóðarinnar, að heimila lóðarhafanum að nota hana á annan hátt en upphaflegur lóðarleigusamningur kvað á um. Það er þessi aðstaða (eignarrétturinn) sem leiðir til þess að sveitarfélag getur samið um sérstakt endurgjald (byggingarréttargjald) fyrir hin nýju afnot. Við þessar aðstæður þarf sveitarfélag ekki aðeins að gæta þess að huga að greinarmun á lagagrundvelli fyrir *gjaldtöku* heldur einnig að gæta þess að blanda ekki saman opinberu hlutverki sínu í þágu skipulags og einkaréttarlegri stöðu sem eigandi fasteignar (lóða).

IER leitaði upplýsinga um það hjá Reykjavíkurborg með hvaða hætti *byggingarréttargjöld* séu almennt ákveðin, og hvort fyrir liggi samræmdar reglur eða viðmið um álagningu þeirra hjá borginni. Af hálfu borgarinnar kom fram að slíkar reglur eða viðmið séu ekki til, en hins vegar sé framkvæmd borgarinnar almennt fremur samræmd hvað varði þau byggingarréttargjöld sem samið sé um við lóðarhafa. Samkvæmt upplýsingum sem fram komu í úttektinni þá mun byggingarréttargjald sem samið er um við einstaka lóðarhafa, s.s. við breytta notkun lóða, fremur taka mið af tilteknum kostnaði borgarinnar við þá uppbyggingu sem um ræðir en ekki ætluðu markaðsverði ef lóðin og lóðarréttindi sem henni tengjast kæmu til sölu á almennum

<sup>59</sup> Byggingarréttargjald kemur til viðbótar við hefðbundna lóðarleigu, en byggist almennt, eins og lóðarleigan, á eignarrétti sveitarfélagsins.

markaði. Í þeim tilvikum sem úthlutun byggist á opnu útboði þá kunni þó byggingarréttargjald að ákveðast í þeim tilvikum sem það endurgjald sem bjóðendur séu tilbúnir að greiða. Í þeim tilvikum sé það markaðurinn sem ráði gjaldinu.

Eitt af þeim álitafnum sem risið hefur í tengslum við samninga Reykjavíkurborgar við lóðarhafa og rekstraraðila bensínstöðvalóða er hvort Reykjavíkurborg hafi í þessum samningum afsalað sér verðmætum eða ívilnað viðsemjendum sínum með þeim hætti að hagsmuna borgarinnar hafi ekki verið gætt með réttum hætti. Nánar tiltekið liggur fyrir að borgarráð ákvað á fundi sínum þann 9. maí 2019 að í samningum við lóðarhafana skyldi þeim boðið, að tilteknum skilyrðum fullnægðum, að þeir þyrftu aðeins að greiða gatnagerðargjöld vegna breyttrar uppbyggingar á bensínstöðvalóðunum. Í þeirri ráðstöfun fólst að þeim yrðu gefin eftir möguleg byggingarréttargjöld. Með hliðsjón af þessu álitafni taldi IER rétt að greina, með mjög almennum hætti, þau byggingarréttargjöld sem Reykjavíkurborg hefur almennt samið um.

## 6.2. Sala byggingarréttar á nýjum lóðum og uppbyggingarreitum 2019–2021

Líkt og fram er komið var gengið út frá því í samningum við lóðarhafa bensínstöðvalóðanna að þeir fengju niðurfellingu á þessum gjöldum. Hefur í því sambandi vaknað sú spurning hversu háir þessir afslættir voru og hvaða verðmæti urðu til í höndum lóðarhafa. Það fellur utan við efnisafmörkun málsins að IER meti þetta með afdráttarlausum hætti. Sú niðurstaða yrði jafnframt ávallt háð talsverðri óvissu í ljósi þess að uppbyggingaráform eru í flestum tilvikum enn óráðin, sbr. umfjöllun í 8. kafla.

Hvað sem þessu líður tók IER saman allar lóðaúthlutanir og samkomulög um uppbyggingarreiti sem samþykkt voru í borgarráði á árunum 2019–2021. Það tímabil var valið vegna þess að viðræður samninganefndarinnar við lóðarhafa stóðu yfir á þessum tíma. Markmiðið var að greina fjárhæð byggingarréttargjalds Reykjavíkurborgar eftir söluaðferðum, tegund húsnæðis og lóðarhöfum.

Á árunum 2019–2021 samþykkti borgarráð 67 lóðaúthlutanir á nýjum lóðum, samtals 47.000 fm íbúðarhúsnæðis til einstaklinga, lögaðila og óhagnaðardrífna félaga. Eins og fram kemur í töflu 1 var byggingarréttargjaldið 10.000 kr. á hvern fermetra íbúðarhúsnæðis til einstaklinga og var oftast á bilinu 10.000–20.000 kr. til lögaðila. Gjaldið var í sumum tilvikum margfalt hærra til lögaðila þegar farið var í útboð eða verðmat fengið, eða um 29.000–102.000 kr. í tilviki íbúðarhúsnæðis og 17.000–28.000 í tilviki atvinnuhúsnæðis. Byggingarréttargjaldið fyrir óhagnaðardrífna félögin var 45.000 kr. á hvern fermetra með einni undantekningu en Hjallastefnan fékk vilyrði fyrir lóð án endurgjalds í Öskjuhlíð.

Tafla 1. Sala byggingarréttar á nýjum íbúðar- og atvinnulóðum í Reykjavík 2019–2021

| Byggingarréttargjald kr/ fm | Söluaðferð    | Lóðarhafi             | Tegund húsnæðis  | Fjöldi lóða |
|-----------------------------|---------------|-----------------------|------------------|-------------|
| 10.000                      | Fast verð     | Einstaklingur         | Einbýlis-/raðhús | 15 (7**)    |
| 5.000–20.000                | Fast verð     | Lögaðilar             | Einbýlis-/raðhús | 12          |
| 29.000–102.000              | Útboð/verðmat | Lögaðilar             | Fjölbýli         | 5           |
| 45.000*                     | Fast verð     | Óhagnaðardrífna félög | Fjölbýli         | 15          |
| 694–5.000                   | Fast verð     | Lögaðilar             | Atvinnuhúsnæði   | 8           |
| 17.000–28.000               | Útboð/verðmat | Lögaðilar             | Atvinnuhúsnæði   | 5           |

\* Hluti byggingarréttar er skuldajöfnuður á móti 12% stofnframlagi Reykjavíkurborgar sem veitt er á grundvelli laga nr. 52/2016.

\*\* Farið var í útboð á árinu 2019 í Úlfarsárdal og fengust lág tilboð í lóðirnar og var því sett fast verð 10 þús.kr.

Á árunum 2019–2021 samþykkti borgarráð 13 samkomulög við lögaðila um uppbyggingu og breytingu á nýtingu á lóðum. Í öllum tilfellum var um að ræða breytingu á atvinnulóðum miðsvæðis í Reykjavík í íbúðarlóðir með auknu byggingarmagni, eða samtals 257.690 fm íbúðarhúsnæðis. Byggingarréttargjaldið fyrir umframbyggingarmagn íbúðarhúsnæðis var á bilinu 10.000–13.500 kr. á hvern fermetra. Af þessu má ráða að stefnan var að auka íbúðarhúsnæði á uppbyggingarreitunum, með sambærilegum hætti og átti við um bensínstöðvalóðirnar.

Tafla 2. Sala byggingarréttar á uppbyggingarreitum í Reykjavík 2019–2021

| Heiti lóðarhafa          | Götuheiti                   | Dagsetn. fundar borgarráðs | Byggingarmagn íbúðarhúsn. í fm | Byggingarréttargjald íbúðarhúsn. | Byggingarréttargjald á hvern fm |
|--------------------------|-----------------------------|----------------------------|--------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Klasi ehf.               | Ártúnshöfði                 | 20.6.2019                  | 116.000                        | 1.452.700.000                    | 12.524                          |
| Reitir hf.               | Suðurlandsbr. 34/Ármúli 31  | 4.3.2021                   | 40.872                         | 408.700.000                      | 10.000                          |
| Hekla fasteignir ehf.    | Heklureitur – L168, 170–174 | 4.3.2021                   | 31.812                         | 429.500.000                      | 13.500                          |
| S8 ehf.                  | Haukahlíð 2 – Lóð H         | 28.10.2021                 | 19.100                         | 248.300.000                      | 13.000                          |
| Fasteignafélagið G1 ehf. | Orkureitur – Grensásvegur 1 | 19.9.2019                  | 17.340                         | 225.400.000                      | 13.000                          |
| Opus fasteignir ehf.     | Bíldshöfði 9                | 5.12.2019                  | 13.000                         | 156.000.000                      | 12.000                          |
| Sjálfstæðisflokkurinn    | Háaleitisbraut 1            | 28.11.2019                 | 4.972                          | 59.664.000                       | 12.000                          |
| U22 ehf.                 | Sólvallagata 79             | 13.2.2020                  | 4.930                          | 59.200.000                       | 12.000                          |
| Sérverk ehf.             | Þverholt 13                 | 4.3.2021                   | 3.500                          | 42.000.000                       | 12.000                          |
| Skipholt ehf.            | Skipholt 1                  | 4.11.2021                  | 2.553                          | 29.400.000                       | 11.500                          |
| Rofabær 7–9 ehf.         | Rofabær 7–9                 | 15.4.2021                  | 1.840                          | 25.900.000                       | 11.500                          |
| V Tólf fasteignir ehf.   | Brautarholt 4A              | 11.2.2021                  | 1.054                          | 12.100.000                       | 11.502                          |
| Karl Mikli ehf.          | Brautarholt 26–28           | 1.7.2021                   | 716,5                          | 8.200.000                        | 11.500                          |

IER leitaði vísbendinga um markaðsvirði byggingarréttar íbúðarhúsnæðis á almennum markaði. Í töflu 3 er yfirlit yfir kaupverð samkvæmt afsölum frá Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu á fjórum uppbyggingarreitum sem seldir voru með aukið byggingarmagn á viðkomandi reiti. Einnig fóru fram tvö útboð, annars vegar hjá Reykjavíkurborg og hins vegar hjá Garðabæ, á nýjum uppbyggingarreitum á íbúðarhúsnæði. Að frátöldum uppbyggingarreitnum að Rofabæ 7–9 var kaupverð uppbyggingarreita og sala byggingarréttar á bilinu 101.000–120.000 kr. á hvern fermetra íbúðarhúsnæðis sem deiliskipulag gerði ráð fyrir á viðkomandi lóð.

Tafla 3. Sala einkaaðila og útboð sveitarfélaga á byggingarrétti á uppbyggingarreitum 2021–2024

| Uppbyggingarreitur            | Seljandi         | Kaupandi               | Dagsetning  | Byggingarmagn íbúða í fm | Kaupverð      | Kaupverð / fm |
|-------------------------------|------------------|------------------------|-------------|--------------------------|---------------|---------------|
| Heklureitur – L168 og 170–174 | Laugavegur ehf.  | Stillir ehf.           | 2022 júlí   | 31.812                   | 3.700.000.000 | 116.308       |
| Ármúli 31                     | Orkureitur ehf.  | Safir ehf.             | 2022 júní   | 47.051                   | 5.125.000.000 | 108.924       |
| Stefnisvogur 1                | U14–20 ehf.      | BBL 159 ehf.           | 2021 janúar | 6.215                    | 698.000.000   | 112.284       |
| Rofabær 7–9                   | Rofabær 7–9 ehf. | Veskið ehf./einstakl.  | 2023 nóv.   | 1.840                    | 126.000.000   | 68.207        |
| Vesturbugt – Hlésgata 1 og 2  | Reykjavíkurborg  | M3 fasteignapróun ehf. | 2024 okt.   | 27.488                   | 2.800.000.000 | 101.863       |
| Vetrarbraut reitur 1          | Garðabær         | Vetrarfell ehf.        | 2021 des.   | 7.227                    | 832.000.000   | 115.068       |
| Vetrarbraut reitur 2          | Garðabær         | ÞG verktakar ehf.      | 2021 des.   | 9.103                    | 1.095.000.000 | 120.290       |

Í töflu 4 er yfirlit yfir bensínstöðvalóðir sem seldar voru eftir samþykkt borgarráðs á rammksamkomulögum við rekstraraðila og lóðarhafa bensínstöðvalóðanna. Upplýsingar eru úr afsölum eignanna og fylgja þeim tilheyrandi lóða- og byggingarréttindi. Í flestum tilfellum er ekki búið að samþykkja nýtt deiliskipulag og liggur því ekki fyrir hvert aukið byggingarmagn verður að lokum. Deiliskipulag fyrir Egilsgötu 5 liggur þó fyrir og er í því gert ráð fyrir 4.898 fm íbúðarhúsnæði á lóðinni, en lóðin var seld á 805 m.kr. eða um 164.000 krónur á hvern fermetra.

Tafla 4. Sala bensínstöðva í Reykjavík eftir 1. janúar 2019

| Bensínstöðvar   | Seljandi                      | Kaupandi              | Dagsetning afsals | Stærð lóðar í fm | Kaupverð      |
|-----------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------|------------------|---------------|
| Egilsgata 5     | (áður Olís ehf.) BBL 179 ehf. | Egilsgata 5 ehf.      | 2024 nóv.         | 2.094            | 805.000.000   |
| Fiskislóð 29    | Löður ehf.                    | Fasteignastýring ehf. | 2022 júní         | 3.861            | 272.000.000   |
| Álfheimar 49    | Olís ehf.                     | BBL 179 ehf.          | 2022 júlí         | 4.186            | 600.454.931   |
| Álfabakki 7     | Olís ehf.                     | BBL 178 ehf.          | 2022 júní         | 3.374            | 368.568.381   |
| Suðurfell 4     | Skel fjárfestingarfélag ehf.  | Fasteignastýring ehf. | 2022 júní         | 3.412            | 470.000.000   |
| Birkimelur 1    | Skel fjárfestingarfélag ehf.  | Reir þróun ehf.       | 2022 sept.        | 1.419            | 400.000.000   |
| Skógarhlíð 16   | Skel fjárfestingarfélag ehf.  | Reir þróun ehf.       | 2022 sept.        | 228              | 500.000.000   |
| Miklabraut 101  | Skel fjárfestingarfélag ehf.  | Fasteignastýring ehf. | 2022 maí          | 2.334            | 226.000.000   |
| Bústaðavegur 20 | Skel fjárfestingarfélag ehf.  | Fasteignastýring ehf. | 2022 maí          | 2.522            | 330.000.000   |
| Gylfaflöt 1     | Skel fjárfestingarfélag ehf.  | Fasteignastýring ehf. | 2022 maí          | 2.517            | 137.000.000   |
| Grjótháls 8     | Skel fjárfestingarfélag ehf.  | Fasteignastýring ehf. | 2022 maí          | 7.942            | 1.147.000.000 |
| Miklabraut 100  | Skel fjárfestingarfélag ehf.  | Fasteignastýring ehf. | 2022 maí          | 3.292            | 600.000.000   |

### 6.3. Ályktanir um byggingarréttargjald

Greining IER leiðir í ljós að þegar lóðarhafi óskar eftir því að nýtingu lóðar sé breytt, t.d. úr atvinnuhúsnæði í íbúðarhúsnæði, þá virðist það meginreglan hjá Reykjavíkurborg að lóðarhafi greiði fyrir fyrirhugað byggingarmagn á lóð. Með öðrum orðum þá sé að öðru jöfnu samið um byggingarréttargjald fyrir breytta notkun lóðar, sem er nokkuð mótað í framkvæmd, og er þessi greiðsla stundum einnig nefnd innviðagjald.

IER telur að fara verði varlega í að gera samanburð á töflunum hér að framan og ekki sé hægt að draga víðtækar ályktanir af slíkum samanburði. Rétt þykir þó að vekja athygli á tveimur atriðum: annars vegar því ógagnsæi sem er að einhverju leyti til staðar þegar kemur að samkomulagi um fjárhæð byggingarréttargjalds og hins vegar þeim mikla mun sem getur verið á byggingarréttargjaldi og markaðsverði lóðarréttinda. Má hér hafa hliðsjón af því að lóðin að Egilsgötu 5 seldist á um 164.000 krónur á hvern fermetra, eða samtals um 805 m.kr., en byggingarréttargjald fyrir lóðina hefði líklega verið í kringum 13.500 krónur á hvern fermetra, eða samtals um 66 m.kr. Hér munar verulegum fjárhæðum á byggingarréttargjaldi og markaðsvirði.

Í tilviki íbúðarbygginga á lóðum sem áður hýstu atvinnustarfsemi hefur byggingarréttargjaldið yfirleitt verið ákveðið á bilinu 10.000–13.500 kr. á hvern fermetra síðustu 4–5 ár, en ljóst er að talsverður munur er á 10.000 kr. og 13.500 kr. í þessu samhengi. Í viðtölum IER kom fram að gjaldið taki að mestu mið af upphæðinni sem var innheimt við uppbyggingu við Ártúnshöfða á árinu 2018 og það framreiknað miðað við vísitölubreytingar. Á hinn bóginn er ljóst að þegar byggingarréttargjald var ákveðið í tilviki Ártúnshöfða (og Vogabyggðar) átti það að mæta kostnaði borgarinnar við uppbyggingu innviða á svæðinu, en það sjónarmið var einnig ráðandi í forsendum Hæstaréttar í H 3/2022. Ekki fer fram sambærilegt kostnaðarmat þegar byggingarréttargjald er innheimt í tilviki annarra lóða, heldur er fjárhæðin sem var ákveðin í tilviki Ártúnshöfða uppfærð miðað við vísitölu, án þess að gætt sé að samhengi við markaðsverð eða eiginleika viðkomandi lóðar. Þá er gjaldið ekki „fast“ heldur virðist nokkurt misræmi vera í ákvörðun þess, líkt og áður er rakið.

Málefnalegar skýringar geta sannarlega verið á mismuninum og áréttað skal að könnun IER hefur ekki náð til nánari forsendna einstakra samninga. Þannig kunna fjárhæðir í samningum milli einkaaðila að skýrast af ýmsum ástæðum sem erfitt er að öðlast yfirsýn yfir, s.s. öðrum samningsskuldbindingum milli aðila, á hvaða byggingarstigi lóðirnar eru við sölu og hvernig áhættan skiptist að öðru leyti milli samningsaðila. Hvað sem þessum fyrirvörum líður þá er gjaldtakan, eins og hún er framkvæmd, ekki gagnsæ.

Að mati IER mætti auka gagnsæi og jafnræði í stjórnsýsluframkvæmd borgarinnar að þessu leyti með verklagsreglum um fyrirkomulag og útreikning gjaldsins. Slíkar verklagsreglur þyrftu að endurspegla þá staðreynd að innviðauppbýgging er mismunandi frá einum stað til annars. Eðli máls samkvæmt er þörf á mikilli innviðauppbýggingu í nýjum hverfum en þörfin er aftur á móti minni í eldri hverfum, þar sem innviðir eru þegar að mestu til staðar. Ef byggingarréttargjaldi er ætlað að mæta *kostnaði* Reykjavíkurborgar, er eðlilegt að tekið sé mið af þessu við ákvörðun byggingarréttargjalds.

Sú spurning er einnig þýðingarmikil hvort byggingarréttargjald sé ávallt réttlætanlegur mælikvarði. Óhætt er að draga þá ályktun af töflunum hér að framan að ákvörðun byggingarréttargjalds Reykjavíkurborgar sé ekki í samræmi við markaðsverð lóðarréttinda á hverjum tíma, enda er því ekki ætlað að verðleggja þau réttindi sem verða til í höndum lóðarhafa.

## 7. Lágu málefnaleg sjónarmið til grundvallar samningunum?

Í samþykkt borgarstjórnar Reykjavíkur þann 7. maí 2024 um úttekt innri endurskoðunar borgarinnar á samningaviðræðum vegna bensínstöðva í Reykjavík, er m.a. tilgreint að kannað skuli „hvort málefnaleg sjónarmið hafi legið til grundvallar samningunum.“

Líkt og fjallað hefur verið um að framan tók borgarráð ákvörðun um samningsmarkmið í viðræðum við lóðarhafa bensínstöðvalóða þann 9. maí 2019. Þá tók borgarráð ákvörðun um rammisamkomulög og sérstök samkomulög við alla lóðarhafa bensínstöðvalóða í borginni á fundum þann 24. júní 2021 og 10. febrúar 2022.

Hér verður fjallað um hvort þau samningsmarkmið sem voru lögð til grundvallar hafi verið málefnaleg, og hvaða sjónarmið hefðu átt að koma til skoðunar við undirbúning, meðferð og/eða afgreiðslu málsins.

### 7.1. Málefnaleg sjónarmið

Nánari umsýsla sveitarfélaga um lóðir er að umtalsverðu leyti ólögbundin hér á landi (sbr. einnig umfjöllun í köflum 5.1, 5.3 og 5.4). Með því er átt við að ekki hafa verið settar lagareglur um það verkefni sveitarfélaga að fara með eignarhald á byggingarlóðum og um úthlutun slíkra lóða eða lóðarréttinda til annarra. Sveitarfélögum ber engu að síður, við framkvæmd þessa verkefnis, eins og annarra verkefna sem þau sinna, að gæta þess að starfa í samræmi við lög og fylgja almennum efnisreglum stjórnisráðgjafarinnar, s.s. jafnræðis- og réttmætisreglu.

Samkvæmt réttmætisreglunni skal beiting stjórnvalda á heimildum sem þau hafa til stjórnisráðgjafarinnar mats ávallt vera málefnaleg. Inntakið í þeirri skyldu er, í einfaldaðri mynd, að þegar stjórnvöld taka matskenndar ákvarðanir þá þurfa þau að byggja þær á einhverjum málefnalegum markmiðum (sjónarmiðum/forsendum). Þegar leitt er fram hvaða sjónarmið teljist *málefnaleg* þá er það gert með þeim hætti að kannað er, m.t.t. þeirra lagareglna sem gilda um viðkomandi stjórnvald og m.t.t. þeirra lagareglna sem gilda um viðkomandi verkefni þess, hvaða markmiðum stjórnvaldinu er ætlað að vinna að og eftir atvikum einnig hvaða markmið myndu á sama grundvelli teljast óheimil. Sjónarmið sem samræmast þessu teljast þá að öðru jöfnu vera *lögmat* og *málefnaleg*. Ekki er allt áunnið með því að stjórnvald velji viðeigandi og málefnaleg sjónarmið. Notkun sjónarmiðanna þarf að samræmast jafnræðisreglu, innbyrðis vægi mismunandi sjónarmiða getur skipt máli og þá þurfa þær ráðstafanir sem ráðist er í að vera í samræmi við hin málefnalegu sjónarmið.

Eins og lýst er í kafla 5.4 hafa sveitarfélög, samkvæmt lögum, fjölbreyttu hlutverki að gegna. Svigrúm sveitarfélaga við val á sjónarmiðum sem þau vilja stefna að með umsýslu og samningum um lóðir kann því að vera rúmt, enda séu sjónarmiðin í samræmi við sett lög og, eftir atvikum, í samræmi við bindandi stjórnvaldsfyrirmæli (þar á meðal skipulagsáætlanir) og stefnu sem sveitarfélagið sjálft hefur markað sér.

### 7.2. Voru þau sjónarmið sem lögð voru til grundvallar málefnaleg?

Samningsmarkmið Reykjavíkurborgar í viðræðum við lóðarhafa bensínstöðvalóða voru í grundvallaratriðum tvíþætt. Annars vegar var um að ræða *meginmarkmið* sem að skyldi stefnt (þróun í þágu skipulags og uppbyggingar), sbr. lýsingu í kafla 3.5 hér að framan. Áhersluatriði í meginmarkmiðum voru fækkun bensínstöðva, fækkun bensíndæla, minni landnotkun undir bensínsölu og önnur uppbygging í staðinn. Hins vegar voru það *skilmálar í samningaviðræðunum* (tímafrestrir og skilyrði fyrir því að aðeins yrðu innheimt gatnagerðargjöld vegna nýrrar uppbyggingar). Meðal þessara skilyrða var annars vegar sá fyrirvari að lóðarleigusamningar um bensínstöðvalóðir

yrðu mest endurnýjaðir til tveggja ára og hins vegar nánari hvatar sem þyrfti að fullnægja til þess að byggingarréttargjald vegna aukinnar uppbyggingar yrði felld niður í samningum við lóðarhafa. Síðastnefnda atriðið kemur til nánari skoðunar í kafla 8.

### 7.2.1. Almennt um meginmarkmið samningaviðræðna

Samningsmarkmiðin sem samþykkt voru af borgarráði þann 9. maí 2019 fólu í sér, eins og áður hefur verið rakið, nokkuð víða stefnu. *Meginmarkmiðin* fólu í sér að unnið skyldi að fækkun bensínstöðva og bensíndæla, minnka landnotkun undir þessa starfsemi og stuðla að annarri uppbyggingu í stað bensínstöðva (sem m.a. gat falist í að þróa þéttari byggð til að styrkja húsnaðismarkað, matvöruverslun eða aðra þjónustu og styðja við uppbyggingu almenningsgangna). Þessi markmið birtast í *hinni skipulagslegu sýn* sem lýst var í skýrslunni *Stefna um orkustöðvar fyrir einkabíla* frá apríl 2019, sbr. kafla 3.4 og 3.5 hér að framan. Meginmarkmiðin um hina skipulagslegu sýn eru ekki að öllu leyti mælanleg með beinum hætti, heldur lýsa þau heildarstefnu þar sem reynt getur á ýmiss konar forsendur og markmið um þróun byggðar. Ekki verður annað séð en að *meginmarkmiðin* séu í samræmi við hlutverk Reykjavíkurborgar samkvæmt lögum, aðra stefnumörkun Reykjavíkurborgar, s.s. gildandi skipulagsáætlanir og loftslagsstefnu borgarinnar, og almenn samningsmarkmið vegna uppbyggingarsvæða (sbr. kafla 3.2.2).

### 7.2.2. Markmið um fækkun bensínstöðva

Þó svo að heildstæð skoðun samningsmarkmiðanna sem samþykkt voru þann 9. maí 2019 leiði í ljós að meginmarkmið þeirra hafi verið að stuðla að *skipulagslegri þróun borgarlandsins*, eins og lýst hefur verið að framan, þá kemur fram í samþykktum borgarráðs að það var áhersluatriði af þess hálfu að fækka bensínstöðvum. Þar sem þetta áhersluatriði var sett í samhengi við heildstæða skipulagslega sýn, úr því unnið innan gildandi skipulagsáætlana og leitast við að gæta jafnræðis meðal rekstraraðila bensínstöðvalóða, verður að mati IER að fella þessa áherslu og samþykktir borgarráðs um fækkun bensínstöðva/-dæla undir *heildstætt meginmarkmið* um þróun borgarlandsins í þágu skipulagslegra sjónarmiða og stefnu. Í því felst að áhersla borgarinnar um fækkun bensínstöðva var hluti af *meginmarkmiðunum* um þróun borgarlandsins. Með vísan til þessa verður ekki talið að þetta áhersluatriði eitt og sér hafi falið í sér ómálefnalega afstöðu borgarinnar til fyrirhugaðra samningaviðræðna.

IER telur hins vegar rétt að benda á að af gögnum málsins má ráða að vægi þessa áhersluatriðis hafi að nokkru marki verið á reiki.

Samkvæmt loftslagsstefnu Reykjavíkurborgar sem sett var árið 2016 átti að skilgreina hvata sem miðuðu að *fækkun bensínstöðva*. Þar sagði einnig að markmiðið væri að *dætur* fyrir jarðefnaeldsneyti yrðu 50% færri árið 2030 en þær voru þá. Með öðrum orðum, þótt markmiðið væri fækkun bensínstöðva var eina mælanlega viðmiðið í loftslagsstefnunni að *dælum* yrði fækkað um 50%. Í skýrslu vinnuhóps borgarstjóra frá 2019 er einnig lagt til að „landrýmisþörf“ bensínstöðva minnki um 50%.

Á fundi borgarráðs þann 7. maí 2019 var aftur á móti samþykkt tillaga um að „herða á því markmiði að fækka bensínstöðvum í borginni um helming.“ Með þeirri samþykkt var ákveðið að stöðvunum sjálfum yrði fækkað um 50% en ekki að dælunum yrði fækkað sem því næmi. Í erindisbréfi borgarstjóra til samninganefndarinnar þann 14. sama mánaðar er sagt að markmiðið með viðræðunum sé að bensínstöðvum „verði markvisst fækkað innan Reykjavíkur á næstu árum, í takti við sýn Aðalskipulags Reykjavíkur 2010–2030, markmið Loftslagsstefnu og aðgerðir við innleiðingu orkuskipta í samgöngum.“ Í gildandi aðalskipulagi (sem er frá árinu 2022) er ekki lengur sérstaklega stefnt að ákveðinni hlutfallsfækkun bensínstöðva heldur er þar miðað við fjölda bensíndæla og landrýmisþörf undir bensínstöðvar.

Samkvæmt þessu var ekki nægjanlega ljóst hvort áhersluatriði væri að 1) fækka bensínstöðvum um 50%, 2) fækka bensíndælum um 50%, eða 3) minnka landrýmispörf bensínstöðva um 50%. Þetta misræmi í framsetningu virðist ekki hafa valdið teljandi vandkvæðum í samningaviðræðunum, enda má færa rök fyrir því að almennt sé mikil fylgni milli þessara þriggja markmiða, þ.e. að það hlýtur oft að fara saman að fækka stöðvum, fækka dælum og minnka landrými. Á hinn bóginn þarf þetta ekki endilega að fara saman. Þannig má fækka dælum á bensínstöðvum, eða minnka landrýmispörf þeirra, án þess að loka þurfi stöðvunum. Fækkun *bensíndæla* er fremur einföld aðgerð og felur fyrst og fremst í sér mögulegt tekjutap fyrir lóðarhafa. Minnkun á landrými getur að sama skapi átt sér stað án þess að það raski verulega rekstrargrundvelli bensínstöðvar. Fækkun *bensínstöðva* er aftur á móti annað og viðameira markmið sem krefst þess að lóðarhafi hætti rekstri sínum á viðkomandi stað, sem hefur í för með sér verulegan kostnað og óvissu. Þá er ljóst að þegar markmið af þessum toga eru á reiki dregur það úr möguleikanum á að meta hvort þeim hafi verið náð.

### 7.2.3. Önnur meginmarkmið

Áherslu Reykjavíkurborgar um fækkun bensínstöðva/bensíndæla mátti ná með ýmsu móti og án þess að það væri beinlínis tengt öðrum uppbyggingaráformum Reykjavíkurborgar. Fækkun bensínstöðva/bensíndæla sem einangrað markmið er umhverfis- og loftslagslegs eðlis og þarf ekki að tengjast aukinni uppbyggingu innan borgarinnar. Má sem dæmi nefna að loka mætti bensínstöð án þess að byggja á lóðinni, eða með því að gera lóðina að grænu svæði. Reykjavíkurborg ákvað aftur á móti að vinna að öðrum markmiðum samhliða þeirri áherslu að fækka bensínstöðvum. Hin skipulagslega sýn sem fram kom í skýrslu vinnuhóps borgarstjóra frá apríl 2019, og myndaði grunn að samningsmarkmiðunum, fól þetta í sér. Þar var m.a. lögð áhersla á að setja í forgang að fækka stöðvum:

- innan íbúðarbyggðar eða í nálægð við íbúðarbyggð,
- innan miðborgar og blandaðrar byggðar, þar sem stöðvarnar hafa veruleg áhrif á ásýnd og yfirbragð byggðar,
- á lóðum þar sem sérstök tækifæri eru til að þróa nýja og þéttari byggð, m.a. til að styrkja húsnæðismarkað, matvöruverslun og aðra þjónustu innan viðkomandi hverfis og styðja við uppbyggingu öflugri almenningssamgangna (Borgarlínu),
- í nálægð við útivistarsvæði og viðkvæma náttúru.<sup>60</sup>

Ljóst er að sú skipulagslega sýn sem þarna er lýst var víðtæk og gat haft áhrif á samningaviðræðurnar og efni samninga um einstaka lóðir. Af því tilefni telur IER rétt að benda á að af gögnum málsins verður ekki skýrlega ráðið hvað í meginmarkmiðunum og hinni skipulagslegu sýn skyldi vera bindandi forsenda í samningaviðræðum og hvað í þeim skyldi fremur hafa í huga sem leiðarljós í þeirri vinnu. Skipulagslega sýnin um þéttingu byggðar gat t.d. leitt af sér ríka hvata til þess að ná fram lokun *bensínstöðva* í stað fækkunar *bensíndæla*. Sem dæmi má nefna að ef bensíndælum yrði fækkað á einni lóð, í stað þess að bensínstöðinni yrði lokað, myndi sú aðgerð ekki ná markmiði Reykjavíkurborgar um þéttingu byggðar, nema mögulega að hluta, enda yrði bensínstöðin að öllum líkindum áfram í rekstri. Lokun bensínstöðvar myndi aftur á móti skapa tækifæri til uppbyggingar á viðkomandi lóð. Þá gátu meginmarkmiðin í sumum tilvikum verið ósamrýmanleg og í þeim var ekki tekið af skarið um það hvaða

<sup>60</sup> Einnig sagði eftirfarandi í skipulagslegu sýninni og samningsmarkmiðunum: „Sérhæfðar fjölorkustöðvar sem þjóna einkabílum til framtíðar verði fyrst og fremst staðsettar við stofnbrautir og eftir atvikum við tengibrautir. Minni orkustöðvar verði einnig mögulega staðsettar í tengslum við aðra þjónustu, þ.e. á blönduðum atvinnusvæðum og verslunar- og þjónustusvæðum, á sérstökum lóðum innan bílastæða, svo og þar sem veitt er sérhæfð þjónusta við einkabílinn [...]“

markmið átti að hafa forgang þegar þau rækjust á. Sem dæmi má nefna ef lokun bensínstöðvar A gat stuðlað að aukinni íbúðauppbýggingu, en bensínstöð B var í nálægð við mikilvægt útivistarsvæði. Óljóst var við slíkar aðstæður hvort A eða B ætti að vera í forgangi um að vera lokað.

Taka ber fram að meginmarkmiðin eru öll málefnaleg, að mati IER, og þau gátu vel spilað saman. IER telur einnig að ganga verði út frá því, þegar samþykktir borgarráðs þann 9. maí 2019 eru virtar heildstætt, að meginmarkmiðin (þar á meðal um fækkun bensínstöðva) hafi átt að spila saman og stuðla að því að unnið yrði að tiltekinni þróun borgarlandsins. Á hinn bóginn var samspil þeirra ekki útfært af hálfu borgarinnar. Borgarráð lagði í samþykktum sínum áherslu á fækkun bensínstöðva út frá loftslagsmarkmiðum, en engu að síður voru meginmarkmiðin áfram mun víðari. Af því gat leitt óvissa um það hvaða markmið áttu að njóta forgangs og hvernig fara ætti með tilvik þar sem þau rækjust á. Rétt hefði verið að huga að þessu og leggja betra mat á það hvaða áhrif mismunandi markmið gætu haft á gang samningaviðræðnanna og efni samninganna.

#### 7.2.4. Tímamörkum samningsmarkmiða flýtt

Líkt og fjallað var um í köflum 3.3 og 3.5 hér á undan samþykkti borgarráð á fundi þann 9. maí 2019 að herða á því markmiði í loftslagsstefnu Reykjavíkurborgar að fækka bensínstöðvum um helming (50%) þannig að því marki yrði náð „fyrir árið 2025“ en ekki árið 2030.

Líkt og rakið er í kafla 3.5 virðist þessi samþykkt hafa byggst á misskilningi, því í loftslagsstefnunni hafði verið sett það markmið að fækka *bensíndælum* um 50% en ekki bensínstöðvum. Þá er í uppfærðu aðalskipulagi Reykjavíkurborgar, sem tók gildi í janúar 2022, sett fram markmið um fækkun *bensíndæla* um 50% fyrir 2025, en þar kemur ekki fram tölusettt markmið um fækkun bensínstöðva.

Hvað sem þessum óskýrleika líður verður að skilja samþykkt borgarráðs þannig að átt hafi verið við að markmiðið *um fækkun bensíndæla* myndi nást eigi síðar en 31. desember 2024, en að fyrra markmið hafi miðast við 31. desember 2030, og því hafi markmiðinu í raun verið flýtt um sex ár. Það vekur engu að síður athygli að samþykkt borgarráðsins um fækkun bensínstöðva um 50% hafi ekki komið til umræðu eða verið leiðrétt með formlegum hætti.

Markmiðið um fækkun *bensíndæla* á bensínstöðvum um 50% árið 2030 kom fyrst fram í loftslagsstefnunni frá árinu 2016. Það var síðan útfært frekar í vinnuhópnum sem skilaði niðurstöðum sínum í apríl 2019. Með þau gögn í hendi ákvað borgarráð að herða á markmiði um fækkun bensínstöðva, eins og áður er rakið, og að stefnt skyldi að því að ná því fram fyrir 2025 í stað 2030. Engin gögn liggja fyrir um að fram hafi farið mat á því hvort þessi markmið væru raunhæf eða æskileg út frá samningsstöðu borgarinnar í viðræðum við lóðarhafa. Þá virðist ekki hafa verið tekið tillit til þess að þegar markmiðið var fyrst sett fram voru rúm 14 ár til stefnu og 11 ár til stefnu þegar vinnuhópurinn skilaði sinni vinnu af sér. Borgarráð færði markmiðið fram um sex ár og voru aðeins um fimm og hálf ár til stefnu þegar borgarráð samþykkti samningsmarkmiðin í maí 2019. Þegar gengið var frá samningum við lóðarhafa um mitt ár 2021 voru einungis þrjú og hálf ár þar til markmiðið átti að nást.

Hér að framan hefur verið dregið fram að *meginmarkmið* borgarinnar með samningaviðræðum við lóðarhafa bensínstöðvalóða voru víðtæk og miðuðu að því að stuðla að tiltekinni þróun og uppbyggingu innan borgarinnar. IER telur í þessu ljósi að ekki verði fullyrt að samþykkt borgarráðs um að herða á loftslagsstefnu borgarinnar með samþykkt um fækkun bensíndæla/-stöðva um 50% fyrir árið 2025 á fundi þess þann 9. maí 2019 hafi falið í sér bindandi ákvörðun um að samningum við lóðarhafa bensínstöðvalóða skyldi ljúka með slíkri niðurstöðu. Samþykktin hafi þannig fremur

falið í sér viðmið eða markmið sem lýsti áherslu borgarinnar sem ekki myndu nauðsynlega nást. IER telur engu að síður nauðsynlegt að benda á að umrætt markmið var orðað með afgerandi hætti, og þar með gat skapast óvissa um það hvort það væri forsenda í samningum um bensínstöðvarnar að ná markmiðinu fram eða hvort það væri stefna sem unnið skyldi að eftir því sem aðstæður leyfðu að öðru leyti (þar á meðal í samningaviðræðum við lóðarhafa bensínstöðvalóða). IER telur einnig nauðsynlegt að benda á að samþykkt borgarráðsins um umrædda herðingu á markmiðum um fækkun bensínstöðva/-dæla, sem í reynd virðist varla hafa verið raunhæft að ná fram, hafði ekki fengið faglegan undirbúning, heldur kom hún fram undir umræðum um samningaviðræður við lóðarhafa á fundi ráðsins þann 9. maí 2019.

### 7.2.5. Ályktanir

Styrkleikinn í markmiðasetningu borgarráðs var að öll sjónarmiðin sem lögð voru til grundvallar voru málefnaleg. Þá var skipulagsleg sýn sem lögð hafði verið til grundvallar, og var hluti af samþykktum borgarráðs 9. maí 2019, í meginatriðum skýr og varð hún hluti af samningsmarkmiðum. Eðlilegt er að stefnt sé að fleiri en einu markmiði á sama tíma, enda geta málefnaleg sjónarmið oft unnið saman og skilað farsælli niðurstöðu.

Á hinn bóginn voru veikleikar í framsetningu markmiðanna. Í fyrsta lagi lá ekki fyrir með nægjanlega skýrum hætti hvert væri *aðalmarkmiðið*, þ.e. hvort það væri að fækka bensínstöðvum, bensíndælum eða minnka landrýmisþörf um 50%. Í öðru lagi voru hin málefnalegu sjónarmið margþætt og víðtæk og gátu spilað saman á marga vegu en ekki lá fyrir hvernig þau áttu að vinna saman og hvernig fara ætti með tilvik þar sem markmiðin rækjust á. Við slíkar aðstæður verður erfiðara að mæla árangur af viðræðunum og samningunum sjálfum. Í þriðja lagi var óljóst hvort markmiðin áttu að vera bindandi fyrir samninganefndina eða leiðarljós í vinnu hennar. Í fjórða lagi fór ekki fram mat á afleiðingum þess að flýta eða „herða“ á markmiði um fækkun bensínstöðva/bensíndæla með svo afgerandi hætti sem gert var á fundi borgarráðs þann 9. maí 2019, en þar ber m.a. að hafa í huga að það gat veikt samningsstöðu borgarinnar að vera í tímahraki í viðræðunum.

