



Reykjavík 20. maí 2025

Efni: Umsögn Samtaka ferðapjónustunnar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007 (skammtímaleiga, gagnaöflun og rekstrarleyfi), mál 279.

Samtök ferðapjónustunnar – SAF hafa tekið til umsagnar ofangreint mál. Frumvarpið var [kynnt á Samráðsgátt stjórnvalda](#). Frumvarpið mælir fyrir um breytingar sem ætlað er að mæta áherslum í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um jafnvægi á húsnæðismarkaði og að fleiri íbúðir nýtist sem heimili fólks. Efni frumvarpsins skiptist niður í þrjá kafla, þ.e. skilyrði skammtímaleigu (heimagistingar), gildistími rekstrarleyfa fyrir gististarfsemi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis og miðlun upplýsinga frá ríkisskattstjóra til sýslumanns í tengslum við eftirlit.

Meginmarkmið

Meginmarkmið frumvarpsins er að auka framboð íbúðarhúsnæðis innan þéttbýlis með því að draga úr skammtímaleigu sem stunduð er án skráningar og tilskilinna leyfa. Samtökin vilja meina að eina breytingin sem stuðli að því markmiðið er sá hluti frumvarpsins sem ætlað er að miðla upplýsingum frá ríkisskattstjóra til sýslumanns í tengslum við eftirlit. Í gegnum tíðina hafa samtökin bent á þörf fyrir aukið eftirlit með gististarfsemi, leyfisskyldri og ólöglegri. Ólögleg gististarfsemi skekkir samkeppnisumhverfi ferðapjónustufyrirtækja í gistingu. Að því sögðu vilja samtökin fagna þessari breytingu og telja að hún sé eina breytingin í frumvarpinu sem gæti mögulega haft teljandi áhrif á framboð íbúðarhúsnæðis.

Breytingar á heimagistingarákvæðinu

Í umfjöllun ráðuneytisins um frumvarpið kemur fram að samkvæmt gildandi lögum nr. 85/2007, er einstaklingi heimilt að leigja út tvær eignir undir skráningarskylda heimagistingu, þ.e. lögheimili sitt og eina aðra fasteign í sinni eigu (innan eða utan þéttbýlis).

Fyrsta breytingartillagan felur í sér að afmarka skráningarskylda heimagistingu við eina eign einstaklings (lögheimili hans) innan þéttbýlis. Einstaklingi verður eftir sem áður heimilt að leigja út aðra eign utan þéttbýlis sem er í eigu hans, t.d. sumarbústað. Engar aðrar breytingar eru fyrirhugaðar á umhverfi heimagistingar. Öll umfjöllun frumvarpsins um þá sem leigja út eignir án tilskilinna leyfa á því ekki við um þessa breytingu.

Markmið breytingarinnar er að stuðla að auknu jafnvægi á húsnæðismarkaði, bæta aðgengi að íbúðum til langtímaleigu og skapa sanngjarna samkeppni innan ferðaþjónustunnar. Breytingin á að vera í samræmi við hugmyndafræðina sem býr að baki deiliahagkerfinu og heimagistingu.

Skráningarskyld heimagisting og markmið lögfestingar um heimagistingu var að fá ólöglega starfsemi uppá yfirborðið svo hún myndi skila inn sköttum og gjöldum til yfirvalda. Samtökin vilja benda stjórnvöldum á að þessi lagabreyting gæti orðið til þess að ýta eignum í þéttbýli í óskráða útleigu án tilskilinna leyfa. Þar með gæti myndast enn meiri vinna fyrir eftirlitsaðila, sem er vont.

Líkt og er reifað í frumvarpinu þá eru árstekjur af skráningarskyldri heimagistingu ekki hærri en 2 m.kr., sbr. 3. tölul. 4. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988. Það er ekki nóg til þess að reka aukaíbúð í þéttbýli á grundvelli tekna af heimagistingarleyfi. Möguleg áhrif þessarar breytingar er að þeim sem leigja út aukaíbúðina sína í skammtímaleigu í níu mánuði til námsmanna og setja íbúðina sína á heimagistingu í 90 daga yfir sumarið mun vafalaust fækka. Hvað þeir aðilar gera í framhaldinu er erfitt að segja. Löggjafinn er allavega að setja á kvaðir hvað eigendur íbúða geta mögulega gert við íbúðirnar, þannig að frelsi til að nýta fasteigna skerðist.

