



Reykjavík, 26. febrúar 2024

Til: Atvinnuveganefndar Alþingis
Frá: Fyrirtækjum í hótél- og gistiþjónustu (FHG)

Umsögn um frv. til brt. á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald (rekstrarleyfisskyld gististarfemi) (690. mál)

Efni frumvarps

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að tryggt verði að rekstrarleyfisskyld gististarfsemi sé starfrækt í atvinnuhúsnæði svo að ekki verði komist undan þeim sköttum og eftirlitskröfum sem slík starfsemi fellur undir.

Tillögur FHG

Fyrirtæki í hótél- og gistiþjónustu (FHG) telja það skref sem frumvarpið felur í sér mikilvægt og styðja lögfestingu inntaks þeirrar breytingar sem frumvarpið felur í sér. Þó vilja FHG benda á að setja má spurningarmerki við það að undanþiggja orlofshús í eigu félagasamtaka frá reglunni að því marki sem slík orlofshús eru í útleigu til ferðamanna. Sem dæmi er Ferðafélag Íslands með heilmikinn rekstur sem gengur út á að selja erlendum ferðamönnum gistingu í sínum skálum. Öðru máli kann að gegna um orlofshús sem félagasamtök halda úti fyrir eigin félagsmenn.

Fyrirliggjandi frumvarp gengur hins vegar of skammt að mati FHG. Umgjörð skammtímaleigu (heimagistingar) á Íslandi felur í sér samkeppnisskekkju á gistimarkaði.

FHG telja ástæðu til að huga að eftirfarandi til að jafna stöðuna.

Sýslumenn

- Fylgi eftir lagakröfum um skyldu til að nota skráningarnúmer í markaðssetningu.
- Birti árlegt yfirlit yfir skráningar, eftirlitsheimsóknir og álagðar sektir.

Breytingar á löggjöf

- Lögin leggi skyldur á þjónustuveitendur (vefsíður) að tryggja eftirfylgni við lög varðandi birtingu skráningarnúmera að viðlögðum sektum.
- Lögin skyldi þjónustuveitendur (vefsíður) til að deila reglulega stafrænt upplýsingum með stjórnvöldum um gistinætur og fjölda gesta að viðlögðum sektum.
- Lögin miði útleigutíma við orlofsmánuð og eina eign.
- Ef gistináttaskattur er ekki afnuminn, verði skammtímaleiga til ferðamanna einnig felld undir.

Nánar um afstöðu FHG

Framboðin herbergi í heimagistingu herbergi í Reykjavík gegnum Airbnb voru um 7.700¹ síðasta haust á móti 5.500 um herbergjum rekstrarleyfis skyldra gististaða.

Heimagisting er undanþegin gistináttaskatti, engar eftirlitskröfur eru gerðar til heimagistingar meðan slíkar kröfur eru mjög miklar til rekstrarleyfis skyldra gististaða og fasteignaskattar af íbúðarhúsnæði vegna heimagistingar eru langtum lægri en af atvinnuhúsnæði. Þannig þurfa hótél og gistihús að lúta mjög stífum kröfum um heilbrigðiseftirlit, brunavarnir og annað öryggi og þeim er skylt að halda upplýsingar um gesti sem skráðir eru fyrir leigu á hótélherbergi til að lögregla geti nálgast þær ef þurfa þykir, meðan engar slíkar kröfur eru gerðar til skammtímaleigu húsnæðis til ferðamanna. Oftast er ekkert tékk-inn ferli þegar gisting er leið gegnum Airbnb, bara lykklabox til að komast inn.

Hótél og gistihús hér á landi hafa fundið fyrir samdrætti í bókunum sem má tengja beint við áhrif jarðhræringa við Grindavík. Þessi sömu hótél og gistihús eru enn fjölmörg með skuldaklafa frá covid-tímanum, þegar tekjur hurfu og skuldir ukust. Þá tvöfaldaði Alþingi gistináttaskatt á hótél og gistihús um nýliðin áramót.

Það er þjóðhagslega hagkvæmt að rekstraraðilar einstakra atvinnugreina búi við sambærileg rekstrarskilyrði. Það skapar grundvöll fyrir eðlilega arðsemi innan hvernar greinar. Það liggur fyrir að rekstrarleyfis skyld gististarfsemi er mun arðsamari fyrir þjóðarbúið en heimagisting, bæði þar sem beinar skattgreiðslur þeirrar fyrrnefndu til hins opinbera eru langtum meiri og að fjöldi starfa skapast hjá hótélum og gistihúsum landsins sem aftur skilar samfélaginu miklum virðisauka.

Skattspor í gistiþjónustu				
Samanburður á sköttum og gjöldum hótela, skipa og Airbnb				
	Hótél		Hótelskip	AirBnB
	Hótél pr. herb./ár	(%)	pr. káetu/ár	
VSK	873.200	(40,6%)	0	Undanþegin
Gistináttaskattur (666 kr. m.vsk)/1.000	181.258	(8,4%)	150.000	Undanþegin
Áfengisskattur	110.740	(5,1%)	0	?
Tryggingagjald	176.961	(8,2)	0	?
Fasteignagjöld (101, Rvk.)	135.514	(6,3%)	0	1/9 m.v. hótél
Staðgreiðsla & útsvar m.v. 24% meðaltal	674.138	(31,3%)	0	?
Samtals skattar & gjöld	2.151.811	(100%)	150.000	?

75% skatta og gjalda skila sér til ríkis og 25% til sveitarfélaga

AirBnB herbergi eru **undanþegin** hefðbundnu eftirliti og leyfum. Hótelskip greiða 210 kr í farþega gjald við komu (ekki pr. nótt) auk hafnargjalda. Í töflunni er miðað við að hótelskip sé 150 daga innan íslenskrar lögsögu.

¹ Fóru hæst í 8.400 síðasta sumar.

Ísland stefnir í að verða eyland í undanlátsssemi gagnvart skammtímaleigu, en ríki beggja megin Atlantsála hafa verið að auka kröfur til slíkrar starfsemi. Slíkar aðgerðir hafa bæði lotið að því að jafna samkeppnisstöðu á gistimarkaði sem og að létta á húsnæðisvanda í þéttbýli þar sem mikil fjöldi eigna í skammtímaleigu til ferðamanna takmarkar aðgengi íbúa. Í fylgiskjali hér á eftir er minnisblað þar sem þróun þessara mála í nágrannaríkjum er rakin.

Í starfshópi menningar- og viðskiptaráðherra um aðgerðaáætlun ferðamálastefnu 2030 eru settar fram tillögur um breytingar á umgjörð heimagistingar. Þar er m.a. bent á að stærsti vandi heimagistingar felist í óskráðum gistinóttum, eða öllu heldur ólöglegri starfsemi, og að verulega skorti á skilvirkni eftirlits með slíkri gistingu. Þá eru nefnd dæmi um eftirfarandi verkþætti sem ástæða er til að ráðast í:

Dæmi um verkþætti:

- Lagabreyting þannig að hver einstaklingur megi aðeins leigja út gistiaðstöðu í einni fasteign, í stað tveggja áður, án þess að þurfa rekstrarleyfi gististaða
- Auka eftirlit með heimagistingu með þeim hætti að lagalegum kröfum um skyldu til að nota skráningarnúmer í markaðssetningu sé fylgt eftir og hámarksfjárhæð stjórnvaldssekta verði hækkuð þannig að hún hafi viðhlítandi fælingarmátt.

Umfang skammtímaleigu og áhrif á húsnæðismarkað

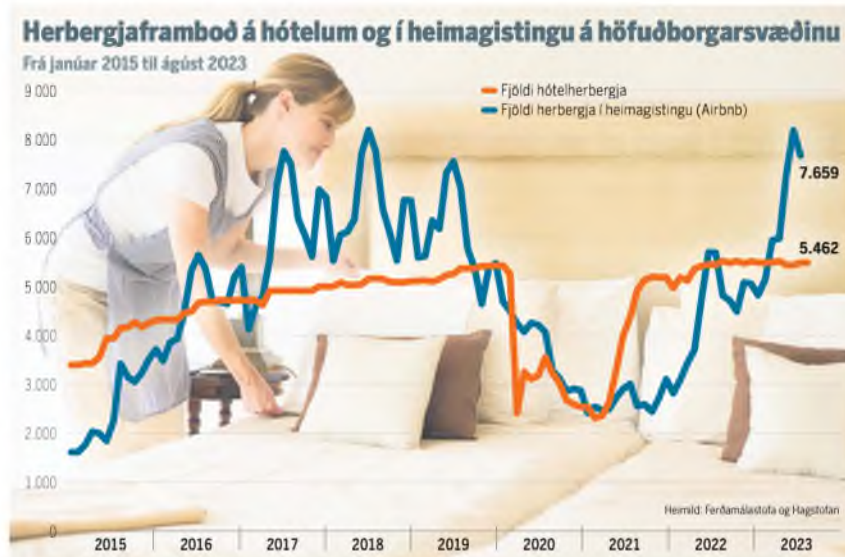
Lykilpunktar:

- Rannsóknir sýna að skammtímaleiga húsnæðis hækkar húsnæðis- og leiguverð íbúa
- Opinberar kröfur til hótela eru miklar meðan þær eru engar vegna útleigu Airbnb
- Framboðin Airbnb herbergi í Reykjavík eru um fleiri en framboðin hótélherbergi

Þegar íbúðir eru teknar undir skammtímaleigu fyrir ferðamenn fækkar jafnmikið þeim íbúðum sem standa þeim sem búa í landinu til boða. Þessi áhrif eru mest í höfuðborginni, þar sem framboð íbúða á Airbnb markaði skiptir þúsundum. Hér má horfa til rannsókna á vegum Seðlabanka Íslands, sjá m.a. [ritgerð](#) Lúðvíks Elíassonar og Önundar Páls Ragnarssonar frá árinu 2018. Glærुकynningu á niðurstöðum rannsóknar þeirra má finna [hér](#).

Í niðurstöðum rannsóknarinnar kemur fram að 2% af árlegri raunhækkun húsnæðis síðustu þrjú ár fyrir birtingu rannsóknar mátti rekja beint til Airbnb gistingar. Samanlagt hafi því raunhækkunin numið 6% yfir þetta þriggja ára tímabil eða sem svarar til 15% af hækkun íbúðaverðs á árunum 2014 – 2017. Hagdeild Íbúðalánasjóðs vann sambærilega rannsókn sem einnig var birt 2018, sjá [hér](#). Niðurstöður þeirrar rannsóknar voru svipaðar. Erlendar rannsóknir sýna það sama, samanber [þessi rannsókn](#) þeirra Barron, Kung og Proserpio sem birtist í Harvard Business Review í apríl 2019. Þeir sýndu m.a. fram á það að hvert 1% í auknum skráningum Airbnb í Bandaríkjunum leiddi til 0,018% hækkunar leiguverðs og 0,026% hækkunar húsnæðisverðs.

Neðangreint graf sýnir að framboð skammtímaleigu á Íslandi á vegum Airbnb er í hæstu hæðum nú um stundir. Framboðin herbergi í skammtímaleigu eru orðin mun fleiri en framboðin herbergi á hótelum.



Í grein sem Ragnar Þór Ingólfsson, formaður VR og Guðmundur Hrafn Arngrímsson, formaður Leigjendasamtakanna birtu á Vísí þann 25. nóvember 2023, sjá [hér](#), segir m.a.:

Í heildina eru þrjú þúsund og átta hundruð íbúðir í Reykjavík með virka skráningu á Airbnb, sem er tæplega 7% af öllu íbúðarhúsnæði í borginni. Í öðrum helstu ferðamannaborgum í Evrópu er hlutfallið að meðaltali rúmlega 2%. Að auki er fjöldi íbúða á hverja þúsund íbúa langtum minni í Reykjavík en í samanburðarborgunum.

Í ferðaþjónustugreiningu greiningardeildar Landsbankans árið 2019 kom fram að heildarvelta af Airbnb umsvifum hafi numið 22 milljörðum króna árið 2018. Þegar sú fjárhæð var borin saman við skráningar skammtímaleigu hjá sýslumanni sást að stór hluti slíkrar gistingar var óskráður og vantaldar tekjur í ríkissjóð skiptu milljörðum. Ferðamannafjöldi í ár er sambærilegur við 2018 og framboðin herbergja á Airbnb hafa náð sömu hæðum og þegar mest lét þá. Því er ekki óvarlegt að áætla að ríkið sé nú að verða af milljörðum í tekjur af Airbnb starfsemi. Þá er ljóst að ef greiða þyrfti gistináttaskatt af slíkri gistingu eins og af gistingu ferðamanna á hótélum og gistihúsum væri um verulega fjárhæð í ríkissjóð að ræða í gistináttaskatt.

Virðingarfyllt,
Kristófer Oliversson
formaður FHG

Fylgiskjal:

Minnisblað Guðjóns Rúnarssonar lögmanns um umgjörð heimagistingar

MINNISBLAÐ

Til: Fyrirtækja í hótél- og gistiþjónustu (FHG)
Frá: Guðjón Rúnarsson Dranga lögmonnum
Dags.: 29.9.2023
Efni: Umgjörð heimagistingar

Almennt

Heimagisting hefur verið til staðar bæði hér á landi og erlendis í einu formi eða öðru öldum saman. Með tilkomu Airbnb sem stofnað var í San Fransisco 2007 varð sprenging í framboði heimagistingar sem skammtímaleigu.

Airbnb í dag samanstendur af:

- 4+ milljónum gestgjafa í 200+ löndum
- 6+ milljónum skráðra gistimöguleika, sem cft eru íbúðir með gistingu fyrir marga
- 800 milljón gestum sem nýta sér Airbnb

Til samanburðar eru lykiltölur í hótélgeiranum:

- 187.000 hótél í heiminum
- 17,5 milljón hótélherbergi í boði í heiminum

Samkvæmt *World Tourist Organization* fer fjöldi starfsmanna á launaskrá hjá hótélum vaxandi eftir því sem gæði þjónustunnar aukast. Þannig mælir WTO með því að fjöldi starfsmanna á hver tíu herbergi sé 8 á þriggja stjörnu hóteli, 12 á fjögurra stjörnu hóteli og 20 á fimm stjörnu hóteli. Út frá tölum um framboð herbergja má þannig varlega áætla að á bilinu 15 – 20 milljónir starfsmanna starfi á hótélum heimsins.

Almennt eru Airbnb gestgjafar ekki með fólk í vinnu fyrir sig. Sumir nýta sér þó þjónustu fyrirtækja sem sjá um þrif. *Oxford Economics Analysis* áætluðu í úttekt frá árinu 2019 að Airbnb stuðlaði óbeint að 300.000 störfum í 30 stærstu borgum heimsins. Langstærsti hluti þeirra starfa væri í veitingageira, verslun og samgöngum. Sjá þessa úttekt [hér](#). Ljóst er að fjöldi starfsfólks tengt hótélgeiranum yrði mun meiri en 15 – 20 milljónir með sambærilegum útreikningum með tilliti til afleiddra starfa.

Vinsælar ferðamannaborgir hafa í vaxandi mæli verið að setja Airbnb skorður vegna neikvæðra áhrifa heimagistingar á borgirnar. Þar telja mest takmarkandi áhrif skammtímaleigu á framboð húsnæðis fyrir heimafólk sem og ónæði sem stafar af Airbnb í íbúðahverfum. Þeim fjölgar þjóðum sem eru að setja ramma um skammtímaútleigu í landslög til að hægt sé að ná tókum á örum vexti og neikvæðum áhrifum.

New York og nokkrar evrópskar stórborgir

New York

Það hefur lengi verið í lögum New York borgar að skammtímaleiga undir 30 dögum sé bönnuð, til að stuðla að stöðugu framboði leiguhúsnæðis fyrir íbúa. Af þeim sökum óx Airbnb í borginni mestmegnis á svarta markaðnum. Þannig reyndust yfir 70% af Airbnb bókunum á árinu 2014 ólöglegar. New York

borg hefur síðasta áratug verið í hörðum deilum við Airbnb og haft sigra í dómsmálum sem lutu að upplýsingaskyldu um starfsemina í borginni. New York borg herti reglur um skammtímaleigu enn frekar í september 2023 þegar lög sem sett voru í byrjun árs 2022 tóku gildi. Samkvæmt nýju löggjöfinni skulu allir leigusalar skammtímaleigu skrá sig hjá borginni og einungis þeir sem búa í íbúð til útleigu geta skráð sig. Þá er einungis heimilt að leigja tveimur gestum á hverjum tíma. Lögin ganga út frá því að vefsíður eins og Airbnb þurfi að tengjast kerfum New York borgar og staðfesta að gestgjafi sé skráður hjá borginni áður en leigupöntun er staðfest. Sjá nánar [hér](#). Leigusali skammtímaleiguhúsnæðis í New York greiðir sína skatta og skyldur af leigutekjum auk 5,875% ferðamannaskatts og 8,875% söluskatts (vsk). Þessi frétt Guardian (sjá [hér](#)) um breytingarnar í New York rekur vel tilefni breytinganna.

Nánar um umgjörð skammtímaleigu í New York má finna [hér](#).

Barcelona

Reglur Katalóníu um skammtímaleigu ganga út frá að heimilt sé að leigja út lögheimili sitt auk einnar eignar til viðbótar. Barcelona tilkynnti fyrir nokkrum árum að um helmingur íbúða í skammtímaleigu til ferðamanna í borginni séu óskráðar og bjóti þannig gegn gildandi lögum. Borgin er með reglur um skráningu íbúða í skammtímaleigu og hefur á síðustu árum stóreflt eftirlit með að þeim sé fylgt. Þannig sektaði borgin Airbnb um 600.000 evrur árið 2016 fyrir að halda áfram að auglýsa til leigu óskráðar íbúðir. Þá er borgin með fjölda starfsmanna í eftirliti með ólögmaetum skráningum. Í eftirlitinu er stuðst við app sem ber skráningarnúmer saman við auglýstar íbúðir. Heimilt er að sekta eigendur óskráðra íbúða sem auglýstar eru um 60.000 evrur (ca. 9 milljónir króna). Árið 2022 krafðist Barcelona þess að Airbnb tjarlægði yfir 4000 auglýstar eignir í borginni af vef sínum þar sem ekki væru tilskilin leyfi til staðar í þeim tilvikum, sjá [hér](#). Árið 2021 setti Barcelona nýjar reglur sem byggðu á því sem New York hefur gert, þ.e. að lágmarksleigutími skyldi vera 30 dagar. Airbnb bar þá ákvörðun undir dóm og hæstiréttur Spánar kvað upp úr í janúar 2022 að þær stæðust ekki stjórnarskrá landsins.

París

Árið 2015 birtust upplýsingar um að 44% af íbúðum skráðar til leigu hjá Airbnb í París væru til leigu á ársgrunni, þó að reglur borgarinnar gengju út að aðeins mætti stunda slíka leigu í að hámarki 120 daga. Í framhaldinu herti Parísarborg aðgerðir og setti á sektir upp á 25.000 – 50.000 evrur (3,6 – 7,2 milljónir kr.) gagnvart leigusölum sem brytu gegn reglunum. Nú er til umræðu í borginni að hækka þær sektir í 100.000 evrur (14,6 milljónir króna). Brot geta einnig leitt til banns við frekari útleigu hjá viðkomandi aðilum. Þá er nú skylda fyrir leigusala að fá skráningarnúmer hjá borginni svo hægt sé að hafa eftirlit með 120 daga þakinu og tryggja þannig að leigusalar komist ekki hjá tilskyldum skattgreiðslum. Leigusalar greiða skatt af leigutekjum, auk sérstaks ferðamannaskatts sem er breytilegur eftir tegund húsnæðis og fjölda gesta.

Nánar um umgjörð skammtímaleigu í París má finna [hér](#).

Berlín

Í Berlín er heimilt að leigja út lögheimili og eina eign til viðbótar í skammtímaleigu. Engin takmörk eru á leigu lögheimilis en leigja má aðra eign að hámarki 90 daga á ári. Þolinmæði Berlínarborgar gegn Airbnb útleigu brast fyrir fáum árum sem setti stífari reglur um skráningarskyldu, að viðlagðri 100.000 evra (14,6 milljónir kr.) sekt á leigusala ef brotið gegn þeim ákvæðum. Skráningarskyldan á aðeins við ef > 50% íbúðar er leigð út. Þá tekur leigutaki áhættu af að vera borinn út í Berlín ef gistir í óskráðri íbúð.

Nánar um umgjörð skammtímaleigu í Berlín má finna [hér](#).

Amsterdam

Amsterdam tók slaginn við Airbnb fyrir nokkrum árum og kallaði eftir auknum upplýsingum um skammtímaleigu á þeirra vegum í borginni. Kröftugt eftirlitsátak þar sem leigjendur á Airbnb voru sóttir út á götu um miðjar nætur og teknar myndir af þeim með húsnúmerin í bakgrunni og þær sendar Airbnb og skattinum dró Airbnb að samningaborðinu. Til að lágmarka skaða á ímynd sinni gáfu Airbnb eftir og fóru að veita Amsterdam meiri upplýsingar um útleigu í borginni en verið hafði.

Amsterdam herti svo á reglum um skammtímaleigu árið 2020 og er slík útleiga nú heimil að hámarki 30 daga á almanaksári og þá aðeins á lögheimili leigusala. Ekki mega fleiri en fjórir gestir í einu gista í hinni útleigðu eign og afla þarf skráningarnúmers hjá borginni. Þá er skylda til að upplýsa borgina um hverja útleigu. Leigusalar skulu auk hefðbundins tekjuskatts greiða sérstakan ferðamannaskatt sem nemur 10% af leigutekjum (að frádregnum virðisaukaskatti). Ef íbúð er auglýst til leigu án þess að hafa skráningarnúmer skal greiða 8.700 evra (1,3 milljónir kr.) sekt. Einnig liggur sekt við því að upplýsa borgina ekki um fjölda útleigðra gistinátta. Hámarkssekt leigusala getur numið 21.750 evrum (3,2 milljónum kr.).

Ein af þeim aðgerðum sem borgin réðist í 2020 var að banna alfarið skammtímaleigu í þremur hverfum í miðborginni. Hollenskur dómstóll felldi þá ákvörðun úr gildi vorið 2023 og sagði hana ekki standast lög.

Nánar um umgjörð skammtímaleigu í Amsterdam má finna [hér](#).

Mílanó

Afla þarf leyfis fyrir skammtímaleigu hjá borginni og fá staðfest skráningarnúmer (CIR code). Birta skal skráningarnúmerið á öllum auglýsingum og skráningum viðkomandi húsnæðis á skammtímaleigu vefsíðum. Brot á þessu geta varðað sektum frá 500 – 2500 evrum (75 – 400 þúsund kr.) á leigusala. Þá skal greiða 3 evrur (440 kr.) í ferðamannaskatt fyrir hvern gest, en Mílanóborg samdi við Airbnb árið 2018 um að fyrirtækið rukkaði skattinn beint inn við pöntun og skilaði borginni. Aðrar ítalskar borgir eins og Genóa, Bologna og Flórens hafa einnig gert slíkan samning við Airbnb en annars staðar á Ítalíu þarf leigusali að innheimta og standa skil af skattinum. Ferðamannaskattur (gistnáttaskattur) er ekki sá sami um alla Ítalíu. Þannig rukkar t.d. Róm 3,5 evrur (515 kr.).

Nánar um fyrirkomulag í Mílanó og Róm má finna [hér](#).

London

Heimilt er að leigja út í skammtímaleigu í allt að 90 daga í London ef íbúð/hús er leigð í heild sinni. Ef einungis er leigt út herbergi í eign sem leigusali býr sjálfur á, svokallað *Rent-A-Room* kerfi, eru engin dagatakmörk. Almenn leiga í London er undanþegin virðisaukaskatti en skammtímaleiga eins og Airbnb ber vsk eins og hótél. Þá greiðir leigusali tekjuskatt af Airbnb útleigu eignar sem hann býr ekki á, en þó með 1000 punda (170 þúsund kr.) frítekjumarki á ári. Skatthlutfall fer eftir tekjum. Í *Rent-A-Room* kerfinu greiðist enginn skattur af leigutekjum upp að 7500 pundum (1,3 milljónum kr.).

Yfirlit Evrópuþingsins: nokkrar evrópskar borgir²

Table 1 – Examples of short-term accommodation rental services rules

City	Maximum annual number of days that a host can rent a unit on a short-term basis	Presence of owner required	Multiple properties prohibited	Licence/registration required
Amsterdam	30	No	No	Yes
Berlin	90 (if secondary residence, no limit if primary residence)	No	Yes (if secondary residence)	Yes
Copenhagen	70 (no limit on sharing private rooms)	No	No	No
Dublin	90 (if primary residence, no limit if secondary residence)	No	No	Yes
Lisbon	-	No	No	Yes
Madrid	90	No	No	Yes
Paris	120 (if entire primary residence, no limit if secondary residence or private room rented in primary residence)	Yes (if primary residence)	No	No (simple declaration to the city) Yes (if secondary residence)
Rome	-	No	No	Yes

Data source: P. Gauß et al., [Regulating the Sharing Economy: The Impact of Home-Sharing Ordinances on Commercial Airbnb Activity](#), March 2022.

Einstök ríki

Írland

Írsku löggjafarþingið herti á löggjöf um skammtímaleigu árið 2022. Sett var á krafa um skráningu húsnæðis í opinbera skrá ef leigja ætti í skemmri tíma en tvær vikur í borgum eða bæjum (*e. rent pressure zone*) landsins. Þó er aukið svigrúm ef útleigan snýr að herbergi á lögheimili leigusala, þar sem hann býr. Brot gegn lögunum varðar sektum á leigusala. Fyrir leigusala eru 270 evrur (40 þús. kr.) fyrir hverja viku í útleigu skattfjálsar, að hámarki 14.000 evrur (2 milljónir kr.) á ári ef húsnæði leigt allt árið. Leigutekjur umfram það skattleggjast á sama grunni og aðrar tekjur einstaklingsins.

Sjá nánar um Írland [hér](#).

Portúgal

Portúgalska ríkið setti ný lög vorið 2023 með það að markmiði að bregðast við vaxandi húsnæðisskortri og hækkandi íbúðaverði, sérstaklega á þéttbýlli svæðum. Einn þáttur í þeirri löggjöf laut að strangari umgjörð um skammtímaleigu. Skráning á slíkri útleigu er þannig orðin forsenda útleigu. Á grunni laganna hefur verið sett lok á útgáfu nýrra skattímaleyfa á þéttbýlli stöðum. Leigusalar í Portúgal þurfa að skila stjórnvöldum lykilupplýsingum úr vegabréfi gesta í skammtímaleigu og upplýsinga um ferðatilhögun. Þá þurfa þeir einnig að innheimta og skila ferðamannaskatti.

Sjá nánar um Portúgal [hér](#).

² Sjá [Briefing: EU Legislation in Progress](#)

Ítalía

Samkvæmt ítölskum lögum skulu leigusalar í skammtímaleigu sem leigja erlendum ferðamönnum senda lögreglunni mynd af vegabréfi allra sem gista hjá þeim, mynd sem skal tekin og send við innritun gesta. Til að fá aðgang að þeirri skrá þarf leigusali áður að hafa skráð sig hjá lögreglunni þar sem hann býr (mæta á staðinn og skrá sig). Leigusali sem ekki hefur útleigu til ferðamanna að atvinnu greiðir 21% flatan skatt af leigutekjum, og þá enginn frádráttur heimilaður. Hjá öðrum leigusölum teljast tekjur af skammtímaleigu til tekjuskatts og bera 23 – 43% skatt eftir tekjum leigusala. Hjá síðarnefndu leigusölunum er frádráttur heimilaður, s.s. tengdur endurbótum á húsnæðinu.

Sjá nánar um Ítalíu [hér](#).

Noregur

Norska þingið setti lög sem skylda Airbnb til að veita skattyfirvöldum í Noregi upplýsingar um Airbnb útleigu. Lögin tóku gildi 1. janúar 2020. Það eru ekki takmörk á útleigðum dögum nema varðandi búsetaíbúðir (*borettslag*), þær má að hámarki leigja í 30 daga á ári. Annars konar búsetusamlög (*boligsameie*) eru með 90 daga takmörk, en þó geta eigendur sameiginlega (meiri hluti þeirra) ákveðið að fækka þeim í 60 daga eða fjölga í 120 daga.

Norska ríkið setti á sérstakan skammtímaleiguskatt árið 2017, oftast nefndur Airbnb skatturinn, til að bregðast við vaxandi vandamálum tengdum slíkri gistingu. Hann nemur 22% af leigutekjum vegna skammtaímaleigu. Leigutekjur upp að 10.000 NOK (130 þús. kr.) eru skattfjálsar en greiða skal 22% skatt af 85% af stofni leigutekna yfir því marki. Hollenska tölfraeðifyrirtækið Elsevier rannsakaði efnahagsleg áhrif skattsins og birti í sínu tölfraeðiriti í maí 2023. Samkvæmt Elsevier voru meðaltekjur leigusala í Noregi af Airbnb árin 2018-2019 um 700 þúsund íslenskum kr. og skatturinn af slíkum meðaltekjum nam 100 þúsund íslenskum krónum. Niðurstaða rannsóknarinnar var sú að leigusalar hafi hvorki horfið af Airbnb vefsíðunni né hækkað verð í kjölfar innleiðingar skattsins. Sem bendi til þess að hann hafi verið of lágur, eins og skattyfirvöld í Noregi hafi bent á við þinglega meðferð málsins. Sjá greiningu Elsevier [hér](#).

Ísland

Samkvæmt 3. gr. laga nr. [85/2007](#), sbr. reglugerð nr. [1277/2016](#), telst heimagisting til flokks I í flokkun gististaða. Heimilt er að leigja að hámarki tvær eignir (lögheimili og aukaeign). Leigurými mega að hámarki vera 5 herbergi fyrir 10 einstaklinga á eign. Skylt er að skrá sig sýslumanni og fá skráningarnúmer. Þá er skylt að halda skrá yfir gesti með afriti af gildum persónuskilríkjum eða vegabréfsnúmerum til staðfestingar. Ekki er þó frumkvæðisskylda að miðla þeirri skrá til yfirvalda við útleigu eins og í sumum ríkjum. Útleiga er heimil að hámarki 90 daga á ári, samanlagt í báðum eignum. Ef leigja á meira en 90 daga þarf að sækja um leyfi II, III eða IV (gistiheimili / hótél). Sama á við ef samanlagðar leigutekjur nema ekki meira en 2 milljónum króna á ári. Stjórnvaldssektir geta numið frá 10 þúsund að 1 milljón kr. eftir alvarleika brots. Lögin taka fram að litið sé á hverja gistinótt umfram það sem heimilt er sem sjálfstætt brot. Sýslumaður birtir ekki upplýsingar um álagðar sektarfjárhæðir en samkvæmt samtali við sýslumann námu heildarsektir ársins 2022 kringum 100 milljónum króna.

Leigutekjur af heimagistingu flokkast sem fjármagnstekjur á Íslandi og bera 22% skatt, enda séu þær undir 2 milljónum króna á ári. Ef leigutekjur fara yfir 2 milljónir króna á ári flokkast þær sem atvinnurekstrartekjur og skal meðhöndlaðar sem slíkar, þ.á.m. ber þá útleigan virðisaukaskatt.

Eftirlit með skráningu Airbnb á Íslandi hefur verið takmarkað. Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu fer með eftirlit á landsvísi og mönnun sýslumanns í þeim verkefnum dregur úr möguleikum til öflugs eftirlits með heimagistingu. Þá háir það einnig eftirlitinu að starfsmenn sýslumanns eru bundir við að sinna því á dagvinnutíma, þegar mestar líkur eru á að koma að læstum dyrum í húsnæði í skammtímaleigu.

Um skráningu heimagistingar segir m.a. í reglugerð nr. 1277/2016:

Við skráningu heimagistingar fær skráningaraðili númer sem nota skal í markaðssetningu viðkomandi eigna. Sýslumaður skal einnig hafa eftirlit með því að skráningar- og leyfisskyldir aðilar noti úthlutað skráningar- eða leyfisnúmer í markaðssetningu sinni.

Lengi vel eftir setningu laganna var skráningum leyfa í flokki I einnig ábótavant, mikill minni hluti leigusala höfðu fyrir því að skrá sig. Aukin umræða um þessi mál og fréttáflutningur af úttektum skattsins á Airbnb fyrir nokkrum árum ýttu undir skráningar sem er nú orðnar yfir 3000. Enn virðist þó nokkuð misræmi milli fjölda skráðra eigna og eigna sem auglýstar eru á Airbnb, þótt hlutfall skráðra eigna hafi farið hækkandi.

Drög að reglugerð ESB

Árið 2019 sendu tíu borgir Evrópu sem kölluðu sig *The European Cities Alliance on STHR* sameiginlegt bréf til framkvæmdastjórnar ESB og kölluðu eftir miðlægum aðgerðum til að bregðast við þeim mikla vanda sem sprenging í Airbnb útleigu var að valda. Þetta voru borgirnar Amsterdam, Barselóna, Bordeaux, Berlín, Brussel, Kraká, München, París, Valencia og Vín.

Skammtímaleigu Borgabandalagið sendi framkvæmdastjórninni annað bréf árið 2022 til að áréttta áhyggjur sínar og þá höfðu m.a. Arezzo, Bologna, Budapest, Flórens, Lyon, Prag, Porto, Utrecht og Varsjá bæst í hóp hinna tíu borganna.

Þessi þrýstingur framangreindra borga ýtti undir að **framkvæmdastjórn ESB** kynnti í nóvember 2022 drög að nýrri reglugerð um söfnun og vinnslu upplýsinga í tengslum við skammtímaleigu. Í tilkynningu ESB kom m.a. fram að markmiðið væri að auka gagnsæi á þessu sviði og styðja yfirvöld á ESB svæðinu við að stuðla að sjálfbærum vexti ferðaþjónustu í ríkjum / borgum álfunnar. Meginefni reglugerðarinnar snýr að því að:

- *Samræma skráningarkröfur leigusala vegna skammtímaleigu*
- *Tryggja úthlutun einkvæms skráningarnúmers til hvørs leigusala*
- *Skýra reglur varðandi birtingu og eftirlit með skráningarnúmerum*
- *Skylda vefsíður (Airbnb) til að deila á sjálfvirkann hátt mánaðarlega með yfirvöldum upplýsingum um fjölda gistinguáttu og gesta*
- *Heimila Eurostat til að nýta þær tölfraeðiupplýsingar*

Hér er tilkynning framkvæmdastjórnar ESB um reglugerðardrögin _ sjá [tengil](#)

Hér eru drögin að reglugerðinni _ sjá [tengil](#)

Evrópuþingið greiddi þann 19. september 2023 atkvæði um reglugerðardrög framkvæmdastjórnar ESB. Þingið lagði til og samþykkti nokkrar textabreytingar til frekari skoðunar hjá stofnunum ESB. Flestar breytingarnar miða að því að byggja enn frekar undir markmið reglugerðarinnar og styðja þannig við þau aðildarríki eða einstakar borgir innan þeirra að ná betri tókum á skammtímaleigu. Ef Evrópuráðið og framkvæmdastjórnin fallast á breytingartillögur þingins þá fer málið aftur til síðari umræðu og lokaafgreiðslu hjá Evrópuþinginu. Það ferli getur tekið frá nokkrum mánuðum upp í nokkur ár, allt eftir því hvort almenn samstaða er um málið eða ekki. Upphafleg reglugerðardrög framkvæmdastjórnar ESB gerðu ráð fyrir að reglugerðin kæmi til framkvæmda 2 árum eftir gildistöku (staðfestingu). Tillögur Evrópuþingsins gera ráð fyrir að stytta þann tíma í 18 mánuði með þeirri undantekningu að ákvæði er lúta að skammtímaleigu og upplýsingaskyldu henni tengdri komi til framkvæmda 6 mánuðum eftir gildistöku.

Sjá tillögur Evrópuþingsins [hér](#).

Samantekið

Einstök ríki sem og einstakar borgir Evrópu hafa sett skammtímaleigu skorður, ekki síst til að draga úr neikvæðum áhrifum slíkrar starfsemi á húsnæðismarkað í viðkomandi löndum. Íslenska löggjöfin í þeim efnum er í línu við þann ramma sem slíkri leigu er sett víða í kringum okkur, rýmri en í sumum ríkjum en þrengri en hjá öðrum.

Þótt Ísland sé með sambærilegar kröfur um margt virðast mörg þessara ríkja / borga hafa gengið lengra í eftirfylgni í tengslum við skyldu til birtingar skráningarnúmera. Þannig hafa flest ríkjanna / borganna sett sér skýrar reglur um skyldu til birtingar þeirra upplýsinga á öllum auglýsingum og færslum tengdum útleigu. Strangt eftirlit er víðast með að því sé fylgt. Þó krafa sé um leyfi og skráningarnúmer hér á landi hefur leigusölum verið hlíft við að birta þær upplýsingar. Þá eru þær borgir sem taka hvað harðast á skammtímaleigu, samanber Amsterdam, Berlín, París og Mílanó, með mun hærri sektir vegna brota leigusala en íslenska löggjöfin leggur upp með sem og kröfur á þjónustuveitanda.

Baráttan gegn Airbnb í Evrópu hefur verið leidd af stærstu ferðamannaborgum álfunnar. Sú barátta hefur vakið Evrópusambandið sem er nú með til afgreiðslu reglugerð sem ætlað er að tryggja aukið gagnsæi slíkrar starfsemi og styðja við sjálfbæran vöxt ferðaþjónustu innan Evrópu. Tillögur ESB, ef ná í gegn, munu veita einstökum ríkjum og umsetnum ferðamannasvæðum álfunnar möguleika á að lágmarka neikvæð áhrif skammtímaleigu. Tillögudrögin gera ekki greinarmun á þeim vefsíðum sem þjónusta skammtímaleigu.

Skattaleg meðferð á leigutekjum vegna skammtímaleigu er mismunandi innan Evrópu. Algengast virðist að slíkar tekjur teljist til hefðbundins tekjuskattsstofns leigusala. Í einhverjum tilvikum, þó miklum minni hluta að því er virðist, er frítekjumark á slíkum tekjum. Einnig eru dæmi um sérstaka flata skattprósentu á slíkar tekjur. Þá virðist almenna reglan sú að ferðamannaskattur/gistináttaskattur sé innheimtur af skammtímaleigu, en misjafnt eftir ríkjum hvort Airbnb eða leigusalinn innheimti skattinn og skili til hins opinbera. Norðurlöndin hafa þó ekki tekið upp gistináttaskatt, að undanskildu Íslandi. Heimagisting er undanþegin gistináttaskatti á Íslandi, sbr. 3. gr. laga nr. 87/2011.

Með auknu eftirliti með slíkri starfsemi og deilingu upplýsinga til skattýfirvalda eins og þróunin í Evrópu er þessi misserin má gera ráð fyrir að hvati einstaklinga til að bjóða húsnæði sitt til skammtímaleigu minnki.

Þrátt fyrir að reglugerð nr. 1277/2016 sé skýr um skyldur leigusala til að nota skráningarnúmer í markaðssetningu sinni og skyldu sýslumanns til eftirlits með að það sér gert, virðist raunin vera sú að því sé ekki framfylgt. Ekki verður annað sé en að sýslumaður hafi öll tæki og tól til að fylgja því harðar eftir á grunni gildandi laga.

Þá getur verið ástæða til að skoða hvort ekki þurfi að skerpa á skyldu þriðja aðila (vefsíðu þjónustuveitanda) í lögunum, m.a. gagnvart notkun skráningarnúmera við auglýsingu húsnæðis til skammtímaleigu. Í þeim efnum má horfa til fordæma frá Evrópu samanber Amsterdam, Barcelona, Berlín, Mílanó og París.

Þá væri æskilegt og í samræmi við góða stjórnsýslu að sýslumaður birti árlega samanteknar upplýsingar um álagðar stjórnvaldssektir. Þar mætti horfa til verklags annarra eftirlitsstofnana eins og Seðlabanka (Fjármálaeftirlits) o.fl. Slík upplýsingagjöf telst eðlilegur hluti af eftirlitsstarfsemi, felur í sér forvarnaráhrif gagnvart almenningi og eykur gagnsæi um mikilvægi starfseminnar fyrir löggjafa og fjárveitingavald.

Aðgerðir til skoðunar

Sýslumenn

- Fylgi eftir lagakröfum um skyldu til að nota skráningarnúmer í markaðssetningu.
- Birti árlegt yfirlit yfir skráningar, eftirlitsheimsóknir og álagðar sektir.

Breytingar á löggjöf

- Lögin leggi skyldur á þjónustuveitendur (vefsíður) að tryggja eftirfylgni við lög varðandi birtingu skráningarnúmera að viðlögðum sektum.
- Lögin skyldi þjónustuveitendur (vefsíður) til að deila reglulega stafrænt upplýsingum með stjórnvöldum um gistinætur og fjölda gesta að viðlögðum sektum.
- Lögin miði útleigutíma við orlofsmánuð og eina eign.
- Ef gistináttaskattur verður ekki afnuminn, verði skammtímaleiga til ferðamanna einnig felld undir skattinn.