



Reykjavík, 1. desember 2023

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

Umsögn um frumvarp ríkisstjórnar sem stuðlar að hækkun húsnæðis- og leiguverðs o.fl. (468. mál)

Umsögnin snýr að **I. kafla frumvarpsins**, þar sem lagðar eru til breytingar á lögum um gistináttaskatt.

Efni frumvarps

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að gistináttaskattur verði **lagður á hvern gest í stað gistiþingar** (herbergis), eins og gildandi lög gera ráð fyrir.

Áfram er gert ráð fyrir að aðilar sem undanþegnir eru virðisaukaskatti séu undanþegnir greiðslu gistináttaskatts. **Skammtímaleiga íbúða** verður þannig **áfram undanþegin** skattinum.

Þeirri undanþágu eru þó bætt við gildandi lög að **ekki skuli greiða** skattinn vegna **yngrri en 18 ára**.

Þá leggur frumvarpið upp með að **skemmtiferðaskip** sem sækja Ísland heim skuli einnig greiða skattinn af sínum farþegum.

Frumvarpið mælir einnig fyrir um breytingu á tollalögum þess efnis að **tollfrelsi** á skemmtiferðaskipum sem skráð eru erlendis en notuð eru í innanlandssiglingum í allt að fjóra mánuði á ári verði **afnumið**.

Í niðurlagi kafla 3.1. í greinargerð frumvarpsins segir svo: *Vinna stendur nú yfir með hagaðilum um gjaldtöku í ferðaþjónustu til framtíðar. Verið er að skoða og leggja mat á ólíkar leiðir að breyttu gjalda- og skattaumhvefi sem gæti orðið megintekjustöfn gjaldtöku í ferðaþjónustu í stað gistináttaskatts. Meðal annars er til skoðunar innleiðing á gjaldi sem einnig hefur þann tilgang að sýra álagi á ferðamannastöðum.*

Lykilpunktar

Þrátt fyrir jákvæðar breytingar eins og að nú skuli skemmtiferðaskip greiða gistináttaskatt og afnema eigi tollfrelsi skemmtiferðaskipa sem halda til við Íslandsstrendur á sumrin mun fyrirliggjandi frumvarp auka á þá mismunun sem er á skattlagningu á ferðamenn á Íslandi í dag, eftir því hvar þeir gista. Það mun tvöfalda og í sumum tilvikum margfalda gistináttaskatt sem hótélum og gisti húsum ber að greiða á sama tíma og það mun þrýsta á hækkun húsnæðis- og leiguverðs þar sem Airbnb gisting verður áfram undanþegin skattinum. Þá munu skip greiða lægri skatt þar sem virðisaukaskattur leggst ekki ofaná.

Frumvarpið felur í sér nýjan landsbyggðarskatt þar sem breytingarnar munu leggjast þyngra á hótél og gistihús á landsbyggðinni. Þá mun frumvarpið ekki gera neitt til að takmarka þau neikvæðu áhrif sem sprenging í komum skemmtiferða til landsins er byrjuð að valda, m.a. á sjálfbæra þróun heilsársuppyggingar ferðaþjónustu kringum landið.

Skynsamlegt og æskilegt er að breyta frumvarpinu í þá veru að horfa til tillagna starfshóps ferðamálaráðherra um gjaldtöku og samkeppnishæfni. Með innviðaskatti á hótelskip sem hingað koma yrði dregið úr þeim skattalegu hvötum sem til staðar eru í dag fyrir slík skip að koma til Íslands. Gjaldtaka til álagsstýringar á náttúruperlur í eigu ríkisins er einnig leið til að draga úr massatúrisma og styðja við uppbyggingu innviða. Þá er full ástæða til að skoða útfærslu komugjalds þannig að allir ferðamenn sem sækja Ísland heim verði skattlagðir óháð því hvar þeir gista.

Frumvarpið í núverandi mynd eykur flækjustig og þær kerfisbreytingar sem það kallar á nást engan veginn fyrir áramót. Hótél- og gistihús eru búin að selja gistingu langt inn á árið 2024. Mikilvægt er lögjafinn taki tillit til þess í tengslum við þær breytingar sem frumvarpið áformar.

FHG fagna því að í greinargerð frumvarpsins komi fram að til standi að huga að öðrum og hagrænni leiðum sem yrðu meginstekjustofn gjaldtöku í ferðaþjónustu í stað gistináttaskatts, s.s. gjaldtöku til álagsstýringar á vinsæla ferðamannastaði. FHG telja hins vegar allar forsendur til að stíga nú þegar það skref að jafna samkeppnisstöðu allra sem selja gistingu á Íslandi í gegnum fyrirbyggjandi frumvarp.

Áhrif frumvarps

Áhrif á hótél og gistihús

Þyngrri skattþyrði

Frumvarpið eins og það liggur fyrir tekur ekki á þeirri mismunun sem er á skattlagningu ferðamanna eftir því hvar þeir gista. Frumvarpið mun tvöfalda og í sumum tilvikum margfalda (þegar mörg rúm eru í herbergi) þann skatt sem hótélum og gistihúsum ber að greiða vegna gesta sinna. Algengast er að tveir gestir gisti saman í herbergi. Með því að leggja gistináttaskattinn á hvern gest í stað gísteiningarinnar (herbergisins) verður hlutfallsleg aukning skattsins þannig gríðarleg.

Frumvarpið er í raun einnig nýr landsbyggðaskattur að því leyti að það leggst enn þyngra á landsbyggðina þar sem verð á herbergjum er almennt lægra og skatturinn því herra hlutfall af verði. Þá er algengara úti á landi að hótél og gistihús séu með fleiri en tvö rúm í herbergi, sem þýðir margföldun á skattinum.

Minnt skal á að gistináttaskattur hefur þegar verið hækkaður um 300% frá því hann var lagður á fyrir rúmum áratug.

Áhrif á samkeppnisstöðu

Ísland er í samkeppni við hin Norðurlöndin um ferðamenn sem vilja sækja norðurslóðir heim, þá sérstaklega þau Norðurlandanna sem hafa ægifagra náttúru upp á að bjóða.

Þótt útfærsla af borgarskatti (e. city tax) þekkist í mörgum borgum, er Ísland hið eina Norðurlandanna sem leggur á slíkan skatt og þá á landsvísu í formi gistináttaskatts. Því hærri sem sá skattur verður hér á landi þeim mun meiri áhrif mun skattlagningin hafa á samkeppnisstöðu Íslands gagnvart hinum Norðurlöndunum. Ferðamenn sem sækja Ísland heim eru viðkvæmir fyrir verðhækkunum, allir rekstraraðilar í hótélstarfsemi geta vitnað um það.

Frumvarpið mun einnig auka verulega á það ójafnræði sem þegar ríkir í dag milli hótél og gistihúsa annars vegar og skammtímaútleigu húsnæðis hins vegar, þar sem keppinautar um sömu ferðamenn standa eru ýmist að greiða fullan eða engan gistináttaskatt af sínum gestum.

Hér á eftir er tafla sem sýnir skattbyrði 100 herbergja hótels í Reykjavík samanborið við skattbyrði hótél-/skemmtiferðaskipa og skattbyrði vegna skammtímaleigu. Eins og taflan sýnir er hótelið að greiða rúmar 200 milljónir króna á ári til hins opinbera, eða sem nemur rúmunum 2 milljónum króna á hvert herbergi. Á sama tíma er skammtímaleiga til ferðamanna í íbúðarhúsnæði/sumarbústað undanþegin öllum slíkum sköttum, nema fasteignagjöldum, en skatthlufall fasteignagjalda vegna skammtímaleigu (íbúðarhúsnæðis) er 1/9 af fasteignagjöldum hótels (fyrirtækis). Skemmtiferðaskipin eru í dag einnig undanþegin öllu, fyrir utan að þau greiða mjög lágt gjald per farþega (209 kr. hjá Faxaflóahöfnum, minna á Akureyri og Ísafirði) og síðan hafnargjöld vegna umsýslu hafnar við þau.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að skammtímaleigan verði áfram undanþegin, sem eykur enn ójafnræðið milli hennar og gistingar á hótél og gistihúsum. Í frumvarpinu er lagt til að skemmtiferðaskip greiði gistináttaskatt af sínum farþegum. Það að fella skipin einnig undir lögina yrði skref í að láta þau greiða meira. Það er samt alltof lítið þegar horft er til þess að gistináttaskatturinn sem slíkur nemur í dag um 5% af heildarsköttum og gjöldum hótela og gistihúsa til ríkis og sveitarfélaga. Skipin verða þannig áfram stikkfrí með hin 95 prósentin.

SKATTSPOR Í GISTIBJÓNUSTU			
Samanburður á sköttum og gjöldum hótela, skipa og Airbnb			
	Hótél*	Hótelskip**	AirbNb***
VSK	90.812.821	0	Undanþegin
Gistináttaskattur	9.425.400	0	Undanþegin
Áfengisskattur	11.516.953	0	?
Tryggingagjald	18.403.964	0	?
Fasteignagjöld (101, Rvk.)	14.093.475	0	1/9 m.v. hótél
Staðgreiðsla & útsvar m.v. 24% meðaltal	70.110.339	0	?
Samtals skattar & gjöld	214.362.952	0	?
% af heildartekjum	27%	0	?
75% skatta og gjalda skila sér til ríkis og 25% til sveitarfélaga			
*Rauntölur af 100 herbergja hóteli í Reykjavík			
**Skemmtiferðaskip hafnargjöld auk greiða 209 kr í farþegagjald við komu hjá Faxaflóahöfnum (ekki pr. nótt) – 205 kr. á Ísafirði – 196 kr. á Akureyri			
***AirbNb herbergi eru undanþegin hefðbundnu eftirliti og leyfum.			

Áhrif á arðsemi

Gistináttaskattur nam verulegum hluta af hagnaði stærstu hótélkeðja landsins síðustu tvö ár sem hann var virkur áður en skattinum var felldur brott í heimsfaraldrinum. Út frá birtum ársreikningum keðjanna nam skatturinn nær 15% af hagnaði árið 2018 og 35% af hagnaði árið 2019. Hjá minni rekstraraðilum má gera ráð fyrir að þetta hlutfall hafa verið enn hærra. Ef frumvarpið verður óbreytt að lögum má gera ráð fyrir að skatturinn geti numið hátt í öllum hagnaði í hótélrekstri, ekki síst á landsbyggðinni, á sama tíma og meginvandi greinarinnar of lág arðsemi.

Til samanburðar þá nemur fjársýsluskattur (bankaskattur) mun lægri hluta af heildarhagnaði bankanna. Sem dæmi greiddu bankarnir 5 milljarða króna í bankaskatt árið 2021 á sama tíma og hagnaður nam 80 milljörðum króna. Því til viðbótar greiddu þeir sérstakan fjársýsluskatt sem nam 6% af hagnaði umfram 1 milljarð króna. Samanlagt námu þessir skattar mun lægra hlutfalli af hagnaði en hótelin greiddu 2018 og 2019 og munu nema langtum lægra hlutfalli en hjá hótelum næstu árin ef fyrirliggjandi frumvarp til breytinga á gistináttaskatti verður lögfest.

Skuldir rekstraraðila hótela og gistihúsa jukust verulega í heimsfaraldrinum, enda gáfu lánveitendur ekki eftir neinar skuldir heldur einungis frestuðu greiðslu þeirra þannig að þær bættust við skuldastöðu fyrirtækjanna meðan tekjur voru litlar sem engar í faraldrinum. Eftir heimsfaraldur hefur ferðaþjónustan tekið vel við sér og ljóst að stuðningsaðgerðir stjórnvalda stuðluðu að því að rekstraraðilar í ferðaþjónustu voru klárir að taka á móti þeim fjölda gesta sem sótt hefur landið heim síðustu misseri strax og faraldrinum slotaði. Það hefur svo aftur skilað ríkissjóði miklum tekjum, samanber umfjöllun hér aftar um 140 milljarða króna tekjur hins opinbera af ferðaþjónustu árið 2022.

Eins og fyrr segir eru hótél og gistihús eru næm fyrir skattahækkunum og mega illa við því að arðsemi sem þegar er rétt ásættanleg verði keyrð niður á ný meðan þau eru að ná sér á strik á ný. Eins og nefnt er að framan eru ferðamenn einnig næmir fyrir verðhækkunum og hækkun gistináttaskatts þannig líkleg til að hafa áhrif á bókanir og þar með arðsemi. Þá gætir áhrifa jarðhræringa á Reykjanesi nú mjög greinilega í bókunum hjá hótelum og gistihúsum, sem gerir þau enn viðkvæmari fyrir hækkunum á opinberum gjöldum.

Aukið flækjustig

Það að breyta skilgreiningu á gistieiningu kallar á breytingar í framkvæmd og þar með aukinn kostnað hjá rekstraraðilum. Breyta þarf tölvukerfum með tilheyrandi kostnaði til að fullnægja nýjum kröfum stjórnvalda. Fyrir minni rekstraraðila vigtar slíkur kostnaður enn þyngra. Það á síðan við alla rekstraraðila í hótél- og gistipjónustu að útilokað er að ná að framkvæma slíkar breytingar með engum fyrirvara, ef ákvæði frumvarpsins um gistináttaskatt verða samþykkt í núverandi mynd og taka gildi um áramót. Samkvæmt upplýsingum frá erlendum þjónustuaðila sem heldur utan um bókunarkerfi eins af stóru hótelum hér á landi má ráðgera að sú vinna taki allt að 6 vikur eða lengur. Skemmtiferðaskipin væru hins vegar í mun betri stöðu hvað þetta varðar, þar sem þau hefja ekki siglingar til landsins fyrr en næsta sumar.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að ekki skuli greiða gistináttaskatt af dvalargestum yngri en 18 ára. Rétt er að hafa í huga að börn eru einungis lítið brot þeirra ferðamanna sem sækja Ísland heim. Slíkt ákvæði mun þannig, ef frumvarpið verður óbreytt að lögum, hafa tiltölulega lítil en þó einhver áhrif á heildargreiðslur hótél- og gistihúsa til ríkisins vegna gesta sinna. Slík breyting mun á hinn bóginn auka flækjustig í allri umsýslu vegna skattsins mjög mikið, á sama tíma og stjórnvöld eru stöðugt að leita leiða til að einfalda stjórnýslu. Horfa þarf til þess að mjög stór hluti bókana á hótelum í dag fer fram gegnum erlendar bókunarsíður eins og Booking, Expedia og HotelBeds. Þessar síður veita hótelum ekki upplýsingar um aldur gesta. Þá er sú þróun mjög hröð þessi árin í þá veru að gestir geti sjálfir tékkað sig inn og út af hótelum. Allar nýjar íþyngjandi kröfur eins og ólík skattaleg meðferð eftir aldri eru fallnar til að torvela slíka þróun.

Skortur á fyrirsjáanleika

Ferðaþjónustan selur gistingu fram í tímann og því þurfa jafn viðamiklar breytingar að gefa rekstraraðilum sanngjarnan fyrirvara. Hótél og gistihús eru búin að selja mikið af gistingu vel inn á árið 2024 og eru um þessar mundir að senda út samningsverð til ferðaskrifstofa fyrir veturinn 2024-2025. Hér þarf einnig að hafa í huga að neytendalöggjöfin sem Ísland hefur tekið inn í gegnum EES-samninginn gengur út á að seljendur sýni heildarkostnað við sölu og þjónustu. Í ljósi þess að nú er búið að selja mikinn hluta ársins 2024 verður slík hækkun á gistináttaskatti bara beinn skattur á hótelin á næsta ári. Eðlilegast væri þannig að breytt regluverk ætti við um viðskipti sem fara fram eftir að skatturinn hefur komið til framkvæmda, en ekki það sem þegar er selt fyrir það tímamark.

Lykilpunktar – Áhrif á hótél- og gistihús:

- Tvöfalt og í sumum tilvikum margfalt þyngri skattbyrði fyrir hótél og gistihús
- Skattalegt samkeppnisforskot heimagistingar gagnvart hótélum og gistihúsum eykst
- Skattalegt samkeppnisforskot skemmtiferðaskipa gagnvart hótélum verður enn gríðarlegt
- Samkeppnisstaða Íslands sem áfangastaðar gagnvart hinum Norðurlöndunum versnar
- Hótél og gistihús eru með þungar skuldir eftir heimsfaraldur og þurfa að bæta arðsemi
- Ferðamenn sem bóka gistingu eru næmir fyrir hækkunum, hækkun gisitnáttaskatts telur þar
- Ný skilgreining á gistieiningu flækir framkvæmd og hækkar kerfiskostnað
- Útilokað að hótél geti verið klár með breytt kerfi um áramót
- Skemmtiferðaskip í betri stöðu þar sem hefja ekki siglingar til landsins fyrr en næsta sumar
- Undir 18 ára reglan lækkar tekjur ríkisins mjög lítið en eykur mjög flækjustig í umsýslu
- Erlendar bókunarsíður veita ekki upplýsingar um aldur gesta
- Slík útfærsla dregur úr hvata til aukinnar skilvirkni eins og sjálfsafgreiðslu á hótélum
- Frumvarpið gengur gegn ákalli atvinnulífsins um eðlilegan fyrirjábanleika í rekstri

Hækkun húsnæðis- og leiguverðs

Það eru ekki flókin fræði að 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](#) Lúdvíks 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 Íbúðalánasjóds 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 hótélum.



Í grein sem Ragnar Þór Ingólfsson, formaður VR og Guðmundur Hrafn Arngrímsson, formaður Leigjendasamtakanna birtu á Vísu 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 herbergi 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 miðað við óbreytt lög.

Til viðbótar eru umfang annarrar heimagistingar, eins og útleiga á íbúðum og orlofshúsum stéttarféлага og annarra, veruleg. Útleiga sem undanskilin er virðisaukaskatti. Ásókn Íslendinga þegar þeir ferðast er mikil í þær íbúðir og orlofshús, enda hagkvæmara að gista í húsnæði sem ekki þarf að greiða gistináttaskatt af seldri nótt.

Vandamál vegna skammtímaleigu eru ekki séríslensk, þó að stærðargráðan á slíkri útleigu miðað við fólksfjölda sé með eindæmum hér á landi. Ríki sem og borgir allt í kringum okkur hafa verið að grípa til aðgerða til að sporna við þessari þróun á undanförunum árum, með hertum reglum kringum slíka útleigu og aukinni gjaldtöku. Í þeim ríkjum þar sem borgarskattur (city tax) er við lýði er almenna reglan sú að leigusalar með húsnæði í skammtímaleigu greiði skattinn eins og aðrir á sama markaði sem selja ferðamönnum gistingu. Guðjón Rúnarsson lögmaður tók í haust saman minnisblað fyrir FHG um stöðu þessara mála í nágrannaríkjunum, sem fylgir með umsögn þessari.

Haft skal í huga að kröfur til hótela og gistihúsa um heilbrigðiseftirlit, brunavarnir og annað öryggi eru mjög miklar, en engar slíkar kröfur gerðar til þeirra sem leigja ferðamönnum á vegum Airbnb. Einnig er hótélum og gistihúsum 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 vegna skammtímaleigu húsnæðis til ferðamanna. Oftast er ekkert tékk inn ferli þegar gisting er leigð gegnum Airbnb, bara lyklabox til að komast inn. Frumvarpið mun að óbreyttu stuðla að því að það verður enn eftirsóknarverðara að bjóða gistingu gegnum það neðanjarðarhagkerfi sem Airbnb er á Íslandi í dag fremur en að bóka gistingu hjá þeim sem hafa undirgengist kostnaðarsamar kröfur hins opinbera til að halda úti slíkri starfsemi.

Lykilpunktar – Hækkun húsnæðis- og leiguverðs:

- Rannsóknir sýna að skammtímaleiga húsnæðis hækkar húsnæðis- og leiguverð íbúa
- Leigusalar á vegum Airbnb greiða almennt city tax eins og hótél þar sem slíkir skattar eru
- Opinberar kröfur til hótela eru miklar meðan þær eru engar vegna útleigu Airbnb
- Framboðin Airbnb herbergi í Reykjavík eru um 7.700¹ á móti 5.500 hótélherbergjum
- Frumvarpið ýtir enn frekar undir það neðanjarðarhagkerfi sem Airbnb umgjörðin á Íslandi er

¹ Fóru hæst í 8.400 í sumar.

Neikvæð áhrif skemmtiferðaskipa á sjálfbæran vöxt ferðaþjónustu

Á síðustu árum hefur orðið sprenging í komum skemmtiferðaskipa með farþega til Íslands. Þau eru að sækja Ísland heim sem aldrei fyrr yfir sumarið. Það eru mörg ár síðan hætt var að markaðssetja íslenska sumarið á erlendum mörkuðum, þar sem landið hefur verið fullt af ferðamönnum á þeim árstíma um árabíl og bæði náttúruþerlur og gististaðir umsetnir. Markaðssetning Íslands erlendis síðasta áratuginn hefur fyrst og fremst beinst að því að fjölga komum ferðamanna til landsins utan háannatíma.

Skemmtiferðaskipin hafa hins vegar fundið glufu í kerfinu þar sem þau mæta stappfull af ferðamönnum á háannatímum og hrúga farþegum sínum í land í þúsundatali. Farþegum sem fylla rútur sem skutla þeim á helstu náttúruþerlur. Til viðbótar við risastór skemmtiferðaskip sem koma við á Íslandi í för sinni um norðurslóðir hafa einnig sprottið upp svokölluð leiðangursskip sem eru hótelskip sem sigla hringinn í kringum landið með ferðamenn yfir sumarið. Farþegar slíkra skipa fljúga til og frá landinu.

Eins og mynd hér að framan sýnir skilja komur slíkra skipa lítið sem ekkert eftir sig í landinu, nema ef helst væri tekjur fyrir hafnirnar. Þær tekjur fara svo í að byggja hafnirnar upp til frekari móttöku skemmtiferðaskipa og til að gera stóru skipunum kleift að hafa farþegaskipti á Íslandi.

Samkvæmt [mælaborði ferðaþjónustunnar](#) heimsóttu 940 þúsund farþegar Ísland heim með slíkum skipum sumarið 2023 ásamt um 500 þúsund áhafnar meðlimum. Þessar tölur eru ekki hluti af þeim rúmlega 2 milljóna ferðamannafjölda sem Hagstofan gefur upp að sæki Ísland heim í ár.

Það liggur í augum uppi að milljón ferðamenn sem hingað koma með skipum yfir hásumarið til viðbótar við þá ferðamenn heimsækja landið heim með flugi reynir á þolmörk innviða landsins.

Að óbreyttri lagaumgjörð munu skemmtiferðaskip verða allsráðandi í höfnum landsins næstu árin, á kostnað heilsársuppyggingar hótela sem eru með starfsfólk á launum árið um kring. Starfsfólk sem greiðir sína skatta og skyldur til samfélagsins og tekur þátt í að viðhalda byggð.

Vaxandi neikvæðni gætir vegna komu skemmtiferðaskipa í mörgum ríkjum heimsins. Sú neikvæðni á sér margar rætur. Neikvæð umhverfisáhrif slíkra skipa eru mikil. Um 80% af mengun heimshafanna er talin stafa af þeim. Útgerðir slíkra skipa eru iðulega skráðar á aflandsríkjum og starfsfólkið oftast en ekki skráð í ríkjum sem gera litlar kröfur til starfsumhverfis launþega. Komur slíkra skipa eru víða taldar ýta mjög undir átroðning ferðamanna í þeim löndum sem þau sækja heim. Hér á landi eru komur slíkra skipa þegar farnar að ýta undir umtal um að Ísland sé land massatúrisma, a.m.k. yfir háannatímamann.

Þá er að aukast verulega álag á íslenskt heilbrigðiskerfi í tengslum við komur slíkra skipa, eins og þessi frétt (sjá [hér](#)) frá liðnu sumri endurspeglar. Þar kom fram að erlendum ferðamönnum sem leituðu til sjúkrahússins á Akureyri hafði fjölgað um 40% framan af sumri. Þetta er að gerast á þeim árstíma sem heilbrigðiskerfið er verst sett að taka á móti fjölgun heimsóknna vegna sumarfría.

Sökum alls þessa sem hér er upp talið hefur á síðustu árum fjölgað bæði einstökum borgum og eyjum sem hafa ýmist bannað eða takmarkað verulega komur skemmtiferðaskipa. Þannig hafa borgir eins og Amsterdam í Hollandi og Feneyjar á Ítalíu sem og eyjaklasi frönsku Pólýnesíu (m.a. Tahiti) bannað komur slíkra skipa. Barcelona á Spáni, Dubrovnik í Króatíu og gríska eyjan San Torini hafa sett miklar takmarkanir á komur slíkra skipa. Ætla má að fleiri borgir, eyjar og jafnvel heilu löndin muni fylgja í kjölfarið á komandi árum, miðað við þá umræðu sem er í gangi. Á sama tíma eru íslensk stjórnvöld með opið hús fyrir komu slíkra skipa til okkar fallegu eyju, þar sem litlar sem engar takmarkanir eru á komum þeirra.

Jafnvel þótt fyrirbyggjandi frumvarp gangi út frá því að slíkt skip eigi nú að fara að greiða gistináttaskatt sýnir taflan um samanburð á skattspori að þau munu áfram njóta um 95% skattaskjóls í samkeppni við gistingu í landi. Ísland er þannig nýjasta skattaparadísin fyrir skemmtiferðaskip. Þá ber að horfa til þess að heildarfjárhæð gistináttaskatts verður lægri á skipin þar sem virðisaukaskattur leggst ekki ofaná.

Nýverið kom út rannsókn Elizabeth Riendeau meistaránema hjá Háskólasetri Vestfjarða um þolmörk og viðhorf íbúa á Ísafirði gagnvart mikilli fjölgun ferðamanna sem koma með skemmtiferðaskipum til landsins. Meginniðurstaða hennar er að þolmörkum sé þegar náð og íbúar vilji ekki frekari aukningu. [Hér](#) má sjá umfjöllun um þá rannsókn og tengil á rannsóknina sjálfa.



Vandinn er ekki síst sá að hafnarstjórnir landsins eru svo samofnar sveitarstjórnnum viðkomandi bæja, að raddir íbúanna sem í vaxandi mæli hafa fengið nóg af slíkum innrásum mega sín lítið. Sveitarstjórnirnar eru síðan nátengdar landspólitíkinni. Fjárhagslegur styrkur stórra útgerða skemmtiferðaskipa setur þau í kjörstöðu til að sækja fram á nýjum mörkuðum og viðhalda sínu samkeppnisforskoti, m.a. í formi hagfellds gjaldaumhverfis.

Umræður um massatúrimsa á landinu hafa gert vart við sig síðustu tvö sumur, samhliða sprengingu í komum skemmtiferðaskipa. Að óbreyttu lagaumhverfi er stutt í að Ísland verði helst þekkt fyrir massatúrimsa, sem er þróun sem gæti bitið illilega í skottið á sjálfbærri uppbyggingu ferðaþjónustu hringinn í kringum landið. Alþingi Íslands er sá aðili sem getur stigið þar inn og sett samngjarnar leikreglur þannig að gistiþjónusta á landinu búi við sama starfsumhverfi óháð því hvort hún er stunduð á sjó eða í landi. Með eðlilegri gjaldtöku er hægt að stýra álagi af komu slíkra skipa hingað til lands og afstýra stórslysi sem er í uppsiglingu í þeim efnum. Því markmiði verður engan veginn náð með þeirri breytingu sem frumvarpið ráðgerir.

Lykilpunktar – Neikvæð áhrif skemmtiferðaskipa á sjálfbæran vöxt ferðaþjónustu:

- Skemmtiferðaskip greiða nánast enga skatta eða gjöld
- Þótt gistináttaskattur verði lagður á skemmtiferðaskip verða þau áfram í 95% skattaskjóli
- Skemmtiferðaskip skilja sáralítið eftir sig fyrir hagkerfið en reyna mjög á innviði og samfélag
- Vaxandi neikvæðni gætir gagnvart skemmtiferðaskipum hjá ríkjum heims
- Þeim borgum og eyjum fjölgar sem hafa bannað eða takmarkað komur slíkra skipa
- Milljón ferðamenn í ár með skemmtiferðaskipum hafa ýtt undir massatúrismastimpil
- Slík þróun getur bitið illilega í skottið á sjálfbærri uppbyggingu ferðaþjónustu um landið
- Slík þróun mun hamla heilsársuppyggingu ferðaþjónustu á landsbyggðinni
- Þolinmæði íbúa gagnvart komum slíkra skipa er viðbrugðið
- Heilbrigðiskerfið á Íslandi er farið að finna fyrir þessari þróun á árstíma sem mönnun er minnst
- Hafnarstjórnir stýra ferðinni og sveitarstjórnir spila með
- Alþingi Íslands hefur völdin til að draga skynsamlega línu í sandinn
- Með eðlilegri gjaldtöku er hægt að stýra álagi af komu slíkra skipa af afstýra stórslysi

Hagrænir skattar og óhagrænir – Hvert er mat efnahags- og viðskiptanefndar

Það liggur fyrir að ferðaþjónusta á Íslandi skilar hinu opinbera, jafnt ríki sem sveitarfélögum mjög miklum tekjum. Samkvæmt nýlegri [greiningu Reykjavík Economics](#) fyrir Samtök ferðaþjónustunnar nam skattspor ferðaþjónustunnar í sjóði hins opinbera árið 2022 um 140 milljörðum króna. Gera verður ráð fyrir að þær tekjur verði enn hærrí á árinu 2023 í ljósi fjölgunar ferðamanna milli ára. Í skýrslu Reykjavík Economics kemur jafnframt fram ákall um að bæta þurfi arðsemi í greininni og því megi greinin illa við frekari skattlagningu. Hafa þarf í huga að þessar tekjur sem hið opinbera hefur af ferðaþjónustunni væri hægt að nýta mun betur en gert hefur verið til uppbyggingar innviða fyrir ferðaþjónustuna og landsmenn alla.

Eins og rakið er hér að framan mun sú leið sem lögð er til í frumvarpinu um breytingar á gistináttaskatti auka enn á ójafnræði milli þeirra sem bjóða ferðamönnum gistingu hér á landi og draga þannig úr möguleikum til að bæta arðsemi greinarinnar sem ítrekað hefur verið bent á að þörf sé á, jafnt af fræðimönnum sem stjórnvöldum.

Ef vilji löggjafans stendur eindregið til þess að auka enn á byrði sérskatta hjá einni lykilstöð ferðaþjónustunnar, gistiþjónustunni, ætti lágmarkskrafan að vera sú að tryggja að allir á þeim markaði stæðu jafnt að vígi gagnvart slíkum sköttum.

Það liggur fyrir að efnahags- og viðskiptanefnd er með fyrirbyggjandi frumvarpi falið það hlutverk af hálfu fjármála- og efnahagsráðherra að afla tekna fyrir ríkissjóð. Tekna sem eiga sér stöð í fjárlagafrumvarpi. FHG hafa með þátttöku sinni í vinnu að aðgerðaáætlun fyrir ferðaþjónustuna lagt til að aðrar leiðir verði farnar til að sækja þær tekjur.

Þar ber fyst að nefna sérstakt innviðagjald á komur skemmtiferðaskipa til landsins. Fjárhæð slíks gjalds muni horfa til þess að tryggja jafnræði milli gistingar hvort heldur gistingin er í landi eða um borð í skipi við strendur landsins. Það væri hagrænn skattur, þar sem löggjafinn mundi með honum setja komum skemmtiferðaskipa til landsins eðlilegri skorður í þágu efnahags, umhverfis, innviða og samfélags og allir sætu við sama borð sem bjóða sömu þjónustu. Feta þarf meðalhóf við ákvörðun fjárhæðar slíks gjalds, þar sem ekki sé gengið lengra en sanngjarnt getur talist til að ná markmiðinu en heldur ekki svo skammt að markmið um aukið jafnræði í gistiþjónustu hér á landi náist ekki.

Hins vegar lagði starfshópur ferðamálaráðherra um samkeppnishæfni og gjaldtöku til að innheimt verði gjald til álagsstýringar á vinsæla ferðamannastaði í eigu ríkisins. Slíkt gjald væri greitt fyrirfram, áður en komið væri til landsins og gildi inn á náttúruperlur sem ríkið á. Staðan í dag er sú að raunveruleg þörf er orðin á álagsstýringu inn á viðkvæmar náttúruperlur og slík gjaldtaka er til þess fallin að skapa svigrúm til uppbyggingar innviða þannig að hvert svæði geti tekið á móti þeim fjölda sem þangað vill sækja. Slíka gjaldtöku mætti síðan þróa inn á einstök svæði, þar sem verðskrá væri beitt markvisst til álagsstýringar.

Aðgangsgjald að vinsælum ferðamannastöðum í eigu ríkisins ætti að útfæra með lögum, sem mundu innihalda undanþágu fyrir aðila með skattalega heimilisfesti á Íslandi frá greiðslu gjaldsins. Það var helsti ásteytingarsteinn frumvarps til laga um náttúrupassa sem lagt var fram árið 2014 og ekki náði fram að ganga, en það frumvarp gerði ráð fyrir að allir þyrftu að borga. Íslenskir þegar hafa þegar látið mikla fjármuni af hendi rakna til að byggja upp innviði landsins, sem nýtast öllum þeim ferðamönnum sem landið sækja heim. Vernd náttúrlegra gæða er málaflökkur þar sem svigrúm ríkja til sjálfsákvörðunaréttar hlýtur að teljast rúmt. Ekki verður þannig séð að gjaldtaka ríkis gagnvart aðgangi erlendra ferðamanna inn á ferðamannastaði í eigu ríkisins geti stangast á við alþjóðaskuldbindingar. Ekki ætti heldur að þurfa að setja upp flókið eftirlitskerfi með slíku gjaldi, en áhyggjur í þá veru heyrðust á sínum tíma þegar náttúrupassafrumvarpið var til umræðu.

Skynsamlegt gæti verið við útfærslu slíks aðgangsgjalds að samræma í leiðinni þau gjöld sem innheimt eru í dag inn á slík svæði, s.s. svæðagjöld og bilastæðagjöld inn á þjóðgarða ríkisins þannig að enginn vafi leiki á hvað sé gjald fyrir tiltekna þjónustu og hvað sé aðgangsgjald til uppbyggingar og verndunar.

Báðar framangreindar hugmyndir að gjaldtöku, innviðagjald á skip og gjald inn á náttúruperlur í eigu ríkisins, má finna í drögum að aðgerðaáætlun um ferðamálastefnu til 2030 sem ferðamálaráðherra hefur sett fram til kynningar á samráðsgátt stjórnvalda (sjá [hér](#)).

Allir sem starfa í kringum ferðaþjónustu á Íslandi eru sammála um að brýnt er að byggja enn frekar upp innviði ferðaþjónustunnar til að Ísland geti áfram verið sjálfbært ferðaþjónustuland og ferðaþjónusta ein af meginstöðum atvinnulífs í landinu, rétt eins og hún er í fjölmörgum löndum í kringum okkur og um allan heim.

Önnur leið sem mætti skoða er leggja gjald á ferðamenn við komu til landsins, óháð faramáta. Komugjöld voru nokkuð til umræðu í sumar og mátti m.a. heyra fulltrúa verkafélaga kalla eftir því að slík gjaldtaka yrði skoðuð. Þá sagðist forstjóri Play í viðtali við RÚV þann 10. ágúst sl. tilbúinn að skoða upptöku komugjalds á ferðamenn til að byggja upp innviði í ferðaþjónustu sem séu komnir að þölmörkum. Tiltekin útfærsla af slíku gjaldi var í upphaflegu frumvarpi um gistinátt- og farþegagjald árið 2011, sjá [hér](#). Efnahags- og skattanefnd Alþingis, eins og nefndin hét þá, felldi hins vegar farþegagjaldið út úr frumvarpinu með vísun í áhyggjur af EES-samningnum, og breytti frumvarpinu þannig að eftir stóðu lög um gistináttaskatt. Síðan þá hefur mikið vatn runnið til sjávar og ríki EES-svæðisins í vaxandi mæli tekið sér sjálfðæmi í viðkvæmum málum. Það er að minnsta kosti ljóst að gjald við komuna til landsins er ekki samkeppnisbrennandi milli keppinauta á sama markaði.

Lykilpunktar – Hagrænir skattar og óhagrænir – Hvert er mat efnahags- og viðskiptanefndar:

- Ferðaþjónusta á Íslandi skilaði hinu opinbera 140 milljörðum króna árið 2022
- Sú fjárhæð er líkleg til að verða enn hærri árið 2023 vegna fjölgunar ferðamanna
- Hluttur ríkis er 75% og sveitarfélaga 25% af tekjum hins opinbera af hótélum og gistihúsum
- Auknir skattar á hótél- og gistiþjónustu munu draga enn frekar úr arðsemi þvert á ákall
- Hagræn áhrif skatta skipta máli nú þegar liðið er vel inn á 21. öldina
- Gistináttaskattur er samkeppnisbrennandi skattur án neinna hagrænna áhrifa
- Innviðagjald á skemmtiferðaskip er hagræn gjaldtaka sem jafnar samkeppnisstöðu
- Aðgangsgjald að ferðamannastöðum er hagræn leið til álagsstýringar og uppbyggingar innviða
- Komugjald á ferðamenn er skynsamari skattur en gistináttaskattur og raskar ekki samkeppni

Hvað ætti efnahags- og viðskiptanefnd að gera

Skynsamlegar breytingar

Ef markmiðið er frekari gjaldtaka er skynsamlegt að nýta hana til álagsstýringar á sama tíma og hún skili fé til uppbyggingar innviða. Hér má vísa til orða forstjóra Icelandair í vefritinu Túrista þann 11. ágúst 2023 þar sem hann sagði:

„Ferðamaður sem færi að skoða Gullfoss og Geysi um miðjan dag í júlí ætti að borga meira en ferðamaður sem færi eingöngu um Austfirði. Að sjálfsögðu myndi það sama gilda um ferðamenn sem koma með skipum og flugi. Með þessu móti væri hægt að stýra álaginu á helstu náttúruperlur betur en áður, sem er algjörlega nauðsynlegt til þess að ferðaþjónustan, og þar með íslenska hagkerfið, geti haldið áfram að vaxa og dafna.“

Það væri skynsamleg nálgun hjá nefndinni og í takt við greinargerð frumvarpsins að horfa til hagrænnar gjaldtöku sem styður sjálfbærann vöxt ferðaþjónustunnar til framtíðar, fremur en gera vandan samkeppnisbrennandi skatt með engin jákvæð hagræn áhrif enn verri.

Hér að framan er bent á aðrar leiðir og betri til að ná því markmiði að auka tekjur ríkisins af ferðapjónustu á sama tíma og stuðlað væri að jafnræði í samkeppni þjónustuveitenda á sama markaði.

Visast þar til:

- Innviðagjalds af skemmtiferðaskipum
- Gjaldtöku á erlenda ferðamenn til álagsstýringar inn á náttúruperlur í eigu ríkis
- Gjalds á ferðamenn við komu til landsins óháð ferðamáta.

Slikar útfærslur munu tryggja sömu eða meiri tekjur í ríkissjóð en I. kafli frumvarpsins ráðgerir. Innviðagjald á skemmtiferðaskip eitt og sér gæti skilað sömu tekjum og frumvarpið ráðgerir. Þá ber að horfa til þess að skemmtiferðaskipin mæta ekki til landsins fyrr en í byrjun sumars, svo þeim gæfist aðlögunartími að breyttu regluverki.

Lykilpunktar – Skynsamlegar breytingar:

- Það er skynsamlegt að útfæra innviðagjald á skemmtiferðaskip fremur en gistináttaskatt
- Það er skynsamlegt að innheimta gjald á erlenda ferðamenn til álagsstýringar á náttúruperlur
- Komugjald á erlenda ferðamenn er breiðari og skynsamari gjaldtaka en gistináttaskattur

Tillögur til breytinga

Efnahags- og viðskiptanefnd hefur tækifæri til að stýra frumvarpinu í átt til hagrænni gjaldtöku en fyrirbyggjandi frumvarpsdrög leggja upp með. Þá er nauðsynlegt að gera tilteknar breytingar á frumvarpinu svo að framkvæmdin verði ekki of flókin og rekstraraðilum gefist tími til að breyta kerfum.

Tillögur til eftirfarandi breytinga:

- Haldið verði í núverandi skilgreiningu á gistináttaeiningu til að einfalda framkvæmd, en heimagisting verði einnig felld undir og fjárhæð á skemmtiferðaskip hækkuð verulega.
- Undanþága fyrir yngri en 18 ára falli brott. Hún eykur flækjustig umfram ávinning.
- Fresta þarf gildistöku. Hótel og gistihús eiga ekki möguleika á að breyta kerfum fyrir áramót.

Eftirfarandi eru tillögur að slíkum breytingum:

a) Óbreytt gistináttaeining, heimagisting felld undir og hækkun fjárhæðar á skip

Sú breyting á gistináttaeiningu sem frumvarpið ráðgerir hækkar verulega skattbyrði hótél og gistihúsa og felur í sér nýjan landsbyggðarskatt. Þá er verið að hygla heimagistingu og leggja lægri skatt á skipin þar sem virðisaukaskattur leggst ekki á gistináttaskatt hjá þeim. Einföld leið fyrir nefndina til breytingar er að miða áfram við þá skilgreiningu á gistináttaeiningu sem er í gildandi lögum, en fella heimagistingu undir a-lið nýrrar 3. mgr. 2. gr. laganna og hækka fjárhæð gjaldsins fyrir gistiðstöðu skv. c-lið nýrrar 4. mgr. 2. gr. laganna (skemmtiferðaskip). Gildandi skattur væri þá óbreyttur gagnvart virðisaukaskattsskyldum rekstraraðilum í gistiþjónustu í flokki II.-IV. sbr. 3. gr. laga nr. 85/2007 og heimagisting felld einnig þar undir. Frumvarpið ráðgerir að skemmtiferðaskip sem ekki eru virðisaukaskattsskyld falli undir gistináttaskattinn og því á ekkert að vera lagatæknilega því til fyrirstöðu að heimagisting sem ekki er virðisaukaskattsskyld falli einnig þar undir. Miða ætti hækkun fjárhæðar gjaldsins á skemmtiferðaskip við að eðlilegra jafnvægi skapist á milli gistingar í landi og á sjó. Samhliða yrði stigið fyrsta skrefið til álagsstýringar vegna komu skemmtiferðaskipa.

Tillaga að breytingum:

1. Við 1. gr.

- a. A-liður falli brott.
- b. B-liður falli brott.
- c. Í stað „II-IV“ í a-lið 2. efnismgr. c-liðar komi: I-IV.
- d. D-liður, sem verði e-liður, orðist svo:

Gistináttaskattur af hverri gistináttaeiningu skal vera sem hér segir:

Fyrir gístiaðstöðu skv. a-lið 3. mgr.	300 kr.
Fyrir gístiaðstöðu skv. b-lið 3. mgr.	300 kr.
Fyrir gístiaðstöðu skv. c-lið 3. mgr.	3500 kr.

2. Við 5. gr.

Greinin falli brott.

3. Við 6. gr.

Orðin „fyrir hvern dvalargest“ í efnismálgrein greinarinnar falli brott.

b) Fella brott 18 ára aldurstakmark

Frumvarpið gerir ráð fyrir að börn undir 18 ára aldri greiði ekki skattinn. Það er breyting frá því sem verið hefur og flækir alla framkvæmd. Börn eru mjög lítil hluti þeirra ferðamanna sem sækja Ísland heim. Gróft má áætla að börn undir 18 ára aldri séu um 1-3% af þeim ferðamönnum sem gista á hótélum landsins. Ávinningur fyrirtækjanna af slíkri breytingu á lögunum er minni en flækjustig þeirra við að útfæra hana. Því er skynsamlegt að fella þá undanþágu úr frumvarpinu. Ef allrar sanngirni ætti að gæta mætti lækka krónutölu skattsins sem nemur mati á þeim áhrifum til hækkunar tekna hjá hinu opinbera sem það að fella undanþágu vegna undir 18 ára hefði í för með sér.

Tillaga að breytingu:

4. Við 2. gr.

B-liður falli brott.

c) Frestun gildistöku

Fyrir liggur að þær kerfisbreytingar sem frumvarpið kallar á með nýrri skilgreiningu á gístieiningu nást ekki fyrir áramót, jafnvel þó að frumvarpið yrði lögfest fyrri hluta desembermánaðar. Það er af sem áður var að ferðaðþjónusta sé fyrst og fremst vertíð á sumrin. Nú er mikill fjöldi ferðamanna að sækja Ísland heim allan veturinn. Hótel og gístihús eru þannig með fullt af bókunum strax í byrjun nýs árs og búin að selja vel inn á árið 2024. Það er útilokað að þau verði klár þá kerfisbreytingu sem frumvarpið kallar á fyrir janúarbyrjun, það mun taka töluvert lengri tíma að aðlaga sig að ákvæðum frumvarpsins. Frumvarpið felur líka í sér ólíka meðhöndlun gagnvart gistingu á landi og á sjó að þessu leyti, þar sem skipin byrja ekki að koma til landsins fyrr en í sumar svo það er innbyggt í útfærslu frumvarpsins að þau fá nokkra mánuði til að undirbúa sig. Til að gæta jafnræðis er eðlilegt að frumvarpið komi til framkvæmda á sama tíma gagnvart allri gistingu.

Tillaga að breytingu:

5. Við 28. gr.

3. málsgrein orðist svo: Ákvæði 1.-6. gr. koma til framkvæmda 1. júlí 2024.

FHG vilja að lokum minna á eftirfarandi orð í greinargerð frumvarpsins (kaflí 3.1.):

*Vinna stendur nú yfir með hagaðilum um gjaldtöku í ferðaþjónustu til framtíðar. Verið er að skoða og leggja mat á ólíkar leiðir að **breyttu gjalda- og skattaumhverfi** sem gæti orðið megintekjustofn gjaldtöku í ferðaþjónustu **í stað gistináttaskatts**. Meðal annars er til skoðunar innleiðing á gjaldi sem einnig hefur þann tilgang að sýra álagi á ferðamannastöðum.*

Mikilvægt er að stíga slík skref sem fyrst, eins og rakið er í umsögn þessari. Í millitíðinni er hins vegar bæði rétt og skynsamlegt af löggjafanum að stíga nú þegar alvöru skref til jöfnunar samkeppnisstöðu allra sem selja gistingu á Íslandi, með framangreindum tillögum til breytinga á fyrirliggjandi frumvarpi.

Virðingarfyllt,
Kristófer Oliversson
formaður FHG

Fylgiskjal:

Minnisblað Guðjóns Rúnarssonar lögmanns um umgjörð heimagistingar

MINNISBLAÐ

Til: Fyrirtækja í hótél- og gistingjónustu (FHG)
Frá: Guðjón Rúnarsson Dranga lögmönnum
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 gistingöguleika, 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. Löggin 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 stífar 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. Skytt er að skrá sig sýslumanni og fá skráningarnúmer. Þá er skytt 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 heimgistingar segir m.a. í reglugerð nr. 1277/2016:

Við skráningu heimgistingar 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 skráningarkrífur leigusala vegna skammtímaleigu
- Tryggja úthlutun einkvæms skráningarnúmers til hvers leigusala
- Skýra reglur varðandi birtingu og eftirlit með skráningarnúmerum
- Skylda vefsíður (Airbnb) til að deila á sjálfvirk hátt mánaðarlega með yfirvöldum upplýsingum um fjölda gistingu og gesta
- Heimila Eurostat til að nýta þær tölfraðiupplýsingar

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.