



Borgarráð

Reykjavík, 27. október 2025

MSS25100149

Undirbúningur að mögulegu samstarfi við innviðafélag um þróun og uppbyggingu nýs íbúðarhverfis í Höllum (M22) í Úlfarsárdal

Lagt er til að skipaður verði starfshópur sem verði falið að hefja undirbúning að samstarfi við innviðafélag um þróun og uppbyggingu nýs íbúðarhverfis í Höllum. Val á samstarfsaðilum fari fram skv. 37. gr. laga nr. 120/2016 um samkeppnisviðræður. Valinn samstarfsaðili taki þátt í þróun nýs íbúðarhverfis samkvæmt settum markmiðum og skilyrðum borgaryfirvalda, byggi tiltekna grunninnviði og samfélagslegar stofnanir, gegn sölu á tilteknu magni byggingarréttar í opnu og gagnsæu ferli til byggingaraðila á almennum markaði. Undirbúningur fari fram samhliða gerð aðalskipulagsbreytingar og frumdraga rammaskipulags. Sjá nánar í meðfylgjandi skýrsla starfshóps, *Aðgerðir til að auka framboð húsnæðis og flýta innviðauppbýggingu í Reykjavík. Tillögur og samantekt*, október 2025. Í fyrsta áfanga uppbyggingar er gert ráð fyrir allt að fjögur þúsund íbúðum og að þeim fjölgi í áföngum.

Greinargerð:

Í samstarfsyfirlýsingu núverandi meirihluta borgarstjórnar segir eftirfarandi: „*Fröð húsnæðisuppbygging og örugg heimili fólks eru lykilmál nýs samstarfs í borginni. Efnt verður til sameiginlegrar vinnu Reykjavíkur og verkalyðsfélaga með það að markmiði að stofna félag um þróun nýrra svæða og fara nýjar leiðir við skipulag, uppbyggingu innviða og fjármögnun þeirra.*“ Á grundvelli þessarar stefnu var undirrituð viljayfirlýsing Reykjavíkurborgar, ASÍ og BSRB, samþykkt í borgarráði 27. mars 2025, um að stofna starfshóp um aðgerðir til að auka framboð húsnæðis og hraða uppbyggingu innviða í Reykjavík, sbr. erindisbréf starfshóps dagsett 3. apríl 2025.

Megin viðfangsefni starfshópsins var að meta og skilgreina færar leiðir til að hraða uppbyggingu íbúðarhverfis í Höllum (M22) í Úlfarsárdal. Á grundvelli þess mats er lagt til að farið verði í heildstætt útboð, s.s. samkeppnisviðræður, um val á samstarfsaðila (innviðafélagi) til að byggja upp tiltekna innviði gegn tilteknu magni byggingarréttar.¹ Svæðið verði þróað í samstarfi borgarinnar og innviðafélagsins, samkvæmt settum samfélagslegum markmiðum og skilyrðum borgaryfirvalda. Lagt er til að fara þessa leið m.a. vegna þess að hún gefur færi á að vinna samhliða, að nokkru marki, að skipulagi svæðisins og vali á aðila sem stæði að innviðauppbýggingu. Með því er mögulega hægt að spara tíma og auka hraða uppbyggingarinnar (sjá nánar mögulegt tímaferli í fylgiskjali 3).

Með því að beita heildrænni nálgun af þessu tagi, á umræddu svæði eða hluta þess, er mögulega hægt að stuðla að hraðari og hagkvæmari uppbyggingu, í takti við markmið gildandi húsnæðisáætlunar. Jafnhliða því verði stuðlað að nauðsynlegri nýsköpun á húsnæðismarkaði með tilkomu nýs sérhæfðs aðila í innviðauppbýggingu og aðkomu almennra lífeyrissjóða og langtímafjárfesta. Það getur sætt tíðindum og haft jákvæð áhrif á þróun markaðarins, til lengri og skemmri tíma.

Með samkeppnisviðræðum, skv. 37 gr. laga nr. 120/2016, sbr. tillaga, verður tryggt faglegt val á samstarfsaðila sem býður borgaryfirvöldum hagkvæmust kjör, m.t.t. verðs

¹ Sviðsmynd 2, sbr. umfjöllun í meðfylgjandi skýrslu. Valkostur við þessa leið, auk sviðsmyndar 3 um hefðbundið útboð á vegum borgar, er að auglýsa eftir samstarfsaðila í þeim tilgangi að stofna þróunarfélag með Reykjavíkurborg, sbr. sviðsmynd 4 – og efna síðan til útboðs um innviði í framhaldinu.



Reykjavík



og gæða. Uppgjör milli borgaryfirvalda miðist við endanlegt byggingarmagn á umsömdu svæði (ábatasamningur). Innviðafélagið greiði fyrir byggingarrétt með framsali innviða og beinum greiðslum. Samið verði eftir atvikum um tímasetningu framsals innviða og mögulega lengd leigutíma, eftir því sem tilboð gefa til kynna um.

Sett verði skýr samfélagsleg og hagræn markmið með verkefninu af hálfu borgaryfirvalda, ákveðin markmið um gæði í hönnun og skipulagi og um vistvænar lausnir, sbr. stefnuskjöl Reykjavíkurborgar. Tryggð verði félagsleg blöndun í íbúðarhverfinu, ákveðið hlutfall óhagnaðardrífins húsnæðis og stuðlað almennt að fjölbreyttu framboði íbúða fyrir alla tekju- og félagshópa. Frumdrög að rammaskipulagi svæðisins verði forsenda samkeppnisviðræðna.

Miðað verði við að í umræddu verkefni verið lagt til land af hálfu borgarinnar, innan tiltekins svæðis í Höllum og nágrenni og miðað við ákveðinn fjölda íbúða og byggingu tiltekinnar innviða. Ferlið og framkomin tilboð leiða í ljós endanlega stærð lands og umfang uppbyggingar sem samið verður um, á grundvelli faglegs mats m.t.t. verðs og gæða. Miðað verði við að borgin haldi eftir hluta þess lands sem er til skipulagningar, sbr. afmörkun svæðis í verklýsingu aðalskipulagsbreytingar, og fari sá hluti í hefðbundna úthlutun.

Þó mikil uppbygging sé í farvatninu í Reykjavík á fjölmörgum svæðum (sjá kafla II.2 í meðfylgjandi skýrslu), þá er talið mikilvægt að breikka framboðið og fjölga búsetuvalkostum í borginni. Nýtt íbúðarhverfi í Úlfarsárdal getur þjónað því markmiði, en ætla má að í þessum áfanga uppbyggingar gætu verið 2.000 íbúðir sem nemur rúmlega 5% af heildar uppbyggingarmöguleikum í Reykjavík innan nágildandi vaxtarmarka.²

Starfshópurinn heldur utan um undirbúning að forvali og samkeppnisviðræðum, í samstarfi við umhverfis- og skipulagssvið, fjármála- og áhættustýringasvið og önnur svið eftir því sem við á.

Umhverfis- og skipulagssviði er samhliða falið að vinna að aðalskipulagsbreytingu og frumdrögum að rammaskipulagi.

Heiða Björg Hilmisdóttir
borgarstjóri

Hjálagt:

Aðgerðir til að auka framboð húsnæðis og flýta innviðauppbýggingu í Reykjavík. Tillögur og samantekt, október 2025, skýrsla starfshóps, drög dagsett 27. október, 2025, ásamt fylgiskjöllum, m.a. lagalegum álitum Magna lögmanna og borgarlögmanns.

Samhliða ferli skipulagsbreytinga og viðræðna við innviðafélag. Frumdrög tímaáætlunar.

Erindisbréf starfshóps Reykjavíkurborgar, ASÍ og BSRB til að skoða nýjar leiðir til þess að auka framboð og hraða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í Reykjavík.

² Í grunni Húsnæðisáætlunar Reykjavíkur eru skilgreindir uppbyggingarmöguleikar fyrir um 38 þúsund íbúðir (án framtíðarmöguleika í Vatnsmýri) og gæti umrædd ráðstöfun í þessum áfanga þannig numið um 5,3 % af heildar möguleikum sem hafa verið kortlagðir.



Aðgerðir til að auka framboð húsnæðis og flýta innviðauppbýggingu í Reykjavík

Tillögur og samantekt

Skýrsla starfshóps (drög)

Október 2025

Efnisyfirlit

Samantekt. Tillögur starfshóps
Inngangur. Aðdragandi og verkefni hóps
Húsnæði fyrir alla
Breytinga þörf á húsnæðismarkaði?

I. Er mögulegt að flýta frekari uppbyggingu í Úlfarsárdal með aðkomu innviðasjóðs í eigu lífeyrissjóða?

1. Megin forsendur og leiðarljós
2. Ný tækifæri til að byggja samfélagslega innviði
3. Uppbyggingarsvæði í Úlfarsárdal, Hallar (M22)
4. Mismunandi leiðir til að hraða uppbyggingu innviða. Sviðsmyndir til athugunar
5. Samanburður mismunandi leiða. Val milli sviðsmynda 2 og 3
6. Af hverju samstarf við innviðafélag?
7. Val sviðsmyndar og tillögur starfshóps
8. Möguleg útfærsla sviðsmyndar 2. Samkeppnisviðræður.
9. Skipulagslegar forsendur
10. Mögulegt tímaferli
11. Mörk svæðis

II. Önnur verkefni starfshóps

1. Húsnæði fyrir ungt fólk og fyrstu kaupendur. Árangur af verkefni
2. Ný tækifæri til uppbyggingar íbúðarhúsnæðis til lengri framtíðar

Viðaukar:

1. Lagaleg álitaefni um mögulegar leiðir. Samantekt
2. Hagrænt mat á mismunandi leiðum og frekari hagrænar greiningar
3. Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034. Yfirlit lykilsvæða og aðrir reitir
4. Félagsleg blöndun í öllum hverfum og borgarhlutum
5. Viljayfirlýsing 27. mars og erindisbréf starfshóps

Fylgiskjöl:

- I. Minnisblað Magna lögmanna, dagsett 5. júní, 2025
- II. Minnisblað Magna lögmanna, dagsett 25. september, 2025
- III. Minnisblað borgarlögmanna, dagsett, 4. júlí, 2025
- IV. Minnisblað ASÍ um stöðu á húsnæðismarkaði
- V. Minnisblað skrifstofu borgarstjóra, erlend dæmi, yfirlit.



Samantekt og tillögur

Megin viðfangsefni starfshópsins var að meta og skilgreina færar leiðir til að hraða uppbyggingu íbúðarhverfis í Höllum (M22) í Úlfarsárdal. Á grundvelli þess mats er lagt til að farið verði í heildstætt útboð, s.s. samkeppnisviðræður, um val á samstarfsaðila (innviðafélagi) til að byggja upp tiltekna innviði gegn tilteknu magni byggingaréttar.* Svæðið verði þróað í samstarfi borgarinnar og innviðafélagsins, samkvæmt settum samfélagslegum og hagrænum markmiðum og skilyrðum borgaryfirvalda.

Með því að beita heildrænni nálgun af þessu tagi, á umræddu svæði eða hluta þess, er mögulega hægt að stuðla að hraðari og hagkvæmari uppbyggingu, í takti við markmið gildandi húsnæðisáætlunar.

Jafnhliða því verði stuðlað að nauðsynlegri nýsköpun á húsnæðismarkaði með tilkomu nýs sérhæfðs aðila í innviðauppbýggingu og aðkomu almennra lífeyrissjóða og langtímafjárfesta. Það getur sætt tíðindum og haft jákvæð áhrif á þróun markaðarins, til lengri og skemmri tíma.

Þó mikil uppbygging sé í farvatninu í Reykjavík á fjölmörgum svæðum (sjá kafla II.2), þá er talið mikilvægt að breikka framboðið og fjölga búsetuvalkostum í borginni. Nýtt íbúðarhverfi í

Úlfarsárdal getur þjónað því markmiði, en ætla má að í þessum áfanga uppbyggingar gætu verið 2.000 íbúðir sem nemur rúmlega 5% af heildar uppbyggingarmöguleikum í Reykjavík innan núgildandi vaxtarmarka.** Starfshópurinn leggur fram eftirfarandi tillögur (sjá nánar kafla I.7-9):

1. Hafinn verði undirbúningur að mögulegu samstarfi við innviðafélag um þróun og uppbyggingu nýs íbúðarhverfis í Höllum. Val á samstarfsaðilum fari fram skv. 37. gr. laga nr. 120/2016 um samkeppnisviðræður. Valinn samstarfsaðili taki þátt í þróun nýs íbúðarhverfis samkvæmt settum markmiðum og skilyrðum borgaryfirvalda, byggi tiltekna grunninnviði og samfélagslegar stofnanir, gegn sölu á tilteknu magni byggingarréttar í opnu og gagnsæu ferli til byggingaraðila á almennum markaði. Undirbúningur fari fram samhliða gerð aðalskipulagsbreytingar og frumdraga rammaskipulags*
2. Sett verði skýr samfélagsleg og hagræn markmið með verkefninu af hálfu borgaryfirvalda, ákveðin markmið um gæði í hönnun og skipulagi og um vistvænar lausnir, sbr. stefnuskjöl
3. Miðað verði við að í umræddu verkefni verði lagt til land af hálfu borgarinnar, innan tiltekins svæðis í Höllum og nágrenni og miðað við ákveðinn fjölda íbúða og byggingu tiltekinna innviða. Ferlið og framkomin tilboð leiða í ljós endanlega stærð lands og umfang uppbyggingar sem samið verður um, á grundvelli faglegs mats m.t.t. verðs og gæða.
4. Miðað verði við að borgin haldi eftir hluta þess lands sem er til skipulagningar, sbr. afmörkun svæðis í verklýsingu aðalskipulagsbreytingar, og fari sá hluti í hefðbundna úthlutun.
5. Umhverfis- og skipulagssviði, í samstarfi við Innkaupaskrifstofu og önnur svið eftir því sem við á, verði falið að hefja undirbúning að forvali og samkeppnisviðræðum og vinni jafnframt aðalskipulagsbreytingu og frumdrög rammaskipulags.

*Sviðsmynd 2, sbr. umfjöllun hér að neðan. Valkostur við þessa leið, auk sviðsmynda 3 um hefðbundið útboð á vegum borgar, er að auglýsa eftir samstarfsaðila í þeim tilgangi að stofna þróunarfélag með Reykjavíkurborg, sbr. sviðsmynd 4 – og efna síðan til útboðs um innviði í framhaldinu.

** Í grunni Húsnæðisáætlunar eru skilgreindir uppbyggingarmöguleikar fyrir um 38 þúsund íbúðir (án framtíðarmöguleika í Vatnsmýri) og gæti umrædd ráðstöfun í þessum áfanga þannig numið um 5,3 % af heildar möguleikum sem hafa verið kortlagðir.



Inngangur. Aðdragandi og verkefni hóps

Í samstarfsyfirlýsingu núverandi meirihluta borgarstjórnar segir eftirfarandi: „Hröð húsnæðisuppbygging og örugg heimili fólks eru lykilmál nýs samstarfs í borginni. Eftir verður til sameiginlegrar vinnu Reykjavíkur og verkálðsfélaga með það að markmiði að stofna félag um þróun nýrra svæða og fara nýjar leiðir við skipulag, uppbyggingu innviða og fjármögnun þeirra.“ Á grundvelli þessarar stefnu var undirrituð viljayfirlýsing Reykjavíkurborgar, ASÍ og BSRB, samþykkt í borgarráði 27. mars 2025, um að stofna starfshóp um aðgerðir til að auka framboð húsnæðis og hraða uppbyggingu innviða í Reykjavík (sjá Viðauki 6).

Verkefnið byggir á grunni farsæls samstarfs þessara aðila á undanfórnum árum og viðbrögðum við brýnni þörf á húsnæðismarkaði. Verkefnið er að skoða nýjar leiðir og sóknarfæri, m.a. með mögulegri þátttöku innviðasjóðs.

Helstu verkefni starfshópsins er í fyrsta lagi að kanna hvort hægt sé að flýta uppbyggingu í Úlfarsárdal (M22) með aðkomu innviðasjóðs í eigu lífeyrissjóða, í öðru lagi að kortleggja mögulega áframhaldandi uppbyggingu íbúðarhúsnæðis til næstu 10-15 ára, m.a. byggt á þeim sóknarfærum sem skapast á grunni uppfærðs samgöngusáttmála og í þriðja lagi að rýna árangur verkefnisins „húsnæði fyrir ungt fólk og fyrstu kaupendur“ og gera tillögur að hugsanlegum breytingum, nýjum svæðum til lóðaúthlutana eða annarra leiða til að fjölga slíkum íbúðum og úthlutunarreglum fyrir annan fasa verkefnisins.

Starfshópurinn skipa Haraldur Sigurðsson, deildarstjóri aðalskipulags, umhverfis- og skipulagssviði, Auður Inga Ingvarsdóttir, lögfræðingur á umhverfis- og skipulagssviði, Björn Traustason, framkvæmdastjóri Bjargs íbúðafélags, Ólafur Sigurðsson, framkvæmdastjóri Birtu lífeyrissjóðs, Róbert Farestveit, sviðsstjóri hagfræði- og greiningarsviðs ASÍ og Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, hagfræðingur BSRB. Starfsmaður starfshópsins er Björn Teitsson, verkefnastjóri á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara. Einnig störfuðu með hópnum og gáfu álit á einstökum þáttum vinnunnar, Halldóra Káradóttir og Hörður Hilmarsson á fjármála- og áhættustýringarsviði, Ebba Schram og Theódór Kjartansson hjá borgarlögmanni, Hulda Hallgrímsdóttir á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara og Vilhjálmur Bergs og Hilmar Hildar Magnúsarson á umhverfis- og skipulagssviði. Auk þess tók Hrannar Már Gunnarsson lögfræðingur frá BSRB þátt í starfi hópsins.

Starfshópurinn leitaði einnig ráðgjafar innan og utan borgarkerfisins hjá aðilum með sérþekkingu á viðfangsefninu eftir því sem við átti.

Meginefni greinargerðarinnar snýr að mögulegri uppbyggingu í Úlfarsárdal með aðkomu innviðafélags (I. hluti). Sú umfjöllun byggir á margskonar greiningarvinnu og lagalegum álitum, sem sett eru fram sem fylgiskjöl. Helstu tillögur og niðurstöður starfshópsins varða þetta megin viðfangsefni.

Einnig er fjallað um önnur verkefni hópsins í greinargerðinni (II. hluti), um hagkvæmt húsnæði fyrir ungt fólk og það sem snýr að kortlagningu á nýjum tækifærum í íbúðaruppbyggingu til næstu 10-15 ára. Þar er byggt að stórum hluta á *Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034* sem samþykkt var síðastliðið vor. Sú áætlun nær til næstu 10 ára (sjá yfirlit í Viðauka), þannig að verkefnið snýr einkum að því að meta nýja möguleika til enn lengri tíma. Í þeirri greiningu var einkum horft til möguleika sem skapast vegna framfylgdar samgöngusáttmála, tækifæri á landi og lóðum ríkis og möguleg ný byggingarsvæði til lengri framtíðar. Sú vinna mun nýtist við endurskoðun húsnæðisáætlunar nú í vetur.

Það er mikilvægt að ákvarðanir um hraða og stórtæka uppbyggingu á nýju svæði í Úlfarsárdal séu teknar í samhengi við heildarsýnina í húsnæðismálum og til langs tíma og á grundvelli vandaðra greininga á stöðu mála á húsnæðis- og fagseignamarkaði og útfrá horfum til framtíðar. Í greinargerðinni er vikið að þörf á slíkum greiningum sem ná til húsnæðismála á landsvísu.

Félagsleg blöndun og sjálfbærni er leiðarljós við uppbyggingu nýrra íbúðarhverfa í Reykjavík og við það þarf að miða hvort sem litið er til uppbyggingar í Keldum eða Úlfarsárdal. Ennfremur er mikilvægt að framboð húsagerða á nýjum svæðum höfði til fjölbreyttra tekju- og félagshópa og að jafnvægi sé í hinu félagslega landslagi milli borgarhluta.



Húsnæði fyrir alla

Mikilvægi þess að auka framboð húsnæðis

Að eiga aðgang að húsnæði, eiga sér heimili og öruggan samastað er réttur hvers einstaklings. Eitt af heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna undirstrikar þessi grunn mannréttindi (gr. 11.1). Stefna Aðalskipulags Reykjavíkur 2040 miðar að þessu og að tryggt verði húsnæði fyrir alla félagshópa í borginni. Þetta hefur verið leiðarstefið í húsnæðisstefnu borgarinnar síðan 2011 og því hefur verið fylgt markvisst eftir með húsnæðis- og uppbyggingaráætlunum. Það er og verður áskorun að ná þessu markmiði, ekki síst í hratt vaxandi borgum sem hafa mikið aðdráttarafl. Hækkun húsnæðisverðs í borgum, umfram almennt verðlag, er stórt vandamál í flestum vestrænum borgum í dag og verður viðvarandi ef markaðslögmál ráða ein för.

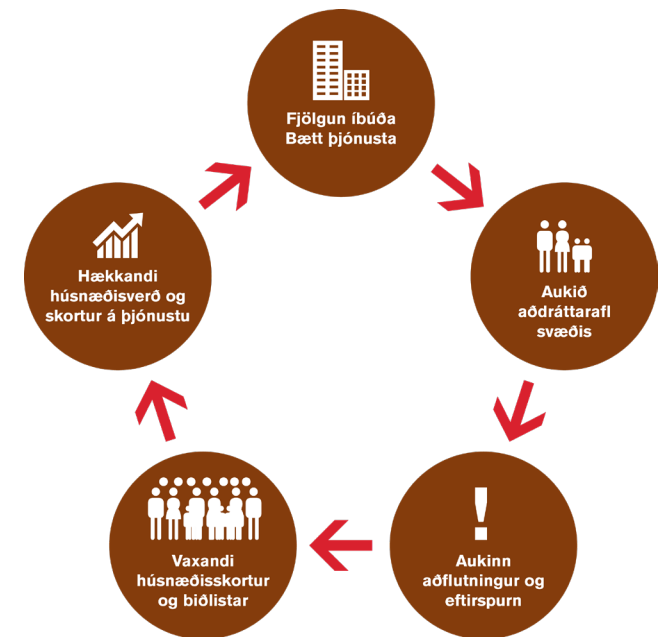
Áherslur Reykjavíkurborgar undanfarin misseri hafa annars vegar snúið að því að stuðla almennt að kraftmeiri uppbyggingu og stórauka framboð íbúða og hinsvegar að tryggja að stærri hluti uppbyggingar verði á félagslegum grunni, þar sem hagnaðarsjónarmið ráða ekki för. Með þetta tvennt að leiðarljósi er hægt að skapa meiri stöðugleika á húsnæðismarkaði, að heilbrigð hringrás myndist á markaðnum, að húsnæðisverð hækki ekki umfram almennt verðlag og aukið framboð verði af húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir alla félagshópa. Liður í þessu er gerð markvissra og árlegra húsnæðisáætlana sem skapa aukinn fyrirsjáanleika fyrir alla aðila og betri grundvöll ákvarðanatöku, sem aftur ætti að leiða til þess að sveiflur á byggingarmarkaði verði

minni.

Á sama tíma og ráðist er í húsnæðisáttak á samfélagslegum grunni, þarf að gæta þess að íbúðirnar séu byggðar á sjálfbæran hátt, séu í grennd við vistvæna samgönguinnviði og staðsettar í hverfum þar sem þjónusta, útivistarsvæði og atvinnutækifæri eru í göngufæri. Jafnframt þarf að tryggja að íbúðirnar og íbúðarhverfin séu hönnuð af metnaði útfrá kröfum um lýðheilsu og umhverfisgæði og þær séu staðsettar þar sem auðvelt er að lágmarka samgöngukostnað heimilisins.

Í *Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034*, sbr. húsnæðissáttmáli frá 2023, eru sett fram háleit markmið um að stórauка framboð íbúðarhúsnæðis í borginni. Markmiðið er að byggja allt að 1.600 íbúðir á ári að meðaltali eða meðan verið er að mæta uppsafnaðri þörf og koma meira jafnvægi á húsnæðismarkaðinn. Það er áskorun að ná því markmiði og til að árangur náist þarf að skoða nýjar leiðir til að hraða uppbyggingu, í samstarfi við við ríkið, lífeyrissjóði, verkálýðshreyfinguna og aðra lykilaðila á byggingarmarkaði.

Samvinna er lykillinn að árangri og með sameiginlegum aðgerðum er hægt að hraða uppbyggingu, auka framboð og tryggja fjölbreytt og hagkvæmt húsnæði fyrir alla hópa samfélagsins.



Breytinga þörf á húsnæðismarkaði?

Viðvarandi hækkanir húsnæðisverðs og uppsöfnuð þörf

Staða á húsnæðis- og byggingarmarkaði undanfarin ár og fyrir séð þróun til næstu ára er megin ástæða þess að nú er leitað leiða til hraða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og stórauka framboð íbúða. Viðfangefnið er ekki eingöngu að mæta þröngri og erfiðri stöðu einstakra hópa, sem reynt hefur verið að mæta með sértækum aðgerðum og óhagnaðardrífinni húsnæðisuppbyggingu, heldur almennt til að skapa stöðugri og heilbrigðari húsnæðismarkað.

Vísbendingar eru um að almennt sé misskipting á húsnæðismarkaði að aukast og að þröskuldurinn inná húsnæðismarkað fyrir ungt fólk og tekjulægri sé að hækka. Stöðug hækkun húsnæðisverðs langt umfram verðlag er alþjóðlegt vandamál, ekki síst hér á landi, og verður viðvarandi ef hefðbundin markaðslögmál ráða ein för. Meðan svo er þá mun fjárfesting í íbúðarhúsnæði í ávöxtunarskyni fyrir viðkomandi, en ekki til búsetu eða langtímaútleigu, halda áfram að aukast.

Einnig þarf að hafa í huga að húsnæðismarkaðurinn er sannarlega marglaga og ekki hefðbundinn samkeppnismarkaður og einn lykilþátta hans, byggingarlandið er takmarkað og getur í raun lotið lögmálum fákeppni. Fjölgun aðila á húsnæðismarkaði, sem búa yfir þolinmóðu fjármagni og lúta markmiðum um langtíma ávöxtun fremur en um hámarksarð til skemmri tíma, gætu bætt stöðuna og tryggt stöðugra og jafnara framboð íbúða.

Það þurfa að liggja fyrir ríkar málefnalegar ástæður fyrir því að reyna nýjar róttækar leiðir á húsnæðismarkaði og ákvörðun um slíkt þarf að byggjast á ítarlegu hlutlægu mati á stöðunni. Slíkt mat þarf að vinna í samstarfi við viðkomandi ríkisstofnanir og óháða greiningaraðila. Hér að neðan eru nefnd nokkur atriði um núverandi stöðu og þróun síðustu ára og gögn sem þarf að afla til að meta stöðuna á húsnæðismarkaði (sjá einnig nánar fylgiskjal III):

- Hækkun húsnæðisverðs langt umfram almennt verðlag, en raunverð íbúðarhúsnæðis hefur hækkað um 76% síðan 2015.
- Hlutfall íbúða í eigu einstaklinga sem eiga einvörðungu eina íbúð fer lakkandi. Við efnahagshrunið jókst hlutfall stærri lögaðila sem áttu fleiri en 10 íbúðir og hefur það lítið breyst síðan.
- Um helmingur einstaklinga í lægsta tekjuhópnum eru á leigumarkaði, en almennt hefur hlutfall þeirra sem eru á leigumarkaði (sem er sem fyrr óstöðugur og óruggur) hækkað úr 13% árið 2005 í 26% árið 2018.
- Húsnæðiskostnaður leigjenda er mun hærri hér á landi en að meðaltali í ríkjum OECD
- Vísbendingar eru um að þeir sem búa við lélegt ástand húsnæðis eða þröngbýli fari fjölgandi
- Fjöldi þeirra sem býr í óleyfishúsnæði hefur farið fjölgandi
- Hlutfall ungs fólks í foreldrahúsum hefur farið hækkanandi
- Fjöldi íbúða sem standa auðar og/eða eru nýttar til skammtímaleigu hefur aukist.

- Staða einstakra félagshópa, sbr. biðlistar hjá óhagnaðardrífnum húsnæðisfélögum, hefur ekki batnað.
- Staða á byggingarmarkaði samkvæmt framvindumati HMS um vænt framboð fullgerðra íbúða bendir til þess að íbúða þörf vegna íbúafjölgunar og uppsafnaðrar þarfa verði ekki mætt á næstu árum.
- Bætt staða á húsnæðismarkaði er ein megin forsenda að draga megí úr verðbólgu og lækkun vaxta, sem er aftur forsenda þess að bæta stöðu á byggingarmarkaði.
- Mikilvægt er að tryggja markvissa gagnaöflun og greiningar á húsnæðismarkaði og leggja reglulega hlutlægt mat, eins og kostur er, á íbúðapörfina til lengri og skemmri tíma. Lýðfræðilegar greiningar á núverandi íbúastofni, s.s. um stærðir árganga fyrstu kaupenda eða fjölgun í elstu aldurshópum gefa nokkuð öruggar vísbendingar um aukna og breytta þörf á húsnæðismarkaði.
- Þróun á hlutfalli íbúa á íbúð eða fjöldi íbúða á hverja 1000 íbúa eða fjöldi íbúða á 1000 íbúa á aldrinum 20-85 ár er lykilstærð til að meta ástand á húsnæðismarkaði. Einnig gefur hlutfall ungs fólks í foreldrahúsum sterkar vísbendingar um stöðuna, en nýjasta tölfræðin um það hlutfall er frá 2021, skv. Hagstofunni.



I. Er mögulegt að flýta uppbyggingu í Úlfarsárdal með aðkomu innviðasjóðs í eigu lífeyrissjóða?



1. Megin forsendur og leiðarljós

Eftirfarandi megin forsendur liggja til grundvallar í verkefni hópsins:

Viljayfirlýsing Reykjavíkurborgar, ASÍ og BSRB, samþykkt í borgarráði 27. mars 2025*

Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034 (maí 2025), sem kveður á um að byggðar verði 14-16 þúsund íbúðir í Reykjavík á næstu 10 árum, eða meðan verið er að mæta uppsafnaðri þörf og koma jafnvægi á húsnæðismarkað

Staða á húsnæðis- og byggingarmarkaði undanfarin ár og fyrirséð þróun til næstu ára**

* „Kanna hvort hægt er að flýta uppbyggingu húsnæðis í Úlfarsárdal (M22) með aðkomu innviðasjóðs í eigu lífeyrissjóða“

** Leggja þarf hlutlægt mat á stöðuna með viðkomandi ríkisstofnunum og öðrum greiningaraðilum, þannig að skýrt komi fram hverjar hinar veigamiklu málefnalegu ástæður eru, sem réttlæta að nýjar leiðir verði farnar. Sjá nánar hér að framan, auk meðfylgjandi minnisblaðs ASÍ.

Leiðarljós starfshópsins og megin markmið:

Að skapa meiri stöðugleika á húsnæðismarkaði, tryggja að húsnæðisverð hækki ekki umfram almennt verðlag og stuðla að nægt framboð verði af húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir alla félagshópa

Leita leiða til að stórauka framboð íbúðarhúsnæðis í Reykjavík og flýta innviðaupbyggingu sem styður við húsnæðisuppbyggingu.

Stuðla að nýsköpun og skapa ný sóknarfæri á húsnæðismarkaði

Byggt verði á samvinnu og reynslu af fyrri samstarfsverkefnum milli opinberra aðila, verkalýðsfélaga og lífeyrissjóða

Við mat og val á leiðum verði lagaleg álitamál og hagrænir þættir lagðir til grundvallar þar sem metin verði áhrif á rekstur borgarsjóðs til lengri og skemmri tíma.

Að samfélagsleg og skipulagsleg markmið og kröfur um gæði íbúðarbyggðar og íbúðarhúsnæðis, sbr. AR2040 og Húsnæðisáætlun 2025-2034, verði í öllum tilvikum lögð til grundvallar,

Að skilgreina mismunandi sviðsmyndir um þróun og uppbyggingu nýs skólahverfis í Úlfarsárdal.

Skilgreindar voru 4 sviðsmyndir. Sviðsmyndir 1, 2 og 4 miða að því að fara nýjar leiðir og beita heildarnálgun á verkefnið með aðkomu innviðafélags, sbr. viljayfirlýsingin frá 27. mars sl. Mikilvægt er að skoða þær í samanburði við sviðsmynd 3, sem miðar við hefðbundna úthlutun lóða á svæðinu og að Reykjavíkurborg standi að allri uppbyggingu innviða. Ef fara á nýja leið við þróun og byggingu innviða, þarf að sýna fram á þær séu farsælli en hin hefðbundna leið sem jafnan er farin (sjá nánar Viðauka 2. *Hagrænt mat á mismunandi leiðum og frekari hagrænar greiningar*).



2. Ný tækifæri til að byggja samfélagslega innviði?

Er vert að fara nýjar leiðir til að hraða uppbyggingu opinberra innviða og auka samstarf við lífeyrissjóðina og einkageirann í þeim efnum?* Hvaða tækifæri geta falist í því fyrir sveitarfélög og aðra opinbera aðila? Megin forsendan er að í slíkum verkefnum séu samfélagsleg og hagræn markmið sveitarfélagsins lögð til grundvallar og að viðkomandi innviðafélag leggi ákveðin samfélagsleg markmið til grundvallar. Hér að neðan eru nokkrar hugleiðingar í þessu samhengi:

- Það getur falist ávinningur í því að þróa nýjar og fjölbreyttari leiðir til að efla húsnaðismarkað. Að nýta nýja tækni og efla nýsköpun einkageirans og efla samstarf við samfélagslega ábyrg innviðafélög í eigu lífeyrissjóða, með það að markmiði að hraða uppbyggingu hagkvæmra innviða. Reykjavík sem höfuðborg landsins gæti leitt með góðu fordæmi og rutt brautina í þeim efnum.
- Með heildstæðri nálgun á byggingu innviða heils skólahverfis gæti myndast aukin fagleg þekking á kostnaði og hönnun grunninnviða og samfélagslegra innviða. Slík nálgun með tilheyrandi stærðarhagkvæmni gæti vakið áhuga stærri verktaka, sem gæti almennt aukið afkastagetu byggingariðnaðarins á Íslandi. Slík nálgun gæti aukið getu sveitarfélaga til örari vaxtar og auðveldað þeim að bregðast hraðar við breyttum aðstæðum á húsnaðismarkaði

- Samstarf við öflug og samfélagslega ábyrg innviðafélög getur dregið úr fjárhagslegri áhættu Reykjavíkurborgar og mildað áhrifin á rekstur borgarinnar meðan fjárfestingaþörf í nýjum innviðum og viðhaldi eldri er í hámarki og meðan verið er að mæta uppsafnaðri húsnaðisþörf. Með skynsamlegum áhættuskiptum við slík félög og einkageirann skapast forsendur til að auka hagkvæmni til lengri tíma.
- Nýjar leiðir og nýsköpun á öllum sviðum húsnaðis- og byggingarmarkaðarins er forsenda þess að auka og viðhalda samkeppnishæfni hagkerfisins
- Samstarf sveitarfélaga við innviðafélög í eigu lífeyrissjóða (með langtíma ávöxtunarkröfu) sem sérhæfðu sig í þróun íbúðarbyggðar, gætu leitt til þess að það drægi úr sveiflum á byggingarmarkaði og meiri stöðugleiki skapaðist á húsnaðismarkaði.

* Samstarfsinnviðir (e. Public Private „Infrastructure“ Partnership) er gömul og þekkt leið opinberra aðila við að flýta uppbyggingu innviða með samstarfi við einkaaðila. Leiðin hefur verið nýtt mismikið í hinum stóra heimi og í sumum löndum hefur dregið úr henni. Þegar hún var hvað vinsælustu gaf OECD út meginreglur fyrir aðildarríkin sem ætlað var að styrkja umgjörðina og veita leiðsögn um mikilvægustu málefni sem huga þarf að við slíka nálgun. Meginreglurnar voru gefnir út 2007 og frá þeim tíma hefur OECD haldið málefnalegri umræðu og gefið út fjölmargar skýrslur í anda stofnunarinnar sem kennir sig við efnahagslegar framfarir. Eftir fjármálakreppuna 2008 og nokkur ár þar á eftir hægði á innviðauppbyggingu í mörgum aðildarríkum sem hefur síðar valdið endurnýjuðum áhuga á samstarfi við einkaaðila bæði í þróuðum''' og þróunarlöndum. Ástæðan er fyrst og fremst skert fjárhagslegt svigrúm sem aðildarríkin hafa búið við og ástand innviða sem hefur versnað vegna ónógs viðhalds af fyrrgreindum ástæðum. Þetta þekkjum við og nægir að nefna reglulegar úttektir Samtaka iðnaðarins á stöðu innviða og stöðug umræða um húsnaðismarkaðinn. OECD og fjölmörg þjóðríki leita því leiða við innviðauppbyggingu á þeim forsendum að öflugir innviðir styðji við hagvöxt. Það er í raun af sömu ástæður sem Birta og fjölmargir aðrir lífeyrissjóðir hafa lýst yfir áhuga á aðkomu uppbyggingar innviða og fjárfestinga í íbúðarhúsnaði. Þótt athyglin beinst oftar en ekki að fjárhagslegum ávinningi er fjárhagslega áhættan ekkert síður áhugaverð umræða. Sú fjárhagslega áhætta sem hið opinbera tekur alla jafna birtist einna helst í kostnaðaraukningu og eftir atvikum mistökum sem verða sem síðar leiðir til aukins vaxtakostnaðar þegar verkefnum lýkur.



3. Uppbyggingarsvæði í Úlfarsárdal, Hallar (M22)

Í landi Halla eru tækifæri til að efla byggð í austurhluta Reykjavíkur og styrkja sjálfbæra borgarþróun á höfuðborgarsvæðinu öllu. Möguleg uppbyggingarsvæði eru vel staðsett landfræðilega og má segja að þau séu meðal síðustu byggingarsvæðanna innan samfelldrar byggðar á höfuðborgarsvæðinu, sem hafa miðlæga legu.

Uppbygging öflugra almenningssamganga og framtíðartenging við Borgarlínu er mikilvæg forsenda þess að hægt verði að byggja upp ný borgarhverfi á svæðinu á vistvænan og hagkvæman hátt, sem gefur einnig möguleika á að lágmarka kolefnisspor uppbyggingarinnar. Það er enn fremur lykilforsenda í þróun frekari byggðar austur í Úlfarsárdal. Styrking stofn- og tengibrauta, sbr. gildandi stefna AR2040, að svæðinu er enn fremur forsenda þess að fjölga íbúðum verulega í Úlfarsárdal, fyrst í Höllum og síðar í innanverðum dalnum.

Skipulagning nýrra borgarhverfa í landi Halla felur í sér tækifæri til að efla borgarhlutann Grafarholt-Úlfarsárdal, sem samfélagslega heild, þar sem þegar er búið að fjárfesta á metnaðarfullan hátt í samfélagsstofnunum, menningarstofnunum og íþróttamannvirkjum. Jafnframt skapast tækifæri til að efla verslun og þjónustu á svæðinu. Markmiðið er að nýtt skólahverfi í Höllum styrki þá byggð sem er fyrir

Uppbygging nýrra íbúðarhverfa í Úlfarsárdal er enn fremur lykilforsenda þess að efla húsnæðismarkaðinn í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu á komandi árum og liður í því stuðla að auknu og stöðugra framboði íbúða, sbr. markmið *Húsnæðisáætlunar 2025-2034*.



Nýtt byggingarsvæði í Höllum og Hamrahlíðarlöndum er hér afmarkað með útlínun (M22), alls um 58,5 ha. Miðað við þéttleika í fullbyggðum núverandi hverfum (35 íbúðir/ha), gætu rúmast innan svæðis M22 yfir 2.000 íbúðir sem gæti verið hæfileg stærð fyrir eitt grunnskólahverfi, ásamt tveimur leikskólum. Ef miðað væri við meðalþéttleika við Leirtjörn og við Skyggisbraut (50 íbúðir/ha), mætti gera ráð fyrir mun fleiri íbúðum og þá meiri fjárfestingu í skólastofnunum.

4. Mismunandi leiðir til að hraða uppbyggingu innviða á svæði M22

Sviðsmyndir til athugunar. Sjá nánar fylgiskjöl I-III.

1

Á svæði M22 eða hluta þess verði innviðafélagi seldur byggingarréttur án auglýsingar, með sérstökum skilyrðum og á grundvelli samfélagslegra markmiða

Byggingarréttur verði seldur innviðafélagi í eigu lífeyrissjóða með sérstökum samningi og skilyrðum. Markmiðið er að þróa íbúðabyggð (skólahverfi eða hluta þess), byggja upp innviði og selja byggingarrétt. Á skilgreindum tímavörð myndi Reykjavíkurborg eignast alla uppbyggða innviði og innviðafélagið í kjölfarið gert upp. Félagið stæði að opnum útboðum varðandi sölu byggingarréttar og gerð innviða.

- Innviðafélag kaupir byggingarrétt á M22
- innviðafélag sjái um uppbyggingu gatna- og lagnakerfis
- Innviðafélag sjái um uppbyggingu skóla, leikskóla og íþróttastaðstöðu
- Innviðafélag fjármagni uppbyggingu
- Innviðafélag afhendi Reykjavíkurborg gatna- og lagnakerfi ásamt skólabyggingum sem endurgjald fyrir byggingarreitinn og gatnagerðargjöld skipulagðra lóða*
- Innviðafélag selji byggingarrétt á lóðum sem verði skipulagðar
- Innviðafélag og Reykjavíkurborg skipti með sér ábata sem verði af verkefninu

*Verksamningur sem fellur undir lög um opinber útboð og markaðsverð byggingarréttar yrði að meta með hlutlægum hætti.

2

Leitað verði eftir áhugasömum aðilum um kaup á byggingarrétti á svæði M22 eða hluta þess, með útboði, gegn byggingu innviða, samkvæmt settum samfélagslegum markmiðum og gæðaviðmiðum

Byggingarréttur á umræddu landi verði boðinn út með sér skilgreindum markmiðum í því skyni að leita byggingaraðila og fjárfesta til byggja upp á heildstæðan hátt umrætt hverfi, þ.e. þróa íbúðarbyggð, byggja upp innviði og selja byggingarrétt. Á skilgreindum tímavörð myndi Reykjavíkurborg eignast alla uppbyggða innviði,

- Valin aðili verði úthlutað byggingarreit M22
- Valin aðili sjái um uppbyggingu gatna- og lagnakerfis
- Valin aðili sjái um uppbyggingu skóla, leikskóla og íþróttastaðstöðu
- Valin aðili fjármagni uppbyggingu
- Valin aðili afhendi Reykjavíkurborg gatna- og lagnakerfi ásamt skólabyggingum sem endurgjald fyrir byggingarreitinn og gatnagerðargjöld skipulagðra lóða
- Valin aðili selji byggingarrétt á lóðum sem verði skipulagðar
- Valin aðili og Reykjavíkurborg skipti með sér hugsanlegum ábata þegar verkefnið er gert upp.

3

Hefðbundin úthlutun byggingarréttar og innviðauppbygging á vegum Reykjavíkurborgar

Umrætt land skipulagt og gert byggingarhæft af Reykjavíkurborg og úthlutað á hefðbundinn hátt í opnu auglýsingaferli. Allir innviðir fjármagnaðir af Reykjavíkurborg og framkvæmd allra þeirra boðnir út í samræmi við lög um opinber útboð.

4

Samstarfsverkefni opinberra aðila og einkaaðila. Reykjavíkurborg stofnar félag með völdum aðilum (lífeyrissjóðum og öðrum einkaaðilum) (e. Public Private Partnership)

Einnig hefur verið skilgreind sviðsmynd 4, þar sem að Reykjavíkurborg og innviðafélag myndu sameiginlega stofna nýtt félag utan um samstarfsverkefni aðila eða svokallað public private partnership („PPP“).“ Reykjavíkurborg og hið óstofnaða innviðafélag gætu þannig stofnað saman félag utan um samstarf sitt. Þar gæti Reykjavíkurborg látið í té land sem greiðslu fyrir hlutafé, en slíkt er heimilt sé kveðið á um það í stofnsamningi félags og sé um að ræða verðmæti sem hafa fjárhagslegt gildi, sbr. 1. tl. 1. mgr. og 3. mgr. 5. gr. laga um einkahlutafélög nr. 138/1994 og 1. tl. 1. mgr. og 3. mgr. 5. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995. Hið sama gildir almennt að breyttu breytanda um önnur félagaform. Gæta yrði að því að markaðsverð hlutar Reykjavíkurborgar væri metið með hlutlægum hætti. Félagið myndi bjóða út gerð innviða í samræmi við lög um opinber útboð.



5. Samanburður mismunandi leiða. Val milli sviðsmynda 2 og 3

Yfirlit. Sjá nánar fylgiskjöl I-III.

1

Á svæði M22 eða hluta þess verði innviðafélagi seldur byggingarréttur án auglýsingar, með sérstökum skilyrðum og á grundvelli samfélagslegra markmiða

Kostir:

- Líkleg til að hraða uppbyggingu innviða og úthlutun lóða.
- Fjárfesting utan borgarsjóðs sem lækkar upphafsálag á borgina.
- Auðveldar að ná markmiðum húsnæðisáætlunar
- Stærðarhagkvæmni

Ókostir:

- Felur í sér að verið er að semja um að borgin greiði fyrir uppbyggingu innviða sem er í reynd verksamningur í skilningi laga um opinber innkaup.
- Flókið að mæta undanþáguákvæðum í lögum um opinber innkaup.
- Einstaka útfærslur geta gengið gegn samkeppnislögum, lögum um opinber innkaup og reglum um ríkisstuðning.

2

Leitað verði eftir áhugasömum aðilum um kaup á byggingarrétti á svæði M22 eða hluta þess, með útboði, gegn byggingu innviða, samkvæmt settum samfélagslegum markmiðum og gæðaviðmiðum

Kostir:

- Tryggir gagnsæi og samkeppni.
- Heildræn nálgun sem gæti hraðað uppbyggingu innviða
- Fjárfesting utan borgarsjóðs sem lækkar upphafsálag á borgina
- Auðveldar að ná markmiðum húsnæðisáætlunar
- Lagalega fær leið
- Stærðarhagkvæmni
- Getur stuðlað að nýsköpun á húsnæðismarkaði
- Hægt að fara mismunandi leiðir í útboðsferli, s.s. samkeppnisviðræðum

Ókostir:

- Getur verið flókið ferli og möguleg óvissa um hvort markmiðum verði náð, þ.e. háð þátttöku réttra aðila
- Vandasöm útfærsla ferlis til að tryggja að sviðsmynd auki hraða uppbyggingar. Veltur þó á útfærslu, þ.e. ef skipulagsferli og útboðsferli er tvinnað saman

3

Hefðbundin úthlutun lóða og innviðaupbygging á svæði MM22 á vegum Reykjavíkurborgar

Kostir:

- Tryggir fulla stjórn borgarinnar yfir ferlinu og áfangaskiptingu uppbyggingar
- Í samræmi við stjórnsýsluframkvæmd

Ókostir:

- Óvissa um hvort markmið um uppbyggingarhraða íbúðarhúsnæðis náist og almennt erfiðar að ná markmiðum húsnæðisáætlunar
- Hraði uppbyggingar innviða mögulega minni og getur verið háður fjárhagslegum takmörkunum
- Aukið álag á borgarsjóð, til skemmri tíma
- Krefst aukinnar mönnunar innan umhverfis- og skipulagssviðs

4

Samstarfsverkefni opinberra aðila og einkaaðila. Reykjavíkurborg stofnar félag með völdum aðilum (lífeyrissjóðum og öðrum einkaaðilum) (e. Public Private Partnership)

Kostir:

- Tryggir ákveðnari stjórn borgarinnar yfir ferlinu og áfangaskiptingu uppbyggingar
- Fjárfesting utan borgarsjóðs sem lækkar upphafsálag á borgina.
- Auðveldar mögulega að ná markmiðum húsnæðisáætlunar
- Stærðarhagkvæmni
- Getur stuðlað að nýsköpun á húsnæðismarkaði

Ókostir

- Skoða þarf sérstaklega skattumhverfi slíks félags og áhrif þess á borgarsjóð
- Vandasöm útfærsla ferlis til að tryggja að sviðsmynd auki hraða uppbyggingar



6. Afhverju samstarf við innviðafélag?*

Nánar um megin forsendur, tækifæri og áhættur

1. Getur stuðlað að hraðari og öruggari uppbyggingu íbúðarhúsnæðis - með markvissum og tímasettum innviðaframkvæmdum - og aukið líkur þess að markmiðum húsnæðisáætlunar til næstu 10 ára verði náð og almennt verði stuðlað að meiri stöðugleika á húsnæðismarkaði.
2. Fjárfesting í innviðum verður utan borgarsjóðs sem getur lækkað upphafsálag á borgina og dreifir þannig betur álagi og áhættu vegna fjárfestinga sem leiða af uppbyggingu samkvæmt markmiðum húsnæðisáætlunar.
3. Getur tryggt aukna hagkvæmni í innviðauppbýggingu og öruggari fjármögnun þeirra. Til verður nýr stór aðili á húsnæðismarkaði sem horfir til lengri tíma í sínum fjárfestingum og hefur bolmagn til að stuðla að jafnri og hraðri uppbyggingu, í takti við markmið og kröfur borgaryfirvalda
4. Aukið samstarf opinberra aðila og einkaaðila (ppp) á sviði húsnæðisuppbyggingar** getur almennt stuðlað að nýsköpun og nýrri þekkingu á sviði borgarþróunar – og almennt aukið afkastagetu byggingariðnaðarins.
5. Með samkeppnisviðræðum verður tryggt faglegt val á samstarfsaðila sem býður borgaryfirvöldum hagkvæmust kjör, m.t.t. verðs og gæða. Uppgjör milli borgaryfirvalda miðist við endanlegt byggingarmagn á umsömdu svæði (ábatasamningur). Innviðafélagið greiði fyrir byggingarrétt með framsali innviða og beinum greiðslum. Samið verði eftir atvikum um tímasetningu framsals innviða og mögulega lengd leigutíma, eftir því sem tilboð gefa til kynna um. Sjá nánar um hagrænt mat í Viðauka 2.
6. Tryggt verði að uppbygging, s.s. kröfur til gæða, samfélagsleg markmið og vistvænar lausnir, verði á forsendum borgaryfirvalda og settum skilyrðum þeirra.
7. Tryggt verði að byggingarréttur verði seldur til byggingaraðila í opnu og gegnsæu ferli í hæfilega stórum áföngum og tryggi breiða þátttöku verktaka, smærri og stærri.
8. Hraði uppbyggingar og lægra fjárfestingarálag skipta máli í vali á leið, en ekki síður það tækifæri sem felst í því að nýr sérhæfður aðili í innviðauppbýggingu verður til, með aðkomu almennra lífeyrissjóða og langtímafjárfesta. Það getur sætt tíðindum og haft jákvæð áhrif á þróun markaðarins, til lengri og skemmri tíma.

*Hugtakið samstarfsverkefni opinberra aðila og einkaaðila eða PPP er ekki skilgreint sérstaklega í lögum. PPP felur hins vegar almennt í sér langtímasamninga á milli hins opinbera og einkaaðila þar sem að einkaaðilinn fjármagnar opinber verkefni með einkafjárfestingu og deilir áhættu verkefnisins með hinum opinbera aðila.1 Slík verkefni geta ýmis verið samningsbundin í formi tvíhliða samninga milli opinberra aðila og einkaaðila eða stofnanabundin með stofnun sérstaks lögaðila í sameiginlegri eigu hins opinbera og einkaaðila. Sjá nánar minnisblað Magna, dagsett 25. september 20025.

**Innviðafélagið selur byggingarrétt fyrir tiltekin fjölda íbúða og magn atvinnuhúsnæðis gegn byggingu tiltekinna innviða

7. Val sviðsmyndar og tillögur starfshóps

1. Hafinn verði undirbúningur að samstarfi við innviðafélag um þróun og uppbyggingu nýs íbúðarhverfis í Höllum, sbr. sviðsmynd 2. Val á samstarfsaðilum fari fram skv. 37. gr. laga nr. 120/2016 um samkeppnisviðræður (sjá nánari lýsingu leiðar að neðan). Valinn samstarfsaðili taki þátt í þróun nýs íbúðarhverfis samkvæmt settum markmiðum og skilyrðum borgaryfirvaldi, byggi tiltekna grunninnviði og samfélagslegar stofnanir, gegn sölu á tilteknu magni byggingarréttar. Undirbúningur fari fram samhliða gerð aðalskipulagsbreytingar og frumdraga rammaskipulags*
2. Sett verði skýr samfélagsleg og hagræn markmið með verkefninu af hálfu borgaryfirvalda, ákveðin markmið um gæði í hönnun og skipulagi og um vistvænar lausnir, sbr. stefnuskjöl Reykjavíkurborgar. Tryggð verði félagsleg blöndun í íbúðarhverfinu og lágmarkshlutfall óhagnaðardrífins húsnæðis og stuðlað almennt að framboði íbúða fyrir fjölbreytta tekju- og félagshópa, þar sem sérstaklega er horft er til félagslegrar stöðu í borgarhlutanum í dag. Frumdrög að rammaskipulagi svæðisins verði forsenda samkeppnisviðræðna, sjá nánar hér að neðan.
3. Miðað verði við að í umræddu verkefni verið lagt til land af hálfu borgarinnar, innan tiltekins svæðis í Höllum og miðað við ákveðinn fjölda íbúða og byggingu tiltekinna innviða. Í samkeppnisviðræðuferlinu verði ákveðið frekar um stærð viðkomandi lands og fjölda íbúða, hvaða innviði skal byggja og frumhönnunarforsendur þeirra, á grundvelli frumdraga rammaskipulags. Fjöldi íbúða og byggingarmagn (byggingarréttur) og umfang innviða sem samið verður um ræðst þannig af framkomnum tilboðum í ferlinu, sem verða metin m.t.t. verðs og gæða.
4. Miðað verði við að borgin haldi ávallt eftir hluta þess lands sem er til skipulagningar, sbr. afmörkun svæðis í verklýsingu aðalskipulagsbreytingar, og fari sá hluti í hefðbundna úthlutun. Það verði ákveðið á grundvelli frumdraga rammaskipulags og niðurstaðna úr fyrsta fasa samkeppnisviðræðna.
5. Umhverfis- og skipulagssviði, í samstarfi við Innkaupaskrifstofu og önnur svið eftir því sem við á, verði falið að hefja undirbúning að forvali og samkeppnisviðræðum sbr. lið 1, sbr. framlagðar forsendur og vinni jafnframt aðalskipulagsbreytingu og frumdrög rammaskipulags.

*Valkostur við þessa leið, auk sviðsmyndar 3, er að auglýsa eftir samstarfsaðila í þeim tilgangi að stofna þróunarfélag með Reykjavíkurborg, sbr. sviðsmynd 4 – og efna síðan til útboðs um innviði í framhaldinu. Í grunni Húsnæðisáætlunar eru skilgreindir uppbyggingarmöguleikar fyrir um 40 þúsund íbúðir (án framtíðarmöguleika í Vatnsmýri) og gæti umrædd ráðstöfun í þessum áfanga, allt að 2.000 íbúðir þannig numið um 5,0 % af heildar möguleikum sem hafa verið kortlagðir.



8. Möguleg útfærsla sviðsmyndar 2. Samkeppnisviðræður, útfærsla leiðar til að velja samstarfsaðila sem kæmu að þróun nýs íbúðarhverfis í Höllum (M22) og byggingu innviða.*

1. Forval. Borgaryfirvöld auglýsa eftir innviðafélögum til að taka þátt í hæfismiðuðu mati vegna vals á samstarfsaðila við uppbyggingu í Höllum, sbr. afmörkun á meðfylgjandi korti og gefnar forsendur

Í auglýsingu komi fram þarfir og kröfur borgaryfirvalda, m.a.:

- Hvað verkefnið felur í sér, þ.e. að byggja tiltekna innviði vegna uppbyggingar nýs skólahverfis á umræddu svæði.
- Áætlaðan íbúðafjölda á svæði sem viðræður ná til og á nærliggjandi svæðum
- Fjöldi og stærð samfélagslegra stofnana, s.s. grunnskóla, leikskóla og íþróttahús og menningarhús og almenn gæðaviðmið um hönnun þeirra
- Markmið um yfirbragð og þéttleika hverfis og samsetningu byggðar (hlutfall húsagerða og atvinnuhúsnæðis)
- Markmið um félagslega blöndun og lágmark íbúða sem eru byggðar á félagslegum forsendum (óhagnaðardrifnar), sbr. samþykkt stefnuskjöl borgarinnar. Horft verði einnig til félagslegrar blöndunar sem nú er til staðar í borgarhlutanum
- Markmið um gæði og vistvænar hönnunarlausnir, s.s. varðandi almenningssými, gróður, blágrænar yfirborðslausnir og gatnahönnun fyrir fjölbreytta ferðamáta, sbr. samþykkt stefnuskjöl Reykjavíkurborgar
- Markmið um hraða uppbyggingar

Settar verða fram lágmarkskröfur og viðmið en þess þó gætt að að svigrúm verði til að mæta gefnum markmiðum á fjölbreyttan hátt.

Óskað verður eftir samstarfi við innviða- og þróunarfélög og verður hæfni þeirra metin m.a. útfrá eftirfarandi:

- Þekkingu, hæfni, reynslu og bolmagni til kljást við og þróa metnaðarfull borgarþróunarverkefni og skipulagningu heildstæðra og sjálfbærra íbúðarhverfa
- Hafi skýra sýn á þróun íbúðarhverfa til framtíðar
- Hafi bolmagn til að vinna hratt og markvisst á öllum stigum ferlis
- Hafi fjárhagslegan styrk til verkefnis af þessari stærðargráðu
- Sýn á hvernig standa eigi að samstarfi við borgina, m.a. mögulega verkaskiptingu, áhættuskipti og hvernig verður staðið að framsali innviða

- Hugmyndir um verð sem félagið greiddi fyrir byggingarrétt miðað við uppgefnar forsendur*
- Hvernig verður staðið að sölu á byggingarétti til fyrirtækja og almennings, m.a. útfrá gagnsæi útboðs, áfangaskiptingu og hvernig verði tryggt að sem flestir geti tekið þátt.

* Óháðir matsmenn leggja síðan mat á virði byggingarréttarins.

2. Samkeppnisviðræður

Hafnar viðræður við valda aðila, þar sem rætt verður nánar um hvaða verkefni innviðafélagið muni sjá um, lagðar fram hugmyndir um þróun og skipulagningu hverfis, í samhengi við frumdrög að rammaskipulagi og nánari hönnunarforsendur opinberra bygginga, gatnakerfis og almenningsrými. Afurðir viðræðna við hvern aðila gætu verið:

- Ítarleg lýsing á þeim verkefnum sem innviðafélag mun taka að sér
- Meginhönnunarforsendur opinberra bygginga og annarra innviða
- Sýn á þróun svæðis, frumdrög að skipulagstillögum og áfangaskipting

3. Tilboðsgerð og val samstarfsaðila

Að loknum viðræðum er völdum aðilum gefinn kostur á að leggja fram endanleg tilboð m.t.t. þeirra lausna sem hafa verið ræddar. Tilboðin verða metin m.t.t. verðs og gæða, sbr. fyrirframgefin viðmið. Gengið til samninga við þann sem setur fram besta tilboð, um kaup á tilteknum byggingarrétti gegn byggingu tiltekinna innviða.

4. Endanlegt tilboð og samningar

Haldið áfram viðræðum við þann þátttakanda sem hefur lagt fram besta tilboðið. Í þeim viðræðum verða staðfestar skuldbindingar sem felast í tilboðinu, unnið að grunnhönnun og gerð skilálýsinga fyrir innviði í samræmi við forsendur úr fyrri áföngum. Samhliða því verði unnið að endanlegri aðalskipulagstillögu og drögum deiliskipulags. Gerður er samningur á grunni tilboðs. Samkvæmt samningi tekur samningaaðili að sér stýringu á fullnaðarhönnun innviða og uppbyggingu þeirra á föstu verði samkvæmt forsendum deiliskipulags, grunnhönnunar og skilálýsinga.

*Sjá nánar minnisblað Magna, dagsett 25. sept. sl. Valkostur við þessa leið, auk sviðsmyndar 3, er að auglýsa eftir samstarfsaðila í þeim tilgangi að stofna þróunarfélag með Reykjavíkurborg, sbr. sviðsmynd 4 – og efna síðan til útboðs um innviði í framhaldinu

9. Skipulagslegar forsendur

Megin markmið:

Allar megin skipulagsforsendur, gæðakröfur og samfélagsleg og hagræn markmið verða sett af borgaryfirvöldum. Tekið verði mið af markmiðum *Aðalskipulags Reykjavíkur 2040* og *Húsnæðisáætlunar Reykjavíkur 2025-2034*, varðandi gæði og form byggðar, umhverfiskröfur og félagslega sjálfbærni

- Skýr sýn á yfirbragð og gæði byggðar og þéttleika hverfis og möguleg samsetningu byggðar (hlutfall húsagerða og atvinnuhúsnæðis)
- Ákveðin markmið um félagslega blöndun og lágmark íbúða sem eru byggðar á félagslegum forsendum (óhagnaðardrífur), sbr. samþykkt stefnuskjöl borgarinnar. Horft verði einnig til félagslegrar blöndunar sem nú er til staðar í borgarhlutanum í samanburði við aðra borgarhluta.
- Skýr markmið um gæði og vistvænar hönnunarlausnir, s.s. varðandi samfélagsstofnanir almenningsskými, gróður, blágrænar yfirborðslausnir og gatnahönnun fyrir fjölbreytta ferðamáta, sbr. samþykkt stefnuskjöl Reykjavíkurborgar
- Byggingarréttur verði seldur til byggingaraðila í opnu og gegnsæu ferli í hæfilega stórum áföngum
- Að á svæðinu byggist upp nýtt skólahverfi á innan við 10 árum.

Frumdrög rammaskipulags fyrir Halla og nágrenni – helstu atriði:

- 80 ha svæði til athugunar innan núverandi vaxtarmarka svæðisskipulags
- Lega og útfærsla tengibrautar um svæðið og tenging við framtíðargatnamót á Vesturlandsvegi og Hallsvegi til vesturs, sbr. gildandi aðalskipulag. Lega og útfærsla tengibrautar m.t.t. afmörkunar skólahverfis og skiptingu svæðis í íbúðarbyggð og atvinnusvæði.*
- Stærð og afmörkun skólahverfis (eða hverfa). Mikilvægt er að mynda skólahverfi sem ekki er klofið af umferðarpungri götu. Skoða þarf skipulag skólahverfa í samhengi við breytta landnotkun á aðliggjandi svæðum (Lambhagi og Árskógar/Ljótaland) og mögulega framtíðar uppbyggingu í innanverðum Úlfarsárdal.
- Megin skiptingu svæðis í íbúðarbyggð og atvinnusvæði
- Möguleg lega helstu gatna, auk umræddrar tengibrautar
- Megin viðmið um þéttleika, hæðir húsa, húsagerðir, fjölda íbúða og byggingarmagn
- Sýn á húsagerðir og félagslega blöndun
- Sýn á gæði byggðar og borgarhönnun
- Grænir ásar og samspil byggðar og opinna grænna svæða (afmörkun byggingarsvæða og opinna svæða)
- Frummat á byggingarhæfi svæðis

Í forvalsgögnum kæmi fram megin viðmið um mögulegt umfang byggðar og afmörkun svæðis og skilgreininga lykil innviða sem væri verið að horfa til. Á grundvelli frumdraga rammaskipulags yrði síðan tekin ákvörðun um nánari afmörkun svæðis / umfang byggðar sem væri undir í samkeppnisviðræðum og í framhaldinu samstarf um við valið innviðafélag, sbr. sviðsmynd 2. Viðræður og samanburður tilboða leiddu þó almennt í ljós hversu mikill byggingarréttur gerður yrði samningur um og gegn hvaða innviðum.

* Gera þarf umferðargreiningar bæði vegna uppbyggingar í landi Halla og svo vegna mögulega aukinnar byggðar í Úlfarsárdal innanverðum og á öðrum aðliggjandi svæðum. Skoða þarf bæði aðalgatnakerfið og tengingar yfir Vesturlandsvegi og m.t.t. uppbyggingar hágæða almenningssamgangna.



10. Mögulegt tímaferli. Samkeppnisviðræður og aðalskipulagsbreyting.

Aðalskipulagsbreyting

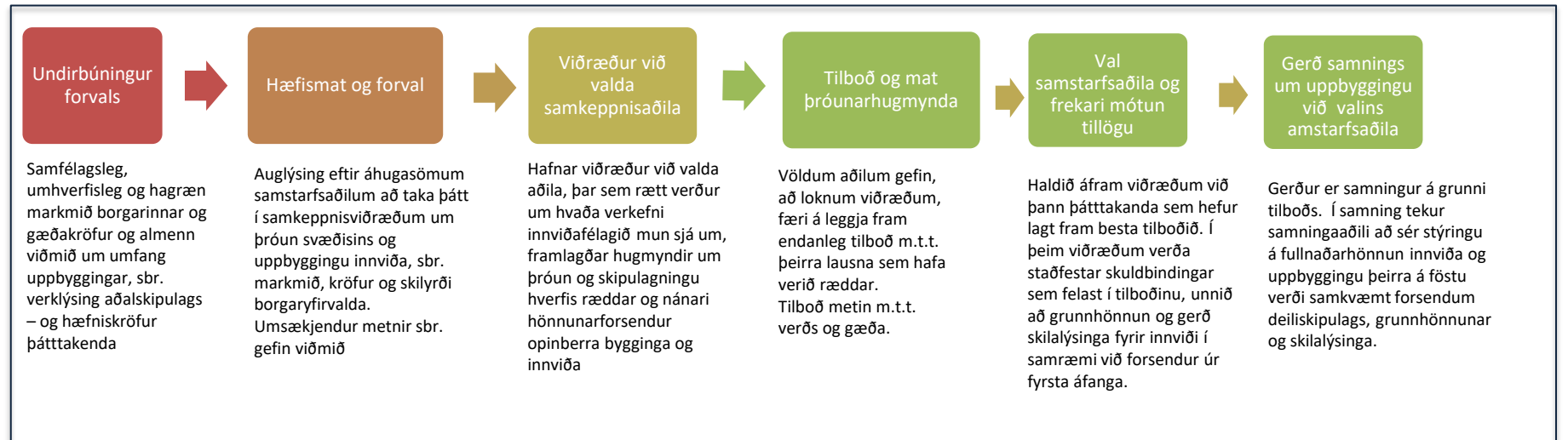
Unnin af Umhverfis- og skipulagssviði og ráðgjöfum í umhverfismati – m.a. með hliðsjón af hugmyndum sem koma útúr samkeppnisviðræðum og svo lögbundnu samráði

Tímaferlið miðast fyrst og fremst við aðalskipulagsbreytingu, en að hluta er um samhliða ferli að ræða.

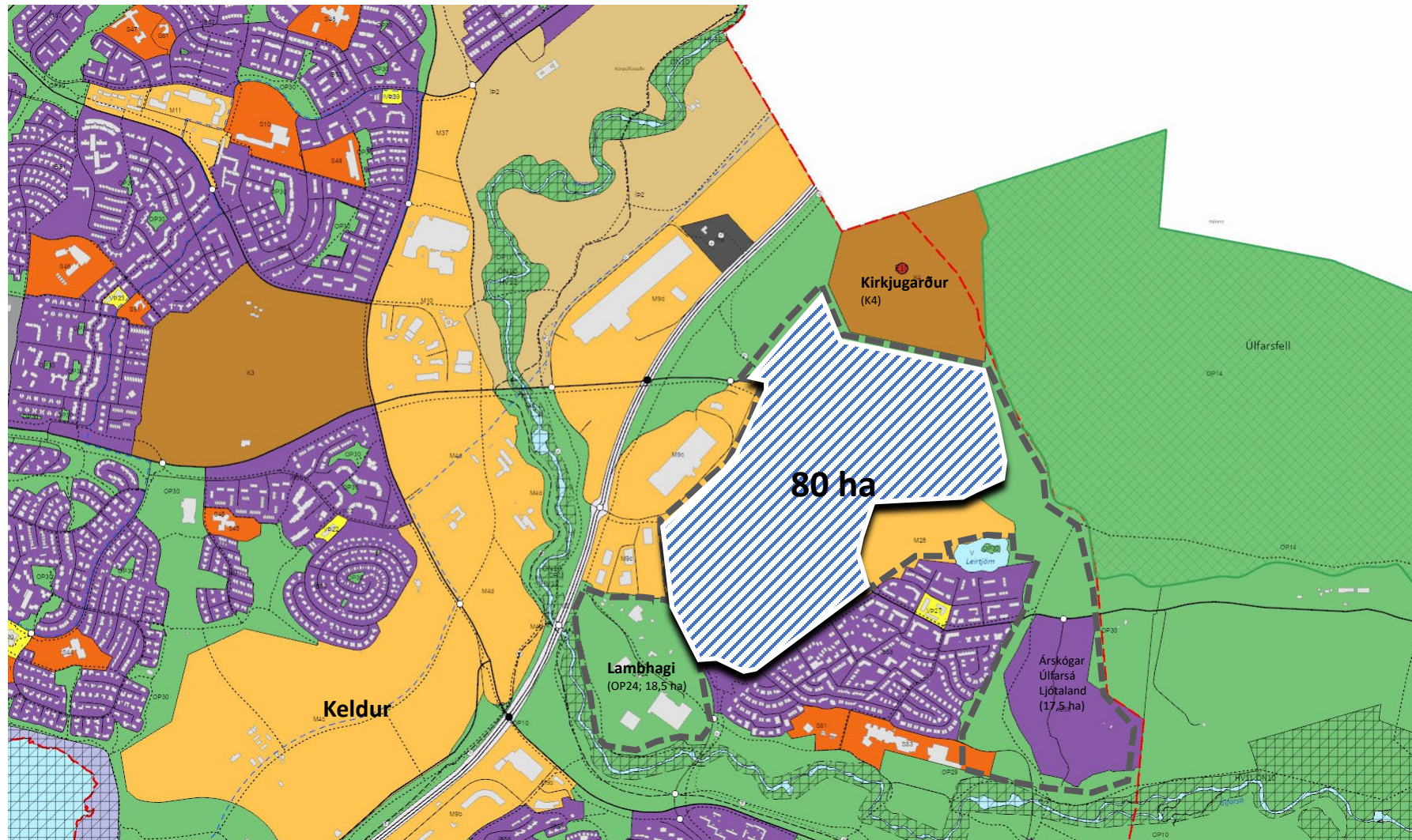


Samkeppnisviðræður, sbr. 37 gr. laga um opinber innkaup, nr. 120/2016

Undirbúningur forvals og samkeppnisviðræðna, almennir skipulagsrammar og samfélagsleg markmið á hendi USK, ásamt öðrum sviðum og skrifstofum borgarinnar.



11. Mörk svæðis. Skipulagssvæði í Höllum og Úlfarsárdal, sbr. aðalskipulagsbreyting



Í aðalskipulagsbreytingunni er horft til landnotkunar og uppbyggingarmöguleika innan gildandi vaxtarmarka svæðisskipulags. Út frá gildandi landnotkun má skipta svæðunum með eftirfarandi hætti:

Hallar (M22):	58,5 ha
Leirtjörn III (M28)*	6,0 ha
Lambhagi (OP24)**	18,5 ha
Alls:	83,0 ha

Auk þess er innan marka skipulagssvæðis opin svæði, t.a.m. í jaðri kirkjugarðs og núverandi byggðar sem ekki eru skilgreind sem sérstök útivistarsvæði, eru ekki innan hverfisverndar Úlfarsár eða innan Græna trefilsins:

Önnur möguleg svæði:	44,0 ha
Samtals:	127 ha

*Alls er svæðið M28 um 14,5 ha, en um 8,5 ha eru þegar til skipulagningar í Leirtjörn II

**Engar ákvarðanir hafa verið teknar um að breyta landnotkun á svæðinu en fyrir liggur fyrirspurn lóðarhafa. Forsenda mögulegra breytinga á skipulagi eru uppbyggingarsamningar, sbr. samningsmarkmið borgarráðs.

Svæði til ráðstöfunar í mögulegu útboðsferli verður innan sérmerкта svæðisins sem er alls 80 ha. M22 er innan þessa svæðis og er um 60 ha. Gengið er út frá því að ákveðnum hluta verði haldið utan viðræðna og að það verði byggt upp af borginni, sbr. sviðsmynd 3.



II. Önnur verkefni starfshóps



1. Hagkvæmt húsnæði fyrir ungt fólk og fyrstu kaupendur.

Greining á árangri og hugsanlegar breytingar

Samkvæmt erindisbréfi starfshópsins var ætlunin að leggja mat á árangurinn af verkefninu, „húsnæði fyrir ungt fólk og fyrstu kaupendur“. Jafnhliða átti hópurinn að setja fram tillögur um hugsanlegar breytingar á umgjörð verkefnisins, leggja fram hugmyndir að nýjum svæðum til lóðaúthlutana eða benda á aðrar leiðir til að fjölga slíkum íbúðum og huga að úthlutunarreglum fyrir annan fasa verkefnisins.

Forsendur og markmið verkefnisins um hagkvæmt húsnæði fyrir ungt fólk og fyrstu kaupendur: Verkefnið var sett á laggirnar árið 2018 til að styðja við ungt fólk og fyrstu kaupendur. Forsaga málsins var að í *Húsnæðisáætlun Reykjavíkurborgar* árið 2017 voru settar fram tillögur um ódýrari íbúðir fyrir ungt fólk og fyrstu kaupendur. Áhersla var lögð á uppbyggingu á ríkislóðum sem hafa gengið til borgarinnar en einnig þróunarsvæði við Ártúnshöfða og í Gufunesi. Í apríl 2018 samþykkti borgarráð að leggja fram lóðir á sjö stöðum fyrir verkefnið. Þetta voru ríkislóðir í Skerjafirði, við Sjómannaskólann og á Veðurstofuhæð. Einnig lagði borgin fram lóðir við Gufunes, Ártúnshöfða, Grundarhverfi á Kjalarnesi og í nýju hverfi í Úlfarsárdal. Grunnhugmyndin og markmið verkefnisins er að tryggja að verð íbúða hækki ekki umfram vísitölu og að hagnaður renni til kaupenda. Þetta er gert með þinglýsingu kvaða á íbúðirnar, en þannig eru settar skorður fyrir því að íbúðirnar hækki í verði umfram vísitölu. Kvöðunum má ekki aflýsa nema með samþykki Reykjavíkurborgar.

Forsendur og markmið verkefnisins kallast á við markmið *Húsnæðissáttmála 2023*, sem og *Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025–2034*, en í fyrrnefnda skjalinu er kveðið á um aukið framboð íbúða til næstu 10 ára og aukið vægi húsnæðis sem nýtur stuðnings og er hagkvæmt og vistvænt. Í hinu síðarnefnda er markmiðið endurómað, en þar segir t.a.m. „almenn markmið húsnæðisstefnunnar, sem byggir áfram á húsnæðissáttmálanum frá 2023, eru einnig endurbætt og lagðar fram fjölmargar tillögur um frekari úrbætur í laga- og reglugerðarumhverfi húsnæðismálanna.“

Kvaðir sem skal þinglýsa á íbúðir sem falla undir verkefnið.

1. Meginregla um forgang

1.1. *Forgang eiga einstaklingar á aldrinum 18–40 ára.*

1.2. *Ef fleiri en einn aðili innan forgangshópsins sækjast eftir sömu íbúð:*

a) *Þá hafa þeir sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð forgang.*

b) *Ef forgangur ræðst ekki af a-lið skal hlutkesti ráða.*

2. Auglýsing og opnun á almennan markað

2.1 *Ef ekki berst tilboð frá einstaklingi innan forgangshópsins innan 12 vikna frá opinberri auglýsingu (þ.m.t. í vefmiðlum), er heimilt að bjóða íbúðina til sölu á almennum markaði.*

3. Verðviðmið við endursölu

3.1. *Söluverð skal:*

a) *Halda sömu hlutföllum milli upphaflegs kaupverðs og almenns fermetraverðs fjölbýlishúsnæðis í hverfinu samkvæmt gögnum frá Þjóðskrá Íslands (í skýrslum um söluverð eftir hverfum á höfuðborgarsvæðinu ár hvert).*

b) *T.d. ef verð á hverfinu hækkar um 1% á ári frá kaupsamningsdagsetningu, þá er heimilt að hækka endursöluverð íbúðar um 1%.*

3.2. *Við sölu skal miðað við dagsetningu undirritaðs og þinglýsts kaupsamnings.*



1. Hagkvæmt húsnæði fyrir ungt fólk og fyrstu kaupendur.

Greining á árangri og hugsanlegar breytingar

Núverandi staða og framkvæmd: Átakið felur í sér að byggja á rúmlega 700 íbúðir fyrir fyrstu kaupendur/ungt fólk, þar af hafa rúmlega 200 verið afhentar. Níu samstarfsaðilar voru valdir í gegnum opið ferli. Helstu verkefni:

- Þorpið í Gufunesi (137 íbúðir)
- Vaxtarhús við Sjómannaskólareit (60 íbúðir)
- Urðarsel í Úlfarsárdal (52 íbúðir, afhentar 2024)
- Fleiri verkefni hafa verið í undirbúningi en ófyrirséð er um framgang verkefna t.d. í Skerjafirði og á Veðurstofuhæð.

Árangur átakans: Verkefnið hefur sýnt fram á að unnt er að byggja á sanngjörnum kjörum og tryggt rúmlega 200 íbúðir í Reykjavík nú þegar, sem hefur skapað fordæmi fyrir sambærileg verkefni á höfuðborgarsvæðinu. Samkvæmt þróunaraðila sem starfaði með Reykjavíkurborg var verkefnið árangursríkt. Það hafði skýran ramma um markmið, að selja ungu fólki og fyrstu kaupendum eignir á hagstæðu verði. Þróunaraðilar fengu ákveðinn fjárhagslegan ramma og þeirra verkefni var að selja íbúðir sem væru byggðar á sem hagkvæmastan hátt til að skila sem mestri arðsemi til þeirra - og um leið skila út á markaðinn íbúðum sem eru á fjárhagslegu færi fyrstu kaupenda. Þar með hefur fjöldi fólks komist inn á húsnæðismarkaðinn, sem ella hefði ekki átt tækifæri á því. Þrátt fyrir kvaðirnar sem eiga við um endursölu eigna, er ljóst að þeir eigendur sem tryggðu sér hagkvæmar eignir, hafa nú þegar aukið sitt eigið fé umtalsvert og eiga því jafnvel efni á því að stækka við sig eftir því sem fjölskyldur þeirra stækka. Þetta skýrist m.a. vegna markmiða um félagslega blöndun, þar sem íbúðir sem eru byggðar í nágrenni við hagkvæmar íbúðir eru almennt dýrari og hækka því meðalfermetraverð á íbúðum innan tiltekins hverfis, sem um leið eykur svigrúm og eigið fé eigenda hagkvæmra íbúða. Að sögn þróunaraðila náðist árangurinn að miklu leyti vegna niðurgreiðslu lóðarverðs, sem var um 50 þúsund krónur á fermetra, þegar markaðsverð hefði líklega verið um og yfir 100 þúsund krónur þegar verkefnið fór af stað.



Fyrstu kaupendur hagkvæms húsnæðis í Úlfarsárdal fengu afhentar íbúðir í nóvember 2024. Mynd: Reykjavíkurborg.



1. Hagkvæmt húsnæði fyrir ungt fólk og fyrstu kaupendur.

Greining á árangri og hugsanlegar breytingar

Áskoranir fyrir framhald verkefnisins: Áskoranirnar eru nokkrar. Þar má nefna að þrátt fyrir nokkurn árangur hefur framboðið af hagkvæmum íbúðum fyrir ungt fólk ekki haldið í við mikla eftirspurn. Fjármögnunarleiðir fyrstu kaupenda eru takmarkaðri nú árið 2025, en þegar verkefnið fór af stað árið 2018. Þar má til dæmis nefna að miklar vonir voru bundnar við hlutdeildarlán, en reglugerð um hlutdeildarlán var samþykkt af Alþingi í nóvember 2020. Hlutdeildarlánnum fylgja nokkuð skýr skilyrði sem gera það að verkum að takmarkaður fjöldi eigna er í boði fyrir kaupendur, nema þá helst í jaðri byggðar á höfuðborgarsvæðinu. Verkefnið stendur fram fyrir ýmsum áskortunum og óvissupáttum. Skipulags- og byggingarferlar geta verið tímafrekir og þannig óvissa um upphaf verkefna. Ennfremur þarf að vera viss um áframhaldandi fjármagn og stoðkerfi. Þá þarf einnig að meta hversu mikill ávinningur er af verkefnunum í stóra samhenginu og áhrif á heildarmarkað.

Samantekt og tillögur starfshóps: Átakið hefur skilað sýnilegum árangri með afhendingu yfir 200 hundruð íbúða og skapað fordæmi fyrir félagslega ábyrga húsnæðisuppbyggingu. Áframhaldandi árangur byggist á fjölgun mögulegra svæða, traustu samstarfi við ríkið og lykilaðila og markvissri fjármögnun til að tryggja að fleira ungt fólk og fyrstu kaupendur fái raunverulegt aðgengi að öruggu og viðráðanlegu húsnæði. Með fjármögnun verður einnig að horfa til þess að niðurgreiða ákveðnar lóðir en útdeila þeim á samkeppnisgrundvelli, til þeirra aðila sem geta tryggt afhendingu íbúða sem eru á hagstæðu verði. Einnig verður að tryggja að hlutdeildarlán verði aðlöguð að breyttu verðumhverfi í Reykjavík til að hugsanlegar íbúðir sem falla undir úthlutunarreglur reglugerðar um hlutdeildarlán séu ekki aðeins að finna í jaðri byggðar. Ennfremur þarf að tryggja að mögulegt verði að nýta lánin almennt við kaup á eldra uppgerðu húsnæði, ekki einvörðungu utan höfuðborgarsvæðis eins og nú er, heldur einnig í Reykjavík og í nágrannasveitarfélögum. Slík aðgerð samræmist vel loftslagsmarkmiðum ríkisins og sveitarfélaganna. Umgjörð og framtíð verkefnisins verður almennt metin frekar í tengslum við næstu endurskoðun húsnæðisáætlunar.

Um hlutdeildarlán.

Reglugerð um hlutdeildarlán (1084/2020) tók fyrst gildi í nóvember árið 2020 og var síðast breytt um sumarið 2023. Reglugerðin gildir um hlutdeildarlán sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) veitir fyrstu kaupendum og þeim sem ekki hafa átt íbúð síðustu fimm ár, undir tilteknum tekjumörkum, til að brúa eiginfjákröfu við kaup. Málsmeðferð er rafræn, með rafrænum undirskriftum. Umsóknir fara til HMS á sérstöku eyðublaði með gögnum um eigið fé, greiðslumat o.fl., og stofnunin aflar skatt- og tekjugagna. Úthlutanir fara fram mánaðarlega; ef fjármagn dugar ekki er dregið af handahófi úr hæfum umsóknum, með forgangi til umsækjenda með samþykkt kautilboð og að lágmarki 20% úthlutun utan höfuðborgarsvæðis. Lán eru að jafnaði 20% af kaupverði (allt að 30% við lægri tekjur eftir heildarmat), með skilyrðum um 5% eigið fé, greiðslumat, lán á 1. veðrétti og að umsækjandi hafi ekki aðrar fasteignir. Aðeins er lánað til hagkvæmra íbúða (aðallega nýrra, en með undantekningum utan höfuðborgarsvæðis), sem uppfylla stærðar- og hámarksverð eftir svæðum/herbergjafjölda. HMS getur gert samninga við byggingaraðila og veitt forsamþykki á fasteignum. Hlutdeildarlán bera hvorki vexti né afborganir, eru á 2. veðrétti, óframseljanleg og endurgreiðast við sölu eða að 10 árum (með mögulegri framlengingu, alls mest 25 ár). Endurgreiðsla er sama hlutfall af söluverði og lánið var af kaupverði. Heimilt er að leigja út tímabundið með samþykki. Veittar eru ýmsar undanþágur (t.d. vegna fötlunar/veikinda, smárrar arfseignar, ráðstöfun eigna) og bráðabirgðaheimildir um frávík frá hámarksverðum. HMS má gjaldfella lán við brot á skilyrðum.

Hlutdeildarlán hafa notið mikilla vinsælda og sé tekið mið af frétt frá félags- og húsnæðismálaráðuneytinu frá mars 2025 þar sem var umframeftirspurn eftir lánsfé í gegnum hlutdeildarlán. Ekki er óalgengt að sú staða komi upp og þá er dregið úr umsóknum af handahófi, uns heildarupphæð sem er til úthlutunar hverju sinni er náð. Þetta kann að virka ósanngjarnt og býður ekki upp á mikinn fyrirsjáanleika. Helstu takmarkanir hlutdeildarlána fyrir Reykjavíkurborg er hækkandi fasteignaverð í flestum hverfum sem er að finna í vesturhluta borgarinnar, sem passa illa inn í töflu um hámarksverð íbúða samkvæmt úthlutunarreglum reglugerðarinnar um hlutdeildarlán. Einnig má taka fram að samkvæmt úthlutunarreglum eiga íbúðir sem falla undir hlutdeildarlán að vera nýjar og hagkvæmar, en afar fáar nýjar íbúðir eru seldar undir viðmiðunum um hámarksverð íbúða samkvæmt reglugerðinni



2. Ný tækifæri til uppbyggingar til lengri framtíðar.

Í AR2040 og Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034 eru skilgreind vel á annað hundrað byggingarsvæði. Svæðin eru fjölbreytt, bæði að stærð og gerð; við sjávarsíðuna, í jaðri opinnar náttúru, innan þéttrar og blandaðrar byggðar, við golfvelli, í grennd við fyrirhugaðar Borgarlínustöðvar, við gróskumikla borgargarða, í göngufæri við framhaldsskóla, í næsta nágrenni við góða veitingastaði, við sundlaugar eða lifandi borgartorg.

Við gerð síðustu Húsnæðisáætlunar 2025-2035 var við það miðað að setja á „dagskrá“ svæði sem rúmuðu um 25 þúsund íbúðir (sjá Viðauki 3. Lykil byggingarsvæði 2025-2034), þannig að mögulegt væri að mæta markmiðum um 14-16 þúsund íbúðir til næstu 10 ára eða meðan verið væri að mæta uppsafnaðri þörf.

Þrátt fyrir að mikið liggi fyrir er ljóst að það er áskorun að ná settum markmiðum til næstu 10 ára. Auka þarf enn afköst og deiliskipuleggja og gera byggingarhæf enn fleiri svæði og fara í markvissa áhættugreiningu á svæðum sem eru háð óvissu af einhverju tagi. Hraði uppbyggingar ræðst vitanlega einnig að afkastagetu byggingariðnaðarins og ytri þáttum eins og almennu efnahagsástandi og kjörum á lánamarkaði.

Það er mikilvægt að skapa aukin fyrirsjáanleika með áætlunum til lengri tíma, til að tryggja örugga og stöðuga fjölgun íbúða. En það er einnig brýnt að staldra reglulega við og endurmeta markmiðin á grundvelli hlutlægra greininga á húsnæðismarkaðnum og horfa til framtíðar og leggja hagrænt mat á stefnuna og hraða uppbyggingar.



Helstu byggingarsvæði 2025-2034 og fyrsta lota Borgarlínu, ásamt framlengingu austur í land Keldna og upp í Breiðholt, sbr. samstarfsyfirlýsing Reykjavíkurborgar og Betri samgangna.

2. Ný tækifæri til uppbyggingar til lengri framtíðar.

Ef horft er til næstu 15 ára, sbr. verkefni starfshópsins, eða til ársins 2040, þarf að skilgreina uppbyggingarmöguleika á enn fleiri svæðum. Fyrir dyrum stendur hin árlega endurskoðun húsnæðisáætlunar sem mun ná til tímabilsins 2026-2035. Við gerð hennar er vert að horfa til lengri tíma, til 2040 eða lengra.

Einnig hefur verið samþykkt í borgarstjórn að vinna sviðsmyndagreiningu um uppbyggingarmöguleika íbúðarhúsnæðis til langrar framtíðar, þar sem mikilvægt er að horfa s.s. til skipulags Sundabrautar, framfylgdar núverandi samgöngusáttmála og uppbyggingu hágæða almenningssamgangna til lengri tíma lítið.

Undirbúningur þessarar vinnu er hafin og fyrir liggja greiningar til bráðabirgða á frekari möguleikum til næstu 15 ára. Í núverandi húsnæðisgrunni (sbr. kortasjá íbúðarhúsnæðis) eru í heildina um 34 þúsund íbúðir, og þá eru ekki meðtaldir uppbyggingarmöguleikar til framtíðar í Vatnsmýri. Samkvæmt frekari greiningum (frumdrög) gæti húsnæðisgrunnurinn stækkað um 4-5 þúsund íbúðir og rúmað þá hátt í 40 þúsund íbúðir, sem allar eru innan núverandi vaxtarmarka.

Af þessum heildarfjölda eru hátt í 11 þúsund íbúðir á svæðum á hendi ríkisins og/eða háð ákvörðunartöku hjá ríkisvaldinu eða vel yfir 25% af heildinni.



Lóðir og lendur í eigu eða á hendi ríkisins og fyrirtækja þess, auk lóða sem ríkisbyggingar standa á. Ætla má að tækifæri séu til að byggja um 8 þúsund íbúðir á umræddum svæðum og þá eru undanskilin þau tækifæri sem eru í Vatnsmýri ef flugvöllur er aflagður.

2. Ný tækifæri til uppbyggingar til lengri framtíðar.

Lauslega áætlað má sundurliða uppbyggingarmöguleika sem eru á hendi ríkisins eða háð ákvörðunartöku þar, með eftirfarandi hætti:

- 1) Lönd og lóðir ríkis: 7.000 íbúðir
- 2) Endurnýting bygginga: 1.000 íbúðir
- 3) Háð ríkisframkvæmdum: 3.000 íbúðir

Framfylgd samgöngusáttmála varðandi Miklabraut í göng og Sæbraut í stokk vegur þungt í síðasttalda liðnum, en þar undir er einnig fyrsti áfangi uppbyggingar í Skerjafirði sem samþykkt deiliskipulag liggur fyrir um.

Í aðalskipulagi og húsnaðisáætlun er einnig lögð á áhersla á fjölbreyttar leiðir til að fjölga íbúðum, þ.e. húsnaðisþörfinni verði ekki eingöngu mætt með skilgreiningu stærri byggingarsvæða fyrir nýbyggingar. Mikilvægt er að reyna eftir megni að nýta betur smærri reiti innan byggðar, skilgreina frekar tækifæri innan þegar skilgreindra lóða eða endurnýta núverandi húsnaði. Í því felst m.a. eftirfarandi:

- 1) Uppskipting núverandi íbúða í fleiri íbúðir, s.s. aukaíbúðir
- 2) Viðbyggingar og ofanábyggingar á fjölbýlishús og eldri verslunarkjarna
- 3) Minni háttar fjölgun íbúða á smærri reitum innan gróinna hverfa
- 4) Umbreyting atvinnuhúsnaðis í íbúðir

Ekki er auðvelt að áætla hversu margar íbúðir bætast á húsnaðismarkað með þessum hætti, en líklegt er að vægi þeirra muni aukast á næstu árum en það er þýðingarmikið



Frumdrög uppbyggingarmöguleika vegna Miklubrautar í göng (Efla verkfræðistofa ofl., 2024). Setja þarf ákveðna fyrirvara við þessar hugmyndir en þær gefa þó vísbendingar um þau tækifæri sem gætu skapast meðfram Miklubrautinni, sem yrði með framkvæmdunum rólegri borgargata. Vinna þarf frekara mat samhliða viðkomandi aðalskipulagsbreytingu, auk umhverfismats og samráðs við gerð deiliskipulags. Skilgreining byggingarréttar og hlutfallsskipting milli borgar og veghaldara þarf setja fram í sérstöku samkomulagi milli aðila.

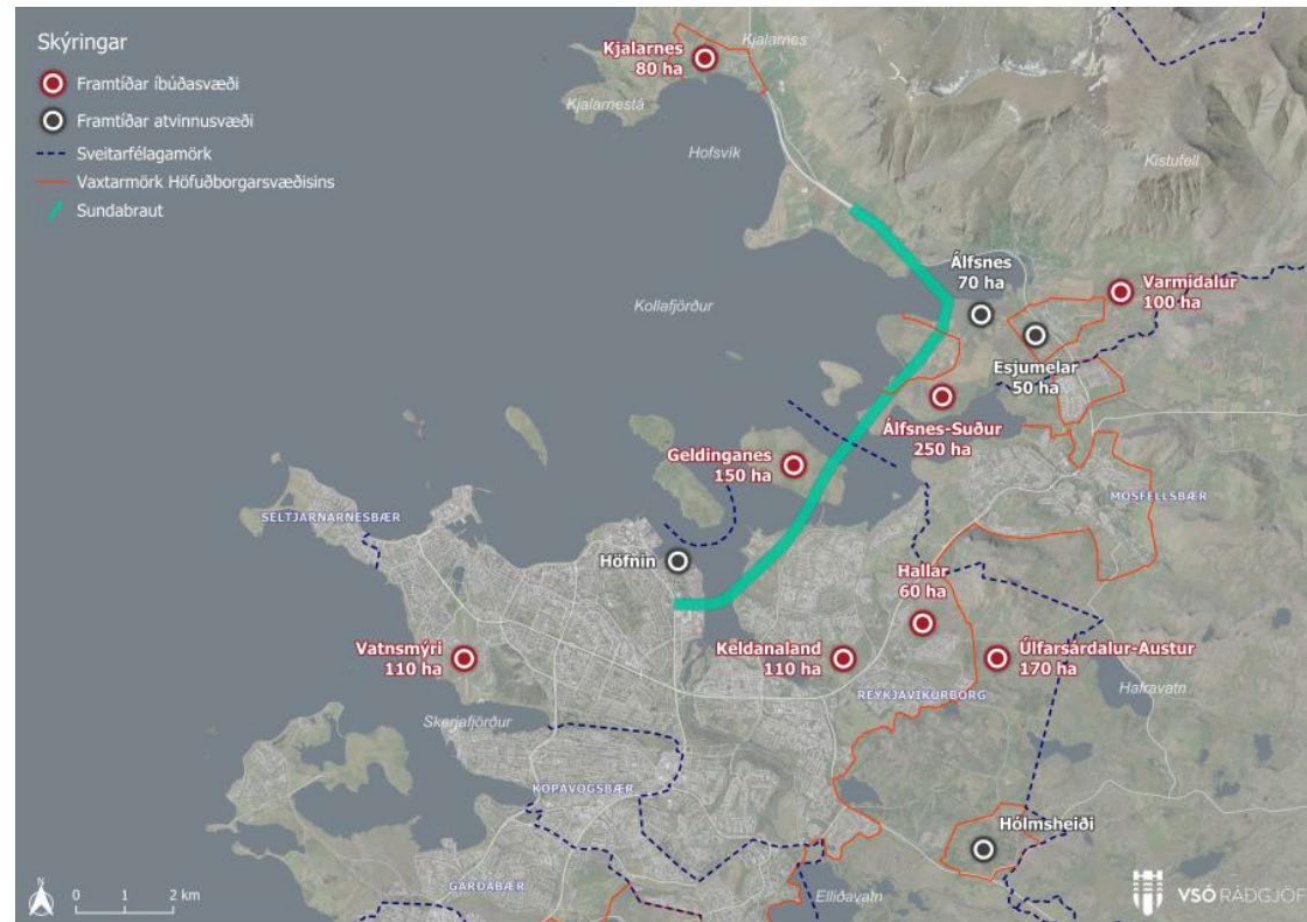


2. Ný tækifæri til uppbyggingar til lengri framtíðar.

vegna markmiða borgarinnar í loftslagsmálum. Við gerð húsnæðisáætlunar er farið varlega í að meta fjölgun íbúðum með þessum hætti. Breytt lagaumhverfi um hlutdeildarlán, þannig að þau næðu einnig til endurgerðar á eldra húsnæði á höfuðborgarsvæðinu, gæti þó gert það að verkum að íbúðum af þessu tagi fjölgaði örar.

Horft til langtíma íbúaspár Hagstofunnar til 2070, þar sem miðað er við miðspá og að íbúum í Reykjavík fjölgi jafnhvort og á landsvísi, þá er heildar uppbyggingarþörfin rúmlega 52 þúsund íbúðir. Hér er tekið tillit til þess að meðalfjöldi á íbúð mun lækka stöðugt og verði 2,0 árið 2070. Meðaltals íbúðarþörf á ári yfir allt tímabilið verður um 1.150, mest fyrsta áratuginn en lækkar síðan jafnt og þétt út tímabilið. Í gildandi aðalskipulagi (staðfest 2022) er miðað við 1.200 íbúðir að meðaltali á ári til 2040, en þar var byggt á hófstiltari langtímaspám Hagstofunnar.

Þær 40 þúsund íbúðir, sem eru á þegar kortlögðum svæðum í grunni húsnæðisáætlunar, gætu mætt reiknaðri þörf í meira en 30 ár eða til ársins 2055. Hér þarf þó að hafa í huga að íbúðarþörfin er mest fyrstu áratugin, sbr. markmið um húsnæðisátak til næstu 10 ára um 1.400-1.600 íbúðir á ári. Það er því mikilvægt að kortleggja í tíma svæði sem koma til greina sem framtíðar byggingarsvæði og taka þau frá sem slík. Ennfremur þarf að áhættugreina reglulega þau svæði sem eru í gildandi húsnæðisáætlun og leggja raunhæft mat á hvenær þau verði byggingarhæf og horfa til óvissu sem kann að vera til staðar eða erfiðleikastig framkvæmda.



Möguleg framtíðar byggingarsvæði í Reykjavík til langrar framtíðar, eins og þau eru sett fram í drögum að umhverfismati vegna aðalskipulagsbreytingar Sundabrautar (VSÓ-ráðgjöf, september 2025). Framtíðar íbúðarsvæði sem ekki eru skilgreind í gildandi aðalskipulagi gætu numið yfir 600 ha, auk möguleika í Vatnsmýri með aflagningu flugvallar.



Viðaukar

Viðauki 1: Lagaleg álitæfni um mögulegar leiðir

Sjá að öðru leyti meðfylgjandi minnisblöð Magma lögmanna og borgarlögmans

1

Á svæði M22 eða hluta þess verði innviðafélagi seldur byggingarréttur án auglýsingar, með sérstökum skilyrðum og á grundvelli samfélagslegra markmiða

Uppfyllir ekki lagaleg skilyrði(sbr. minnisblað borgarlögmans) og/eða flókin útfærsla sem þarf að uppfylla neðangreind skilyrði sbr. málsgrein 92 í minnisblaði Magma:

„Fyrir hendi eru nægilega veigamiklar málefnalegar ástæður sem réttlæta frávik frá meginreglunni um opinbera auglýsingu takmarkaðra opinberra gæða og frávikid gengur ekki lengra en nauðsynlegt er í þágu þeirra.

Tryggt er að fullt markaðsverð sé greitt fyrir landið samkvæmt áreiðanlegu mati óháðra aðila eða öðru áreiðanlegu viðmiði um markaðsverðmæti landsins.

Endurgjald fyrir landið, óháð verðmæti þess, er hvorki greitt í formi verks eða þjónustu í þágu Reykjavíkurborgar né sérleyfis til að hagnýta sér landið.

Fara þyrfti í nákvæma greiningu á útfærslu sem mögulega gæti mætt ofangreindum skilyrðum um „nægilega veigamiklar málefnalegar ástæður.“

2

Reykjavíkurborg leiti eftir áhugasömum aðilum um kaup á byggingarrétti á svæði M22 eða hluta þess, með útboði, að gefnum ákveðnum skilyrðum og settum samfélagslegum markmiðum

Hefur ekki lagalega áhættu í för með sér ef rétt er staðið að útboði

Fellur almennt að reglum um jafnræði, gagnsæi, reglum um ríkisaðstoð og samkeppni og sérstaklega að lögum um opinber innkaup.

3

Hefðbundin úthlutun lóða og innviðauppbýgging á vegum Reykjavíkurborgar

Í samræmi við hefðbundna stjórnsýslufrákvæmd

Fellur best að gildandi regluverki og stjórnsýslufrákvæmd. Með þessari leið er hvorki vikið frá opnu samkeppnisferli eins og í sviðsmynd 1 né mörg ferli sameinuð í eitt heildarútboð líkt og í sviðsmynd 2. Þess í stað eru allir einstakir þættir lagðir í hefðbundinn farveg, samkvæmt gildandi reglum Reykjavíkurborgar þar um og uppbygging sameiginlegra innviða á vegum sveitarfélagsins að undangengnum hefðbundnum innkaupaferlum samkvæmt lögum nr. 120/2016.

4

Samstarfsverkefni opinberra aðila og einkaaðila. Reykjavíkurborg stofnar félag með völdum aðilum (lífeyrissjóðum og öðrum einkaaðilum) (e. Public Private Partnership)

Hefur ekki lagalega áhættu í för með sér ef rétt er staðið að útboði.

Í reynd væri hér um að ræða afbrigði af sviðsmynd 2, þar sem í stað þess að bjóða í einu lagi út til innviðafélags bæði byggingarrétt og uppbyggingu innviða, yrði fyrst stofnað félag með völdum aðilum sem síðar byði út framkvæmd innviða í samræmi við lög um opinber innkaup. Tryggja þyrfti annars vegar að hlutur Reykjavíkurborgar í félaginu yrði metinn á markaðsvirði til að forðast brot á reglum um ríkisaðstoð, og hins vegar að uppbygging innviða yrði boðin út í samræmi við lög um opinber innkaup.



Viðauki 2: Hagrænt mat og frekari greiningar

1

Á svæði M22 eða hluta þess verði innviðafélagi seldur byggingarréttur án auglýsingar, með sérstökum skilyrðum og á grundvelli samfélagslegra markmiða

Fjárfesting utan borgarsjóðs sem lækkar upphafsálag á borgina og dreifir væntanlega áhættu, í það minnsta til skemmri tíma litið.

Langtímaáhrif eru háð því hvernig samningar eru gerðir, tímasetning skila á landi og innviðum, leigukjör meðan innviðir eru enn í eigu innviðafélags...

2

Reykjavíkurborg leiti eftir áhugasömum aðilum um kaup á byggingarrétti á svæði M22 eða hluta þess, með útboði, að gefnum ákveðnum skilyrðum og settum samfélagslegum markmiðum

Fjárfesting utan borgarsjóðs sem lækkar upphafsálag á borgina og dreifir væntanlega áhættu, í það minnsta til skemmri tíma litið

Langtímaáhrif eru háð því hvernig samningar eru gerðir, tímasetning skila á innviðum, greiðslur fyrir byggingarrétt, möguleg leigukjör og lengd leigutíma (ef tilboð fælust í slíku) meðan innviðir eru enn í eigu innviðafélags,

3

Hefðbundin úthlutun lóða og innviðauppbýgging á vegum Reykjavíkurborgar

Aukið skuldaálag á borgarsjóð, í það minnsta til skemmri tíma, með tilheyrandi meiri áhættu

Hefðbundin leið um uppbyggingu sem ekki hefur verið farin undanfarin ár– enda fyrsta nýja úthverfið um langt skeið – þarf að vega og meta með líkani KPMG sem var þróað vegna samningsgerðar í landi Keldna

4

Samstarfsverkefni opinberra aðila og einkaaðila. Reykjavíkurborg stofnar félag með völdum aðilum (lífeyrissjóðum og öðrum einkaaðilum) (e. Public Private Partnership)

Fjárfesting utan borgarsjóðs sem getur lækkað að nokkru upphafsálag á borgina og dreifir væntanlega áhættu, í það minnsta til skemmri tíma litið

Langtímaáhrif eru háð því hvernig samningar eru gerðir, tímasetning skila á innviðum, greiðslur og möguleg leigukjör meðan innviðir eru enn í eigu viðkomandi félags.

Skoða þarf sérstaklega skattumhverfi slíks félags og áhrif þess á borgarsjóð

Frekara hagrænt mat

Sviðsmyndirnar sem liggja fyrir hafa ekki verið kostnaðarmetnar né tímasettar enda ekki tímabært að ráðast í slíkt þar sem ekki liggja fyrir allar forsendur. Af þeim sökum er ekki tímabært að gera frekari samanburð á milli þeirra eða draga af þeim ályktanir um ávinning eða fjárhagslega hagkvæmni; Markmið verkefnisins er að kanna hvort hægt sé að flýta húsnæðisuppbyggingu en ýmislegt er óljóst á þessu stigi hvernig það markmið eigi að ná fram að ganga. Sem dæmi gæti samningagerð orðið flókin og tímafrek. Hugmyndir um innviðasjóð eða innviðafélag liggja fyrir en ekki liggja fyrir nánari útfærslur sem hægt er að rýna og meta hagrænt. Mikilvægt er að gerðar séu kostnaðar- og arðsemismetnar langtímaáætlanir um þróun og uppbyggingu nýrra hverfa Reykjavíkurborgar, sbr. húsnæðissamkomulag frá 2023, samhliða því sem uppbygging í Úlfarsárdal er metin. Tillögurnar kalla á vandaðan undirbúning með hliðsjón af hagrænum áhrifum og allar leiðir þarf að áhættumeta. Ef farin er sú leið að efna til samkeppnisviðræðna og tilboð valdra aðila eru metin m.t.t. verðs og gæða, þarf einnig að skoða hagræn áhrif í stærra samhengi, sbr. fyrirbyggjandi líkan um áhrif uppbyggingar og hraða hennar á borgarsjóð.



Viðauki 3: Lykil byggingarsvæði 2025-2034

	Fjöldi íbúða	Staða	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
a. Skerjabyggð I	690	Samþykkt deiliskipulag			163	180	200	147				
b. Skerjabyggð II	0	Framtíðarsvæði										
Hlíðarendi I-III	734	Byggingarhæft/samþykkt deiliskipulag/i skipulagsferli	86		50	50	50	50	50			
Heklureitur	445	Byggingarhæft/samþykkt deiliskipulag			86	100	71					
Hátún+	400	Þróunarsvæði							100	100	100	100
Kirkjusandur	382	Byggingarhæft/samþykkt deiliskipulag	100	125								
Vogabyggð I-III	411	Byggingarhæft/samþykkt deiliskipulag	63		35	35	35	10	10	10	10	10
Kringlan I-V	770	Svæði i skipulagsferli		100	100	100	70		100	100	100	100
Veðurstofuhæð	200	Samþykkt deiliskipulag	100	100								
Skeifan	610	Byggingarhæft/samþykkt deiliskipulag/i skipulagsferli		100	130	30	30	30	40	40	40	40
Orkureitur	421	Byggingarhæft/samþykkt deiliskipulag	113	106								
Ártúnshöfði 1 -Krossamýrartorg	1.736	Byggingarhæft/samþykkt deiliskipulag	111	140	150	250	200	200	150	105		
Ártúnshöfði 2a -Vogur A	582	Samþykkt deiliskipulag				100	150	100	100	132		
Ártúnshöfði 2b - Vogur B	600	Svæði i skipulagsferli								200	200	200
Ártúnshöfði 2c- Vogur C	140	Svæði i skipulagsferli			140							
Ártúnshöfði 2d- Vogur D	400	Svæði i skipulagsferli									200	200
Ártúnshöfði 3, landfylling	0	Framtíðarsvæði										
Ártúnshöfði 4 - Bryggjuhverfi III	704	Byggingarhæft/samþykkt deiliskipulag	121			150	100	50	100			80
Ártúnshöfði 5 - Höfði	0	Framtíðarsvæði										
Ártúnshöfði 6a-d - Bíldshöfði - Steypustöðin ofl	300	Svæði i skipulagsferli									150	150
Ártúnshöfði 7a-c - Bíldshöfði - BK-Vallá	470	Svæði i skipulagsferli					100	100	100		170	
Norður-Mjódd	400	Svæði i skipulagsferli				100	100	100	100			
Mjódd	400	Þróunarsvæði		200	250							
Breiðholtsreitir	444	Byggingarhæft/samþykkt deiliskipulag/i skipulagsferli	180		150	50	50					
Grafarvogir, stakir reitir og svæði	523	Svæði i skipulagsferli	76	32		50	50	60	55		100	100
Gufunes I	489	Byggingarhæft/samþykkt deiliskipulag	95	95	27	72	29	13				
Gufunes II	0											
Keldur I	2.000	Svæði i skipulagsferli					500	500	500	500		
Keldur II	1.200	Svæði i skipulagsferli								400	400	400
Keldur III (Keldnaholt)	0	Svæði i skipulagsferli										
Úlfarsárdalur I	37	Byggingarhæft	5	5	5	2						
Leirtjörn I	136	Byggingarhæft	1	1	1							
Leirstjörn II	460	Svæði i skipulagsferli	100		260	100						
Úlfarsárdalur -austur	0	Framtíðarsvæði										
Hallar+	3.000	Þróunarsvæði		300	300	400	400	300	400	400	300	200
Grundahverfi, Kjalarnesi	362	Byggingarhæft/samþykkt deiliskipulag/i skipulagsferli	62		100			100	100			
Önnur svæði og minni reitir	5.554	Byggingarhæft/samþykkt deiliskipulag/i skipulagsferli	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300

Í Húsnæðisáætlun 2025-2034 er gert ráð fyrir uppbyggingu íbúða á nokkrum völdum lykilsvæðum, auk fjölmargra minni reita. Svæðin eru ýmist á hendi borgarinnar (rauðlit), í blönduðu eignarhaldi eða á hendi einkaaðila. Lauslega áætlað gæti um 50% uppbyggingar átt sér stað á landi sem úthlutað er af Reykjavíkurborg.

* Í húsnæðisáætluninni er sýnt fram á að framboð nýrra fullgerðra íbúða gæti orðið allt að 2.000 á ári í Reykjavík, innan tímabilsins. Það veltur hinsvegar á efnahagslegu árferði, almennum skilyrðum á húsnæðismarkaði (s.s. vaxtastigi), bolmagni og afkastagetu byggingaraðila og framlagi og stuðningi ríkisvaldsins til uppbyggingar hagkvæmra íbúða og félagslegra húsnæðislausn, hvenær því markmiði er náð.

Áætlun um úthlutun lóða og byggingarréttar
Fjöldi útgefinna byggingarleyfa (byggingarstig I)
Fullgerðar íbúðir - áætlaður fjöldi
Áætlaður fjöldi íbúða til úthlutunar á landi borgar*

25.000

2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
1.513	1.604	2.247	2.069	2.435	2.060	2.205	2.287	2.070	1.880
1.222	1.367	1.618	1.840	2.008	2.006	1.973	1.980	1.977	1.849
959	757	862	1136	1323	1543	1774	1957	2006	1982
647	632	1.363	1.030	1.000	1.035	933	822	640	620

20.370
17.840
14.299
8.721



Viðauki 3: Aðrir uppbyggingarmöguleikar. Minni reitir og framtíðarsvæði. Sundurliðun

Vesturbugt - Ellingsenreitur
Héðinsreitur
Landhelgisgæslureitur
KR-svæði
Ægisíða 102
HÍ-svæði-þróunarsvæði
Birkimelur-Skeljungsreitur
Fluggarðar
Óskjuhlíð-Nauthólsvegur
Nauthólsvegur 79
Loftleiðasvæði (lífsgæðakjarni)
Tryggingastofnunarreitur
Laugavegur 166
Þjóðaskjalasafnsreitur
Miðborg -Laugavegur
Egilsgrata-Snorrabraut (Egilsgrata 5)
BSÍ-reitur
Laugavegur-Holt I
Sjómannaskólareitur
Valhöll - Bolholt
Skógarhlíð (M7)
Lögreglustöðvarreitur
Guðrúnartúnsreitur
Borgartún 34-36
Sóltún 2-4
Hátún+
Blómavalsreitur
SS-reitur
Suðurlandsbraut-Engjavegur (Glæsibær)
Orkustofnunarreitur - Grensásvegur 9
Álfheimar 49
Sæbraut-stokkur
Hólmasund-Þróttaraheimili
Köllunarklettur – lífsgæðakjarni
Borgarspítalareitur
Fram-svæði – Safamýri
Lágmúli (C40)
Ármúli-Suðurlandsbraut
Síðumúli-þróunarsvæði
Háaleitisbraut-Miklabraut
Miklabraut í göng
Hylir
Rafstöðvarvegur - Ártúnsholt
Árbær, nokkrir reitir- hverfisskipulag
Brekknáas-Vindás
Ráland
Höfðar – austur
Aðrir minni reitir, sbr. kortasjá húsnæðisuppbyggingar

Í grunni húsnæðisáætlunar eru fjölmargir minni reitir og svæði sem eru til skoðunar til framtíðar litið.

Í *Húsnæðisáætlun 2025-2034* var gert ráð fyrir uppbyggingu 5.500 íbúða sem væru tilkomnar á fjölmörgum minni reitum innan borgarinnar. Alls eru uppbyggingarmöguleikar á slíkum minni reitum um 9.000 íbúðir þegar til lengri framtíðar er litið.

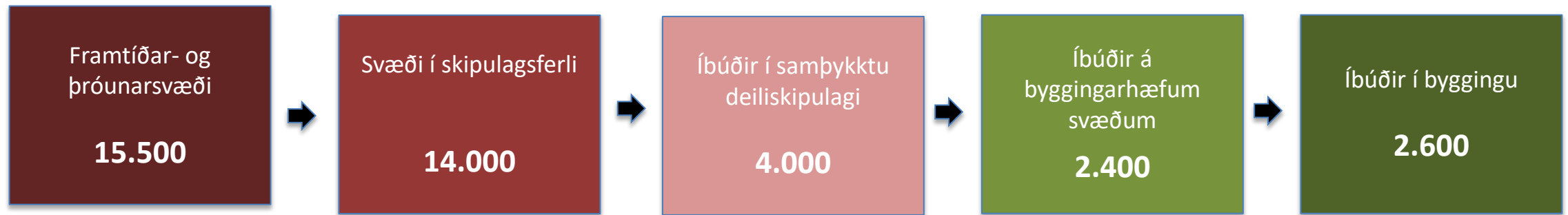
Hér til hliðar er yfirlit þessara minni reita auk nokkurra mögulegra framtíðarsvæða.

Auk þessa nemur möguleg frekari uppbygging á svæðum sem skilgreind eru sem lykilsvæði í áætluninni, um 7.000 íbúðum.



Viðauki 3: Staða húsnæðisuppbyggingar og undirbúningur hennar

Lauslegt mat á stöðu, sjá annars kortasjá húsnæðisuppbyggingar hennar (í vinnslu)



Þrátt fyrir að mikið liggi fyrir er ljóst að markmið um allt að 14-16 þúsund íbúðir verði byggðar á næstu 10 árum, þýðir að auka þarf enn afköst og deiliskipuleggja og gera byggingarhæf enn fleiri svæði. Hraði uppbyggingar ræðst vitanlega enn fremur að afkastagetu byggingariðnaðarins og ytri þáttum eins og almennu efnahagsástandi og kjörum á lánamarkaði.

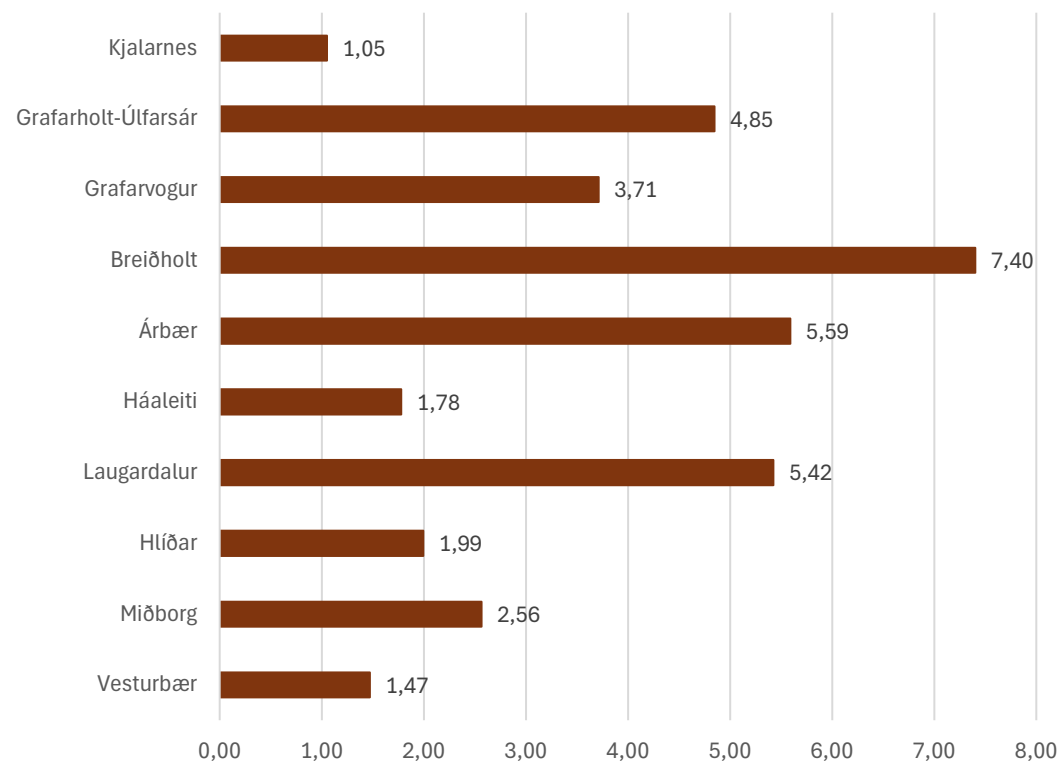


Viðauki 4: Félagsleg blöndun í öllum hverfum og borgarhlutum

Félagsleg blöndun í öllum skólahverfum og borgarhlutum er leiðarstef í húsnaðisstefnu *AR2040*. Í meginmarkmiðum þess segir að „tryggt verði fjölbreytt framboð húsagerða og búsetukosta fyrir alla félagshópa. Rúm verði fyrir þá alla og hvers konar búsetuúrræði innan íbúðarhverfa og blandaðra svæða.“

Félagsleg blöndun og fjölbreytni skal ávallt vera leiðarljós í nýrri uppbyggingu og sérstaklega þar sem verið er að þróa ný skólahverfi og borgarhluta. Við fjölgun íbúða í grónum hverfum þarf jafnframt að gæta að því hvernig framboði félagslegs og almennt óhagnaðardrífins húsnaðis er háttað á hverjum tíma, hvort t.a.m. hlutfall íbúða í eigu Félagsbústaða sé yfir eða undir meðaltali borgarinnar. Í *AR2040* segir nánar um þetta: „Innan hvers skólahverfis, hverfahluta og eftir atvikum götueita verði fjölbreytt framboð húsagerða, minni og stærri íbúða í fjölbýli og sérbýli, til að tryggja félagslega fjölbreytni. Við mat á uppbyggingu íbúðarhúsnaðis á einstökum reitum verði ávallt tekið mið af félagslegri stöðu viðkomandi hverfis og almennum markmiðum húsnaðisstefnu fyrir borgina í heild.“

**Hlutfall almennra íbúða Félagsbústaða (%)
eftir borgarhlutum í Reykjavík 2025**



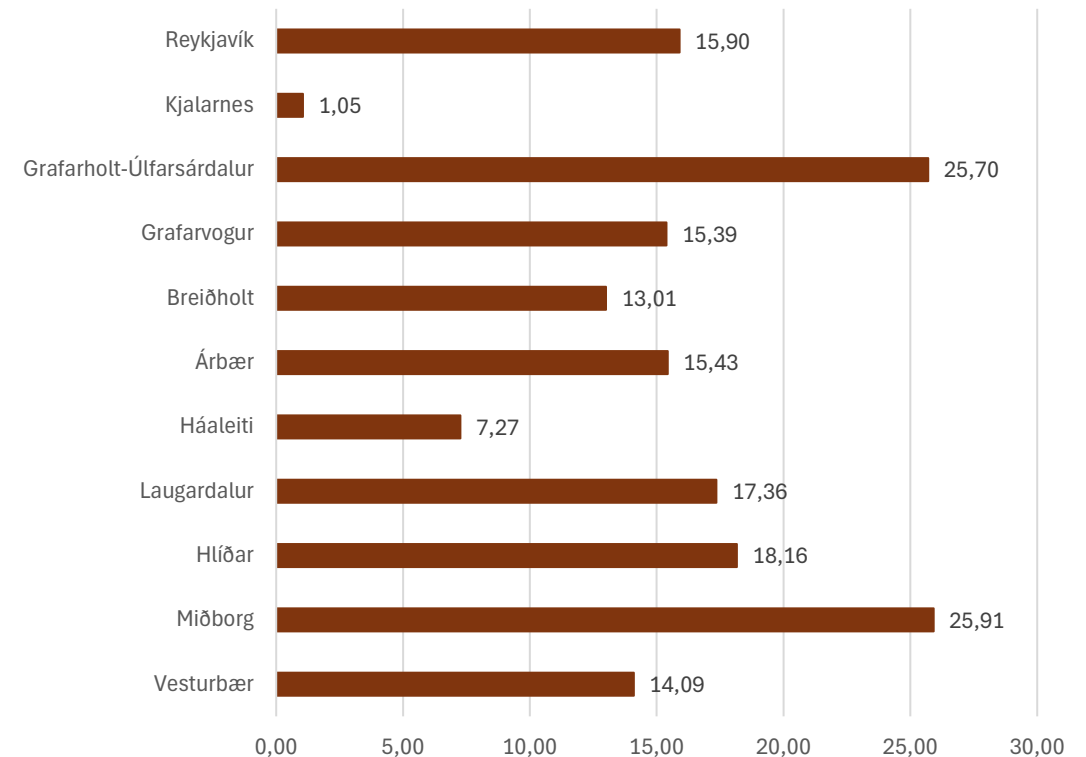
Viðauki 4: Félagsleg blöndun í öllum hverfum og borgarhlutum

Við mat á fjölgun íbúða í grónum hverfum þarf, auk þess að horfa almennt til hlutfalls óhagnaðardrífins húsnæðis og íbúða sem byggðar eru á félagslegu grunni, að líta til eftirfarandi atriða:

- meðalstærð íbúða í viðkomandi hverfi eða borgarhluta
- breidd í gerð húsnæðis, m.a. hlutfall smærri íbúða (s.s. risíbúða, íbúða á jarðhæðum/kjallara) og íbúðarherbergja
- almennrar félagslegrar stöðu hverfis, s.s. meðaltekjur og eiginfjárstöðu (sbr. úttekt á *Félagslegu landslagi Reykjavíkur* e. Kolbein Stefánsson), menntunarstigs og hlutfalls innflytjenda.

Við mótun skipulags á nýjum byggingarsvæðum þarf að gæta að almennum markmiðum aðalskipulags um uppbyggingu sjálfbærra hverfa, húsnæðisáætlunar og ákvæðum húsnæðissáttmálans frá 2023, jafnhliða því sem horft er til núverandi stöðu í viðkomandi borgarhlutum sbr. að framan – s.s. við uppbyggingu í landi Keldna og í landi borgarinnar í Höllum og Hamrahlíðarlöndum.

Hlutfall íbúða (%) sem byggðar eru á félagslegum grunni eftir borgarhlutum í Reykjavík 2025



Viðauki 5: Viljayfirlýsing 27. mars og erindisbréf starfshóps





Viljayfirlýsing

um aðgerðir til að auka framboð húsnæðis og flýta innviðauppbýggingu í Reykjavík

Með þessari viljayfirlýsingu vill, verkalýðshreyfingin og Reykjavíkurborg hefja nýja sókn í húsnæðismálum.

Reykjavíkurborg, kt. 530269-7609, Ráðhúsi Reykjavíkur, Tjarnargötu 11, Reykjavík, Alþýðusamband Íslands (ASÍ), kt. 420169-6209, Guðrúnartúni 1, Reykjavík, og BSRB kt. 440169-0159, Grettisgötu 89, Reykjavík, hafa með samvinnu sinni undanfarin ár brotið blað í húsnæðismálum eftir stofnun ASÍ og BSRB á Bjargi og síðar Blæ og úthlutun Reykjavíkurborgar á stofnframlögum í formi fjölmargra lóða til uppbyggingar almennra íbúða í eigu þessara félaga. Þannig hefur á annað þúsund efnaminni fjölskyldum á vinnumarkaði verið tryggt öruggt þak yfir höfuðið. Árangur verkefnisins hefur verið mikill og þá er eftirspurn eftir áframhaldandi uppbyggingu ótvíræður eins og biðlistar bera með sér.

Aðilar að þessari viljayfirlýsingu eru sammála um að skoða nýjar leiðir til þess að auka framboð og hraða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í Reykjavík og þannig stuðla að auknu jafnvægi á fasteignamarkaði. Í því skyni verður starfshópur, skipaður tveimur fulltrúum frá hverjum þessara aðila, falið að setja fram hugmyndir að verkefnum sem geta skapað sóknarfæri í núverandi ástandi.

Helstu verkefni starfshópsins eru:

- Kanna hvort hægt er að flýta uppbyggingu húsnæðis í Úlfarsárdal (M22) með aðkomu innviðasjóðs í eigu Lífeyrissjóða.
- Kortlagning mögulega áframhaldandi uppbyggingu íbúðahúsnæðis til næstu 10-15 ára, m.a. byggt á þeim sóknarfærum sem skapast á grunni uppfærðs samgöngusáttmála.
- Rýna árangur verkefnisins „húsnæði fyrir ungt fólk og fyrstu kaupendur“ og gera tillögur að hugsanlegum breytingum, nýjum svæðum til lóðaúthlutana eða annarra leiða til að fjölga slíkum íbúðum og úthlutunarreglum fyrir annan fasa verkefnisins.

Starfshópur mun hefja störf strax og stefnt er að því að hann skili niðurstöðum sínum í lok maí. Kostnaður við undirbúninginn skiptist jafnt á milli aðila. Aðilar eru sammála um að þegar niðurstöður starfshópsins liggi fyrir verði metið hvort og þá á hvaða grunni verði unnið áfram með niðurstöðurnar.

Reykjavík, ____ mars 2024

F.h. Reykjavíkurborgar

F.h. Alþýðusambands Íslands

F.h. BSRB



Reykjavík



Reykjavík, 3. apríl 2025

MSS25030152

ERINDISBRÉF

Starfshópur um aðgerðir til að auka framboð húsnæðis og flýta innviðauppbýggingu í Reykjavík

Ábyrgðaraðili:

Borgarstjóri.

Inngangur:

Á fundi borgarráðs 27. mars 2025 var samþykkt viljayfirlýsing Reykjavíkurborgar, ASÍ og BSRB um að hefja nýja sókn í húsnæðismálum. Þessir aðilar hafa með samvinnu sinni undanfarin ár brotið blað í húsnæðismálum eftir stofnun ASÍ og BSRB á Bjargi og síðar Blæ og úthlutun Reykjavíkurborgar á stofnframlögum í formi fjölmargra lóða til uppbyggingar almennra íbúða í eigu þessara félaga. Þannig hefur á annað þúsund efnaminni fjölskyldum á vinnumarkaði verið tryggt öruggt þak yfir höfuðið. Árangur verkefnisins hefur verið mikill og þá er eftirspurn eftir áframhaldandi uppbyggingu ótvíræður eins og biðlistar bera með sér.

Hlutverk:

Að skoða nýjar leiðir til þess að auka framboð og hraða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í Reykjavík og þannig stuðla að auknu jafnvægi á fasteignamarkaði. Í því skyni verður starfshópur, skipaður tveimur fulltrúum frá hverjum þessara aðila, falið að setja fram hugmyndir að verkefnum sem geta skapað sóknarfæri í núverandi ástandi.

Helstu verkefni/viðfangsefni:

- Kanna hvort hægt er að flýta uppbyggingu húsnæðis í Úlfarsárdal (M22) með aðkomu innviðasjóðs í eigu lífeyrissjóða.
- Kortlagning mögulega áframhaldandi uppbyggingu íbúðahúsnæðis til næstu 10-15 ára, m.a. byggt á þeim sóknarfærum sem skapast á grunni uppfærðs samgöngusáttmála.
- Rýna árangur verkefnisins „húsnæði fyrir ungt fólk og fyrstu kaupendur“ og gera tillögur að hugsanlegum breytingum, nýjum svæðum til lóðaúthlutana eða annarra leiða til að fjölga slíkum íbúðum og úthlutunarreglum fyrir annan fasa verkefnisins.

Starfshópurinn skipa:

Haraldur Sigurðsson, deildarstjóri aðalskipulags, umhverfis- og skipulagssvið
Auður Inga Ingvarsdóttir, lögfræðingur á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara
Björn Traustason, framkvæmdastjóri Bjargs íbúðafélags
Ólafur Sigurðsson, framkvæmdastjóri Birtu lífeyrissjóðs
Róbert Farestveit, sviðsstjóri hagfræði- og greiningasviðs ASÍ
Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, hagfræðingur BSRB



Reykjavík



Starfsmaður/verkefnisstjóri starfshópsins:

Björn Teitsson, verkefnastjóri á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara

Til ráðgjafar og samstarfs:

Starfshópurinn leiti ráðgjafar innan og utan borgarkerfis hjá aðilum með sérþekkingu á viðfangsefninu eftir því sem við á.

Starfstímabil og skil:

Starfshópurinn skili ábyrgðarmanni kostnaðarmetnum tillögum eigi síðar en 31. maí 2025


Heiða Björg Hilmisdóttir
borgarstjóri



Reykjavík

Fylgiskjöl

- 1) Minnisblað Magna lögmanna, dagsett 5. júní, 2025
- 2) Minnisblað Magna lögmanna, dagsett 25. september, 2025
- 3) Minnisblað borgarlögmanns, dagsett, 4. júlí, 2025
- 4) Minnisblað ASÍ um stöðu á húsnæðismarkaði
- 5) Minnisblað skrifstofu borgarstjóra, erlend dæmi, yfirlit.



Viðtakandi: Deildarstjóri aðalskipulags

Sendandi: Borgarlögmaður

Reykjavík, 4. júlí 2025

MSS25030152

MINNISBLAÐ

Minnisblað um heimildir og skyldur Reykjavíkurborgar varðandi samningsgerð um land og byggingarrétt í Úlfarsárdal (svæði M22)

Fyrir liggur minnisblað MAGNA lögmanna til Alþýðusambands Íslands (ASÍ) og Bandalags starfsmanna ríkis og bæja (BSRB) um ráðstöfun byggingarreits í eigu sveitarfélags til innviðafélags, dags. 5. júní 2025. Í minnisblaðinu er veitt álit á lagalegum grundvelli þess að Reykjavíkurborg úthluti til innviðafélags í eigu lífeyrissjóðanna landi í sinni eigu án útboðs á svæði sem nefnt hefur verið M22 og er í Úlfarsárdal. Umrætt félag myndi síðar þróa landið, byggja upp innviði, selja byggingarrétt o.s.frv. Á tilteknum tíma myndi Reykjavíkurborg eignast alla uppbyggða innviði og innviðafélagið í kjölfarið gert upp.

Í áður greindu minnisblaði MAGNA lögmanna er komist að þeirri niðurstöðu að hvers kyns úthlutun lands og byggingarréttar gegn endurgjaldi í formi uppbyggingar innviða, svo sem vega eða skóla, teljist til útboðskylds verksamnings í skilningi laga nr. 120/2016 um opinber innkaup eða eftir atvikum á grundvelli reglugerðar nr. 950/2017 um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum Evrópska efnahagssvæðisins (sérleyfisreglugerðin). Þá telja MAGNA lögmenn að eigi Reykjavíkurborg að úthluta landi og byggingarrétti til innviðafélags í eigu lífeyrissjóða þurfi endurgjald til Reykjavíkurborgar að vera ákvarðað á markaðslegum forsendum. Að öðrum kosti geti slík ráðstöfun talist vera ólöglegt ríkisaðstoð. Borgarlögmaður tekur undir framangreint álit MAGNA lögmanna um útboðsskyldu og að jafnaði eigi að innheimta markaðsverð fyrir byggingarrétt auk gatnagerðargjalds.

Á hinn bóginn telja MAGNA lögmenn að unnt sé að færa rök fyrir því að úthluta megi landi og byggingarrétti í eigu Reykjavíkurborgar með framangreindum hætti til innviðafélags í eigu lífeyrissjóða án undanfarandi auglýsingar. Það megi gera ef fyrir hendi séu hagsmunir sem réttlætt geti að víkja frá slíkri auglýsingu, svo sem ríkir almannahagsmunir. MAGNA lögmenn telja að hér geti verið um að ræða sjónarmið á borð við nauðsyn þess að hraða framkvæmdum til þess að mæta bráðum húsnæðisvanda, neytendasjónarmið og félagsleg sjónarmið (málsgrein 68 í minnisblaðinu). Ekki er vísað til þess á hvaða grundvelli framangreind sjónarmið geti réttlætt frávík frá skyldu opinberra aðila til að viðhafa opið ferli við úthlutun takmarkaðra gæða. Þá er í umræddu minnisblaði ekki heldur rökstutt hvernig innviðafélag lífeyrissjóða eigi að vera betur til þess fallið en aðrir einkaréttarlegir aðilar til að tryggja að tilvitnuð markmið til að mynda um hraðari uppbyggingu húsnæðis geti náð fram að ganga. Enn fremur liggur ekki ljóst fyrir að til staðar sé bráður húsnæðisvandi eða eftir atvikum meiri húsnæðisvandi en hefur að jafnaði verið til staðar eða hvort sá vandi geti talist almennur eða sértækur, þ.e. bundinn við ákveðna hópa kaupenda. Þaðan af síður liggur fyrir hvernig úthlutun á landi og byggingarrétti á svæði M22 í Úlfarsárdal til innviðafélags lífeyrissjóða, án auglýsingar, geti eða muni mæta slíkum vanda.



Allt að einu verður að telja að þau sjónarmið sem vísað er til í minnisblaði MAGNA lögmanna og getið er um að framan geti ein og sér ekki talist vera málefnaleg í því skyni að ná lögmætu markmiði, þ.e. að auka húsnæðisframboð í Reykjavík, eða ekki nema einnig komi til viðhlítandi ráðstafanir sem gildi um húsnæðið til að tryggja jafnræði og gagnsæi við úthlutun þess. Þannig þarf að skilgreina hvort og þá hjá hvaða hópi íbúa umræddur bráður húsnæðisvandi er til staðar og hvaða ráðstafanir er heimilt og réttmætt að grípa til í því skyni að ná því lögmæta markmiði að ráða bug á honum. Má í þeim efnum til dæmis líta til þess að Reykjavíkurborg hefur úthlutað lóðum og byggingarrétti til uppbyggingar húsnæðis fyrir eldri borgara í Reykjavík á grundvelli sérskilmála. Um er að ræða íbúðir á góðum kjörum fyrir eldri borgara í Reykjavík sem tryggt er að seldar verði áfram á kostnaðarverði.

Þar sem ekki liggur fyrir greining á því hvort eða hjá hvaða hópi íbúa í Reykjavík telst vera bráður húsnæðisvandi er ekki unnt að fullyrða að umrætt sjónarmið sé málefnalegt. Því tekur borgarlögmaður undir umfjöllun í minnisblaði MAGNA lögmanna um þetta atriði í málsgrein 69 um þörf þess að skilgreina ítarlega þá hagsmuni og lögmætu markmið sem stefnt er að í því skyni að leggja fullnægjandi hlutlægt mat á það hvort raunhæft og unnt sé að falla frá auglýsingaskyldu. Í þessari leið felst þó ávallt áhætta þar sem hún grundvallast á matskenndum sjónarmiðum.

Þá er, burtséð frá því hvort framangreind sjónarmið kunni að eiga við um úthlutun svæðis M22 til innviðafélags lífeyrissjóða án auglýsingar, í minnisblaði MAGNA lögmanna ekki vikið sérstaklega að afstöðu samkeppnisyfirvalda til slíkra ráðstafana sveitarfélaga. Í álitum sínum hefur Samkeppniseftirlitið lagt áherslu á að sveitarfélög beiti útboðum þegar takmörkuð gæði eru seld eða leigð út til aðila sem stundar samkeppnisrekstur og gæti þess að slíkar ráðstafanir hafi ekki samkeppnishamlandi áhrif, sbr. til dæmis álit Samkeppniseftirlitsins frá 4. apríl 2017 í máli nr. 1/2017.

Í því samhengi þá eru lífeyrissjóðir einkaaðilar og fyrirtæki er stunda atvinnurekstur í skilningi laga um opinber innkaup og samkeppnislaga nr. 44/2005 og eru hagnaðardrífir. Gildissvið þessara laga myndi einnig ná til innviðafélags í eigu lífeyrissjóða. Fjárfesting í því skyni að þróa land og selja byggingarrétt á því telst tvímælalaust til samkeppnisrekstrar og yrðu þá lífeyrissjóðir til dæmis í samkeppni við byggingarverktaka um úthlutun lóða og byggingarréttar.

Jafnvel þótt að sveitarfélögum sé heimilt á grundvelli ríkra málefnalegra sjónarmiða að víkja frá því að auglýsa lóð áður en til úthlutunar hennar kemur þá er með öllu fordæmalaust að ætla að úthluta jafn stóru landsvæði og M22 er til einkaaðila í samkeppnisrekstri, án auglýsingar. Einkum og sér í lagi þegar fyrir liggur að ætlun innviðafélags lífeyrissjóða er að selja í hagnaðarskyni byggingarrétt á umræddu landsvæði. Fyrirséð er að slík ákvörðun myndi hafa hamlandi og/eða skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi samkeppnislaga.

Því verður að óbreyttu að telja að ekki sé unnt að færa rök fyrir því að jafn viðurhlutamikil úthlutun á takmörkuðum gæðum og fælist í úthlutun svæðis M22 til innviðafélags í eigu lífeyrissjóða án auglýsingar geti talist vera málefnaleg. Hið sama á við jafnvel þótt úthlutun lóða á svæði M22 yrði skipt í áfanga í þessu skyni þar sem allar fasteignir eru takmörkuð gæði og því felur úthlutun á fasteign ávallt í sér ráðstöfun á takmörkuðum gæðum sem um gildir almenn skylda til auglýsingar.



Í málsgreinum 83-90 í minnisblaðinu leggja MAGNA lögmenn til sem tillögu að lausn að stofnað verði sérstakt innviðafélag í sameiginlegri eigu Reykjavíkurborgar og lífeyrissjóða. Í minnisblaðinu er ekki fjallað um nánari útfærslu á þeirri tillögu eða hvernig hún leiði til þess að heimilt sé að víkja frá útboðs- og auglýsingaskyldu sem hvílir á opinberum aðilum. Rétt er að geta þess að þó að ekki hafi verið fjallað um slík tilvik eða samninga í dómaframkvæmd á Íslandi eða fyrir kærunefnd útboðsmála að þá hefur Evrópudómstóllinn talið að það skipti ekki höfuðmáli hvort opinber aðili eignist afrakstur mannvirkjagerðar til þess að samningur þar um teljist verksamningur í skilningi regluverks um opinber innkaup. Þvert á móti er litið til þess hvort samningur feli í sér efnahagslegan ávinning fyrir opinberan aðila þannig að mannvirkjagerðin til dæmis nýtist almenningi með einhverjum hætti.¹ Þannig yrði sú tillaga í minnisblaði MAGNA lögmanna sem gerir ráð fyrir þátttöku Reykjavíkurborgar í innviðafélagi með lífeyrissjóðum einnig útboðsskyld sé ætlunin sú að félagið eigi að standa að uppbyggingu innviða, svo sem skóla og vega, sem og hvers kyns samningsgerð í því skyni. Í því sambandi yrði Reykjavíkurborg óheimilt að gera samning (innan hússamningur) beint við slíkt innviðafélag samkvæmt 13. gr. laga um opinber innkaup þar sem starfsemi lögaðilans, þ.e. innviðafélag, yrði fjármögnuð með beinni fjárfestingu frá einkaaðilum, þ.e. lífeyrissjóðum, sbr. c. lið 1. mgr. 13. gr. laga um opinber innkaup. Aukinheldur liggur fyrir að með samningi af þeim toga yrði ekki um að ræða samvinnu tveggja opinberra aðila sem hefur það markmið að tryggja að sú opinbera þjónusta sem þeir veita nái sameiginlegum markmiðum, sbr. a. lið 3. mgr. 13. gr. laga um opinber innkaup.² Stofnun slíks félags er því ávallt háð sömu skilyrðum um útboðs- og auglýsingaskyldu, þ.m.t. um auglýsingu þar sem óskað er eftir samstarfsaðilum.

Mikilvægt er að áréttu að svæðið M22 er verðmætt og myndi því verðmæti samnings um svæðið við innviðafélag ávallt teljast vera yfir viðmiðunarfjárhæðum um útboðsskyldu á Evrópska efnahagssvæðinu, óháð því hvort um væri að ræða verksamning í skilningi laga um opinber innkaup eða sérleyfi samkvæmt sérleyfisreglugerðinni, sbr. 4. mgr. 23. gr. laga um opinber innkaup, 3. gr. reglugerðar nr. 360/2022, um útboðsvef, viðmiðunarfjárhæðir og innkaup samkvæmt samningi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) vegna opinberra innkaupa og 1. mgr. 8. gr. sérleyfisreglugerðarinnar.

Ef ekki er til staðar lagaheimild fyrir beinni samningsgerð án undanfarandi innkaupaferils telst samningur vera ólögmætur og getur haft í för með sér annað hvort óvirkni samnings eða álagningu stjórnvaldssektar eða eftir atvikum bæði óvirkni og stjórnvaldssekt, sbr. XII. kafla laga um opinber innkaup. Rétt er að geta þess að stjórnvaldssekt getur samkvæmt 2. mgr. 118. gr. laga um opinber innkaup numið allt að 10% samningsfjárhæðar og ekki er áskilið að kærandi hafi lögvarinna hagsmuna að gæta til þess að hafa kærueimild til kærunefndar útboðsmála, sbr. 2. mgr. 105. gr. laga um opinber innkaup. Því er nauðsynlegt að vanda vel til undirbúnings og gæta vandlega að fylgni við áður nefnda löggjöf þar sem skortur á hlítni við hana getur leitt til verulegs fjárhagslegs tjóns og eftir atvikum einnig ásýndarlegs tjóns fyrir Reykjavíkurborg.

Samandregnar niðurstöður:

Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið eru samandregnar niðurstöður minnisblaðsins eftirfarandi:

1. Hvers kyns úthlutun á landi og byggingarrétti til innviðafélags í eigu lífeyrissjóða gegn endurgjaldi í formi innviða, svo sem uppbyggingu skóla og vega, er óheimil

¹ Sjá hér málsgreinar 51 og 54 í dómi Evrópudómstólsins máli C-451/08 – *Helmut Müller GmbH*.

² Sjá sambærileg ákvæði 15. gr. og 16. gr. sérleyfisreglugerðarinnar.



nema að undangengnu innkaupaferli á grundvelli laga um opinber innkaup eða eftir atvikum sérleyfisreglugerðarinnar. Því kemur sviðsmynd 1 í minnisblaði MAGNA lögmanna ekki til greina.

2. Sala byggingarréttar og úthlutun lands í eigu Reykjavíkurborgar til innviðafélags í eigu lífeyrissjóða skal fara fram á markaðsforsendum og er að jafnaði eingöngu heimil að undangenginni auglýsingu þar sem öllum áhugasömum gefst tækifæri til að bjóða í réttindin. Með hliðsjón af þessu kemur sviðsmynd 1 í minnisblaði MAGNA lögmanna ekki til greina.
3. Þar sem ekki liggur fyrir greining á því hvort eða hjá hvaða hópi íbúa í Reykjavík telst vera bráður húsnæðisvandi er ekki unnt að fullyrða að umrætt sjónarmið sé málefnalegt í því skyni að víkja frá auglýsingaskyldu. Til að unnt sé að leggja fullnægjandi hlutlægt mat á það hvort raunhæft og unnt sé að falla frá auglýsingaskyldu þarf að skilgreina ítarlega þá hagsmuni og það lögmæta markmið sem stefnt er að og hvaða aðferðir skuli fara í því skyni að ná því. Í þessari leið felst þó ávallt áhætta þar sem hún grundvallast á matskenndum sjónarmiðum.
4. Jafnvel þó að fyrir lægi greining og fullnægjandi hlutlægt mat á málefnalegu sjónarmiði, svo sem bráðum húsnæðisvanda hjá tilteknum hópi íbúa, þá er opinberum aðilum eftir sem áður óheimilt að aðhafast nokkuð sem getur haft hamlandi og/eða skaðleg áhrif á samkeppni. Fyrir liggur að innviðafélag í eigu lífeyrissjóða sem hefur það að markmiði að þróa land og selja byggingarrétt starfar á samkeppnismarkaði.
5. Jafnvel þó að stofnað verði sérstakt félag í eigu bæði lífeyrissjóða og Reykjavíkurborgar breytir það engu um tilvitnaða skyldu Reykjavíkurborgar um að viðhafa innkaupaferli eða eftir atvikum að auglýsa áður en til samningsgerðar kemur um land og byggingarrétt á svæði M22. Enga heimild er að finna í lögum fyrir Reykjavíkurborg til beinnar samningsgerðar án innkaupaferils eða auglýsingar við slíkt félag. Með vísan til þessa er sviðsmynd 4 í minnisblaði MAGNA lögmanna ekki tæk.
6. Með hliðsjón af framangreindu er fallist á að sviðsmyndir 2 og 3 í minnisblaði MAGNA lögmanna séu færar.

Ebba Schram



Minnisblað

Efni: Staða húsnæðismarkaðar

Viðtakandi: Starfshópur um hraða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis

Dagsetning: 01. júlí 2025

Ójafnvægi á húsnæðismarkaði eftir hrun

Mikið ójafnvægi skapaðist á húsnæðismarkaði á árunum bæði fyrir og eftir efnahagshrun. Aukið aðgengi að lánsfé, minni eiginfjárkröfur og mikill hagvöxtur ásamt fleiri þáttum urðu til þess að stórauka húsnæðiseftirspurn. Húsnæðisverð tvöfaldaðist á árunum 2003-2008. Aðstæður á húsnæðismarkaði breyttust snögglega við fall íslensku bankanna en í kjölfarið dró úr getu heimila til kaupa á húsnæði vegna minni kaupmáttar og erfiðrar skuldastöðu. Áhrifin voru einnig mikil á verktaka sem drógu úr byggingaráformum. Íbúðafjárfesting dróst saman um 70% á árunum 2007-2010. Á árunum 2009-2014 voru byggðar að jafnaði 961 fullgerðar íbúðir á ári samanborið við um 2900 íbúðir á árunum 2003-2008.

Þó dregið hafi úr húsnæðiseftirspurn kaupenda minnkaði ekki íbúðapörf í kjölfar efnahagshrunsins. Erfið fjárhagsstaða heimila gerði heimilum erfitt fyrir að *kaupa* húsnæði sem jók eftirspurn eftir leiguhúsnæði ásamt því að ungt fólk bjó lengur í foreldrahúsum. Samkvæmt gögnum Eurostat voru um 13,2% á leigumarkaði árið 2005 og var hlutfallið orðið 22% árið 2011 og 26% árið 2018. Aukin eftirspurn eftir leiguhúsnæði birtist skýrt í þróun á leiguverði, en samkvæmt leiguverðsvísitölu HMS hækkaði leiguverð um 100% á árunum 2013-2020. Staða á húsnæðismarkaði er nátengd tekjum en um helmingur einstaklinga í lægsta tekjufimmtungi er á leigumarkaði. Umfang svokallaðrar óleyfisbúsetu jókst einnig en vinnuhópur stjórnvalda um óleyfisbúsetu áætlaði að á bilinu 5-7 þúsund einstaklingar byggju í óleyfisíbúðum¹ árið 2020, þ.e. húsnæði sem skipulagt er til atvinnurekstrar. Skortur á leiguhúsnæði og há leiga eru helstu ástæðurnar fyrir því að fólk býr í húsnæði sem skilgreint er fyrir atvinnustarfsemi

Því má segja að sú umframeftirspurn sem ríkti á árunum fyrir hrun hafi breyst í viðvarandi skort á árunum eftir hrun þar sem mannvirkjagerð hefur ekki getað byggt í takt við fólksfjölgun, stóra árganga fyrstu kaupenda og breyttar húsnæðisparfir þar sem íbúum á íbúð hefur fækkað. Seðlabankinn hefur gripið til margvíslegra aðgerða til að bregðast við áhrifum sem m.a. leiða af spennu á húsnæðismarkaði. Bankinn hefur hækkað vexti til að stuðla að verðstöðugleika og gripið til sérstakra lánþegaskilyrða á húsnæðismarkaði til að stuðla að fjármálastöðugleika. Samspil hás raunverðs húsnæðis, hárra vaxta og lánþegaskilyrða hafa mest áhrif á getu fyrstu kaupenda til að komast inn á húsnæðismarkað. Hátt fasteignaverð kallar því á mikið eigið fé hjá fyrstu kaupendum og háir vextir og lánþegaskilyrði gera þeim erfitt fyrir að standast greiðslumat eða uppfylla skilyrði um greiðslubyrðarhlutfall².

Þrátt fyrir þessar aðgerðir Seðlabankans er ekki hægt að segja að frost ríki á húsnæðismarkaði. Að jafnaði voru gerðir 934 kaupsamningar á mánuði á fyrstu fimm mánuðum ársins 2025 sem er sambærilegt við veltu ársins 2022 og meira en á árinu 2023. HMS hefur bent á að sölutími hafi vissulega lengst en fyrst og fremst á nýjum íbúðum til sölu. Þær íbúðir séu dýrari og stærri en aðrar

¹ Sjá nánar <https://hms.is/frettir/skortur-a-ibudarhusnaedi-leidir-til-oleyfisbusetu>

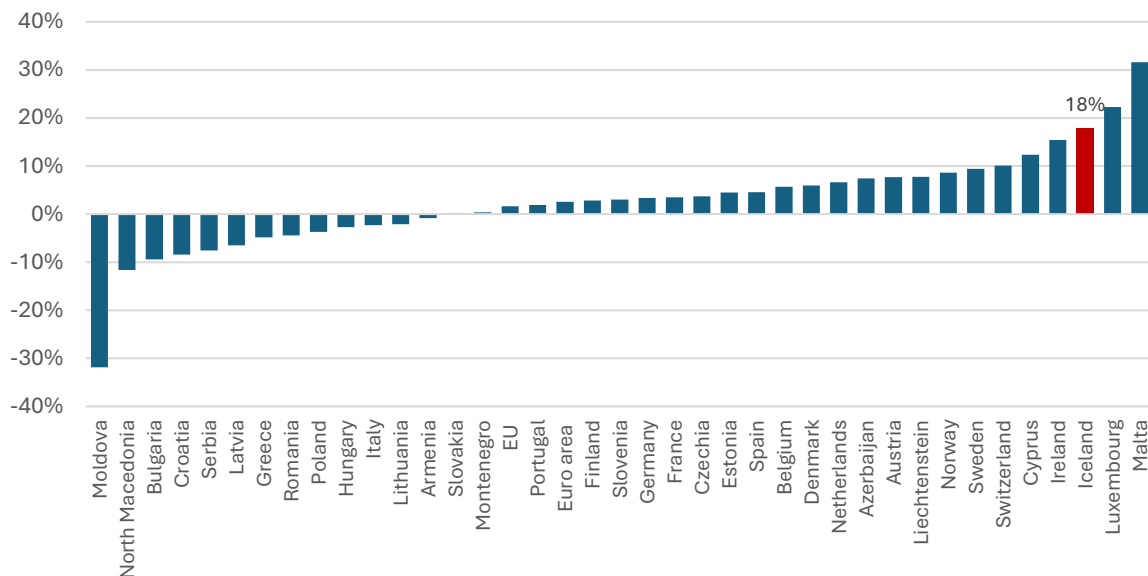
² HMS hefur bent á að lánþegaskilyrðin hafi leitt til þess að fækka eignum sem rúmast innan lánþegaskilyrða hefur fækkað, þ.e. lítið er um ódýrar eignir sem gera tekjulægri kaupendum kleift að koma inn á húsnæðismarkað. Sjá t.d. https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/IRN/Frettatengt-skjoL/Graenbok%20um%20husnaedis-%20og%20mannvirkjamaL_endanleg%20utgafa.pdf



íbúðir³, en einungis 12% af íbúðum í sölu kosti innan við 60 milljónir króna. Tölurnar benda til þess að til viðbótar við takmarkanir af völdum vaxta og útlánaskilyrða sé einnig ósamræmi á milli framboðs og þarfa kaupenda. Núríkjandi aðstæður á húsnæðismarkaði benda til þess að verð á eignum, hátt vaxtastig og þröng lánþegaskilyrði yti undir spennu sem byggist upp á leigumarkaði en þar hefur ekkert lát hefur verið á hækkun á leiguverði þar sem meðal árshækkun hefur verið yfir 10% þá mánuði sem liðnir eru af árinu 2025.

Mynd 1. Mannfjölgun

% á árunum 2013-2024



Heimild: Eurostat

Samkvæmt gögnum Eurostat nam fólksfjölgun á Íslandi 18% á árunum 2013-2024. Er það þriðja mesta fólksfjölgun innan ríkja Eurostat, á eftir Lúxemborg og Möltu. Fólksfjölgun á Íslandi hefur verið drifin áfram af hagvexti, fjölgun starfa sem ýtt hefur undir búferlaflutninga til landsins. Alls voru aðfluttir erlendir ríkisborgarar 51 þúsund umfram brottflutta á ofangreindu tímabili samkvæmt gögnum Hagstofunnar. Tæplega 80% þeirra voru á vinnualdri, þ.e. 20-50 ára. Þetta jafngildir öllum íbúum Hafnafjarðar og Garðabæjar. Aðrir þættir sem haft hafa áhrif á húsnæðisþörf eru m.a. stórir árgangar fyrstu kaupenda, öldrun þjóðar og breyttar þarfir sem endurspeglast í fækkun einstaklinga sem býr í hverri íbúð.

Afleiðingar langvarandi ójafnvægis á húsnæðismarkaði eru margþættar.

• Þróun húsnæðisverðs

Hækkun húsnæðisverðs má rekja til viðvarandi misræmis eftirspurnar og framboðs húsnæðis. Áhrifapættir á húsnæðisverð geta þó verið ólíkir eftir því hvaða tímabil er skoðað, hvort sem eftirspurnar þættir (t.d. aðgengi að lánsfé, eiginfjárkröfur, mannfjölgun, kaupmáttur, spákaupmennska) eða framboðspættir (t.d. fjölgun og tegund íbúða). Samanborið við Norðurlönd (Sjá Mynd 1 í Viðauka) hefur hækkun raunverðs húsnæðis verið mest á Íslandi, eða um 76% frá árinu 2015. Hækkun húsnæðisverðs hefur einnig verið langt umfram hækkun byggingarkostnaðar, launa og leiguverðs (Sjá Mynd 2 í viðauka).

³ Sjá <https://hms.is/frettir/fasteignamarkadurinn-aukid-frambod-ibuda-a-hofudborgarsvaedinu-skyrist-alfarid-ad-dyrari-ibudum>



Nokkuð hefur verið fjallað um hvernig húsnæðisskortur og hækkun eigna og leiguverðs geti leitt til spákaupmennsku. Merki má sjá um þá þróun í tölum HMS (Sjá Mynd 4 í Viðauka) þar sem hlutfall íbúða í eigu einstaklinga sem einungis eiga eina eign hefur lækkað nokkuð samfellt frá árinu 2005, úr 74% íbúða í 64%. Hlutfall stærri lögaðila með 10+ eignir jókst við efnahagshrunið en hefur verið nokkuð stöðugt frá árinu 2010. Hins vegar hefur orðið aukning á eignum í eigu einstaklinga sem eiga fleiri en eina eign og smærri lögaðila með færri en 10 eignir. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn bendir m.a. á þessa þróun í nýlegri úttekt sinni og bendir á að skattaleg meðferð á söluhagnaði íbúðahúsnæði yti undir slíka hvata.

- **Aukinn verðbólguþrýstingur**

Verðbólga mældist að jafnaði 3,9% á árunum 2013-2025 en 2,5% ef horft er framhjá áhrifum húsnæðiskostnaðar. Útgjöld heimila vegna húsnæðiskostnaðar, bæði eigenda og leigjenda vega um 24% í vísitölu neysluverðs. Um er að ræða bæði reiknaðan húsnæðiskostnað eigenda og svokallaða greidda húsaleigu leigjenda. Lengi vel studdist Hagstofa Íslands við aðferð notendakostnaðar við útreikning á reiknaðri húsaleigu eigenda (e. user cost method). Reiknuð húsaleiga byggði því á samspili húsnæðisverðs og raunvaxta og því næm fyrir breytingum á eignaverði. Frá árinu 2024 hefur Hagstofa breytt um aðferð og kostnaður eigenda byggist nú á svokölluðum húsaleiguígildum (e. rental equivalence) þar sem leiguverð hefur ráðandi áhrif á mældum húsnæðiskostnaðar. Óháð því hvaða aðferð liggur til grundvallar getur ójafnvægi á húsnæðismarkaði ýtt undir verðbólguþrýsting. Núverandi aðferðafræði er þó háð þróun á leigumarkaði og því hættu á að óbreytt ástand á húsnæðismarkaði verði til þess að viðhalda verðbólguþrýstingi í fyrirsjáanlegri framtíð.

- **Félagslegar afleiðingar**

Húsnæði er ólíkt margri neyslu að því leyti að ekki er hægt að velja sig frá því að neyta húsaskjóls. Einstaklingar hafa val um tegundir húsnæðis og gæði en fastur kostnaður húsnæðis vegur alltaf þungt í neyslu. Húsnæðiskostnaður vegur jafnframt þyngra í neyslu tekjulágra og viðkvæmra hópa og samanburður við OECD ríki sýnir að húsnæðiskostnaður leigjenda hér á landi er mun hærri en að meðaltali í hinum ríkjunum (Sjá Mynd 3 í Viðauka). Þessi staða ógnar húsnæðiöryggi þessara hópa. Á árunum 2010-2018 fjölgaði þeim sem búa við lélegt ástand húsnæðis eða þröngbýli einnig hlutfallslega. Talið er að um 5.000-7.000 manns hafi búið í óleyfishúsnæði árið 2020 eins og áður sagði. Nýrri gögn eru ekki aðgengileg. Samkvæmt gögnum Hagstofunnar bjó um 10% heimila við þröngbýli árið 2018 en aukning hefur fyrst og fremst verið í neðsta tekjufimmtungi þar sem um þriðjungur heimila býr við þröngan húsakost⁴.

Hafa í huga að innflytjendur eru hlutfallslega mjög margir í hópi tekjulágra og kannanir Hagstofu ná síður til þess hóps. Samkvæmt könnun Vörðu - rannsóknarstofnunar vinnumarkaðarins, á stöðu launafólks á Íslandi árið 2024⁵ voru tæplega 60% leigjenda í stéttarfélögum í ASÍ og BSRB innflytjendur. Sú könnun nær vel til innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði vegna stéttarfélagsaðildar þeirra. Þar kemur einnig fram að leigjendur hafa flutt mun oft en eigendur á sl. 5 árum. Um 6% eigenda húsnæðis höfðu flutt þrisvar eða

⁴ Miðað er við alþjóðlega skilgreiningu evrópsku Hagstofunnar á þröngbýli. Þröngbýli er reiknað útfrá fjölda herbergja og samsetningu heimilisfólks. Hvert heimili þarf eitt herbergi sem er sameiginlegt fyrir allt heimilisfólk, eitt herbergi fyrir hvert par á heimilinu, eitt herbergi fyrir hvern einhleypan einstakling 18 ára og eldri, eitt herbergi fyrir hverja tvo einstaklinga 12-17 ára af sama kyni og eitt herbergi fyrir hverja tvo einstaklinga undir 12 ára aldri.

⁵ Sjá https://www.rannvinn.is/files/ugd/61b738_83957a23b0a7423e86439aeacfa73cc9.pdf



oftar en hlutfallið var tæplega 35% meðal leigjenda. Þá var algengara að einhleypir foreldrar hefðu flutt oftari en hjón eða sambúðarfolk með börn. Ef litið er til þungrar byrði húsnæðiskostnaðar þá töldu fleiri leigjendur en eigendur sig vera með þunga byrði húsnæðiskostnaðar eða tæp 42% samanborið við tæp 30% og ef litið er til húsnæðiskostnaðar óháð búsetuformi þá töldu um 45% innflytjenda sig vera með þunga byrði húsnæðiskostnaðar samanborið við tæplega 27% innfæddra.

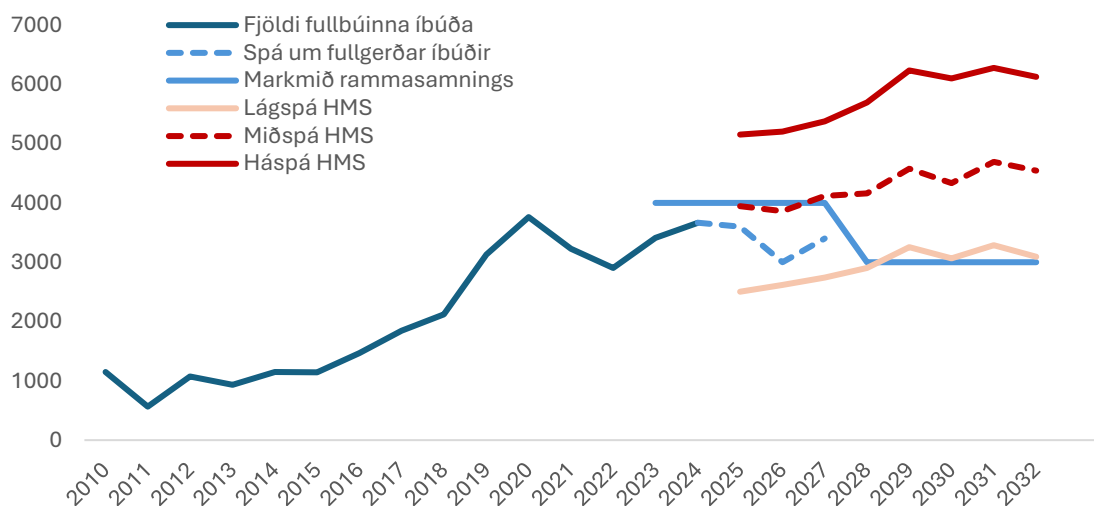
Óvíst að íbúðapörf verði mætt

Erfið staða á húsnæðismarkaði, hækkandi byrði húsnæðiskostnaðar og minna húsnæðisöryggi voru meginástæður þess að verkalyðshreyfingin hafði frumkvæði að sett voru lög um almennar íbúðir árið 2016 sem varð grundvöllur að stofnun Bjargs Íbúðafélags. Almenna íbúðakerfið var þýðingarmikil aðgerð til að auka húsnæðisöryggi þeirra einstaklinga sem falla undir tekju- og eignamörk í kerfinu. Hjá Bjargi hafa um 150 íbúðir verið byggðar á ári frá því lögin tóku gildi og áfram verður þörf á frekari uppbyggingu en um 4 þúsund manns eru á biðlista eftir íbúð hjá Bjargi. Í lífskjarasamningum 2019 var einnig samið um að stórfelld uppbygging myndi fara af staða í landi Keldnaholts til að styðja við uppbyggingu til að mæta uppsafnaðri húsnæðisþörf.

Þrátt fyrir töluverða uppbyggingu íbúða á árunum 2018-2021, um þrjú þúsund íbúðir á ári, tókst hvorki að mæta uppsafnaðri né væntri íbúðapörf. Eldvirkni og jarðhræringar á Reykjanesskaga urðu til þess að auka misræmi milli framboðs og eftirspurnar á húsnæðismarkaði en frekar en um 4.000 íbúar bjuggu í Grindavík þegar eldvirkni gerði vart við sig.

Í júlí 2022 undirrituðu ríki og sveitarfélög rammasamning⁶ um aukið framboð íbúða á árunum 2023-2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum. Grundvallarforsenda samningsins var að sveitarfélög myndu leggja áherslu á að útvega byggingarhæfar lóðir til samræmis við húsnæðisáætlanir og ríkið myndi tryggja fjármuni í húsnæðisstuðnings til móts við uppbyggingu. Reykjavík er eitt af fáum sveitarfélögum sem gerst hafa aðilar að rammasamningnum⁷.

Fjölgun íbúða og íbúðapörf



Heimild: Hagstofa Íslands, HMS

⁶ Sjá https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/225348b7-df25-44cb-a905-d30482c6b5aa_Rammasamningur+IRN+Samband+HMS+-+undirrita%C3%B0.pdf

⁷ Sjá <https://reykjavik.is/frettir/2023/timamotasamkomulag-rikis-og-borgar-um-husnaedisuppbyggingu>



Rammasamningurinn byggði á ítarlegri kortlagningu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði. Mat starfshópsins var að byggja þyrfti 35 þúsund íbúðir á næstu 10 árum til að mæta fjölsfjölgun en til viðbótar var uppsöfnuð og úppfyllt íbúðapörf metin um 4.500 íbúðir. Mat hópurinn að byggja þyrfti að lágmarki 4 þúsund íbúðir á ári á fyrstu fimm árum samningsins og 3.000 á ári á síðari fimm árunum. Nýrri tölur HMS⁸ benda þó til þess að áætluð íbúðapörf við gerð rammasamnings hafi fremur verið varfærin. Markmið rammasamkomulagsins eru því nær miðspá HMS á íbúðapörf á fyrstu fimm árunum en nær lágspánni á síðari fimm árunum.

Raunveruleg óvissa ríkir um hvort það takist að byggja í takt við þörf á næstu árum. Íbúðatalningar HMS hafa bent til þess að íbúðaframboð sé fremur að dragast saman en að aukast⁹. Nýleg spá HMS um fullgerðar íbúðir á næstu árum sýnir að nokkur þróttur hafi verið í mannvirkjagerð þrátt fyrir hátt vaxtastig. Sé spáin skoðuð samhliða markmiðum rammasamkomulags og áætlun um íbúðapörf má telja verulegar líkur á því að áframhaldandi spennan verði á húsnæðismarkaði á næstu árum¹⁰. Gangi spá HMS um fullgerðar íbúðir eftir mun þegar vera kominn halli upp á 3 þúsund íbúðir á fyrstu fimm árum rammasamkomulagsins.

Aðgerða þörf

Mikil uppsöfnuð og vænt íbúðapörf skapar verulegar áskoranir fyrir íslenskt efnahagslíf, almenning en einnig ríki og sveitarfélög. Takist ekki að byggja í takt við íbúðapörf er hættu á að húsnæðismarkaður verði áfram verðbólguvaldur og komi niður á lífskjörum og húsnæðisöryggi almennings.

Í nýlegum úttektum bæði Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og OECD¹¹ er staðan á húsnæðismarkaði til ítarlegrar umfjöllunar. OECD bendir á að framboð húsnæðis þurfi að aukast en sé Ísland fyrir ofan meðaltal OECD ríkja þegar horft er á húsnæðisbyrði leigjenda og þröngbýli. Þar þurfi að gera áætlanir til langs tíma við uppbyggingu húsnæðis til að koma í veg fyrir misræmi milli framboðs og eftirspurnar. Í úttekt AGS¹² er einnig bent á að húsnæðisframboð hafi ekki aukist í takt við aukna eftirspurn:

„Housing imbalances reflect a combination of demand and supply factors: Demand has been bolstered by increasing disposable incomes, rapid population growth, a rise in short-term rentals targeted at the tourism industry, and more recently the decline in interest rates and one-off factors related to the volcanic activity. There is also a structural increase in demand as the number of residents per household gradually declines toward levels in other Nordic countries. Meanwhile, housing supply has failed to keep pace. Housing affordability remains a concern, especially for renters and low-income households.“

Er mögulegt að mæta húsnæðisþörf án nýrra leiða?

Samkvæmt húsnæðisáætlun Reykjavíkurborgar er stefnt að uppbyggingu 16 þúsund íbúða á árunum 2025-2034. Slík uppbygging felur í sér verulegar áskoranir við bæði skipulag, uppbyggingu innviða og fjármögnun þeirra. Kostnaður við innviði fyrir 16 þúsund íbúðir að teknu tilliti til núverandi innviða sem munu nýtast getur numið um 140 milljörðum á 10 árum eða 14 milljarðar á ári. Þá er ótalin kostnaður við uppbyggingu veitukerfa.

⁸ Byggir á mati sveitarfélaga á íbúðafjölgun

⁹ Sjá <https://hms.is/frettir/nyjar-ibudir-naegja-ekki-vaxandi-ibudathorf>

¹⁰ Sjá <https://hms.is/skyrslur/ibudir-i-byggingu>

¹¹ Sjá https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-iceland-2025_890dbe05-en.html

¹² Sjá <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/1islea2025001-print-pdf.pdf>



Þá nema áform um að taka í notkun 1.600 íbúðir árlega um 60% aukningu frá síðastliðnum árum. Ljóst er að til að standa við áform um uppbyggingu þarf borgin að takast á hendur umtalsverða fjárhagslega skuldbindingu ásamt því að álag á skipulags og framkvæmdasvið mun aukast umtalsvert.

Til að fullbyggja 1.600 íbúðir árlega er ljóst að mörg svæði þurfa að vera í uppbyggingu á sama tíma. Um 20 árum eftir að deiliskipulag fyrir Úlfarsárdal var samþykkt er hverfið loks að verða fullbyggt samtals 1.300 íbúðir. Ef tekið er tillit til þess að á árunum 2009 – 2014 var lögð í byggingarmarkaði þá hefur tekið 16 ár að byggja upp hverfið þar sem að meðaltali var lokið við 81 íbúð árlega á tímabilinu

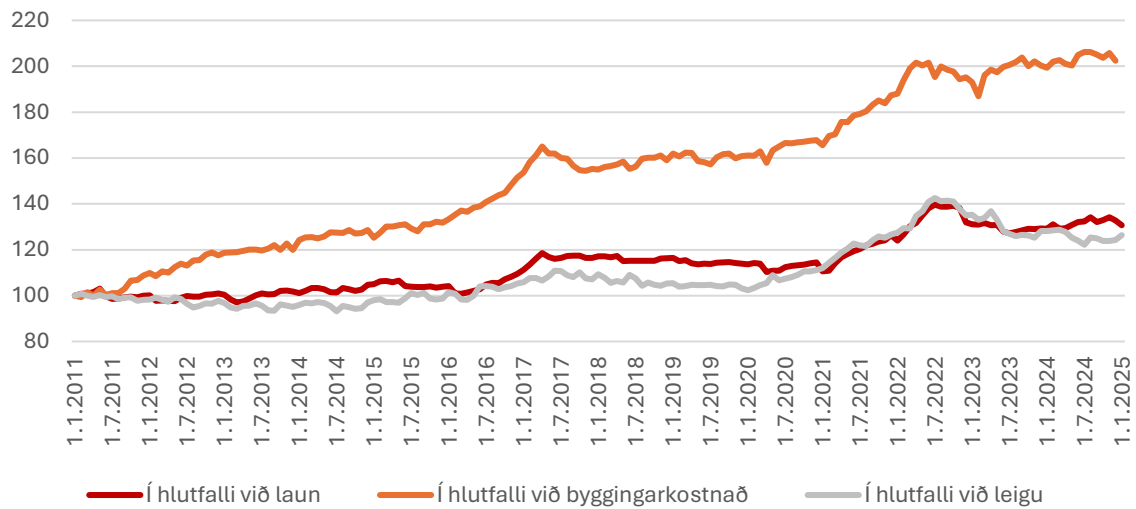
Gera má ráð fyrir að frá því að ákveðið er að fara í uppbyggingu á nýju landi taki a.m.k. 3 ár þar til fyrsta lóð er byggingarhæf og 7 ár þar til fyrsta hús er fullbyggt. Raunhæft er að miða við að meðaltali séu hafnar framkvæmdir við 400 íbúðir árlega í hverju hverfi. Því þarf að lámarki að vera með 4 stór uppbyggingarsvæði í framkvæmd á hverjum tíma sé ætlunin að ná markmiðum húsnæðisáætlunar. Hætta er á því að uppbyggingaráform muni ekki nást ef áhersla er einungis lögð á eitt svæði í einu.

Núverandi húsnæðisáætlun gerir ráð fyrir að um 14 þúsund íbúðir verði fullbyggðar á næstu 10 árum en það eru 2.000 færri íbúðir en markmið áætlunarinnar segir til um. Í áætluninni gert ráð fyrir að á næstu 10 árum verði byggðar 690 í Skerjabbyggð og 3.000 íbúðir á óskilgreindum svæðum en nú þegar er óvissa um að þau áform verði að veruleika en það er íbúðafjöldi sem samsvarar tæplega þreföldum íbúðafjölda í Úlfarsárdal. Það er mat ASÍ og BSRB að setja þurfi fleiri uppbyggingarsvæði í vinnslu, m.a. til að mæta þeirri óvissu sem ríkir um aðra uppbyggingu, t.d. í Keldnaholti. Nærtækast að hefja strax vinnu við Úlfarsárdal austur þar sem hægt er að byggja allt að 8000 íbúðir. Sú uppbygging mun taka hið minnsta rúmlega 20 ár og því er mikilvægt að hefja undirbúning strax og stefna á að fyrstu lóðir verði byggingarhæfar eftir 4 ár. Samhliða þarf að byrja að huga að öðrum uppbyggingarsvæðum, m.a. svæðum sem gætu orðið til samhliða byggingu Sundabrautar.



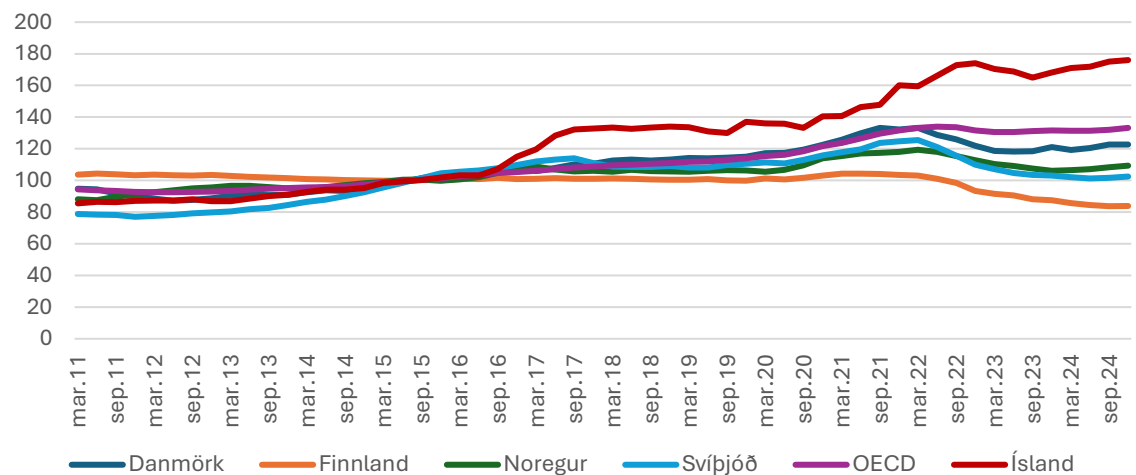
Viðauki:

Mynd 1. Húsnæðisverð í hlutfalli við hagstærðir



Heimild: OECD

Mynd 2. Raunverð húsnæðis á Norðurlöndum 2011-2024

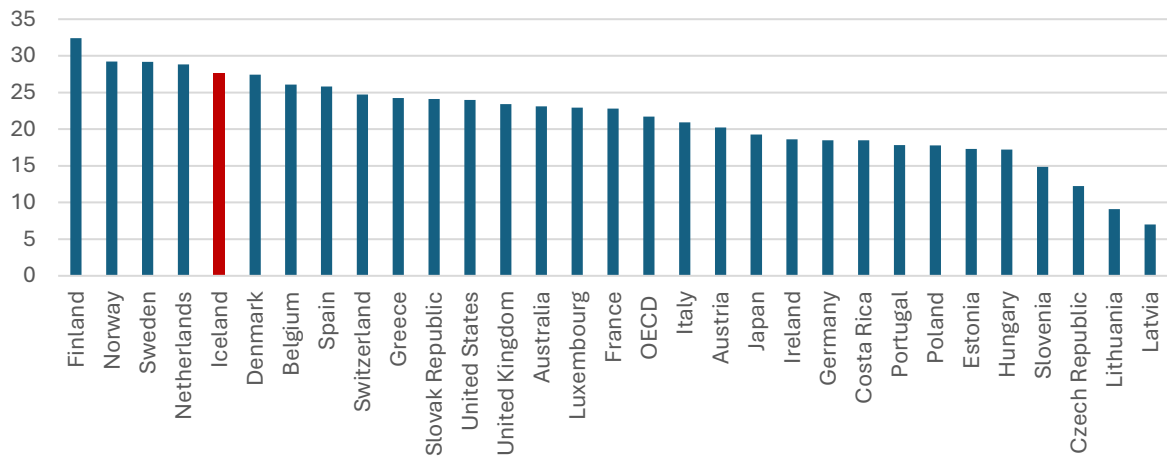


Heimild: OECD



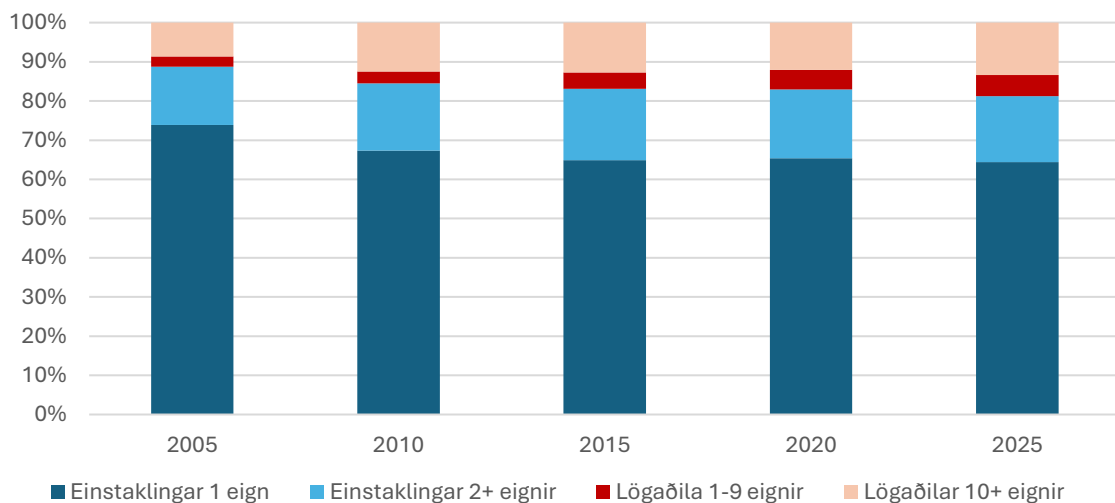
Mynd 3. Byrði húsnæðiskostnaðar hjá leigjendum

2022 eða nýjustu gögn



Heimild: OECD

Mynd 4. Eignarhald íbúða



Heimild: HMS



Reykjavík 16. september 2025

MINNISBLAÐ

Viðtakandi: Borgarstjóri og starfshópur um hraða uppbyggingu

Sendandi: Skrifstofa borgarstjóra- og borgarritara

Þetta minnisblað fjallar sérstaklega um danska leið í borgarþróun, þar sem sveitarfélög og lífeyrissjóðir vinna saman í gegnum sameiginleg þróunarfélög (joint ventures) til að tryggja langtíma fjárfestingu, gæði og félagslegt jafnvægi í húsnæðisuppbyggingu.

Eftir yfirferð fjölmargra erlendra fyrirmýnda og umræður starfshóps um hraða uppbyggingu var niðurstaðan sú að leiðin sem lýst er hér að neðan, *beint samstarf sveitarfélaga og lífeyrissjóða og/eða annarra einkaaðila*, sé líklegust til árangurs við íslenskar aðstæður. Dæmi frá Danmörku, hér á meðal Kildedal By í Ballerup, sýna hvernig slíkt samvinnuform getur aukið sveigjanleika, tryggt jafnræði og hámarkað virðissköpun svæða án þess að rýra kröfur um jafnræði og gagnsæi.

Minnisblaðið dregur saman helstu atriði úr Kildedal By og tilgreinir þá lagalegu og skipulagslegu þætti sem skipta máli ef Reykjavíkurborg hyggst skoða sambærilegt samstarf.

Lýsing á Kildedal By

Í Ballerup, vestan við Kaupmannahöfn, er verið að þróa nýtt hverfi sem mun hýsa 1.800–2.000 íbúðir, auk atvinnusvæða og innviða. Verkefnið er stýrt af sameiginlegu þróunarfélagi sveitarfélagsins og PensionDanmark, sem nefnist *Arealudviklingsselskabet Kildedal P/S*. Fyrsti áfangi felur í sér byggingu um 230 íbúða sunnan við S-lestarlínu og áætlað er að afhending hefjist um miðjan næsta áratug. Markmið verkefnisins er ekki aðeins að fjölga íbúðum heldur að skapa samofió samfélag þar sem samgöngur, græn svæði og þjónusta styðja einnig við atvinnuþróun, sérstaklega á sviði líftækni og nýsköpunar.

Joint-venture

Samstarfið byggir á joint venture-módeli þar sem hvor aðili hefur skýrt hlutverk:

- Sveitarfélagið leggur til land og skipulagsvald.
- Lífeyrissjóðurinn leggur fram fjármagn, þróunarþekkingu og tekur langtímaábyrgð á fjárfestingunni.

Eftir að þróunarfélagið er stofnað eru allar framkvæmdir og þjónustukaup boðin út opinberlega. Með þessu tryggja aðilarnir jafnræði meðal verktaka og samkeppnishæf



verð, en sveitarfélagið heldur samt sem áður áhrifum á gæði, fjölbreytni og sjálfbærni svæðisins.

Lagalegur rammi í Danmörku

Samstarfsformið hvílir á skýru lagalegu umhverfi:

- **Kommunestyrelsesloven § 60:** Sveitarfélög geta gengið í samstarf sem krefst samþykkis frá Tilsynsráðet/Ankestyrelsen. Þetta á við þegar stofnað er félag með sjálfstæðri réttarstöðu (t.d. A/S, P/S).
- **Kommunalfuldmagten:** Takmarkar að sveitarfélög mega ekki stunda almenna viðskiptastarfsemi eða fjárfestingar sem eru ekki beint tengdar sveitarfélagslegum markmiðum.
- **Lov om kommuners og regioners deltagelse i erhvervsaktivitet (oft nefnd erhvervsreglerne):** Sérstök lög sem opna fyrir möguleika sveitarfélaga til að taka þátt í atvinnurekstri í ákveðnum tilvikum, ef það þjónar almenningsþörf og með skilyrðum.
- **Udbudsloven og konkurrenceregler:** Tryggja að val á einkaaðila sem samstarfsaðila gerist með opnum og gagnsæjum hætti.

Ferli og stjórnskipulag

Ferlið hefst á því að sveitarfélagið skilgreinir tilgang og markmið: fjölgun íbúða, blöndun byggðar, sjálfbærni og nauðsynlega innviði. Í kjölfarið er undirbúið þróunarfélag þar sem hlutverk, áhættuskipting og arðlíkan eru skilgreind og land lagt inn á markaðskjörum til að forðast ríkisaðstoð.

Sveitarfélagið sækir síðan um samþykki samkvæmt § 60 til Ankestyrelsen með rökstuðningi um sveitarfélagslega þörf og jafnræði. Þegar samþykki liggur fyrir er félagið stofnað, oft sem hlutafélag (A/S eða P/S), með samþykktum og hluthafasamningi sem tryggja skýr markmið og stjórnarhætti. Að því loknu eru framkvæmdir og þjónusta boðin út í stigskiptum áföngum til að tryggja sveigjanleika og dreifa áhættu.

Stjórnkerfi og fjárhagsleg meginlínur

Land er lagt inn í félagið á markaðsverði eða með gagnsæju uppgjöri. Áhættu og arð er skipt samkvæmt hluthafasamningi, með áherslu á hóflega en stöðuga ávöxtun og endurfjárfestingu í gæðum svæðisins. Lykilgögn og samningar eru birt opinberlega til að tryggja gagnsæi og traust.

Ástæður fyrir vali á þessari leið

Joint-venture-leiðin gerir sveitarfélaginu kleift að hafa raunveruleg áhrif á þróun svæða, ekki aðeins með skipulagsvaldi heldur einnig með framkvæmdarhæðni, áföngum og útfærslum. Hún veitir lífeyrissjóðum sveigjanleika til að fjármagna stigskipt verkefni yfir lengri tíma og tryggir að ábatinn tengist virðissköpun svæðisins í heild, í stað þess að selja lóðir hæstþjóðanda í einu útboði.

**Heimildir**

Minnisblaðið er byggt á upplýsingum sem fengust á fundi með Tim E. Halvorsen þróunarstjóra Kildedal by og upplýsingum af heimasíðum Ballerup Kommune, PensionDanmark og Kildedal By sem fjalla um verkefnið.

Tim E. Halvorsen er tilbúinn að veita nánari innsýn inn í leiðina og deila með okkur frekari gögnum sé þess óskað.

Hulda Hallgrímsdóttir
Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara



Reykjavík 4. september 2025

MINNISBLAÐ

Viðtakandi: Borgarstjóri

Sendandi: Skrifstofa borgarstjóra- og borgarritara

Þetta minnisblað veitir yfirlit yfir nýleg dæmi frá Evrópu og þá sérstaklega Norðurlöndum þar sem borgaryfirvöld hafa átt í samstarfi við lífeyrissjóði og/eða stéttarfélög um uppbyggingu hagkvæms húsnæðis. Áhersla er lögð á að kynna lausnir sem hægt er að heimfæra á íslenskan lagaramma, einkum lög um almennar íbúðir nr. 52/2016, lög um opinber innkaup nr. 120/2016 og reglur EES.

Lagalegur rammi á Íslandi

Hvað er framkvæmanlegt í dag:

1. Almennar íbúðir (lög nr. 52/2016): Sveitarfélög geta úthlutað lóðum til óhagnaðardrífina húsnæðisfélaga með tekju- og eignamörkum leigjenda og leiguvernd.
2. Lóðarúthlutun með skilyrðum: Hægt er að úthluta eða leigja lóðir með skýrum félagslegum skilmálum, svo sem hámarksleigu, tekjumörkum og kröfu um óhagnaðardrifið rekstrarform.
3. Gagnsæ útboð og rammamningar: Allar framkvæmdir og þjónusta skulu fara í opið útboð. Sveitarfélög geta sett á fót rammamninga um staðlaðar íbúðagerðir til að stytta framkvæmdartíma og lækka kostnað.
4. Sameiginleg félög: Heimilt er að stofna sameiginlegt félag með lífeyrissjóðum eða stéttarfélögum til að eiga og reka íbúðir eða þróa lóðir. Allar framkvæmdir skulu þó boðnar út samkvæmt lögum.
5. Skuldabréfafjármögnun: Sveitarfélög geta gefið út græn eða félagsleg skuldabréf sem lífeyrissjóðir kaupa, bundin við uppbyggingu almennra íbúða.



Erlendar fyrirmyndir

Hér fyrir neðan koma dæmi um erlendar fyrirmyndir sem hægt er að sækja innblástur til.

Fyrirmyndunum er flokkað í fjóra flokka:

- Beint samstarf sveitarfélaga og lífeyrissjóða
- Samstarf við óhagnaðardrifin félög með verkalýðsrætur
- Staðlaðar lausnir borgar og almennra húsnæðisfélaga
- Fjárfestingarsjóðir sveitarfélaga

Beint samstarf sveitarfélaga og lífeyrissjóða

Danmörk – Kildedal By (2019–2025)

Í Ballerup hefur sveitarfélagið, í samstarfi við PensionDanmark, stofnað þróunarfélag til að byggja um 2.000 íbúðir.

Módel:

- Sameiginlegt þróunarfélag með sveitarfélagi og lífeyrissjóði.
- Sveitarfélagið leggur til land og skipulag, lífeyrissjóðurinn leggur til fjármagn og langtímaábyrgð.
- Verkefnin boðin út til verktaka.

Þetta er skýrt dæmi um beint samstarf sveitarfélags og lífeyrissjóðs þar sem báðir eiga hlut í félagi.

Sérstakt minnisblað hefur verið unnið þar sem er gerð nánari grein fyrir þróuninni í Kildedal By og samstarfi sveitarfélagsins og lífeyrissjóðsins.

Albertslund – Hersted Industripark (frá 2019)

Í Albertslund, vestan við Kaupmannahöfn, er unnið að umbreytingu 160 ha iðnaðarsvæðis í nýju borgarhverfi með blönduðu húsnæði, atvinnu og grænum svæðum.

Módel:

- Sveitarfélagið leggur til landið og setur skipulagsramma.
- Lífeyrissjóðir, m.a. PensionDanmark, fjármagna uppbyggingu og eiga hlut í þróunarfélagi.
- Verkefnið er stigskipt og byggir á rammamarkmiðum sem tryggir að félagsleg- og sjálfbærnisráðgjafi séu uppfyllt.

Sveitarfélag og lífeyrissjóður vinna saman að heildarþróun svæðisins. Lífeyrissjóðurinn tryggir langtímafjárfestingu og stöðugleika, sveitarfélagið tryggir félagslegt jafnvægi.



Kaupmannahöfn – By & Havn (frá 2007)

By & Havn er sameiginlegt þróunarfélag í eigu Kaupmannahafnarborgar (95%) og danska ríkisins (5%). Félagið ber ábyrgð á þróun stórra hafnarsvæða á borð við Nordhavn (frá ca. 2010) og Sydhavn (frá ca. 2015). Þar gilda lögbundin skilyrði um að stór hluti íbúða verði almennar/“*almene boliger*” þ.e. óhagnaðardrifnar leiguíbúðir reknar af sjálfseignarstofnunum (almene boligorganisationer), með opinberan stuðning og félagsleg markmið.

Módel:

- Sameiginlegt félag ríkis og borgar heldur utan um lóðasölu og skipulag.
- Lögbundið er að minnst 25% íbúða verði almennar (á sumum svæðum allt að 40%).
- Framkvæmdir boðnar út til einkaaðila; lífeyrissjóðir fjárfesta til langs tíma.

Lífeyrissjóðir, s.s. AP Pension, hafa fjárfest í stórum hverfum. Sveitarfélagið tryggir félagsleg markmið með skipulagi og lóðasamningum.

Manchester, Bretland (2025)

Manchester City Council hefur gert samstarfssamning við Greater Manchester Pension Fund um að stofna sameiginlegt félag til að byggja um 1.600 íbúðir. Þar eru innleidd sérstök viðmið um hámarksleigu („Manchester Living Rent“) sem tryggja félagsleg markmið.

Módel:

- Sveitarfélagið leggur til lóðir og skipulagsvald.
- Lífeyrissjóðurinn kemur með langtímafjárfestingu og stöðugt fjármagn.
- Framkvæmdir fara í opið útboð til að tryggja jafnræði og lægra verð.

Þetta er fyrst og fremst samstarf borgar og lífeyrissjóðs. Lífeyrissjóðurinn þjónar hagsmunum félagsmanna með því að tryggja aðgengi að hagkvæmu húsnæði.

Noregur – KLP (2025)

KLP, lífeyrissjóður sveitarfélaga í Noregi, hefur keypt um 1.000 leiguíbúðir á höfuðborgarsvæðinu og gert samninga við sveitarfélög um úthlutun. Markmið er að tryggja langtíma úrræði fyrir leiguíbúðir í húsnæðiskerfinu, þjónusta hópa sem geta ekki eða vilja ekki kaupa húsnæði og byggja upp traust eignasafn með stöðugum leigutekjum.

Módel:

- Lífeyrissjóðurinn kaupir heilar íbúðareiningar sem langtímafjárfestingu.
- Sveitarfélög fá samningsbundinn rétt til að úthluta hluta íbúðanna til tiltekins hóps.



- Reksturinn mun vera í höndum USBL, húsnæðissamvinnufélags, sem sér um rekstur eignanna fyrir hönd KLP Eiendom. Tekjur af leigu tryggja stöðugleika fyrir sjóðinn.

Hér er lífeyrissjóðurinn beinn samstarfsaðili sveitarfélaga. Þetta gæti verið gott módel fyrir Ísland þar sem lífeyrissjóðirnir hafa sterka stöðu.

Holland (2024–2025)

Í Hollandi hafa ný lög um miðleigu (middenhuur) skapað ramma fyrir sveitarfélög og lífeyrissjóði til að fjárfesta sameiginlega í hagkvæmum íbúðum. Þetta er leiguhúsnæði sem er hvorki félagslegt né á frjálsum markaði, heldur mitt á milli. Hugsað fyrir fólk sem þénar of mikið til að eiga rétt á félagslegu húsnæði, en of lítið til að ráða við hárri markaðsleigu. Í Hollandi er þessi flokkur skilgreindur með leigubökum

Módel:

- Sveitarfélög veita lóðir með skilyrðum um leigubök.
- Lífeyrissjóðir fjármagna byggingu og taka við rekstri íbúða.
- Lögin tryggja stöðugleika og gagnsæi, sem gerir langtímafjárfestingar aðlaðandi.

Hér er það fyrst og fremst samstarf sveitarfélaga og lífeyrissjóða. Verkalýðshreyfingin kemur ekki að, nema óbeint sem hagsmunaaðili í gegnum sjóðina.

Samstarf við óhagnaðardrifin félög með verkalýðsrætur

Finnland – Helsinki (Hitas og ARA)

Helsinki á stóran hluta lands innan borgarmarka (um 63%) og hefur þróað tvö kerfi sem tryggja að stór hluti íbúðauppbyggingar er hagkvæmur.

Módel:

- Hitas: Seljendur fá lóð með því skilyrði að þeir byggji íbúðir sem seldar eru á föstu hámarksverði. Endursöluverð er einnig háð reglum, sem tryggir stöðugleika.
- ARA: Ríkisstuðningur við óhagnaðardrifin félög sem byggja leiguíbúðir á lægra verði. Borgin leggur til lóðir og tryggir að hluti nýbygginga falli undir ARA.

Þetta er fyrst og fremst samstarf borgar og óhagnaðardriffinna félaga, með ríkið sem fjármögnunaraðila. Lífeyrissjóðir koma að í gegnum fjárfestingar í ARA-sjóðum og félagslegum skuldabréfum. Þetta er eitt skýrasta dæmið um beint framlag vinnumarkaðarins í félagslegt húsnæði.

Noregur – OsloBolig

Í Osló var árið 2021 stofnað sérstakt félag, OsloBolig, með það að markmiði að bjóða upp á hagkvæmari íbúðir fyrir fyrstu kaupendur. Félagið var stofnað í samstarfi milli Oslo kommune og einkaaðila: OBOS (stórt húsnæðissamvinnufélag með sterkar rætur í



verkalýðshreyfingu), NREP (norrænn fasteignafjárfestir), Bane NOR Eiendom (ríkið) og DNB (banki).

Módel:

- Íbúðirnar eru seldar í gegnum hlutdeildarkaup (deleie), þar sem einstaklingar kaupa 50–90% eignarhlut og greiða leigu fyrir afganginn.
- Borgin lagði til hluta af lóðunum og setti skilyrði um að verkefnið væri eingöngu ætlað fyrstu kaupendum sem annars hefðu ekki fjárhagslegt bolmagn.
- Fjármögnun kom frá einkaaðilum, einkum OBOS og lífeyrissjóðatengdum fjárfestum.

Verkefnið er blanda verkalýðsrótgróins samvinnufélags (OBOS), lífeyrissjóðafjárfesta og borgaryfirvalda. Fyrirmyndin sýnir að samblanda ólíkra hagsmunaaðila getur skapað nýja þriðju leið milli markaðar og hefðbundins félagslegs húsnæðis.

Austurríki – Vína borg

Vína borg hefur um áratugaskeið rekið eitt öflugasta kerfi hagkvæms húsnæðis í Evrópu. Um 60% íbúa búa í félagslegu eða hagkvæmu húsnæði sem rekið er af óhagnaðardrífnum húsnæðisfélögum (Gemeinnützige Bauvereinigung). Kerfið byggir á nánú samstarfi borgaryfirvalda, ríkisins og óhagnaðardrífna húsnæðisfélaga.

Módel:

- Borgin leggur til lóðir á hagstæðum kjörum og skilgreinir skipulagsramma með kröfu um félagslegt jafnvægi í hverfum.
- Óhagnaðardrífni húsnæðisfélög byggja og reka íbúðirnar; þau lúta strangri reglu um að allur hagnaður skuli endurfjárfestur.
- Fjármögnun kemur að stórum hluta frá borginni og ríkinu í formi hagstæðra lána og styrkja, sem skilyrt eru við hámarksleigu og tekjumörk.
- Langtímaútleiga tryggir stöðugleika og verndar íbúa fyrir sveiflum á markaði.

Þetta er fyrst og fremst samstarf borgar og óhagnaðardrífna húsnæðisfélaga, með ríkið sem fjármögnunaraðila. Lífeyrissjóðir koma einnig að óbeint í gegnum fjármögnun í skuldabréfum og byggingarsjóðum. Fyrirmyndin sýnir hvernig borg getur með samfelldri stefnu og stöðugum stuðningi tryggt hagkvæman húsnæðismarkað fyrir breiðan hóp íbúa.

Maria Vassilakou, forstjóri Vienna solutions og fyrrverandi varaborgarstjóri Vína borgar heimsótti Reykjavík í 2023 og hélt fyrirlestur á opnum fundi borgarstjóra. Sjá streymi og kynningar hér: [Lífsgæðakjarnar framtíðarinnar | Reykjavík](#)



Finnland – Y-Foundation

Y-Säätiö (Y-Foundation) er sjálfseignarstofnun sem var stofnuð árið 1985 í samstarfi ríkisins, sveitarfélaga og samtaka á vinnumarkaði. Hún hefur verið lykilverkfæri í því að útrýma heimilisleysi í Finnlandi.

Módel:

- Y-Foundation kaupir eða byggir íbúðir og leigir þær út á hóflegu verði, oft í gegnum Housing First nálgunina.
- Fjármögnun kemur frá ríkinu, lífeyrissjóðum og lánsfjármögnun með ríkisábyrgð.
- Sveitarfélög úthluta íbúðum til þeirra sem mest þurfa á að halda.

Þetta er mjög skýr fyrirmynd að því hvernig samtök á vinnumarkaði og lífeyrissjóðir geta komið beint að félagslegri húsnæðisuppyggingu með ríki og sveitarfélögum.

Staðlaðar lausnir borgar og almennra húsnæðisfélaga

Svíþjóð – Stockholmshusen

Stockholmshusen er samvinnuverkefni Stockholms stad og þriggja almennra húsnæðisfélaga borgarinnar (Familjebostäder, Stockholmshem, Svenska Bostäder). Verkefnið var sett af stað til að mæta skorti á ódýrum leiguíbúðum.

Módel:

- Byggt er á staðlaðri teikningu og samræmdum byggingarferlum, sem lækka byggingarkostnað og stytta framkvæmdatíma úr 7–8 árum í 3–4 ár.
- Borgin leggur til lóðir á eigin vegum, en úthlutun er bundin skilyrðum um að íbúðirnar fari í almenna leigu á hóflegu verði.
- Verkefnið er alfarið rekið með almannahag í huga (Allmännyttan) en fjármögnunin kemur að stórum hluta úr langtímafjárfestingum, þar á meðal frá lífeyrissjóðum sem fjárfesta í skuldabréfum eða byggingarsjóðum.

Þetta er því fyrst og fremst samstarf borgar og almennra félagslegra húsnæðisfélaga, en með óbeinni þátttöku lífeyrissjóða í fjármögnun.

Svíþjóð – Kombohus (landsverkefni)

Sveriges Allmännyttan (áður SABO) hóf árið 2012 að bjóða út byggingu á staðlaðri fjölbýlishúsagerð, svokölluðum Kombohus.

Módel:

- Rammasamningur var gerður eftir landsútboð þar sem verktakar keppa um að bjóða lægsta byggingarkostnað fyrir staðlaða hönnun.
- Allar almennar húsnæðiseiningar í Svíþjóð geta svo nýtt sér samninginn til að reisa ódýrar íbúðir á sínum lóðum.
- Kostnaður hefur lækkað um 20–25% miðað við hefðbundnar framkvæmdir.



Hér koma hvorki lífeyrissjóðir eða stéttarfélög beint að, en kerfið er mikil fyrirmynd af því hvernig hægt er að nota útboðsferli til að ná fram skölun og lægra verði.

Fjárfestingarsjóðir sveitarfélaga

London, Bretland (2023–2025)

Í London hefur London CIV, sameiginlegt fjárfestingarfélag 32 sveitarfélaga, varið um £470 milljónum í hagkvæm húsnæðisverkefni í gegnum sérhæfða húsnæðissjóði.

Módel:

- Sveitarfélögin leggja saman fjármuni í gegnum CIV.
- Fjárfesting fer fram í gegnum sjóði sem byggja og reka leiguíbúðir með skilyrðum um aðgengi og verð.
- Verkefnin eru boðin út til verktaka, en fjármögnun og eignarhald haldast hjá sjóðnum.

Hér eru það sveitarfélögin sem beint hafa stofnað fjárfestingarsjóð, og lífeyrissjóðir koma að óbeint með fjármögnun.

Samantekt

Beint samstarf sveitarfélaga og lífeyrissjóða er líklegast til árangurs á Íslandi, þar sem lífeyrissjóðir gegna sterku hlutverki á fjármálamarkaði og hafa áhuga á langtíma fjárfestingum.

Samstarf við óhagnaðar drifin félög með verkalyðsrætur er einnig vel staðfæranlegt, enda hefur sú leið þegar verið farin á Íslandi með félögunum Bjarg og Blæ.

Staðlaðar lausnir borgar og almennra húsnæðisfélaga geta verið áhugaverður næsti áfangi fyrir Reykjavíkurborg, þar sem lærdómur frá verkefnum eins og *Stockholmshusen* og *Kombohus* í Svíþjóð bendir til að samræmd hönnun og útboð geti stýtt framkvæmdatíma og lækkað kostnað umtalsvert.

Fjárfestingarsjóðir sveitarfélaga, eins og *London CIV*, sýna möguleika á sameiginlegri fjárfestingu margra sveitarfélaga. Slík nálgun er þó erfiðari að staðfæra hérlandis þar sem skilyrði til slíks samstarfs eru ekki til staðar.

Hulda Hallgrímsdóttir
Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara

Hallar og nágrenni

Frekari þróun íbúðarbyggðar í Úlfarsárdal

Áformuð breyting á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040, rammahluti

Verklýsing skipulagsgerðar og umhverfismats (drög)

Lögð fram sbr. 1. mgr. 30. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og lög nr. 111/2021 um
umhverfismat áætlana



Hallar og nágrenni

Efnisyfirlit

1. Inngangur	4
1.1. Nýtt íbúðarhverfi og efling húsnæðismarkaðar	5
1.2. Megin viðfangsefni	6
1.3. Uppbygging greinargerðar	7
2. Markmið og leiðarljós	8
3. Megin forsendur og gildandi áætlanir	11
3.1. Stefna stjórnvalda í skipulags-, umhverfis- og húsnæðismálum	11
3.2. Hallar og þróun byggðar í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu	12
3.3. Staða og horfur á húsnæðismarkaði	13
3.4. Mikilvægi Halla og Úlfarsárdals fyrir húsnæðismarkað	14
3.5 Félagsleg blöndun	15
3.6. Íbúðarhverfi og gæði byggðar samkvæmt AR2040	16
3.7. Gæði byggðar og rýmin milli húsanna.	17
3.8 Byggingareitir og stefna um þéttleika byggðar og hæðir húsa	18
3.9 Samgöngukerfi, umferðarsköpun og ferðavenjur	19
3.10 Miðsvæðin M22, M28 ogM9c og markmið um atvinnuþróun	20
3.11 Núverandi íbúðarbyggð í Úlfarsárdal	21
3.12 Nýr kirkjugarður í jaðri M22	22
3.13 Fyrri skipulagshugmyndir á svæði M22	23
3.14 Innanverður Úlfarsárdalur og frekari þróun byggðar	24
4. Stefna og skipulagsákvæði til endurskoðunar	25
4.1. Afmörkun skipulagssvæðis og nærliggjandi áhrifasvæði	26
4.2. Hverskonar byggð? Mótun valkosta	27
4.3 Mótun rammaskipulags og hugmyndaleit	28
4.4. Sviðsmyndir um þróun byggðar til lengri framtíðar í Úlfarsárdal	29
4.4. Yfirlit efnispátta í AR2040 sem koma til endurskoðunar	30
5. Mat á umhverfisáhrifum breytinga. Matslýsing	31
5.1. Nálgun og áherslur í umhverfismati	32
5.2. Valkostir og sviðsmyndir	33
5.3. Áhrifaþættir og umhverfis- og samfélagsþættir	34
5.4. Vægismat	46
5.5. Tengsl við aðra áætlanagerð	47

6. Vinnuferli, samráð og kynningar	48
7. Umsagnar og hagaðilar	50
8. Viðaukar	51

- Mynd 1. Helstu uppbyggingarsvæði í Reykjavík
- Mynd 2. Afmörkun þess lands sem er til skoðunar í aðalskipulagsbreytingunni
- Mynd 3. Hallar og Hamrahlíðarlönd. Óbyggt svæði norður af Lambhagavegi, horft í átt að Úlfarsfelli.
- Mynd 4. Hallar og nágrenni í svæðisskipulagslegu samhengi.
- Mynd 5. Reitir fyrir íbúðarbyggð og blandað byggð í austurborginni
- Mynd 6. Stefna um hæðir húsa á uppbyggingarreitum í austurborginni
- Mynd 7. Kerfi hágæða almenningssamgangna í Reykjavík
- Mynd 8. Stofn- og tengibrautir samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040
- Mynd 9. Svæðisskipting vegna bíla- og hjólastæðareglna í Reykjavík.
- Mynd 10. Miðsvæði í austurborginni.
- Mynd 11. Íbúðarhverfið í Úlfarsárdal
- Mynd 12. Deiliskipulag kirkjugarðs undir Úlfarsfelli
- Mynd 13. Eldri tillaga að deiliskipulagi fyrri áfanga skólahverfisins
- Mynd 14. Deiliskipulag útivistarsvæðis í Úlfarsárdal frá 2008.
- Mynd 15. Verðlaunatillaga að rammaskipulagi í Úlfarsárdal frá 2001

Í landi Halla eru tækifæri til að efla byggð í austurhluta Reykjavíkur og styrkja sjálfbæra borgarþróun á höfuðborgarsvæðinu öllu. Möguleg uppbyggingarsvæði eru vel staðsett landfræðilega og má segja að þau séu meðal síðustu byggingarsvæðanna innan samfelldrar byggðar á höfuðborgarsvæðinu, sem hafa miðlæga legu.

Skipulagning nýrra hverfa í landi Halla felur í sér tækifæri til að efla borgarhlutann Grafarholt-Úlfarsárdal, sem samfélagslega heild, þar sem þegar er búið að fjárfesta á metnaðarfullan hátt í samfélagsstofnunum, menningarstofnunum og íþróttamannvirkjum. Jafnframt skapast tækifæri til að efla verslun og þjónustu á svæðinu. Markmiðið er að ný hverfi í Höllum styrki þá byggð sem er fyrir.

Uppbygging nýrra íbúðarhverfi í Úlfarsárdal er enn fremur lykil forsenda þess að efla húsnaðismarkaðinn í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu á komandi árum og liður í því stuðla að auknu og stöðugra framboði íbúða, sbr. markmið *Húsnaðisáætlunar 2025-2034*.

Uppbygging öflugra almenningssamganga er mikilvæg forsenda þess að hægt verði að byggja upp ný borgarhverfi á svæðinu á vistvænan og hagkvæman. Það er enn fremur lykil forsenda í þróun frekari byggðar í Úlfarsárdal. Styrking stofn- og tengibrauta, sbr. gildandi stefna AR2040, að svæðinu er enn fremur forsenda þess að fjölga íbúðum verulega í Úlfarsárdal, fyrst í Höllum og síðar mögulega í innanverðum dalnum.

Meðfylgjandi verklýsing aðalskipulagsbreytingar er fyrsta skrefið í kynningar- og samráðsferli um breytt skipulag í landi Halla og nágrennis, en áformað er að því ferli ljúki á fyrri hluta árs 2026.



Hallar og nágreanni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

Inngangur

Aðdragandi og helstu
viðfangsefni



1.1. Nýtt íbúðarhverfi og efling húsnæðismarkaðar

Skipulagning nýrra íbúðarhverfa í Höllum og nágrenni er liður í því að tryggja öruggara, jafnara og fjölbreyttara framboð íbúðarhúsnæðis í Reykjavík á næstu árum. Við undirbúning síðustu húsnæðisáætlunar voru byggingarsvæði í fyrirbyggjandi áætlun áhættugreind, m.a. m.t.t. til hvenær þau geti orðið byggingarhæf. Þættir eins og mengun jarðvegs, gerð landfyllinga, tímasetning einstakra innviðafjárfestinga eða samningagerð vegna eignarhalds, geta tafið fyrir því að einstök svæði verði byggingarhæf og úthlutunarhæf. Á grundvelli þeirrar greiningar var talin ástæða til að breikka húsnæðisgrunninn í áætluninni og bæta við nýjum svæðum og þar vegur þýngst svæðið í Höllum.

Nýtt hverfi í Úlfarsárdal getur orðið einskonar valkostur við uppbyggingu í landi Keldna og Ártúnshöfða, en á þeim svæðum er lögð áhersla á þetta og blandaða byggð sem hverfist um borgarlínuásinn og stærsti hluti íbúða er í stærri fjölbýlishúsum. Við skipulagningu nýs hverfis í Höllum verður eftir sem áður að gæta þess að nýta land vel og skapa grundvöll að sjálfbæru og lífvænlegu hverfi sem verður vel tengt hágæða almenningssamgöngum með hærri tíðni. Megin forsenda aukinnar byggðar í Úlfarsárdal og almennt í austurborginni er að stórefla almenningssamgöngur, sem létta á umferðarþunga einkabíla.

Uppbygging í Höllum og áform um hraðari uppbygging innviða í Úlfarsárdal er í takti við samstarfsyfirlýsingu borgarstjórnarmeirihlutans og viljayfirlýsingu borgarstjóra og fulltrúa verkalyðshreyfingarinnar frá mars síðastliðnum.



Mynd 1. Helstu uppbyggingarsvæði í Reykjavík, samkvæmt *Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034*. Stærstu byggingarsvæðin verða í Ártúnshöfðanum, Keldum og Höllum, en auk þess er gert ráð fyrir uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á yfir 100 öðrum svæðum.

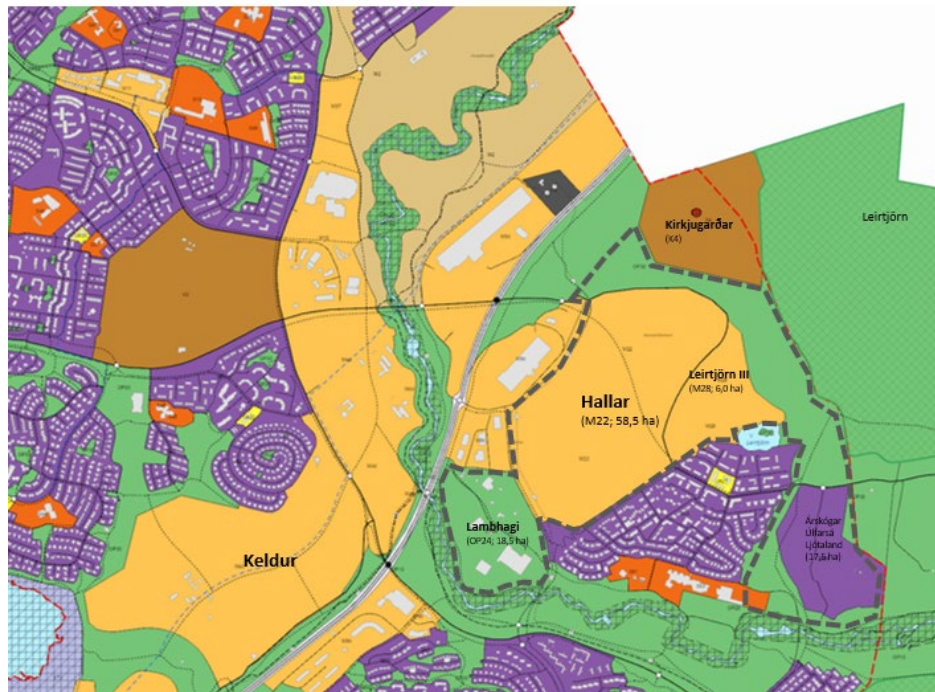
1.2. Megin viðfangsefni

Með þessari verklýsingu eru boðaðar breytingar á *Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 (AR040)* sem varða landnotkun og þróun byggðar í landi Halla og nágrennis. Við mótun breytingartillagna fyrir umrætt svæði verður einnig horft til mögulegrar framtíðar þróunar byggðar í innanverðum Úlfarsárdal, sem nú er utan vaxtarmarka svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins. Formlegar breytingar munu þó einvörðungu snúa að svæðum innan vaxtarmarka (sjá mynd 1) og þá sérstaklega að svæðinu M22, sem er nú skilgreint sem blandað atvinnusvæði með takmörkuðum heimildum fyrir íbúðarbyggð. Markmiðið er að móta tillögur að nýju skólahverfi á því svæði, sbr. eldri hugmyndir þar um, og skoða afmörkun og þróun þess hverfis í samhengi við nærliggjandi svæði, s.s. fyrirhugaðan kirkjugarð til norðurs, þróun á Leirtjarnarsvæðinu (M28), landnotkun á Lambhagasvæðinu og aðliggjandi græn opin svæði.

Breytingar sem snerta þróun og skipulag byggðar í landi Halla og nágrennis, verða settar fram og útfærðar í samræmi við heimild skipulagslaga um rammahluta, sem felur í sér ítarlegri og nákvæmari stefnumörkun en almennt er sett fram í aðalskipulagi. Markmiðið með þeirri nálgun er að setja fram ákveðnari kröfur og skipulagsákvæði en venjan er á aðalskipulagsstigi; s.s. um gæði og yfirbragð byggðar, hæðir húsa, skilgreiningu almenningsrýma, bíla- og hjólastæðareglur, vistvæna hönnun og félagslega sjálfbærni og hagkvæma áfangaskiptingu uppbyggingar, sem taka þarf tillit til við mótun deiliskipulags.

Gert er ráð fyrir að unnin verði frumdrög að rammaskipulagi á fyrri stigum vinnunnar (sjá kafla 4), sem verði grundvöllur aðalskipulagsbreytinga og afmörkun væntanlegra deiliskipulagsáfanga.*

*Drög að rammaskipulagi munu einnig verða grundvöllur að mögulegu samstarfi borgaryfirvalda við innviðafélag um þróun svæðisins eða hluta þess, en undanfari þess yrðu væntanlega samkeppnisviðræður sbr. 37. gr. laga nr. 120/2016, sem gætu farið fram samhliða því sem endanlegar breytingartillögur eru mótaðar.



Mynd 2. Afmörkun þess lands sem er til skoðunar í aðalskipulagsbreytingunni. Megin áhersla er á svæðið sem er nefnt Hallar og er skilgreint í dag sem blandað atvinnusvæði (M22). Einnig er gert ráð fyrir að draga upp sviðsmyndir af mögulegri uppbyggingu í innanverðum Úlfarsárdal, m.a. til að meta þörf fyrir samgönguinnviði til lengri framtíðar.

Rammahluti aðalskipulags

„Sá hluti aðalskipulags þar sem útfærð eru ákveðin afmörkuð svæði sveitarfélagsins með það að markmiði að ákvarða nánar landnotkun, svo sem um meginþætti þjónustukerfa og að afmarka byggingarsvæði eða áfanga deiliskipulagsáætla.“

1.3. Uppbygging greinargerðar

Í skjalinu er gerð grein fyrir markmiðum og leiðarljósum við mótun breytingartillagna í 2. kafla. Helstu forsendur og gildandi áætlanir eru til umfjöllunar í 3. kafla. Fjallað er um viðfangsefni áformaðra breytinga og samanburð valkosta í 4. kafla. Í 5. kafla er gerð grein fyrir því hvernig staðið verður að mati á umhverfisáhrifum breytinga, sbr. lög nr. 111/2021 m.s.br. . Fjallað er um nánar um vinnuferlið og kynningar- og samráðsferli aðalskipulagsbreytingar og í 6. kafla, sem og umsagnar- og hagaðila. Í Viðauka er að finna ítargögn og skýringar.



Mynd 3. Hallar og Hamrahlíðarlönd. Óbyggt svæði norður af Lambhagavegi, horft í átt að Úlfarsfelli.

Hallar og nágreanni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

Megin markmið

Tilgangur skipulagsgerðar
og þau markmið og
leiðarljós sem verða lögð
til grundvallar við mótn
breytingartillagna



Markmið skipulagsgerðar og leiðarljós

Eftirfarandi markmið eru lögð til grundvallar við mótun skipulags í landi Halla og nágrennis:*

- Að í landi Halla og nágrennis rísi vistvæn, fjölbreytt og félagslega sjálfbær hverfi sem myndi sterk tengsl við þau hverfi sem fyrir eru í borgarhlutanum
- Áhersla verði á samtvinnun fjölbreyttra húsagerða, verslunar, þjónustu og vandaðra almenningssrýma þar sem virkir ferðamátar njóta sín og hágæða almenningssamgöngur
- Uppbygging íbúðarbyggðarinnar haldist í hendur við framkvæmdir við aðra innviði, skólastofnanir, veitukerfi, endurbætt gatnakerfi og öflugri almenningssamgöngur
- Að uppbygging í landi Halla og nágrennis verði til að efla húsnaðismarkað, stuðla að stöðugra framboði íbúða, auki breidd í húsagerðum og búsetukostum fyrir alla félagshópa
- Að deiliskipulagning og uppbygging íbúðarhverfa verði áfangaskipt á raunhæfan hátt sem stuðli að hagkvæmri og skilvirkri uppbyggingu, sem leiði til aukins framboðs húsnaðis á viðráðanlegu verði, sbr. markmið borgarinnar í húsnaðismálum
- Við mótun skipulags á svæðinu verði lögð rík áhersla á tengsl við aðliggjandi byggð og náttúru og samnýtingu þeirra samfélagslegu innviða og útivistarsvæða sem eru til staðar
- Að ríkt tillit verði tekið til þeirrar náttúru og opnu svæða sem hafa verndar- og útivistargildi

- Að á svæðinu myndist öflugir þjónustu- og atvinnukjarnar. Leitað verði allra leiða til að laða á svæðið öflugar stofnanir og fyrirtæki – og uppbygging styðji við þá kjarna sem eru í þróun innan borgarhlutans
- Að í landi Halla og nágrennis rísi borgarhverfi með sterk sérkenni og mikið aðdráttarafl, sem styrki sjálfbæra borgarþróun á höfuðborgarsvæðinu, í Reykjavík og sérstaklega í austurhluta borgarinnar
- Þróun og uppbygging svæðisins verði hagkvæm og hafi jákvæð áhrif á rekstur borgarinnar
- Megin markmið *Aðalskipulags Reykjavíkur 2040*, húsnaðissáttmála og *Húsnaðisáætlunar Reykjavíkur 2025-2034* og samningsmarkmið borgarráðs í húsnaðismálum verði lögð til grundvallar við mótun tillagna
- Leitað verði nýrra leiða til tryggja að uppbyggingu innviða verði hraðað, svo samfélagslegir innviðir byggist upp í takti við fjölgun íbúa á svæðinu.

* Kynningar- og samráðsferli aðalskipulagsbreytingar leiðir væntanlega til nýrra markmiða og skerpingu þeirra sem eru nú þegar skilgreind. Gert er ráð fyrir því að halda opinn íbúðafund í framhaldi auglýsingar verkiýsingar, þar sem ræddar verða frekari áherslur við mótun aðalskipulagsbreytingar.



„Að stuðla að kröftugum og sjálfbærum vexti borgar sem styður við markmið um kolefnishlutleysi, vernd náttúrusvæða, líffræðilega fjölbreytni og samkeppnishæft, lífvænlegt, réttlátt og fjölbreytt borgarsamfélag.“

Hallar og nágrenni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

Megin forsendur og gildandi stefna

Lykil uppbyggingarsvæði í
Reykjavík og á
höfuðborgarsvæðinu



3.1. Stefna stjórnvalda í skipulags-, umhverfis- og húsnæðismálum

Skipulagning nýrra íbúðarhverfi í Höllum og Úlfarsárdal þarf að taka mið af fyrirbyggjandi stefnumörkun ríkisins, SSH og Reykjavíkurborgar í skipulags, umhverfis- og húsnæðismálum. Undanfarin ár og misseri hafa stjórnvöld sett sér metnaðarfull markmið, hvort sem litið er til markmiða um aukin gæði í hinu byggða umhverfi þéttbýlisins, lækkun kolefnisspors, vistvænni samgöngur, húsnæði fyrir alla félagshópa eða um sjálfbæra þróun samfélags og byggðar. Í þessu samhengi má nefna m.a. eftirfarandi stefnuskjöl:

Landsskipulagsstefna 2024–2028, samþykkt á 154. löggjafarþing 2023–2024.

Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum (sjá co2.is).

Uppfærsla samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins, ágúst 2024.

Höfuðborgarsvæðið 2040, Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2015 m.s.br., sameiginleg stefna sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu, samþykkt upphaflega 2015.

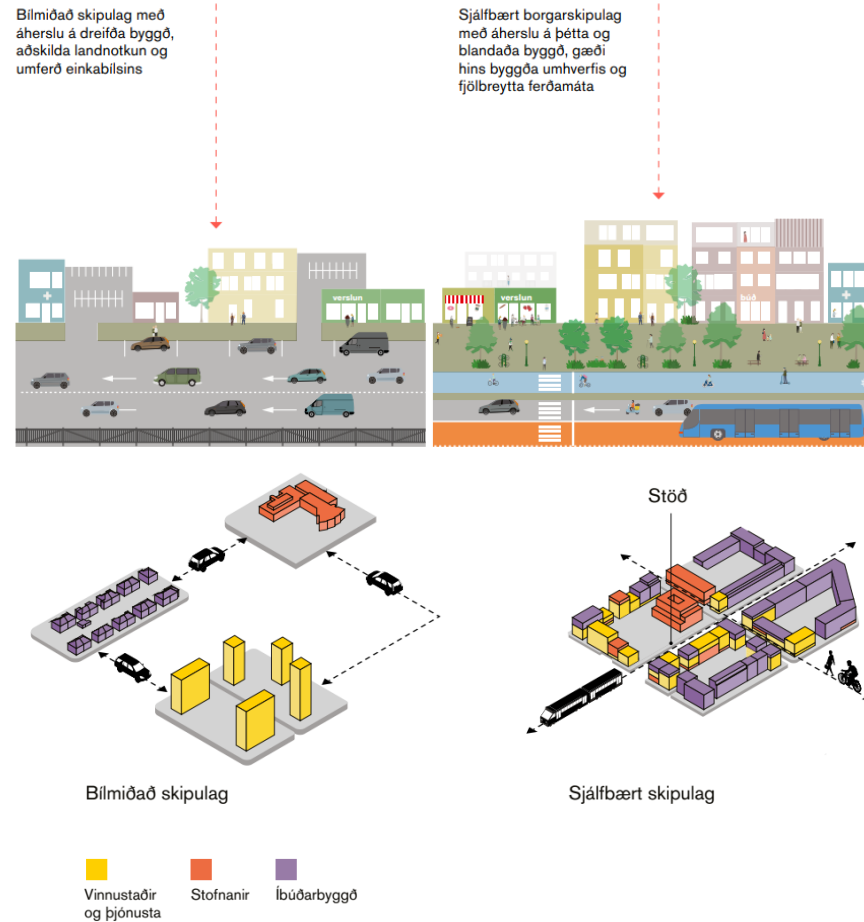
Mannlíf, byggð og bæjarrými. Leiðbeiningar um sjálfbært skipulag og vistvænar samgöngur í þéttbýli. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) & Skipulagsstofnun, 2023.

Rammasamningur ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023–2032 og sameiginleg sýn og stefnu í húsnæðismálum, samþykktur júlí 2022 af HMS, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Innviðaráðuneytinu.

Samkomulag um aukið framboð íbúðarhúsnæðis í Reykjavík á tímabilinu 2023–2032 og fármögnun uppbyggingar hagkvæmra íbúða og félagslegs húsnæðis, samþykkt janúar 2023 af HMS, Innviðaráðuneytinu og Reykjavíkurborg.

Borgarhönnunarstefna Reykjavíkur, drög, október 2025 (sjá kafla 3.7)

Mikilvægt er að horft verði til ofangreindra stefnuskjala, auk *Aðalskipulags Reykjavíkur 2040*, *Húsnæðisáætlunar Reykjavíkur 2025–2034* og loftslagstefnu borgarinnar, við mótun aðalskipulagsbreytinga í landi Halla og nágrennis og við hönnun deiliskipulags á svæðinu.



Skýringarmyndir úr leiðbeiningarritinu, *Mannlíf, byggð og bæjarrými* sem unnið var í samvinnu SSH og Skipulagsstofnunar árið 2023, sem lýsir mikilvægi þess að hverfa frá áherslum bilmiðaðs skipulags í þéttbýli hér á landi.

„Gatnaskipulag og gatnahönnun miði að því að skapa bæjarrými og umferðarrými fyrir akandi, hjólandi og gangandi vegfarendur. Við skipulagsgerð verði byggt á leiðbeiningunum *Mannlíf, byggð og bæjarrými*.

Við skipulag byggðar og bæjarhönnun í þéttbýli verði stuðlað að gæðum í hinu byggða umhverfi og sett fram stefna og ákvæði um byggðamynstur og mælikvarða, og samspil byggðar, bæjarrýma og samgangna.

Tryggt verði fjölbreytt, hagkvæmt og sveigjanlegt húsnæði sem mætir þörfum ólíkra aldurs- og félagshópa og stuðlar að félagslegri fjölbreytni. Í því samhengi verði hugað sérstaklega að framboði á húsnæði fyrir tekju- og eignalægri í samræmi við viðmið rammisáætlunar ríkis og sveitarfélaga um húsnæðisáætlanir.“

Landskipulagsstefna 2024–2028, samþykkt á Alþingi 2024

3.2. Hallar og þróun byggðar í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu

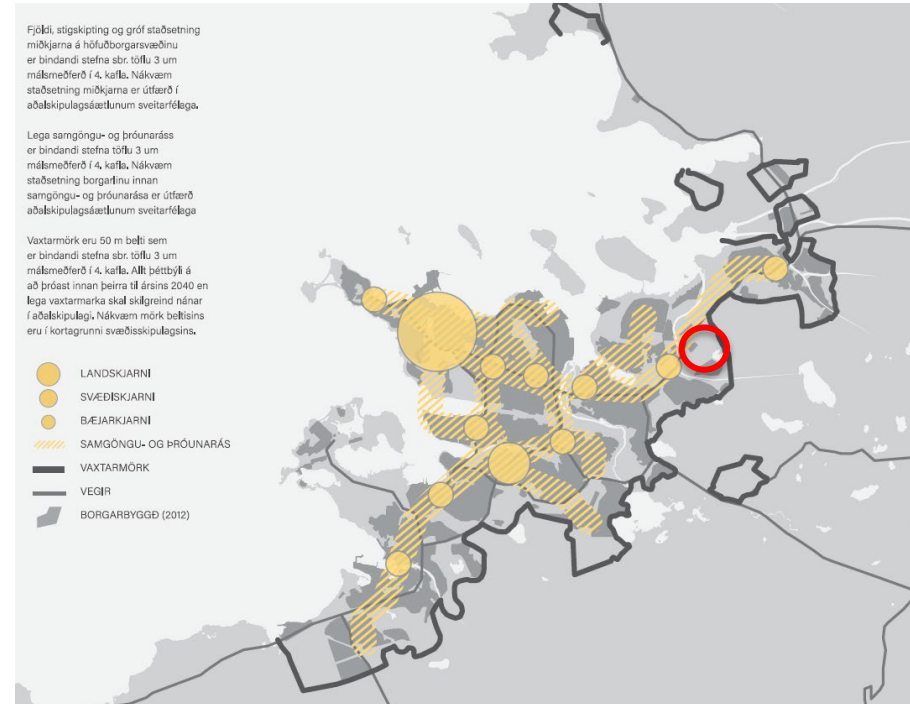
Í Höllum og Úlfarsárdal eru tækifæri til að efla byggð í austurhluta Reykjavíkur og styrkja sjálfbæra borgarþróun á höfuðborgarsvæðinu öllu. Möguleg uppbyggingarsvæði eru vel staðsett landfræðilega og má segja að þau séu meðal síðustu óbyggðu byggingarsvæðanna innan samfelldrar byggðar á höfuðborgarsvæðinu, sem hafa miðlæga legu.

Við skipulagningu nýs hverfis í Höllum verður að gæta þess að nýta land vel og skapa grundvöll að sjálfbæru og lífvænlegu hverfi sem verður vel tengt hágæða almenningssamgöngum með hærri tíðni. Forsenda aukinnar byggðar í Úlfarsárdal og almennt í austurborginni er að stórefla almenningssamgöngur, sem létta á umferðarpunga einkabíla.

Skipulagning nýrra borgarhverfa í landi Halla felur í sér tækifæri til að efla borgarhlutann Grafarholt-Úlfarsárdal, sem samfélagslega heild, þar sem þegar er búið að fjárfesta á metnaðarfullan hátt í samfélagsstofnunum, menningarstofnunum og iðróttamannvirkjum. Jafnframt skapast tækifæri til að efla verslun og þjónustu á svæðinu. Markmiðið er að nýtt skólahverfi í Höllum styrki þá byggð sem er fyrir.

Uppbygging nýrra íbúðarhverfi í Úlfarsárdal er ennfremsur lykil forsenda þess að efla húsnaðismarkaðinn í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu á komandi árum og liður í því stuðla að auknu og stöðugra framboði íbúða, sbr. markmið Húsnaðisáætlunar 2025-2034.

Samkvæmt fyrirbyggjandi áætlunum sveitarfélaganna (sjá *Þróunaráætlun Höfuðborgarsvæðisins*), þá er svigrúm til að byggja vel á sjötta tug þúsund íbúða á byggingarsvæðum sem eru innan skilgreindra vaxtarmarka svæðisskipulagsins. Áætluð uppbygging í landi Halla og svæðum í Úlfarsárdal innan vaxtarmarka svæðisskipulags, gæti numið um 7% af heildaruppbyggingunni og undirstrikar það mikilvægi þess að nýta umrædd byggingarsvæði til að styrkja húsnaðismarkað á komandi árum.



Mynd 4. Hallar og nágrenni í svæðisskipulagslegu samhengi. Stefna um þróun byggðar á höfuðborgarsvæðinu, innan skilgreindra vaxtarmarka og með áherslu á þróun byggðar í grennd við hágæða almenningssamgöngur.

„Sterkt hverfi er eitt lykilatriðið til að vel takist til að samþætta byggðarmynstur og vaxandi notkun almenningssamgangna. Það er gert með því að styrkja nærumhverfið þannig að íbúar geti sinnt sínum daglegu athöfnum í nálægð við heimili sitt. Í kjarna hverfisins er þétt byggð með fjölbreyttri starfsemi og miðstöð almenningssamgangna. Þar er borgargata hverfisins, með umhverfi sem ýtir undir iðandi mannlíf. Um kjarnann liggur Borgarlínan og/eða strætóleið með háu þjónustustigi. Leggja þarf áherslu á göngu- og hjólavænt umhverfi frá kjarna og út í hverfið ...“

Höfuðborgarsvæðið 2040, bls. 76

3.3. Staða og horfur á húsnæðismarkaði

Staða á húsnæðis- og byggingarmarkaði undanfarin ár og fyrirséð þróun til næstu ára er megin ástæða þess að nú er leitað leiða til hraða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og stórauka framboð íbúða. Viðfangefnið er ekki eingöngu að mæta þröngri og erfiðri stöðu einstakra hópa, sem reynt hefur verið að mæta með sértækum aðgerðum og óhagnaðardrífinni húsnæðisuppbyggingu, heldur almennt til að skapa stöðugri og heilbrigðari húsnæðismarkað. Vísbendingar eru um að almennt sé misskipting á húsnæðismarkaði að aukast og að þröskuldurinn inná húsnæðismarkað fyrir ungt fólk og tekjulægri sé að hækka. Stöðug hækkun húsnæðisverðs langt umfram verðlag er alþjóðlegt vandamál, ekki síst hér á landi, og verður viðvarandi ef hefðbundin markaðslögmál ráða ein för. Meðan svo er þá mun fjárfesting í íbúðarhúsnæði í ávöxtunarskyni fyrir viðkomandi, en ekki til búsetu eða langtímaútleigu, halda áfram að aukast. Einnig þarf að hafa í huga að húsnæðismarkaðurinn er sannarlega marglaga og ekki hefðbundinn samkeppnismarkaður og einn lykilþátta hans, byggingarlandið er takmarkað og getur í raun lotið lögmálum fákeppni. Fjölgun aðila á húsnæðismarkaði, sem búa yfir þolinmóðu fjármagni og lúta markmiðum um langtíma ávöxtun fremur en um hámarksarð til skemmri tíma, getu bætt stöðuna og tryggt stöðugra og jafnara framboð íbúða.

Það þurfa að liggja fyrir ríkar málefnalegar ástæður fyrir því að reyna nýjar róttækar leiðir á húsnæðismarkaði og ákvörðun um slíkt þarf að byggjast á ítarlegu hlutlægu mati á stöðunni. Slíkt mat þarf að vinna í samstarfi við viðkomandi ríkisstofnanir og óháða greiningaraðilum. Hér að neðan eru nefnd nokkur atriði um núverandi stöðu og þróun síðustu ára og gögn sem þarf að afla til að meta stöðuna á húsnæðismarkaði (sjá nánar m.a. meðfylgjandi minnisblaðs ASÍ):

- Hækkun húsnæðisverðs langt umfram almennt verðlag, en raunverð íbúðarhúsnæðis hefur hækkað um 76% síðan 2015.
- Hlutfall íbúða í eigu einstaklinga sem eiga einvörðungu eina íbúð fer lækkandi. Við efnahagshrunið jókst hlutfall stærri lögaðila sem áttu fleiri en 10 íbúðir og hefur það lítið breyst síðan.
- Um helmingur einstaklinga í lægsta tekjuhópnum eru á leigumarkaði, en almennt hefur hlutfall þeirra sem eru á leigumarkaði (sem er sem fyrr óstöðugur og öruggur) hækkað úr 13% árið 2005 í 26% árið 2018.

- Húsnæðiskostnaður leigjenda er mun hærri hér á landi en að meðaltali í ríkjum OECD
- Vísbendingar eru um að þeir sem búa við lélegt ástand húsnæðis eða þröngbýli fari fjölgandi
- Fjöldi þeirra sem býr í óleyfishúsnæði hefur farið fjölgandi
- Hlutfall ungs fólks í foreldrahúsum hefur farið hækkandi
- Fjöldi íbúða sem standa auðar og/eða eru nýttar til skammtímaleigu hefur aukist.
- Staða einstakra félagshópa, sbr. biðlistar hjá óhagnaðardrífnum húsnæðisfélögum, hefur ekki batnað.
- Staða á byggingarmarkaði samkvæmt framvindumati HMS um vænt framboð fullgerðra íbúða bendir til þess að íbúða þörf vegna íbúafjölgunar verði ekki mætt á næstu árum né uppsafnaðri þörf
- Bætt staða á húsnæðismarkaði er ein megin forsenda að draga megí úr verðbólgu og lækkun vaxta, sem er aftur forsenda þess að bæta stöðu á byggingarmarkaði.
- Mikilvægt er að tryggja markvissa gagnaöflun og greiningar á húsnæðismarkaði og leggja reglulega hlutlægt mat, eins og kostur er, á íbúðapörfina til lengri á skemmri tíma. Lýðfræðilegar greiningar á núverandi íbúastofni, s.s. um stærðir árganga fyrstu kaupenda eða fjölgun í elstu aldurshópum gefa nokkuð öruggar vísbendingar um aukna og breytta þörf á húsnæðismarkaði.
- Þróun á hlutfalli íbúa á íbúð eða fjöldi íbúða á hverja 1000 íbúa eða fjöldi íbúða á 1000 íbúa á aldrinum 20-85 ár er lykilstærð til að meta ástand á húsnæðismarkaði. Einnig gefur hlutfall ungs fólks í foreldrahúsum sterkar vísbendingar um stöðuna, en nýjasta tölfræðin um það hlutfall er frá 2021, skv. Hagstofunni.

„Sterkt hverfi er eitt lykilatriðið til að vel takist til að samþætta byggðarmynstur og vaxandi notkun almenningssamgangna. Það er gert með því að styrkja nærumhverfið þannig að íbúar geti sinnt sínum daglegu athöfnum í nálægð við heimili sitt. Í kjarna hverfisins er þétt byggð með fjölbreyttri starfsemi og miðstöð almenningssamgangna. Þar er borgargata hverfisins, með umhverfi sem ýtir undir iðandi mannlíf. Um kjarnann liggur Borgarlínan og/eða strætóleið með háu þjónustustigi. Leggja þarf áherslu á göngu- og hjólavænt umhverfi frá kjarna og út í hverfið ...“

Höfuðborgarsvæðið 2040, bls. 76

3.4. Mikilvægi Halla og Úlfarsárdals fyrir húsnæðismarkað

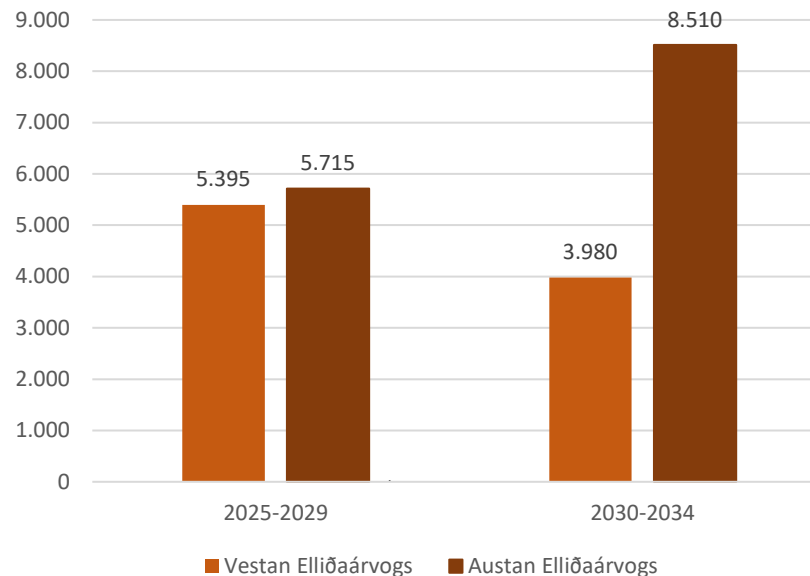
Síðustu ár hefur Reykjavíkurborg unnið markvisst að því að auka uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í borginni. Unnið hefur verið á grundvelli húsnæðisáætlana og markmiða AR2040. Í áætlunum hefur verið lagt upp með það að auka heildarframboð íbúða, auka fjölbreytni í íbúðagerðum og búsetuformum og hlutdeild húsnæðisfélaga sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni. Gerð húsnæðisáætlana og aukin hlutdeild öflugra fasteignafélaga á markaðnum, ekki síst þeirra sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni, getur leitt til þess að það dragi úr sveiflum á byggingarmarkaði og framboð íbúðarhúsnæðis verði jafnara. Leiðarljós í þessari vinnu hefur verið að slá ekki af þeim kröfum sem settar eru fram í aðalskipulagi, varðandi gæði í hinu byggða umhverfi og umhverfisáhrif uppbyggingar. Vanda þarf til verka þegar fjárfest er í nýrri íbúðarbyggð og mikilvægt að íbúðarhúsnæði fyrir alla félagshópa rísi í sjálfbærum hverfum, umhverfislega sem og félagslega.

Í byrjun árs 2023 var gerður húsnæðissáttmáli milli Reykjavíkurborgar, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og innviðaráðuneytis um aukið framboð íbúða til næstu 10 ára og aukið vægi húsnæðis sem nýtur stuðnings og er hagkvæmt og vistvænt. Samkvæmt honum er gert ráð fyrir mun kröftugri uppbyggingu íbúða en áður var ráðgert og er markmiðið að árlega verði byggðar allt að 1.600 íbúðir, að meðaltali, til næstu 10 ára eða meðan verið er að mæta uppsafnaðri þörf. Þar var einnig sett fram það markmið að 35% nýrra íbúða væru hagkvæmar og vistvænar. Í *Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034*, er tekið mið af þessum markmiðum og skerpt enn frekar á markmiðum um hagkvæmt húsnæði og undurstrikað að 35% nýrrar uppbyggingar verði á vegum óhagnaðardrífna félaga.

Uppbygging íbúðarhúsnæðis í landi Halla og nágrennis er mikilvægur liður í því að markmiðum í húsnæðismálum verði náð, sbr. ofangreind stefnuskjöl og almenn markmið Aðalskipulags Reykjavíkur 2040 í húsnæðismálum.

Áætluð uppbygging íbúða í Reykjavík 2025-2034

Miðað við ár „úthlutunar“



Í *Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034* (maí 2025) er gert ráð fyrir að allt að 3.000 íbúðir geti komið til úthlutunar í landi Halla og nágrennis á næstu 10 árum. Til samanburðar er gert ráð fyrir að um 4.400 íbúðir komi til uppbyggingar í Ártúnshöfða og 3.200 í landi Keldna og nágrennis. Húsnæðisáætlunin er uppfærð árlega og áætlanir koma þannig reglulega til endurskoðunar.

„Framboð íbúðarhúsnæðis verði nægjanlegt og í góðum takti við þarfir á hverjum tíma, þannig að auknum stöðugleika og jafnvægi verði náð á húsnæðismarkaði. Leitast verður við að tryggja fjölbreytt framboð húsagerða og búsetukosta og húsnæðisöryggi fyrir alla félagshópa.“

Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034, bls. 17

3.5. Félagsleg blöndun

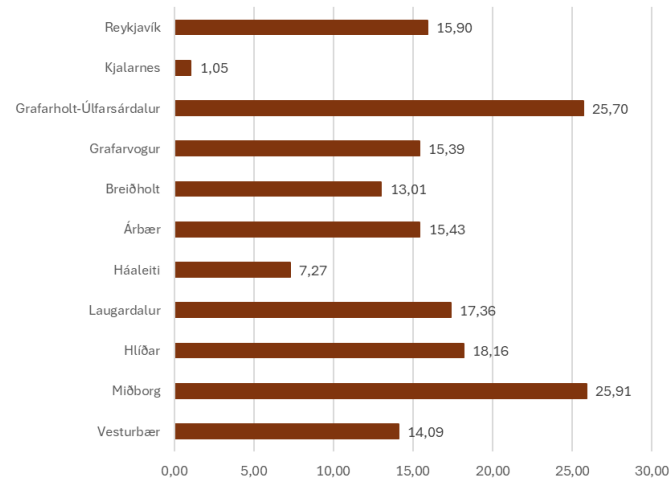
Félagsleg blöndun í öllum skólahverfum og borgarhlutum er leiðarstef í húsnæðisstefnu AR2040. og *Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034*. Félagsleg blöndun og fjölbreytni skal ávallt vera leiðarljós í nýrri uppbyggingu og sérstaklega þar sem verið er að þróa ný skólahverfi og borgarhluta. Við fjölgun íbúða í grónum hverfum sem og á nýjum svæðum í útjaðri þarf jafnframt að gæta að því hvernig framboði félagslegs og almennt óhagnaðardrífins húsnæðis er háttað á hverjum tíma í viðkomandi hverfi eða borgarhluta. Í AR2040 segir nánar um þetta: „Innan hvers skólahverfis, hverfahluta og eftir atvikum götureita verði fjölbreytt framboð húsagerða, minni og stærri íbúða í fjölbýli og sérbýli, til að tryggja félagslega fjölbreytni. Við mat á uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á einstökum reitum verði ávallt tekið mið af félagslegri stöðu viðkomandi hverfis og almennum markmiðum húsnæðisstefnu fyrir borgina í heild.“

Við mat á fjölgun íbúða í grónum hverfum þarf, auk þess að horfa almennt til hlutfalls óhagnaðardrífins húsnæðis og íbúða sem byggðar eru á félagslegu grunni, að líta til eftirfarandi atriða:

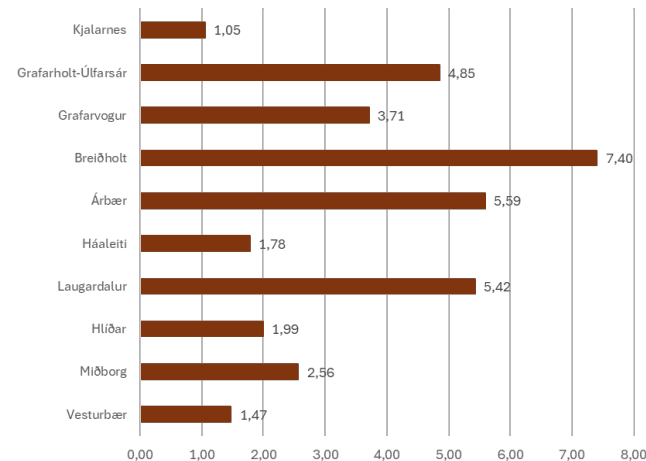
- meðalstærð íbúða í viðkomandi hverfi eða borgarhluta
- breidd í gerð húsnæðis, m.a. hlutfall smærri íbúða (s.s. risííbúða, íbúða á jarðhæðum/kjallara) og íbúðarherbergja
- almennrar félagslegrar stöðu hverfis, s.s. meðaltekjur og eiginfjárstöðu (sbr. úttekt á Félagslegu landslagi Reykjavíkur e. Kolbein Stefánsson), menntunarstigs og hlutfalls innflytjenda.

Við mótun skipulags á nýjum byggingarsvæðum þarf að gæta að almennum markmiðum aðalskipulags um uppbyggingu sjálfbærra hverfa, húsnæðisáætlunar og ákvæðum húsnæðissáttmálans frá 2023, jafnhliða því sem horft er til núverandi stöðu í viðkomandi borgarhlutum sbr. að framan.

Hlutfall íbúða (%) sem byggðar eru á félagslegum grunni eftir borgarhlutum í Reykjavík 2025



Hlutfall almennra íbúða Félagsbústaða (%) eftir borgarhlutum í Reykjavík 2025



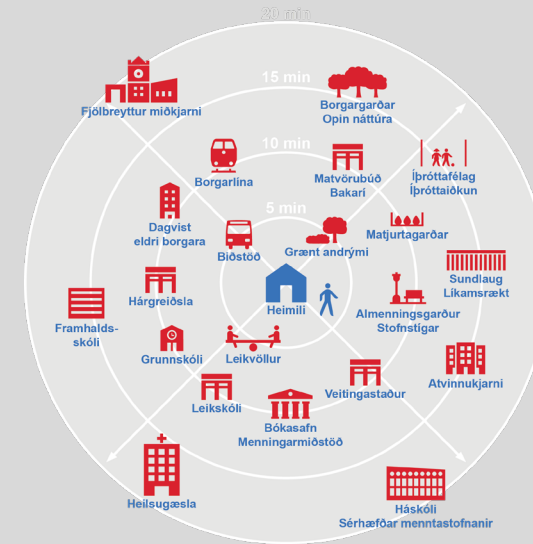
„Að skapa sjálfbær og heilbrigð borgarhverfi þar sem allir félagshópar hafa tækifæri til búsetu. Tryggt verði fjölbreytt framboð húsagerða og búsetukosta fyrir alla félagshópa. Rúm verði fyrir þá alla og hvers konar búsetuúrræði innan íbúðarhverfa og blandaðra svæða. Félagsleg blöndun og fjölbreytni verði ávallt leiðarljós í nýrri uppbyggingu. Lögð verði sérstök áhersla á uppbyggingu hagkvæms húsnæðis og leiguhúsnæðis á reitum í grennd við Borgarlínustöðvar.“

3.6. Íbúðarhverfi og gæði byggðar samkvæmt AR2040

Markmið *Aðalskipulags Reykjavíkur 2040* er að skapa sjálfbær, heilbrigð og fjölbreytt borgarhverfi þar sem allir félagshópar hafa tækifæri til búsetu. Þróðar verði sterkar hverfisheildir sem standi undir grunnþjónustu, öflugri verslun og þjónustu, íþrótt- og frístundastarfsemi og fjölbreyttu mannlífi. Dagleg verslun og þjónusta séu í sem mestri nálægð við íbúana og fólk geti notað virka ferðamáta til að sækja þjónustu innan hverfisins. Atvinnutækifærum innan hverfa verði fjölgað og atvinnukjarnar í grennd við einsleit íbúðarhverfi verði styrktir. Íbúar hafi gott aðgengi að grænum svæðum og fjölbreyttum almenningssvæðum og skipulag hverfa örvi almennt hreyfingu, samveru, mannlíf og vistvænar ferðavenjur.

- Skólahverfið verði áfram grunnforsenda í skipulagi íbúðarhverfa borgarinnar.
- Innan íbúðarbyggðar verði ákveðnir kjarnar festir í sessi til að tryggja verslun og þjónustu innan hverfanna.
- Félagsleg blöndun og fjölbreytni verði ávallt leiðarljós við skipulagningu nýrra hverfa og húsnaðisframboð verði með þeim hætti að sem flestir geti flutt innan hverfis þegar stækka eða minnka þarf við sig húsnaði.
- Við skipulagningu og hönnun íbúðarbyggðar verði gæði húsnaðisins og nærumhverfis þess í fyrirrúmi. Í því samhengi þarf m.a. að horfa til stærða íbúða fyrir mismunandi fjölskyldugerðir og sambýlisform, birtuskilyrða, dagsbirtu, hljóðgæða og loftgæða í íbúðum, sem og inngörðum og nærumhverfi húsnaðisins, hæðar bygginga og fjarlægða milli þeirra, dýptar húsbygginga og hlutfalls útsvæða til leiks og dvalar þar sem sólar nýtur bróðurpart dags. Í þéttri og samfelldri byggð, s.s. randbyggð, verði horft til þess að gera hóflega forgarða þar sem því verður við komið.

- Visthæfar og sjálfbærar hönnunarlausnir verði ávallt leiðarljós við mótnun nýrrar íbúðarbyggðar, hvort sem hún rís innan hefðbundinna íbúðarhverfa eða á blönduðum svæðum. Tryggt verði að byggðin og umhverfið milli húsanna beri með sér grænt og manneskjulegt yfirbragð. Gætt verði sérstaklega að blágrænum yfirborðslausnum, að gegndræpi yfirborðs minnki ekki, að lágmarkshlutfall lóðar sé gróður- og dvalarsvæði og þess gætt að við uppbyggingu verði ekki gengið á gróskumikil gróðursvæði sem eru til staðar.
- Mælt er með því að meira en helmingur leiksvæðis barna og annarra dvalarsvæða utandyra, innan lóða sem og á sameiginlegum svæðum, geti notið sólar að lágmarki í 5 klukkustundir þann 1. maí (milli kl. 09 og 17). Mögulegt er þó að víkja frá þessu viðmiði ef sýnt er fram á nálægð við vönduð og sólrík útsvæði í næsta nágrenni.
- Leitast verði við að tryggja náð samspil bygginga og almenningssvæða svo og íbúða og inngarða; að byggingin og inngangar hennar séu í nánnum tengslum við virk almenningssvæði, s.s. með því að láta byggingu mæta gangstétt í göturými, einkarými og almenningssvæði séu almennt í nánnum tengslum, s.s. með opnum inngörðum í randbyggð og almennum umferðarleiðum um sameiginleg útirými á fjölbýlishúsaloðum, og að jafnan góð sjónræn tengsl séu milli íbúða og leiksvæða.
- Í þéttri og samfelldri byggð, s.s. randbyggð, verði hugað sérstaklega að gróðursvæðum í gatnarýminu, til dæmis með hóflegum forgörðum þar sem því verður við komið.
- Við hönnun íbúðarhúsnaðis verði tryggð fjölbreytni í yfirbragði, áferð, hæðum húsa og uppbroti bygginga og gæði og sjálfbærar hönnunarlausnir verði ávallt höfð að leiðarljósi.

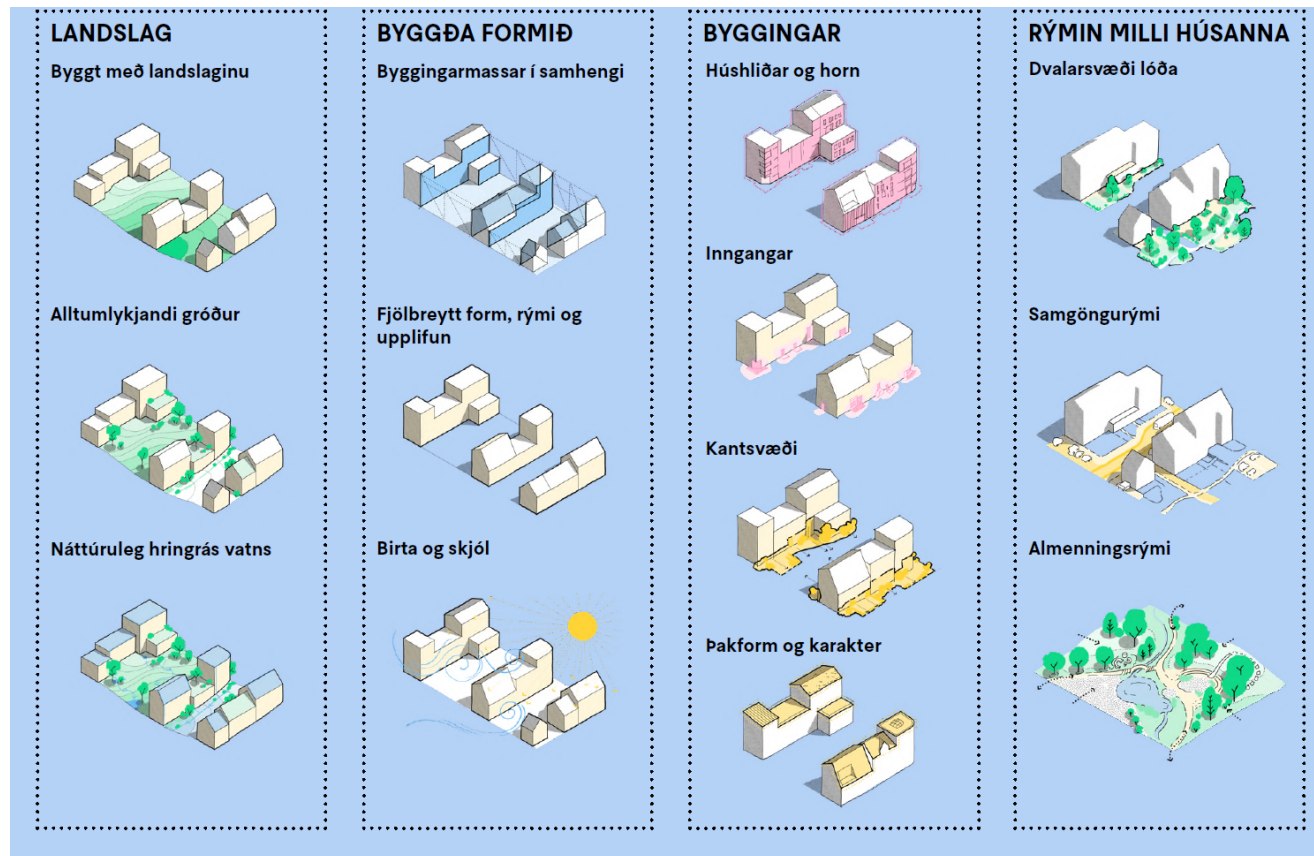


„Að skapa sjálfbær og heilbrigð borgarhverfi þar sem allir félagshópar hafa tækifæri til búsetu. Þróðar verði sterkar hverfisheildir sem standi undir grunnþjónustu, öflugri verslun og þjónustu, íþrótt- og frístundastarfsemi og fjölbreyttu mannlífi. Atvinnutækifærum innan hverfa verði fjölgað og atvinnukjarnar í grennd við einsleit íbúðarhverfi verði styrktir.“

3.7. Gæði byggðar og rýmin milli húsanna. Hönnun borgarhverfa

Góð hönnun og arkitektúr verður ávallt að vera að leiðarljósi við mótun nýrrar íbúðarbyggðar, hvort sem hún rís á smærri reitum innan núverandi byggðar eða á nýjum svæðum í útjaðri byggðar. Með því er hægt að tryggja að byggðin og umhverfið milli húsanna beri með sér grænt og manneskjulegt yfirbragð og í hverfinu skapist gott og fjölbrett samfélag þar sem lýðheilsusjónarmið eru sett á oddinn. Hér þarf meðal annars að huga að birtuskilyrðum, dagsbirtu, hljóðgæðum og loftgæðum í íbúðum, sem og í inngörðum og nærumhverfi húsnaðisins. Það þarf að gera í samhengi við hæðir bygginga og fjarlægðir milli þeirra, dýpt húsbygginga og hlutfall útisvæða til leiks og dvalar þar sem sólar nýtur bróðurpart dags. Hvernig íbúðarhúsin mæta almennings- og göturýminu skiptir einnig miklu máli, m.a. staðsetning innganga húsa og almennt hvernig lóðir mæta almenningsrýmin. Einnig þarf þarf að gæta að blágrænum yfirborðslausnum, að gegndræpi yfirborðs minnki ekki, að lágmarkshlutfall sé gróður- og dvalarsvæði, bæði innan utan lóðar.

Fyrir liggja drög að borgarhönnunarstefna sem eru nú til kynningar í samráðsgáttinni, þar sem skýrt er út og leiðbeint um hvernig beri að tryggja gæðin í byggðinni og nærumhverfi fólks. Markmið stefnunnar og leiðbeiningar skulu lagðar til grundvallar við mótun skipulags í landi Halla og nágrennis, hvort sem litið er til rammaskipulags, mótun deiliskipulags eða gerð ítarlegri hönnunarviðmiða fyrir einstaka uppbyggingaráfanga.



„Borgarhönnunarstefnan sem hér er kynnt setur fram mikilvæga og heildstæða sýn á þróun borgarinnar til framtíðar þar sem samfélag, sérstaða, skipulag, skilvirkni, staðargæði og hönnun mynda leiðarljós. Stefnan setur þarfir fólks í forgrunn og kallar eftir því að við mótum borg þar sem öll geta fundið sér stað – óháð aldri, uppruna, stöðu eða aðstæðum. Hún leggur áherslu á örugg, aðgengileg og aðlaðandi almenningsrými sem halda vel utan um fólk, þar sem það getur endurnærst, mæst, átt samskipti, ferðast á virkan hátt og notið hafsins, náttúrunnar og fjallasýnar í borgarlandslaginu.“

Borgarhönnunarstefna Reykjavíkur, bls. 8, 22-23.



Borgarhönnunarstefna
Reykjavíkur

3.8. Byggingareitir og stefna um þéttleika byggðar og hæðir húsa

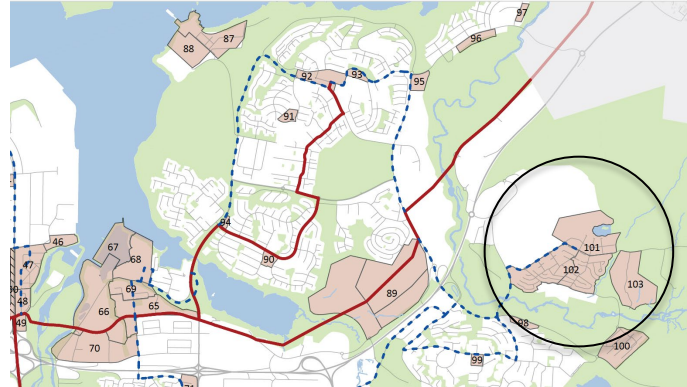
Í Úlfarsárdal eru í gildandi aðalskipulagi skilgreindir 4 uppbyggingarreitir (sjá mynd), þ.e. núverandi hverfi (nr. 102), Leirtjörn (nr. 101), Reynisvatnsás (nr. 100) og austurreitir (Árskógar-Ljótaland, nr. 103), auk þéttingarreita í Grafarholti.

Reitirnir falla undir svæði þar sem gert er ráð fyrir hófstílltari þéttleika, vegna fjarlægðar frá Borgarlínu og stórum atvinnukjörnum og eru í nýtingarflokki V, sbr. viðkomandi tafla í AR2040 (tafla 3.2, bls...). Yfirbragð og þéttleiki byggðar í þeim flokki skal almennt taka mið af nærliggjandi byggð. Núverandi reitir miðast allir við að almennt risi ekki hærri hús en 5 hæðir (sjá þó viðmið um frávík).

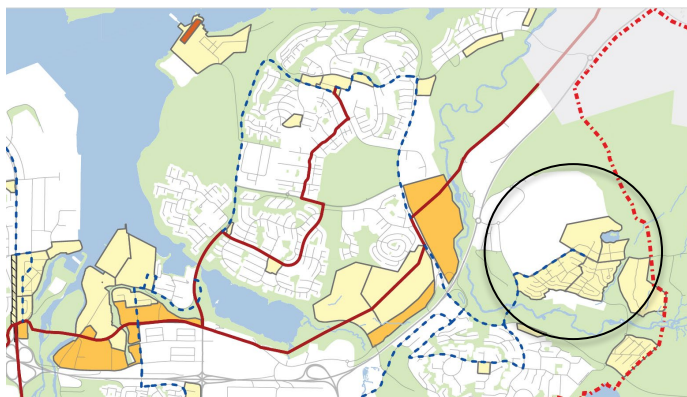
Í samræmi við ofangreint og þá sýn að nýtt hverfi í Úlfarsárdal verði eins konar valkostur við þéttari hverfi í landi Keldna og Ártúnshöfða, er eðlilegt að þéttleiki hins nýja hverfis taki mið af núverandi byggð í aðliggjandi hverfum og miðist almennt við hús sem eru 5 hæðir eða lægri. Meðalþéttleiki í núverandi hverfum er um 32,5 íbúðir á ha.

Við mat á mögulegu byggingarmagni og þéttleika byggðar þarf einnig að taka mið af burðargetu samgöngukerfa, núverandi og fyrirhugaðra og hversu mikil byggð gæti mögulega risið í innanverðum dalnum Horft til staðsetningar Halla í hinu stóra samhengi og sem sá hluti Úlfarsárdals sem auðveldast er að tengja megin samgönguásum, bæði bílumferðar, almenningsgangna og hjólaandi, auk meiri nálægðar við atvinnukjarna, mætti ætla að þéttleiki byggðar þar ætti almennt að vera meiri en innar í dalnum.

Þó að í væntanlegri breytingu sé áformað að setja nokkuð ítarleg ákvæði um hæðir húsa og þéttleika, þá er einnig rétt að minna á að endanleg ákvörðun um byggingarmagn er ávallt háð frekara mati sem fer fram við gerð deiliskipulags.



Mynd 5. Reitir fyrir íbúðarbyggð og blandað byggð í austurborginni samkvæmt í AR2040 (hluti myndar 3, bls. 76-77 í AR2040). Í aðalskipulaginu er sett fram það markmið að 80% nýrra íbúða og 80% nýrra starfa risi í grennd við Borgarlínu og biðstöðvar hennar. Hallar og nágrenni eru að mestu utan áhrifasvæðis Borgarlínu, eins og það er skilgreint. Samkvæmt aðalskipulaginu var ráðgert að byggja um 24 þúsund íbúðir til ársins 2040 og miðað við það gæti mest risið um 4.800 íbúðir utan áhrifasvæðis Borgarlínu.



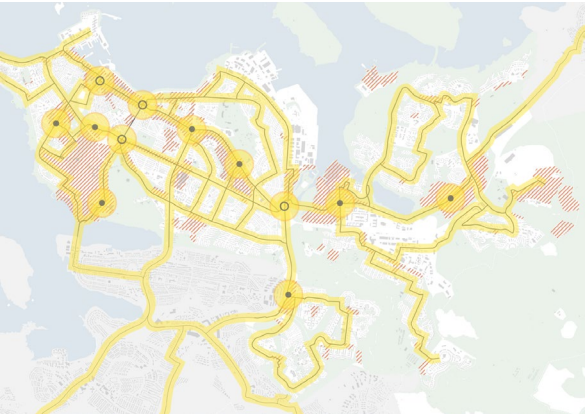
Mynd 6. Stefna um hæðir húsa á uppbyggingarreitum í austurborginni samkvæmt gildandi aðalskipulagi. Um þrjá flokka er að ræða, þ.e. undir 5 hæðir (ljósgulur), 5-8 hæðir (appelsínugulur) og 9 hæðir og yfir (rautt). Núverandi reitir í Úlfarsárdal eru í neðsta floknum.

„Það er sennilega auðvelt að sammælast um þau umhverfisgæði sem við viljum ná fram og tryggja að allir geti notið innan íbúðarbyggðar. Það eru gömul sannindi og ný að hreint loft, góð dagsbirta og nægt sólarljós, góð loftræsting, útsýni til náttúrunnar og nálægð við fallegan og gróskumikinn gróður gerir okkur gott líkamlega og andlega og eflir lýðheilsuna. Það sama gerir umhverfi sem er jafnan friðsælt, kyrrlátt og öruggt. Í hinna sögulegu orðræðu var lengi vel litið svo á að erfitt væri að skapa slík gæði í þéttri og blandaðri byggð. En lýðheilsan er vitanlega einnig háð því að umhverfið sé lifandi, viðburðaríkt og iði helst af mannlífi og fjölbreytt verslun, þjónusta, starfsemi og almenningsrými séu innan hverfisins eða í allra næsta nágrenni.“

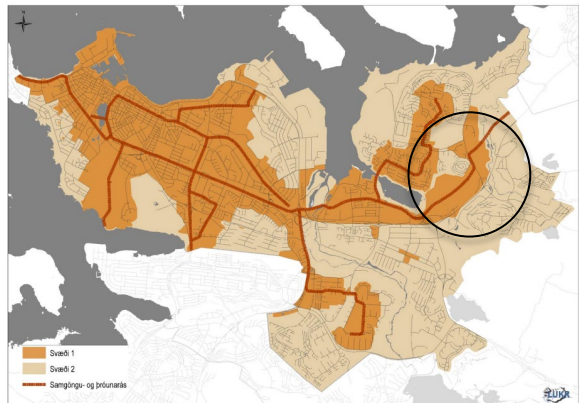
3.9 Samgöngukerfi, umferðarsköpun og ferðavenjur

Í gildandi aðalskipulagi er gert ráð fyrir framtíðartengingu við hverfin á mislægum gatnamótum við Vesturlandsveg, sem tengdi svæðið á skilvirkan hátt við stofnbrautarkerfi höfuðborgarsvæðisins og jafnframt við Grafarvogshverfin (sjá mynd 8). Þessi stefna hefur haldist óbreytt í aðalskipulaginu, þrátt fyrir að áform um uppbyggingu íbúðarhverfa inn eftir dalnum hafi verið slegið á frest með AR2010-2030. Hinsvegar var áfram ráðgert að byggja á landi Halla og þá blandað atvinnusvæði (M22) sem má ætla að gæti skapað álíka mikla umferð og skólahverfi með 1500 til 2000 íbúðum (sjá kafla 3.13 um áður áformað skólahverfi). Þetta þarf að skoða betur í væntanlegum umferðargreiningum, sem einnig taki mið af mögulegri aukinni byggð innar í Úlfarsárdal, sem getur haft áhrif á útfærslu tengibrautar sem lægi að umræddum mislægum gatnamótum og hvernig þörfum almenningssamgangna verður mætt.

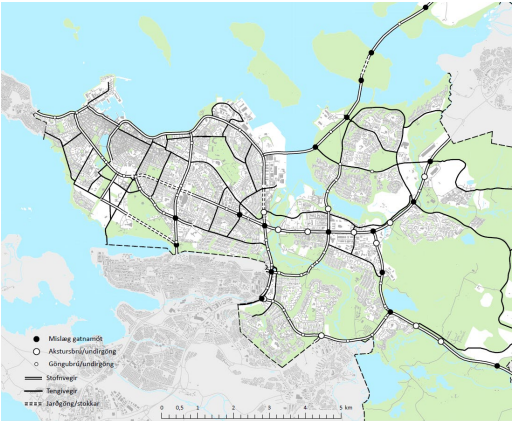
Í aðalskipulaginu eru ekki sett fram bindandi ákvæði eða nákvæmar reglur um fjölda bíla- eða hjólastæði, gjaldskyldu eða aðra gjaldtöku vegna stæða fyrir farartæki. Í hverfis- og/eða deiliskipulagi og almennt vegna nýrrar uppbyggingar skal meta þörfina og ákvarða fjölda bíla- og hjólastæða í samræmi við samþykktu stefnumörkun borgarstjórnar og reglur henni tengdar. Beita skal samgöngumati þegar um meiri háttar uppbyggingu er að ræða, sbr. ákvæði þar um í umræddum reglum. Sjá *Reglur um fjölda bíla- og hjólastæða í Reykjavík. Bíla- og hjólastæðastefna*, 2019 m.s.br. Ljóst er að uppbygging í landi Halla mun kalla á sérstakt samgöngumat og mögulega verða sett sértæk bíla- og hjólastæðaákvæði sem munu gilda um skipulag í landi Halla og nágrennis.



Mynd 7. Kerfi hágæða almenningssamgangna í Reykjavík samkvæmt AR2040. Lykil biðstöðvar eru sýndar við fyrsta áfangi Borgarlínu (Hamraborg-Ártúnshöfði) og að Keldum. Íbúðarhverfi í Úlfarsárdal eru ekki beintengd Borgarlínunni, sbr. fyrirliggjandi samgöngusáttmáli, en ráðgert er að svæðið verði þjónað með strætisvagnaleiðum með hárrí ferðatíðni (sbr. mynd 3 og 5 í AR2040).



Mynd 9. Svæðisskipting vegna bíla- og hjólastæðareglna í Reykjavík.



Mynd 8. Stofn- og tengibrautir samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Samkvæmt gildandi aðalskipulagi er gert ráð fyrir að ný tengibraut tengi framtíðarbyggð í Úlfarsárdal við Vesturlandsveg norðan Bauhaus og framlengist að Víkurvegi sunnan Korputorgs.

KRÖFUR UM FJÖLDA BÍLA- OG HJÓLASTÆÐA Í REYKJAVÍK					
		BÍLASTÆÐI		HJÓLASTÆÐI	
		SVÆÐI I		SVÆÐI II	
		Viðmið	Hámark	Viðmið	Hámark
IBÚÐARHÚSNÆÐI		(stæði/íbúð)			
Fjölbýllisverbyl ¹	1 herbergi	0,25	0,75	0,5	1
	2 herbergi	0,5	0,75	0,75	1
	3 herbergi	0,75	1	1	1,5
	4+ herbergi	0,75	1	1	1,5
	Gestir	0,1 pr. íbúð		0,1 pr. íbúð	
Námsmannabúðir ²	1-2 herbergi	0	0,2	0,2	0,5
	3 herbergi	0	0,2	0,2	1
	4+ herbergi	0	0,4	0,4	1
Hjúkrunar- og dvalarheimili ³		Máa við 0,1 gestastæði pr. rúm. Fjöldi starfsmannaþæða skal meta hverju sinni.			

Að ofan eru almenn viðmið sem gilda um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í Reykjavík, sbr. svæðisskipting á mynd 10.

„Að uppbygging sjálfbærra borgarhverfa og vistvænna samgönguinnviða haldist í hendur. Ákvarðanir í húsnæðismálum og samgöngumálum verði ávallt rækilega samfléttaðar. Nálægð við almenningssamgöngur, vistvæna samgönguinnviði og fjölbreytta atvinnukjarna verði lögð til grundvallar við mat á þéttleika og yfirbragði íbúðarbyggðar á nýjum byggingarsvæðum.“

AR2040, bls. 25

„Skilyrði og kröfur um fjölda bílastæða taki ávallt mið af stöðu viðkomandi svæðis í borginni, staðsetningu, gerð húsnæðis og hlutverki svæðis og hversu vel því er þjónað af vistvænum samgöngumátum..“

AR2040, bls. 116

3.10. Miðsvæðin M22, M28 og M9c og markmið um atvinnuþróun

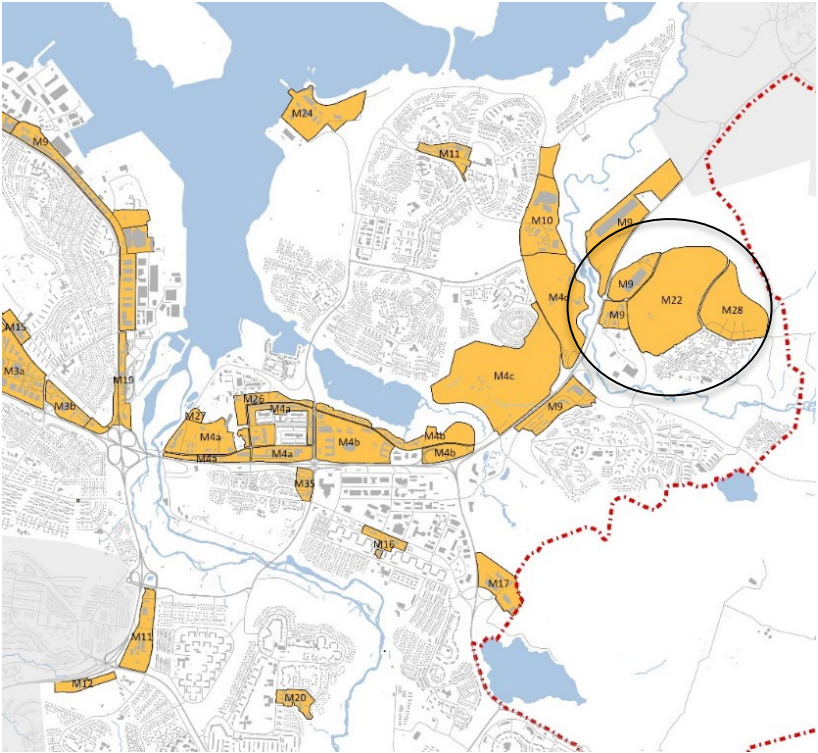
Eftirfarandi skilgreiningar gilda um landnotkun í Höllum og nágrenni:

M22. Hallar. Blönduð byggð, þar sem íbúðarbyggð ásamt tilheyrandi þjónustu er ríkjandi næst núverandi íbúðarsvæði í Úlfarsárdal en þrífaleg atvinnustarfsemi, sbr. skilgreining miðsvæða (M) á norðurhluta svæðisins. Starfsemi sem að jafnaði á heima á athafna- (AT) eða iðnaðarsvæðum (I) er ekki heimil. Þéttleiki byggðar taki að mestu mið af nærliggjandi byggð. Nánari stefna um landnotkun og nýtingarhlutfall verður mörkuð í sérbreytingu á aðalskipulagi (rammahluti) og deiliskipulagi, með hliðsjón af niðurstöðum hverfisskipulagsvinnu fyrir borgarhlutann Úlfarsárdal- Grafarholt og í samhengi við frekari skipulagningu á svæði M28.

M28. Leirtjörn. Blönduð byggð, þar sem íbúðarbyggð ásamt tilheyrandi þjónustu er ríkjandi næst núverandi íbúðarsvæði í Úlfarsárdal. Þrífaleg atvinnustarfsemi, sbr. skilgreining miðsvæða (M).

M9c. Bauhaus. Þjónustukjarnar við stofnbrautir. Einkum gert ráð fyrir rýmisfrekri verslun, heildsölu, þjónustu og léttum iðnaði. Nýjar matvöruverslanir eru ekki heimilar. Íbúðir, hótél og gistiheimili eru ekki heimil. Ef ákveðið er að breyta aðalskipulagi vegna nýrrar matvöruverslunar skal meta áhrif hennar á matvöruverslun í nærliggjandi íbúðarhverfum og gera grein fyrir í deiliskipulagi.

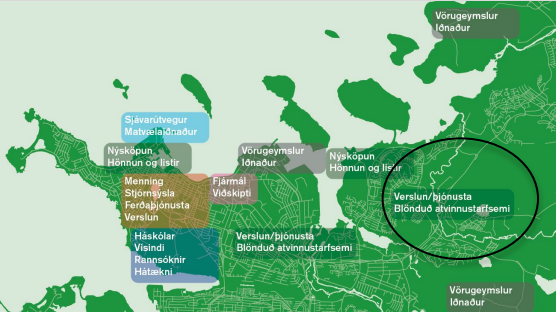
OP24. Ræktunarstöðin Lambhagi. Í aðalskipulaginu er gerð sérstaklega grein fyrir gróðrarstöðvum sem eru reknar í atvinnuskyni og þjóna allri borginni. Landnotkun á þessum svæðum er skilgreind sem landbúnaður í bland við útivist (OP). Slíkar ræktunarstöðvar eru á fjórum svæðum innan Reykjavíkur og er landnotkun þeirra tilgreind með táknuinu (OP24), og svæðið á uppdrætti er litað sem opið grænt svæði. Samspil viðkomandi ræktunarstöðva við nærliggjandi útivistarsvæði verður ákvarðað í deiliskipulagi.



Mynd 10. Miðsvæði í austurborginni. Miðsvæði í Höllum og nágrenni innan hring. Sjá einnig hluta úr töflu 6.1.

Svæði	Stærð (ha)	Núverandi byggingarmagn	Áætluð aukning byggingarmagns*
Lambhagavegur-Vesturlandsvegur (M9c)	17,7	46.000	15.000
Hallar (M22)**	59,4	0	
Leirtjörn (M28)	14,7	0	

*Lauslega áætluð aukning atvinnuhúsnaðs. Á svæðum þar sem ekki er gefin upp aukning byggingarmagns skal þéttleiki taka mið af almennum viðmiðum í kafla 3.6.1 eða þá samkvæmt tilgreindum sérákvæðum
** Nánari stefna um landnotkun og nýtingarhlutfall verður mörkuð í sérbreytingu aðalskipulags (rammahluti) og deiliskipulagi, með hliðsjón af niðurstöðum hverfisskipulagsvinnu fyrir borgarhlutann Úlfarsárdal- Grafarholt og í samhengi við frekari skipulagningu á svæði M28 Leirtjörn.



Í almenntri sýn um atvinnuþróun í Reykjavík er gert ráð fyrir því að á miðvæðum meðfram Vesturlandsvegi, rísi blönduð atvinnustarfsemi; verslun, þjónusta, skrifstofur, heildsölur og léttur iðnaður.

AR2040, bls. 29

„Flest ný störf verði staðsett innan vaxtarmarka þéttbýlis og einkum á miðlægum svæðum sem þjónað er af Borgarlínu og strætisvagnþjónustu með hárrí ferðatíðni. Yfir 90% starfa í Reykjavík verði innan vaxtarmarka árið 2040 og 80% nýrra starfa til ársins 2040 verði við Borgarlínu.“

AR2040, bls. 29

3.11 Núverandi íbúðarbyggð í Úlfarsárdal

Í núverandi skólahverfi fullbyggðu er gert ráð fyrir um 1400 íbúðum. Nú eru skráðar 1.356 íbúðir í hverfinu, í eldri hlutanum auk Leirtjarnarsvæðis, áfanga I. Meðalstærð íbúða er um 116 m², og hlutfall sérbýlis er um.. Hlutfall 2ja herbergja.... Skráðir íbúar (október 2025) eru 3.427 þar af tæplega 27% 16 ára og yngri. Meðalfjöldi íbúa á íbúð er nú um 2,53 sem er allnokkru herra en meðaltalið fyrir borgina í heild.

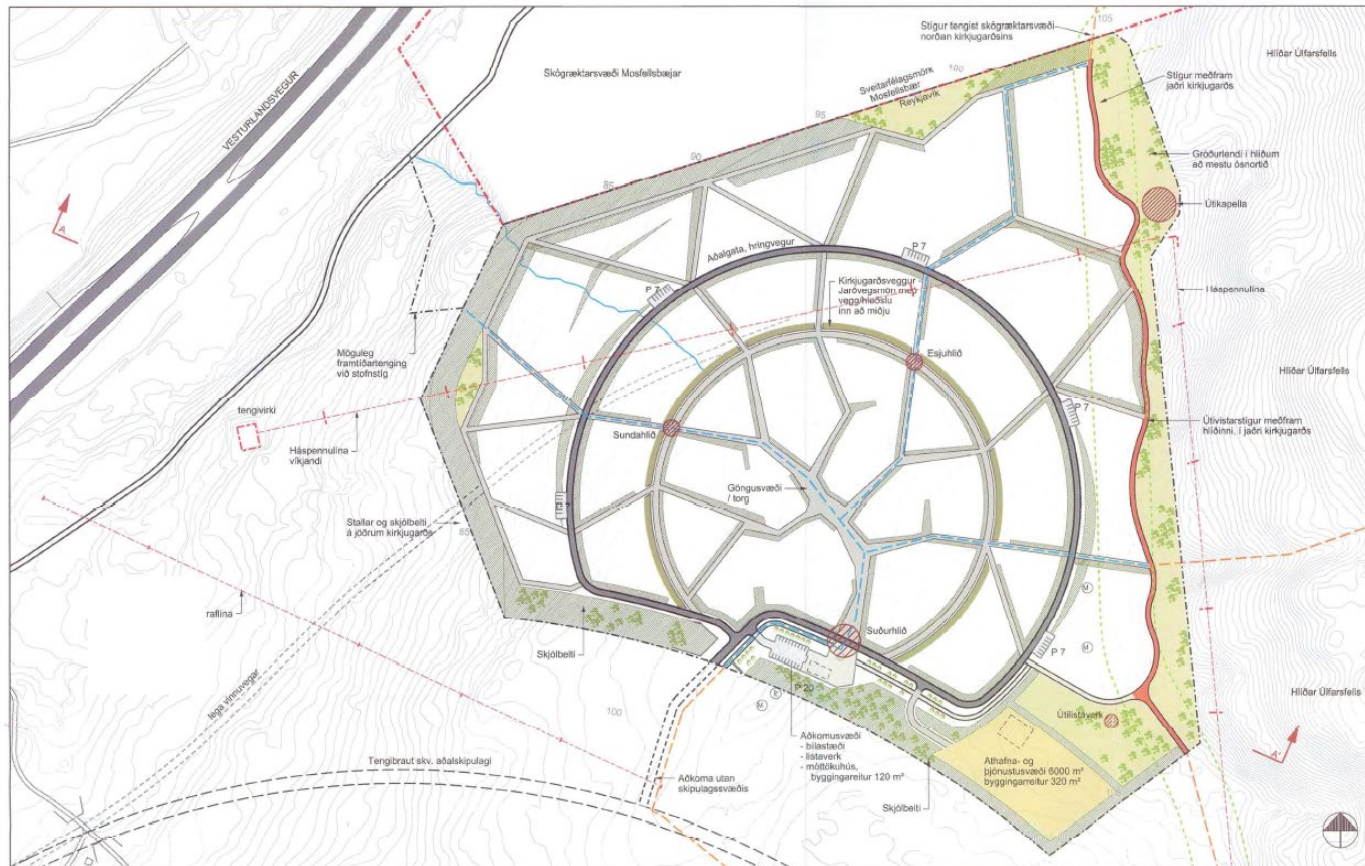
Meðalþéttleiki byggðar í hverfinu er um 24 íbúðar á ha en 32 íbúðir á ha ef svæðið við Leirtjörn (I) er reiknað með. Meðalstærð íbúða á svæðinu er um 116 m². Skráður fjöldi íbúa á grunnskólaaldri er yfir um 500 en í Dalskóla eru nú um 487 nemendur eða 0,36 nemendur að meðaltali á íbúð. Það er vel yfir meðaltali borgarinnar í heild sem er um 0,28

Í vinnslu er deiliskipulag næsta áfanga við Leirtjörn II þar sem gert er ráð fyrir 300-400 íbúðum, með áherslu á íbúðir fyrir eldri borgara.



Mynd 11. Íbúðarhverfið í Úlfarsárdal, sem tók að rísa á árunum... Vegna efnahagshrunsins árið 2008 dróst hinsvegar á langinn að fullklára uppbyggingu hverfissins.

Árið 2025 er búið að jarðvegsfylla fyrir hluta áformaðs kirkjugarðs, eða u.b.b. ...ha.



Mynd 12. Deiliskipulag kirkjugarðs undir Úlfarsfelli byggir á vinningstillögu Landmótunar úr samkeppni um kirkjugarð í Hamrahlíðarlöndum frá 2007. Áformað var að kirkjugarður í Hamrahlíðarlöndum yrði mótaður með uppfillingarefni frá uppbyggingarsvæðunum, sem þá voru ráðgerð í Úlfarsárdal. Eftir efnahagshrun haustið 2008 breyttust byggingaáform við Úlfarsfellið og ekki var gert ráð fyrir sama byggingarmagni og áður, auk þess sem hægagangur var í uppbyggingu á svæðinu. Um tíma þótti því ljóst að næsti kistukirkjugarður yrði ekki á uppfillingu við Úlfarsfell heldur þar sem hentugur jarðvegur væri til staðar. Var í því sambandi bent á Geldinganesið og því beint til stýrihóps sem fór með endurskoðun aðalskipulagsins á þeim tíma.

3.13. Fyrri skipulagshugmyndir á svæði M22. Fyrirliggjandi gögn um staðhætti, mengun jarðvegs, náttúrufar og minjar

Svæðið í Höllum og nágrenni var til skoðunar fyrir um 20 árum sem nýtt skólahverfi og horft á það sem áfanga II í uppbyggingu Úlfarsárdals. Unnið var og fullklárað deiliskipulag fyrir fyrri áfanga umrædds skólahverfis. Vegna þeirra deiliskipulagsgerðar og almennt áforma um uppbyggingu í Úlfarsárdal var ráðist í margar athuganir og rannsóknir á grunnástandi svæðisins, veðurfari, minjaskráningu og fleira. Einnig hafa verið gerðar úttektir vegna deiliskipulags opinna svæða í grenndinni, einkum í tengslum við deiliskipulag Úlfarsár.

Í vinnunni framundan þarf að meta hvað af þessum gögnum þarf að uppfæra, hvað nýjar úttektir þarf að vinna og hvaða nýju kröfum þarf að mæta, sbr. einnig væntanlegar umsagnir opinberra aðila við verkslýsingu. Hér að neðan er listi yfir nokkrar skýrslur sem horfa þarf til og geta nýst í skipulagsvinnunni framundan:

Borgarsögusafn Reykjavíkur: *Fornleifaskráning jarðarinnar Lambhaga í Reykjavík*, Minjasafn Reykjavíkur – Árbæjarsafn, Skýrsla nr 112, Reykjavík 2004.

Hönnun & Gatnamálastjóri Reykjavíkur: *Hamrahlíðarlönd. Jarðgrunnskönnun og athugun á staðsetningu sprungna*, janúar 2001

Mannvit & Framkvæmdasvið Reykjavíkurborgar: *Úlfarsfell. Jarðgrunnsathugun við Leirtjörn*, desember 2010.

....



Mynd 13. Eldri tillaga að deiliskipulagi fyrri áfanga skólahverfisins, sbr. greinargerð frá maí 2008. Í skipulaginu var gert ráð fyrir um 550 íbúðum, almennt lágu þéttleika byggðar og allmiklu framboði sérbýlis.

Árið 2008 var samþykkt deiliskipulag útivistarsvæðisins í Úlfarsárdal. Með því voru dregin ákveðin mörk milli mögulegra byggingarsvæða, ofar í dalnum, og svæða sem njóta verndar og þjóna útivist (sjá mynd 13). Með nýju aðalskipulagi sem staðfest var í byrjun árs 2014 (AR2010-2030), var ákveðið að slá á frest mögulegri uppbyggingu í innanverðum dalnum, enda ekki þörf á því landrýmin innan tímabils viðkomandi aðalskipulags. Nokkrum árum síðar var ákveðið að endurheimta votlendi eins og kostur væri í neðanverðum dalnum og nær sú aðgerð til um 87 ha lands. Sjá nánar í kafla 4.4.



Hallar og nágreanni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

Mótun tillagna

Viðfangsefni
endurskoðunar, nánari
markmið ,mótun valkosta,
og yfirlit stefnuákvæða
sem verða endurmetin



4.1. Afmörkun skipulagssvæðis og nærliggjandi áhrifasvæði

Mótun breytingartillagna nær til þess svæðis sem afmarkað er mynd 15 hér til hliðar og er innan núverndandi vaxtarmarka svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins. Einkum er horft til neðangreindra svæða:

- a) Hallar (M22), 58,5 ha. Svæði sem nú er skilgreint sem blandað atvinnusvæði en þó með heimildum um takmarkaða íbúðarbyggð.
- b) Leirtjörn III (M28), 6,0 ha. Norðurhluti svæði M28, sem ekki hefur enn verið tekið til deiliskipulagningar

Einnig verður horft til mögulegra breytinga á eftirfarandi svæðum:

- a) Lambhagi (OP24), 18,5 ha. Garðyrkja og blönduð atvinnustarfsemi á svæði sem er skilgreint sem ræktunarsvæði. Engar ákvarðanir hafa verið teknar hvort og með hvaða hætti ætti að breyta landnotkun á svæðinu en fyrir liggur fyrirspurn lóðarhafa. Forsenda mögulegra breytinga á skipulagi, varðandi þróun blandaðrar byggðar, eru uppbyggingarsamningar, sbr. samningsmarkmið borgarráðs.
- b) Önnur möguleg svæði (OP30 ofl), 24,0 ha. Opin svæði, t.a.m. í jaðri kirkjugarðs og núverandi byggðar sem ekki eru skilgreind sem sérstök útivistarsvæði, eru ekki innan hverfisverndar Úlfarsár eða innan Græna trefilsins.
- c) Íbúðarbyggðar í landi Árskóga, Ljótaland og lands borgarinnar (ÍB58, austan núverandi hverfis, 18,0 ha.



Mynd 16. Afmörkun skipulagssvæðis og gildandi landnotkun samkvæmt þéttbýlisupprætti AR2040. Sjá skýringar landnotkunarflokka í Viðauka í 8.1

4.2. Hverskonar byggð? Mótun valkosta

Nýtt hverfi í Úlfarsárdal getur orðið einskonar valkostur við uppbyggingu í landi Keldna og Ártúnshöfða, en á þeim svæðum er lögð áhersla á þetta og blandaða byggð sem hverfist um borgarlínuásinn og stærsti hluti íbúða er í stærri fjölbýlishúsum. Við skipulagningu nýs hverfis í Höllum verður eftir sem áður að gæta þess að nýta land vel og skapa grundvöll að sjálfbæru og lífvænlegu hverfi sem verður vel tengt hágæða almenningssamgöngum með hærri tíðni. Forsenda aukinnar byggðar í Úlfarsárdal og almennt í austurborginni er að stórefla almenningssamgöngur, sem létta á umferðarþunga einkabíla.

Settir verða fram mismunandi valkostir um þróun byggðar í Höllum og nágrenni, sbr. afmörkun á mynd 15, m.a. á grundvelli framkominna tillagna í hugmyndaleit (sjá kafla 4.3). Einkum verður horft á svæðið innan vaxtarmarka en dregnar verða upp sviðsmyndir að þróun byggðar til lengri tíma (sjá nánar kafla 4.4).

Mótun mismunandi valkosta mun taka mið m.a. af eftirfarandi:

- Umfang byggingarsvæða (fótspor þéttbýlis) í samanburði við opin græn svæði
- Mismunandi útfærslur samgöngukerfa, lega tengibrautar að Vesturlandsvegi, valkostir um hágæða almenningssamgöngur og bílastæðakröfur
- Umfang, fjöldi og gerð íbúða og fjöldi skólahverfa innan vaxtarmarka
- Þéttleiki og yfirbragð byggðar, m.a. um hæðir húsa og húsagerðir
- Umfang og byggingarmagn atvinnuhúsnæðis
- Skipulag grænna svæða og tengingar milli opinna svæða við Úlfarsá og Græna trefilsins í Úlfarsfelli
- Möguleg íbúðarbyggð í innanverðum Úlfarsárdal



4.3. Mótun rammaskipulags og hugmyndaleit

Gert er ráð fyrir að á fyrstu stigum vinnunnar verði farið í hugmyndaleit um rammaskipulag á hluta svæðisins, þ.e. á svæði M22 og næsta nágrennis (sjá mynd). Unnin verði frumdrög að rammaskipulagi sem setur ákveðnar forsendur um aðalgatnakerfi og skiptingu svæðis í skólahverfi, íbúðarbyggð og atvinnuhverfi. Megin viðfangsefni hennar verða m.a. eftirfarandi:

- 80 ha svæði til athugunar innan núverandi vaxtarmarka svæðisskipulags
- Lega og útfærsla tengibrautar um svæðið og tenging við framtíðargatnamót á Vesturlandsvegi og Hallsvegi til vesturs, sbr. gildandi aðalskipulag. Lega og útfærsla tengibrautar m.t.t. afmörkunar skólahverfis og skiptingu svæðis í íbúðarbyggð og atvinnusvæði.
- Stærð og afmörkun skólahverfis (eða hverfa). Mikilvægt er að mynda skólahverfi sem ekki er klofið af umferðarpungri götu. Skoða þarf skipulag skólahverfa í samhengi við breytta landnotkun á aðliggjandi svæðum (Lambhagi og Árskógar/Ljótaland) og mögulega framtíðar uppbyggingu í innanverðum Úlfarsárdal.
- Megin skiptingu svæðis í íbúðarbyggð og atvinnusvæði
- Möguleg lega helstu gatna, auk umræddrar tengibrautar
- Megin viðmið um þéttleika, hæðir húsa, húsagerðir, fjölda íbúða og byggingarmagn
- Sýn á húsagerðir og félagslega blöndun
- Sýn á gæði byggðar og borgarhönnun
- Grænir ásar og samspil byggðar og opinna grænna svæða (afmörkun byggingarsvæða og opinna svæða)
- Frummat á byggingarhæfi svæðis



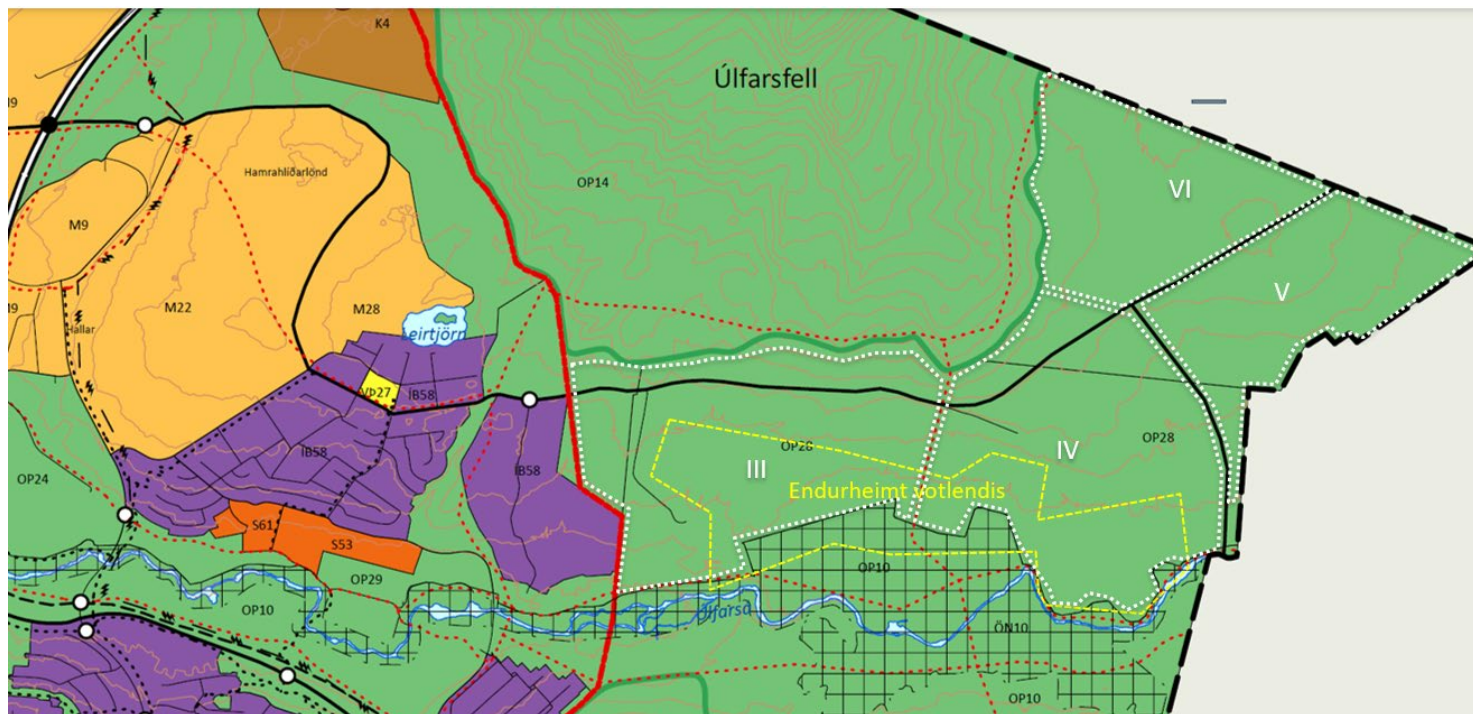
Mynd 17. Gert er ráð fyrir að hugmyndaleit um rammaskipulag nái til um 80 ha svæðis, sbr. afmörkun hér að ofan. Við mótun þess þarf einnig að horfa til aðliggjandi svæði, sbr. afmörkun svæðis mögulegra aðalskipulagsbreytinga

4.4. Sviðsmyndir um þróun byggðar til lengri framtíðar í Úlfarsárdal

Við mótun breytingartillagna verður ennfremur horft til mögulegrar þróunar og uppbyggingar í innanverðum Úlfarsárdal. Eins og vikið er að í kafla 3.12 voru uppi áform um þróun byggðar inn eftir öllum dalnum fyrir um 20 árum og voru þau sett fram í AR2001-2024 og svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001-2024. Við gerð AR2030 og nánari forgangsróðun svæða útfrá markmiðum um sjálfbæra þróun og hagkvæma nýtingu lands innan núverandi þéttbýlismarka, var fallið frá eða frestað uppbyggingu á svæðum í austurhlutanum og ákveðið að leggja áhersla á uppbyggingu næst Vesturlandsvegi.

Landsvæðin handan vaxtarmarka í Úlfarsárdal, sem eru alls um 171 ha, er hér skipt upp í fjögur svæði. Við mat á uppbyggingarmöguleikum á þessu svæðum þarf að horfa m.a. til deiliskipulags Úlfarsár og skilgreinds hverfisverndarsvæðis, votlendis og endurheimt þess, náttúrufarsúttekta og minjaskráningar, sprunga og dýpis niður á fast, marka Græna trefilsins í Úlfarsfelli og svo eignarhalds á landi.

Megin forsenda í mati uppbyggingarmöguleika eru samgöngutengingar og þá ekki síst fyrir hágæða almenningssamgöngur. Unnar verða umferðargreiningar miðað við mismunandi sviðsmyndir um fjölda íbúða og byggingarmagn. Sjá einnig um valkosti og sviðsmyndir til lengri framtíðar í kafla 5.



Mynd 18. Möguleg þróunarsvæði í innanverðum Úlfarsárdal handan vaxtarmarka. Alls eru svæðin milli verndar- og útivistarsvæðis meðfram Úlfarsár og marka Græna trefilsins í Úlfarsfelli um 171 ha að stærð, þar af um 143 ha í eigu borgarinnar. Verkefni sem hafið var fyrir nokkrum árum um endurheimt votlendis í sunnanverðum dalnum nær til um 87 ha, þar af er um 30 ha innan þegar skilgreindra verndarsvæða.

4.4. Yfirlit efnispáttanna í AR2040 sem koma til endurskoðunar

Hér til hliðar er gefið yfirlit yfir helstu efnispætti og skipulagsákvæði AR2040 sem breytingartillögur munu varða (sbr. einnig kaflar 3.6-3.9) og horfa þarf til við mat á valkostum og mótun tillagna. Við mótun tillögunnar gætu fleiri efnispættir AR2040 komið til skoðunar.

Efnispáttur	Helstu ákvæði til endurskoðunar	Breytingar varða:
Landnotkun	Afmörkun miðsvæða (M22 og M22) í landi Halla og nágrennis og endurskoðun landnotkunarheimilda. Ennfremur möguleg afmörkun opinna svæða sem er í grenndinni (OP22, OP10, OP14 og OP28). Einnig lúta breytingar að skilgreiningu samfélagsstofnana. afmörkun skólahverfa og hverfiskjarna.	Þéttbýlisuppdráttur 1:20.000; Kafi 3, bls. 68-90, kafi 4-5, bls. 91-94, Kafi 6, bls. 94-100, ásamt viðkomandi þemakortum.
Stefna um íbúðaruppbyggingu	Endurskilgreina afmarka nýja uppbyggingarreiti á svæði M22 og nágrenni og áfangaskiptingu þeirra, fyrir íbúðir og blandaða byggð.	Kafi 3, bls. 68-90, myndir 3-6 og tafla 3.1, bls. 78-80.
Hæðir húsa	Stefna aðalskipulagsins um hæðir húsa verður endurmetin á grundvelli rammaskipulags og hönnunarviðmiða sem verða mótuð samhliða.	Kafi 3, bls. 86-87, mynd 6 og tafla 3.1, bls. 78-80.
Stefna um atvinnusvæði	Ákvæði um starfsemi og atvinnuþróun á skilgreindum miðsvæðum á svæðin, M28, M9 og mögulega skilgreiningar nýrra miðsvæða.	Kafi 2, bls. 29, kafi 6.1, bls. 94-96, tafla 6,1, bls. 99-100.
Stígakerfi og útivistarsvæði	Lega stígakerfa og afmörkun opinna svæða verður endurmetin m.t.t. fyrirhugaðra uppbyggingarsvæða, m.a. grænir ásar sem liggja um byggingarsvæðin og kröfur um blá-grænar ofanvatnslausnir	Þéttbýlisuppdráttur 1:20.000 og kafi 10, bls. 105-108.
Aðal gatnakerfi og almennings-samgöngur	Nánari útfærsla tengibrautar við Vesturlandsveg og annarra megin umferðargatna innan svæðis, svo og meginleiðir hágæða almenningssamgangn.	Þéttbýlisuppdráttur 1:20.000, kafi 3, mynd 3 og kafi 17, mynd 14a, bls. 114.
Nánari skilmálar um þróun uppbyggingar, sbr. ákvæði rammahluta	Settar verða ákveðnari kröfur og skipulagsákvæði um skipulag Halla og nágrennis – en venjan er að gera í aðalskipulagi - , s.s. um gæði og yfirbragð byggðar, hæðir húsa, skilgreiningu almenningsrýma, bíla- og hjólastæði, vistvæna hönnun og félagslega sjálfbærni og hagkvæma áfangaskiptingu uppbyggingar, sem taka þarf tillit til við mótun deiliskipulags .	Rammahluti aðalskipulags, með nánari ákvæðum og forsendum deiliskipulags og hönnunar einstakra uppbyggingaráfanga, verður sett fram sem sérstakt skjal, sem einskonar viðauki við greinargerð AR2040

Hallar og nágreanni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

Mat á umhverfisáhrifum

Nálgun í umhverfismati,
samanburður og mat
valkosta um þróun
byggðar og staðbundin
áhrif



5.1 Nálgun, áherslur og valkostir

Matslýsing breytingar er unnin í samræmi við lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 og reglugerð nr. 1381/2021. Umhverfismatið verður unnið í samstarfi sérfræðinga Umhverfis- og skipulagssviðs og annarra sviða Reykjavíkurborgar, ráðgjafateymisvegna rammaskipulags og utanaðkomandi sérfræðinga eftir því sem tilefni er til, undir handleiðslu ráðgjafa sem falið verður að stýra vinnunni.

Nálgun og áherslur í umhverfismati

Umhverfismatið byggir á því að skoða áhrif fyrirhugaðrar byggðapróunar og uppbyggingar, sbr. breytt stefna í aðalskipulagi, á valda þætti (sjá yfirlit í töflu í kafla 5.2.) Í matinu verður lögð áhersla á bæði staðbundin áhrif á nærliggjandi byggð og samfélag, opin svæði, náttúru og minjar, og áhrif í hinu stóra samhengi um sjálfbæra byggðapróun, breyttar ferðavenjur og kolefnishlutleysi, sbr. markmið AR2040. Einnig verða valkostir og aðalskipulagstillagan metin sérstaklega m.t.t. próunar í austurhluta borgarinnar. Ennfremur verður horft til hagrænna áhrifa uppbyggingar á rekstur borgarinnar til lengri tíma litið. Þó ákveðnar lykil forsendur uppbyggingar séu nú þegar til staðar í AR2040 er einnig mikilvægt meta til samanburðar, áhrif þess að fara ekki í uppbyggingu á umræddum svæðum og hvaða afleiðingar það hefði í hinu stóra samhengi.

Lagt verður mat á umfang og vægi áhrifanna og tilgreindar mótvægisáðgerðir til að draga úr eða koma í veg fyrir neikvæð umhverfisáhrif ef þörf ber til, ásamt því að leggja fram tillögu að vöktunaráætlun ef áhrifin eru talin mjög neikvæð eða óvissa er um áhrif. Umhverfismat valkosta og aðalskipulagsbreytingar verður unnið samhliða mótun skipulags á svæðinu. Þannig er stuðlað að því að samþætta ferla og miðla upplýsingum milli aðila. Umhverfismatið mun

m.a. byggja á gögnum sem verða til í hönnunarvinnu ráðgjafateymis og öðrum fyrirliggjandi gögnum.

Valkostir og sviðsmyndir

Bornir verða saman nokkrir valkostir eða afbrigði um þróun byggðar í Höllum og nágrenni (innan vaxtarmarka) og einnig dregnar upp almennar sviðsmyndir um þróun byggðar til lengri tíma (utan vaxtarmarka). Í umhverfismatinu verður lögð áhersla á samanburð umhverfisáhrifa valkosta, en jafnframt verður litið til þess hvernig kostirnir samræmast megin markmiðum AR2040. Svokallaður núllkostur – fallið frá fyrirhugaðri uppbyggingu eða henni frestað - verður hafður til samanburðar og þá m.a. hugað að áhrifum þessi í hinu stóra samhengi byggðapróunar í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu.

Mótun mismunandi valkosta og afbrigða mun taka mið m.a. af eftirfarandi:

- Umfangi byggingarsvæða í samanburði við opin græn svæði
- Mismundandi útfærslur samgöngukerfa, lega tengibrautar að Vesturlandsvegi, valkostir um hágæða almenningssamgöngur og bílastæðakröfur
- Umfang og fjöldi íbúða og fjöldi skólahverfa
- Þéttleiki og yfirbragð byggðar, m.a. um hæðir húsa
- Umfang og byggingarmagni atvinnuhúsnæðis



„Það getur verið hollt að tala ekki um borg og náttúru sem skarpar andstæður, heldur fremur sem samfléttaða heild eða vistkerfi. Líkt og borgin þiggur þjónustu náttúrunnar á borgin að styðja við og styrkja kerfi náttúrunnar með margvíslegum hætti. Tryggja þarf að náttúran fái að vaxa og dafna innan og í nágrenni borgarinnar, ekki einvörðungu með því að standa vörð um ósnortin búsvæði, gróður og náttúrulegt landslag, heldur einnig með því að skapa ný skilyrði fyrir náttúruna að festa sér rætur innan þéttrar borgarbyggðar“.

5.2 Yfirlit áhrifabátta, umhverfis- og samfélagsbátta

Skilgreindir hafa verið helstu áhrifabættir aðalskipulagsbreytingar og þeir umhverfis- og samfélagbættir sem líklega verða fyrir áhrifum. Í kafla (5.3) er gerð grein fyrir þeim matsspurningum sem verða til grundvallar við mat á áhrifum. Stuðst er að mestu við flokkun umhverfisbátta sem koma fram í umhverfisskýrslu með *Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040*, til að auðvelda samræmingu viðfangsefna.

Viðmið í umhverfismatsvinnu tengjast mörgum markmiðum sem koma fram í *Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040*, *Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2024-2033*, *Loftslagsstefnu*, *Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins* og fleiri opinberum stefnuskjölum Reykjavíkurborgar, SSH og ríkisins, s.s. *Landskipulagsstefna 2024-2028*. Þá er ávallt litið til viðeigandi krafna og viðmiða sem koma fram í lögum og reglugerðum fyrir viðkomandi umhverfisbætti. Einnig er horft til markmiða sett fram af Sameinuðu þjóðunum, s.s. Heimsmarkmiðanna og viðmiða UN Habitat. Sjá yfirlit á næstu síðum fyrir hvern umhverfisbátt. Fleiri umhverfisbættir og matsspurningar verða mögulega skilgreindar í ferlinu.

Áhrifabættir	Umhverfis- og samfélagsbættir
Fjölgun íbúa	• Byggðaðpróun og landnotkun
Fjölgun starfa og atvinnuþróun	• Atvinnuþróun og skipulag atvinnusvæða
Aukning verslunar og þjónustu	• Húsnæðismál
Aukning umferðar	• Samfélag og félagsleg sjálfbærni
Aukið framboð skipulagðra almenningsrýma	• Grunn- og leikskólar og aðrir samfélagslegir innviðir
Ræktun, stígagerð og hönnun útivistarsvæða	• Útivistar- og leiksvæði
Almenningssamgöngur og umferðargötur	• Byggðamynstur, gæði byggðar, arkitektúr og staðarímynd
Stækkun þéttbýlis og gegndræpi jarðvegs	• Heilsa og öryggi • Samgöngur og ferðavenjur • Vistkerfi, líffræðileg fjölbreytni, ósnortin náttúrusvæði, landslag, gróður og jarðmyndanir og verndarsvæði • Vatnafar, strandsjávarvatnshlot, grunnvatn • Náttúruvá • Loftslagmál og kolefnispor landnotkunar • Rekstur borgarsjóðs og hagkvæm borgarþróun

Hallar og nágrenni, umhverfispættir

5.3. Byggðapróun og landnotkun

Umhverfispáttur	Matsspurningar	Viðmið og gögn
Byggðapróun og landnotkun	1. Leiða breytingar til sjálfbærrar og hagkvæmrar borgarpróunar og landnýtingar?	Sbr. megin markmið AR2040 um sjálfbæra þróun byggðar og sértæk markmið aðalskipulags um sjálfbæra landnýtingu og markmið loftslagsstefnu um kolefnishlutleysi. Sjá ennfreður markmið og áherslur Landskipulagsstefnu 2024-2038 og Svæðisskipulags höfuðborgar-svæðisins 2040.
	2. Leiða breytingar til betri nýtingar núverandi innviða?	Meðal annars þarf að horfa til eftirfarandi markmiða AR2040:
	3. Hafa breytingar áhrif á lagningu nýrra innviða eða krafna um aukna þjónustu af hálfu borgaryfirvalda?	Að stuðla að kröftugum og sjálfbærum vexti borgar sem styður við markmið um kolefnishlutleysi, vernd náttúrusvæða, líffræðilega fjölbreytni og samkeppnishæft, lífvænlegt, réttlátt og fjölbreytt borgarsamfélag.
	4. Hefur uppbygging áhrif á þróun landnotkunar á öðrum svæðum?	Íbúðarbyggð og blönduð byggð rísi innan vaxtarmarka til ársins 2040.
	5. Leiða breytingar til þess að ósnortnum svæðum í jaðri byggðar er hlíf?	Þétting og endurnýjun byggðar eigi sér einkum stað á vannýttum iðnaðar- og athafnasvæðum.
	6. Eru breytingar í samræmi við megin markmið AR2040 varðandi forgangsörðun íbúðarbyggðar og atvinnuþróun?	



„Í ljósi þeirra áskorana sem við stöndum frammi fyrir í loftslagsmálum má spyrja sig hvort ekki sé mikilvægt að efla borgarvæðingu landsins og setja aukinn kraft í uppbyggingu þéttbýlis sem getur stutt við vistvænni ferðavenjur og lífsmáta. Það er ljóst að tryggja þarf meiri kraft í uppbyggingu þéttari byggðar á höfuðborgarsvæðinu, eins og gildandi svæðisskipulag boðar. Að sama skapi þarf að setja í forgang uppbyggingu á svæðum, innan höfuðborgarsvæðisins, þar sem raunhæfast er að ná markmiðum svæðisskipulags og loftslagsstefnu, bæði borgar og ríkis..“

AR2040, bls. 34

„Uppbygging á miðlægum svæðum innan núverandi byggðar verði í forgangi á svæðum sem auðvelt er að þjóna með góðum almenningssamgöngum og þar sem tækifæri eru til að efla göngu og hjóltreiddar sem ferðamáta..“

AR2040, bls. 138

5.3. Atvinnuþróun og skipulag atvinnusvæða

Umhverfispáttur	Matsspurningar	Viðmið og gögn
Atvinnuþróun og skipulag atvinnusvæða	1. Leiða breytingar til þess að atvinnukjarnar eru eflidir í austurborginni?	Sbr. megin markmið AR2040, <i>Nýsköpunar- og atvinnustefnu 2022-2030</i> og svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2040.
	2. Eru áherslur í skilgreiningu landnotkunar í samræmi við megin markmið AR2040 um atvinnuþróun og <i>Nýsköpunar- og atvinnustefnu 2022-2030</i> ?	Meðal annars þarf að horfa til eftirfarandi markmiða AR2040: Að skapa vaxtarskilyrði fyrir fjölbreytt atvinnulíf og skapa rými fyrir atvinnustarfsemi á sviði sjávarútvegs, iðnaðar, flutninga, verslunar og þjónustu, hátækni, rannsóknar og þekkingar. Að leitast við að jafna sem mest dreifingu starfa og uppbyggingu atvinnukjarna um borgina og tryggja jafnara umferðarflæði á stofnbrautum á álagstímum.
	3. Fjölgar atvinnutækifærum í austurborginni og skapast meira jafnvægi í dreifingu íbúa og starfa?	Flest ný störf verði staðsett innan vaxtarmarka þéttbýlis og einkum á miðlægum svæðum sem þjónað er af Borgarlínu og
	4. Leiða breytingar til þess að atvinnulíf í Reykjavík styrkist?	



„Reykjavík þarf áfram að styrkja hlutverk sitt sem höfuðborg landsins og forystuafli í vaxandi alþjóðlegri samkeppni um fyrirtæki, vinnuafli og ferðamenn. Það er brýnt að viðhalda breiddinni og fjölbreytninni í atvinnulífinu og skapa samtímis vaxtarskilyrði fyrir nýjar atvinnugreinar, ekki síst á sviði hátækni og nýsköpunar, grænnar orkunýtingar, menningar og afþreyingariðnaðar.

5.3. Húsnæðismál

Umhverfispáttur	Matsspurningar	Viðmið og gögn
Húsnæðismál	1. Leiðir uppbygging til fjölbreyttara framboðs húsagerða og búsetukosta, sem mætir þörfum allra félagshópa? 2. Stuðla breytingar að auknu framboði af hagkvæmu húsnæði á viðráðanlegu verði? 3. Leiða breytingar til þess að framboð vistvæns húsnæðis aukist? 4. Stuðla breytingar að því að mæta staðbundinni þörf á íbúðarhúsnæði innan borgarhlutans?	Sbr. megin markmið AR2040, <i>Húsnæðisáætlunar Reykjavíkur 2025-2034, Landsskipulagsstefnu</i> , rammisamnings ríkis og sveitarfélaga og húsnæðissáttmála Reykjavíkurborgar, Innviðaráðuneytis og HMS, sbr. einnig samningsmarkmið Borgarráðs.



„Tryggt verði fjölbreytt framboð húsagerða og búsetukosta fyrir alla félagshópa. Rúm verði fyrir þá alla og hvers konar búsetuúrræði innan íbúðarhverfa og blandaðra svæða. Félagsleg blöndun og fjölbreytni verði ávallt leiðarljós í nýrri uppbyggingu. Lögð verði sérstök áhersla á uppbyggingu hagkvæms húsnæðis og leiguhúsnæðis á reitum í grennd við Borgarlínustöðvar...“

5.3. Samfélag og félagsleg sjálfbærni

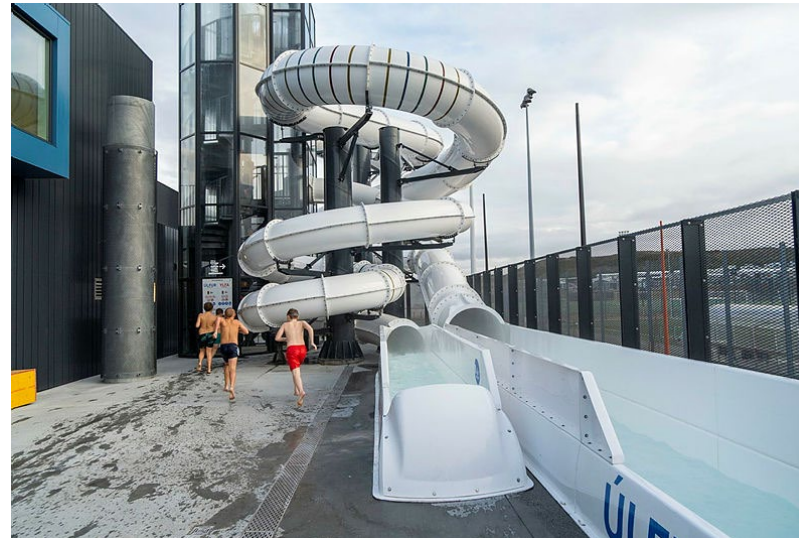
Umhverfispáttur	Matsspurningar	Viðmið og gögn
Samfélag og félagsleg sjálfbærni	1. Styrkja breytingar samfélagslega seiglu innan borgarhlutans?	Sbr. megin markmið AR2040 um sjálfbær borgarhverfi og skólahverfi og samfélagslega seiglu.
	2. Leiða breytingar til uppbyggingar sem felur í sér félagslega blöndun og fjölbreytt mannlíf?	
	3. Fela tillögur í sér ákvæði sem miða að því að draga úr félagslegri einangrun og einmanaleika?	
	4. Mun uppbygging leiða til þess að félagsstarf í nærliggjandi hverfum eflist?	



„Hin mikilvægu markmið um blöndun byggðar mega hins vegar ekki vera orðin tóm. Lýðheilsa íbúanna er sannarlega háð því að umhverfið og mannlífsflóran sé fjölbreytt, hverfið sé litríkt og iði af mannlífi og að margvísleg verslun og þjónusta, veitingastaðir, afþreying og starfsemi séu í göngufæri við heimilið. Það getur til dæmis unnið gegn félagslegri einangrun og einmanaleika. Það er því mikilvægt að setja fram með eins skýrum hætti og mögulegt er hvað má og hvað má ekki innan íbúðarbyggðar og vinna þannig bug á tortryggni og auka þar með umburðarlyndi fyrir nýbreytni innan hverfanna...”

5.3. Samfélagslegir innviðir og útivistarsvæði

Umhverfispáttur	Matsspurningar	Viðmið og gögn
Grunn- og leikskólar og aðrir samfélagslegir innviðir	1. Hefur uppbygging sem breytingar leiða til, áhrif á núverandi samfélagsstofnanir, s.s. grunnskóla?	Sbr. megin markmið AR2040 um sjálfbær borgarhverfi og skólahverfi. Gögn frá Skóla- og frístundasviði Reykjavíkurborgar
	2. Leiða breytingar til þess að byggja þarf nýjar samfélagsstofnanir?	
Útivistar- og leiksvæði	1. Hefur áformuð uppbygging samkvæmt tillögu áhrif á núverandi útivistarsvæði og skipulögð leiksvæði?	Sbr. megin markmið AR2040 og ákvæði aðalskipulags um gæði í hönnun íbúðarbyggðar (kaflí 3.6, bls. 84-90) og stefna um heildarskipulag opinna svæða (bls. 137)
	2. Eykst eða minnkar aðgengi að útivistarsvæðum, leiksvæðum og grænum svæðum?	



„Skólahverfið verði áfram grunnforsenda í skipulagi íbúðarhverfa borgarinnar...”

AR2040, bls. 68

„Tryggt verði að byggðin og umhverfið milli húsanna beri með sér grænt og manneskjulegt yfirbragð. Gætt verði sérstaklega að blágrænum yfirborðslausnum, að gegndræpi yfirborðs, að lágmarkshlutfall lóðar sé gróður- og dvalarsvæði og að við uppbyggingu verði ekki gengið á gróskumikil gróðursvæði sem eru til staðar. Við mótun byggðar verði einnig hugað sérstaklega að skjólmyndun.

AR2040, bls. 87

5.3. Byggðamynstur, gæði byggðar og staðarímynd

Umhverfispáttur	Matsspurningar	Viðmið og gögn
Byggðamynstur, gæði byggðar, arkitektúr og staðarímynd	1. Leiðir tillaga til þess að byggt verði á vandaðri og metnaðarfullri hönnun íbúðarhverfa og miðkjarna, húsbygginga og rýma milli bygginga?	Sbr. megin markmið AR2040 og ákvæði aðalskipulags um gæði í hönnun íbúðarbyggðar og stefna um hæðir húsa, sjá einkum kafla 3.6 (bls. 84-90) og stefnu um borgarvernd (bls. 140-141).
	2. Hvernig er gætt að sólríkum grænum svæðum innan lóða og að dagsbirtu í íbúðum?	Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) & Skipulagsstofnun (2023): <i>Mannlíf, byggð og bæjarrými. Leiðbeiningar um sjálfbært skipulag og vistvænar samgöngur í þéttbýli</i>
	3. Hvernig verður staðið að því að marka hverfunum sérstöðu, varðandi yfirbragð og hönnun?	
	4. Hefur uppbygging áhrif á gæði byggðar í nærliggjandi hverfum?	



„Menningarsöguleg gildi verði höfð í heiðri við skipulagningu, hönnun og uppbyggingu borgarinnar á öllum stigum – við skipulagningu hverfa, hönnun bygginga, gatnaumhverfis, torga, garða og almenningsrýma, götugagna og annarra mannvirkja á vegum borgarinnar...”

5.3. Heilsa og öryggi

Umhverfispáttur	Matsspurningar	Viðmið og gögn
Heilsa og öryggi	1. Hefur uppbygging sem breytingar leiða til, áhrif á hljóðvist og loftgæði í nærliggjandi hverfum, s.s. vegna breytts eða aukins umferðarflæðis?	Reglugerðir um hávaða og loftgæði. <i>Hreint loft til framtíðar – Áætlun um loftgæði á Íslandi 2018-2029</i> Megin markmið AR2040, s.s. „Lýðheilsa borgarbúa verði höfð að leiðarljósi við skipulagningu og hönnun borgarumhverfisins.“
	2. Er verið að byggja á svæðum þar sem auðvelt er að mæta kröfum um hljóðvist í íbúðum, leiksvæðum og samfélagsstofnunum?	
	3. Er gert ráð fyrir almenningsrýmum innan byggðarinnar sem uppfylla kröfur um kyrrlát svæði?	
	4. Verða breytingar á öryggi vegfaranda?	



„Fylgjast á með þróun heilsu og líðanar og áhrifapátta heilbrigðis, leggja mat á helstu áskoranir, mæla árangur og gera tillögur ð aðgerðum og viðbrögðum eins og þarf. Til að geta komið til móts við áskoranir hvers tíma þurfum við að innleiða vinnulag sem tryggir vöktun helstu áhrifapátta heilsu og vellíðanar og tryggja að brugðist verði við með viðeigandi hætti, byggt á bestu þekkingu...“

5.3. Samgöngur og ferðavenjur

Umhverfispáttur	Matsspurningar	Viðmið og gögn
Samgöngur og ferðavenjur	1. Hefur uppbygging á svæðinu áhrif á ferðatíma og ferðavegalengdir í Reykjavík og höfuðborgarsvæðinu?	Stuðst verður við samgöngulíkan höfuðborgarsvæðisins við greiningar á áhrifum uppbyggingar og horft til megin markmiða AR2040, svæðisskipulags og samgöngusáttmála.
	2. Styðja breytingar við sett markmið AR2040 og svæðisskipulags um breyttar ferðavenjur?	Meðal annars þarf að horfa til eftirfarandi markmiða AR2040: Hlutdeild einkabíla í heildarfjölda ferða verði komin undir 50% árið 2040. Bílaumferð og heildarekin vegalengd farartækja sem knúin eru jarðefnaeldsneyti dragist verulega saman.
	3. Leiðir áformuð uppbygging til þess að bílumferð eykst á nærliggjandi umferðargötum?	
	4. Styrkir uppbygging núverandi hjóla- og göngustígakerfi?	
	5. Styður breyting við eflingu almennings-samgangna og uppbyggingu Borgarlínu?	
	6. Hafa breytingar áhrif á möguleika íbúa að nýta virka ferðamáta til að sækja nærpjónustu?	



„Það er mjög brýnt að setja háleitari markmið um breyttar ferðavenjur og aukna hlutdeild vistvænna ferðamáta í samgöngum innan borgarinnar. Bæði vegna framfylgdar loftslagsstefnunnar til ársins 2040 og almennt vegna markmiða aðalskipulags um lífvænlegri og meira aðlaðandi borg. Að breyta ferðavenjum innan borgarinnar, stuðla að orkuskiptum í samgöngum og draga úr kolefnisspori samgangna kunna að vera stærstu áskoranirnar sem borgaryfirvöld standa frammi fyrir í skipulagsmálum í dag. Það er hins vegar í raun óeðlilegt að gera ekki ráð fyrir verulegum breytingum á ferðavenjum og almennt breyttu umferðarmynstri í borginni í framtíðinni.“

5.3. Náttúra, landslag og verndarsvæði

Umhverfispáttur	Matsspurningar	Viðmið og gögn
Vistkerfi, líffræðileg fjölbreytni, ósnotin náttúrusvæði, landslag, gróður og jarðmyndanir og verndarsvæði	1. Hvers konar svæði fara undir byggð og mannvirki? Hvers konar vistgerðir eru á skipulagssvæðinu?	Afmörkuð verndarsvæði og minjar Kortlagning grænna svæða og útivistarsvæða Vistgerðir og mikilvæg fuglasvæði (kortasjá Náttúrufræðistofnunar)
	2. Verða svæði sem njóta verndar, s.s. skv. náttúruverndarlögum, fyrir röskun?	Náttúruverndarlög nr. 60/2013 Stefna Reykjavíkurborgar um líffræðilega fjölbreytni.
	3. Verður gróskumiklum gróðursvæðum og fjölbreyttum vistkerfum raskað?	
	4. Verða áhrif á líffræðilegan fjölbreytileika?	
	5. Hefur áformuð uppbygging áhrif á búsetulandslag eða náttúrulegt landslag og jarðmyndanir?	



„Það eru oft tækifæri að laga nýja byggð að þeirri náttúru sem er fyrir og í leiðinni að skapa skilyrði fyrir nýjan gróður og ný búsvæði. Þau gróðursvæði sem mögulega tapast þarf að bæta upp með grænu yfirbragði innan hinnar nýju byggðar, rúmgóðum og fjölbreyttum garðsvæðum, blágrænum ofanvatnslausnum, grænum húspökum, grænum bílastæðum, gróðri í göturýmum og almennt lausnum sem tryggja gegndræpi yfirborðsins.“

5.3. Vatnafar og menningarminjar

Umhverfispáttur	Matsspurningar	Viðmið og gögn
Vatnafar, vatnshlot, strandsjávarvatns hlot, grunnvatn	- Leiða breytingar til þróunar byggðar, atvinnustarfsemi og nýtingu lands sem gæti raskað gæðum vatnakerfa og vatnshlota? - Hefur uppbygging áhrif á grunnvatnsstrauma á svæðinu? - Hvernig verður staðið að ofanvatnslausnum?	Sbr. lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og gerð vatnaáætlunar og reglugerð nr. 535/2011 um flokkun vatnshlota. <i>Vatnaáætlun Íslands 2022-2027</i> . Vatnavefsjá og flokkun vatnshlota (Straumsvík-Kjalarnes, Blikastaðakró-Leirárvogur, Innri Sund-Elliðaárvogur-Grafarvogur). Lög um stjórn vatnamála nr. 23/2011. Sjá enn fremur markmið og áherslur <i>Landskipulagsstefnu 2024-2038</i> .
Menningarminjar og borgarvernd	- Leiða breytingar til landnotkunar og þróunar byggðar sem hefur áhrif á þekktar menningarminjar og aðrar skráðar minjar? - Leiða breytingar til niðurrifs húsbygginga sem hafa verndargildi?	Sbr. borgarverndarstefna AR2040, skráðar minjar og lög um menningarminjar. Minjasjá Minjastofnunar Íslands, fyrirbyggjandi skráningar. Skýrslur Borgarsögusafns um fornleifar og húsakannanir.



„Lífsgæði núlifandi og næstu kynslóða borgarbúa verða tryggð með því að meta auðinn sem felst í þjónustu náttúrunnar og hreinu umhverfi. Þjónusta náttúrunnar verður styrkt og neikvæð umhverfisáhrif lágmörkuð.“

AR2040, bls. 138

„Hönnun og skipulagning byggðar feli í sér skilning á samhengi fortíðar og nútíðar, þar sem varðveisla á byggingar- og skipulagsarfi fortíðarinnar* og efling byggingarlistar og borgarhönnunar í samtímanum haldist í hendur.“

AR2040, bls. 141

Hallar og nágrenni, umhverfispættir

5.3. Náttúruvá, mengaður jarðvegur og loftslagsmál

Umhverfispáttur	Matsspurningar	Viðmið og gögn
Náttúruvá og mengaður jarðvegur	1. Hafa breytingar í för með sér uppbyggingu á svæðum þar sem náttúruvá er, s.s. vegna ofanflóða, ofviðris eða sprungukerfa?	Stuðst verður við gögn frá Veðurstofunni og fleiri opinberum stofnunum, m.a. úr vinnu við nýtt hættumat/áhættumat á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni.
	2. Er til staðar mengun í jarðvegi sem þarf að huga að og getur haft áhrif á ákvarðanir um landnotkun?	Varðandi mengaðan jarðveg verður stuðst við athuganir sem þegar hafa farið fram á svæði Leirtjarnar og í grennd við eldra æfingasvæði slökkviliðsins og þær áætlanir sem liggja fyrir um frekari athuganir.
	3. Hvernig verður staðið að blágrænum yfirborðslausnum og hver er seigla svæðis gagnvart öfgaaðstæðum vegna úrkomu?	
Loftslagsmál og kolefnisspor landnotkunar	1. Munu breytingar hafa í för með sér þróun byggðar sem leiðir til aukinnar eða minnkunar á losunar CO ₂ ?	Sbr. loftlagsstefna borgar, SSH og ríkisins, markmið AR2040 og greiningar á kolefnisbindingu opins lands (sjá skýrslu Environice, desember 2019, skýrsla SSH og VSÓ-ráðgjafar, 2024). Sjá ennfreður markmið og áherslur Landskipulagsstefnu 2024-2038.
	2. Hver er áætluð binding/losun í dag á umræddu landi í Höllum og nágrenni?	
	3. Hvert er áætlað kolefnisspor uppbyggingar, húsnæðis og innviða?	



„Það er sannarlega tímabært að meta sérstaklega kolefnisspor uppbyggingar, bæði húsnæðis og allra innviða, þegar verið er að meta húsnæðisþarfir í samfélaginu til langrar framtíðar. Kolefnisspor okkar ríkjandi byggingarefnis er þungt og það getur því verið afdrifaríkt að ofmeta stærðarþarfir húsnæðis og annarra mannvirkja í áætlanagerð. Það er því vert að velta upp kolefnisspori mismunandi valkosta þegar verið er að endurmeta stefnu um íbúðarbyggð.“

5.3. Áhrif á rekstur borgarsjóðs

Umhverfispáttur	Matsspurningar	Viðmið og gögn
Áhrif byggðapróunar á rekstur borgarsjóðs	1. Líkleg áhrif uppbyggingar á borgarsjóð, til skemmri og lengri tíma?	Hagrænt mat unnið í samvinnu við KPMG (fiscal impact assessment), þar sem metnir eru mismunandi valkostir um uppbyggingu, landnotkun og vaxtarhraða.
	2. Hefur uppbygging áhrif á önnur byggingarsvæði innan borgarinnar?	
	3. Mun uppbygging styrkja samkeppnishæfni Reykjavíkur og höfuðborgarsvæðisins og stuðla að þjóðhagslega hagkvæmri borgarþróun?	



„Sem eina borg landsins eru staða og styrkur Reykjavíkur og Íslands rækilega samofin. Reykjavík er útvörður landsins í alþjóðasamfélaginu, meðal annars í samkeppninni um ungt vel menntað fólk, alþjóðleg fyrirtæki og viðburði. Það er sérlega mikilvægt að styrkja samkeppnisstöðu Reykjavíkur enn frekar og gera borgina sem lífvænlegasta og mest aðlaðandi fyrir nýja íbúa og fyrirtæki. Reykjavík þarf áfram að vera hreyfiafl hagvaxtar og nýsköpunar hér á landi og vettvangur fyrir framsækið atvinnulíf, rannsóknir og háskólastarfsemi..“

5.4 Vægismat

Heimsmarkmið: Í umhverfismatsskýrslu skipulagsbreytingar verður fjallað um hvort og hvernig tillagan styður við heimsmarkmiðin. Tilgangur þeirrar vinnu er jafnframt að skoða hvort bæta megi tillöguna til að mæta þeim betur. Í upphafi verkefnisins er miðað við að horfa a.m.k. til eftirfarandi markmiða, sjá hér til hliðar.

Í matsvinnu eru verulega neikvæð áhrif skilgreind ef eitt eða fleiri af eftirfarandi atriðum eiga við: Áhrif eru varanleg, skapa hættu fyrir heilbrigði fólks og umhverfið, ná til stórs svæðis og/eða fjölda fólks, gengur gegn stefnumiðum stjórnvalda, lögum og reglum, alþjóðlegum samningum eða öðrum áætlunum sem í gildi eru.

Ef umhverfisáhrif eru talin verulega neikvæð er kannað hvort unnt sé að draga úr áhrifum með mótvægisáðgerðum eða að þörf sé á vöktunaráætlun fyrir viðkomandi umhverfispátt.

Óvissa: Í þeim tilvikum þar sem óvissa er um eðli og umfang umhverfisáhrifa er gerð grein fyrir óvissu og hvort að hún sé háð útfærslu á stefnu aðalskipulagsins á síðari stigum s.s. við gerð deiliskipulags eða mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.



Tákn	Lýsing
++	Líkleg veruleg jákvæð áhrif
+	Líkleg jákvæð áhrif
0	Engin eða óveruleg áhrif
-	Neikvæð áhrif
--	Líkleg veruleg neikvæð áhrif
?	Óvissa eða óþekkt áhrif

5.5. Tengsl við aðra áætlanagerð

Við mat á umhverfismáhrifum verður greint frá tengslum og samræmi við aðrar áætlanir. Áætlanir sem helst verður litið til eru:

- *Landskipulagsstefna 2024-2038*
- *Samgöngusáttmáli höfuðborgarsvæðisins 2040, uppfærður ágúst 2024 og samgönguáætlun ríkisins*
- *Rammasamningur ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023-2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum, júlí 2022*
- *Samkomulag Innviðaráðuneytis, HMS og Reykjavíkurborgar um aukið framboð íbúðarhúsnæðis í Reykjavík á tímabilinu 2023-2032 og fjármögnun uppbyggingar hagkvæmra íbúða og félagslegs húsnæðis, janúar 2023*
- *Loftslagsstefna ríkisins, Reykjavíkurborgar og SSH, ásamt tilheyrandi aðgerðaáætlunum*
- *Alþjóðlegir samningar um verndun lífríkis (Bernarsamningur og samningur um líffræðilega fjölbreytni)*
- *Vatnaáætlun Íslands 2022-2027.*
- *Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2040 og önnur stefnuskjöl og leiðbeiningar SSH*
- *Aðalskipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga.*
- *Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034*
- *Stefna Reykjavíkurborgar um Græna netið og líffræðilegan fjölbreytileika*
- *Nýsköpunar- og atvinnustefnu 2022-2030 ásamt aðgerðaáætlun Reykjavíkurborgar*
- *Mannlíf, byggð og bæjarrými. Leiðbeiningar um sjálfbært skipulag og vistvænar samgöngur í þéttbýli, SSH og Skipulagsstofnun*

- *Önnur stefnuskjöl Reykjavíkurborgar og opinberra aðila*

Uppbygging og innihald umhverfisskýrslu verður í samræmi við 14. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Umhverfismatsskýrsla verður hluti greinargerðar með aðalskipulaginu. Hún gerir grein fyrir mögulegum umhverfisáhrifum aðalskipulagsins. Matsvinnunni er ætlað að styrkja umfjöllun um forsendur og rökstuðning fyrir stefnukostum og útfærslu í skipulagi. Þar sem það á við mun í skýrslunni verða gerð grein fyrir áhrifum stakra framkvæmda sem falla undir lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

Hallar og nágreanni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

Samráð og kynningar

Kynningar- og
afgreiðsluferli og
tímaáætlun verkefnis.

Yfirlit samráðsaðila



6. Vinnu-, kynningar- og afgreiðsluferli

Hér að neðan er gerð grein fyrir helstu skrefum við mótun tillögunnar, en áfangaskipting vinnunnar miðast við opinberar kynningar samkvæmt skipulagslögum:

Verklýsing. Áformuð tillögugerð kynnt með verklýsingu (sbr. 1. mgr. 30. gr. skipulagslaga nr. 123/2010), ásamt lýsingu fyrirhugaðs umhverfismats, sbr. lög nr. 111/2021. Skjalið verður auglýst í fjölmiðlum, sent til skilgreindra hag- og umsagnaraðila og gert aðgengilegt á vef borginnar og á skipulagsgatt.is. Gefinn verður ákveðinn frestur til að koma með ábendingar og athugasemdir. Boðað verður til opinna kynningarfunda og sérstakra funda fyrir hagsmuna- og umsagnaraðila sem þess óska. **Nóvember 2024.**

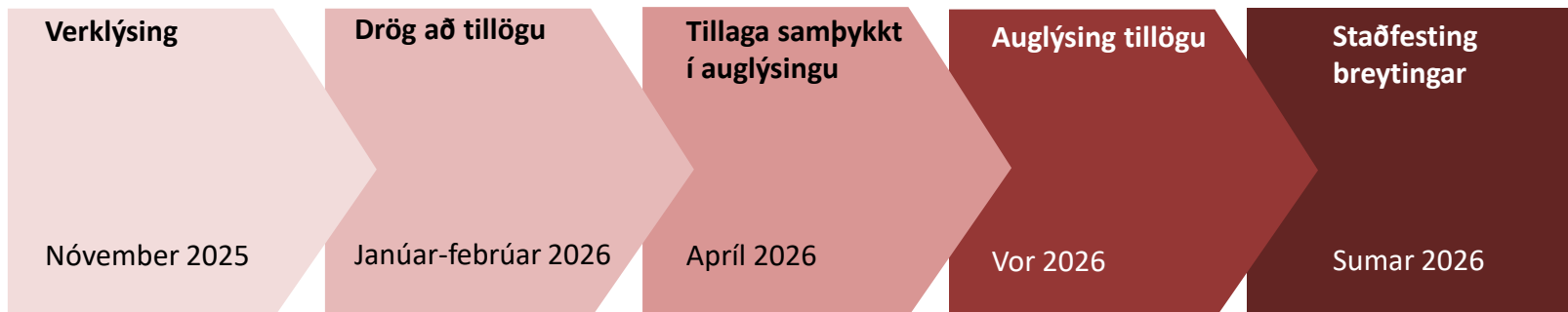
Drög að breytingartillögum og frumdrög umhverfismats. Kynnt á opnum fundi og send formlega til allra umsagnar- og hagaðila. **Janúar-febrúar 2026.**

Samþykkt tillaga ásamt umhverfismati send til athugunar hjá Skipulagssstofnun. **Mars-apríl 2025.**

Aðalskipulagsbreyting auglýst. Breytingartillögur, ásamt umhverfismati, kynntar í 6 vikur og óskað eftir skriflegum athugasemdum (sbr. 31. gr. skipulagslaga nr. 123/2010). **Vor 2026.**

Afgreiðsla tillögu og staðfesting að lokinni auglýsingu. **Sumar 2026.**

Verklýsing, drög að tillögum og lögformlega auglýst tillaga, verða kynntar á skipulagsgatt.is, svo og á vef Reykjavíkurborgar



Samráðs- og kynningarferli:

Nóvember 2025:

Verklýsing sett í formlega kynningu á skipulagsgatt.is og send skilgreindum umsagnar- og hagaðilum

Janúar 2026:

Opinn fundur og hugmyndaping með íbúum

Febrúar:

Drög að tillögum og frumdrög ramma skipulags kynnt og lögð fram til athugasemda í skipulagsgátt

Vor 2026:

Auglýsing formlegra tillagna á skipulagsgátt

Umsagnar- og hagaðilar

Umsagnaraðilar	Hagaðilar og félagasamtök
Svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins	Íbúasamtök (Úlfarsársdals og Grafarholts)
Kópavogsbær	Íbúar og fasteignaeigendur á áhrifasvæði
Garðabær	Fram, íþróttafélag
Hafnarfjarðarkaupstaður	SVFR, Veiðifélag Úlfarsár
Seltjarnarneskaupstaður	Landvernd
Mosfellsbær	Kirkjugarðar Reykjavíkur
Kjósarhreppur	
Aðliggjandi sveitarfélög	Og fleiri samkvæmt ábendingum sem koma fram í ferlinu.
Skipulagsstofnun	
Umhverfisstofnun	
Orkustofnun	
Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur	
Minjastofnun	
Vegagerðin	
Náttúrufræðistofnun Íslands	
Hafrannsóknarstofnun	
Borgarsögusafn Reykjavíkur	
Veitur	
Land og skógur	

Hallar og nágrenni

Rammahluti Aðalskipulags Reykjavíkur 2040

Viðaukar

8.1. Ritaskrá

8.2. Skilgreining landnotkunar

8.3. Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2034 – valin atriði

8.4. Aðrar forsendur

8.1. Ritaskrá

Alþingi (2024): *Landsskipulagsstefna 2024–2038, samþykkt á 154. löggjafarþing 2023–2024. Þingskjal 621 — 535. mál. Stjórnartillaga. Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu fyrir árin ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028*

Árni Hjartarson og Daði Þorbjörnsson (2019): *Vatnafarskort af Reykjavík vestan Elliðaáa, blágrænar ofanvatnslausnir*, ÍSOR.

Batteríið & Reykjavíkurborg (2008): *Úlfarsárdalur-Deiliskipulag. Svæði 2, áfangi 1.*

Borgarsögusafn Reykjavíkur (2004): *Fornleifaskráning jarðarinnar Lambhaga í Reykjavík*, Minjasafn Reykjavíkur – Árbæjarsafn, Skýrsla nr 112

BREEAM. (2012): *BREEAM Communities Technical Manual.*

Efla (2020): *Mat á kolefnisspori á skipulagsstigi. Fyrsta skref í átt að kolefnishlutleysi.*

Efla (2020): *Landslag á Íslandi. Flokkun og kortlagning landslagsgerða á landvísu*

Efla, (2021): *Hljóðvistarkort sem sýnir umferðarhávaða frá Vesturlandsvegi LAeq dB í 2m hæð.*

Environice (2019): *Kolefnisspor landnotkunar – Minnisblað*

Friðþjófur Árnason og Fjola Rut Svavarsdóttir (2021): *Vöktun á stofnum laxfiska í Úlfarsá 2020*, Haf- og vatnarannsóknir.

Hagstofa Íslands (2025): *Mannfjöldi eftir kyni, aldri og sveitarfélögum*

Hönnun & Gatnamálastjóri Reykjavíkur (2001): *Hamrahlíðarlönd. Jarðgrunnskönnun og athugun á staðsetningu sprungna*

Innviðaráðuneyti, HMS og Reykjavíkurborg (2023): *Samkomulag um aukið framboð íbúðarhúsnæðis í Reykjavík á tímabilinu 2023-2032 og ármögnun uppbyggingar hagkvæmra íbúða og félagslegs húsnæðis*

Loftslagsráð (2024): *Landnýting og loftslag – losunarbókhald, loftslagsmarkmið og staða aðgerða*

Mannvit & Framkvæmdasvið Reykjavíkurborgar (2010): *Úlfarsfell. Jarðgrunnsathugun við Leirtjörn*

Reykjavíkurborg (2014): *Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030.*

Reykjavíkurborg (2016/2021): *Loftslagsstefna Reykjavíkur, ásamt aðgerðaáætlun*

Reykjavíkurborg (2017): *Græna netið*

Reykjavíkurborg (2022): *Aðalskipulag Reykjavíkur 2040.*

Reykjavíkurborg (2021): *Ártúnshöfði og Elliðaárvogur.* september 2021.

Reykjavíkurborg (2021): *Hjólreiðaáætlun Reykjavíkur 2021-2025.*

Reykjavíkurborg (2025): *Húsnæðisáætlun Reykjavíkur 2025-2034*

Reykjavíkurborg. Skóla- og frístundasvið (2025):. Tölur um fjölda nemenda og stærð skólabygginga árið 2025.

Reykjavíkurborg. (ódagsett): *Fuglaskoðun í Reykjavík, upplýsingar og kort yfir fuglaskoðunarstaði í Reykjavík.*

Reykjavíkurborg. (2019): *Náttúruborgin, stefna Reykjavíkur um líffræðilega fjölbreytni.*

Ríkisstjórn Íslands (2018): *Forgangsmarkmið ríkisstjórnarinnar – Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.*

8.1. Ritaskrá

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (2015):

Höfuðborgarsvæðið 2040, Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2015

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) & Skipulagsstofnun (2023): *Mannlíf, byggð og bæjarrými. Leiðbeiningar um sjálfbært skipulag og vistvænar samgöngur í þéttbýli*

Stika, Landmótun og Efla (2024): *Kynslóð eftir kynslóð, verðlaunatilaga um skipulag Leirtjarnar II*

Stjórnarráð Íslands (2024). *Uppfærsla samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins. Greinargerð viðræðuhóps ríkis og sveitarfélaga, ásamt fylgiskjöllum.*

Stjórnarráð Íslands (2019). *Stuðningur stjórnvalda við lífshjálparáætlinga.*

Umhverfis- og auðlindaráðherra, (2020): *Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Aðgerðir íslenskra stjórnvalda til að stuðla að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda til 2030,*

Umhverfisstofnun & Stjórn Vatnamála (2022): *Vatnaáætlun Íslands 2022-2027, Staðfest af umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra, apríl 2022.*

Veðurstofa Íslands (2021): *Veðurmælingar á Korpu, gögn frá 2001-*

2020.

Vegagerðin (2024). *Umferð og slysatiðni*, <https://umferd.vegagerdin.is/>

Verkefnastofa Borgarlínu (2021): *Borgarlínan 1. Iota forsendur og frumdrög*, janúar 2021.

VSÓ-ráðgjöf, Vegagerðin & Reykjavíkurborg (2008): *Hallsvegur og Úlfarsfellsvegur – Mislæg gatnamót við Vesturlandsveg, Frummatsskýrsla. Mat á umhverfisáhrifum*

Þjóðskrá Íslands. (2025). *Upplýsingar um fasteignir á höfuðborgarsvæðinu.*

8.2. Skilgreining landnotkunar

LANDNOTKUN

-  Íbúðarbyggð (ÍB)
-  Samfélagsþjónusta (S)
-  Miðsvæði (M)
-  Miðborg (M)
-  Verslun og þjónusta (VP)
-  Athafnasvæði (AT)
-  Iðnaðarsvæði (I)
-  Hafnir (H)
-  Innri höfn
-  Flugvellir (FV) ^(Sjá kafla 17.3)
-  Veitur og helgunarsvæði (VH)
-  Efnistöku- og efnislosunarsvæði (E)
-  Vegir, götur og stígar (VE)
-  Opin svæði (OP)
-  Íþróttasvæði (ÍÞ)
-  Kirkjugarðar og grafreitir (K)
-  Óbyggð svæði (ÓB)
-  Landbúnaðarsvæði (L)
-  Skógræktar- og landgræðslusvæði (SL)
-  Vötn, ár og sjór (V)
-  Sérstök not haf- og vatnssvæða (SN)
-  Strandsvæði (ST)
-  Vatnsból (VB)

SAMGÖNGUR

- Mislæg gatnamót*
- Akstursbrú/undirgöng
- Göngubrú/undirgöng¹
- Stofnstígar²
- Tengistígar²
- Reiðvegir⁴
- ==== Stofnvegir
- Tengivegir
- Aðrir vegir³
- = = Jarðgöng
- Borgarlína **
- Mörk skipulagssvæðis
- Vaxtarmörk
- Grænn trefill

VERNDARSVÆÐI

-  Vatnsvernd - brunnsvæði (VB)
-  Vatnsvernd - grannsvæði (VG)
-  Vatnsvernd - fjarsvæði (VF)
-  Friðlýst svæði (FS)
-  Önnur náttúruvernd (ÖN)
-  Hverfisvernd (HV)
-  Minjavernd (MV)

¹ Heimilt er að gera ráð fyrir undirgöngum á fleiri stöðum en sýnd eru á uppdrætti enda er tilgangurinn að auka umferðaröryggi og/eða greiða fyrir vistvænum samgöngum.

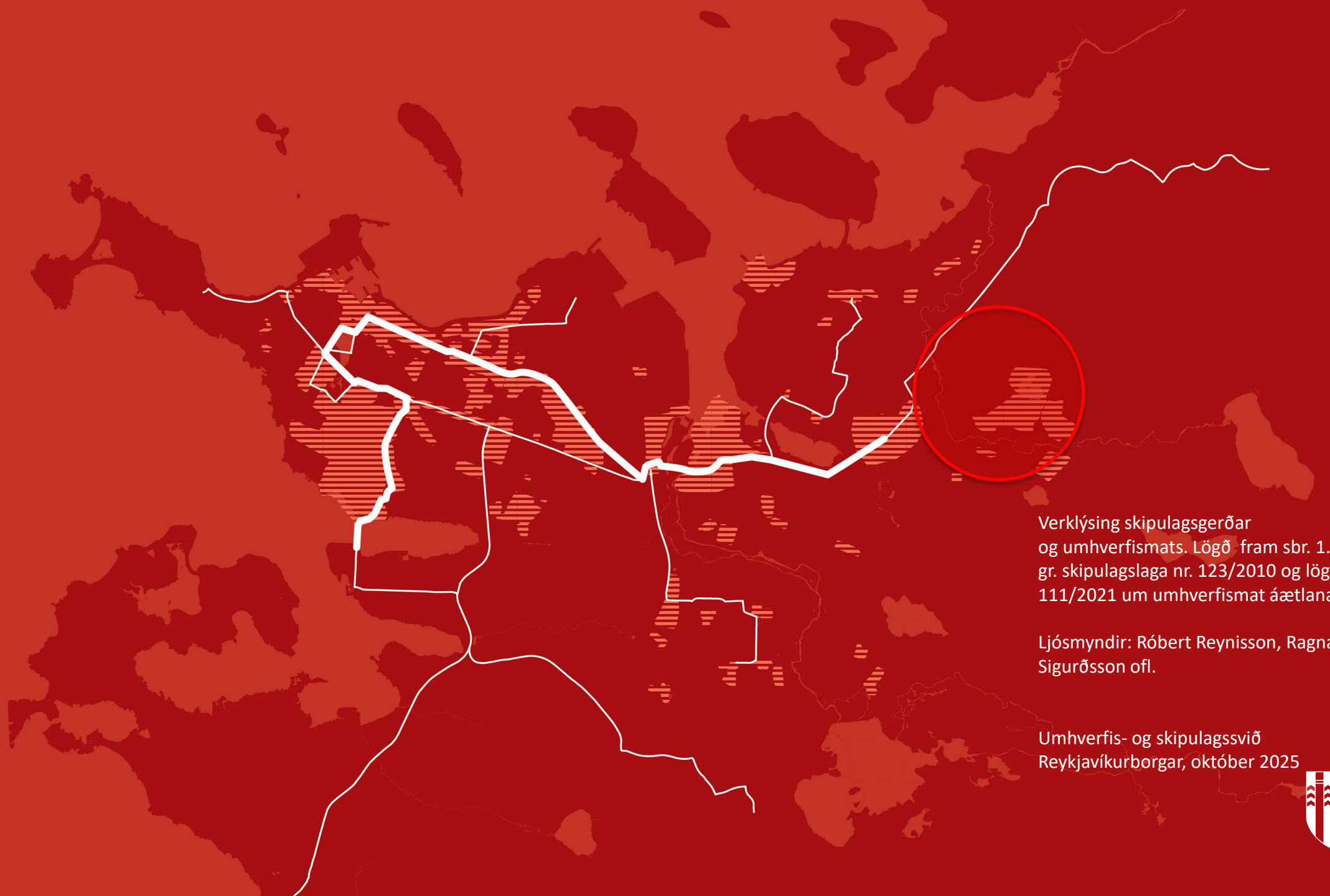
² Staðsetning tákns fyrir stíga á uppdrætti (punktalína), meðfram stofn- og tengibrautum og öðrum götum er ekki ráðandi um hvoru megin götu stígur liggur. Hjólastígar fylgja almennt stofn- og tengistígum, sbr. skipulagsupphráttur, en heimilt sé að leggja sérreinar hjólastíga víðar, sbr. samþykkt Hjólreiðaáætlun.

³ Aðrar götur en stofn- og tengibrautir. Hér undir eru safngötur, húsagötur, vistgötur og göngugötur.

⁴ Heimilt er að leggja reiðstíga á fleiri leiðum en auðkenndar eru sem reiðvegir á uppdrætti og þá samkvæmt ákvörðun í deiliskipulagi.

* Sjá kafla 17.1 í greinargerð.

** Lega Borgarlínu (hágæðakerfi almenningsamgangna), sbr. staðfest breyting á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðis 2040, árið 2018 og frumdrög að hönnun fyrstu lotu framkvæmda, sjá Borgarlína - 1. lota, frumdrög og forsendur (febrúar 2021).



Verklýsing skipulagsgerðar
og umhverfismats. Lögð fram sbr. 1. mgr. 30.
gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og lög nr.
111/2021 um umhverfismat áætlana.

Ljósmyndir: Róbert Reynisson, Ragnar Th.
Sigurðsson ofl.

Umhverfis- og skipulagssvið
Reykjavíkurborgar, október 2025





Reykjavík, 3. apríl 2025

MSS25030152

ERINDISBRÉF

Starfshópur um aðgerðir til að auka framboð húsnæðis og flýta innviðauppbýggingu í Reykjavík

Ábyrgðaraðili:

Borgarstjóri.

Inngangur:

Á fundi borgarráðs 27. mars 2025 var samþykkt viljayfirlýsing Reykjavíkurborgar, ASÍ og BSRB um að hefja nýja sókn í húsnæðismálum. Þessir aðilar hafa með samvinnu sinni undanfarin ár brotið blað í húsnæðismálum eftir stofnun ASÍ og BSRB á Bjargi og síðar Blæ og úthlutun Reykjavíkurborgar á stofnframlögum í formi fjölmargra lóða til uppbyggingar almennra íbúða í eigu þessara félaga. Þannig hefur á annað þúsund efnaminni fjölskyldum á vinnumarkaði verið tryggt öruggt þak yfir höfuðið. Árangur verkefnisins hefur verið mikill og þá er eftirspurn eftir áframhaldandi uppbyggingu ótvíræður eins og biðlistar bera með sér.

Hlutverk:

Að skoða nýjar leiðir til þess að auka framboð og hraða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í Reykjavík og þannig stuðla að auknu jafnvægi á fasteignamarkaði. Í því skyni verður starfshópur, skipaður tveimur fulltrúum frá hverjum þessara aðila, falið að setja fram hugmyndir að verkefnum sem geta skapað sóknarfæri í núverandi ástandi.

Helstu verkefni/viðfangsefni:

- Kanna hvort hægt er að flýta uppbyggingu húsnæðis í Úlfarsárdal (M22) með aðkomu innviðasjóðs í eigu lífeyrissjóða.
- Kortlagning mögulega áframhaldandi uppbyggingu íbúðahúsnæðis til næstu 10-15 ára, m.a. byggt á þeim sóknarfærum sem skapast á grunni uppfærðs samgöngusáttmála.
- Rýna árangur verkefnisins „húsnæði fyrir ungt fólk og fyrstu kaupendur“ og gera tillögur að hugsanlegum breytingum, nýjum svæðum til lóðaúthlutana eða annarra leiða til að fjölga slíkum íbúðum og úthlutunarreglum fyrir annan fasa verkefnisins.

Starfshópin skipa:

Haraldur Sigurðsson, deildarstjóri aðalskipulags, umhverfis- og skipulagssvið
Auður Inga Ingvarsdóttir, lögfræðingur á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara
Björn Traustason, framkvæmdastjóri Bjargs íbúðafélags
Ólafur Sigurðsson, framkvæmdastjóri Birtu lífeyrissjóðs
Róbert Farestveit, sviðsstjóri hagfræði- og greiningasviðs ASÍ
Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, hagfræðingur BSRB



Reykjavík



Starfsmaður/verkefnisstjóri starfshópsins:

Björn Teitsson, verkefnastjóri á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara

Til ráðgjafar og samstarfs:

Starfshópurinn leiti ráðgjafar innan og utan borgarkerfis hjá aðilum með sérþekkingu á viðfangsefninu eftir því sem við á.

Starfstímabil og skil:

Starfshópurinn skili ábyrgðarmanni kostnaðarmetnum tillögum eigi síðar en 31. maí 2025


Heiða Björg Hilmisdóttir
borgarstjóri



Reykjavík