

Félagsmálaráðuneytið
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

sent á samráðsgátt

Reykjavík, 6. mars 2020

Mál: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á húsaleigulögum, nr. 36/1994, með síðari breytingum (skráningsarskylda, langtímaleiga og hækkun leigufjárhæðar).

Samtök atvinnulífsins (SA) og SVP – Samtök verslunar og þjónustu (hér eftir sameiginlega nefnd samtökin) hafa tekið til umsagnar ofangreint frumvarp sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda 27. febrúar sl. Frumvarpinu er ætlað að bæta húsnæðisöryggi leigjenda með því að koma í veg fyrir óeðlilegar leiguhækkningar og stuðla að langtímaleigu ásamt því að koma á skráningsarskyldu leigusamninga og sáttamiðlun.

Samtökin fagna því að staða leigjenda á húsnæðismarkaði verði bætt og styðja breytingar sem leiða til þess. Samtökin telja hins vegar að sum ákvæði frumvarpsins leiði ekki til þess, heldur hins gagnstæða, að þau geri stöðu leigjenda verri.

Með frumvarpinu eru lagðar til margvíslegar breytingar á húsaleigulögum. Breytingarnar felast m.a. í því að frelsi til að semja um leiguverð eru settar skorður á þann hátt að um breytingar verður að vera samið við gerð leigusamningsins. Við gerð samningsins verður því að liggja fyrir hver er fjárhæð húsaleigu og hvort, hvenær og þá hvernig hún muni breytast á leigutímanum. Fjárhæð leigu þarf að vera sanngjörn og eðlileg og virðist það vera hlutverk Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar að meta hvenær því skilyrði er fullnægt. Með 6. gr. frumvarpsins verður það lögbundið hvernig reglubundin breyting á fjárhæð húsaleigu mun fara fram, svo lengi sem aðilar hafi samið um að leigunni verði breytt. Fjárhæð leigunnar má n.t.t. taka breytingum til samræmis við breytingar á vísitölu neysliverðs, um fyrir fram umsamið fast hlutfall af leigufjárhæð eða um fyrir fram umsamda fasta fjárhæð. Reynist breyting á fjárhæð húsaleigu hærri en hún hefði verið samkvæmt vísitölu neysliverðs á þó að miða breytinguna við vísitölu neysliverðs. Við nánar tilgreindar aðstæður er leigusala heimilt að fara fram á hækkun leigu þó að ekki hafi verið um það samið. Í framangreindu felst í raun það sem kallað hefur verið leigustýring (e. rent control).

Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir því að almennt verði leigusamningar ótímabundnir. Ákvæði 12. gr. frumvarpsins tilgreinir með tæmandi hætti hvenær leigusala er heimilt að segja upp ótímabundnum leigusamningi um íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði sem leigt er til íbúðar. Í 14. gr. frumvarpsins eru talin upp þau tilvik þegar heimilt er að gera tímabundinn leigusamning um íbúðarhúsnæði.

Að mati samtakanna er markmið frumvarpsins um aukið húsnæðisöryggi leigjenda jákvætt. Frumvarpinu er m.a. ætlað að hrinda í framkvæmd tillögum 11 og 13 í skýrslu átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði (átakshópur um húsnæðismál). Hluti af tillögu 11 úr skýrslu hópsins hljóðar svo: „Gæta þarf að því að breytingar á húsaleigulögum hækki ekki leiguverð eða dragi úr framboði á leigumarkaði.“ Inngrip hins opinbera í leigumarkaðinn með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu, m.a. í verðþróun, er til þess fallið að takmarka framboð á leiguhúsnæði og ber að varast. Að sama skapi draga opinber afskipti úr hvata leigutaka til að viðhalda og endurnýja leiguhúsnæði. Samtökin telja því að frumvarpið í óbreyttri mynd muni vinna gegn fyrirhuguðu markmiði sínu, að auka öryggi leigutaka. Það mun jafnframt auka líkur þess að leigusalar ákveði hærra verð í upphafi leigutíma en þeir hefðu ella gert.

Að mati samtakanna er verulega líklegt að þær hömlur sem áformað er að leggja á hækkun leigufjárhæðar en ekki síst þær stjórnsýslubyrðar sem lagðar verða á leigusala í formi skyldna til rökstuðnings, upplýsingagjafar og gagnaöflunar muni bæði skapa leigusölum kostnað og umstang í því samhengi má annars vegar gera ráð fyrir að hömlurnar muni leiða af sér hækkun leiguverðs og hins vegar til þess að einhverjir þeir sem leigja út íbúðarhúsnæði utan atvinnurekstrar kjósi að taka íbúðarhúsnæðið af leigumarkaði.

