

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
b.t. velferðarnefndar
Smiðju – Tjamargötu 9
101 Reykjavík

Reykjavík, 22. október 2026

Bls. | 1

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á húsaleigulögum, nr. 36/1994

Þann 8. október 2026 var hagsmunaaðilum send umsagnarbeiðni frá velferðarnefnd vegna 157. máls á 158. Löggjafarþingi - Húsaleigulög (reglubundnar breytingar á leigufjárhæð). Frumvarp þetta hefur verið tekið til skoðunar á vettvangi SVP – Samtaka verslunar og þjónustu (samtökin), og þykir ástæða til að koma eftirfarandi á framfæri.

Samantekt og afstaða

SVP leggjast gegn því að frumvarpið verði samþykkt í núverandi mynd. Í einföldu máli á frumvarpið að takmarka hversu oft og eftir hvaða viðmiðum leiga má hækka. Samtökin telja leigubremsu óheppilegt stjórntæki, bæði hagfræðilega og samfélagslega. Hún kann að veita sitjandi leigjendum skjól um skamma stund, en dregur úr hvata til útleigu, viðhalds og fjárfestingar og færir kostnaðinn yfir á þá sem síðar koma inn á leigumarkaðinn.

Greinargerð frumvarpsins rökstyður úrræðið nær alfarið með skírskotunum til stöðu fólks sem leigir sér heimili, með orðalagi á borð við húsnæðisöryggi, fyrirsjáanlegum heimiliskostnaði, félagslegri vernd og stöðu þeirra sem standa höllum fæti. Samtökin telja ólíklegt að þau markmið náist með almennri leigubremsu. Frumvarpið er lagt fram án þess að fyrir liggi fullnægjandi mat á áhrifum þess á framboð leiguhúsnæðis, fjárfestingu, viðhald, fjármögnun eða viðbrögðum markaðarins. Sá annmarki er sérstaklega alvarlegur þar sem HMS telur framboð íbúðarhúsnæðis nú þegar ekki anna eftirspurn og leggur áherslu á verulega framboðsaukningu og skýra, stöðuga umgjörð fyrir langtímafjárfestingu í leiguhúsnæði.¹

Enn lengra er gengið gagnvart atvinnuhúsnæði. Þótt rökstuðningur frumvarpsins snúi að heimilum fólks er gildissvið frumvarpsins látið ná til atvinnuhúsnæðis og samninga milli lögaðila, og allur VII. kafli húsaleigulaga færður yfir á svið þar sem gildandi lög hafa byggt á samningsfrelsi. Í greinargerðinni er ekki gerð tilraun til að setja fram sjálfstætt markmið, þarfagreiningu eða meðalhófsmat fyrir atvinnuhúsnæði.

1 Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun, Vegvísir leigumarkaðar 2025, febrúar 2025.
<https://hms.is/skyrslur/vegvisir-leigumarkadar-2025>

Þegar undirliggjandi vandi markaðarins er skortur á framboði er öfugsúið að velja úrræði sem getur dregið úr hvata til útleigu og fjárfestingar. Á markaði þar sem slíkur skortur er ekki fyrir hendi er enn fjarstæðukenndara að beita slíkum úrræðum.

SVÞ leggja til að frumvarpið verði dregið til baka eða endurunnið að miklu leyti. Atvinnuhúsnæði ber m.a. að undanskilja með öllu. Þá telja samtökin að áður en lengra er haldið verði sjálfstætt mat framkvæmt á áhrifum á framboð, fjárfestingu, fjármögnun, samkeppni og starfsemi kærunefndar húsamála.

Bls. | 2

Helstu athugasemdir í stuttu máli

- Gögn um þróun 2015–2025 sýna ekki að leiguverð hafi almennt tekið fram úr launum: leiguverð hækkaði um 107%, almenn laun um 109% og laun verkafólks um 123%, á meðan íbúðaverð hækkaði um 157%.²
- Leigubremsa getur gagnast sitjandi leigjendum tímabundið, en er skammgóður vermir, þar sem rannsóknir tengja hana við minna framboð, minni hreyfanleika, lakara viðhald og hærri leigu í óstýrðum hluta markaðarins.³
- Íbúð sem er seld hverfur ekki úr húsnæðisstofninum, en getur horfið af leigumarkaði. Fyrir heimili sem þarf að leigja þýðir það færri valkosti og meiri samkeppni um þær eignir sem eftir standa.
- Árleg í stað mánaðarlegrar vísitöluuppfærslu skapar endurtekið tekjubil. Við 5,9% verðbólgu er bilið í fyrirbyggjandi líkani 2,61%.
- Atvinnuhúsnæði er framleiðsluaðfang. Leigubremsa getur skapað læsingaráhrif (e. lock-in), varið sitjandi leigutaka fyrir samkeppni um eftirsóknarverðar staðsetningar og hindrað hagkvæma endurráðstöfun takmarkaðra gæða.
- Aukin fordæmi kærunefndar um „sanngjarna og eðlilega“ leigu getur með tímanum orðið verðmyndandi. Formlega er ekki sett á laggirnar verðlagsnefnd, en efnislega getur þróast kerfi þar sem fámennur stjórnsýsluaðili mótar miðstýrð viðmið um verð, án aðkomu markaðsaðila.

1. Efni frumvarpsins og umfang inngripsins

Frumvarpið leggur til nýja 37. gr. a húsaleigulaga. Samkvæmt ákvæðinu verður heimilt að semja um reglubundnar breytingar leigu samkvæmt einu af þremur viðmiðum: vísitölu neysluverðs, föstu hlutfalli eða fastri fjárhæð. Hækkun samkvæmt föstu hlutfalli eða fastri fjárhæð má þó ekki verða meiri en hækkun VNV og að lágmarki 12 mánuðir skulu líða milli reglubundinna breytinga.

Jafnframt er lagt til að frávikjanleiki ákvæðanna um atvinnuhúsnæði gildi ekki um VII. kafla laganna. Með því yrðu ákvæði 33.–38. gr. ófrávikjanleg í atvinnuleigusamningum.

Lögin eiga almennt að taka gildi 1. júlí 2027 og gilda um samninga sem komast á, eru endurnýjaðir eða framlengdir eftir það tímamark. Sérstök regla um eldri samninga frá 1. júlí

² SVÞ, „Mýtur og staðreyndir um leigufélög“, 10. september 2026. <https://svth.is/mytur-og-stadreyndir-um-leigufelog/>

³ SVÞ, „Hvað eru leigubremsa og leigupak?“, 10. september 2026, með vísunum m.a. til Kholodilin (2024), Diamond, McQuade og Qian (2019) og Hahn o.fl. <https://svth.is/hvad-eru-leigubremsa-og-leiguthak/>

2028 tekur samkvæmt orðalagi frumvarpsins til íbúðarhúsnæðis og annars húsnæðis sem leigt er til íbúðar, en ekki atvinnuhúsnæðis. Verður nánar fjallað um sérkennilega stöðu atvinnuhúsnæðis gagnvart frumvarpi þessu síðar.

Óljóst er hvernig lögin taka til eldri atvinnuleigusamninga sem framlengjast eftir gildistöku á grundvelli áður umsaminna ákvæða, svo sem sjálfvirkar framlengingar eða framlengingarvalréttar. Slík ákvæði geta falið í sér þegar stofnuð samningsréttindi og verið grundvöllur fjárfestinga og fjármögnunar langtímasamninga, meðal annars um sérhæft húsnæði og húsnæði opinberra aðila. Nauðsynlegt er að eyða þessari réttaróvissu í lagatextanum.

Bls. | 3

Frumvarpið felur í sér kerfisbreytingu þar sem löggjafinn þrengir samningsfrelsi, gerir heilan lagakafla ófrávíkjanlegan gagnvart atvinnuhúsnæði og eykur hlutverk stjórnáðvala við framkvæmd og túlkun reglna um leigufjárhæð.

2. Rökstuðningur frumvarpsins styður ekki almenna leigubremsu

Í 2. kafla greinargerðar við frumvarpið, um tilefni og nauðsyn lagasetningar, er markmiðið sagt vera að auka húsnæðisöryggi, minnka vægi verðtryggingar og styrkja stöðu leigjenda með auknum fyrirsjáanleika um húsnæðiskostnað. Umfjöllunin vísar ítrekað til íbúðarhúsnæðis og annars húsnæðis sem leigt er til íbúðar.

Umfjöllun greinargerðarinnar snýr því nær eingöngu að heimilum fólks. Þar er hvorki skilgreindur vandi á markaði fyrir atvinnuhúsnæði né sýnt fram á nauðsyn inngrips á þeim markaði. Að því er nánar vikið í 6. kafla.

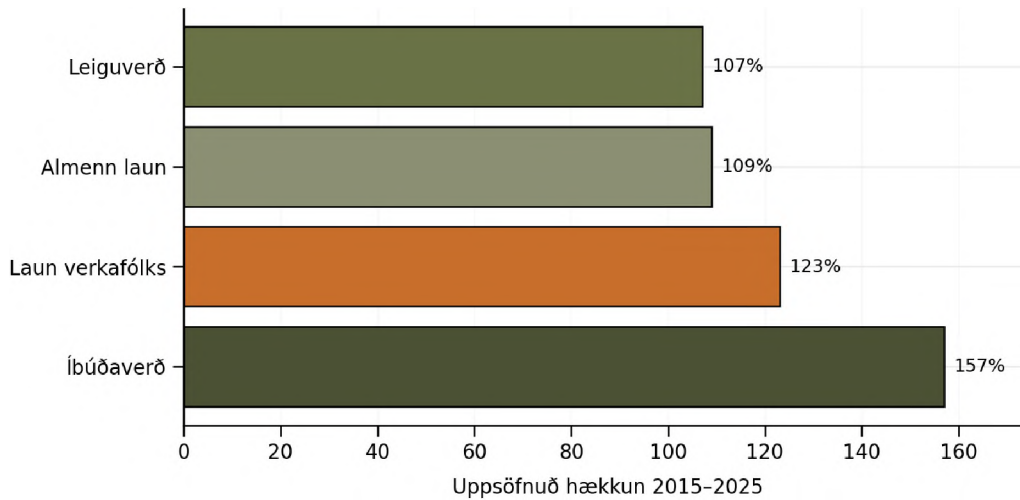
Sama mynstur birtist í 6. kafla athugasemda við frumvarpið, um mat á áhrifum. Þar er fjallað um konur á leigumarkaði, efnaminna fólk, einstæða foreldra með börn og þá sem standa höllum fæti. Kaflinn lýkur á því að frumvarpið setji „heimili fólks í forgang“. Fyrirtæki eiga ekki heimili og standa ekki höllum fæti á húsnæðismarkaði í þeim félagslega skilningi sem greinargerðin notar.

Þær áskoranir sem hér er vísað til að greinargerð með frumvarpinu ávarpi, kalla ekki sjálfkrafa á sama úrræði. Löggjafinn þarf að sýna fram á hvaða tiltekna vandamál almenna leigubremsan leysir, hversu víðtækt vandamálið er og hvers vegna vægari og markvissari úrræði duga ekki. Slíku er ekki fyrir að fara.

2.1 Þróun leiguverðs og launa

Samkvæmt samantekt sem byggir á gögnum Hagstofu Íslands og HMS hækkaði vísitala leiguverðs um 107% frá 2015 til 2025, almenn launavísitala um 109% og launavísitala verkafólks um 123%. Á sama tíma hækkaði vísitala íbúðaverðs um 157%.⁴ Þessi þróun styður því ekki fullyrðingar eða aðdróttanir um að leiguverð sé slíkur klafi að stjórnvöld hafi réttmæta ástæðu til inngripa.

⁴ SVP, „Mýtur og staðreyndir um leigufélög“, 10. september 2026. <https://svth.is/mytur-og-stadreyndir-um-leigufelog/>

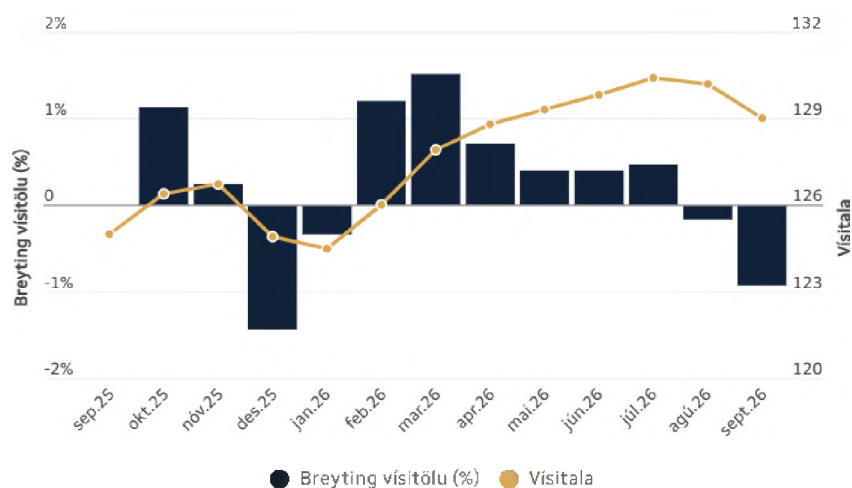


Bls. | 4

Mynd 1. Uppsöfnuð hækkun leiguverðs, launa og íbúðaverðs 2015–2025. Heimild: SVP, Hagstofa Íslands og HMS.

Samkvæmt nýjustu mánaðarskýrslu HMS mældist Vísitala leiguverðs á höfuðborgarsvæðinu 129 stig í september og lækkaði um 0,92 prósent á milli mánaða.⁵ Þetta er annar mánuðurinn í röð sem vísitalan lækkar á milli mánaða og mælist hún nú 1,07 prósent lægri en í júlí síðastliðnum þar sem vísitalan lækkaði um 0,15 prósent á milli mánaða í ágúst. Leiguverð á höfuðborgarsvæðinu hefur því lækkað um 2,6% að raunvirði síðastliðið ár. Raunlækkun leiguverðs á ársgrundvelli hefur ekki mælst meiri síðan á vormánuðum 2023 þegar verðbólga stóð í tæpum 10%. Fá merki eru um það í efnahagslífinu að þessi þróun komi til með breytast með markverðum hætti í fyrirsjáanlegri framtíð. Vekur það upp áleitnar spurningar um tímasetningu frumvarpsins.

Breyting vísitölu leiguverðs og gildi síðastliðna 12 mánuði



Mynd 2. Breyting vísitölu leiguverðs. Heimild: HMS.

⁵ <https://hms.is/frettir/visitala-leiguverds-laekkadi-um-0-92-prosent-i-september-2026>

Vísitölur sem þessar útiloka þó ekki að í samfélaginu séu einstaklingar eða hópar sem eiga erfitt með að ná endum saman og gætu þurft á aðstoð að halda við útgjaldaliði á borð við húsnæðiskostnað, sem er stór hluti útgjalda í hefðbundnu heimili. Það leiðir hins vegar til annarrar niðurstöðu um val stjórntækis sem eðlilegt má ætla að stjórnvöld grípi til. Sé vandinn afmarkaður við tiltekna hópa ber að rökstyðja hvers vegna almennt inngrip í leigusamninga sé valið í stað markviss stuðnings.

3. Leigubremsa getur unnið gegn markmiðum frumvarpsins

3.1 Skammtímaávinningur og langtímakostnaður

Ef leigubremsa virðist yfir höfuð „virka“ til skamms tíma er sá árangur skammgóður vermir. Hún getur haldið aftur af hækkun þeirrar leigu sem þegar er bundin samningi, en það er ekki sami hlutur og að lækka raunverulegan húsnæðiskostnað eða bæta leigumarkaðinn. Verðþrýstingurinn hverfur ekki. Honum er ýtt tímabundið til hliðar og hvötum þeirra sem eiga að leggja til húsnæðið er breytt.

Orsakasamhengið er einfalt. Þegar mögulegar leigutekjur eru bundnar með lögum en kaupverð, vextir, skattar, tryggingar, viðhald og annar kostnaður halda áfram að breytast verður útleiga hlutfallslega síður áhugaverð. Eigandi getur brugðist við með því að selja íbúð og færa fjármagn annað eða hætta við nýja fjárfestingu. Framkvæmdaraðili eða fjárfestir getur sömuleiðis kosið að byggja fyrir sölu fremur en langtímaútleigu. Afleiðingin birtist ekki endilega daginn sem lögin taka gildi. Hún birtist smám saman í færri íbúðum sem koma inn á leigumarkaðinn, færri eignum sem haldast þar og minni samkeppni leigusala um leigjendur.

Þegar framboðið minnkar en fólkið sem þarf að leigja hverfur ekki, keppa fleiri um færri íbúðir. Þá færst þrýstingurinn yfir á nýja samninga og þær íbúðir sem losna. Þeir sem þegar sitja í vernduðum samningi geta séð tölulegan ávinning í bili, en næsti leigjandi mætir þrengri markaði, færri valkostum og meiri samkeppni. Leigubremsa dregur m.ö.o. upp villandi mynd: sýnileg hægari hækkun hjá afmörkuðum hópi í byrjun, á meðan undirliggjandi framboðsvandinn versnar. Þær rannsóknir sem SVÞ hafa áður vísað til tengja leigustýringu við minna framboð, færri nýbyggingar, minni hreyfanleika og óhagkvæma ráðstöfun húsnæðis.

Langtímaáhrifin eru því fyrirsjáanlega verri en skammtímaáhrifin gefa til kynna. Minna framboð og minni fjárfesting veikja samkeppni á leigumarkaði og geta þrýst upp þeirri leigu sem myndast þegar nýir samningar eru gerðir. Þannig getur úrræði sem ætlað er að verja leigjendur endað með því að gera erfiðara og dýrara fyrir næsta leigjanda að finna húsnæði. Þeim árangri sem náðst hefur á síðastliðnum 10 árum og gerð er grein fyrir í kafla 2.1 hér að framan, gæti því hæglega verið varpað fyrir róða, í stað þess að stjórnvöld leggi sitt á vogaskálarnar við að viðhalda og ýta undir þá jákvæðu þróun sem hefur átt sér stað. Það krefst hins vegar yfirvegunar og þolinmæði að njóta sígandi lukku.

3.2 Þegar leiguíbúðir fara í sölu fækkar leiguvalkostum

Ef reglur sem stjórnvöld setja markaði lækka hlutfallslega arðsemi útleigu miðað við sölu eykst hvati eiganda til að selja. Mótrökin eru gjarnan þau að íbúðin hverfi ekki, heldur færist til nýs eiganda. Það svar missir marks. Íbúðin hverfur ekki úr húsnæðisstofninum. Hún getur hins vegar horfið af leigumarkaði. Fyrir heimili sem þarf að leigja er það leiguframboðið, ekki heildarfjöldi íbúða, sem ræður raunverulegum valkostum.

Þegar leiguíbúð er seld til eiganda sem hyggst búa þar sjálfur fækkar þeim eignum sem standa leigjendum til boða. Dragist framboð saman án samsvarandi samdráttar í eftirspurn keppa fleiri væntanlegir leigjendur um færri eignir. Að öðru óbreyttu þrýstir það leigu upp í þeim hluta markaðarins þar sem verð getur aðlagast.

Ávinningur sitjandi leigjenda getur þannig komið niður á ungu fólki sem flytur að heiman, fólki sem flytur vegna atvinnu, erlendu starfsfólki, fjölskyldum sem þurfa stærra húsnæði og öðrum sem koma nýir inn á markaðinn. Frumvarpið getur búið til innherja sem njóta verndar og forskots. Utangarðsfólki er hins vegar gert að mæta minna framboði og harðari samkeppni.

Bls. | 6

3.3 Opinber greining leggur áherslu á framboð

Samkvæmt HMS annar framboð íbúðarhúsnæðis ekki eftirspurn, meðal annars vegna ónógrar uppbyggingar. Stofnunin leggur til verulega aukið framboð, markvissari húsnæðisstuðning og skýra og stöðuga umgjörð sem tryggi langtímafjárfestingu í leiguhúsnæði.⁶

HMS rifjar jafnframt upp í sömu skýrslu reynslu Finnlands af leigustýringu á árunum 1968–1994 og tengir hana við samdrátt í leiguhúsnæði á almennum markaði. Verður því að benda á að það er öfugsnúið að bregðast við afleiðingum framboðsskorts með reglum sem geta dregið úr hvata til að halda eignum í útleigu eða bæta við leiguhúsnæði. Áður en slíkt úrræði er lögfest verður að liggja fyrir trúverðugt áhrifamat á framboð. Slíkt mat er ekki að finna í frumvarpinu.

3.4 Breyttar aðstæður, kostnaður og kærunefnd

Í kafla 3.1.4 greinargerðar við frumvarpið er fjallað um leiðréttingu leigufjárhæðar vegna breyttra aðstæðna. Þar eru nefndir opinberir skattar og gjöld, viðhald og endurbætur, en tekið fram að ekki sé gert ráð fyrir að slíkum kostnaði verði velt að fullu inn í leiguverð. Ekki er útskýrt hvers vegna fjármagnskostnaður, raunverulegur og oft verulegur kostnaðarliður fasteignar, eigi síður að geta endurspeglast í leigu. Í íslensku verðtryggðu fjármögnunarumhverfi er þessi þögn sérstaklega alvarleg. Ágætt er að hafa í huga að kaflinn vísar einnig til þess hvort notagildi „íbúðar“ hafi aukist fyrir leigjanda. Orðalagið staðfestir að röksemdafærslan er samin fyrir íbúðarhúsnæði. Hún svarar ekki hvernig meta eigi breyttar aðstæður, sérhæfðar fjárfestingar eða notagildi verslunar-, skrifstofu- og iðnaðarhúsnæðis.

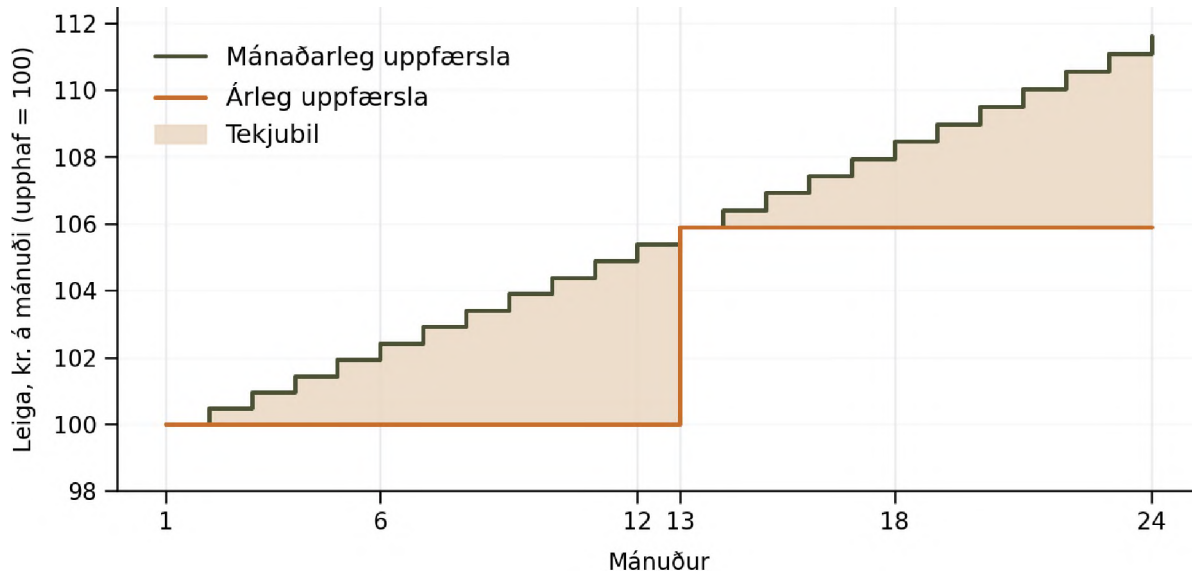
Kafla 3.1.4 í greinargerðinni tengist einnig beint hlutverki kærunefndar húsamála. Eftir því sem fleiri mál koma til nefndarinnar um kostnað, notagildi og sanngjarna leigu myndast viðmið um hvað teljist eðlileg leiga. Þá má vænta þess að þar þróist stjórnsýsluleg verðframkvæmd. Frumvarpið fjallar ekki um þessa afleiðingu, en full ástæða er til að mat verði lagt á hana. Miðstýring verðs í gegnum stjórnsýslueiningu, hvað þá stjórnsýslueiningu sem ekki er ætlað að hafa slíkt hlutverk, hlýtur að teljast svo mikilsverð breyting á markaði að hún kalli á ýtarlega greiningu.

4. Misræmi milli verðleiðréttingar tekna og skuldbindinga

Í gögnum sem samtökin hafa tekið saman er reiknað dæmi um áhrif þess að færa leigu frá mánaðarlegri yfir í árlega vísitöluuppfærslu. Við 5,9% jafna ársverðbólgu hækkar mánaðarlega

⁶ Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun, Vegvísir leigumarkaðar 2025, febrúar 2025. <https://hms.is/skyrslur/vegvisir-leigumarkadar-2025>

uppfærð leiga smám saman, en árlega uppfærð leiga stendur óbreytt í tólf mánuði. Samtals verður árlega uppfærða leigan 2,61% lægri á fyrsta árinu.



Bls. | 7

Mynd 3. Mánaðarleg og árleg vísitöluuppfærsla leigu við 5,9% verðbólgu.

Mynd 3 sýnir ekki aðeins bókhaldslegt tekjubil. Hún sýnir áhættu sem samningsaðilar geta fyrirsjáanlega verðlagt. Hygginn leigusali sem veit við upphaf samnings að leigan verður kyrr í tólf mánuði á meðan verðlag og kostnaður geta hækkað hefur hvata til að meta fyrir fram hvað sú töf geti kostað og leggja það mat inn í upphafsleiguna sem áhættuálag. Þá færast kostnaðurinn ekki endilega frá leigjanda til leigusala. Hann getur einfaldlega færst fram að upphafi samningsins í formi hærri grunnleigu.

Þetta skiptir sérstaklega máli vegna samsetningar íslenska leigumarkaðarins. Samkvæmt samantekt SVP, sem byggir á gögnum HMS, eru um 60% leiguhúsnæðis hér á landi í eigu einstaklinga.⁷ HMS hefur jafnframt bent á að fleiri leigusamningar séu gerðir til skamms tíma en ótímabundið.⁸ Fyrir marga slíka leigusala er ein eða fáar eignir stór hluti eigna þeirra og áhættutaka þeirra því ekki sambærileg við áhættudreifingu stórs félags. Það er hagfræðilega trúverðugt, þótt ekki liggi fyrir mæling á því, að slíkir smærri aðilar kjósi fremur varfærið og hátt áhættuálag en að taka þá áhættu að upphafsleigan reynist of lág. Því mætti ætla að í núverandi árferði yrði 2.61% áhættuálag frekar gólf heldur en þak.

HMS greindi enn fremur frá því í ágúst 2025 að tímabundnir leigusamningar giltu að meðaltali í rúmt ár.⁹ Það þýðir að verðlagning áhættunnar getur endurtekið sig við gerð nýrra samninga. Hún er með öðrum orðum ekki nauðsynlega einskiptisáhrif við gildistöku laganna. Ef nýja regluverkið gerir árlegan samning að hagkvæmari leið fyrir leigusala til að endurmeta áhættu og upphafsleigu getur það aukið hvata til skemmri samninga fremur en lengri. Þá verður að

⁷ SVP, „Mýtur og staðreyndir um leigufélög“, 10. september 2026, með vísan til gagna HMS <https://svth.is/mytur-og-stadreyndir-um-leigufelog/>

⁸ Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun, Vegvísir leigumarkaðar 2025, febrúar 2025, og Staðan á leigumarkaði 2025. Sjá: <https://hms.is/skyrslur/vegvisir-leigumarkadar-2025>

⁹ Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun, Mánaðarskýrsla, ágúst 2025.

spyrja hvernig sú hvatauppbygging samrýmist yfirlýstu markmiði frumvarpsins um aukið húsnæðisöryggi.

Verði grunnleiga hækkuð til að mæta þessu áhættuálagi getur áhrifakeðjan orðið gagnstæð markmiði frumvarpsins. Hærri upphafsleiga hækkar mælda markaðsleigu, sem getur síðan haft áhrif á verðlagsmælingar og væntingar. Því er ekki nægilegt að lýsa fjárhagsáhrifum sem tímabundnum án þess að meta hvernig markaðurinn verðleggur áhættuna.

Bls. | 8

Greinargerð við frumvarpið viðurkennir í kafla 6 að væntingar um verðbólgu kunni að færast inn í grunnleigu og telur fjárhagsáhrifin tímabundin. Sú niðurstaða er ekki fullnægjandi áhrifamat. Hærri grunnleiga, styttri samningar, strangari fjármögnunarskilmálar og minna svigrúm til fjárfestinga eru einmitt hegðunarviðbrögð sem búast má við. En engin orð eru höfð um hvers vegna búist er við að þau áhrif séu tímabundin.

5. Eignarréttur, meðalhóf og skortur á mati vægari úrræða

Leigustýring útilokast ekki samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar eða 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu. Reglur af þessu tagi teljast almennt stjórnun á notkun eigna og ríki hafa rúmt svigrúm í félags- og húsnæðismálum. Það svigrúm er þó ekki ótakmarkað.

Í greinargerð frumvarpsins er tekið fram að Hæstiréttur Íslands hafi ekki fjallað um takmarkanir á eignarréttindum sem jafna megi beint til leigubaks eða leigubremsu. Af þeim sökum liggur ekki fyrir íslenskt dómafordæmi sem leysir úr álitaefninu með beinum hætti. Það dregur ekki úr þýðingu 72. gr. stjórnarskrárinnar, heldur eykur vægi þess að löggjafinn framkvæmi sjálfstætt og vandað meðalhófsmat með hliðsjón af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu.

Sú krafa að íþyngjandi löggjöf styðjist við lögmætt markmið, sé nauðsynleg og gangi ekki lengra en þörf krefur er jafnframt ekki framandi íslenskum stjórnskipunarrétti. Í Hrd. 1998:4076 (mál nr. 145/1998), svonefndum Valdimarsdómi, viðurkenndi Hæstiréttur að almannahagsmunir gætu réttlætt takmarkanir á stjórnarskrárvörðum réttindum. Rétturinn lagði þó til grundvallar að ekki hefði verið sýnt fram á nauðsyn þess að viðhalda þeirri mismunun sem fólst í kerfinu um ókomna tíð. Það var með öðrum orðum ekki nægilegt að vísa til lögmæts markmiðs; löggjafinn þurfti að sýna fram á nauðsyn takmarkananna.¹⁰

Í Hrd. 2000:1534 (mál nr. 12/2000), svonefndum Vatneyrardómi, komst Hæstiréttur að gagnstæðri niðurstöðu og taldi þær takmarkanir á atvinnufrelsi sem þá giltu samrýmast stjórnarskrá. Aðferðin var þó hin sama: rétturinn kannaði hvort takmarkanirnar byggðust á almannahagsmunum, væru nauðsynlegar og reistar á efnislegum mælikvarða þannig að jafnræðis væri gætt.¹¹ Dómarnir voru atvinnufrelsi og jafnræði fremur en eignarrétt samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar, og samtökin vísa til þeirra vegna aðferðafræðinnar en ekki niðurstöðunnar. Þeir sýna að íslenskur stjórnskipunarréttur gerir kröfu um að inngrip í stjórnarskrárvarin réttindi sé reist á mikilsverðum almannahagsmunum, sé nauðsynlegt og byggist á málefnalegum grundvelli, og að gætt sé meðalhófs.

Aðferðafræði Mannréttindadómstóls Evrópu, er áþekk. Þar er metið hvort sanngjarnt jafnvægi ríki milli almannahagsmuna og réttinda einstaklinga. Löggjafinn hefur svigrúm til að bregðast

¹⁰ Hrd. 1998:4076, mál nr. 145/1998 (Valdimarsdómur).

¹¹ Hrd. 2000:1534, mál nr. 12/2000 (Vatneyrardómur).

við samfélagslegum vandamálum, en svigrúmið leysir hann ekki undan því að skilgreina vandann, réttlæta umfang inngripsins og sýna fram á hvers vegna markvissari og minna íþyngjandi úrræði duga ekki. Sú krafa er hluti af íslensku réttarríki, ekki aðeins niðurstaða erlendra dóma.

Í Mellacher gegn Austurríki var viðurkennt vítt svigrúm löggjafans. Í Hutten-Czapska gegn Póllandi og Lindheim gegn Noregi voru mörkin hins vegar talin brotin þegar eigendur báru óhóflega og einhliða byrði. Mannréttindadómstóllinn heldur úti leiðbeiningum um beitingu 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu.¹² Þar er að finna stutta umfjöllun um framangreinda dóma, í sérstökum kafla um leigusambönd og leigustýringu.¹³ Telja samtökin að við undirbúning frumvarpsins hefði betur farið að þær leiðbeiningar hefðu verið hafðar til hliðsjónar.

Bls. | 9

Í 4. kafla greinargerðarinnar er þó vísað til fræðaskrifa um leigubremsu og mannréttindi. Sú umfjöllun byggir á því að húsnæðiskostnaður einstaklinga verði ekki óbærilega hár, að tryggja þurfi félagslega vernd leigjenda og að húsnæði sé grunnþörf einstaklings. Þetta eru rök um heimili fólks. Í næsta kafla verður frekari grein gerð fyrir því að fyrirtæki hafa ekki grunnþarfir einstaklings og njóta ekki félagslegrar verndar sem leigjendur heimila.

Sama fræðaumfjöllun leggur sérstaka áherslu á meðalhóf og að óeðlileg byrði verði ekki lögð á leigusala, rétt eins og lesa má úr leiðbeiningum MDE. Því er þörf á sjálfstæðu mati á nauðsyn, umfangi og vægari úrræðum, ekki á sjálfvirka niðurstöðu um að frumvarpið standist meðalhóf.

Ekki er heldur sjálfgefið að sýnt hafi verið fram á almannahagsmuni í því umfangi sem þarf til almennrar verðstýringar. Má í því samhengi halda til haga því sem fram hefur komið að á árunum 2015–2025 hækkaði leiguverð um 107%, almenn laun um 109% og laun verkafólks um 123%. Því leikur verulegur vafi á að slíkar aðstæður séu fyrir hendi, sem réttlætt geti almenna leigubremsu á borð við þá sem frumvarpið kveður á um. Alltént eru slíkar forsendur ekki tíundaðar í greinargerð með frumvarpinu.

Hvað varðar vægari úrræði í anda meðalhófsreglu, leggur HMS sjálft áherslu á markvissari húsnæðisstuðning, verulega framboðsaukningu, skýra fjárfestingarumgjörð og aðgerðir vegna skammtímaleigu.¹⁴ Frumvarpið skýrir ekki hvers vegna þessi úrræði, sértæk vernd gegn óhóflegum hækkunum eða aðrar þrengri leiðir duga ekki. Skortur á þeirri greiningu veikir meðalhófsmatið verulega.

6. Atvinnuhúsnæði: óútskýrt og óhóflegt inngrip

6.1 Félagslegar áherslur í húsnæðismálum á ekki við lögaðila

Svo sem gert hefur verið grein fyrir byggist rökstuðningur frumvarpsins að verulegu leyti á húsnæðisryggi fólks, félagslegri vernd og því að húsnæði sé grunnþörf einstaklinga. Þótt þessi sjónarmið geti undir einhverjum kringumstæðum haft vægi við íbúðarleigu, réttlæta þau ekki sjálfkrafa ófrávíkjanlegt inngrip í samninga tveggja atvinnufyrirtækja.

¹² <https://rm.coe.int/guide-art-1-protocol-1-eng/1680a20cdc>

¹³ *ibid.* Sjá kafla III. *Specific issues*: “A. Tenancies and rent control”

¹⁴ Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun, Vegvísir leigumarkaðar 2025, febrúar 2025. <https://hms.is/skyrslur/vegvisir-leigumarkadar-2025>

Í athugasemd við 11. og 12. gr. frumvarpsins er viðurkennt að upplýsingar um atvinnuleigusamninga liggi ekki fyrir. Þrátt fyrir það er allur VII. kafli gerður ófrávíkjanlegur. Ekki er skilgreint hvaða vandi á atvinnuleigumarkaði kalli á aðgerðina, hverjir þurfi vernd eða hvers vegna samningsfrelsi dugi ekki.

Annmarkinn sést einnig í erlenda samanburðinum. Þar er vísað til Danmerkur, Þýskalands, Austurríkis, Hollands og Frakklands í umfjöllun þar sem sjónarhornið er íbúðarleiga. Vísun til Danmerkur er misvísandi ef hún er notuð til stuðnings því að sama ófrávíkjanlega regla eigi að gilda um íbúðar- og atvinnuhúsnæði, enda byggir danskur réttur á aðgreindri löggjöf um íbúðarleigu (d. lejeloven) og atvinnuleigu (d. erhvervslejeloven). Samanburðarrikið styður því ekki þá útvíkkun sem frumvarpið leggur til.

Bls. | 10

Samanburð við Frakkland verður sömuleiðis að setja í rétt samhengi. Ekki nægir að finna erlent dæmi um verðtakmörkun og flytja það yfir í íslenskt verðtryggt fjármögnunarumhverfi. Greina þarf markaðsaðstæður, fjármögnun, gildissvið og undanþágur. Að öllu öðru óbreyttu, má jafnvel færa rök fyrir því að samfélags- og efnahagsástand Frakklands ætti að vera víti til varnaðar fremur en fyrirmynd.

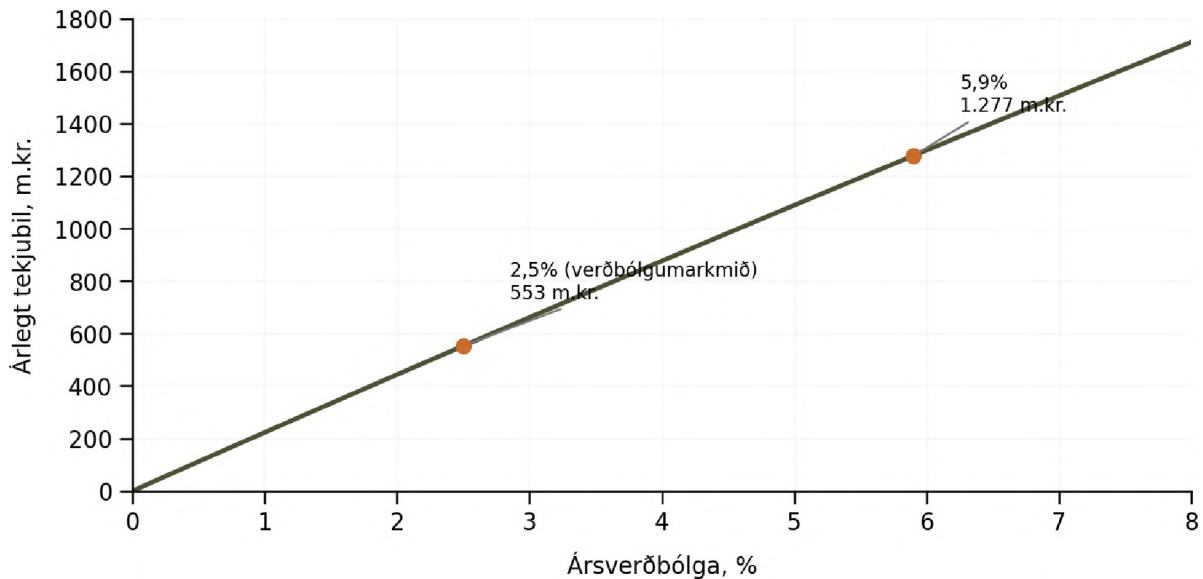
Að endingu má benda á að í kafla 3.2 greinargerðarinnar sést misræmið milli markmiðs og útfærslu skýrt. Fyrst er útskýrt að vernda eigi leigjendur íbúðarhúsnæðis og annars húsnæðis sem leigt er til íbúðar gegn ríkari skyldum og minni réttindum. Í næstu andrá er sama ófrávíkjanlega vernd færð yfir á atvinnuhúsnæði, annað húsnæði, áfangaheimili og námsmannahúsnæði, án þess að sýnt sé fram á að sömu forsendur séu til staðar.

6.2 Frumvarpið snýr við grundvallarreglu gildandi laga

Gildandi húsaleigulög byggja á því að ákvæði um atvinnuhúsnæði séu frávíkjanleg. Í greinargerð með upphaflegum húsaleigulögum var sú regla rökstudd með því að ófrávíkjanleg ákvæði væru fyrst og fremst sniðin að íbúðarhúsnæði og að aðilar atvinnuleigu stæðu almennt jafnar að vígi.¹⁵ Frumvarpið snýr þessari grundvallarforsendu við án samsvarandi rökstuðnings eða sjálfstæðs áhrifamats.

Breytingin nær ekki aðeins til vísitölutengingar. Hún getur raskað eða útilokað algeng samningsform í atvinnuleigu, þar á meðal veltutengda leigu, þrepaleigu, tímabundna upphafsafslætti, leigufrjáls tímabil, kostnaðarskiptingu vegna framkvæmda og endurbóta, aðlögun að markaðsleigu við tiltekin tímamót og samninga þar sem leigusali leggur í sértækar fjárfestingar. Slík kjör eru leiðir atvinnuaðila til að skipta áhættu og fjárfestingarkostnaði. Frumvarpið skýrir hvorki hvort þau verði heimil né hvernig þau samrýmist kröfunni um eitt viðmið og tólf mánaða lágmark milli breytinga. Sveigjanleg leigukjör geta ekki síður verið leigutökum til hagsbóta, meðal annars fyrirtækjum í verslunar- og veitingarekstri, nýjum fyrirtækjum og þeim sem þurfa að laga húsnæði að starfsemi sinni. Takmörkun samningsfrelsis getur því útilokað fyrirkomulag sem dregur úr kostnaði og áhættu leigutaka, einkum á fyrstu stigum rekstrar.

¹⁵ Frumvarp til húsaleigulaga, þskj. 160, 144. mál, 117. löggjafarþing 1993–1994, athugasemdir við 2. gr. Sjá: <https://www.althingi.is/altext/117/s/0160.html>



Mynd 4. Árlegt tekjubil fjögurra viðmiðunarfélaga eftir verðbólguþingi.

Mynd 4 sýnir stærðargráðu þess tekjubils sem getur skapast hjá fasteignafélögum þegar verðleiðrétting tekna er færð frá mánaðarlegum yfir í árlegan takt. Á samanlögðum 49.011 m.kr. tekjugrunni fjögurra viðmiðunarfélaga nemur bilið um 1.277 m.kr. við 5,9% verðbólgu samkvæmt fyrirbyggjandi líkani. Fjárhæðin miðast við fulla innleiðingu, þ.e. þegar allir leigusamningar félaganna hafa færst undir nýju regluna. Sérregla frumvarpsins um eldri samninga frá 1. júlí 2028 tekur aðeins til íbúðarhúsnæðis að því er virðist. Eldri leigusamningar um atvinnuhúsnæði falla því ekki undir regluna fyrr en þeir eru endurnýjaðir eða framlengdir, og tekjubilið myndast í áföngum eftir því sem samningar endurnýjast. Til lengri tíma stefnir það þó í þá stærðargráðu sem myndin sýnir. Stærðargráðan sýnir hvers vegna áhrif á atvinnuhúsnæði verða ekki afgreidd sem smávægileg tæknibreyting.

Ef lagabreyting skerðir tekjuflæði atvinnufasteigna á sama tíma og fjármögnun, viðhald, skattar og önnur aðföng halda áfram að verðmyndast á markaði getur kostnaðurinn leitað út í hagkerfið. Hann getur komið fram í hærri grunnleigu, breyttum fjárfestingarkröfum, minni nýfjárfestingu eða hærri kostnaði þeirra fyrirtækja sem leigja húsnæðið. Það eru möguleg ruðningsáhrif sem frumvarpið þarf að meta, en myndin ein sannar ekki hversu stór þau verða.

6.3 Mannréttindadómstóllinn gerir greinarmun á félagslegum og atvinnulegum hagsmunum

Í Marshall o.fl. gegn Möltu ¹⁶ fjallaði Mannréttindadómstóll Evrópu um þak á leigu atvinnuhúsnæðis. Dómurinn staðfestir mikilvæga meginreglu: vægi almannahagsmuna er ekki hið sama þegar eign er notuð í atvinnuskyni og þegar verið er að verja heimili eða koma í veg fyrir heimilisleysi. Atvinnuhúsnæðishluti frumvarpsins þarf því sjálfstæða réttlætingu og sjálfstætt meðalhöfsmat.

¹⁶ CASE OF MARSHALL AND OTHERS v. MALTA
<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-200866%22%5D%7D>

7. Læsingaráhrif, samkeppni og velferðartap á atvinnumarkaði

Atvinnuhúsnæði er samtímis eign, kostnaðarliður og framleiðsluaðfang. Fyrir verslun, veitingarekstur og þjónustu getur staðsetning verið lykilforsenda samkeppnisstöðu. Markaðsgreining Samkeppniseftirlitsins greinir atvinnuhúsnæðismarkað eftir tegund og notkun, fjallar um staðbundna samkeppni og bendir á að takmarkað aðgengi að fasteignum og lóðum á grónum eða þéttbyggðum svæðum geti verið aðgangshindrun.¹⁷

Bls. | 12

Lögbundin takmörkun á aðlögun leigu getur skapað svonefnd læsingaráhrif (e. lock-in). Fyrirtæki sem situr í eftirsóknarverðu húsnæði getur áfram notið aðgangs að staðsetningunni á kjörum sem endurspeгла ekki breytt markaðsvirði hennar. Keppinautur eða nýr aðili fær þá síður tækifæri til að keppa um aðfangið, jafnvel þótt sá aðili geti nýtt það með meiri verðmætasköpun. Leigubremsa á atvinnuhúsnæði getur þannig verið sitjandi fyrirtæki fyrir samkeppni um sjálft húsnæðið og hamlað eðlilegri endurráðstöfun takmarkaðrar auðlindar.

Afleiðingin getur verið röng ráðstöfun aðfanga, minni nýliðun og veikara samkeppnislegt aðhald. Þegar fyrirtæki nýtur verðmætrar staðsetningar á kjörum undir því sem markaðurinn annars bæri minnkar þrýstingur frá mögulegum keppinautum. Það getur dregið úr hvata til hagkvæmni, nýsköpunar, gæða og þjónustu og valdið velferðartapi í samkeppnishagfræðilegum skilningi. Ekkert slíkt mat virðist hafa verið framkvæmt áður en ákveðið var að láta frumvarpið ná til atvinnuhúsnæðis.

8. Kærunefnd húsamála og stjórnsýsluleg verðmyndun

Frumvarpið gerir ráð fyrir að ágreiningi um framkvæmd nýrrar 37. gr. a verði vísað til kærunefndar húsamála. Sanngirniregla 37. gr. á jafnframt að gilda um leigu atvinnuhúsnæðis, en gögn um markaðsleigu sem HMS skal birta taka samkvæmt frumvarpinu til íbúðarhúsnæðis.

Í kafla 3.2 er lagt til grundvallar að leigusali tilkynni breytta leigu á stöðluðu eyðublaði HMS. Greinargerðin svarar ekki hvort atvinnuleigusalar eigi að nota sama eyðublað í flóknum samningum fyrirtækja. Sé svarið já er kerfi íbúðarleigu vélrænt fært yfir á atvinnuleigu. Sé svarið nei er lagatextinn og framkvæmdin ósamræmd.

Misræmið verður skýrara í athugasemdum við 11. gr., þar sem skráningarskylda í leiguskrá HMS er sögð aðeins ná til íbúðarhúsnæðis og annars húsnæðis sem leigt er til íbúðar. Frumvarpið getur ekki bæði byggt verð- og tilkynningarkerfi á skrá sem tekur ekki til atvinnuhúsnæðis og gert sömu efnisreglur ófrávíkjanlegar í útleigu atvinnuhúsnæðis. Annaðhvort er atvinnuhúsnæðið óútfært eða því var ekki ætlað að falla undir kerfið. Í báðum tilvikum á sá hluti frumvarpsins ekki tækur til að verða samþykktur sem lög.

Verði málum um leigufjárhæð fjölgað myndast óhjákvæmilega úrskurðaframkvæmd. Jafnræðis- og samræmissjónarmið leiða til þess að kærunefndin mun líta til fyrri úrlausna í sambærilegum málum. Smám saman geta þannig orðið til stjórnsýsluleg viðmið um hvað teljist „sanngjörn og eðlileg“ leiga. Með tímanum getur efnisleg verðmyndun atvinnuhúsnæðis þannig

¹⁷ Samkeppniseftirlitið, Markaðsgreining – markaður fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis, rit nr. 6/2024. <https://www.samkeppni.is/wp-content/uploads/2025/07/Rit-6-2024-Markadsgreining-utleiga-atvinnuhusnaedis.pdf>

færst frá samningum markaðsaðila yfir í stjórnsýsluframkvæmd. Formlega er ekki verið að endurreisa verðlagsnefnd. Efnislega er þó hætt á að þróist kerfi þar sem fámennur úrskurðaraðili innan stjórnsýslunnar mótar viðmið um eðlilegt verð fyrir afnot fasteigna milli tveggja fyrirtækja.

Vandamál þetta fær á sig sérstakan blæ er horft er til þess hvernig Samkeppniseftirlitið hefur skilgreint markaði með atvinnuhúsnæði. Samkeppniseftirlitið telur tilefni til að greina markaði eftir verslunar-, skrifstofu-, iðnaðar- og öðru húsnæði, eftir landfræðilegum svæðum og jafnvel þrengri svæðum innan höfuðborgarsvæðisins. Kærunefnd húsamála þyrfti þá í reynd að taka afstöðu til staðgöngu, staðsetningar, sérhæfðra innréttinga, leigutíma, fjárfestinga og margvíslegra viðskiptaskilmála. Frumvarpið sýnir ekki fram á að nefndin hafi gögn, mannafla eða sérfræðiþekkingu til að gegna slíku verðmótandi hlutverki. Hafa ber þá einnig í huga, að þetta er ekki það hlutverk sem kærunefndinni var ætlað.

Bls. | 13

8.1 Útvíkkað gildissvið er efnisbreyting

Í athugasemdum við 4.–6. gr. er sagt að ekki sé um efnislegar breytingar á 37. gr. b–d að ræða. Það stenst ekki ef ákvæði sem áður voru frávíkjanleg í tilfelli útleigu atvinnuhúsnæðis verða ófrávíkjanleg og taka til nýs samningssviðs. Útvíkkun gildissviðs er efnisbreyting þótt orðalag einstakra málsgreina haldist óbreytt. Ef ætlunin var að ákvæðin tækju áfram aðeins til íbúðarhúsnæðis þarf það að koma skýrt fram í lagatextanum. Sést hér enn á ný að ef til vill hefði verið full ástæða til að setja drög að frumvarpi þessu í samráð.

Þá er óljóst hvort sérstakar heimildir 37. gr. b–d til breytinga á leigufjárhæð standi aðilum atvinnuleigusamninga til boða, þótt takmarkanir 37. gr. a eigi að gilda um þá. Frumvarpið virðist því leggja nýjar takmarkanir á atvinnuleigu án þess að veita þar sama svigrúm til breytinga og í íbúðarleigu. Þetta misræmi þarf að skýra.

9. Niðurlag

SVÞ telja að frumvarpið sé ekki nægilega undirbúið og að áhrifamat þess sé ófullnægjandi. Það byggir á lögmætu markmiði, en dregur af því of víðtækar ályktanir og beitir almennu úrræði án þess að sýna fram á að vandinn sé almennur, að úrræðið sé nauðsynlegt eða að vægari leiðir dugi ekki.

Sérstaklega er óásættanlegt að láta sama kerfi ná til atvinnuhúsnæðis án sjálfstæðrar vandagreiningar, samkeppnismats og meðalhófsmats. Þar er ekki verið að vernda heimili fólks heldur að breyta reglum um atvinnusamninga, framleiðsluaðföng og fjármögnun fjárfestinga.

Samtökin leggjast því eindregið gegn því að frumvarp þetta verði að lögum.

Virðingarfyllst,

Bls. | 14

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu

Kristinn Már Reynisson

Kristinn Már Reynisson
lögfræðingur