## 7.3. Hvaða fleiri sjónarmið hefðu átt að koma til skoðunar?

Af gögnum málsins er ljóst að frá upphafi var lagt upp með þá aðferð að reyna *frjálsa samninga* við lóðarhafa. Viðræður fóru jafnframt fram á grundvelli þess sem má nefna „heilðarpakkaaðferð“ þar sem viðræður við hvern rekstraraðila bensínstöðvalóða fóru fram á svipuðum eða sama tíma og viðræður við þá (hvern fyrir sig) lutu að öllum lóðum þeirra.

### 7.3.1. Frjálsir samningar

Samkvæmt upplýsingum IER nálgast Reykjavíkurborg lóðarhafa nánast undantekningarlaust á forsendum frjálsra samninga þegar kemur að því að semja um endurnýjun lóðarleigusamnings eða breytta nýtingu lóðar. Þeirri aðferð geta fylgt ótvíræðir kostir. Sveitarfélagið nálgast lóðarhafann á jafningjagrundvelli og sýnir þannig vilja til þess að koma til móts við sjónarmið hans í viðræðunum. Þegar opinberir aðilar nálgast viðræður við rétthafa á forsendum valds og valdbeitingar getur það dregið mjög úr samningsvilja. Ákveðið meðalhóf er því innbyggt í frjálsamningum.

Á hinn bóginn er ljóst að Reykjavíkurborg var ekki í hlutverki hefðbundins einkaaðila í samningaviðræðunum. Grundvöllur viðræðanna snerist um nýtingu á lóðum, en uppbygging á þeim þarf að samræmast skipulagsáætlunum, sem Reykjavíkurborg fer einnig með ákvörðunarvald um. Við athugun IER hefur komið í ljós að viðræðurnar

gengu hægt fyrir sig, sérstaklega í upphafi, vegna þess að lóðarhafar voru ekki áfjáðir í að semja á forsendum Reykjavíkurborgar, enda hagsmunir borgarinnar og lóðarhafa ólíkir. Reykjavíkurborg vildi fækka bensínstöðvum (eða bensíndælum) til þess að ná loftslagsmarkmiðum, og í leiðinni ákveðnum viðbótarmarkmiðum, en lóðarhafar höfðu í sjálfu sér engan sýnilegan hag af þessum markmiðum borgarinnar. Lóðarhafar vildu halda áfram að nýta afnotaréttindi sín á sem hagkvæmastan hátt og vildu væntanlega fullt endurgjald fyrir hvers konar eftirgjöf í þeim efnum.

IER hefur staldrað við að Reykjavíkurborg skuli ekki hafa tekið til athugunar, áður en farið var af stað með viðræður við lóðarhafa, hvort borgin þyrfti eða ætti að skilgreina þarfir sínar og stefnu um fækkun bensínstöðva með nákvæmari hætti í skipulagi en gert var. Slíkt hefði í fyrsta lagi haft þá þýðingu að skipulagsleg sýn og þar með markmið samningaviðræðna hefði verið skýrari en hún var. Við þá afmörkun hefði borgin jafnframt getað tryggt heimildir til eignarnáms til að ná fram markmiðum sínum, sbr. 1. og 2. mgr. 50. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Þótt frjálsir samningar geti sannarlega haft ýmsa kosti hefur eignarnámsmöguleikinn a.m.k. fjóra kosti umfram þá leið að reyna til þrautar að ná markmiðum borgarinnar með frjálsum samningum:

Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir því í eignarnámsferli að aðilar reyni fyrst að ná samkomulagi um útfærslur og verð fyrir hin eignarnumdu réttindi, sbr. einnig 3. mgr. 50. gr. skipulagslaga, og er ekki útilokað að Reykjavíkurborg hefði getað útfært sambærilega heildarpakkaaðferð í slíkum viðræðum. Á hinn bóginn er samningsstaða eignarnámsþola veikari en í frjálsum samningum og er raunar einn meginilgangur eignarnámsvalds hins opinbera oft sagður vera sá að draga úr samningsstöðu eignarnámsþola til þess að koma í veg fyrir vandamálið um „eftirlegukindur“, eins og bent var á í niðurlagi kafla 5.8. Líkt og þar er rakið gæti einn lóðarhafi haft hvata til þess að „kreista“ aukin verðmæti úr höndum hins opinbera aðila sem hann semur við, ef aðgangur að lóðinni er mikilvægur fyrir stærra verkefni, enda verði ekki af verkefninu nema með hans samþykki. Þegar eignarnám vofir yfir getur rétthafi ekki beitt sambærilegum kúntum, því að sveitarfélag hefur aðstöðu til að óska eftir eignarnámi um leið og samningar eru fullreynir.

Í öðru lagi hefði ekki leikið vafi á hvort Reykjavíkurborg gæti náð markmiðum sínum um fækkun bensínstöðva og/eða 50% fækkun bensíndæla. Líkt og rakið er í kafla 8 náðist það markmið ekki. Líklegasta skýringin á því er að lóðarhafar gátu ekki sætt sig við frekari lokanir. Eignarnám fer á hinn bóginn fram óháð vilja eignarnámsþola, enda þótt eignarnám sé að öðru leyti háð skilyrðum samkvæmt lögum og stjórnarskrá.

Í þriðja lagi hefði farið fram mat á þeim raunverulegu verðmætum sem voru fyrir hendi, eftir atvikum að undangengnu mati matsnefndar eignarnámsbóta á grundvelli laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms, sbr. og 4. mgr. 50. gr. skipulagslaga. Reykjavíkurborg hefði síðan getað endurheimt þá fjármuni, a.m.k. að stórum hluta, með því að selja byggingarrétt eða bjóða réttindin út. Í þeim frjálsu samningum sem Reykjavíkurborg gerði fór ekki fram mat á fjárhagslegum afleiðingum þeirra og hvaða verðmæti borgin kann að láta lóðarhöfum í té.

Í fjórða lagi hefði ekki verið uppi óvissa um efndir. Eignarnám felur vanalega í sér endanlega eignayfirfærslu á hinu eignarnumda. Í þeim tilvikum þegar samningar kveða á um fresti o.þ.h., er eignayfirfærsla alltaf augljós varaleið ef vanefndir verða. Á þessu var misbrestur í samningunum frá 2021 og 2022 þar sem lóðarhafar hafa val um hvort samningarnir verði efndir og óljóst er hvað gerist ef segja þarf samningum upp, en um það er fjallað sérstaklega í kafla 8.

Að mati IER hefði kortlagning á eignarnámsleiðinni m.a. falið í sér að borgin hefði skilgreint betur þarfir sínar og stefnu um fækkun bensínstöðva í skipulagi. Breyta hefði mátt skipulagi í aðdraganda viðræðnanna eða í öllu falli hefði borgin getað verið búin

að kortleggja hvaða breytingar þyrfti að gera ef samningar næðust ekki við lóðarhafa. Með því að nota eignarnám sem varaleið hefði ferlið ekki strandað á skorti á samningsvilja og hefði ekki leikið vafi á hvort Reykjavíkurborg gæti náð markmiðum sínum um fækkun bensínstöðva.

### 7.3.2. Heildarpakkaaðferð – réttarreglur um samkeppni, jafnræði og ríkisaðstoð

Þegar samningaviðræður við rekstraraðila bensínstöðva hófust var staða einstakra lóða mjög misjöfn. Nokkuð margir lóðarleigusamningar voru útrunnir og skammt var eftir af nokkrum þeirra og þá var misjafnt hvort gert var ráð fyrir bótagreiðslu ef til þess kæmi að lóðarhafi þyrfti að víkja af lóð. Í öðrum tilvikum var langt eftir af gildistímanum og sumir lóðarleigusamningar voru nýlegir. Af 35 bensínstöðvalóðum sem tilgreindar voru sérstaklega í skýrslunni *Stefna um orkustöðvar fyrir einkabíla*, sem varð grundvöllur að samningsmarkmiðum borgarinnar, kemur fram að 12 þeirra voru á svæðum sem skilgreind voru sem verslunar- og þjónustusvæði í aðalskipulagi, þar sem eftir atvikum var gert ráð fyrir blandaðri byggð. Aðrar lóðir gáfu almennt möguleika á annarri uppbyggingu en rekstri bensínstöðvar. Ekki lágu þó fyrir deiliskipulagstillögur um nánari uppbyggingu eða byggingarmagn á einstaka lóðum. Lóðarleigusamningarnir áttu næstum allir það sameiginlegt að í þeim var aðeins veitt heimild til uppbyggingar atvinnu- eða iðnaðarhúsnæðis á lóðinni, en ekki til þess að reisa íbúðarhús, sbr. umfjöllun í kafla 4. Til þess að saman næðist um uppbyggingu á viðkomandi lóðum þurfti því alltaf að breyta lóðarleigusamningi og leggja til breytt byggingarmagn í deiliskipulagi.

Samningaviðræður við rekstraraðila bensínstöðvalóða voru settar í þann farveg að rætt var við þá alla á svipuðum eða sama tíma, og enn fremur voru allar lóðir hvers rekstraraðila til umfjöllunar í viðræðum við þá hvern og einn (heildarpakkaaðferð). Reykjavíkurborg mat það svo að þetta væri nauðsynlegt til að fá rekstraraðilana að samningaborðinu, til að geta gætt jafnræðis þeirra á milli og til að ná fram sem ásættanlegastri heildarniðurstöðu. Ekki verður annað séð en að um þessa aðferð hafi verið samstaða, bæði meðal sérfræðinga borgarinnar og innan borgarráðs.

IER telur rétt að draga fram að framangreind aðferðafræði felur í sér þann veikleika að ekki sé nægjanlega vel hugað að því hvort samningar um einstakar lóðir geti falið í sér úthlutun takmarkaðra gæða sem nauðsynlegt sé að úthluta með öðrum hætti, sbr. umfjöllun í köflum 5.3 og 5.5. Að mati IER gat sérstaklega þurft að huga að því álitamáli þegar um var að ræða útrunna lóðarleigusamninga og viðræður við lóðarhafa gátu bæði falið í sér nýjan lóðarleigusamning og auknar byggingarheimildir frá því sem áður var.

Í þessu sambandi telur IER að horfa verði til þess að í dómum Hæstaréttar hefur verið viðurkennt að þegar lóðarleigusamningur er útrunninn geti sveitarfélög krafist þess að lóðarhafi víki, án þess að til bótagreiðslna komi, nema á annan hátt sé samið, sbr. umfjöllun í kafla 5.1.3. Sá möguleiki er því til staðar, samkvæmt íslenskri réttarframkvæmd, að sveitarfélag láti leigutaka á lóð víkja þegar leigutíma lýkur, nema fyrir hendi séu tiltekin sjónarmið sem mæli því í mót. Við lok leigutíma getur einnig komið til greina að (1) framlengja samninginn með engum eða minni háttar breytingum, (2) framlengja hann með verulegum breytingum sem breyta þó ekki eðli nýtingarinnar, eða (3) gera nýjan lóðarleigusamning þar sem nýtingu lóðarinnar er breytt, t.d. úr atvinnunotum í íbúðarnot.

Við úthlutun takmarkaðra gæða af hálfu opinberra aðila, eins og sveitarfélaga, er meginreglan sú að gæta verður jafnræðis, þannig að allir sem áhuga hafa á gæðunum eigi þess kost að sækja um nýtingu þeirra eða taka þátt í samkeppni um þau. Þá er það meginregla í réttarreglum um ríkisaðstoð að *markaðsverð* getur þurft að koma fyrir slík réttindi og líkt og áður er rakið er eðlilegast, þegar slíkt á við, að finna út

markaðsverðið með opnu ferli, eða í öllu falli á grundvelli verðmats óháðs sérfræðings. Til að þekkja hvort réttarreglur um jafnræði og ríkisaðstoð eigi við í hverju tilvik, og um þýðingu þeirra fyrir þau atvik sem á reynir, þarf að fara fram tiltekin lögfræðileg og viðskiptaleg greining, m.a. á þeim verðmætum sem um ræðir hverju sinni.

Sveitarfélög geta fært málefnaleg rök fyrir því að leið (1) hér að framan, þ.e. að framlengja lóðarleigusamning með engum eða minni háttar breytingum, vekir ekki áleitnar spurningar um jafnræði og ríkisaðstoð, a.m.k. ef sá kostur er ekki til þess fallinn að skekkja samkeppni. Með framlengingu er atvinnufyrirtækjum tryggður áframhaldandi réttur til þess að stunda starfsemi sína á viðkomandi stað. Mætti líkja þessu við forgangsrétt í leigurétti, þ.e. að sá sem er fyrir á fleti eigi forgang að áframhaldandi leigu ef nýta á lóðina áfram til sömu nota, sbr. til hliðsjónar X. kafla húsaleigulaga nr. 36/1994. Af undirbúningi samningaviðræðnanna má hins vegar ætla að áformuð uppbygging á bensínstöðvalóðum geti fallið undir tilvik (3), sem felur í sér meiri lagalega áhættu en fyrri tveir kostirnir út frá því sjónarmiði að hér sé um að ræða úthlutun takmarkaðra gæða.

Í kafla 8 verður fjallað um að samkomulögin frá 2021 og 2022 náðu ekki þeim markmiðum, a.m.k. ekki með endanlegum hætti, að tryggja ákveðna uppbyggingu og að einungis sé í besta falli um að ræða áfanga á leiðinni að markmiðum borgarinnar að því leyti. Það hefur þó ekki sérstaka þýðingu fyrir ábendingu IER að þessu leyti, því að markmiðið frá upphafi var að *breyta nýtingu* á lóðunum og veita lóðarhöfum heimild til þess að standa að nýrri uppbyggingu á lóðum þar sem rekstri bensínstöðva yrði hætt eða hann dreginn saman. Í þeirri þróun sem samningsmarkmiðin stefndu að var þannig fyrirhugað að nýting einstakra lóða gat breyst verulega, t.d. úr atvinnu- eða iðnaðarnotum í íbúðarnot eða blandaða notkun. Í þessu efni gat verið fyrir hendi sá möguleiki að lóðarhafi fengi verðmæt byggingarréttindi á einstökum lóðum upp í hendurnar, jafnvel þótt lóðarleiguréttindi hefðu áður verið runnin út.<sup>61</sup>

Af gögnum sem IER hefur kannað er ljóst að ekki fór fram sjálfstæð lögfræðileg greining m.t.t. framangreinds, né var framkvæmt mat á verðmæti þeirra réttinda sem samningarnir gætu falið í sér. Ekki verður heldur séð að mat hafi verið framkvæmt á mögulegum væntingum aðila á markaði til verðmætis þeirra lóða sem um ræddi, en eins og þekkt er þá lágu breyttar byggingarheimildir (í formi deiliskipulags eða tillagna að deiliskipulagi) ekki fyrir þegar samningaviðræðurnar fóru fram. Að mati IER eru fjárhagslegir hagsmunir borgarinnar atriði sem horfa ber til við samningagerð. IER bendir á að framangreind atriði hefðu átt að koma til nánari skoðunar við mótun samningsmarkmiða borgarinnar, eða eftir atvikum í samningaviðræðum. Þeir fjárhagslegu hagsmunir sem á gat reynt, t.d. í formi uppbyggingarheimilda, voru þáttur í þeim hvötum sem borgin ætlaði að beita gagnvart lóðarhöfum, en þrátt fyrir það fór ekki fram greining á umfangi þeirra. Vandséð er t.d. að viðsemjendur borgarinnar hafi ekki haft slíka hagsmuni í huga í viðræðunum.

Þótt uppbyggingaráform hafi ekki legið fyrir í samningaviðræðum við lóðarhafa bensínstöðvalóðanna telur IER að fjárhagslegar afleiðingar hefði mátt meta á rúmu bili, eða með því að framkvæma sviðsmyndagreiningu. Þá hefði borgin getað framkvæmt ítarlegra mat þegar skýrari mynd var komin á líkleg uppbyggingaráform. Skortur á þessu leiðir til þess að Reykjavíkurborg hefur ekki svör á reiðum höndum um

<sup>61</sup> Leiga á fasteignum og afnotum af lóð undir markaðsvirði getur falið í sér ólögmeða ríkisaðstoð í andstöðu við 61. gr. EES-samningsins. Eftirlitsstofnun EFTA lauk skoðun á leigusamningi Reykjavíkurborgar við Íslenska gámafélagið 26. apríl 2017 (ákvörðun nr. 081/17/COL). Niðurstaða eftirlitsstofnunarinnar var ekki sú að samningur við einkaaðila um afnot af lóð gæti ekki falið í sér ríkisaðstoð, heldur að fjárhæð leigu hafi í reynd, þegar á allt væri litið, verið í samræmi markaðsverð. Í ákvörðuninni er fjallað um helstu meginreglur ríkisaðstoðarréttar, m.a. að réttast sé að úthluta takmörkuðum gæðum með útboði eða í öllu falli á grundvelli verðmats óháðs sérfræðings, sem réttast er að gera áður en ráðist er í samningsgerðina, þótt í ákveðnum tilvikum megi styðjast við gögn sem urðu til eftir að gengið var frá samningi.

það hversu mikil verðmæti voru mögulega undir við gerð umræddra samninga. Í því sambandi ber að geta þess að afsláttur af byggingarréttargjaldi er ekki réttur mælikvarði á markaðsverðmæti umræddra réttinda, eins og vikið hefur verið að í kafla 6.

### 7.3.3. Ályktanir

Í umfjölluninni hér að framan hefur verið fjallað um þær tvær aðferðir sem ákveðið var að beita í samningaviðræðum við lóðarhafa, þ.e. (1) frjálsum samningum og (2) heildarpakkaaðferð.

Í þessu máli, sem var umfangsmikið og varðaði mikla hagsmuni, var nauðsynlegt, að mati IER, að Reykjavíkurborg hugaði að möguleikanum á eignarnámi og réðist jafnvel í aðgerðir til þess að gera þá leið greiðari, t.d. með því að skilgreina markmið sín betur í skipulagi. Til þess að taka af allan vafa telur IER þó ekki að Reykjavíkurborg hefði strax átt að hefja eignarnámsferli gagnvart lóðarhöfum. Ábending IER felur einvörðungu í sér að það hefði falið í sér vandaðri undirbúning málsins að kortleggja slíkt ferli og gera ákveðnar undirbúningsráðstafanir þannig að eignarnám væri raunhæf varaleið ef ekki næðust ásættanlegir samningar.

Þá hefur verið vikið að því að heildarpakkaaðferðin hafi falið í sér lagalega áhættu, enda voru hendur Reykjavíkurborgar bundnari en ef um einkaaðila hefði verið að ræða. IER telur ljóst að í samningaviðræðum gat reynt á flókin lögfræðileg viðfangsefni á sviði samkeppnis- og ríkisaðstoðarréttar, auk þess sem jafnræðisreglur hlutu að koma til skoðunar. Rétt hefði verið að ráðast í þessa greiningu áður en lagt var af stað í samningaviðræðurnar. IER bendir í því sambandi sérstaklega á að aðferð Reykjavíkurborgar, að semja um margar lóðir í einu, var til þess fallin að auka flækjustig og auka lagalegu áhættuna. Þar sem ekki var framkvæmd fjárhagsleg greining á mögulegum verðmætum einstakra lóða, eða greining á mögulegum verðmætum sem gætu falist í uppbyggingarheimildum á einstökum lóðum, hafði Reykjavíkurborg hvorki hlutlægar upplýsingar um hvaða verðmæti væri verið að láta af hendi né hvaða fjármuni væri verið að gefa eftir gagnvart lóðarhöfum. Í athugun IER hefur komið í ljós að almennt virðist skorta á af hálfu Reykjavíkurborgar að greiningar af framangreindum toga séu framkvæmdar áður en samið er við lóðarhafa um breytta nýtingu lóða.

Mikilvægt er að taka fram, sbr. umfjöllun í kafla 8, að samkomulögin sem gerð voru, og á það bæði við um svonefnd *rammasamkomulög* og *sérstök samkomulög* um einstakar lóðir, virðast ekki hafa falið í sér endanlegar ákvarðanir um uppbyggingu eða byggingarheimildir. Er því ólíklegt að Reykjavíkurborg hafi, enn sem komið er, ívilnað lóðarhöfum þannig að í bága geti farið við ríkisstyrkja- eða jafnræðisreglur, a.m.k. ekki í þeim tilvikum sem enn eru á vinnslustigi. Reykjavíkurborg hefur enn tök á að ráðast í framangreindar greiningar og taka að því loknu ákvörðun um hvaða áhrif það hefur á ákvarðanir um frekari uppbyggingarheimildir og úthlutun þeirra.

## 8. Voru hagsmunir borgarinnar nægjanlega tryggðir við gerð samninganna?

### 8.1. Inngangur

Hér að framan hefur verið fjallað um þau *meginmarkmið* sem Reykjavíkurborg leit til í samningum við lóðarhafa og rekstraraðila bensínstöðvalóða í Reykjavík. Í samræmi við samþykkt borgarstjórnar þann 7. maí 2024 hefur könnun IER einnig lotið að því „hvort hagsmunir borgarinnar hafi verið nægjanlega tryggðir við samningsgerðina.“ Þá er í samþykkt borgarstjórnar jafnframt óskað eftir því að samningar við rekstraraðila og lóðarhafa verði „teknir til skoðunar.“

IER hefur lagt þann skilning í beiðni borgarstjórnar að þessu leyti að óskað sé eftir afstöðu til þess hvort samkomulögin, bæði rammasamkomulögin og sérstöku samkomulögin, hafi verið í samræmi við þau markmið sem lögð voru til grundvallar í samningaviðræðunum.

Í upphafi samningaviðræðnanna var lagt af stað með þau meginmarkmið sem samþykkt voru samhljóða í borgarráði 9. maí 2021. Þótt IER hafi vissar athugasemdir við framsetningu markmiðanna og telji að fleiri sjónarmið og markmið hefðu átt að koma til skoðunar, sbr. umfjöllun í 7. kafla, er ljóst að meginmarkmiðin sem lögð voru til grundvallar voru málefnaleg og til þess fallin að hrinda í framkvæmd þeirri skipulagslegu sýn sem birtist í gögnunum. Eðlilegt er því að taka til skoðunar hvort markmiðin hafi náðst á þann hátt sem stefnt var að.

Líkt og rakið hefur verið víða í úttektinni má í grófum dráttum flokka samningsmarkmiðin í tvo hluta. Annars vegar var um að ræða *meginmarkmið* í samningaviðræðunum um þróun í þágu skipulags og uppbyggingar. Áhersluatriði í því sambandi var fækkun bensínstöðva/bensíndæla og frekari uppbygging t.d. íbúða og þjónustu á bensínstöðvalóðunum. Í kafla 8.2 verður fjallað um hvort samningarnir hafi verið í samræmi við þessi meginmarkmið og áhersluatriði. Hins vegar var mælt fyrir um ákveðna *skilmála* í *samningaviðræðunum*, en þeir eru í reynd orðaðir eins og reglur eða fyrirmæli um það hvenær lóðarhafi getur fengið byggingarréttargjöld felld niður. Tekið verður til skoðunar í kafla 8.3 hvort samkomulögin samrýmist þessum skilmálum. Í kafla 8.4 verður fjallað um önnur atriði við samkomulögin og lóðarleigusamninga sem IER staldraði við í yfirferð sinni. Í kafla 8.5 verður fjallað um hvaða áform hafa komið til framkvæmda í dag miðað við þau markmið sem að var stefnt. Loks verða helstu niðurstöður dregnar saman í kafla 8.6.

### 8.2. Náðust meginmarkmiðin?

Að mati IER er ljóst að samkomulögin við lóðarhafa voru ekki í andstöðu við meginmarkmiðið með samningaviðræðunum. Með samkomulögunum náðist ákveðinn árangur í átt að því að hrinda aðalskipulagi Reykjavíkurborgar í framkvæmd og borgin var nær þeirri skipulagslegu sýn sem lýst var í skýrslunni *Stefna um orkustöðvar fyrir einkabíla*. Meginmarkmiðið um hina skipulagslegu sýn og aukna uppbyggingu var í sjálfu sér ekki mælanlegt og því erfitt að meta hvort það hafi „náðst“ með þeim hætti sem að var stefnt. Ljóst er þó að sérstöku samkomulögin voru ekki bindandi, líkt og rakið verður hér að aftan, sem dró úr líkum á því að hin skipulagslega sýn yrði að veruleika.

Í samþykkt borgarráðs í maí 2019 fólst, auk annarra markmiða, að fækkun bensínstöðvalóða og breyting á nýtingu þeirra skyldi miðast við tiltekna forgangsörðun eins og áður er vikið að í kafla 3.4. Í þessu fólst að 17 stöðvar voru í forgangi (A-flokkur). Af þeim skyldu níu stöðvar settar í hæsta forgang (A1) og hinar átta voru í sérstöku

forgangi (A2). Framtíð 18 stöðva yrði ákveðin við endurskoðun deiliskipulags á viðkomandi svæði (B-flokkur) og í C-flokki voru síðan aðrar stöðvar, alls 11 talsins, sem einkum voru staðsettar við stofn- og tengibrautir og gætu þjónað sem fjölorkustöðvar í framtíðinni. Samkvæmt rammksamkomulögum við lóðarhafa var gert ráð fyrir að 11 stöðvum í A-flokki yrði lokað. Því munu áfram verða sex stöðvar í A-flokki í rekstri.<sup>62</sup> Fimm af þeim bensínstöðvum sem á að loka voru skilgreindar í B-flokki í þeim gögnum sem lágu til grundvallar samþykktum borgarráðs.<sup>63</sup> Að frátaldr einni lóð, þ.e. Suðurfelli 4, er ekki kveðið á um lokun neinnar bensínstöðvar í C-flokki í rammksamkomulögunum. Samkvæmt sérstaka samkomulaginu um Suðurfell 4 er þó áætlað að á hluta þeirrar lóðar verði tvær eldsneytisstætur. Rekstri eldsneytisstöðvar er því í reynd ekki hætt á lóðinni. Af þessu má ráða að samkomulögin fylgja að meginstefnu fyrrnefndri forgangsroðun.

Í samþykkt borgarráðs í maí 2019 fólst einnig áhersla á 50% fækkun bensínstöðva/bensíndæla, eins og áður hefur verið rakið. Þetta markmið náðist ekki. Áður hefur verið fjallað um að þetta áhersluatriði samningaviðræðanna var að vissu marki óljóst og þá var einnig óskýrleiki í ákvörðun borgarráðs um herðingu þess, þ.e. hvort það næði til bensínstöðva eða bensíndæla.

Á fundi borgarráðs þann 24. júní 2021 lá fyrir kynning um samningana þar sem kemur fram að samningarnir sem samþykktir voru á þeim fundi myndu ná fram 33% fækkun *bensíndæla*. IER hefur eðli málsins samkvæmt ekki nánari upplýsingar um það hvernig kynningin fór fram og hvort þetta hafi verið útskýrt með ítarlegri hætti. Sú framsetning að samningarnir hafi, á þeim tíma, falið í sér 33% fækkun er ekki rétt, sbr. umfjöllun hér að aftan, auk þess sem hún er villandi, þar sem fækkunin næst eingöngu fram ef *öll uppbyggingaráform* samkvæmt sérstökum samkomulögum við lóðarhafa ganga eftir. Vegna þess hvernig samningarnir eru úr garði gerðir hafa lóðarhafar hins vegar sjálfðæmi um hvort uppbyggingin kemur í reynd til framkvæmdar og hefur það engar afleiðingar fyrir lóðarhafa ef ekki verður af uppbyggingaráformum, sbr. nánari umfjöllun í kafla 8.3.5.

Þegar samningar við lóðarhafana voru gerðir voru reknar 47 bensínstöðvar á jafnmörgum lóðum. Á þeim voru 137 eldsneytisstætur fyrir 270 bifreiðar samtímis. Ef öll uppbyggingaráform ganga eftir í samræmi við samkomulögin virðist bensín áfram verða selt á 40 lóðum, en bensíndælum fækkar í 98 fyrir 195 bifreiðar samtímis. Þetta þýðir að bensíndælum fækkar um 28,5%, og afköstum um svipað hlutfall, en lóðum þar sem bensín er selt aðeins um 15%.<sup>64</sup> Markmiðinu um 50% fækkun bensíndæla var því ekki náð og enn fremur er óljóst hvort 15% fækkun bensínstöðva hafi verið í samræmi við það sem lagt var upp með. Þetta misræmi milli samningsmarkmiða og svo niðurstöðu samkvæmt samkomulögunum virðist ekki hafa komið til umfjöllunar í borgarráði en líklegt er að frekari árangur hafi strandað á samningsvilja lóðarhafa. Þá er ítrekað að þessi fækkun næst eingöngu ef *öll áform* ganga eftir, sem er óljóst á þessu stigi hvort verður, líkt og nánar verður rakið í eftirfarandi umfjöllun.

<sup>62</sup> Þetta eru Hringbraut 12, Skúlagata 9, Barðastaðir 3, Knarrarvogur 2, Starengi 2 og Skúlagata 15.

<sup>63</sup> Þetta eru Elliðabraut 2, Álfabakki 7, Álfheimar 49, Laugavegur 180 og Bíldshöfði 5.

<sup>64</sup> Við mat á því hvort markmið um *fækkun/lokun* bensínstöðva hafi náðst leit IER til þess hvort samkomulög kváðu á um að rekstri eldsneytisstöðva skyldi alfarið hætt á viðkomandi lóð. Þannig var ekki talið unnt að líta svo á að tiltekinni eldsneytisstöð hefði verið lokað ef áfram var gert ráð fyrir rekstri eldsneytisstæla á lóðinni í einhverri mynd. Einnig er vert að nefna, að þegar metinn er heildarfjöldi bensínstöðva sem áætlað er að muni verða lokað samkvæmt samkomulögunum, eru „nýjar“ bensínstöðvar taldar með. Í nokkrum tilvikum er rekstraraðilum þannig veitt vilýrði fyrir úthlutun nýrra lóða undir bensínstöðvar og í einhverjum tilvikum er þeim fengin heimild til þess að flytja eldsneytisstætur á lóð sem hýstu ekki áður eldsneytisstöð. Þótt úthlutun eða flutningur dæla samkvæmt framangreindu hafi ekki í öllum tilvikum enn átt sér stað þykir engu að síður rétt að telja þessi tilvik með við mat á því hvort samningsgerð hafi verið til þess fallin að ná markmiðum um fækkun/lokun bensínstöðva.

### 8.3. Voru samkomulögin í samræmi við skilmála fyrir niðurfellingu byggingarréttargjalds?

#### 8.3.1. Inngangur

Sem fyrr segir innihéldu samningsmarkmiðin bæði *meiginmarkmið* og ákveðna *skilmála í samningaviðræðunum*, en þeir eru í reynd orðaðir eins og reglur eða fyrirmæli um það hvenær lóðarhafi getur fengið byggingarréttargjöld felld niður.

Í grófum dráttum voru skilmálarnir eftirfarandi: Í tilviki *útrunninna* lóðarleigusamninga kom til greina að endurnýja þá en ekki lengur en til 9. maí 2021 (þ.e. tveimur árum frá samþykkt samningsmarkmiðanna í borgarráði). Á þessu tveggja ára tímabili gætu Reykjavíkurborg og lóðarhafi rætt saman um mögulegar breytingar á notkun lóðarinnar. Þegar tillaga að breyttu deiliskipulagi lægi fyrir yrði gerður samningur um uppbyggingu á lóðinni. Hefði nýtt skipulag ekki tekið gildi á lóðinni og/eða samningar um uppbyggingu ekki náðst innan þessara tveggja ára myndi „uppgjör og viðskilnaður Reykjavíkurborgar við lóðarleiguhafa verða í samræmi við ákvæði gildandi/útrunnins lóðarleigusamnings.“ Svo sagði að einungis yrði krafist greiðslu gatnagerðargjalda af hendi lóðarhafa ef byggingarnefndarteikningar, í samræmi við nýtt deiliskipulag, hefðu verið samþykktar innan þriggja ára frá samþykkt samningsmarkmiða (þ.e. 9. maí 2022). Í tilviki *gildandi* lóðarleigusamninga sagði einfaldlega, að því er varðar uppbyggingarheimildir, að þeim lóðarhöfum yrði „heimilt að láta vinna hugmyndir að breyttu deiliskipulagi og leiði það til uppbyggingar á lóðinni gilda sömu reglur og um þá lóðarleigusamninga sem eru útrunnir.“

Samkvæmt þessu var það skilyrði fyrir niðurfellingu byggingarréttargjalds að gerður væri *uppbyggingarsamningur* við lóðarhafa á grundvelli tillögu að breyttu *deiliskipulagi* og að byggingarnefndarteikningar yrðu samþykktar eigi síðar en 9. maí 2022. Samkomulögin sem voru samþykkt í borgarráði í júní 2021 og febrúar 2022 voru hins vegar ekki í samræmi við þessi fyrirmæli, líkt og nánar verður rakið í næstu köflum.

Rétt er að nefna að þrátt fyrir ósamræmið milli samningsmarkmiðanna og samkomulaganna að þessu leyti segir engu að síður í minnisblaði um samningana sem lagt var fyrir borgarráð í aðdraganda fundarins 24. júní 2021 að samningsmarkmiðin hafi „verið höfð til hliðsjónar“ og á öðrum stað að í viðræðunum hafi verið „unnið í samræmi við“ markmiðin. Þá er í minnisblaðinu nokkrum sinnum vísað til þess að samkomulögin sem lögju fyrir borgarráði væru samkomulög „vegna uppbyggingar“ á viðkomandi lóð eða þeir beinlínis nefndir *uppbyggingarsamningar*. Sambærilegt orðalag er notað í minnisblaði um samningaviðræðurnar sem sent var borgarráði í aðdraganda fundarins 10. febrúar 2022. Í 9. kafla er fjallað nánar um athugasemdir IER varðandi þessa upplýsingagjöf samninganefndarinnar.

#### 8.3.2. Rammasamkomulögin við lóðarhafa óljós hvað varðar skuldbindingargildi

Líkt og rakið er í köflum 3 og 4 voru í öllum tilvikum gerðir tvenns konar samningar við lóðarhafa. Annars vegar *rammasamkomulag* þar sem vikið var að breytingum á réttarstöðu lóðarhafa á þeim lóðum sem hann hafði til umráða og hins vegar *sérstök samkomulög* við lóðarhafa um tilteknar lóðir, þar sem vikið var að hugmyndum um fyrirhugaða uppbyggingu á viðkomandi lóð.

Rammasamkomulögin við N1, Olís/ÓB og Atlantsolíu fela í sér skýrar samnings-skuldbindingar um ýmsa hluti, s.s. um að fjölga ekki eldsneytisdælum og loka bensínstöðvum innan tiltekinna tímamarka. Af lestri þeirra má ráða að sérstöku samkomulögin ættu að vera óháð rammasamkomulögunum að því leyti að sérstöku samkomulögin gætu dottið upp fyrir en samningsskuldbindingar í rammasamkomu-

lögnum eftir sem áður haldið gildi sínu. Þetta er með öðrum hætti í rammasamkomulagi sem Skeljungur gerði, en í því kemur fram að rammasamkomulagið sé ekki bindandi. Í 1. mgr. 4. gr. rammasamkomulagsins segir nánar tiltekið:

Rammasamkomulag þetta felur í sér að aðilar geta komið sér saman um aðrar útfærslur varðandi einstakar lóðir en fjallað er um hér að framan og felur ekki í sér bindandi samkomulag um hverja lóð fyrir sig, heldur markmið sem aðilar eru sammála um að stefna að.

Rammasamkomulag Skeljungs virðist því hafa verið í formi nokkurs konar vilja- eða markmiðsyfirlýsingar en það var aftur á móti orðað með skuldbindandi hætti gagnvart hinum félögnum. Velta má því upp hver réttarstaðan yrði í tilviki annarra lóðarhafa ef á reyndi, en þessi aðstaða vekur athygli þar sem Reykjavíkurborg gekk út frá að gæta jafnræðis á milli félaganna og þau sætu öll við sama borð.

Þá ber að nefna að rammasamkomulag Reykjavíkurborgar við Orkuna/Dæluna inniheldur ákvæði, þar sem kveðið er á um gagnkvæma, skilyrta heimild til uppsagnar rammasamkomulagsins í heild. Ákvæðið er í 5. mgr. 3. gr. og hljóðar svo:

Samkomulag þetta er gert samhliða því að Reykjavíkurborg og Löður undirrita „Samkomulag um uppbyggingu að Lambhagavegi“. Hafi breytingar á skipulagi, sem m.a. heimila rekstur á eldsneytisstöð, ekki náð fram að ganga fyrir 1. nóvember 2023 þá er hvorum aðila um sig heimilt að segja samningi þessum upp með þriggja mánaða fyrirvara.

Sambærilegt ákvæði er ekki að finna í öðrum rammasamkomulögum, þ.e. um heimild til þess að segja því upp í heild sinni gangi tiltekin sviðsmynd ekki eftir.

### 8.3.3. Sérstöku samkomulögin eru ekki uppbyggingarsamningar

Líkt og fram kemur í kafla 4.3.3 voru gerð sérstök samkomulög um 14 lóðir. Í hinum sérstöku samkomulögum við lóðarhafa var í öllum tilvikum að finna eftirfarandi ákvæði: „Lóðarhafi mun láta vinna nýja deiliskipulagstillögu fyrir [heiti lóðar]. Tillagan verði unnin í samvinnu við umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar.“ Í samkomulögunum er hvorki að finna fullmótaða hugmynd að uppbyggingu né áætlun um mögulegt byggingarmagn umræddra tillagna.

Til samanburðar má nefna að þessu var öðruvísi farið þegar Reykjavíkurborg samdi um uppbyggingu t.d. á BYKO-reit (Sólvallagata 79) og Orkureit (Suðurlandsbraut 34/Ármúli 31), en báðir samningar eru frá svipuðum tíma og samningarnir við lóðarhafa bensínstöðva.<sup>65</sup> Í samkomulögum um þá reiti kemur fram að tillaga lóðarhafa hafi þegar legið fyrir. Svo sagði um deiliskipulagstillögu lóðarhafa: „Tillagan er unnin í samvinnu við [USK].“<sup>66</sup> Við undirritun þessara samkomulaga virðist því hafa verið búið að ganga úr skugga um að „borgarkerfið“ væri sáttt við tillögu lóðarhafa og því væri fátt því til fyrirstöðu að auglýsa tillögu um breytingar á skipulagi sem samrýmdust þeim hugmyndum. Þá er í þessum samkomulögum að finna ákvæði um áætlað byggingarmagn og gat Reykjavíkurborg því reiknað út byggingarréttargjald miðað við fyrirbyggjandi tillögu lóðarhafa.

Samkvæmt þessu er ljóst að hin sérstöku samkomulög við lóðarhafa bensínstöðvalóða eru ekki uppbyggingarsamningar, með sambærilegum hætti og á við um BYKO-reit og Orkureit, þrátt fyrir að uppleggið með samningsmarkmiðunum hafi verið að fyrirhuguð uppbygging lægi fyrir í formi deiliskipulagstillögu áður en gengið yrði frá samningum við lóðarhafa.

<sup>65</sup> Samkomulagið um BYKO-reit er frá 6. febrúar 2020 og 9. mars 2021 í tilviki Orkureits.

<sup>66</sup> Sambærilegt var einnig uppi í tilviki Hekluareits (Laugavegur 168–176) þar sem í 2. gr. samkomulags frá 2. mars 2021 er víkið ítarlega að deiliskipulagshugmynd sem lóðarhafi hafði sett fram og hafði að geyma áætlaðar tölur um byggingarmagn. Tillagan virðist þó ekki hafa verið unnin í samvinnu við USK. Þrátt fyrir það var hún ekki háð fyrirvara um samþykki sviðsins heldur var einungis fyrirvari um samþykki skipulags- og samgönguráðs, auk borgarráðs.

Við skoðun IER hefur einnig komið í ljós að hugmyndir lóðarhafa á bensínstöðvalóðunum höfðu ekki fengið forskoðun hjá USK eða embætti skipulagsfulltrúa. Tillögur lóðarhafa voru því enn á hugmyndastigi þegar gengið var frá rammisamkomulögum og sérstöku samkomulögum. Í kjölfar samkomulaganna hafa lóðarhafar þurft að setjast niður með USK og skipulagsfulltrúa til þess að móta hugmyndirnar frekar og vinna deiliskipulag þar sem m.a. er kveðið á um mögulegt nýtingarhlutfall hverrar lóðar. Í þeirri vinnu hefur komið í ljós að skipulagssérfræðingar Reykjavíkurborgar telja sumar hugmyndir um uppbyggingu, sem virðast hafa verið undirliggjandi við gerð samkomulaganna, óraunhæfar.<sup>67</sup> Eftir því sem IER kemst næst hefur byggingarfulltrúi einungis samþykkt byggingaráform samkvæmt sérstöku samkomulagi í einu tilviki, þ.e. vegna Egilsgötu 5, auk þess sem nýlega, þ.e. 15. maí 2025, var samþykkt í borgarráði að auglýsa deiliskipulag vegna lóðarinnar við Birkimel 1. Aðrar lóðir eru komnar mislangt í skipulagsferli vegna breyttrar nýtingar. Í sumum tilvikum verður ekki séð að nein skipulagsvinna hafi enn átt sér stað, t.d. í tilviki Rofabæjar 39. Í flestum tilvikum virðist þó einhver undirbúningsvinna vera hafin, t.a.m. gerð og framlagning frumdraga að nýrri deiliskipulagstillögu (t.d. Stóragerði 40) og stundum er vinna við deiliskipulagsbreytingu komin lengra á veg (t.d. vegna Ægisíðu 102), en í öðrum tilvikum er langt í land (t.d. í Álfheimum 49 og Suðurfelli).

Í ljósi framangreinds er óhjákvæmilegt að draga þá ályktun að sérstöku samkomulögin frá 2021 og 2022 hafi einungis verið áfangi á leiðinni í átt að uppbyggingu á umræddum lóðum, en að þau hafi ekki falið í sér eiginlegan samning um uppbyggingu á þeim, eins og að var stefnt. Sérstöku samkomulögin voru í reynd eins konar viljayfirlýsingar, þar sem Reykjavíkurborg og viðkomandi lóðarhafi lýstu sameiginlegum vilja til þess að stuðla að uppbyggingu á viðkomandi lóð, án þess að fyrir lægi skýrt í hverju sú uppbygging fælist.

Þótt sveitarfélög geti ekki í samningum samið um niðurstöður af skipulagsferli, breytir það því ekki að ekkert var því til fyrirstöðu að tillögur lóðarhafa kæmu til skoðunar sem deiliskipulagstillögur, í samræmi við samningsmarkmið borgarinnar, líkt og átti við um BYKO-reit og Orkureit. Verður hér einnig að hafa í huga að samningaviðræður samninganefndar tóku meira en tvö ár. Á því tímabili hefði verið mögulegt að tryggja að tillögur lóðarhafa fengju a.m.k. forskoðun af hálfu sérfræðinga sem höfðu sérþekkingu á deiliskipulagsmálum. Þeir sérfræðingar hefðu getað metið hvort tillögurnar væru raunhæfar eða framkvæmanlegar. Ef samið hefði verið um raunhæf og framkvæmanleg uppbyggingaráform hefði mátt setja deiliskipulagstillögur í auglýsingaferli fljótlega eftir gerð samkomulaganna. Þá hefði orðið auðveldara að áætla mögulegt byggingarmagn og leggja mat á hvaða verðmæti borgin væri að skapa í höndum lóðarhafa.

### 8.3.4. Tímafrestrir í samkomulögum í ósamræmi við samningsmarkmið

Almennt uppsagnarákvæði er að finna í 8. gr. allra sérstöku samkomulaganna. Það er að jafnaði staðlað og hljóðar svo:

Lóðarhafi mun leggja fram tillögu að deiliskipulagi lóðar innan tveggja ára frá undirritun samkomulags þessa. Náist ekki samkomulag um þá tillögu skulu aðilar leita allra mögulegra leiða til þess að ná samkomulagi um deiliskipulag lóðar, enda taki tillagan mið af þéttingaráformum Reykjavíkurborgar í aðalskipulagi í samræmi við nýhönnuð hverfi borgarinnar. Hafi nýtt deiliskipulag ekki verið staðfest innan tveggja ára frá því að tillaga lóðarhafa var lögð fram er hvorum aðila um sig heimilt einhliða að segja samkomulagi þessu upp með þriggja mánaða fyrirvara.

<sup>67</sup> Tillaga lóðarhafa í Suðurfelli hefur t.d. sætt gagnrýni af hálfu sérfræðinga Reykjavíkurborgar og verið talin „óásættanleg lausn“ samkvæmt samskiptum sem IER hefur undir höndum milli lóðarhafa og USK.

Þetta ákvæði samkomulaganna er í ósamræmi við samningsmarkmiðin frá maí 2019 að tvennu leyti. Annars vegar felst ósamræmi í því að gengið er út frá því að lóðarhafi geti lagt fram deiliskipulagstillögu innan tveggja ára frá undirritun viðkomandi samkomulags, en samningsmarkmiðin gengu út frá því að slík tillaga lægi fyrir áður en gengið yrði frá samkomulögunum, sbr. fyrri umfjöllun. Hins vegar er gert ráð fyrir umtalsvert lengri tímafrestum en kveðið var á um í samningsmarkmiðunum. Uppsagnarákvæðið tekur gildi í fyrsta lagi fjórum árum frá því að samkomulögin voru gerð, sem er þá um sex árum frá því að samningsmarkmiðin voru samþykkt (en ekki þremur árum síðar eins og gert var ráð fyrir í markmiðunum). Þá segir í samningsmarkmiðunum frá 2019 að byggingarnefndarteikningar þyrftu að vera samþykktar innan þriggja ára frá samþykkt samningsmarkmiða til þess að lóðarhafi fengi afslátt af byggingarréttargjöldum. Þetta tímamark kemur ekki fram, hvorki í ramma-samkomulögum né sérstökum samkomulögum. Þannig virðist áfram gert ráð fyrir að lóðarhafi fái felld niður byggingarréttargjöld ef uppbyggingaráform ná fram að ganga, óháð því hvenær það verður (og að því gefnu að samningnum sé ekki sagt upp áður með lögmætum hætti í samræmi við uppsagnarákvæðið).

Í viðtölum IER kom fram að það gæti verið kostur að uppbyggingaráform væru ómótuð og að slíkt gæti í einhverjum tilvikum falið í sér „útgönguleið“ fyrir borgina ef skipulagsyfirvöld samþykktu ekki áformin. Þá sé það kostur að borginni sé heimilt að segja hinum sérstöku samkomulögum upp ef áformin gangi ekki upp innan fjögurra ára frá undirritun samkomulaganna (sem í flestum tilvikum var þá í maí og júní 2025). IER getur ekki tekið undir þessa afstöðu, en skortur á að nánari útfærsla uppbyggingaráforma hafi legið fyrir þegar samkomulögin voru gerð veldur í reynd ýmsum vandkvæðum við framkvæmd samninganna, vandkvæðum við mat á lagalegri áhættu og vafa um það hvort markmið borgarinnar með samningaviðræðunum muni í reynd nást, líkt og framangreind umfjöllun ber með sér.

### 8.3.5. Uppsagnarheimildir veikja frekar uppbyggingaráform

Þessu til viðbótar telur IER að uppsagnarheimildin sem vísað er til að framan hafi veikt sérstöku samkomulögin með því að draga enn frekar úr líkum á því að uppbyggingaráformin gengju eftir. Uppsagnarheimildin er opin og gagnkvæm, sem þýðir að lóðarhafar geta í reynd valið hvort þeir vinna að umsömdum uppbyggingaráformum. Þetta leiðir til þess að lóðarhafi gat ákveðið að velja eingöngu „sætustu berin“ varðandi uppbyggingaráform sín en látið önnur óhagkvæmari áform lönd og leið, t.a.m. ef athugasemdir skipulagsyfirvalda settu uppbyggingaráformum þrengri skorður en upphaflega var lagt upp með. Það fyrirkomulag að lóðarhafi hafi val um hvort áformin gangi eftir samræmist illa markmiðinu um fækkun bensínstöðva (eða bensíndæla) og öðrum áhersluatriðum borgarinnar í samningaviðræðunum, m.a. um þéttingu byggðar. Þótt deiliskipulagstillaga hafi ekki legið fyrir, sbr. umfjöllun að framan, hefði borgin getað tryggt að uppbygging færi fram í samræmi við væntingar og hagsmuni borgarinnar með því að skilgreina hvað teldist til rétttra efnda af hálfu lóðarhafa og hvaða afleiðingar það hefði ef lóðarhafi myndi ekki vinna að uppbyggingaráformum í samræmi við það sem lagt hafði verið upp með í viðræðunum.

Þá er ekki um að ræða ófrávíkjanlegan tímafrest heldur uppsagnarheimild, sem er auk þess ekki orðuð þannig að Reykjavíkurborg sé frjálst að segja samkomulögunum upp að liðnum fjórum árum frá undirritun. Í ákvæðinu segir fyrst að lóðarhafi skuli leggja fram deiliskipulagstillögu „innan tveggja ára“ frá undirritun samkomulagsins. Ekki er mælt fyrir um hvaða áhrif það hefur ef það er ekki gert. Uppsagnarheimildin virkjust síðan tveimur árum eftir að tillagan hefur verið lögð fram, að því gefnu að nýtt deiliskipulag hafi ekki verið staðfest. Samkvæmt orðanna hljóðan gæti lóðarhafi lagt fram tillögu sína eftir þrjú ár (án þess að það hafi sérstakar afleiðingar umfram

almennar reglur samninga- og kröfuréttarins) og myndi uppsagnarákvæðið því ekki virkjað fyrr en tveimur árum eftir það. Fresturinn væri þá í reynd fimm ár.

Einnig verður að ætla að Reykjavíkurborg sé, í ljósi stöðu sinnar, ekki frjálst að segja samkomulögunum upp af hvaða ástæðu sem er, jafnvel þótt tímafrestir væru strangt til tekið liðnir. Reykjavíkurborg yrði að byggja uppsögn sína á málefnalegum sjónarmiðum og væri t.d. ekki stætt á að segja samningnum upp ef tafirnar mætti rekja til borgarinnar. Sérstaklega er hnykkt á þessu í sérstökum samkomulögum við Skeljung og Atlantsólú, sbr. umfjöllun hér síðar.

Þá bendir IER á að takmarkanir hljóti að vera á því hvort og þá með hvaða hætti borginni sé heimilt að setja uppbyggingaráform á einni lóð (lóð A) sem skilyrði fyrir afstöðu borgarinnar um uppbyggingu á annarri lóð (lóð B), jafnvel þótt lóðirnar falli undir sama rammamulag. Ef lóðarhafi vinnur ekki að uppbyggingu á lóð A í samræmi við væntingar borgarinnar gæti borgin ekki hafnað því að vinna að uppbyggingu á lóð B, nema fyrir því væru málefnalegar ástæður, t.d. viðhlítandi skipulagslegar forsendur. Uppbyggingaráform og samningsforsendur eru a.m.k. ekki hnýttar saman með þessum hætti í samkomulögunum sjálfum.

Þessu til viðbótar verður að geta þess að efnisleg frávik frá almenna uppsagnarákvæðinu voru gerð í tilviki nokkurra lóða. Í sérstöku samkomulagi um Elliðabraut 2 (N1) segir til viðbótar staðlaða ákvæðinu, að verði nýtt deiliskipulag lóðarinnar ekki staðfest muni lóðarhafi halda áfram rekstri sínum á lóðinni í óbreyttri mynd, sbr. einnig umfjöllun um ákvæðið í sérstöku samkomulögunum við Skeljung/Orkuna hér á eftir. Í sérstöku samkomulagi um Stekkjarbakka 4–6 (Olís/ÓB) segir, til viðbótar staðlaða ákvæðinu, að sé samkomulaginu sagt upp af hálfu Reykjavíkurborgar skuli fyrri lóðarleigusamningur halda gildi sínu. Eðlilegt hefði verið að taka fram í öllum tilvikum hvaða réttaráhrif það hefði ef samningnum yrði sagt upp af hálfu annars hvors aðilans.

Til viðbótar staðlaða ákvæðinu er í tilviki sérstöku samkomulaganna við Skeljung/Orkuna að finna eftirfarandi viðbót í 8. gr.:<sup>68</sup>

Hafi nýtt deiliskipulag ekki verið samþykkt á lóðinni innan ofangreinds tímamarks, vegna atvika sem ekki má rekja til lóðarhafa, munu aðilar taka upp viðræður um endurskoðun á tímamarkinu. Sama gildir ef samþykkt deiliskipulag er í kærufæri þegar tímamörkin eru liðin.

Verði nýtt deiliskipulag lóðarinnar ekki staðfest í samræmi við væntingar lóðarhafa mun lóðarhafi halda áfram rekstri sínum á lóðinni í óbreyttri mynd, sem felur í sér að samningur þessi fellur niður.

Þá segir eftirfarandi í ákvæðum sem eingöngu er að finna í sérstökum samkomulögum við Skeljung/Orkuna, þ.e. í tilviki Birkimels 1, Suðurfells 4 og Skógarhlíðar 16:

Væntingar Skeljungs um nýtingarhlutfall lóðar er að það nái að tryggja verðmæti þess rekstrar sem Skeljungur er með á lóðinni. Náist það ekki áskilur Skeljungur sér rétt til þess að segja þessum samningi upp í samræmi við 8. gr. samningsins.

Hér er tvennt sem er vert að gefa gaum. Annars vegar er tekið beinlínis fram í sérstökum samkomulögum við Skeljung/Orkuna (og í einu tilviki vegna Atlantsólú) að tímamörkin séu umsemjanleg ef tafir verða á vinnunni vegna atvika sem ekki megi rekja til lóðarhafa, eða ef deiliskipulag er í kærufæri þegar tímamörkin eru liðin. Mögulega má leiða sambærilega samningsskyldu gagnvart öðrum lóðarhöfum af almennum reglum eða túlkun samkomulaganna, en eðlilegt hefði verið að taka þetta fram í öllum samningunum.

<sup>68</sup> Fyrri efnisgreinin er jafnframt að finna í sérstöku samkomulagi við Atlantsólú um lóðina Háaleitisbraut 12.

Hins vegar segir í öllum samkomulögum Skeljungs að sé deiliskipulagið ekki staðfest „í samræmi við væntingar lóðarhafa“ falli samningurinn niður og félagið hafi heimild til þess að halda áfram rekstrinum í óbreyttri mynd. Þá er jafnframt í öllum (þremur) sérstöku samkomulögum við Skeljung/Orkuna tekið fram að félagið hafi heimild til þess að segja samningnum upp ef væntingar fyrirtækisins um nýtingarhlutfall lóðarinnar gangi ekki eftir. Þessi samningsákvæði veita Skeljungi mun ríkari heimildir til uppsagnar á sérstöku samkomulögum heldur en hinum félögum. Þetta vekur m.a. upp það álitamál hvort aðrir lóðarhafar gætu, á grundvelli jafnræðissjónarmiða, vísað til þess að þeir ættu að njóta sömu aðstöðu ef uppbyggingaráform ganga ekki eftir, a.m.k. í tilvikum þar sem lóðarleigusamningur er enn í gildi og nýtingin samræmist gildandi skipulagi.

#### 8.4. Aðrar athugasemdir IER

Í þessum kafla verður fjallað um nokkur atriði sem IER staldraði við í yfirferð sinni yfir lóðarleigusamninga og samkomulög við lóðarhafa. Ekki er um að ræða atriði sem eru beinlínis í andstöðu við samningsmarkmiðin en hefðu miðað að því að tryggja betur hagsmuni borgarinnar, bæði í aðdraganda samningaviðræðna og í kjölfar þess að gengið var frá samkomulögum.

##### 8.4.1. Endurnýjun lóðarleigusamninga eftir 2014 og 2016

Líkt og rakið er í kafla 3 kom sú stefna Reykjavíkurborgar að fjölga ekki bensínstöðvum þegar fram í aðalskipulaginu 2014. Með samþykkt loftslagsstefnunnar árið 2016 varð það beinlínis stefna borgarinnar að *fækka* bensínstöðvum. Úttekt IER leiðir í ljós að í fimm tilvikum hafði Reykjavíkurborg endurnýjað eða gert lóðarleigusamninga eftir að aðalskipulagið tók gildi í febrúar 2014 og þar til samkomulögin voru gerð við lóðarhafa. Þetta eru lóðirnar Suðurfell 4 (Skeljungur/Orkan, samningur undirritaður 22. maí 2015), Elliðabraut 2 (N1, samningur undirritaður 16. mars 2018), Háaleitisbraut 12 (Atlantsólía, samningur undirritaður 15. maí 2019), Kirkjustétt 2–6 (Atlantsólía, samningur undirritaður 20. júní 2019) og Spöngin 47 (Skeljungur/Orkan, samningur undirritaður 18. ágúst 2022). Allir samningarnir, að undanskildum samningi vegna Suðurfells 4, voru gerðir eftir að loftslagsstefnan tók gildi.

Í öllum þessum lóðarleigusamningum er að finna ákvæði um skyldu Reykjavíkurborgar til að kaupa upp mannvirki að loknum samningstíma, yrði lóðarleigusamningur ekki endurnýjaður að loknum samningstíma. Í tilviki Háaleitisbrautar 12 (Atlantsólía) var einungis samið til tveggja ára, en í hinum tilvikunum var samið til 50–75 ára.

Reykjavíkurborg hefur útskýrt að málefnalegar ástæður hafi verið fyrir því að umræddir samningar voru gerðir eða framlengdir á sínum tíma. Á hinn bóginn telur IER að útskýrt sé hvers vegna nauðsynlegt var í flestum tilvikum að gera hefðbundna lóðarleigusamninga til langs tíma og með uppkaupsákvæðum. Leið Reykjavíkurborgar að markmiðinu um fækkun bensínstöðva hefði orðið greiðari ef borgin hefði gætt þess að setja ekki inn í samninga, sem gerðir voru eftir að þessi stefna var mótuð, ákvæði um skyldu til að kaupa upp þau mannvirki sem fyrir eru á umræddri bensínstöðvalóð. Þá má einnig telja að styttri samningstími hefði verið borginni hagfelldur og getað stuðlað að því að auðveldara væri að ná fram markmiðum borgarinnar. Borgin hefði, með öðrum orðum, sérstaklega eftir samþykkt loftslagsstefnunnar árið 2016, átt að gæta að því að samningsákvæði í lóðarleigusamningum um bensínstöðvar yrðu ekki fyrirstaða í þessum efnum, t.a.m. með því að semja til styttri tíma og kveða ekki á um uppkaupskyldu borgarinnar á mannvirkjum, sérstaklega í tilvikum þar sem ekki var mælt fyrir um slíka skyldu í eldri lóðarleigusamningi.

#### 8.4.2. Samhengi milli rammasamkomulaga og sérstakra samkomulaga

Að mati IER vantar að einhverju leyti upp á samhengi milli annars vegar ramma-samkomulaga og hins vegar sérstakra samkomulaga við lóðarhafa. Er þetta sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að rammasamkomulögin virtust eiga að innihalda sjálfstæðar samningsskuldbindingar (ef samkomulagið við Skeljung er frátalið) en sérstöku samkomulögin voru (í reynd) í formi viljayfirlýsinga.

Sú spurning vaknar óhjákvæmilega hvað gerist á lóðum þar sem mælt hefur verið fyrir um lokun bensínstöðvar innan ákveðinna tímamarka í rammasamkomulagi, en ný uppbyggingaráform leigutaka fyrir viðkomandi lóð ganga ekki eftir í samræmi við sérstakt samkomulag um lóðina, t.d. vegna andstöðu skipulagsyfirvalda Reykjavíkurborgar. Er skuldbindingin um lokun sjálfstæð og óháð mögulegum uppbyggingaráformum eða getur lóðarhafi hafið rekstur bensínstöðvar á nýjan leik ef áætlanir ganga ekki eftir? Hér er orðalag samkomulaganna mismunandi og verður að ætla að Skeljungur sé í bestri stöðu hvað þetta varðar, enda er rammasamkomulagið ekki bindandi fyrir félagið heldur er um að ræða „markmið sem aðilar eru sammála um að stefna að“, líkt og áður greinir. Þá kemur fram í samkomulögum þess félags að ef áætlanir lóðarhafa gangi ekki eftir sé heimilt að halda áfram óbreyttri nýtingu lóðarinnar, þar sem lóðarleigusamningur er í gildi. Í tilviki annarra lóðarhafa eru ákvæði um lokun bensínstöðva yfirleitt orðaðar eins og beinar samningsskuldbindingar sem standa ekki í beinum tengslum við uppbyggingaráform.

Í ljósi framangreinds hefði verið eðlilegt, að mati IER, að taka fram í öllum tilvikum hvaða afleiðingar það hefði fyrir samningsskuldbindingar í rammasamkomulagi ef áform samkvæmt sérstöku samkomulagi gengju ekki eftir.

#### 8.4.3. Lausir endar óhnýttir um réttarstöðu borgarinnar og lóðarhafa til framtíðar

Í skilmálum samningsmarkmiðanna um niðurfellingu byggingarréttargjalds segir að lóðarleigusamningar um bensínstöðvar, sem enn væru í gildi, yrðu almennt ekki endurnýjaðir, með hefðbundnum hætti, við lok leigusamnings. Að mati IER skortir á að Reykjavíkurborg hafi notað tækifærið í rammasamkomulögum við lóðarhafa til að setja réttarsamband borgarinnar og lóðarhafa að því er varðar allar bensínstöðvalóðir og framtíðarnýtingu þeirra í skýrt horf. Í stað þess að gengið sé frá lausum endum í rammasamkomulögunum er enn fyrir hendi óvissa um nokkur atriði varðandi réttarstöðu að loknum leigutíma, skuldbindingargildi samninganna og fullnustu þeirra.

Hér má nefna að í allmörgum tilvikum í rammasamkomulögunum er samið um að rekstur verði óbreyttur, sbr. yfirlit í kafla 4.3.1, eða að leigutími verði lengdur. Á hinn bóginn er ekki samhliða tekin afstaða til þess hvað gerist að loknum þeim tíma. Þarf leigutaki að víkja af lóðinni, án greiðslu bóta, eða þarf að semja um það á nýjan leik að loknum samningstímanum? Eðlilegt hefði verið að ganga frá þessu í ramma-samkomulaginu og að þetta hefði verið hluti af „heildarpakkanum“, sérstaklega í tilvikum þar sem engin uppkaups skylda er fyrir hendi við lok leigutíma. Að öðrum kosti gætu lóðarhafar litið svo á að við lok þessara samninga opnast svigrúm fyrir samningaviðræður á ný, með svipuðum hætti og í tilviki þeirra samninga sem fjallað er um í þessari skýrslu. Ekkert virðist hafa verið því til fyrirstöðu að taka af tvímæli um þessi atriði.

### 8.5. Staða mála í dag

Þótt það falli utan verkefnis IER að greina stöðu samkomulaganna þegar þessi skýrslu er rituð þykir rétt að taka fram að í flestum tilvikum er langt í land að uppbyggingaráform gangi eftir í samræmi við samkomulög Reykjavíkurborgar og lóðarhafa.

Þessu til viðbótar virðist allur gangur á því hvort samningsaðilar hafi að öllu leyti fullnægt þeim skyldum sem á þeim hvíla samkvæmt fyrirmælum rammasamkomulags. Hér hefur mesta þýðingu að líta til þeirra tilvika þar sem samist hefur um í rammasamkomulagi að rekstri tiltekinnar eldsneytisstöðvar skuli hætt fyrir nánar tilgreint tímamark.<sup>69</sup> Ekki verður betur séð en að rekstrinum hafi ekki verið hætt fyrir umsamið tímamark í tilviki Bíldshöfða 5, Hraunbæjar 102, Kleppsvegur 101, Laugavegur 180 og Fellsmúla 30. IER hefur ekki upplýsingar um að tímamörkunum hafi verið frestað í þessum tilvikum, t.d. með viðauka við viðkomandi rammasamkomulag. Sérstaka athygli vekur að samkvæmt rammasamkomulagi um Fellsmúla 30 átti lóðarhafi að hætta rekstri eldsneytisstöðvar í Fellsmúla þegar eldsneytisdælur við Lambhagaveg 12 yrðu opnaðar. Aðilar voru sammála um að stefna að því að það yrði ekki síðar en 1. janúar 2024. Ekki var heimilt samkvæmt rammasamkomulaginu að hafa báðar stöðvar opnar samtímis. Rekstri eldsneytisstöðvar hefur ekki verið hætt að Fellsmúla 30 en engu að síður er búið að opna eldsneytisstöð að Lambhagavegi 12. Það er ekki í samræmi við ákvæði rammasamkomulagsins.

Að frátöldum ákvæðum rammasamkomulags um Hraunbæ 102 og Kleppsveg 101 verður að gera athugasemd við að ekki hafi verið kveðið á um það með skýrari hætti en gert er hvort og þá hvaða afleiðingar það hefði ef rekstri eldsneytisstöðva yrði ekki hætt í samræmi við umsamin tímamörk, eða ef fyrirmælum rammasamkomulags yrði ekki fylgt að öðru leyti, sbr. þá stöðu sem er uppi í tilviki Fellsmúla 30 og Lambhagavegar 12.

Einnig vekur athygli að í einu tilviki í rammasamkomulagi við N1, vegna lóðarinnar Ægisíðu 102, er að finna sérstakt ákvæði er varðar heimild til að framlengja tímamörk til lokunar á bensínstöðinni. Í rammasamkomulaginu er þannig kveðið á um að rekstri skuli hætt á lóð ekki síðar en 1. janúar 2023, en þó eigi síðar en 12 mánuðum frá samþykkt borgarráðs á nýju deiliskipulagi fyrir Ægisíðu 102 og Fiskislóð 15–21. Síðan segir:

Hafi nýtt deiliskipulag ekki verið samþykkt á lóðunum hinn 1. janúar 2023 vegna atvika sem ekki má rekja til lóðarhafa munu aðilar taka upp viðræður um endurskoðun á því tímamarki sem rekstri eldsneytisstöðvarinnar verður hætt.

Þessi frestur var framlengdur í tvígang, fyrst til 1. janúar 2024 á fundi borgarstjórnar 20. desember 2022 og síðan til 1. maí 2025 á fundi borgarráðs 19. desember 2024. Fresturinn virðist ekki hafa verið framlengdur aftur, en rekstri eldsneytisstöðvar á Ægisíðu 102 hefur ekki verið hætt.

Við útgáfu þessarar skýrslu, í október 2025, er enn óvissa uppi um mörg uppbyggingaráform, sjá einnig töfluna hér að neðan. Raunar er það eingöngu í einu tilviki, við Egilsgötu 5, þar sem áform hafa gengið eftir í samræmi við það sem lagt var upp með í samningum við lóðarhafa. Þá eru áform komin langt í tilviki Birkimels 1 og Skógarhlíðar 16. Ef áform ganga ekki eftir á einstaka lóðum kann sú staða að skapast að Reykjavíkurborg verði á upphafsreit varðandi lóðirnar, um sex árum eftir að samninganefndin var skipuð og níu árum eftir að markmið um fækkun bensíndæla voru sett fram í loftslagsstefnu borgarinnar árið 2016.

<sup>69</sup> Í flestum tilvikum hljóða ákvæði rammasamkomulaga, er lúta að þessu, á þá leið að rekstri eldsneytisstöðvar verði hætt í síðasta lagi fyrir nánar tilgreinda dagsetningu, en þó eigi síðar en 12 mánuðum frá samþykkt borgarráðs á nýju deiliskipulagi fyrir lóðina. Þessi ákvæði verða ekki skilin á annan veg en að miða beri við nánar tilgreindu dagsetninguna, nema tímamarkið er varðar samþykkt deiliskipulags beri upp fyrir. Verður gengið út frá þessari túlkun í umfjölluninni.

Tafla 5. Samantekt á stöðu deiliskipulagsbreytinga bensínstöðvalóðar 2025

|                              | Skref 1: Auglýst skipulagslýsing | Skref 2: Auglýst tillaga að nýju deiliskipulagi | Skref 3: Samþykkt deiliskipulag | Heildar fm ofanjarðar | Nýtingarhlutfall ofanjarðar |
|------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| <b>N1 / Festi hf.</b>        |                                  |                                                 |                                 |                       |                             |
| Ellidabraut 2                | Nei                              | Nei                                             | Nei                             | Á ekki við            | Á ekki við                  |
| Skógarsel 10                 | Nei                              | Nei                                             | Nei                             | Á ekki við            | Á ekki við                  |
| Stóragerði 40                | Nei                              | Nei                                             | Nei                             | Á ekki við            | Á ekki við                  |
| Ægisíða 102                  | Nei                              | Nei                                             | Nei                             | Á ekki við            | Á ekki við                  |
| <b>Olís / ÓB / Hagar hf.</b> |                                  |                                                 |                                 |                       |                             |
| Álfabakki 7                  | Já                               |                                                 | Nei                             | Á ekki við            | Á ekki við                  |
| Álfheimar 49                 | Nei                              | Nei                                             | Nei                             | Á ekki við            | Á ekki við                  |
| Egilsgata 5 / Snorrabraut    | Lokið                            | Lokið                                           | Já                              | 4.550                 | 2,2 - 2,7                   |
| Háaleitisbraut 12            | Nei                              | Nei                                             | Nei                             | Á ekki við            | Á ekki við                  |
| <b>Skeljungur / Orkan</b>    |                                  |                                                 |                                 |                       |                             |
| Birkimelur 1                 | Lokið                            | Já                                              | Nei                             | 4.120                 | 2,8                         |
| Laugarvegur 180              | Nei                              | Nei                                             | Nei                             | Á ekki við            | Á ekki við                  |
| Skógarhlíð 16                | Lokið                            | Já                                              | Nei                             | 8.582                 | 1,67                        |
| Suðurfell 4                  | Já                               | Nei                                             | Nei                             | Á ekki við            | Á ekki við                  |

Heimild: [www.skipulagsgatt.is](http://www.skipulagsgatt.is) október 2025

## 8.6. Niðurstöður

Að mati IER voru samkomulögin í samræmi við meginmarkmið samningsmarkmiðanna að því leyti að borgin var í kjölfar samþykktar samkomulaganna nær markmiðum sínum í aðalskipulagi og loftslagsstefnu borgarinnar og þeirri skipulagslegu sýn sem lýst var í skýrslunni *Stefna um orkustöðvar fyrir einkabíla*. Samkomulögin samrýmdust, með öðrum orðum, hagsmunum borgarinnar eða voru a.m.k. ekki í andstöðu við þá hagsmuni. Ekki verður efast um að samninganefndin hafi haft hagsmuni borgarinnar að leiðarljósi og náði nefndin ákveðnum árangri í þeirri vegferð sem samningsmarkmiðin mörkuðu. Þá virðist frekari árangur fyrst og fremst hafa strandað á samningsvilja lóðarhafa, sem er að sínu leyti staðfesting á því hvers vegna eðlilegt hefði verið af hálfu Reykjavíkurborgar að gaumgæfa möguleikann á eignarnámi sem varaleið í stað þess að reiða sig á samningsviljann einan.

Þótt upplýsingar sem lagðar voru fyrir borgarráð um 33% fækkun bensíndæla hafi verið ónákvæmar er a.m.k. ljóst að borgarráð var upplýst um að áhersluatriðið um 50% fækkun bensínstöðva/bensíndæla næðist ekki. Þær upplýsingar komu ekki í veg fyrir að gengið væri frá samkomulögunum við lóðarhafa. Verður því ekki séð að viðmið um 50% fækkun væri forsenda eða skilyrði fyrir samkomulögunum, þótt lögð hafi verið rík áhersla á þetta atriði í aðdraganda samningaviðræðnanna. Ekki er þó ljóst hvort borgarráð hafi gert sér nægjanlega grein fyrir því að uppbyggingaráform voru skammt á veg komin og fækkun bensíndæla því að mörgu leyti háð forsendum sem óvíst væri hvort gengju eftir, sbr. einnig umfjöllun í 9. kafla.

Þá er ljóst af umfjölluninni að framan að ýmsir veikleikar eru í samkomulögunum sjálfum. Að mati IER þarf meðal annars að líta til þess að samkomulögin við lóðarhafa voru að talsverðu leyti í ósamræmi við þær leikreglur sem borgarráð setti og fólu í reynd í sér skilyrði fyrir niðurfellingu byggingarréttargjalds. Þannig voru hugmyndir lóðarhafa ekki komnar á þann stað sem lagt var upp með og tímafrestir veittu lóðarhafa mun meiri slaka en gert var ráð fyrir í samningsmarkmiðunum. Skýrt var samkvæmt skilmálunum sem settir voru í maí 2019 að ef þessi atriði gengju ekki eftir ætti uppgjör og viðskilnaður Reykjavíkurborgar við lóðarhafa að vera í samræmi við ákvæði gildandi eða útrunnins lóðarleigusamnings. Borgarráð samþykkti fyrirbyggjandi samkomulög engu að síður á fundum sínum í júní 2021 og febrúar 2022 og urðu þau á þeim grundvelli bindandi fyrir Reykjavíkurborg, hvað sem leið frestum og viðmiðum

Í þeim samningsmarkmiðum sem áður höfðu verið samþykkt. Ósamræmið virðist ekki hafa komið til umræðu í borgarráði og ekki er vikið að því í gögnum sem lögð voru fyrir ráðið, sbr. einnig umfjöllun í 9. kafla. Hvað sem því líður er a.m.k. ljóst að ákveðið var að fella byggingarréttargjöld niður gagnvart lóðarhöfum á öðrum og hagstæðari forsendum en samningsmarkmiðin gerðu ráð fyrir.

Til viðbótar við þetta verður við mat á því hvort hagsmunir borgarinnar hafi verið nægjanlega tryggðir að horfa til þess að við útgáfu þessarar skýrslu eru níu ár liðin frá því að loftslagsstefnan var samþykkt og rúm sex ár frá því að samningsmarkmiðin voru ákveðin. Þrátt fyrir þetta hafa uppbyggingaráform ekki gengið eftir nema að litlum hluta og þau eru í öllu falli verulega á eftir áætlun. Ekki var gengið þannig frá samkomulögum við lóðarhafa að tryggt væri að uppbygging færi fram í samræmi við væntingar og hagsmuni borgarinnar. Þvert á móti virðast lóðarhafar geta losnað frekar auðveldlega undan frekari uppbyggingaráformum, kjósi þeir það.

## 9. Þekking borgarráðs á efni samningsmarkmiða og efni samkomulaga

### 9.1. Inngangur

Þáttur í þeirri umræðu sem hefur farið fram um bensínstöðvalóðasamningana er að borgarfulltrúar í borgarstjórn og borgarráði hafi ekki fengið viðhlítandi upplýsingar um samningaviðræðurnar og einstaka samninga. Að hluta til hefur úttekt IER lotið að þessu atriði, eins og vikið verður að í þessum kafla skýrslunnar.

Gerð samninga um bensínstöðvalóðirnar var flókið viðfangsefni. Varðandi undirbúning samningaviðræðna og markmið með þeim hefur IER hér að framan bent á að *meginmarkmið* sem lögð voru til grundvallar samningaviðræðunum hafi falið í sér heildstæða stefnu um þróun borgarlandsins, í þágu skipulagslegrar sýnar borgarinnar, og þannig verið málefnaleg. Á meginmarkmiðunum og undirbúningi málsins voru þó vissir veikleikar. Nánara samspil þeirra fjölbreyttu markmiða sem féllu innan stefnunnar var ekki útfært og af því gat leitt óvissa um það hvaða markmið áttu að njóta forgangs og hvernig ætti að fara með tilvik þar sem þau rækjust á. Þá telur IER að rétt hefði verið að leggja fyrirfram mat á hvort samningar um einstakar lóðir gætu falið í sér úthlutun takmarkaðra gæða eða ívilnanir, m.a. út frá réttarreglum um jafnræði og ríkisstyrkjareglur (kafla 7).

Varðandi þau samkomulög sem gerð voru og samþykkt af borgarráði í júní 2021 og febrúar 2022 hefur IER bent á að þau voru ekki í ósamræmi við *meginmarkmið* um skipulagslega þróun sem borgin hafði samþykkt. Að því leyti voru samningarnir ekki í ósamræmi við hagsmunir borgarinnar, og færðu borgina nær markmiðunum sem að var stefnt. Vissir hagsmunir og markmið náðust þó ekki fram. Þannig liggur fyrir að áhersluatriði í meginmarkmiðunum um hlutfallslega fækkun bensínstöðva/-dæla (50%) náðust ekki. Þá liggur einnig fyrir að sérstök samkomulög, þ.e. samkomulög um einstakar lóðir, lýsa aðeins hugmyndum að fyrirhugaðri breytingu á nýtingu lóðanna, sem ekki er víst að gangi eftir, en það setur framgang meginmarkmiðanna óhjákvæmlega í ákveðna óvissu. Þá hefur verið bent á að efni einstakra samkomulaga var ekki í samræmi við þá tímafresti og hvata (leikreglur) sem skilgreindir höfðu verið í samningsmarkmiðum borgarinnar frá 9. maí 2019 (kafla 8). Borgin fylgdi þannig, við gerð og samþykkt samkomulaganna, ekki til enda þeim leikreglum sem hún sjálf hafði sett.

Með hliðsjón af framangreindu hefur IER litið til þess hvaða upplýsingar lágu fyrir þegar borgarráð tók málið fyrir á fundum. Í því samhengi hefur IER einnig staldrað við nokkra þætti sem varða meðferð málsins í heild sinni, sem vikið er að í þessum kafla. Minnt er á að niðurstöður, ábendingar og tillögur IER koma fram í kafla 1 í skýrslunni.

### 9.2. Innra stjórnkerfi Reykjavíkurborgar

#### 9.2.1. Lögbundnir grundvallarþættir

Borgarstjórn fer með stjórn Reykjavíkurborgar. Stjórnunarhlutverk og ábyrgð borgarstjórnar birtist víða í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, m.a. í 1. mgr. 8. gr. laganna, um stjórn sveitarfélaga, í 9. gr. sveitarstjórnarlaga, um það hlutverk sveitarstjórnar að gera samþykkt um stjórn og stjórnsýslu þar sem innra stjórnkerfi sveitarfélagsins er ákvarðað, 42. gr., sem fjallar um framsal á fullnaðarákvörðunarvaldi frá sveitarstjórn til annarra innan sveitarfélagsins, og 58. gr., um fjárstjórnarvald.

Sveitarstjórnarlögin gera ráð fyrir að undir sveitarstjórn (borgarstjórn) starfi tvíþætt stjórnkerfi. Annars vegar nefndir (ráð) sem valdar eru á pólitískum forsendum, sbr.

nánari fyriræli í V. kafla sveitarstjórnarlaga, og hins vegar, til hliðar við nefndirnar og við framkvæmd hinna daglegu verkefna (stjórnsýslu), faglegir starfsmenn, sbr. m.a. VI. kafla sveitarstjórnarlaga. Í samræmi við þetta kys borgarstjórn í nokkurn fjölda nefnda og ráða og þá starfa þúsundir starfsmanna hjá borginni.

Innan nefndakerfis Reykjavíkurborgar hefur borgarráð sérstaka stöðu. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum er borgarráð (byggðarráð eða bæjarráð í öðrum sveitarfélögum) eingöngu skipað fulltrúum úr borgarstjórninni sjálfri, sbr. 3. mgr. 36. gr. sveitarstjórnarlaga. Borgarráð hefur ríku hlutverki að gegna um almennan rekstur og stjórnsýslu sveitarfélagsins og er það ekki afmarkað við einstaka málaflokka, sbr. m.a. 3. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga, og borgarráð hefur tiltekna heimild til að taka fullnaðarákvarðanir í tilteknum málum borgarinnar, sbr. 5. mgr. 35. gr. laganna og 48. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar nr. 1020/2019. Þá tekur borgarráð við auknum heimildum um stjórn borgarinnar þegar borgarstjórn fer í sumarleyfi, sbr. 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga og 4. mgr. 46. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar. Sérstaða borgarráðs meðal annarra nefnda Reykjavíkurborgar felst enn fremur í því að borgarráð er að hluta sett yfir aðrar fastanefndir í nefndakerfi borgarinnar með þeim hætti að mál sem fjallað hefur verið um í öðrum nefndum fara í vissum tilvikum frá þeim og til fullnaðarafgreiðslu í borgarráði, eða í gegnum borgarráð áður en þau eru lögð fyrir borgarstjórn.

Innan starfsmannakerfisins hefur borgarstjórnin sérstaka stöðu. Hann er framkvæmdastjóri sveitarfélagsins, sbr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga, og ráðinn til starfa af borgarstjórn. Öllum sveitarfélögum er skylt að ráða sér framkvæmdastjóra. Yfirstjórnandi borgarstjórnans er borgarstjórn, enda stendur hún að ráðningu hans, en hann trónir síðan eftur í stjórnkerfinu yfir öðrum starfsmönnum, þ.e. þeim þætti stjórnkerfisins sem starfsmennirnir mynda. Nefndirnar eru þannig t.d. ekki yfirmenn starfsmanna sveitarfélaganna, þótt sumir af starfsmönnum sveitarfélaganna starfi í nánnum tengslum við einstakar nefndir.

Í þessu sambandi skiptir einnig máli að benda á að borgarstjóri og borgarráð hafa ákveðnum sameiginlegum hlutverkum að gegna, sbr. 3. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga, en þar kemur fram að byggðarráð (borgarráð í tilviki Reykjavíkurborgar) fari „ásamt framkvæmdastjóra“ (borgarstjóra í tilviki Reykjavíkurborgar) með framkvæmdastjórn og fjármálastjórn sveitarfélagsins að því leyti sem þessi mál eru ekki öðrum falin.

### 9.2.2. Hlutverk pólitískra fulltrúa og faglegra starfsmanna

Borgarstjórn Reykjavíkur er pólitískt kjörin af íbúum sveitarfélagsins. Yfirstjórn Reykjavíkurborgar byggist því á lýðræðislegu umboði. Á vettvangi borgarstjórnar, og í þeim nefndum sem borgarfulltrúarnir sitja, hafa þeir það hlutverk að móta stefnu og störf borgarinnar í samræmi við þetta lýðræðislega umboð. Um leið er Reykjavíkurborg stjórnvald sem starfar innan ramma laga. Sum verkefni sveitarfélaganna eru í ríku mæli lögbundin, jafnvel bæði um form og efni, og um þau verkefni hefur borgin, og þar með borgarstjórnin, að sama skapi lítið svigrúm til að móta stefnu.

Nánari útfærsla og reglur um samband og samskipti pólitískra fulltrúa í sveitarstjórnnum (og pólitískra nefndarfulltrúa) við starfsmenn sveitarfélaganna tekur mið af þessum tveimur grundvallaratriðum. Við skipulag á stjórnsýslu Reykjavíkurborgar, við skipulag á því hvernig faglegir starfsmenn eiga samskipti við borgarstjórn, borgarráð og aðrar nefndir, og við skipulag á því hvernig faglegir starfsmenn leggja mál fyrir nefndir og kynna mál á þeim vettvangi, skal þess vegna taka mið af því að lýðræðislegt umboð og ábyrgð hinna kjörnu fulltrúa sé virt um leið og tekið er viðhlítandi tillit til réttarríkisins og lögbundinnar stjórnsýslu.

Til að tryggja rétt og fullnægjandi samspil sjónarmiða um lýðræðislegan rétt kjörinna fulltrúa annars vegar og skyldu sveitarfélaga til að starfa í samræmi við lög hins vegar er mikilvægt að hinir lýðræðislega kjörnu fulltrúar njóti stuðnings og ráðgjafar faglegrar stjórnsýslu. Af þessu leiðir að opinberir starfsmenn hafa þá skyldu að veita pólitískum yfirstjórnendum fagleg ráð. Af þessu leiðir einnig að pólitískir fulltrúar geta borið þá skyldu að leita sér faglegrar ráðgjafar þegar við á.

Hlutverkaskiptingu milli pólitískra fulltrúa og starfsmanna á sveitarstjórnarstigi verður þó ekki lýst þannig að stjórnmalamennirnir sinni pólitíkinni eingöngu og starfsliðið sinni eingöngu hefðbundinni stjórnsýslu. Þarna á milli eru ýmis grá svæði. Í fyrsta lagi má nefna að starfsmenn í stjórnsýslu sveitarfélaganna, ekki síst þeir sem eru í stjórnunarstöðum, þurfa iðulega að velja á milli mismunandi leiða að því markmiði sem pólitíkin hefur ákvarðað að skuli ná fram. Svigrúm starfsmanna er þó iðulega eitthvað takmarkaðra en pólitískra fulltrúa (sveitarstjórnar), þar sem starfsmenn eru ekki aðeins bundnir af lögum og reglum heldur einnig af þeirri stefnu og fjárhagsramma sem sveitarstjórnin hefur markað. Hér má sem dæmi nefna að þegar borgarráð samþykkti samningsmarkmið vegna bensínstöðvalóðanna þann 9. maí 2019 gerðu þau ráð fyrir að samninganefnd borgarráðs fengi það hlutverk að vinna að samningum í samræmi við markmiðin. Samninganefndin var þá eðli málsins samkvæmt bundin af samþykktum borgarráðsins en þurfti sjálf t.d. að velja, eftir atvikum undir yfirstjórn borgarstjóra, hvernig hún nálgæðist samningsaðilana og hvaða tillögur, innan ramma samningsmarkmiðanna, hún færi með á þeirra borð. Í öðru lagi má nefna að það fellur oft í hlut starfsmanna sveitarfélaganna, og þá fyrst og fremst þeirra starfsmanna sem starfa næst hinni pólitísku yfirstjórn, að vera pólitísku fulltrúunum til beinnar ráðgjafar strax í upphafi um þá stefnu sem þeir velja (t.d. um gerð aðalskipulags, loftslagsstefnu og samningsmarkmiðanna sem til umfjöllunar eru í þessari skýrslu) og svo einnig að lokum um þær ákvarðanir sem þarf að taka til að ljúka máli (t.d. um staðfestingu samninganna sem til umfjöllunar eru í þessari skýrslu). Ráðgjöfin um þessa þætti er mjög mikilvægur þáttur í starfsskyldunum og nauðsynlegur þáttur í því að stjórnkerfi sveitarfélaganna virki sem skyldi. Eins og fyrr segir hafa starfsmennirnir fagþekkinguna og reynsluna. Hinir kjörnu fulltrúar, hvort sem er í sveitarstjórn eða nefndum, eru almennt ekki valdir á grundvelli tiltekinna þekkingar. Þeir móta vissulega stefnuna á grundvelli pólitísku umboðs og bera ábyrgð í samræmi við það, en til þess að það kerfi gangi upp þurfa þeir aðstoð og ráðgjöf sérfræðinganna og það á við hvort sem þær ákvarðanir sem um ræðir eru almennar eða lúta að úrlausn einstakra mála. Þessi þáttur í ráðgjafar- og aðstoðarskyldu getur verið mjög vandmeðfarinn og hann er að mörgu leyti vandmeðfarnari á sveitarstjórnarstiginu heldur en í ráðuneytum. Í ráðuneyti þarf viðkomandi starfsmaður að ráðleggja viðkomandi ráðherra, sem aðeins er einn einstaklingur. Á sveitarstjórnarstiginu ráðleggja starfsmenn fjölskipuðum nefndum eða sveitarstjórnnum.

Vissar takmarkanir eru á umræddri ráðgjafar- og aðstoðarskyldu starfsmanna sveitarfélaganna. Á hinn bóginn er ekki alveg einfalt að lýsa þeim takmörkunum og byggjast þær fremur á tilteknum viðmiðum en skýrum leikreglum. Til leiðbeiningar má nefna það sjónarmið að starfsmenn eru valdir til starfa sinna á faglegum forsendum. Skylda þeirra er því fyrst og fremst sú að veita faglega ráðgjöf og starfa svo eftir þeirri stefnu sem pólitískir fulltrúar móta. Þeir hafa ekki það hlutverk að móta stefnuna eða stýra pólitíkinni, heldur að veita fagleg ráð um mögulegar leiðir í þeim efnum, og þá þurfa þeir að gæta hlutleysis gagnvart mismunandi pólitískum áherslum enda starfa starfsmenn sveitarfélaga í þágu sveitarfélagsins og sveitarstjórnar, en ekki t.d. sérstaklega í þágu meirihluta eða minnihluta í sveitarstjórn, svo að dæmi sé tekið.

### 9.3. Þekking borgarráðs á markmiðum og samningum

#### 9.3.1. Inngangur

Eins og fram kemur í kafla 3, og leiðir af öðru leyti af gögnum og úttekt IER, þá var það borgarráð sem átti helstan þátt í að móta stefnu um samninga um bensínstöðvalóðirnar, innan ramma aðalskipulags og loftslagsstefnu borgarinnar, það var borgarráð sem samþykkti samningsmarkmiðin í maí 2019 og það var borgarráð sem staðfesti samningana þegar þeir lágu fyrir ráðinu þann 24. júní 2021 og 10. febrúar 2022.

Á fundi borgarráðs þann 9. maí 2019 kemur fram að borgarfulltrúar eru sammála tillögunum sem fyrir þá eru lagðar og að borgarráð hvetur til að farið verði hratt í breytingar á eldsneytisstöðvum í borginni. Meðal annars er samþykkt í borgarráði að „herða“ á markmiðum sem áður höfðu verið sett í loftslagsstefnu borgarinnar árið 2016, sbr. umfjöllun í kafla 3.5 og kafla 7.

Á fundi borgarráðs þann 24. júní 2021 létu stjórnaráðsflokkar í meirihluta í borgarráði bóka að um væri að ræða stórt skref í bættri og grænni landnýtingu. Í bókun þeirra kemur fram að um sé að ræða samninga um fækkun á dælum úr 109 í 73, eða um 33%, ásamt fækkun bensínstöðva. Fulltrúar Sjálfstæðisflokks tilgreina í bókun að það sé jákvætt að unnt sé að fækka bensínstöðvum og nýta land til uppbyggingar. Hins vegar sé um að ræða samninga við einkaaðila um uppbyggingu á mörgum reitum og útfærslan hafi ekki fengið umræðu í skipulags- og samgönguráði. Um sé að ræða stórt mál sem þurfi að vanda betur. Í bókun áheyrnarfulltrúa Miðflokksins kemur fram sú afstaða að í ljós sé komið að fækkun bensínstöðva snúist ekki um umhverfismál og orkuskipti heldur að úthluta dýrmætum lóðum á besta stað.

Hvað sem þessum skoðanaskiptum leið þá voru samningarnir sem lagðir voru fyrir fundinn samþykktir í borgarráði, en fulltrúar Sjálfstæðisflokksins sátu hjá, og rökstuddu hjásetuna með vísan til þess að um væri að ræða stórt og mikið hagsmunamál sem þyrfti að vanda betur.

Á fundi borgarráðs þann 10. febrúar 2022 létu stjórnaráðsflokkar í meirihluta í borgarráði bóka að framlagt minnisblað og samningar um eldsneytisstöðvarnar endurspegluðu áherslur í aðalskipulagi og loftslagsstefnu borgarinnar. Í bókun fulltrúa Sjálfstæðisflokksins kemur fram að borgarstjórn hafi ákveðið að fela borgarráði meðferð á tillögu um að innri endurskoðun skyldi fara yfir samninga um bensínstöðvar. Þar sem sú tillaga væri ekki komin til meðferðar ráðsins þá væri byrjað á öfugum enda með framlagningu fleiri samninga um bensínstöðvalóðir á fundinum. Í bókun áheyrnarfulltrúa Miðflokksins kemur fram að öll olúfélögin væru nú komin undir feld borgarstjóra með gjafagjöörningum hans og hafi þau öll fengið sama samning – að fá allan byggingarréttinn á lóðunum, upp á tugi milljarða, gefins. Í bókun áheyrnarfulltrúa Flokks fólksins kom fram að hann teldi samningsstöðu borgarinnar sterka ef breyta ætti bensínstöðvalóðum í lóðir fyrir íbúðarhús. Vel kunni að vera rétt að gera samkomulag í þeim tilfellum þar sem samningar séu í gildi til margra ára í viðbót. Of mikil áhersla sé lögð á kostnað borgarinnar, svo sem fullyrðingar um himinháan kostnað við að gera lóðirnar byggingarhæfar. Þá kemur fram í bókuninni að ætla megi að núverandi lóðarhöfum séu færðar verulegar fjárupphæðir frá þeim sem komi til með að kaupa fasteignir á lóðunum og úr því verði að fá skorið hvort borgin hafi samið af sér.

Hvað sem þessum skoðanaskiptum leið þá voru samningarnir sem lagðir voru fyrir fundinn samþykktir í borgarráði, en fulltrúar Sjálfstæðisflokksins sátu hjá, og rökstuddu hjásetuna með þeim sjónarmiðum sem vísað var til að framan, þ.e. að úttekt á samningunum hefði ekki farið fram.

### 9.3.2. Staðan þann 9. maí 2019, þegar samningsmarkmiðin voru samþykkt

Þegar tillaga um samningsmarkmið í viðræðum við rekstraraðila og lóðarhafa bensínstöðvalóða var lögð fyrir borgarráð á fundinum þann 9. maí 2019 hafði verið unnið að málinu af hálfu borgarinnar um nokkurra ára skeið. Hér að framan hefur verið vísað til loftslagsstefnu frá 2016 og skýrslunnar *Stefna um orkustöðvar fyrir einkabíla*. Síðarnefnda skýrslan, en efni hennar er rakið í kafla 3.4, er nokkuð ítarleg. Í henni koma fram greinargóðar upplýsingar um bensínstöðvar í Reykjavík, þar er lýst skipulagslegri sýn sem lagt er til að verði fylgt og þar eru tilgreind samningsmarkmið sem lagt er til að verði fylgt í samningaviðræðum við lóðarhafana. Að mati IER höfðu fulltrúar í borgarráði á þessum tímapunkti greinargóðar upplýsingar um *bensínstöðvalóðirnar* og almennt einnig greinargóðar upplýsingar og tillögur sem samningaviðræðurnar gætu byggst á.

Í grundvallaratriðum verður ekki sagt að þau meginmarkmið sem fram koma í samningsmarkmiðunum sem borgarráð samþykkti hafi í sjálfu sér verið óljós. Þótt þau væru opin, eins og lýst hefur verið, þá verður ekki annað séð en að *hin skipulagslega sýn* og áhersla á fækkun bensínstöðva/-dæla hafi legið fyrir með skýrum hætti. Markmiðin gátu þó skarast og var því mikilvægt fyrir borgarráð að fylgja því vel eftir hvort og hvernig þessara markmiða væri gætt í framhaldinu.

Með sama hætti komu í samningsmarkmiðunum fram tímafrestir og skilyrði sem átti að fullnægja svo að fallist yrði á niðurfellingu byggingarréttargjalda, sem í reynd verður ekki séð að hafi verið verulega flókið fyrir fulltrúa í borgarráði að átta sig á, a.m.k. ekki eins og málið var vaxið þann 9. maí 2019.

Einn af þeim þáttum sem til umræðu hefur verið um samningana um bensínstöðvalóðirnar er að Reykjavíkurborg hafi veitt afslátt eða gefið eftir byggingarréttargjöld. IER bendir í því sambandi á að í samningsmarkmiðunum sem borgarráð samþykkti kom skýrlega fram að „einungis [yrði] krafist greiðslu gatnagerðargjalda af hendi lóðarhafa og eftir atvikum framkvæmdaaðila vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar á lóðinni“ ef ákveðin skilyrði yrðu uppfyllt. IER telur að ekki sé neinum vafa undirorpið að með þessu samþykkti borgarráð að falla frá kröfum um *byggingarréttargjöld* ef skilyrðum samningsmarkmiðanna yrði náð og að um það hafi borgarráðsfulltrúar vart getað verið í vafa.

IER telur jafnframt að ætla verði að borgarráðsfulltrúar hafi þekkt vel mun á *byggingarréttargjaldi* og svo mögulegu markaðsverði lóðarréttinda, eða a.m.k. að þeir hafi mátt þekkja að ekki væri nauðsynlega samhengi þarna á milli.<sup>70</sup> Það verður því að ætla að þeir hafi vitað, eða mátt vita, að möguleg uppbyggingaráform á einstökum lóðum gætu falið í sér fjárhagslega hvata fyrir lóðarhafa til að samþykkja breytta nýtingu á bensínstöðvalóðunum og að sá hvati gæti, eftir atvikum, verið umtalsvert verðmætari en eingöngu niðurfelling byggingarréttargjalda.

Hvað varðar almenna þekkingu borgarráðsfulltrúa á lóðarleigusamningum, uppbyggingarsamningum, verðmæti byggingarréttar og/eða markaðsverðmæti byggingarlóða, má einnig taka fram að borgarráðið var, þann 9. maí 2019, skipað fulltrúum sem kosnir voru í borgarstjórn ári fyrr, eða við sveitarstjórnarkosningar sem fram fóru þann 26. maí 2018, og voru valdir í borgarráðið, eða sem varamenn í borgarráð, á fundi borgarstjórnar 19. júní 2018. Í borgarráði átti því að vera fyrir hendi góð almenn þekking á málaflokknum.

Hér að framan hefur IER bent á að við undirbúning samningsmarkmiðanna hefði verið eðlilegt að huga nánar að því hvaða fjárhagslegu verðmæti væru undir í samningaviðræðunum ef nýting einstakra lóða myndi breytast, ekki síst í þeim tilvikum þar sem

<sup>70</sup> Vísast hér m.a. til umfjöllunar í kafla 6.

lóðarleigusamningar voru útrunnir. Í því sambandi hefur IER einnig bent á að við undirbúning samningsmarkmiðanna hefði verið rétt að láta greina hvernig það horfði við lögum, s.s. jafnræðisreglu, samkeppnisrétti og mögulegum ríkisstyrkjum, þegar samið yrði um breytta nýtingu lóðanna, ekki síst í þeim tilvikum þar sem lóðarleigusamningar voru útrunnir eða við það að renna út. Úttekt IER bendir til að hér sé um að ræða greiningar og mat sem almennt sé ekki hugað nógu vel að í lóðaumsýslu Reykjavíkurborgar.

### 9.3.3. Staðan þann 24. júní 2021

Þegar tillögur að samningum voru lagðar fyrir borgarráðið þann 24. júní 2021 höfðu samningaviðræður við rekstraraðila og lóðarhafa staðið yfir í um tvö ár, þ.e. frá því í maí árið 2019.

Gögn sem lögð voru fyrir borgarráð virðast hafa falist í tveggja blaðsíðna minnisblaði samninganefndarinnar, tillögum að rammasamkomulögum og sérstökum samkomulögum um ákveðnar lóðir við þrjá viðsemjendur og gögnum sem fylgt höfðu málinu þegar samningsmarkmið voru lögð fyrir borgarráðið þann 9. maí 2019.

Í minnisblaðinu kemur efnislega fram að samninganefnd hafi fundað samtals sextíu sinnum með öllum starfandi aðilum á eldsneytismarkaði, að starfað hafi verið eftir samningsmarkmiðum borgarinnar frá 9. maí 2019 en einnig höfð hliðsjón af samningsmarkmiðum á uppbyggingarreitum frá 31. janúar 2019, að náði hafi verið unnið með skipulagsyfirvöldum í Reykjavíkurborg, að gætt hafi verið að því að raska ekki samkeppni á eldsneytismarkaði og að fyrir liggi samningar við þrjá af fimm viðsemjendum í viðræðunum. Þá kemur fram að ein sérstaða málsins séu óuppgerð lóðamál við lóðarhafa á Hringbraut 12 og því hafi verið aflað verðmats um verðmæti þeirrar lóðar og nokkurra byggingarlóða sem gætu verið endurgjald Reykjavíkurborgar fyrir lóðarréttindi Hringbrautar 12.

Til viðbótar við ofangreind gögn hefur IER verið afhent glærusýning sem var lögð fyrir borgarráð þann 24. júní 2021 til nánari kynningar á samningunum sem voru til afgreiðslu á fundinum þann dag. Um þetta gagn er ekki getið í fundargerð, en fyrir liggur að það var notað til að kynna stöðu málsins fyrir borgarráði. Glærusýningin er 20 glærur. Þar koma ekki fram efnisleg atriði um mat á samningaviðræðunum í heild, heldur er í þeim fjallað um einstakar lóðir og sýndar myndir af þeim, og tilgreint hvort lóðarhafi hafi áhuga á að breyta nýtingu lóðarinnar.

Hér að framan hefur verið bent á að þegar tillögur að samkomulögum voru lagðar fyrir borgarráð, í júní 2021, hafi komið fram, í gögnum málsins, að viðmið um 50% fækkun bensínstöðva/-dæla myndi ekki nást. Jafnframt hafi upplýsingar um 33% fækkun verið ónákvæmar. Hér að framan hefur einnig verið bent á að sérstök samkomulög, þ.e. samkomulög um einstakar lóðir, lýsi í reynd aðeins hugmyndum að fyrirhugaðri breytingu á nýtingu lóðanna, sem ekki var víst að gengju eftir, en það setur framgang meginmarkmiða óhjákvæmilega í nokkra óvissu. Það vekur athygli að í gögnum sem lögð voru fyrir borgarráð er ekki fjallað um ástæður þess að viðmið um 50% fækkun náðist ekki. Þá vekur einnig athygli að í gögnum sé ekki fjallað um skuldbindingargildi þeirra samninga sem lagðir voru fyrir ráðið, að í gögnum komi ekki fram mat eða lýsing á því hvernig eigi að framkvæma samningana eða lýsing á næstu skrefum sem borgarkerfið þurfi að taka til að ná markmiðum þeirra.

Hér að framan hefur einnig verið bent á að samkomulögin við lóðarhafa voru að talsverðu leyti í ósamræmi við þá skilmála eða skilyrði sem borgarráð setti fyrir niðurfellingu byggingarréttargjalds. Þannig voru hugmyndir lóðarhafa ekki komnar á þann stað sem lagt var upp með, eins og lýst var hér að framan, og tímafrestir veittu lóðarhafa mun meiri slaka en gert var ráð fyrir í samningsmarkmiðunum. Þótt borgarráð hefði mátt sjá, t.d. með samanburði samningsmarkmiða frá í maí 2019 og m.t.t.

efnis þeirra samninga sem lagðir voru fyrir ráðið, að í þeim væri lagt upp með aðra fresti en borgarráð sjálft hafði gert í maí 2019, þá vekur engu að síður athygli að ósamræmi milli samninga og ósamræmi við upphafleg samningsmarkmið virðist ekki hafa komið til umræðu í borgarráði og ekki er vikið að því í gögnum sem lögð voru fyrir ráðið. Þá vekur athygli að í gögnum séu ekki rökstuddar þær tillögur sem fram koma í hinum sérstöku samkomulögum að lóðarhafi muni aðeins greiða gatnagerðargjöld (og þar með ekki gjald fyrir byggingarrétt), þrátt fyrir að tímafrestir séu nú orðnir aðrir en byggt var á þegar samningsmarkmiðin voru sett í maí 2019. IER telur að fyrirlagning málsins fyrir borgarráð hefði að þessu leyti átt að vera betur og ítarlegar útfærð.

Borgarráð samþykkti fyrirliggjandi samkomulög engu að síður á fundi sínum í júní 2021 og urðu þau á þeim grundvelli bindandi fyrir Reykjavíkurborg, hvað sem leið frestum og viðmiðum í þeim samningsmarkmiðum sem áður höfðu verið samþykkt. Þótt ganga verði út frá því að borgarráðsfulltrúar hefðu mátt gera sér grein fyrir misræmi milli samningsmarkmiðanna og samninganna samkvæmt framangreindu, enda verður sammanburður þessara gagna ekki talinn verulega flókinn þótt þau hafi verið umfangsmikil, þá hefur IER staldrað nokkuð við að í minnisblaðinu sem lagt var fyrir borgarráð um gang viðræðnanna er beinlínis tekið fram að unnið hafi verið eftir samningsmarkmiðum borgarinnar frá 9. maí 2019, án eiginlegra fyrirvara í því efni. Þetta bendir til ákveðinna misbresta í framkvæmdinni af hálfu borgarinnar. Í fyrsta lagi bendir þetta til þess að ekki hafi verið litið á þær „leikreglur“ sem settar voru með skilyrðum og hvötum (þ. á m. um tímafresti) í samningsmarkmiðunum sem bein fyrirmæli borgarráðs, heldur fremur sem viðmið sem leitast ætti við að fylgja. Slíkt gat, að mati IER, átt við um hin opnu meginmarkmið með samningaviðræðunum en ekki um hina skilgreindu hvata og tímamörk sem lóðarhafar áttu að sæta. Í öðru lagi felur þetta í sér, a.m.k. ef litið er til fyrirliggjandi gagna, að þess var ekki gætt nægjanlega, þegar samkomulögin voru lögð fyrir borgarráð, að upplýsa borgarráð um þessa stöðu og um önnur álitaefni sem tengdust samningunum og samningaviðræðunum. Í reynd má segja að meginupplýsingagjöfin hafi lotið að því hvort og þá hversu mikið bensínstöðvum gæti mögulega fækkað og hvaða landnýting kæmi í staðinn, en ekki um efni einstakra samninga og gildi þeirra. Sem fyrr segir telur IER að fyrirlagning málsins fyrir borgarráð hefði, í ljósi framangreindra þátta, átt að vera betur og ítarlegar útfærð.

IER bendir á að fleiri þættir, og sumir umtalsvert flóknari heldur en frestirnir, hefðu einnig átt að koma til nánari skoðunar í þessu sambandi, og að því leyti sem af þeim leiddi áhætta á að samningsmarkmiðum borgarinnar yrði ekki náð þá verður að telja að samningunum hefði átt að fylgja greining á þeirri aðstöðu. Hérna bendir IER t.d. á að rétt hefði verið að upplýsa borgarráð sérstaklega um þýðingu þess að uppsagnarákvæði í hinum sérstöku samkomulögum voru gagnkvæm og lóðarhafar gátu í reynd valið að vinna ekki að umsömdum uppbyggingaráformum. Ekki liggur fyrir hvort þetta var gert munnlega á fundinum.

Áréttað skal að IER hefur ekki upplýsingar um það hversu ítarleg munnleg kynning fyrir borgarráði var. IER telur hins vegar að helstu og þýðingarmestu atriðin sem vikið hefur verið að hér að framan hefði átt að setja fram á formlegan og rökstuddan hátt í minnisblaði eða sambærilegum gögnum. Minnisblaðið sem lá fyrir fundinum er mjög fábrotið um þau atriði sem nefnd eru að framan og þar vantar ýmsar lykilupplýsingar sem máli gátu skipt.

#### 9.3.4. Staðan þann 10. febrúar 2022

Þegar síðari hlutinn af tillögum samninganefndar borgarráðs var lagður fyrir borgarráðið þann 10. febrúar 2022 höfðu samningaviðræður við rekstraraðila og lóðarhafa staðið yfir hátt í þrjú ár. Gögn sem lögð voru fyrir borgarráð á þessum fundi virðast, líkt og á fyrri fundinum í júní 2021, hafa falist í rúmlega tveggja blaðsíðna minnisblaði

samninganefndarinnar, tillögum að rammasamkomulögum og sérstökum samkomulögum um ákveðnar lóðir við tvo viðsemjendur og tiltekin gögn sem fylgt höfðu málinu þegar samningsmarkmið voru lögð fyrir borgarráðið þann 9. maí 2019. Í minnisblaðinu eru ekki rakin álitamál varðandi samningana eða árangur samningaviðræðna, að öðru leyti en því að fjallað er um það hvaða bensínstöðvar komi til með að hætta rekstri samkvæmt samningunum, verði þeir efndir, og um mögulega uppbyggingu í staðinn.

Sömu ábendingar eiga við um skort á greiningum, ábendingum og ráðgjöf til borgarráðs og lýst var í kafla 9.3.3. IER áréttar að samkomulögin voru að ýmsu leyti ekki í samræmi við skilyrði um tímamörk og hvata sem skilgreindir voru í samningsmarkmiðum borgarinnar frá 9. maí 2019, og þá voru ýmis atriði sem leiddu til þess að verulegur vafi hlaut að teljast um það, bæði þann 24. júní 2021 og svo 10. febrúar 2022, hversu vel myndi ganga að ná fram meginmarkmiðum samningaviðræðnanna sjálfra. Ekki liggur fyrir hvað borgarráð var upplýst um með munnlegum hætti en fulltrúar úr samninganefndinni sátu fund borgarráðsins (eins og einnig hafði átt við á fundi borgarráðsins 24. júní 2021) og gátu þannig t.d. svarað spurningum borgarráðsfulltrúa.

Þegar fundur borgarráðs fór fram þann 10. febrúar 2022 hafði áheyrnarfulltrúi Miðflokksins í borgarráði beðið um aðgang að gögnum varðandi bensínstöðvalóðirnar, en til þess hafði hún rétt sem fulltrúi í borgarstjórn, sbr. 1. mgr. 28. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Annars vegar var um að ræða fyrirspurn sem lögð var fram á fundi í borgarráði þann 9. desember 2021 þar sem óskað var eftir aðgangi að fundargerðum samninganefndarinnar við olúfélögin. Hins vegar var um að ræða fyrirspurn þar sem óskað var eftir aðgangi að upprunalegum lóðarleigusamningum við rekstraraðila bensínstöðvalóða sem lögð var fram á fundi í borgarráði þann 27. janúar 2022. Þá spurði sami fulltrúi um ráðstöfun borgarinnar á Ægisíðu 102 til Festis hf. á sama fundi. Svör við öllum þessum fyrirspurnum voru lögð fram á fundi í borgarráði 3. febrúar 2022. Á svipuðum tíma kom til umfjöllunar í borgarstjórn og borgarráði tillaga um að innri endurskoðanda yrði falið að skoða og leggja mat á lögmæti samninga Reykjavíkurborgar við olúfélögin sem lagðir voru fram í borgarráði í júní 2021. Ljóst er af umræðunum um þessi mál sem voru þar í forgrunni að einhverjir af þeim samningum sem um væri að ræða myndu færa lóðarhöfum bensínstöðvalóðanna tiltekin og jafnvel veruleg verðmæti í formi uppbyggingarheimilda, sem ekki hefðu verið skilgreind nægjanlega vel eða fengið næga skoðun innan borgarkerfisins. IER áréttar af þessu tilefni þá afstöðu að telja verður að æskilegt hefði verið að legið hefðu fyrir greiningar eða mat á þeim fjárhagslegu hagsmunum sem voru undir í samningaviðræðum um einstakar lóðir. Slíkt hefði m.a. verið til þess fallið að setja samningaviðræðurnar í skýrari farveg og til þess fallið að tryggja betur mögulega hagsmuni borgarinnar, ekki síst í þeim tilvikum þegar lóðarleigusamningar voru útrunnir eða við það að renna út. Hins vegar verður ekki annað séð en að borgarráð hafi að fullu verið upplýst um það, allt frá 9. maí 2019, að nýtingaráform fyrir hverja lóð yrðu háð skipulagsáætlunum og þegar samningarnir voru síðan samþykktir lá einnig fyrir að þær áætlanir voru komnar mjög stutt á veg og engar uppbyggingarheimildir samkvæmt breyttu deiliskipulagi fyrirbyggjandi. Þrátt fyrir að hér hafi, að mati IER, verið um ágalla á samningaferlinu að ræða, þ.e. að þessar greiningar lágu ekki fyrir, þá kom það ekki í veg fyrir að möguleg fjárhagsleg áhrif samninganna eða þýðing þeirra fyrir lóðarhafana kæmi til umfjöllunar í borgarráði, sem, eins og fram er komið, samþykkti samningana.

### 9.3.5. Samantekt

Almennt verður ekki annað séð en að fulltrúar í borgarráði hafi haft nægar upplýsingar til að geta lagt mat á samningsmarkmiðin og þau samkomulög sem lögð voru fyrir ráðið í júní 2021 og febrúar 2022. Á hinn bóginn verður ekki framhjá því litið, mögulega

vegna þess hversu flóknar samningaviðræðurnar reyndust vera, að upplýsingagjöf um samningana varð ómarkviss þegar þeir komu til umfjöllunar borgarráðs.

IER tekur fram að ekki verður annað séð en að samkomulögin hafi verið í samræmi við meginmarkmið sem sett voru með samningsmarkmiðunum 9. maí 2019 um þróun borgarlandsins. Ekki verður heldur annað séð en að borgarráð hafi fengið kynningar á hugmyndum um þróun einstakra lóða og um meginefni rammasamkomulaganna. Í því efni er hins vegar ekki skýrt, af fyrirliggjandi gögnum, hvort borgarráð hafi verið sérstaklega upplýst um það hversu óljós möguleg uppbyggingaráform voru í reynd og þar með hversu líklegt yrði að meginmarkmiðum um þróun, uppbyggingu og fækkun bensínstöðva/-dæla yrði náð. Þá er erfitt að greina af gögnum hvort fulltrúar í borgarráði hafi áttað sig á því að samningarnir voru ekki í fullu samræmi við „leikreglur“ í samningsmarkmiðunum, um tímafresti og skilyrði í því sambandi, og hvaða þýðingu það hefði, en fyrirliggjandi gögn benda til að þarna hafi verið allnokkur brestur á. Á fundi borgarráðs 24. júní 2021 virðist þess ekki hafa verið gætt að fjalla um tiltekin álitamál sem uppi voru á þessum tíma og/eða um gildi og þýðingu ákveðinna samningsákvæða, misræmi í samningum og um þann vafa sem þá hlaut að vera uppi um að ætluð uppbyggingaráform myndu ná fram. Sami ágalli virðist vera á kynningu málsins í borgarráði þann 10. febrúar 2022.

Hvað sem líður beinni þekkingu fulltrúa í borgarráði, þ.e. hvað þeir vissu eða máttu vita um málið og hvað kom fram í munnlegum kynningum á málinu á fundum borgarráðsins, þá er það sjálfstæður misbrestur á málsmeðferðinni að greiningar hafi ekki verið settar í formlegri búning en gert var. Formlegar greiningar, minnisblöð og kynningar fjalla hvorki um það af hverju samningsmarkmiðunum var ekki fylgt að öllu leyti og hvað olli því né um önnur álitamál sem tengjast viðræðunum en þau sem varða fjölda bensínstöðva og bensíndæla. Ríkt tilefni var þó til að halda greiningum á slíku formlega til haga. Með öðrum álitamálum sem tengjast viðræðunum er hér m.a. átt við álitamál varðandi mat á áhrifum á samkeppni, um samspil við skipulagsáætlanir, um mat á því hvort samningaviðræðurnar væru árangursríkar eða hvort rétt væri að velja aðrar leiðir til að ná meginmarkmiðum viðræðnanna, um fjárhagslega hagsmuni og lögfræðilegar greiningar.

Þessu tengist jafnframt það álitamál hvort Reykjavíkurborg hafi yfirleitt, við meðferð málsins, hugað nægjanlega vel að því að gera viðeigandi og formlegar greiningar, t.d. á lagalegri áhættu og fjárhagslegum hagsmunum, og hvort hugað hafi verið nægjanlega vel að því að skrá upplýsingar um samningaviðræðurnar og varðveita gögn um þær í viðhlítandi skjalavistunarkerfi, eins og einnig er vikið að hér aftar. Að mati IER voru brestir á þessu, og afleiðingar þess voru þá m.a. þær að erfiðara en ella var að afla yfirsýnar yfir samningaviðræðurnar, sérstaklega um önnur álitamál en það hvort bensínstöðvum og bensínstöðvadælum myndi fækka.

IER bendir einnig á að ákveðnar leikreglur (hvatar), sem lóðarhafar áttu að fullnægja til að gengið yrði til samninga við þá í samræmi við samningsmarkmiðin, voru einn þáttur í þeim samningsmarkmiðum sem samþykkt voru í maí 2019. IER telur að undir samningaviðræðunum, þegar í ljós kom að ekki væri fært, á þeim tíma sem samningaviðræðurnar stóðu, að ná samningum sem stæðust samningsmarkmiðin og fresti samkvæmt þeim, þá hefði átt að upplýsa borgarráð um það og leita viðeigandi breytinga á leikreglunum.

#### 9.4. Atriði sem hefðu tryggt betri yfirsýn yfir álitaefni samninga og samningaviðræðna að öðru leyti

Reykjavíkurborg hefur sett sér reglur um stefnur og stefnumarkandi áætlanir borgarinnar. Ekki verður betur séð en að samningaviðræður um bensínstöðvalóðirnar hafi,

a.m.k. í upphafi, verið þáttur í tiltekinni aðgerð samkvæmt loftslagsstefnu borgarinnar frá 2016. Þá virðist sérstakur stýrihópur sem fylgdist með innleiðingu og framkvæmd stefnunnar hafa starfað. Ekki liggur hins vegar fyrir í gögnum um samningaviðræðurnar eða þá samninga sem gerðir voru að lokum hvernig staða viðræðnanna eða niðurstöður þeirra voru kynntar og metnar m.t.t. þessara reglna.

Reykjavíkurborg hefur sett sér reglur um starfs- og stýrihópa. Í reglunum er gerður greinarmunur á hópum sem sinna stefnumótun og eru eingöngu skipaðir pólitískum fulltrúum annars vegar og hins vegar starfshópum sem almennt eru eingöngu skipaðir starfsmönnum Reykjavíkurborgar. Reykjavíkurborg telur að þessar reglur hafi ekki átt við um samninganefnd borgarráðs, þar sem erindisbréf hennar hafi verið lagt fram til samþykktar í borgarráði. IER telur engu að síður rétt að benda á tilvist þessara reglna, en þar er meðal annars fjallað um verklag starfs- og stýrihópa, s.s. um ábyrgð á að mál séu stofnuð í málaskrá, um fundargerðir og varðveislu skjala.

Reykjavíkurborg fellur undir lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014. Á þeim lagagrundvelli ber borginni, eins og öðrum stjórnvöldum, að haga skjalastjórn og skjalavörslu í samræmi við almennar reglur sem settar eru af Þjóðskjalasafni og varðveita málsgögn þannig að þau séu aðgengileg, sbr. 22. og 23. gr. laganna. Þessar lagareglur eru meðal þeirra almennu grundvallarreglna sem starfsemi stjórnvalda þarf að fullnægja, enda er skjalavarsla og málaskráning ákveðin forsenda annarra verkefna stjórnvalda. Í samræmi við þessar lagakröfur rekur Reykjavíkurborg mála- og skjalavistunarkerfi og hefur einnig sett verkferil um skjalavörslu. Eins og kemur fram í þeim verkferli þarf eftir atvikum að taka til skoðunar, við vinnslu mála og verkefna, hvaða mál skuli stofna í málaskrá sem felur þá m.a. í sér hvort stærri verkefni (eins og samningaviðræður um bensínstöðvalóðir) séu eitt mál eða fleiri. Þau gögn sem Reykjavíkurborg hefur látið IER í té um gang samningaviðræðnanna benda til þess að ekki hafi verið vel hugað að þessum þætti. Það er óljóst hvaða mál voru stofnuð í málaskrá um verkefnið, hvort verkefninu var skipt í fleiri mál og hvort að því var hugað að vista gögn í málaskrá eða annarri skipulegri skjalaskrá með viðeigandi hætti. Þegar borgarráð fékk aðgang að gögnum samningaviðræðnanna þá voru þau lítið skilgreind, erfitt var að greina hvað voru drög og hvaða efnislegu forsendur var unnið með í einstökum samningum. Þá voru gögn ekki aðgreind sérstaklega eftir viðfangsefnum heldur voru gögn um samskipti við lóðarhafa sett fram í heildarpakka.

Þáttur í þeirri skyldu stjórnvalda að tryggja viðeigandi skjalavörslu og málaskráningu er að tryggja að í gögnum máls liggi fyrir réttar og nægjanlegar upplýsingar um málið. Í 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er m.a. mælt fyrir um skyldu stjórnvalda til að halda til haga mikilvægum upplýsingum í svonefndum stjórnsýslumálum, þ.e. málum sem falla undir stjórnsýslulög nr. 37/1993, þar sem taka á ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 1. mgr. 27. gr. upplýsingalaga, og um samskipti við almenning og önnur stjórnvöld, þ. á m. með skráningu fundargerða eða minnisblaða, sbr. 2. mgr. sama lagaákvæðis. Þrátt fyrir að samningaviðræður um bensínstöðvalóðirnar virðist ekki falla með beinum hætti undir 27. gr. upplýsingalaga þá verður engu að síður að líta svo á að borginni hafi verið rétt og skylt að halda til haga nægjanlegum og viðeigandi upplýsingum um gang samningaviðræðnanna og niðurstöður þeirra, m.a. með skráningum á fundargerðum, með gerð viðeigandi minnisblaða og formlegum greiningum. Þar reynir ekki aðeins á möguleika til eftirlits af hálfu borgarfulltrúa eða IER heldur verður ekki síður að telja að slík skráning hafi verið nauðsynleg til að gæta hagsmuna borgarinnar með viðeigandi hætti, t.d. ef skipta þyrfti um starfsfólk í samninganefndinni, til að tryggja jafnræði og aðra framfylgd laga. Þessarar skráningar virðist engu að síður ekki hafa verið gætt nægjanlega að af hálfu Reykjavíkurborgar í málinu.

Ein af fastanefndum Reykjavíkurborgar er umhverfis- og skipulagsráð. Verkefni ráðsins er að fjalla um og undirbúa stefnu borgarinnar í umhverfis-, skipulags-, samgöngu- og mannvirkjamálum, sbr. 2. gr. samþykktar fyrir umhverfis- og skipulagsráð Reykjavíkurborgar. Þar sem samningaviðræður um bensínstöðvalóðirnar voru viðfangsefni með mikla tengingu við þennan málaflokk, bæði m.t.t. skipulags- og umhverfismála, hefði að mati IER verið rétt að upplýsa um málið og gang viðræðna í umhverfis- og skipulagsráði. Slík kynning var ekki skylda, sérstaklega með vísan til þess að ekki lágu fyrir mótaðar tillögur um breytingar á skipulagsáætlunum, en hefði, að mati IER, engu að síður verið til þess fallin að auðvelda yfirsýn yfir viðræðurnar og áskoranir í þeim.



**Innri endurskoðun og ráðgjöf**  
Guðrúnartúni 1 | 105 Reykjavík

**Innriendurskodun.is**  
**innriendurskodun@reykjavik.is**