Lög nr. 43/2024 banna útgáfu leyfa til gististarfsemi nema í samþykktu atvinnuhúsnæði

Breytingarnar sem áttu sér stað sl. haust leiddu til þess að rekstrarleyfisskyld gististarfsemi innan þéttbýlis skyldi eingöngu vera í samþykktu atvinnuhúsnæði. Með því var komið í veg fyrir að ný rekstrarleyfi fyrir gististarfsemi innan þéttbýlis yrðu gefin út nema í samþykktu atvinnuhúsnæði. Breytingin hafði hins vegar ekki áhrif á þegar útgefin rekstrarleyfi enda eru þau öll ótímabundin. Markmið breytingarinnar var að tryggja að starfsemi rekstrarleyfisskyldra gististaða falli að skipulagi sveitarfélags hverju sinni.

Þrátt fyrir fyrrgreinda breytingu þá telja stjórnvöld að nú þurfi að gera núverandi atvinnustarfsemi tímabundna. Samtökin ítreka að þau hafa áður komið á framfæri ábendingum um að slíkt lögbundið bann við veitingu leyfa til gistirekstrar í íbúðabyggð í þéttbýli sé óskynsamlegt og leiði til vandkvæða. Mun eðlilegra sé að sveitarfélög hafi heimildir til að stýra leyfisveitingum á sínum svæðum, enda eru aðstæður í minni sveitarfélögum fjarri höfuðborgarsvæðinu ekki þær sömu og í miðborg Reykjavíkur. Samtökin hvetja til þess að bannið verði afnumið og sveitarfélögum fremur falið ákvörðunarvald um leyfisveitingar. Þá benda samtökin á í því samhengi að þau hafa ítrekað lagt til aukið eftirlit með skammtímaleigu sem skynsamlegra úrræði til að jafna samkeppnisgrundvöll og takmarka ólöglega gististarfsemi, frekar en aukin lagabönn.

Gildistími rekstrarleyfa í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis tímabundin til fimm ára.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að í dag eru tæplega 400 virk rekstrarleyfi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis á landsvísu, þar af 291 á höfuðborgarsvæðinu. Frumvarpinu er ætlað að tímabinda þessi 400 leyfi. Samtökunum þykir mjög sérstakt að það eigi að tímabinda þegar útgefin leyfi. Samtökin mælast til þess að stjórnvöld hætti alfarið við þessa breytingu. Stjórnvöld eiga ekki að fara strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.

Þeim væri nær að notast við vægara úrræði til að ná sama markmiði um brunavarnir. Ef það er raunverulega markmiðið þá er auðveldara og nær að breyta reglugerð um brunavarnir sem gæti leitt til þess að slökkviliðið gæti framkvæmt brunaúttekt á fimm ára fresti þar sem kannað væri hvort gististaðurinn myndi fullnægja brunavörnum í stað þess að það væri í tengslum við útgáfu á starfsleyfi.

Í greinargerðinni með frumvarpinu kemur fram áhugaverð málsgrein um sveitarfélög:

„Verði frumvarpið að lögum mun það jafnframt auðvelda sveitarfélögum að samræma rekstrarleyfisskylda gististarfsemi við stefnu þeirra um landnotkun, byggðapróun og byggðamynstur, en skv. a-lið 1. tölul. 4. mgr. 10. gr. laganna veitir sveitarstjórn umsögn til leyfisveitanda og staðfestir hvort starfsemi sé í samræmi við byggingarleyfi og skipulagsskilmála.“

Samtökin vekur forvitni á hvort um sé að ræða umorðun á því að frumvarpið muni auðvelda sveitarfélögum að veita neikvæða umsögn til leyfisveitanda. Eftir lestur samtakanna á [umsögn Reykjavíkurborgar](#) um málið, dags. 20. maí 2025, þá er alveg ljóst að höfuðborgin vill gera allt sem í þeirra valdi stendur til að rekstrarleyfi af þessum toga verði ekki endurnýjuð frá og með 1. janúar 2031. Samtökin telja að rök um brunavarnir sé fyrirsíttur, í reynd sé það tilraun til að afturkalla þau leyfi sem nú þegar eru í gildi. Samtökin telja að það séu til vægari úrræði til að ná sama markmiðið, um öryggi og brunavarnir, sem beri að fullreyna áður. Sitjandi ráðherra málaflokksins var hluti af meirihluta sem skilaði inn nefndaráliti um síðustu breytingar á lögnum, gott væri að lesa kaflann um [afturvirkni](#).

Ótímabundin rekstrarleyfi til gististaða var vegferð til að einfalda regluverk og auka skilvirkni

Í tengslum við verkefnið *Einföldun starfsumhverfis og regluverks í ferðapjónustu* árið 2014 var m.a. lagt til að gististaðaleyfi í tengslum við atvinnustarfsemi yrði ótímabundin. Í kjölfarið fóru stjórnvöld í ómælda vinnu við að tryggja að tímabundin rekstrarleyfi frá sýslumanni yrðu afnumin og varð það að veruleika með breytingu á lögum 67/2016. Samtökin gagnrýna harðlega allar tillögur stjórnvalda til að tímabinda rekstrarleyfi, hvaða nafni sem þau nefnast.

Í fyrsta lagi er um gríðarlega afturför að ræða og í engum tengslum við tillögur OECD um einföldun regluverks. Í öðru lagi er mikil mismunun falin í því að tímabinda rekstrarleyfi innan þéttbýlis í flokki II á meðan sömu rekstraleyfi í flokki II utan þéttbýlis og rekstrarleyfi í flokki III og IV hljóta ótímabundið leyfi. Í þriðja lagi er ljóst að þau rekstrarleyfi sem eru ótímabundin hvort sem er innan eða utan þéttbýlis eru í tengslum við atvinnustarfsemi og hafa bæði starfsleyfi heilbrigðiseftirlits og samþykki byggingafulltrúa. Þessi starfsemi er rekin á ársgrundvelli og með boðuðum breytingum er verið að grafa undan löglegri atvinnustarfsemi. Um er að ræða 400 leyfi sem starfa eftir þeim reglum sem um starfsemina gilda, hafa öll tilskilin leyfi og standa skil á sköttum og gjöldum. Um er að ræða atvinnustarfsemi sem aflar tekna fyrir ríkissjóð eins og önnur atvinnustarfsemi en frumvarpið virðist vera dulinn tilraun stjórnvalda til sviptingar núgildandi leyfa til atvinnustarfsemi.

Ferðaþjónustan er ung grein og þurfa stjórnvöld að leyfa henni að þroskast og ná jafnvægi miðað við lög og reglur sem um hana gilda. Það er vond hugmynd að vera að krukka í þegar útgefnum starfsleyfum, breyta gildistíma þeirra og þar með forsendum atvinnurekstursins sem þarf fyrirsjáanleika og stöðugt regluverk til að gera áætlanir til framtíðar. Breytingar á forsendum atvinnurekstursins grafa undan trúverðugleika atvinnugreinarinnar í heild og fæla frá fjárfestingu í greininni. Þess ber að geta að afskriftatímabil atvinnuhúsnæðis er a.m.k. 20 ár og því er fimm ára gildistími rekstrarleyfis algerlega fráleitur og skapar mikið óöryggi.

Samtökin benda á að þau sem nú reka rekstrarleyfisskylda gististarfsemi í íbúðabyggð hafa gert það í góðri trú á grundvelli ótímabundinna leyfa. Á þeim grundvelli hafa þeir aðilar fjárfest í starfseminni til langs tíma. Samtökin benda á að óvænt tímabinding leyfa nú þvert ofan í stefnu stjórnvalda síðastliðin tíu ár getur hæglega skapað ríkinu skaðabótaskyldu gagnvart þessum aðilum. Það á ekki síst við þegar ljóst er að vægari úrræði eru augljóslega í boði til að ná þeim markmiðum um brunavarnir sem tiltekin eru í greinargerð sem höfuðástæða breytingarinnar, eins og fjallað er um hér að ofan.

Að lokum

Samtökin leggjast alfarið gegn tímabindingu leyfa og þá telja samtökin að heimagistingarbreytingin sé algjörlega óþörf og muni ekki hafa þau áhrif sem að sé stefnt. Samtökin benda á að ef það sé vilji stjórnvalda að fella úr gildi núgildandi leyfi til gistireksturs í íbúðabyggð sé hreinlega að segja það berum orðum í stað þess að stunda fyrirslátt af þeim toga sem kemur fram í greinargerð með frumvarpi þessu.

Samtökin óska eftir að koma fyrir nefndina og rökstyðja mál sitt auk þess að áskilja sér rétt að koma með frekari ábendingar á síðari stigum.

Virðingarfyllst,



Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar