
Íbúðagisting

Rannsókn á umfangi íbúðagistingar í ferðapjónustunni

Gunnar Alexander Ólafsson, Jón Bjarni Steinsson, Árni Sverrir Hafsteinsson,
Brimar Aðalsteinsson, Snorri Guðmundsson og Vilhjálmur Egilsson.

Október 2015



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY

Formáli

Skýrslan sem hér er kynnt um rannsókn á íbúðagistingu, er fyrsta skýrslan af þremur sem Háskólinn á Bifröst mun senda frá sér um ferðapjónustu samkvæmt samningi við Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið. Viðfangsefni skýrslunnar hefur verið mikið til umræðu á undanförunum árum og almenn skoðun verið sú að skráning íbúðagistinga sé ekki í góðu lagi. Í skýrslunni er dregið fram umfang vandans sem myndast af slakri skráningu íbúða sem leigðar eru út í skammtímaleigu til ferðamanna. Í skýrslunni er einnig að finna tillögur til úrlausna, þannig að auðveldara verði að skrá íbúðir sem leigðar eru í skammtímaleigu til ferðamanna og eins að greiða af þeim viðeigandi skatta og gjöld. Skýrslan skapar góðan grunn til viðbragða og aðgerða til að skrá íbúðir, draga úr skattsvikum og skýra reglur um íbúðir sem leigðar eru til ferðamanna til skamms tíma.



Þessi skýrsla er unnin samkvæmt samningi milli Háskólans á Bifröst og Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins. Fjölmargir einstaklingar og stofnanir hafa komið að gerð þessarar skýrslu. Höfundar skýrslunnar eru Gunnar Alexander Ólafsson verkefnastjóri á Háskólanum á Bifröst, Jón Bjarni Steinsson sérfræðingur við Háskólann á Bifröst, Árni Sverrir Hafsteinsson sérfræðingur við Háskólann á Bifröst, Brimar Aðalsteinsson lögfræðingur og Snorri Guðmundsson viðskiptafræðinemi.

Samantekt

Með uppgangi deilihagkerfisins hefur íbúðagisting, með umboðssíðuna www.airbnb.com fremsta í flokki, rutt sér til rúms sem vinsæll kostur fyrir ferðamenn um heim allan og er Ísland engin undantekning þar á. Stórauðinn ferðamannastraumur hingað til lands undanfarin ár hefur orðið til þess að hótél og gististaðir anna ekki eftirspurn og er þessi kostur því í raun nauðsynlegur ferðaþjónustunni í landinu. Lög og reglur eru aftur á móti ekki í takt við þennan nýja veruleika og því þarf að koma til gagnger endurskoðun þar á. Einfalda þarf leyfisveitingaferlið þannig að auðveldara verði fyrir einyrkja að stunda þessa starfsemi löglega en nú er mikill meirihluti íbúða á Airbnb rekin án tilskilinna leyfa. Ganga má út frá því að leyfislaus rekstur sé að mestu eða öllu leyti svört starfsemi og eru því ríki og sveitarfélög að verða af umtalsverðum skatttekjum vegna þess. Er því mikilvægt að haga skattalöggjöf með þeim hætti að hvati verði til þess að stunda starfsemina löglega með tilheyrandi greiðslum skatta og gjalda. Reglur um skattlagningu starfseminnar eru ekki nægilega skýrar og því þarf að skýra þær betur og gera þær minna íþyngjandi fyrir einyrkja. Reglurnar verða þó einnig að taka mið af aðstæðum á leigumarkaðnum og þarf að haga þeim þannig að meiri hvati verði til þess að leigja eignir í langtímaleigu en til skamms tíma til ferðamanna. Lagt er til að reglur um breytta hagnýtingu eigna í fjölbýlishúsum verði gerðar skýrari.



Efnisyfirlit

Inngangur	1
Aðferðafræði	4
Deilihagkerfið	5
Lagaumhverfi gististaða á Íslandi	9
Regluverk í stöðugri þróun	9
Flokkun gististaða	12
Búnaður gististaða	14
Rekstrarleyfi	14
Starfsleyfi heilbrigðisnefndar	15
Lög um fjöleignarhús	15
Skattar og gjöld	15
Tekjuskattur	15
Virðisaukaskattur	16
Gistináttaskattur	16
Fasteignagjöld	17
Umfang íbúðagistingar á Íslandi	18
Samanburður	20
Berlín	20
Kaupmannahöfn	21
Aðrar borgir	21
Helstu álitamál	23
Leyfislaus starfsemi/Leyfisveitingar	23
Skattsvik	24
Samkeppni	25
Spenna á húsnæðismarkaði	25
Skörun við fjölbýlishúsalög	25
Áhrif	27
Áhrif á húsnæðismarkaðinn	27
Löglegur eða ólöglegur rekstur	29
Tillögur að úrbótum	31
Leyfisveitingar/skráningarskylda/tímamörk	31
Skattar og gjöld	32
Samræmi við húsaleigulög og fjölbýlishúsalög	33
Stjórnsýsla	34

Niðurstöður	35
Heimildaskrá.....	37





Inngangur

Ferðaþjónustan er ung atvinnugrein á Íslandi í samanburði við hefðbundnari atvinnugreinar eins og sjávarútveg og landbúnað. Þrátt fyrir vaxandi umfang og mikilvægi ferðaþjónustunnar hafa rannsóknir og þróun í greininni ekki verið í samræmi við mikilvægi hennar. Undanfarin ár hefur mikil fjölgun orðið á komu erlendra ferðamanna til landsins. Efnahagsleg áhrif ferðaþjónustunnar hafa aukist mikið undanfarin ár og hefur hlutfall hennar af vergri landsframleiðslu vaxið úr 3,6% árið 2009 í 5,1%¹ árið 2014 sem er aukning um 41%. Á sama tíma jókst landsframleiðslan um 25%. Tekjur af ferðamönnum sem hlutfall af heildarútflutningstekjum hafa vaxið úr 26,8% árið 2013 í 28,4% árið 2014. Það ár voru útflutningstekjur ferðaþjónustunnar um 303 milljarðar.²

Ferðaþjónusta er safnheiti yfir margar ólíkar atvinnugreinar sem eiga það sammerkt að þjónusta ferðamenn. Vegna þess hversu ólíkar þessar tegundir þjónustu eru (hópfarþjónusta, gistiþjónusta, veitingaþjónusta, afþreying o.s.frv.) gilda um þær ólíkar reglur og ólíkt skattaumhverfi.

Íbúðagisting hefur verið skilgreind sem hluti af svokölluðu deiliahagkerfi, en grunnhugsun þess er að einstaklingar deili hver með öðrum vöru, þjónustu og upplýsingum. Þeir greiða fyrir viðskiptin ýmist með peningum eða öðrum verðmætum í skiptum fyrir það sem hinn hefur að bjóða.

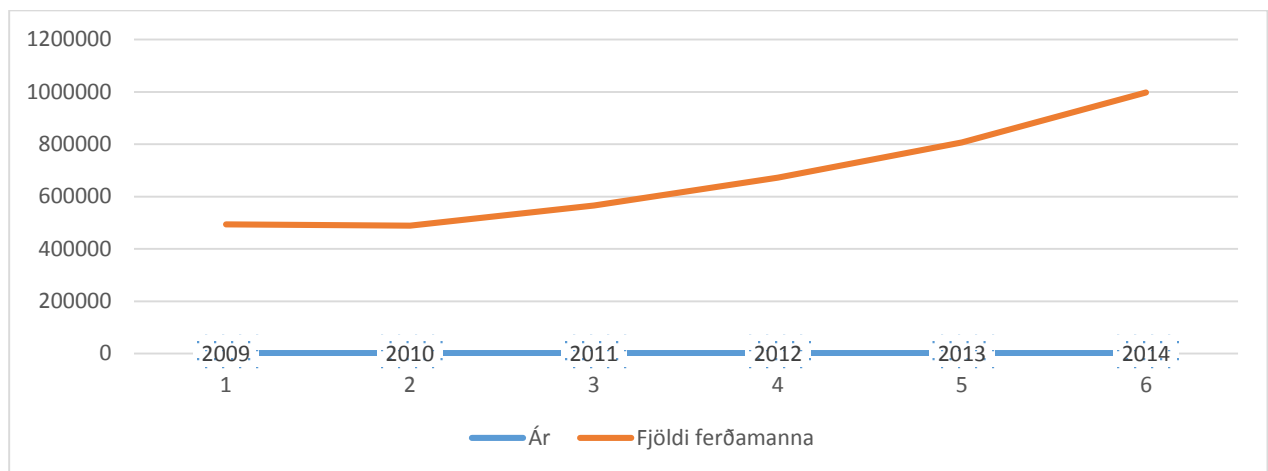
Íbúðagisting er ein tegund gistiþjónustu sem ferðamenn nota á Íslandi og hefur hún vaxið mikið undanfarin ár, þótt tölur um það séu af skorum skammti vegna óljósra reglna og svartrar starfsemi. Með fjölgun ferðamanna hefur fjöldi hótélherbergja og annarra gistimöguleika aukist umtalsvert en þó ekki í takt við fjölda ferðamanna. Fjöldi gistinátta hefur aukist um 73% frá

¹ <http://hagstofan.is/Hagtolar/Thjodhagsreikningar/Framleidsluuppgjor>

² <http://www.hagstofa.is/Hagtolar/Ferdamal-samgongur-UT/Ferdathjonusta>

árinu 2009 til 2014 samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands. Á sama tíma hefur ferðamönnum fjölgað úr 493.000 (árið 2009) í 997.000 (árið 2014) eða um 102%. Sjá töflu nr. 1 um fjölda ferðamanna.

Tafla 1 um fjölda ferðamanna árin 2009-2014.



Óljóst er hve mikil fjölgun hefur orðið á framboði á íbúðagistingu á sama tíma en skv. þeim gögnum sem birt hafa verið um fjölda herbergja í íbúðagistingu eru þau um 4.100 herbergi. Árið 2009 voru um 200 íbúðir á höfuðborgarsvæðinu sem tilheyrðu deiliahagkerfinu, þ.e. þar sem boðið var uppá íbúðagistingu, en árið 2014 voru þær orðnar 1.100. Fjölgunin á fimm ára tímabili er 450%.³ Þessar tölur eru í samræmi við talningu sem skýrsluhöfundar gerðu í tengslum við skýrsluna, þar sem talinn var fjöldi íbúða og herbergja til leigu á vefnum www.airbnb.com á Íslandi og reyndist talan vera samtals 3.409 íbúðir og herbergi.⁴ Þar af voru íbúðirnar 2.434 og herbergin 975. Leitað var eftir upplýsingum um íbúðir með rekstrarleyfi

³ <http://www.sa.is/media/1655/deiliahagkerfi-juni-2015.pdf>

⁴ Könnun skýrsluhöfunda á umfangi íbúðagistinga. Júlí 2015.

til útleigu hjá sýslumönnum og kom í ljós að 233 íbúðir og herbergi í Reykjavík eru með leyfi til útleigu fyrir ferðamenn skv. flokki I og II sem er um 13% af framboðinu.

Margar áskoranir fylgja vaxandi framboði á gistingumöguleikum í íbúðagistingu. Það þarf að tryggja jafna samkeppni aðila í ferðaþjónustu, þannig að allir aðilar sem veita gistingu greiði skatta og gjöld í samræmi við reglur. Það þarf einnig að tryggja að skýrar reglur gildi um íbúðagistingu og að leyfi og gjöld fyrir starfsemi íbúðagistingar séu einföld í framkvæmd og að öryggi sé tryggt. Til viðbótar þarf að tryggja að íbúðagisting sé í samræmi við skipulag og í sátt við nánasta umhverfi.

Hluttur íbúðagistingar fer vaxandi hjá ferðamönnum sem möguleiki á að nota á Íslandi. Það sést best á því að þrátt fyrir aukinn fjölda ferðamanna vex hluttur hótela og gistiheimila ekki í samræmi við þann vöxt, né skatttekjur.⁵ Þetta þýðir einfaldlega að ferðamenn eru að gista annarsstaðar en á leyfisskyldum hótélum og gistiheimilum. Það er öllu samfélaginu til góða að jöfn samkeppnisskilyrði gildi þannig að allir greiði sinn hluta til samfélagsins og að allir sem keppa um að þjónusta ferðamenn sitji við sama borð.

Í samningi milli Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og Háskólans á Bifröst var ákveðið að rannsaka umfang íbúðagistingar á Íslandi og lagalegt umhverfi hennar með það að markmiði að koma með tillögur að leiðum til úrbóta í því umhverfi. Verkhættir rannsóknarinnar voru eftirfarandi:

1. Söfnun tölulegra upplýsinga til að áætla umfang íbúðagistingar hér á Íslandi.
2. Gera yfirlit yfir skatta og gjöld sem gististaðir þurfa að standa skil á.

⁵ <http://umraedan.landsbankinn.is/skodun/2015/04/01/Rikissjodur-og-tekjur-af-ferdamonnum/?newsid=2af379ea-d861-11e4-8c62-0050568800ef>

3. Bera saman lagalegt umhverfi mismunandi tegunda gististaða sem ferðamenn á Íslandi nýta sér.
4. Vinna samanburð á umhverfi íbúðagistinga í nágrennalöndum Íslands.
5. Gera tillögur að leiðum til mögulegra úrbóta á umhverfi íbúðagistingar.

Aðferðafræði

Að greina umfang íbúðagistingar á Íslandi var áskorun. Í skýrslunni var víða leitað fanga og stundum þurfti að fara óhefðbundnar leiðir til að afla gagna. Vinnslu við skýrsluna var skipt niður í nokkra þætti.

1. Skoða lög og reglugerðir um íbúðagistingu á Íslandi.
2. Farið yfir skýrslur um umfang íbúðagistingar á Íslandi.
3. Reynt að leggja mat á umfang íbúðagistingar á Íslandi. Skoðað var tiltekið tímabil á vefnum www.airbnb.com um fjölda íbúða og herbergja sem hægt var að leigja á Íslandi og þær taldar. Fjöldinn reyndist vera um 3.409, þar af voru 2.434 íbúðagisting (íbúðir) og 975 heimagisting (herbergi).
4. Skoðaðar voru reglur og umfang íbúðagistingar í nokkrum erlendum borgum.
5. Haft var samband við fulltrúa ríkisskattstjóra og fasteignasala varðandi íbúðagistingu og þeirra álit fengið á íbúðagistingu.
6. Í niðurstöðum eru lagðar fram tillögur til einföldunar og úrbóta.

Deiliahagkerfið

Samnýting gæða er ekki nýtt fyrirbrigði, fólk hefur alltaf deilt gæðum að einhverju leyti, fengið far hjá nágrannanum í vinnuna, lánað honum sláttuvélina, leyft vinum og ættingjum að gista í lausa svefnherberginu þegar það er í bænum o.s. frv. Slík samnýting var þó alltaf bundin við nærsamfélagið, bæði hvað varðar staðsetningu og félagsleg tengsl. Með tilkomu internetsins og vefsíðna á borð við www.airbnb.com og www.uber.com hefur þetta breyst og gert slíka samnýtingu mögulega á heimsvísu og milli ókunnugra og þannig hefur risið upp það sem kallað hefur verið deiliahagkerfi (*e. sharing economy*). Með deiliahagkerfi er átt við það þegar einstaklingar deila eða skiptast á vörum og þjónustu. Hægt er að finna vefsíður sem gera fólki kleift að skiptast á íbúðum, leigja laus herbergi til skamms tíma, leigja bíl, verkfæri, föt og margt fleira.⁶ Það sem einkennir deiliahagkerfið er að þar fara viðskipti fram milli einstaklinga, með eignir þeirra eða þjónustu, sem miðlað er í gegnum netið. Deiliahagkerfið má því skilgreina sem viðskiptalíkan sem byggir á því að einstaklingar geti leigt eða fengið lánuð gæði í eigu annarra einstaklinga. Eins og áður segir teygir deiliahagkerfið anga sína víða, en slík samnýting gæða er líklegust til þess að spretta upp þegar umrædd gæði eru dýr, almennt í eigu flestra einstaklinga (t.d. fasteign eða bíll) og eru ekki fullnýtt.⁷

Í slíkri samnýtingu felast ýmsir kostir. Eigendur vannýtttra gæða geta hagnast á því að leigja þau út, á meðan þeir sem leigja gæðin fá þau oftast á lægra verði en ef þeir hefðu leigt af atvinnufyrirtækjum. Félagslynt fólk fær tækifæri til að kynnast nýju fólki sem það hefði annars ekki gert, og í tilfalli Airbnb, fær fólk tækifæri til að upplifa borgir eins og innfæddir, frekar en að búa á hóteli í miðbæ borgarinnar. Deiliahagkerfið hefur líka mikla möguleika á því að sjá sjálft um neytendavernd og gæðaeftirlit, þar sem umsagnakerfi og stjörnugjöf á umboðssíðunum auðveldar fólki að finna viðskiptavin sem það getur treyst og býður upp á

⁶ Á ensku er talað um platform en við kjósum að kalla þetta umboðssíður.

⁷ <http://www.economist.com/news/leaders/21573104-internet-everything-hire-rise-sharing-economy>

fullnægjandi gæði og þjónustu, og eins að forðast þá sem bjóða upp á lakari gæði og síður er treystandi.⁸

Deiliahagkerfinu fylgja þó einnig ákveðnir gallar. Slík viðskipti milli einstaklinga í gegnum umboðssíður á internetinu (*e. peer-to-peer transactions*) eru frekar ný af nálinni og lög og reglur ná oft ekki yfir þau. Af þessu leiðir að oft standa viðskipti sem tilheyra deiliahagkerfinu og fyrirtæki hafa milligöngu um að miðla vörum og þjónustu utan regluverks. Erfitt getur reynst að hafa eftirlit með slíkum viðskiptum og að innheimta þá skatta og þau gjöld sem seljendum ber að greiða. Sömuleiðis getur reynst erfitt að framfylgja öryggiskröfum, t.d. á íbúðum til leigu á Airbnb. Uppgangur Airbnb hefur haft þau áhrif að í hverfum sem eingöngu eru ætluð undir íbúabyggð eru komin hálfgerð atvinnufyrirtæki, gistiheimila – og hótelpjónusta með tilheyrandi umgangi sem ekki er í samræmi við deili- og aðalskipulag borga.⁹

Orðið deiliahagkerfi felur í sér að um sé að ræða einhvers konar hagkerfi sem þjónar samfélagslegum tilgangi, að fólk deili gæðum og þau séu samnýtt. Undir þessa skilgreiningu falla einhverjir hlutar deiliahagkerfisins, t.d. síður eins og samferda.net og hinar ýmsu síður á Facebook þar sem fólk býður og sækist eftir fari. Þar er verið að samnýta ferðir sem væru farnar hvort eð er, og þannig verið að fullnýta, eða í það minnsta nýta betur, ónýtt gæði gegn þátttöku í kostnaði. Þetta er hið eiginlega deiliahagkerfi. Það er hins vegar raunin að mörg þeirra fyrirtækja sem sprottið hafa upp af þessum grunni eru metin á hundruð milljarða króna og sú samnýting sem á sér stað byggir í raun á sömu gildum og almenn atvinnustarfsemi. Viðskiptavinurinn er að leita að þægilegri þjónustu á hagstæðu verði og seljandinn er að reyna að hagnast. Það er erfitt í því sambandi að tala um deiliahagkerfi, þegar milljarðafyrirtæki eru farin að hafa milligöngu um viðskipti milli einstaklinga, og viðskiptin byggja á

⁸ <http://www.economist.com/news/leaders/21573104-internet-everything-hire-rise-sharing-economy>

⁹ <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/may/27/airbnb-uber-taxes-regulation>

hagnaðarsjónarmiðum. Því hefur verið bent á að deiliahagkerfi sé í raun rangnefni yfir starfsemi þessara fyrirtækja og réttara væri að tala um aðgangshagkerfi (*e. access economy*). Rannsóknir hafa jafnvel bent til þess að þau fyrirtæki sem gera út á félagslegan ávinning samnýtingar og þess að vera hluti af deiliahagkerfinu ganga verr en þau sem gera út á að þjónustan sem þau veita sé ódýrari og hagkvæmari en sambærileg þjónusta frá hefðbundnum fyrirtækjum.¹⁰

Annað sem einkennir deiliahagkerfið er að það lýtur yfirleitt ekki sömu reglum og svipuð þjónusta sem veitt er af atvinnufyrirtækjum. Erfitt getur reynst að fylgjast með hverjir eru að bjóða herbergi eða íbúðir á Airbnb til að tryggja að öryggiskröfur séu uppfylltar og skattar og gjöld séu greidd.¹¹ Síðan er sett upp á þann hátt að erfitt eða jafnvel ómögulegt getur reynst að sjá heimilisfang íbúðarinnar sem verið er að auglýsa (viðskiptavinurinn sjálfur fær t.d. ekki að vita heimilisfangið fyrr en hann hefur pantað og greitt fyrir þjónustuna) sem gerir eftirlit með viðskiptavinum síðunnar erfitt. Mönnum ber ekki saman um hvort og hversu mikið Airbnb sé í samkeppni við venjuleg hótél. Það er þó ljóst að þjónustan sem boðið er upp á í gegnum síðuna er af sama toga og hótél og gistiheimili bjóða upp á. Einnig er ljóst að leigusalar gistiþjónustu sem ekki standa skil á sköttum og gjöldum og þurfa ekki að uppfylla þær öryggiskröfur sem aðrir þurfa, hafa forskot, hvað verðsamkeppni varðar, á venjuleg fyrirtæki í sama rekstri.

Ýmis vandkvæði eru því bundin við hið svokallaða deiliahagkerfi, sem er auk þess líklega rangnefni eða í það minnsta ofnotað hugtak, sem ekki á við mörg þeirra fyrirtækja sem sigla undir merkjum þess. Atvinnufyrirtæki eru farin að nýta sér umboðssíður eins og www.airbnb.com og dæmi eru um að einstaklingar kaupi upp fjölda fasteigna í þeim tilgangi að reka gististarfsemi í gegnum síðuna. Rannsókn á umfangi Airbnb í Berlín leiddi í ljós að að sumir notendur höfðu tugi eigna til útleigu á síðunni og sá sem átti flestar eignirnar auglýsti 44

¹⁰ hbr.org/2015/01/the-sharing-economy-isnt-about-sharing-at-all

¹¹ <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/may/27/airbnb-uber-taxes-regulation>

íbúðir til leigu á síðunni.¹² Þegar fyrirtæki og einstaklingar eru farnir að kaupa upp íbúðir til þess að selja gistingu á Airbnb, er farið ansi langt frá upphaflegri hugsjón deilihagkerfisins og stigið inn fyrir mörk þess við hreinan atvinnurekstur. Á þessu þarf að taka með bættu regluverki sem jafnar samkeppnisstöðu venjulegra atvinnufyrirtækja í svipaðri starfsemi, án þess þó að hindra framgang þeirrar nýsköpunar sem fylgt hefur deilihagkerfinu. Skýra þarf og skilgreina mörk deilihagkerfisins við atvinnurekstur og haga lögum og reglum eftir þeim þannig að einyrkjar geti áfram leigt út vannýtt gæði án þess að þeir teljist vera komnir í atvinnurekstur og að atvinnufyrirtæki geti ekki stundað venjulega starfsemi utan regluverks í skjóli hugsjóna deilihagkerfisins.

¹² www.airbnbvsberlin.de

Lagaumhverfi gististaða á Íslandi

Regluverk í stöðugri þróun

Við mikla aukningu ferðamannastraums til landsins undanfarin ár hefur kviknað þörf til þess að skerpa á og aðlaga lög og reglur að breyttum aðstæðum. Meðal laga sem sætt hafa breytingum og sæta enn endurskoðun eru lög nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald.¹³ Núgildandi lög voru sett árið 2007 og tóku þá við af lögum frá 1985, en þau lög höfðu staðið nánast óbreytt í meginatriðum frá setningu. Þau lög tóku eingöngu til veitinga- og gististaða en núgildandi lög taka auk þess til skemmtanahalds og leystu þar af hólmi V. og VIII. kafla áfengislaga nr. 75/1998 og lög nr. 120/1947 um heimild til að marka skemmtunum og samkomum tíma. Samkvæmt greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum 85/2007 var megingilgangur laganna að einfalda lagaumhverfi fyrir starfsemi veitinga- og gististaða og þá sér í lagi hvað snertir leyfisveitingar til slíks reksturs, með því annars vegar að kveða á um þær í einum lagabálki í stað margra og hins vegar með því að draga úr fjölda leyfa, gagna og umsagna sem umsækjendur um slík leyfi þurftu að afla til að hefja rekstur skv. eldri lögum.¹⁴

Síðan vgs. voru sett árið 2007 hefur umhverfi gististarfsemi á landinu breyst talsvert. Ferðamannastraumur fer sívaxandi frá ári til árs og er svo komið að hefðbundnir gististaðir eins og hótél og gistiheimili anna varla þeirri eftirspurn sem er eftir gistirými.¹⁵ Annað sem hefur gerst á þessum tíma er uppgangur deiliahagkerfisins eins og að framan var lýst. Til að mæta breyttum aðstæðum lagði iðnaðar- og viðskiptaráðherra fram frumvarp á 144. löggjafarþingi (2014-2015) til breytinga á núgildandi lögum. MeGINGILGANGUR þess var einföldun á regluverkinu, sérstaklega því sem snýr að leyfisveitingum. Viðamesta breytingin var lögð til á

¹³ Hér eftir vgs.

¹⁴ Frumvarp til laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, þskj. 873, 588. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/133/s/0873.html> [sótt þann 1.5.2015]

¹⁵ *Íslensk ferðaþjónusta*. Íslandsbanki. Bls. 19.

flokki I, heimagistingu, og gekk hún út á að ekki þyrfti lengur að sækja um rekstrarleyfi heldur yrði starfsemin eingöngu skráningarskyld og skráningu væri hægt að framkvæma á netinu á heimasíðu viðkomandi leyfisveitanda. Jafnframt var lagt til að heimagisting næði til einnar íbúðar í eigu leigusala umfram lögheimili hans og að ekki mætti leigja út í meira en 8 vikur á ári. Frumvarpið náði ekki fram að ganga á því þingi, en í frumvarpinu kemur fram að til standi að leggja fram fleiri frumvörp til frekari einföldunar á regluverki veitinga- og gististaða. Því má búast við því að frumvarpið verði lagt fram aftur í einhverri mynd á yfirstandandi þingi, auk þess sem frekari breytingar á lögnum eru fyrirhugaðar.

Eftirfarandi lög og reglugerðir mynda lagalegt umhverfi gististaða á Íslandi:

Lög nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald (vgsl).

Reglugerð nr. 585/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald.¹⁶

Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Reglugerð nr. 941/2002 um hollustuhætti.

Húsaleigulög nr. 36/1994.

Lög nr. 26/1994 um fjöleignarhús.

Lög nr. 90/2003 um tekjuskatt.

Lög nr. 50/1988 um virðisaukaskatt.

Lög nr. 87/2011 um gistináttaskatt.

¹⁶ Hér eftir reglugerðin.

Hér verður aðeins farið yfir þau lög og reglur sem gilda um gististaði almennt og í framhaldi af því verður farið yfir þau lög og reglur sem sérstaklega eiga við um íbúðagistingu og heimagistingu. Síðan verður farið yfir skattaumhverfi íbúðagistingar og heimagistingar.

Gististaður er skilgreindur í núgildandi lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald (3. grein) sem staður þar sem boðin er gisting til lengri eða skemmri tíma gegn endurgjaldi, svo sem á hótélum, gistiheimilum, í gistiskálum, íbúðum og sumarhúsum, með eða án veitinga. Heimagisting er sérstaklega skilgreind í ákvæðinu sem gisting á heimili leigusala gegn endurgjaldi. 2. gr. reglugerðarinnar skilgreinir gististað sem hvert það hús eða þann húshluta sem hannaður er til slíkrar starfsemi, svo sem hótél, gistiheimili, gistiskálar, íbúðir eða sumarhús, sem telst ekki íbúð eða íbúðarherbergi, þar sem dvalið er til skamms tíma, gegn endurgjaldi. Sama grein skilgreinir gistirými síðan sem herbergi eða svefnskála sem tilheyrir gististað og boðið er til gistingar.

2. gr. reglugerðar 585/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald skilgreinir síðan gistingu sem leigu á húsnaði gististaðar til gesta gegn endurgjaldi sem fellur ekki undir húsaleigulög nr. 36/1994. Þessi neikvæða skilgreining á gistingu afmarkast af 7. mgr. 1. gr. húsaleigulaga, en þar er kveðið á um að húsaleigulög taki ekki til samninga hótela, gistihúsa og sambærilegra aðila við gesti sína, né til skammtímaleigu á húsnaði svo sem orlofsheimilum, sumarhúsum, samkomuhúsum, íþróttasölum, herbergjum eða geymsluhúsnaði þegar leigugjald er miðað við viku, sólarhring eða skemmri tíma.

Flokkun gististaða

Gististaðir eru flokkaðir eftir ákveðinni röð. Kveðið er á um flokkun gististaða í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/2007. Þar er gististöðum skipt í fimm flokka, og fer flokkunin eftir því hvort boðið er upp á veitingar, og því í hvaða formi þær veitingar eru (óáfengar/áfengar).

Flokkun gististaða er sem hér segir:

Flokkur I	Heimagisting.
Flokkur II	Gististaður án veitinga.
Flokkur III	Gististaður með veitingum en þó ekki áfengisveitingum.
Flokkur IV	Gististaður með minibar.
Flokkur V	Gististaður með bar og/eða veitingaaðstöðu þar sem áfengi er veitt.

Íbúðagisting, sem heyrir undir flokk II, er ekki sérstaklega skilgreind í lögunum. Reglugerðin flokkar gististaði með sama hætti í 5. gr. og skilgreinir auk þess í 6. gr. sex tegundir gististaða, hótél, gistiheimili, gistiskáli, heimagisting, íbúðir og sumarhús og skiptast tegundirnar skv. reglugerðinni eftir búnaði og aðstöðu sem skal bjóða gestum. Hér eru íbúðir sem gististaður aðeins skilgreindar neikvætt, s.s. sem íbúðir ætlaðar til útleigu til gesta og heyra ekki undir húsaleigulög nr. 36/1994, en húsaleigulög taka til leigu húsnæðis til lengri tíma en viku í senn, sbr. 7. mgr. 1. gr. laganna.

6. gr. reglugerðarinnar tiltekur þó ekki þann búnað og þá aðstöðu sem skal vera í boði fyrir allar tegundir gististaða eins og sjá má hér:

Hótel	Gististaður þar sem gestamóttaka er opin allan sólarhringinn og morgunverður framreiddur. Fullbúin snyrting skal vera með hverju herbergi. Undanþágu má þó veita fyrir hluta herbergja. Þó skal alltaf vera handlaug í hverju herbergi og fullbúin snyrting nærliggjandi.
Gistiheimili	Gististaður með takmarkaða þjónustu. Handlaug skal vera í hverju herbergi og salerni nærliggjandi. Jafnframt skulu gestir eiga aðgang að fullbúinni baðaðstöðu.
Gistiskáli	Svefnpokagisting í herbergjum eða svefnskálum. Hér undir falla fjalla-skálar.
Heimagisting	Gisting á heimili leigusala.
Íbúðir	Íbúðarhúsnæði sérstaklega ætlað til útleigu til gesta og fellur ekki undir húsaleigulög. Hér undir falla starfsmannabústaðir og starfsmannabúðir þegar slíkt húsnæði er ekki leigt út í tengslum við vinnusamning.
Sumarhús	Gististaður í orlofs- og frístundahúsum sem ætluð er til útleigu til gesta. Orlofshús félagasamtaka eru undanskilin.

Hér er í rauninni eingöngu tiltekinn tilætlaður búnaður og aðstaða fyrir hótél og gistiheimili. 7. – 10. gr. reglugerðarinnar skilgreinir svo frekar þá aðstöðu og þann búnað sem skal vera í boði fyrir gesti á hótélum (7. gr.), gistiheimilum (8. gr.), gistiskálum (9. gr.) og heimagistingu (10. gr.). Það er því engin nánari útlistun á þeim búnaði og þeirri aðstöðu sem gerð er krafa um fyrir gesti í íbúðum og sumarhúsum. Það skortir því talsvert upp á að meginviðfangsefni þessarar

rannsóknar, íbúðagisting, sé almennilega skilgreind í lögum, bæði hvað varðar ytra form og eins hvaða kröfur eru gerðar til aðstöðu og búnaðar.

Búnaður gististaða

Í reglugerðinni er kveðið á um það hvaða kröfur eru gerðar til búnaðar og aðstöðu gististaða. Í 2. gr. er fullbúin snyrting skilgreind sem sérstakt snyrtiherbergi með vatnssalerni og handlaug með heitu og köldu vatni, spegli, sápu, handþurrkum og ruslafötu með loki. Skv. 10. gr. reglugerðarinnar skulu einungis vera hreinlætistæki með tilheyrandi nauðsynjum á salernum í heimagistingu sé snyrting notuð jafnt af gestum og heimaþólki.

Í 3. gr. reglugerðarinnar er síðan kveðið á um lágmarksbúnað og kröfur um umgengi og frágang leigusala. Gerð er krafa um að húsnæði og búnaður fullnægi kröfum laga og reglugerða á sviði hollustuhátta, byggingarmála, brunamála og um atvinnuhúsnæði. Nánar verður farið yfir viðeigandi ákvæði þessara laga hér á eftir. Auk þess er kveðið á um að skipta skuli á rúmfötum, handklæðum og öðrum hreinlætisbúnaði áður en nýjum viðskiptavinum er vísað til gistiherbergis. Þá er að lokum kveðið á um lágmarksstærð rúma, að borð og lesljós skuli vera við hvert rúm og að gestir hafi aðgang að síma. Í 7. – 10. gr. reglugerðarinnar er svo kveðið á um aðstöðu og búnað mismunandi tegunda gististaða, hótela, gistiheimila, gistiskála og heimagistingar.

Rekstrarleyfi

Regluverk um leyfisveitingar til starfsemi gististaða er það sem helst hefur verið unnið að því að einfalda og betrubæta. Lög nr. 85/2007 voru sett með því markmiði að einfalda leyfisveitingaferlið og frumvarp til breytinga á vgsf., sem lagt var fram á vorþingi í ár en náði ekki fram að ganga, hafði að helsta markmiði sínu enn frekari einföldun á því ferli.¹⁷ Eins og

¹⁷ Frumvarp til laga um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. , þskj. 1178, 704. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/144/s/1178.html> [sótt þann 1.5.2015]

staðan er í dag þarf, auk starfsleyfis heilbrigðisnefndar sem verður fjallað um hér á eftir, rekstrarleyfi frá sýslumanni, sbr. 1. mgr. 7. gr. vgs. Áður en sýslumaður getur veitt slíkt leyfi þarf að koma til jákvæð umsögn sveitarstjórnar, heilbrigðisnefndar, slökkviliðs, vinnueftirlits og byggingarfulltrúa, sbr. 4. mgr. 10. gr. vgs. Það er leyfisveitandi, s.s. viðkomandi sýslumaður sem leitar umsagna framangreindra aðila, sbr. 3. mgr. 10. gr. vgs.

Starfsleyfi heilbrigðisnefndar

Rekstur hvers konar gististaða er starfsleyfisskyldur samkvæmt 4. gr. a. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir sbr. fylgiskjal III og 7. gr. reglugerðar 941/2002 um hollustuhætti, sbr. fylgiskjal I. Til þess að geta fengið rekstrarleyfi skv. vgs. þarf að leggja fyrir starfsleyfi heilbrigðisnefndar. Liggi slíkt leyfi ekki fyrir er þó hægt að sækja um það samhliða umsókn um rekstrarleyfi.

Lög um fjöleignarhús

Í lögum nr. 26/1994 um fjölbýlishús er í 27. gr. kveðið á um að breytingar á hagnýtingu séreignar frá því sem verið hefur eða ráð var gert fyrir í upphafi sem hafa í för með sér ónæði, röskun eða óþægindi fyrir aðra eigendur eða afnotahafa skuli vera háðar samþykki ýmist allra eigenda hússins eða meirihluta þeirra, eftir því um hversu mikið ónæði er að ræða. Greininni er ætlað að girða fyrir að stunduð sé atvinnustarfsemi í fjölbýlishúsum í óþökk íbúanna.

Skattar og gjöld

Tekjuskattur

Reglur um skattlagningu tekna af skammtímaleigu eru ekki nægilega skýrar. Leigutekjur eru almennt skattskyldar skv. C-lið 7. gr. tekjuskattslaga nr. 90/2003.¹⁸ C-liðs skattur, svokallaður fjármagnstekjuskattur, er 20% skv. 3. mgr. 66. gr. tekjuskattslaga. Skv. sömu mgr. er 30%

¹⁸ Hér eftir tskl.

frítekjumark af tekjum manns af útleigu íbúðarhúsnæðis. Atvinnurekstur er hins vegar skattskyldur skv. B-lið 7. gr. tskl. Ef litið er til skilgreiningar á atvinnurekstri skv. skattarétti, þ.e.a.s. sjálfstæð starfsemi sem stunduð er reglulega, ekki til mjög skamms tíma og í þeim tilgangi að hagnast fjárhagslega,¹⁹ má færa rök fyrir því að skammtímaleiga heyri frekar undir B-lið en C-lið. Hækkun fasteignagjalda við leyfisveitingu til reksturs heima- og íbúðagistingar styður þá niðurstöðu einnig. Umsögn RSK með frumvarpi til breytingar á vgs. sem lagt var fram á seinasta þingi bendir einnig til þess að þessar reglur séu ekki nægilega skýrar, en þar virðist ríkisskattstjóri ekki viss, eða í það minnsta ekki reiðubúinn til að taka afstöðu til hvort beita skuli B- eða C-lið 7. gr. tskl.

Virðisaukaskattur

Almenn fasteignaleiga er undanskilin virðisaukaskatti skv. 8. tl. 3. mgr. 2. gr. virðisaukaskattslaga nr. 50/1988. Aftur á móti er útleiga hótél- og gistiherbergja skattskyld, svo og önnur gistiþjónusta þegar leigt er til skemmri tíma en 30 daga skv. sama tölulið. Einstaklingar sem eingöngu selja gistingu fyrir minna en 1.000.000 kr. á ári eru undanskildir innheimtu og skilum á virðisaukaskatti skv. 3. tl. 4. gr. virðisaukaskattslaga. Gistiþjónusta er skattlögð í lægra þrepi virðisaukaskatts, 11%, skv. 2. tl. 2. mgr. 14. gr. virðisaukaskattslaga. Aðföng sem varða öflun eða rekstur íbúðarhúsnæðis þar sem rekin er gistiþjónusta eru ekki innskattsfrádráttarþær. Hins vegar er hægt að telja til innskatts þau aðföng er sannarlega varða gistiþjónustuna s.s. rúm, dýnur, sængurver o.fl.²⁰

Gistináttaskattur

Öll leiga á gístiaðstöðu til skamms tíma ber í för með sér skyldu til að greiða gistináttaskatt, 100 kr. á hverja selda gistináttaeiningu skv. 1. og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 87/2011 um

¹⁹ Ásmundur G. Vilhjálmsson (2003). Skattlagning atvinnufyrirtækja, bls. 24.

²⁰ <https://www.rsk.is/atvinnurekstur/virdisaukaskattur/ferdathjonusta/>

gistináttaskatt. Undanþegin er þó sala á gistingu sem ekki ber virðisaukaskatt. Þeir aðilar sem selja gistingu fyrir minna en 1.000.000 kr. á ári eru því ekki skyldir til greiðslu gistináttaskatts.

Fasteignagjöld

Fasteignaskattur getur verið mismunandi eftir sveitarfélögum, en í því stærsta er hann 0,2% af almennu íbúðarhúsnæði, en 1,65% af atvinnuhúsnæði, þar með talið húsnæði sem notað er til sölu á gistingu í flokki heimagistingar og íbúðagistingar.²¹

²¹ <http://reykjavik.is/thjonusta/fasteignagjold>

Umfang íbúðagistingar á Íslandi.

Stöðug aukning hefur verið í komu erlendra ferðamanna til Íslands frá árinu 2005. Það ár komu um 374.000 ferðamenn til Íslands en árið 2014 komu um 1.1 milljón ferðamanna.²² Aukningin milli áranna 2005-2014 er 194%. Á þessum sama tíma²³ hefur meðaldvöl ferðamanns hér á landi lengst.²⁴ Frá árinu 2005 hefur fjöldi gistinguáttu aukist úr um 2.2 milljónum gistinguátta í 5,4 milljónir gistinguátta árið 2014 eða um 146%. Árið 2005 var framboð á hótélherbergjum á höfuðborgarsvæðinu um 2.000 en árið 2014 var framboðið orðið um 3.400 eða um 70% aukning. Á sama tíma hefur meðalnýting aukist úr um 60% í 85%.²⁵

Frá árinu 2010 til 2014 hefur fjöldi íbúðargistinguátta aukist um 200% og fjöldi heimagistingar um 223%, á sama tíma hefur fjöldi gistinguátta á hótélum aukist um 76%. Þessar tölur gefa til kynna að erlendir ferðamenn séu í auknum mæli að nýta sér aðra gistikosti, m.a. íbúðagistingu. Leiða má að því líkum að ef ekki hefði komið til framboðs á íbúðagistingu, hefðu hótélir ekki náð að anna þessari miklu aukningu m.v. nýtingu á hótélherbergjum. Hluttur hótela af fjölda gistinguátta hefur farið úr 87% árið 2010 í 79% árið 2014. Á sama tíma hefur hluttur íbúðagistinga vaxið úr 9% í 14% og hluttur heimagistingar úr 3.5% í 6%.²⁶

Samkvæmt upplýsingum frá sýslumannsembættinu í Reykjavík eru í gildi 258 rekstrarleyfi fyrir gistiþjónustu í flokkum I (heimagisting, sbr. herbergjagisting) og II (gististaður án veitinga, sbr. íbúðagisting). Í júlí 2015 voru um 1.900 gistirými í boði í Reykjavík á síðunni www.airbnb.com og heildarframboð þessara gistiþjónustu á Íslandi var á þeim tíma um 3.500 íbúðir eða herbergi (íbúðir voru 2.434 og herbergi 975). Eins og staðan er í dag eru 4% allra íbúða í Reykjavík

²² <http://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/fjoldi-ferdamanna/heildarfjoldi-erlendra-ferdamanna-1949-2013>

²³ http://www.ferdamalastofa.is/konn_vetur0405_vefur/index.html

²⁴ http://www.ferdamalastofa.is/static/research/files/2014-12-17_ferdamalastofa_erlendirferdamenn_an_vaka_maskinuskysla_isenska-pdf

²⁵ Íslandsbanki. Íslensk ferðaþjónusta. Mars 2015.

²⁶ <http://www.hagstofa.is/Hagtolur/Ferdamal-samgongur-UT/Gisting>

skráðar til útleigu á Airbnb.²⁷ Skoðuð var sérstaklega bókunartíðni á Airbnb í Reykjavík og leiddi sú skoðun í ljós að nýtingarhlutfall þessara íbúða er allt að 77% (sjá töflu 2).²⁸ Fram kemur í grein á kjarninn.is að framboð íbúða á Airbnb í Reykjavík hefur aukist um 137% frá janúar 2014 til janúar 2015.²⁹

Tafla 2. Bókunartíðni herbergja á Airbnb í Reykjavík í júlí 2015.

Bókunartíðni herbergja á www.airbnb.com 10/07-10/08		
	Íbúð	Herbergi
Miðbær	83%	70%
Vesturbær	84%	76%
Hlíðar	79%	94%
Breiðholt	68%	62%
Laugardalur	60%	54%

²⁷ <http://www.skra.is/markadurinn/talnaefni/>

²⁸ <http://www.vb.is/frettir/114692/>

²⁹ <http://kjarninn.is/2015/07/1800-ibudir-i-reykjavik-til-leigu-a-airbnb-er-vefsidan-god-eda-slaem-fyrir-borgina/>

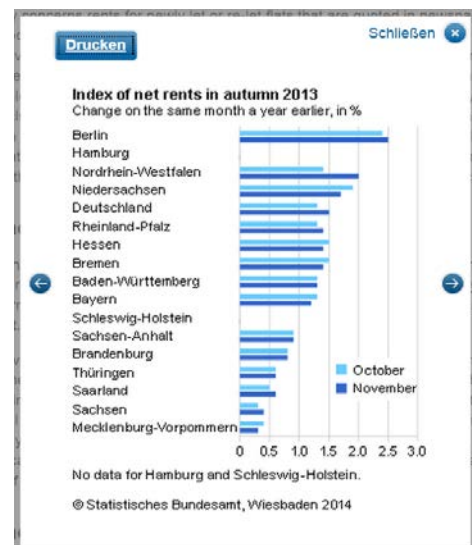
Samanburður.

Þegar litið er til helstu borga í nágrennalöndum okkar, þá er misjafnt lagaumhverfi íbúða í deiliahagkerfinu. Skýrsluhöfundar leituðu gagna um fyrirkomulag Airbnb í nokkrum borgum í Evrópu (og einnig í San Fransisco) til að fá samanburð á því hvernig aðrar borgir eru að meðhöndla íbúðagistingar sem tilheyra deiliahagkerfinu (Airbnb). Það er misjafnt milli þessara borga hvaða áhrif slík gistiþjónusta hefur á leigumarkaðinn og aðra þætti sem snerta almenning. Yfirvöld í sumum borgum reyna að sporna við aukningu á deiliahagkerfis gistiþjónustu á meðan aðrar borgir reyna að ryðja úr vegi hindrunum fyrir þessari gistiþjónustu til að svara aukinni eftirspurn á íbúðagistingu.

Berlín

Í Berlín hefur reglum um íbúðagistingu (sem gildir m.a. um Airbnb) verið breytt. Fjölgun íbúða sem auglýstar eru til útleigu á Airbnb í Berlín hefur valdið því að framboð á íbúðum á langtímaleigumarkaði hefur dregist saman og vísitala leiguverðs hækkað í kjölfarið eða um 2,5% (sjá mynd nr. 3 hér til hægri).³⁰ Í Berlín eru 11.701 íbúð skráðar á Airbnb eða um 0,4% af öllum íbúðum Berlínar.³¹ Yfirvöld í Berlín telja að útleiga íbúða til

Tafla 3. Vísit. leiguverðs í Berlín



ferðamanna sé ein helsta ástæða fyrir hækkandi leiguverði á íbúðum. Til að bregðast við því hafa borgaryfirvöld sett reglur sem eiga að takmarka fjölda íbúða á skammtímaleigumarkaði. Þrátt fyrir nýjar reglur um skammtímaleigu húsnaðis, eru leyfi fyrir löglegum íbúðum í skammtímaleigu einungis 1/3 af framboði íbúða á þeim leigumarkaði í Berlín. Ein ástæða fyrir því hversu fá leyfi hafa verið gefin út er að stór hluti þeirra sem leigja út íbúðir til skamms tíma

³⁰ https://www.destatis.de/EN/Publications/STATmagazin/Prices/2014_01/2014_01HousingMarket.html

³¹ www.airbnbvsberlin.com

treysta á að borgaryfirvöld í Berlín hafi hvorki mannskap né fjármuni til að framfylgja nýju reglunum.³² Fulltrúar fyrirtækisins Airbnb hafa ekki verið sammála borgaryfirvöldum í Berlín um að skammtímaleiga húsnæðis hafi hækkað leiguverð í borginni og fengu sérfræðing til að vinna greinagerð um hvort íbúðir á deiliahagkerfismarkaði líkt og Airbnb hefðu neikvæð áhrif á framboð og verð leiguhúsnæðis í Berlín. Í greiningu hans kom fram að ósamræmi var á milli fjölgunar íbúa og húsnæðis í borginni árið 2013. Íbúum fjölgaði um 46 þúsund en fjölgun íbúða var um 6.600. Langstærsti hluti leigusala (90%) sem eru með skráð leyfi, leigja út eina eign. Aðeins 0,06% íbúða í Berlín eru leigðar út í 120 daga eða meira. Sérfræðingurinn komst að þeirri niðurstöðu að tilkoma deiliahagkerfisíbúða hafi ekki neikvæð áhrif á þróun leiguverðs á íbúðum og stór hluti leigusala sé að leigja út eignir sínar til að drýgja tekjur sínar.³³

Rannsókn sem gerð var í Berlín á tímabilinu júlí 2012 til júní 2013 leiddi í ljós að ferðamenn sem gistu í leiguíbúðum skráðum á www.airbnb.com dvöldust lengur í borginni en þeir sem voru á hóteli og eyddu meira fé en hótलगестir og eru líklegri til að heimsækja borgina aftur.³⁴

Kaupmannahöfn

Í Kaupmannahöfn eru um 12.000 íbúðir á skrá hjá Airbnb. Það hefur orðið gríðarleg aukning í bókunum á gistiþjónustu í gegnum Airbnb í Kaupmannahöfn. Á milli ára 2012 til 2013 jukust bókanir um 700%.³⁵ Samkvæmt dönskum lögum má bara leigja út íbúðir í langtímaleigu. Hins vegar er hægt að leigja út herbergi án kvaða.³⁶

Aðrar borgir

Barcelona var fyrsta borgin á Spáni til að setja reglur um skammtímaútleigu íbúða til að vernda bæði leigusala og leigjendur. Eigendum íbúðanna er ekki heimilt að leigja út eignir sínar í heilu

³² www.thelocal.de/20140801/two-thirds-of-berlins-tourist-flats-now-illegal

³³ <http://publicpolicy.airbnb.com/?s=berlin>

³⁴ <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-111319999.html>

³⁵ <http://www.investindk.com/News-and-events/News/2012/Airbnb-opens-Nordic-headquarter-in-Copenhagen>

³⁶ <http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1366>

lagi heldur einungis stök herbergi (hámark 2 herbergi í íbúð) svo framarlega sem eigandinn býr í íbúðinni. Settar voru tímatakmarkanir á leigusala um hvað þeir mega leigja herbergin lengi (ekki leigja út lengur en í mánuð í senn og eingöngu fjóra mánuði á ári). Leigurekstur skal vera aukatekjulind en ekki aðal tekjulind leigusalans og á leigusalinn að innheimta ferðamannaskatt (c.a. 0.65 evrur á nótt). Borgaryfirvöld telja að með þessum aðgerðum komi þau í veg fyrir minnkandi framboð á leiguíbúðum til langs tíma og útleiga gistingu á borð við Airbnb er gagnsæ og uppá yfirborðinu.³⁷

Í London hafa borgaryfirvöld ákveðið að leyfa íbúðareigendum að leigja út íbúðir sínar í allt að 90 daga á ári án þess að hafa sérstakt leyfi fyrir rekstrinum og að auki verður frítekjumark á leigutekjum að 7.500£ en lögin taka gildi í apríl 2016.³⁸ Borgaryfirvöld í London telja að með þessum aðgerðum séu þau að koma til móts við íbúa sem vilja fá aukatekjur um leið og að þau telja sig vera að vernda borgina gegn þeim neikvæðu hliðum sem geta fylgt deiliahagkerfum líkt og Airbnb.³⁹

Það lítur út fyrir að yfirvöld í París fagni innkomu Airbnb, því þau virðast vilja greiða allar götur fyrir leigusölum á síðunni. Gríðarlegt framboð íbúða eru í boði á Airbnb fyrir gesti sem vilja heimsækja París eða um 50.000 talsins, en hvergi í heiminum eru fleiri íbúðir auglýstar til útleigu í einni borg. Í París geta íbúðareigendur leigt út eignir sínar án tilskilinna leyfa í allt að fjóra mánuði á ári og án þess að greiða skatta og gjöld sem hótél þurfa að greiða. Hins vegar þurfa leigusalarnir að borga tekjuskatt af sínum rekstri. Hótelin í París eru mjög andvíg gistingu á borð við Airbnb býður uppá, því þau telja sig verða fyrir miklu tekjutapi.⁴⁰

³⁷ <http://novobrief.com/airbnb-legal-in-cataluna-barcelona/>.

³⁸ <http://publicpolicy.airbnb.com/uk-hosts-benefit-government-tax-relief/>

³⁹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/402411/Promoting_the_sharing_economy_in_London.pdf

⁴⁰ <http://vb.is/frettir/119744/>

Helstu álitamál

Ýmis álitamál og ætluð vandamál sem kunna að fylgja íbúðagistingu hafa verið fréttá- og umræðuefni að undanförunu, aðallega í sambandi við starfsemi í gegnum Airbnb síðuna. Fjallað hefur verið um að mikið sé um að slík starfsemi sé rekin án tilskildra leyfa og þau skattsvik sem því fylgja. Einnig hefur verið fjallað um áhrif uppgangs skammtímaleigu til ferðamanna á fasteigna- og leigumarkaði. Að auki hafa komið upp deilumál vegna reksturs íbúðagistingar í fjölbýlishúsum og hefur einn úrskurður kærunefndar húsamála (sem fjallar um íbúðagistingu) verið kærður til dómstóla. Eins og kom fram í kaflanum hér að framan um deiliahagkerfið ná nágildandi lög og reglur ekki nægilega vel utan um þessa nýju tegund gistiþjónustu. Því þarf að skoða lög og reglugerðir og koma með tillögur að breytingum til þess að að laga lögin og reglugerðirnar að þessari nýju þjónustu.

Leyfislaus starfsemi/Leyfisveitingar

Talsvert hefur verið fjallað um það í fréttum að stór hluti íbúða í skammtímaleigu sé rekinn án tilskilinna leyfa. Rannsókn skýrsluhöfunda á umfangi íbúðagistingar á Íslandi (tölur fengnar af talningu á vefsíðu www.airbnb.com) styður þær kenningar. Miðað við fengnar upplýsingar um útgefin rekstrarleyfi sem í gildi eru í flokki I og II, auk tilgátu skýrsluhöfunda um framboð íbúða sem ekki eru skráðar á Airbnb, má ætla að á milli 80-90% slíkra íbúða séu reknar án tilskilinna leyfa. Þessar niðurstöður miðast eingöngu við Reykjavík, en erfitt reyndist að afla nákvæmra gagna um stöðuna í dag á landinu öllu þar sem miðlægur gagnagrunnur sem á að starfrækja, sbr. 20. gr. vgs. um þessar skráningar hefur ekki verið uppfærður síðan í október 2014. Að auki fengust ekki svör um fjölda gilda leyfa frá öllum sýslumannsembættum. Eðli máls samkvæmt eru langflestar íbúðir sem skráðar eru á Airbnb í Reykjavík og því verður að telja líklegt að tölfræði þaðan gefi nokkuð rétta mynd af stöðunni á landinu.

Ástæðurnar fyrir því að svo stór hluti aðila sem stunda slíka starfsemi kjósa að gera það án tilskilinna leyfa er ekki ljós, en ætla má að þar ráði samspil þess hve flókið og erfitt getur reynst að afla slíks leyfis, margföld hækkun fasteignagjalda sem slíku leyfi fylgir, undanskot frá skatti og vanþekking á reglum um starfsemina.

Að sækja um rekstrarleyfi til gististarfsemi er ferli sem er flókið og þungt í vöfum. Umsagnir margra aðila þarf áður en slíkt leyfi er veitt og er hætt við því að þetta ferli sé til þess fallið að letja fólk frá því að afla sér leyfis. Sömuleiðis er margföld hækkun fasteignagjalda sem fylgir því að fá rekstrarleyfi ekki til þess fallin að hvetja fólk til þess að koma með starfsemi sína upp á yfirborðið. Vanþekking fólks á reglum um starfsemina getur einnig haft áhrif, en samtal við eftirlitsdeild RSK leiddi í ljós að fólk sem hefur verið uppvíst að brotum við eftirlit með leyfislausri starfsemi gerði sér oft ekki grein fyrir því að um atvinnurekstur væri að ræða.

Skattsvik

Svartri, leyfislausri atvinnustarfsemi fylgja undanskot frá skatti. Skili leigusali engum sköttum af rekstri sínum, tekjuskatti, virðisaukaskatti eða gistináttaskatti verður ríkið og sveitarfélögin af umtalsverðum skatttekjum. Erfitt getur reynst að áætla umfang slíkra skattsvika, af ýmsum ástæðum. Í fyrsta lagi er erfitt að segja til um hvaða hlutfall leigusala selur gistingu fyrir meira en 1.000.000 kr. á ári og verður þannig skráningarskyld í virðisaukaskattskrá. Í öðru lagi er ekki fullkomlega ljóst hvernig tekjur af skammtímaleigu eru skattlagðar, þ.e.a.s. hvort um sé að ræða B tekjur (tekjur af atvinnustarfsemi) eða C tekjur (fjármagnstekjur), eins er erfitt að áætla hversu mikið kæmi til frádráttar ef þær yrðu skattlagðar sem atvinnutekjur. Áður hefur verið unnin rannsókn á skattsvikum í ferðaþjónustu af Háskólanum á Bifröst og í ljósi þess og þeirra vandkvæða við slíkan útreikning sem að framan er talinn, auk tímatakmarkana við vinnslu þessarar skýrslu, var því ekki lagst í þá vinnu að áætla líklegt tap ríkisins af svartri starfsemi í greininni. Aftur á móti má áætla hverjar tekjur ríkisins af leyfisveitingum og tekjur sveitarfélaga

af fasteignagjöldum yrðu ef allar þessar íbúðir hefðu rekstrarleyfi og væru þannig skráðar sem atvinnuhúsnæði. Það er því sú leið sem farin hefur verið.

Samkeppni

Útleiga íbúða til skamms tíma til ferðamanna hefur verið nauðsynleg til að mæta eftirspurn sem hefur skapast vegna gríðarlegrar aukningar ferðamanna til Íslands undanfarin ár. Það breytir því þó ekki að slík útleiga er í ákveðinni samkeppni við hótél og gistiheimili. Verði ekkert að gert til þess að fá þessa starfsemi upp á yfirborðið, munu þeir aðilar sem hana stunda njóta umtalsverðs samkeppnisforskots á hótél, gististaði og þá aðila sem hafa aflað sér rekstrarleyfis til slíkrar starfsemi, þar sem þeir eru ekki að borga tilskilda skatta og gjöld.

Spenna á húsnæðismarkaði

Aukin nýting íbúðarhúsnæðis til skammtímaútleigu til ferðamanna getur haft áhrif á húsnæðismarkaðinn, bæði leigumarkað og fasteignasölu. Íbúðir sem nýttar eru til skammtímaleigu, hvort sem um er að ræða hluta úr ári eða árið um kring hverfa af almennum leigumarkaði og hafa þannig áhrif á framboð þar, og þar með verð. Erfiðara getur verið að meta áhrif á fasteignamarkað þar sem kaupendur geta verið bæði að leita sér að íbúðarhúsnæði og húsnæði til þess að nota til skammtímaleigu til ferðamanna. Því er ekki víst að slík starfsemi í nágrenninu hafi neikvæð áhrif á eftirspurn eftir íbúðum í hverfum eða fjölbýlum þar sem slík starfsemi fer fram. Skýrsluhöfundar sendu nokkrum fasteignasölum spurningar og af svörum þeirra má leiða að því líkum að aukning á íbúðum til skammtímaleigu í ákveðnum hverfum í Reykjavík hefur haft þau áhrif að verð íbúða í viðkomandi hverfum hefur hækkað meir en meðaltal hækkunar á vísitölu íbúðaverðs.

Skörun við fjölbýlishúsalög

27. gr. fjölbýlishúsalaga kveður á um að samþykki allra íbúa eða einfalds meirihluta þeirra þurfi til þess að breyta megi hagnýtingu íbúðar í fjölbýli. Kærunefnd húsamála hefur nýverið komist

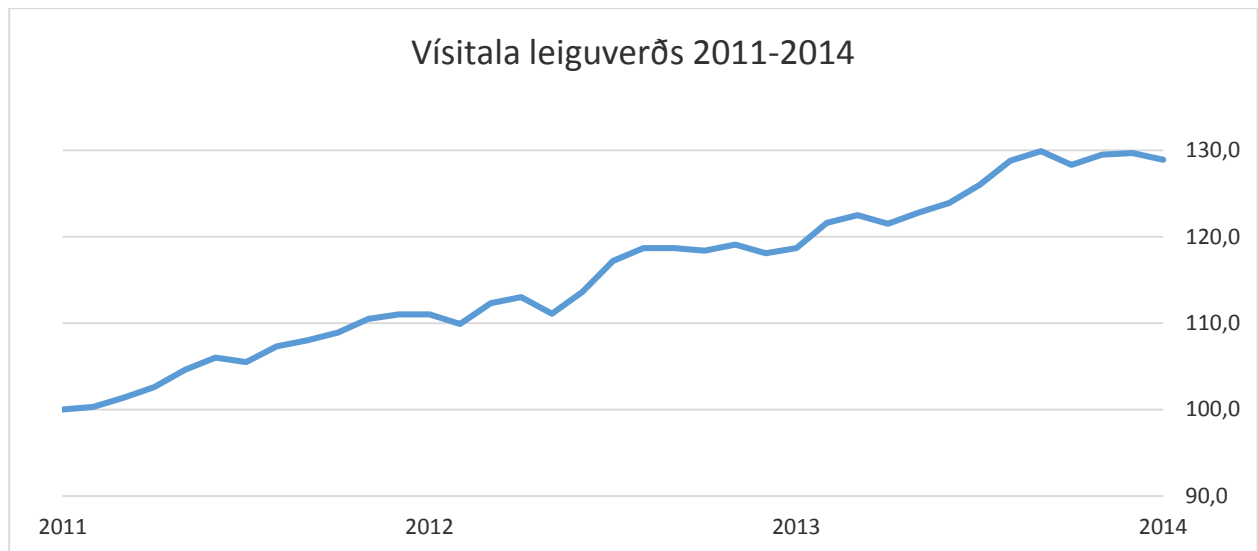
að þeirri niðurstöðu í úrskurði sínum í máli nr. 51/2012 að íbúa sé heimilt að leigja út íbúð sína í fjölbýli í skammtímaleigu til ferðamanna án þess að fá til þess leyfi annarra íbúa hússins. Sá úrskurður hefur verið kærður til héraðsdóms. Í frumvarpi til breytingar á gististaðalögum sem lagt var fram á seinasta þingi, var lagt til að vísað yrði í þá grein í gististaðalögum hvað varðar starfsemi í flokki II-IV, og má því telja að ætlunin hafi verið sú að skerpa á því að sú starfsemi teldist slík breyting á hagnýtingu að leyfi íbúa þyrfti til. Af þessu má sjá að þessar reglur eru ekki skýrar og þarfnast breytinga.

Áhrif.

Hugmyndin á bak við fyrirtækin sem eru að nýta deiliahagkerfið líkt og Airbnb.com er fyrst og fremst að gera fólki kleift að ná sér í aukatekjur og/eða bæta sín lífsgæði. Með tilkomu deiliahagkerfisfyrirtækis á borð við Airbnb geta ferðamenn gist í flestum heimsins borgum á mun lægra verði en áður. Að auki hefur reynslan sýnt að þeir sem nýta sér kosti íbúðagistingar dveljast lengur á hverjum stað og jafnvel eyða meira fé í þeim borgum sem þeir heimsækja. Í sinni hreinustu mynd er deiliahagkerfið góð lausn til að nýta það sem er fyrir til staðar en jafnframt fylgja þessu ókostir.

Áhrif á húsnæðismarkaðinn

Í hagfræðinni er grunnlögmál um að framboð og eftirspurn stýri verði. Með minnkandi framboði og aukinni eftirspurn hefur verð á vöru tilhneigingu til að hækka. Fjöldi gistinguáttanna á Íslandi hefur aukist um 72% síðan 2010 og uppbygging hótela og gistiheimila hefur ekki haldist í takt við aukninguna. Á höfuðborgarsvæðinu eru um 1.900 (2.400 á landinu öllu) íbúðir til útleigu á Airbnb og ganga má út frá því að þessar íbúðir séu því ekki á langtímaleigumarkaðinum. Þegar slíkt framboð íbúða vantar á leigumarkaðinn má gera fastlega ráð fyrir því að það hafi áhrif á vísitölu leiguverðs, sem hefur hækkað um 29% frá 2011-2014 (sjá mynd nr. 4).



Mynd nr. 4 Vísitala leiguverðs 2011-2014

Á sama tíma hefur vísitala íbúðarverðs hækkað um 23% (sjá mynd 5).⁴¹ Því er hægt að færa rök fyrir því að tilkoma íbúagistingar hafi haft áhrif á leigumarkaðinn á höfuðborgarsvæðinu.

Mynd nr. 5. Vísitala íbúðaverðs.



Skýrsluhöfundar leituðu til nokkurra fasteignasala sem telja að tilkoma Airbnb hafi haft áþreifanleg áhrif á fasteignaverð, sérstaklega í eldri hverfum Reykjavíkur (póstnúmer 101, 107,

⁴¹ Hagstofan.is

103 og 104). Samkvæmt fasteignasölum sækist fólk frekar í eldri og minni íbúðir til þess að leigja út í skammtímaleigu. Þeir telja að nágrannar íbúða sem eru leigðar út í skammtímaleigu geti liðið fyrir að hafa „gistiheimili“ nálægt heimili sínu og mögulega geti það lækkað fasteignaverð á eignum þeirra. Fasteignasalarnir telja að setja þurfi strangari reglur og skýrari ramma utan um deiliahagkerfisrekstur líkt og Airbnb sem líkist hreinlega hótélrekstri. Það er mat fasteignasalanna að mikill hvati er fyrir fólk að skrá eign sína á Airbnb frekar en að leigja hana út á langtímaleigumarkaði.⁴² Skoðanir fasteignasalanna eru í samræmi við frétt á vef RÚV, (www.ruv.is), þar sem sagt var frá því að fasteignaverð á eignum sem eru í tveggja kílómetra radíus frá Lækjartorgi hefur hækkað um 55% síðan 2010.⁴³

Löglegur eða ólöglegur rekstur

Þegar 4% eða um 1.900 af íbúðum á höfuðborgarsvæðinu eru skráðar til útleigu á Airbnb, en til staðar eru einungis 258 útgefin rekstrarleyfi fyrir íbúðar og herbergjagistingu, er hægt að áætla að stór hluti þeirra íbúða sem eru skráðar hjá Airbnb séu í ólöglegum rekstri. Ríkið og Reykjavíkurborg verða af miklum tekjum vegna ólöglegs reksturs þessara leigusala sem ekki gefa tekjur upp til skatts og greiða miklu lægri fasteignaskatt en þeir eiga í raun að gera. Ef þær forsendur eru gefnar að enginn Airbnb leigusali sé með tilskilin leyfi og gefi ekki upp tekjur af rekstrinum, þá verða sveitarfélög af hundruð milljóna króna tekjum. Í tilfelli Reykjavíkurborgar getur upphæðin numið allt að sjö hundruð milljónum króna (sjá útreikning í töflu 6). Hjá sveitarfélaginu Hvalfjarðarsveit var ákveðið að skoða alla aðila sem voru með sumarbústaði í útleigu í gegnum Airbnb.com. Í ljós kom að tugir sumarbústaðaeigenda höfðu ekki skráð leyfi og greiddu þ.a.l. lægri fasteignagjöld. Eftir skoðunina voru fasteignagjöldin hækkuð hjá viðkomandi aðilum og jukust tekjur sveitarfélagsins í kjölfarið um 2.5 milljón króna á ári.⁴⁴ Í

⁴² Munnleg heimild. Spurningarlisti til fasteignasala.

⁴³ <http://www.ruv.is/frett/veruleg-haekkun-a-fermetraverdi>

⁴⁴ http://www.mbl.is/frettir/innlent/2015/09/26/haekkudu_fasteignagjoldin/

kjölfar fréttar um aðgerðir Hvalfjarðarsveitar hvatti formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga þau til að skoða þessi mál og skráningar húsnæðis sem notað er til íbúðagistingar betur.⁴⁵

Íbúðareigendur í Reykjavík greiða á ári 0,2% eða svokallaðan A-skattflokk. Ef íbúðareigendur nýta eign sína undir íbúðargistingu með tilskildum leyfum þá breytast fasteignagjöldin úr A-flokk yfir í C-flokk og við það hækka þau upp í 1,65% sem er 725% hækkun. Í töflu 6 hér að neðan sjáum við muninn á því ef allar íbúðir í Reykjavík væru í löglegum rekstri og einnig ef allar væru í ólöglegum rekstri. Í töflunni sést að Reykjavíkurborg væri að missa af tekjum sem nemur tæplega 612 milljónum króna á ári bara við ranga skráningu fasteignagjalda, að því gefnu að engin Airbnb leigusali væri með löglegan rekstur.

Tafla 6: Fasteignamat og fasteignagjöld í Reykjavík.⁴⁶

Fasteignamat og gjöld í Reykjavík	
Fjöldi íbúða	50.516
Fjöldi íbúða í RVK á Airbnb	1.854
Fasteignagjöld íbúða A-flokkur	0,20%
Fasteignagjöld í atvinnurekstri C-flokkur	1,65%
Fasteignamat íbúða í Reykjavík	1.149.993.857.500
Fasteignagjöld Reykjavíkur 2015	2.299.987.715
Meðal fasteignamat	22.764.943
Meðal fasteignagjöld (A-Flokkur)	45.530
Meðal fasteignagjöld fyrir heimagistingu (C-Flokkur)	375.622
Ef allar Airbnb borga skv. A flokki	84.412.408
Ef allar Airbnb borga skv. C flokki	696.402.369
Mismunur	611.989.961
Mismunur í prósentum	725,00%

⁴⁵ <http://www.visir.is/hvetur-sveitarfelog-til-ad-rannsaka-heimagistingar/article/2015150928771>

⁴⁶ http://www.skra.is/library/Samnyttar-myndir-/fasteignamat/fasteignamat_summur_sveitarfelog2016.pdf.

Tillögur að úrbótum

Meginmarkmið þeirra tillagna sem hér fara á eftir er að íbúðagisting starfi í samræmi við lög og reglur og greiði gjöld í samræmi við þau. Að mati skýrsluhöfunda þarf að einfalda kerfið fyrir einstaklinga sem vilja stunda skammtímaleigu húsnæðis sem aukabúgrein. Þessu væri hægt að ná með samspili tveggja leiða. Annars vegar með því að einfalda kerfið og gera skattmeðferð minna íþyngjandi en hún er í dag og hins vegar með því að setja reglur um refsingar sem væru nægilega íþyngjandi til þess að letja fólk frá því að stunda þessa starfsemi án tilskildra leyfa.

Leyfisveitingar/skráningarskylda/tímamörk

Skýrsluhöfundar leggja fram eftirfarandi tillögu:

Einyrkjar sem stunda útleigu herbergja og íbúða heyri undir gististaðaflokkun I, heimagistingu. Starfsemi í þeim flokki verði einungis skráningarskyld og að lengra verði gengið í einföldun leyfisveitingaferlisins þannig að ekki þurfi starfsleyfi heilbrigðisnefndar. Horfið verði frá kröfu um umsagnir frá ýmsum aðilum, þar sem í umsagnarkerfum og stjórnugjöfum á umboðssíðum (Airbnb) felst virk og öflug neytendavernd. Efnauðsynlegt telst að yfirvöld skoði húsnæðið áður en leyfi er veitt eigi að takmarka umsögn við einn aðila, t.d. byggingarfulltrúa eða slökkvilið. Að auki þarf skráning að vera ódýr og gilda til næstu áramóta frá skráningu. Einnig er lagt til að fólki verði gert kleift að leigja út herbergi í heimagistingu auk einnar aukaíbúðar og teljast samt til flokks I, svo lengi sem leigan fer ekki yfir ákveðin tímamörk.

Með þessu verður hægt að draga skýr mörk milli einyrkja í aukabúskap (deilihagkerfið) og þeirra sem hyggjast stunda atvinnustarfsemi í greininni. Þeir sem hyggjast stunda atvinnustarfsemi með útleigu allt árið um kring, í einni eða fleiri íbúðum, teljist þá til gististaðaflokks II, sem yrði áfram leyfisskyldur. Þetta er í samræmi við tillögur frumvarps til breytinga á lögum um gististaði sem ekki náði fram að ganga á síðasta þingi.

Það þarf að ákvarða tímamörk útleigu á skammtímahúsnæði í flokki I. Ástæðan fyrir því að setja tímamörk um útleigu er fyrst og fremst sú að vernda þarf húsnæðismarkaðinn þannig að ekki sé hagstæðara að leigja húsnæði til skamms tíma en langs tíma. Aftur á móti mega tímamörkin ekki vera svo stutt að þau dragi of mikið úr hvata til þess að hafa íbúðir til skammtímaleigu því tilvist íbúðagistingar hefur sýnt sig í að vera nauðsynlegt úrræði til að anna eftirspurn eftir gistirýmum. Í frumvarpi sem lagt var fyrir á síðasta þingi um breytingu á vgsl., var að finna ákvæði um tímamörk (8 vikur). Þessi tímamörk voru ekki nægilega vel rökstudd og voru gagnrýnd í umsögnum.

Það þarf því að reikna út hagræn áhrif skammtímaleigu og bera saman við áhrif þess að hafa íbúðir á leigu til langs tíma eins og gert var í San Fransisco.⁴⁷ Þannig að fundið er út hvað leigusali sem leigir út íbúðir til skamms tíma (m.a. Airbnb) þarf að selja margar gistinætur (*núllstöðupunktur, e. break-even point*) á ári til þess að hafa jafn mikið upp úr því og ef um langtímaleigu væri að ræða árið um kring. Því ættu tímamörkin að vera sett talsvert neðar en núllstöðupunkturinn til þess að draga úr neikvæðum áhrifum starfseminnar á leigumarkað. Í San Francisco var lagt til að tímamörkin yrðu 120 dagar, en sá núllstöðupunktur var frá 185-235 dagar á ári eftir hverfum (miðgildi 210). Eftir því hvað kemur út úr slíkum útreikningum á Íslandi mætti því leggja til að tímamörkin yrðu milli 4/7 og 2/3 af núllstöðupunkti í Reykjavík.

Skattar og gjöld

Endurskoða þarf reglur um skattlagningu, en eins og fram kom í umsögn Ríkisskattstjóra á frumvarpi um breytingar á vgsl. var stofnunin ekki viss hvernig ætti að skattleggja skammtímaleigu. *Er því lagt til að skammtímaleiga í flokki I verði skattlögð sem C-tekjur, (með eða án frítekjumarks), á meðan flokkur II yrði skattlagður eins og annar atvinnurekstur í*

⁴⁷ Sjá skýrslu sem unnin var í San Fransisco.

<http://sfcontroller.org/Modules/ShowDocument.aspx?documentid=6457>

greininni, sem B-tekjur. Einstaklingar myndu áfram hafa möguleika á því að skrá íbúð í flokk II og leigja út allt árið. Í samræmi við skattlagningu einyrkja í gististaðaflokki I sem venjulegar leigutekjur, C-tekjur, ætti gistináttaskattur ekki við slíka starfsemi, enda skal skv. lögum nr. 87/2011 um gistináttaskatt ekki leggja hann á sölu gistingar sem ber ekki virðisaukaskatt. Skammtímaleiga einyrkja teldist þannig til fasteignaleigu skv. 8. tl. 3. mgr. 2. gr. vskl. en ekki útleigu hótél- og gistiherbergja og annarrar gistipjónustu skv. sama ákvæði. Í samræmi við skattlagningu einyrkja í flokki I sem venjulegar leigutekjur, er lagt til að slík starfsemi hefði ekki áhrif til hækkunar fasteignagjalda, enda er 700% hækkun fasteignagjalda ólíkleg til þess að hvetja fólk til þess að skrá svona starfsemi.

Leigu á íbúðarhúsnæði sem fellur undir flokk II ber að skattleggja sem atvinnurekstur. Því er lagt til að skoðað verði hvort hægt sé að semja við fyrirtækið Airbnb um innheimtu á gistináttaskatti. Fyrirtækið hefur tekið að sér slíka innheimtu í ýmsum borgum. Með þessari leið er hægt að fá upplýsingar um hvaða aðilar stunda slíka starfsemi og hversu margar gistinætur viðkomandi aðili er að selja. Þetta myndi hafa þau áhrif að auki að allt skattaeftirlit yrði auðveldara í kjölfarið.

Samræmi við húsaleigulög og fjölbýlishúsalög

Húsaleigulög kveða á um að þau eigi við leigu á húsnæði til viku eða skemur. *Gerð er tillaga um að breyta þessu í 30 daga eða skemur, enda getur dvöl ferðamanna í íbúðagistingu verið lengri en vika.* Þá kveður 27. gr. fjölbýlishúsalaga á um að samþykki íbúa þurfi fyrir breyttri hagnýtingu eignar í fjölbýli, ýmist allra eða einfalds meirihluta, eftir því hversu mikið ónæði og röskun hlýst af breytingunni. Í áðurnefndu frumvarpi til breytinga á vgsł. var lagt til að vísað yrði í fjölbýlishúsalög og að reglur þeirra giltu um flokk II-IV. Fyrir dómstólum er verið að fjalla um mál af þessu tagi. *Hér leggja skýrsluhöfundar til að skýrt verði kveðið á um hvort samþykki allra íbúa eða einfalds meirihluta þurfi til að leyfa leigu húsnæðis í fjölbýli til skamms*

tíma og væri æskilegt ef það væri kveðið á um það í vgsł. frekar en að vísa til 27. gr. fjölbýlishúsalaga án frekari skýringa.

Stjórnsýsla

Skýrsluhöfundar leggja til að Ferðamálastofa⁴⁸ fari með leyfisveitingar (sem heyra undir sýslumenn í dag) og umsýslu gististaða, það er í samræmi við umsögn FMS um frumvarp um breytingu á vgsł. Þetta myndi tryggja samræmi í framkvæmd leyfisveitinga og bætt eftirlit, en FMS fer nú þegar með framkvæmd ferðamála á Íslandi samkvæmt lögum um skipan ferðamála nr. 73/2005 og heyrir beint undir Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Einnig myndi þá miðlægur gagnagrunnur um gild leyfi sem kveðið er á um í 20. gr. gististaðalaga færast til FMS. Við vinnslu þessarar skýrslu komust skýrsluhöfundar að því að grunnurinn er ekki uppfærður reglulega (líklegast seinast í október 2014) og reyndist örðugt að fá upplýsingar úr grunninum.

Lagt er til að aðilum sem stunda leyfislausar starfsemi, hvað varðar íbúðaleigu, verði gerð nægilega þung refsing í formi sekta svo það letji viðkomandi frá því að stunda slíka starfsemi og hvetji þá í staðinn til þess að ná í tilskilin leyfi/skráningu eða hverfa frá rekstri og setja íbúðina í langtímaleigu. Í samtölum við starfsmenn eftirlitsdeildar RSK kom í ljós að þeir hafa fá úrræði þegar kemur að leyfislausum rekstri, t.d. er ekki hægt að loka íbúð sem einhver býr í. Þá er ljóst af samtali við starfsmenn RSK að ekki eru neinir fastir verkferlar sem tryggja samskipti milli RSK og sveitarfélaga. Þannig að þó leyfislaus starfsemi komist upp er ekki gefið að RSK láti sveitarfélagið vita að endurreikna þurfi fasteignagjöld á viðkomandi starfsemi. Því er gerð sú tillaga að RSK láti viðkomandi sveitarfélög vita ef eftirlitsaðilar verði þess áskynja að stunduð er leyfislaus starfsemi sem flokkast undir flokk II í vgsł.

⁴⁸ Hér eftir FMS.

Niðurstöður

Íbúðagisting hefur kosti og galla. Hin mikla fjölgun ferðamanna á Íslandi á undanförunum árum hefur haft mjög jákvæð áhrif, m.a. með byggingu nýrra hótela. Fjölgun hótélherbergja hefur ekki haldið í við fjölgun ferðamanna og hafa þeir því þurft að leita að öðrum gistinguöguleikum á Íslandi meðan á dvöl þeirra stendur. Íbúðagisting hefur mætt þessari auknu eftirspurn eftir gistinguþjónustu að nokkru leyti. Íbúðagisting er hluti af deiliahagkerfi sem er kerfi sem byggir á því að einstaklingar geti leigt eða fengið lánuð gæði í eign annarra sem ekki eru nýtt. Þegar þessum gæðum er deilt á milli fólks með hjálp vefsíðna á borð við www.airbnb.com með fjárhagslega hagsmuni í huga, er teygt á merkingu orðsins deiliahagkerfis og skilin yfir í hreinan atvinnurekstur eru óljós.

Á Íslandi gilda sérstök lög um veitingastaði, gistingustaði og skemmtanahald. Þessi lög ná ekki nægilega vel utan um íbúðagistinguþjónustu sem fer vaxandi. Gerð var tilraun á síðasta þingi til að breyta lögunum til að einfalda allt skráningarferli varðandi íbúðagistingu en frumvarpið náði ekki fram að ganga. Það þarf að breyta áður nefndum lögum til að einfalda skráningaferlið varðandi íbúðagistingar, en um 13% íbúða í Reykjavík sem auglýstar eru á vef Airbnb eru með tilskilin leyfi. Af óskráðum íbúðum sem eru leigðar í skammtímaleigu eru ekki greidd rétt fasteignagjöld, né önnur gjöld og skattar. Þetta skekkir alla samkeppni á markaði t.d. við hótél og aðra gistinguþjónu. Röng skráning íbúða getur haft alvarlegar afleiðingar t.d. hvað öryggi varðar. Að auki verða sveitarfélög af miklum tekjum ef íbúðir sem notaðar eru til íbúðagistingar eru óskráðar, því af venjulegu íbúðahúsnæði eru greidd 0,2% fasteignagjöld en af atvinnuhúsnæði (m.a. gistingustöðum) eru greidd 1,65% fasteignagjöld.

Opinberir aðilar verða að laga skráningarferli sitt og uppfæra miðlæga gagnagrunna um umfang íbúðagistingar. Lagt er til í skýrslunni að umsýsla skráninga íbúðagistingar verði færð til Ferðamálastofu.

Hlutfall íbúða í Reykjavík sem eru leigðar til íbúðagistingar í skammtímaleigu er mjög hátt eða um 4% en í Berlín er hlutfallið 0,4%. Þessi staðreynd er í samræmi við mat skýrsluhöfunda um að hvatinn til að leigja íbúðir til skammtímaleigu til ferðamanna hefur skekkt fasteignamarkaðinn í Reykjavík. Í vissum hverfum hefur vísitala íbúðaverðs hækkað meir en annarsstaðar og ein af ástæðum þess er sú að í þessum hverfum eru eftirsóttar eignir sem hægt er að nota til íbúðagistingar til ferðamanna. Því má álykta að tilkoma deiliahagkerfis hafi aukið spennu á fasteignamarkaði í Reykjavík.

Heimildaskrá

1. Airbnb v.s. berlin. (án dags.). Sótt frá Airbnb v.s. berlin: <http://airbnbvsberlin.com/>
2. Anna Kristín Pálsdóttir, Guðmundur Björn Þorbjörnsson. (24. ágúst 2015). *Veruleg hækkun á fermetraverði*. Sótt frá ruv.is: <http://www.ruv.is/frett/veruleg-haekkun-a-fermetraverdi>
3. Department for Communities and Local Government. (2015). *Promoting the sharing economy in London. Policy on short-term use of residential property in London*. London: Department for Communities and Local Government. Sótt 29. júlí 2015 frá https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/402411/Promoting_the_sharing_economy_in_London.pdf
4. Der spiegel. (09. septemeber 2013). *100 Millionen Euro für Berlin*. Sótt frá spiegel.de: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-111319999.html>
5. Gunnar Atli Gunnarsson. (29. júlí 2015). *Leigusamningum við námsmenn rift vegna áframleigu*. Sótt frá Vísir.is: <http://www.visir.is/leigusamningum-vid-namsmenn-rift-vegna-afframleigu/article/2015150728971>
6. Hallgrímur Odsson. (17. júlí 2015). *1800 íbúðir í Reykjavík til leigu á Airbnb – Er vefsíðan góð eða slæm fyrir borgina?* Sótt frá Kjarninn.is: <http://kjarninn.is/2015/07/1800-ibudir-i-reykjavik-til-leigu-a-airbnb-er-vefsidan-god-eda-slaem-fyrir-borgina/>
7. Íslandsbanki. (2015). *Íslensk ferðapjónusta*. Greiningardeild Íslandsbanka.
8. Novoa, Jamie. (15. júlí 2015). *Cataluña becomes first Spanish region to legalize Airbnb*. Sótt frá Novobrief.com: <http://novobrief.com/airbnb-legal-in-cataluna-barcelona/>
9. Robinson, Patrick. (10. mars 2015). *Former Constitutional Court Judge Weighs in on Berlin Housing Law*. Sótt frá Airbnb.com: <http://publicpolicy.airbnb.com/?s=berlin>
10. Robinson, Patrick. (08. júlí 2015). *UK Hosts to Benefit From Government Tax Relief*. Sótt frá airbnb.com: <http://publicpolicy.airbnb.com/uk-hosts-benefit-government-tax-relief/>
11. Þjóðskrá Íslands. (31. maí 2015). *Fasteignamat*. Sótt 18. ágúst 2015 frá skra.is: http://www.skra.is/library/Samnyttar-myndir-/fasteignamat/fasteignamat_summur_sveitarfelog2016.pdf
12. Þjóðskrá Íslands. (án dags). *Vísitala íbúðaverðs*. Sótt 29. júlí 2015 frá skra.is: <http://www.skra.is/markadurinn/visitala-ibudaverds/>
13. *Two thirds of Berlin's tourist flats now illegal*. (01. ágúst 2014). Sótt frá thelocal.de: <http://www.thelocal.de/20140801/two-thirds-of-berlins-tourist-flats-now-illegal>
14. Viðskiptablaðið. (28. febrúar 2015). Sótt frá vb.is: <http://www.vb.is/frettir/114692/>
15. Viðskiptablaðið. (10. ágúst 2015). *Lúxushótelin hrædd við Airbnb*. Sótt frá vb.is: <http://vb.is/frettir/119744/>

16. <http://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/fjoldi-ferdamanna/heildarfjoldi-erlendra-ferdamanna-1949-2013> Sótt 12. September 2015.
17. <http://www.skra.is/markadurinn/talnaefni/>. Sótt 7. September 2015.
18. Ásta Björk Sigurðardóttir o.fl.: *Íslensk Ferðaþjónusta*. Íslandsbanki. 2015.
19. Ásmundur G. Vilhjálmsson (2003): *Skattlagning atvinnufyrirtækja*. Reykjavík: Skattvís.
20. Frumvarp til laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. 133. löggjafarþing. 588. mál. þskj. 873. Löggjafarþing (2006-2007). Vefútgáfa Alþingistíðinda A-deild sótt þann 1.5.2015 af: <http://www.althingi.is/altext/133/s/0873.html>
21. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. 144. löggjafarþing. 704. mál. þskj. 1178. Löggjafarþing (2014-2015). Vefútgáfa Alþingistíðinda A-deild sótt þann 1.5.2015 af: <http://www.althingi.is/altext/144/s/1178.html>
22. The Economist. *The rise of the sharing economy*. 2013. Sótt af netinu þann 24.6.2015 af: <http://www.economist.com/news/leaders/21573104-internet-everything-hire-rise-sharing-economy>
23. Baker, Dean: *Don't buy the sharing economy hype: Airbnb and Uber are facilitating ripoffs*. The Guardian. 2014. Sótt af netinu þann 24.6.2015 af: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/may/27/airbnb-uber-taxes-regulation>
24. Bardhi, Fleura og Eckhardt, Giana M.: *The sharing economy isn't about sharing at all*. Harvard Business Review. 2015. Sótt af netinu þann 24.6.2015 af: <https://hbr.org/2015/01/the-sharing-economy-isnt-about-sharing-at-all>
25. Jökull Sólberg Auðunsson: *Umbrotatímar deiliahagkerfis*. Kjarninn. 2014. Sótt af netinu þann 20.6.2015 af: <http://kjarninn.is/2014/07/umbrotatimar-deiliahagkerfis/>

Vefsíður án höfunda:

26. <http://airbnbvsberlin.com/>
27. <https://www.rsk.is/atvinnurekstur/virdisaukaskattur/ferdathjonusta/>
28. <http://reykjavik.is/thjonusta/fasteignagjold>
<http://sfcontroller.org/Modules/ShowDocument.aspx?documentid=6457> ([Sótt 22.06.2015](#)).

Fótnóta:

29. *Íslensk ferðaþjónusta*. Íslandsbanki. Bls. 19.
30. Frumvarp til laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, þskj. 873, 588. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/133/s/0873.html> [sótt þann 1.5.2015]

31. https://www.destatis.de/EN/Publications/STATmagazin/Prices/2014_01/2014_01HousingMarket.html (Sótt 11.9.2015).
32. http://www.mbl.is/frettir/innlent/2015/09/26/haekkudu_fasteignagjoldin/ (Sótt 28.09.2015).
33. <http://www.visir.is/hvetur-sveitarfelag-til-ad-rannsaka-heimagistingar/article/2015150928771> (Sótt 28.09.2015).
34. http://www.ferdamalastofa.is/static/research/files/2014-12-17_ferdamalastofa_erlendirferdamenn_an_vaka_maskinuskysla_islenska-pdf (Sótt 16.09.2015).
35. http://www.ferdamalastofa.is/konn_vetur0405_vefur/index.html (Sótt.16.09.2015).
36. http://www.skra.is/library/Samnyttar-myndir-/fasteignamat/fasteignamat_summur_sveitarfelog2016.pdf (Sótt 28.7.2015).
37. <http://www.hagstofa.is/Hagtolur/Ferdamal-samgongur-UT/Ferdathjonusta> (Sótt 2.9.2015)



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY

