

Skrifstofa Alþingis,  
Alþingishúsið við Austurvöll,  
150 REYKJAVÍK.

Reykjavík, 14. janúar 2016.

## ATHUGASEMDIR VIÐ LAGAFRUMVARP

- Umsagnaraðili:** Félagsstofnun stúdenta, kt. 540169-6249,  
Sæmundargötu 4, 101 REYKJAVÍK.
- Fyrirsvar:** Guðjón Ólafur Jónsson, hrl.,  
JP Lögmenn,  
Höfðatorgi,  
105 REYKJAVÍK.
- Þingmál:** Frumvarp til laga um almennar íbúðir. Þingskjal 643 – 435. mál. Lagt fyrir á  
Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015 – 2016.

### I.

Athugasemdir þessar lúta að frumvarpi til laga um almennar íbúðir. Umsagnaraðili annast um hagsmunir stúdenta við Háskóla Íslands, m.a. með rekstri svokallaðra stúdentagarða þar sem umsagnaraðili leigir út íbúðir til stúdenta á meðan á námi þeirra við skólann stendur. Fela athugasemdir þessar í sér afstöðu umsagnaraðila til fyrirliggjandi frumvarps og þeirrar réttarstöðu sem af því kann að leiða.

### II.

Umsagnaraðili var settur á fót með lögum um Félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands nr. 33, 1968. Umsagnaraðili er sjálfseignarstofnun með sjálfstæðri fjárhagsábyrgð og annast rekstur og ber ábyrgð á fyrirtækjum í þágu stúdenta, sbr. 2. mgr. 1. gr., sbr. og 2. gr. laga nr. 33, 1968. Þeir sem eiga aðild að umsagnaraðila eru menntamálaráðuneytið, Háskóli Íslands og allir skrásettir stúdentar innan hans. Er

Það hlutverk umsagnaraðila samkvæmt lögum að annast um rekstur tiltekinna fyrirtækja í þágu tiltekins afmarkaðs hóps, þ.e. stúdenta við Háskóla Íslands.

Umsagnaraðili rekur fyrirtæki sín ekki aðeins með það að markmiði að rekstur þeirra standi undir sér, heldur er gert ráð fyrir því í lögum að umsagnaraðili afli tekna af rekstri þeirra til eflingu fyrirtækjanna sjálfra, frekari framkvæmda og stofnun nýrra fyrirtækja eftir þörfum, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 33, 1968, sbr. og 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 171, 1968. Í samræmi við það hefur átt sér stað mikil uppbygging hjá umsagnaraðila og hefur sú uppbygging ekki hvað síst falist í byggingu íbúða sem umsagnaraðili leigir til stúdenta við Háskóla Íslands, eða svokallaðra stúdentagarða.

Íbúðir sínar leigir umsagnaraðili til stúdenta á hagstæðum kjörum sem eru langt undir því sem tíðkast á almennum leigumarkaði, enda eitt meginhlutverk umsagnaraðila að gera stúdentum hægar um vik að rækja nám sitt. Hefur þörfin fyrir húsnæði handa stúdentum verið brýn um langt skeið og sér ekki fyrir endann þar á. Má í því sambandi benda á að um 800-1100 stúdentar eru að jafnaði á biðlista eftir leiguhúsnæði á stúdentagörðum umsagnaraðila.

Stúdentagarða sína fjármagnar umsagnaraðili annars vegar með eigin fé og hins vegar með lántökum. Hefur umsagnaraðili m.a. fengið lán hjá Íbúðalánasjóði á grundvelli VIII. kafla laga um húsnæðismál nr. 44, 1998, en samkvæmt 37. gr. nefndra laga er Íbúðalánasjóði heimilt að veita sveitarfélögum, félögum og félagasamtökum sérstök vaxtakjör að fengnu samþykki ríkisstjórnar vegna lána til leiguibúða sem eingöngu eru ætlaðar tilgreindum hópi leigjenda sem eru undir ákveðnum tekju- og eignamörkum tilgreindum í reglugerð.

### III.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er lagður grundvöllur að nýrri tegund félaga **hér á landi**. Er þannig gert ráð fyrir að unnt verði að stofna svokölluð almenn íbúðafélög í formi **sjálfseignarstofnana**, sem fá leyfi ráðherra til að byggja eða kaupa, eiga og hafa umsjón með rekstri og viðhaldi almennra íbúða og er falið að veita þjónustu í almannaþágu samkvæmt fyrirhuguðum lögum. Almennar íbúðir í skilningi frumvarpsins er íbúðarhúsnæði sem stofnframlag hefur verið veitt vegna og er í eigu aðila samkvæmt 1. og 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins og er leigt efnaminni leigjendum á viðráðanlegu verði.

Í 23. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um önnur félög heldur en þau sem eru í eigu sveitarfélaga. Er þar tekið fram að Íbúðalánasjóði sé heimilt að veita félögum sem eru starfandi við gildistöku frumvarpsins og uppfylla skilyrði til að fá lán frá Íbúðalánasjóði samkvæmt 37. gr. laga um húsnæðismál nr. 44, 1998, eins og ákvæðið er fyrir gildistöku frumvarpsins, stofnframlög samkvæmt III. kafla frumvarpsins til kaupa eða byggingar almennra íbúða. Þá er tekið fram að ákvæði II. kafla frumvarpsins eigi ekki við um almennar íbúðir samkvæmt 1. mgr. 23. gr. en að öðru leyti eigi ákvæði frumvarpsins við um íbúðirnar eftir því sem við á.

Þá er gert ráð fyrir allnokkrum breytingum á ákvæðum laga um húsnæðismál nr. 44, 1998 í ákvæði 31. gr. frumvarpsins. Er m.a. gert ráð fyrir að áður nefnt ákvæði 37. gr. laga nr. 44, 1998 sæti gagngerum breytingum, sem samkvæmt athugasemdum með frumvarpinu miða að því að hætt verði að veita niðurgreidd lán til kaupa á húsnæði ætluðum aðilum undir ákveðnum tekju- og eignamörkum í ljósi þess að stofnframlög koma í þeirra stað.

#### IV.

Verði fyrirbyggjandi frumvarp að lögum munu aðilar á borð við umsagnaraðila ekki lengur geta fengið lán til byggingu leiguíbúða á sérstökum vaxtakjörum á grundvelli 37. gr. laga um húsnæðismál nr. 44, 1998. Á mótí er gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóði verði heimilt að veita slíkum aðilum stofnframlög samkvæmt III. kafla frumvarpsins, án þess að þeir þurfi að aðlaga sig að ákvæðum frumvarpsins um almenn íbúðafélög. Virðist m.ö.o. gert ráð fyrir að þeim félögum sem um er fjallað í 23. gr. frumvarpsins verði gert kleift að starfa áfram í núverandi mynd og eiga þess kost að fá stofnframlög samkvæmt ákvæðum frumvarpsins án verulegrar röskunar á starfsemi þeirra, eins og það er orðað í athugasemdum með 23. gr. frumvarpsins.

Skemmst er frá því að segja að umsagnaraðili hefur verulegar áhyggjur af því hvaða afleiðingar fyrirhuguð lagasetning mun hafa í för með sér. Ljóst er að frumvarpið felur í sér grundvaliabreytingu á því kerfi sem fyrir er og mun hafa í för með sér verulegar breytingar á starfsemi þeirra aðila sem byggja og leigja íbúðarhúsnæði fyrir þá einstaklinga sem njóta sérstöðu í samfélaginu vegna félagslegra aðstæðna, þ.á.m. fyrir umsagnaraðila. Er því mikilvægt að vandað sé til verka.

Umsagnaraðili minnir í því sambandi á að á hverjum tíma dvelja að jafnaði um 1800 stúdentar á stúdentagörðum hans. Engu að síður er mikil og brýn þörf fyrir frekara húsnæði og hefur verið um langt skeið. Er því mikilvægt að ekki verði ráðist í svo umfangsmiklar lagabreytingar án þess að fyrir liggi með nákvæmum hætti hvaða áhrif þær munu hafa á starfsemi umsagnaraðila og þar með þann þjóðfélagshóp sem hann starfar fyrir, stúdenta við Háskóla Íslands. Fyrirbyggjandi frumvarp vekur hins vegar upp fleiri spurningar en það svarar og erfitt er að gera sér grein fyrir þeim áhrifum sem það muni hafa verði það að lögum.

##### 1. Almenn.

Umsagnaraðili bendir á að fyrirbyggjandi frumvarp er tyrfið og flækjustig þess hátt. Gert er ráð fyrir að fjöldamörg atriði frumvarpsins verði útfærð í reglugerðum settum af ráðherra. Af þeim sökum er erfitt að taka endanlega afstöðu til frumvarpsins og veita um það umsögn.

Þá er gert ráð fyrir því að fyrirhuguð lög um almennar íbúðir taki gildi 1. janúar 2016, sbr. 30. gr. frumvarpsins. Enginn aðlögunartími er gefinn og því óvíst hvort einhver stofnframlög verði afgreidd á árinu 2016. Að mati umsagnaraðila hefði verið eðlilegra að gera ráð fyrir ákveðnum aðlögunartíma þannig að hægt væri að starfa áfram samkvæmt núgildandi fyrirkomulagi á meðan verið er að sníða agnúana af fyrirbyggjandi frumvarpi. Er þá haft í huga að umsagnaraðili hefur áform um að hefja byggingu 200 íbúða í formi stúdentagarða á árinu á meðan ekki mun vera gert ráð fyrir veitingu félagslegra lána á fjárlögum 2016.

##### 2. Stofnframlög til félaga samkvæmt 23. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt áðursögðu er ljóst að ekki verður gert ráð fyrir að umsagnaraðili geti áfram fengið lán á sérstökum kjörum samkvæmt 37. gr. laga um húsnæðismál nr. 44, 1998. Á mótí er gert ráð fyrir að umsagnaraðili geti fengið stofnframlög samkvæmt III. kafla frumvarpsins til byggingar almennra íbúða. Ljóst er að þetta eitt og sér mun hafa talsverð áhrif á starfsemi umsagnaraðila, enda liggur fyrir að samanlögð stofnframlög ríkis og sveitarfélaga munu nema 30% á meðan þeir sem hyggjast byggja hinar svokölluðu almennu íbúðir þurfa sjálfir að fjármagna þau 70% sem útaf standa, eftir atvikum með lántökum. Til samanburðar má nefna að umsagnaraðili hefur að jafnaði fjármagnað 10% af kostnaði við byggingu nýrra stúdentagarða með eigin fé og 90% með lántökum á sérstökum kjörum hjá Íbúðalánasjóði.

Umsagnaraðili tekur þó fram í þessu sambandi að ákvæði frumvarpsins hér um eru alls ekki eins skýr og gera verður kröfu um. Er þannig sem fyrr segir tekið fram í 23. gr. frumvarpsins að Íbúðalánasjóði sé heimilt að veita félögum sem eru starfandi við gildistöku frumvarpsins og uppfylla skilyrði til að fá lán frá Íbúðalánasjóði skv. 37. gr. laga um húsnæðismál eins og ákvæðið er nú, stofnframlög skv. III. kafla til kaupa eða byggingar almennra íbúða. Í 1. mgr. 30. gr. frumvarpsins kemur svo fram að lögin öðlist gildi 1. janúar 2016, en í 2. mgr. sömu greinar segir að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. greinarinnar sé heimilt að veita stofnframlög til félaga sem eru starfandi við gildistöku frumvarpsins og uppfylla skilyrði til að fá lán frá Íbúðalánasjóði á grundvelli 37. gr. laga um húsnæðismál eins og hún er nú, sbr. V. kafla.

Er með öllu óútskýrt af hverju verið er að áréttta þá heimild sem fram kemur í 23. gr. frumvarpsins í 30. gr. þess. Er sömuleiðis óútskýrt af hverju heimildin er áréttuð í 2. mgr. 30. gr. „þrátt fyrir“ gildistökuákvæði 1. mgr. sömu greinar. Þá verður ekki framhjá því litið að í 23. gr. frumvarpsins er aðeins Íbúðalánasjóði veitt heimild til að veita þeim félögum sem þar um ræðir stofnframlög en ekkert er minnst á stofnframlög sveitarfélaga. Að mati umsagnaraðila þarfnast öll þessi atriði sérstakra skýringa við.

### *3. Endurgreiðsla stofnframlaga.*

Hvað sem þessu líður er gert ráð fyrir því í 13. gr. frumvarpsins að ríkið geti sett það sem skilyrði fyrir veitingu stofnframlags að það verði endurgreitt þegar þau lán sem tekin voru til að standa undir fjármögnun þeirra almennu íbúða sem veitt er stofnframlag vegna hafa verið greidd upp. Sams konar heimild er að finna í ákvæði 16. gr. um stofnframlög sveitarfélaga, en í báðum tilvikum er gert ráð fyrir að um endurgreiðslur stofnframlags fari eftir 3.-5. mgr. 17. gr.

Umsagnaraðili bendir á að ef hægt er að fara fram á að stofnframlög verði endurgreidd, er réttara að tala um stofnlán heldur en stofnframlög. Er sömuleiðis ljóst að ef sveitarfélög og ríki geta undantekningarlaust farið fram á endurgreiðslur á stofnframlögum, þá eru byggjendur almennra íbúða í raun að fjármagna íbúðirnar að öllu leyti. Vekur sérstaka athygli í þessu sambandi að engar reglur eða viðmiðanir er að finna í frumvarpinu um það hvenær hægt er að krefjast slíkrar endurgreiðslu og verður því að gera ráð fyrir að hennar verði alltaf krafist. Er óútskýrt hvernig sú aðferðarfræði samræmist markmiðum frumvarpsins og ljóst að þetta mun valda verulegri óvissu og hættu á mismunun á milli aðila innan kerfisins.

Þar fyrir utan bendir umsagnaraðili á að nánari útfærsla á endurgreiðslu stofnframlaganna er verulega óljós. Ekki er skýrt hvort stofnframlögin eigi að endurgreiðast í einu lagi eða mörgum greiðslum og þá á hve löngum tíma. Í ákvæði 4. mgr. 17. gr. frumvarpsins segir að endurgreiðslukrafa beri vexti samkvæmt 4. gr. laga um vexti og verðtryggingu nr. 38, 2001 frá þeim degi er hún er sett fram. Vaknar þá sú spurning hvort átt sé við þann dag er stofnframlagið er veitt? Er þá haft í huga að samkvæmt 13. og 16. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að endurgreiðsla sé skilyrt við veitingu stofnframlags, sem myndi þá þýða að endurgreiðslukrafan bæri vexti frá veitingu stofnframlagsins. Önnur skýring væri sú að endurgreiðslukrafan beri vexti frá því að fjármögnunarlán hafa að fullu verið greidd upp. Er illa gerð grein fyrir þessum atriðum í 3.-5. mgr. 17. gr. frumvarpsins sem þó er vísað til varðandi umræddar endurgreiðslur.

Umsagnaraðili telur ljóst að ef alltaf verður gerð krafa um endurgreiðslu stofnframlaga verði betur heima setið en af stað farið. Eigi umsagnaraðili að sjá hag sinn í því að taka þátt í því fyrirkomulagi sem leiðir af frumvarpinu verður hann að vera undanþeginn endurgreiðslu stofnframlaga. Að mati umsagnaraðila verður að sama skapi að gera ráð fyrir því að Íbúðalánasjóði verði áfram heimilt að veita húsnæðislán til allt að 50 ára og jafnvel gera honum kleift að veita slík lán til 75 ára. Verði lánstími hins

vegar stytur, líkt og hreyft hefur verið við í umræðunni, er ljóst að það mun hafa bein áhrif í formi hærri leigu. Undir því geta stúdentar í öllu falli ekki staðið.

#### *4. Ákvörðun leigufjárhæðar.*

Umsagnaraðili bendir á að ef stúdentagarðar hans munu falla í flokk svokallaðra almennra íbúða í framtíðinni, líkt og gert er ráð fyrir í 23. gr. frumvarpsins, þá muni það hafa í för með sér ýmsar lögfylgjur sem samræmast illa starfsemi umsagnaraðila. Bendir umsagnaraðili sérstaklega á að samkvæmt 19. gr. frumvarpsins er skylt að ákveða leigufjárhæð fyrir almennar íbúðir þannig að leigutekjur af almennum íbúðum í hverjum áfanga standi undir öllum kostnaði við rekstur þeirra íbúða, sem og greiðslum sem félaginu ber að inna af hendi á grundvelli laganna. Þá skal leigufjárhæðin taka mið af hlutfallslegum rekstrarkostnaði félagsins miðað við viðkomandi áfanga í samræmi við rekstraráætlun félagsins fyrir komandi ár og auk þess endurspeglar innbyrðis notkunarvirði almennra íbúða í eigu viðkomandi félags.

Umsagnaraðili bendir á að það húsnæðiskerfi sem hann hefur þegar byggt upp er sjálfbært, þar sem eldri skuldlausar eignir styðja við nýrri og dýrari eignir. Með þeim hætti getur umsagnaraðili dreift hækkunum á margar íbúðir og haldið niðri leiguverði. Verði frumvarpið að lögum er umsagnaraðila gert ókleift að beita þessari aðferðarfræði og því ljóst að allar nýjar íbúðir verða dýrari í útleigu heldur en þær íbúðir sem þegar hafa verið reistar. Þar sem biðlistar eftir húsnæði á stúdentagörðum eru langir og farið er eftir umsóknarröð, gefur augaleið að stúdentar munu þurfa að greiða mismikið fyrir leiguhúsnæði, en að mati umsagnaraðila gengur slíkt einfaldlega ekki upp.

Umsagnaraðili bendir jafnframt sérstaklega á í þessu sambandi að samkvæmt 22. gr. frumvarpsins eru sveitarfélög undanskilin ákvæði 19. gr. frumvarpsins um ákvörðun leigufjárhæðar á meðan umsagnaraðili, sem á þó talsvert magn af íbúðum frá fyrir samkvæmt áðursögðu, er gert að fylgja þeim reglum sem þar er að finna. Að mati umsagnaraðila er slíkt í hæsta máta óeðlilegt og gengur aukin heldur í raun ekki upp samkvæmt áðursögðu. Telur umsagnaraðili ótækt annað en að hann verði settur undir sama hatt og verði undanskilin ákvæði 19. gr. um ákvörðun leigufjárhæðar.

#### *5. Húsnæðismálasjóður.*

Í ákvæði 24. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að starfræktur verði sérstakur Húsnæðismálasjóður sem hafi það að markmiði að stuðla að sjálfbærni almenna íbúðakerfisins. Er gert ráð fyrir að sjóðurinn verði í fyrsta lagi fjármagnaður með svokölluðu umsýslugjaldi sem er sérstakt gjald sem greiðist af almennum íbúðum eftir stærð þeirra. Í öðru lagi með tveimur þriðju hlutum leigugreiðslna, þegar lán hafa verið greidd upp og stofnframlög endurgreidd, að frádregnum rekstrarkostnaði. Í þriðja lagi hagnað af sölu almennra íbúða, nema þegar hann er notaður til fjárfestinga í húsnæði í sama tilgangi og í fjórða lagi andvirði eigna almenns íbúðafélags, að frádregnum skuldum, sé því slitið.

Umsagnaraðili bendir á að umræddur sjóður verður væntanlega tekjulítill um áratugaskeið eða allt þar til fyrstu lán vegna almennra íbúða verða greidd upp. Þá er tiltölulega auðvelt að komast hjá því að greiða í sjóðinn með því einu að lengja í lánum. Hætta er á að það leiði til misræmis í greiðslum frá jafnsettum aðilum. Verður sömuleiðis að gæta þess að aðilar sem standa á föstum grunni og ganga inn í fyrirkomulagið í fullum rekstri verði ekki látnir fjármagna það á meðan nýir aðilar eru að festa sig í sessi.

#### *6. Önnur atriði.*

Gert er ráð fyrir því í ákvæði 4. mgr. 17. gr. frumvarpsins að við ákvörðun endurgreiðslufjárhæðar skuli miðað við mat óhlutdrægs fasteignasala á áætluðu söluverði almennrar íbúðar. Bendir umsagnaraðili í því sambandi á að þær íbúðir sem hann byggir eru eingöngu ætlaðar stúdentum sem stunda nám við

Háskóla Íslands. Fyrirkomulag þeirra og hönnun tekur mið af þeim tilgangi. Kann því annars vegar að verða erfitt að áætla söliverð þeirra á almennum markaði og hins vegar er óvíst að slíkt áætlað söliverðmæti sé réttur mælikvarði á ákvörðun endurgreiðslufjárhæðar.

Umsagnaraðili bendir einnig á að það er áskilið í 20. gr. frumvarpsins að við úthlutun almennra íbúða skuli stuðlað að fjölbreyttri samsetningu íbúa og félagslegri blöndun. Óháð því hvað þessi áskilnaður í raun þýðir, er með öllu óvíst hvort hann sé samræmanlegur starfsemi umsagnaraðila, sem eðli máls samkvæmt þjónustar aðeins einn þjóðfélagshóp, stúdenta við Háskóla Íslands.

Þá tekur umsagnaraðili jafnframt fram að hann telur verulega áhættu fólgni í því að nýir aðilar fái greitt 50% af stofnframlagi við upphaf framkvæmda. Þýður slík tilhögun uppá að fyrirkomulagið verði misnotað. Skynsamlegra væri að gera ráð fyrir að stofnframlög verði greidd út síðar í ferlinu.

#### V.

Umsagnaraðili telur einsýnt að fyrirliggjandi frumvarp muni ekki ná því meginmarkmiði sínu að húsnæðiskostnaður tekjulágra einstaklinga verði 20-25% af tekjum. Til þess þurfi bæði að lækka byggingarkostnað, með tilheyrandi breytingum á byggingarreglugerð sem og vexti. Þá áréttar umsagnaraðili nauðsyn þess að honum verði gert kleift að starfa áfram í óbreyttri mynd. Hefur umsagnaraðili engan hug á því að stofna nýtt félag um starfsemi sína sem myndi falla að öllu leyti undir ákvæði frumvarpsins, eða skipta upp starfsemi sinni með öðrum hætti.

Með vísan til alls þess sem að ofan er rakið leggst umsagnaraðili alfarið gegn frumvarpinu í óbreyttri mynd. Að mati umsagnaraðila þarfnast frumvarpið gagngerrar endurskoðunar og þarf sérstaklega að taka til skoðunar þau áhrif sem frumvarpið mun hafa á umsagnaraðila og aðra þá aðila sem fyrir eru og eiga að verða hluti af því fyrirkomulagi sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Virðingarfyllst  
JP Lögmenn

F.h. Guðjóns Ólafs Jónssonar, hrl.



Teitur Már Sveinsson, hdl.