Samtökin telja ljóst að verði frumvarpið að lögum mun draga úr framboði á leiguhúsnæði til íbúðarnota. Með því að setja leigusala svo umfangsmiklar skorður við útleigu á húsnæði sínu líkt og frumvarpið boðar er gengið þannig á rétt hans til að ráðstafa húsnæði sínu til leigu að hvati til að stunda útleigu verður enginn. Með þessum hætti verður ekki séð að hag leigutaka sé betur borgið og að leiguöryggi aukist, en forsenda þess er einmitt að nóg framboð sé af leiguhúsnæði. Reynslan erlendis af því að setja skorður á frelsi leiguaðila til að semja um verð hefur sýnt að áhrifin á leigumarkaðinn eru verulega neikvæð.¹

Nú eru rúmlega 13 mánuðir síðan átakshópur um húsnæðismál skilaði niðurstöðum sínum. Síðan þá hafa forsendur breyst sem hafa haft jákvæð áhrif á leigumarkaðinn, t.a.m. hefur framboð á íbúðarhúsnæði og hóteltgistingu aukist og samdráttur orðið í ferðaþjónustu. Það er því ekki sjálfgefið að sama þörf sé talin á þessari reglusetningu líkt og talið var á sínum tíma. Að mati samtakanna er nauðsynlegt að nægt framboð sé á leiguhúsnæði og að framboðinu sé viðhaldið. Aukin reglubyrði og flókið lagaumhverfi vinna gegn því markmiði. Einfaldara regluverk skapar betri skilyrði fyrir leigusala en flókin reglubyrði veldur tapi allra.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að komið verði á skráningarskyldu leigusamninga og leiguverðs á samningstíma í nýjan opinberan gagnagrunn. Samtökin eru fylgjandi því að auka gegnsæi um leigumarkaðinn. Á hinn bóginn er það ekki í samræmi við markmið frumvarpsins að varpa kostnaði af slíkri skráningu á leigusala enda mun það hafa bein áhrif á leiguverð. Að mati samtakanna ætti skráningin að vera gjaldfrjáls. Þá ber að hafa í huga að skráning leigusamninga verður íþyngjandi fyrir leigusala. Þó gera megi ráð fyrir að stórir leigusalar muni ráða betur við skráninguna en hinir minni er ljóst að skráningin mun kalla á kostnað sem á endanum ratar út í leiguverð. Þá er jafnframt rétt að benda á að slíkar íþyngjandi stjórnsýslubyrðar samræmast mjög illa áformum ríkisstjórnarinnar um einföldun regluverks í þágu atvinnulífs og almennings sem sérstaklega er getið um í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Það að skráning hækkunar húsaleigu verði forsenda gildis hennar gagnvart viðsemjanda er mikið inngrip. Það er úr takti við almennar reglur um markmið opinberrar skráningar, þ.e. að stuðla að grandsemi þriðja aðila. Viðsemjanda er kunnugt um hækkanir sem hann hefur sjálfur samið um.

Samkvæmt 1. og 2. mgr. 2. gr. húsaleigulaga eru ákvæði laganna m.a. frávíkjanleg í tilviki atvinnuhúsnæðis. Um ástæður þess er ítarlega fjallað í greinargerð með frumvarpi til núgildandi húsaleigulaga. Ákvæði um frávíkjanleika ákvæða frumvarpsins um atvinnuhúsnæði var talið fela í sér „mjög þýðingarmikla breytingu frá gildandi rétti“ og þeim kosti hafnað að reglubinda samninga um slíkt húsnæði um of með almennum ákvæðum:

Slíkir samningar eru í ýmsum grundvallaratriðum frábrugðnir samningum um íbúðarhúsnæði og affarasælast að samningsfrelsi ríki, enda standa aðilar þar yfirleitt jafnar að vígi en þegar um íbúðarhúsnæði er að ræða. Því er lagt til að aðilar hafi óskorað samningsfrelsi, innan venjulegra marka, um það hvernig þeir haga samningum sínum um leigu á atvinnuhúsnæði og ákvæði frumvarpsins koma þá aðeins til álita ef aðilar hafa ekki samið um annað og eftir því sem við getur átt.

Ákvæði II. kafla laganna innihalda almennar reglur sem ná að meginstefnu til allra samninga og því munu 1. og 2. gr. frumvarpsdraganna ná til atvinnuhúsnæðis. Meginmarkmið frumvarpsdraganna er að bæta réttarstöðu

¹ Sjá m.a. hér safn greina þar sem farið er yfir niðurstöður af sambærilegum breytingum á leigumörkuðum.
<https://www.nmhc.org/globalassets/knowledge-library/rent-control-literature-review-final2.pdf>

og húsnæðisöryggi leigjenda með vísan til yfirlýsinga sem voru gefnar við gerð Lífskjarasamningsins. Ekki verður því séð að þær yfirlýsingar hafi snúið að öðru en stöðu einstaklinga sem leigjenda íbúðarhúsnæðis. Vert er að taka fram að leiga á atvinnuhúsnæði er frábrugðin leigu á íbúðarhúsnæði að svo mörgu leyti, t.d. eftir eðli, gæðum og aldri húsnæðis. Auk þess getur hver leigusamningur um atvinnuhúsnæði verið sérstakur að því leyti hvað er innifalið í leigu, hvort tekið sé mið af framkvæmdum í leiguverði o.s.frv. Leiguverð atvinnuhúsnæðis þarf að vera sanngjarnt og eðlilegt en atvinnurekendur eru almennt í betri stöðu en einstaklingar á íbúðamarkaði til að gæta hagsmuna sinna hvað það varðar.

Skilningur samtakanna er að megingiltangur slíkrar skráningar sé í raun og veru hagtölutilgangur, þ.e. að stjórnvöld og aðrir hafi betri mynd af stöðu og þróun leigumarkaðarins. Í 2. gr. er gert ráð fyrir að unnt verði að leggja á stjórnvaldssektir í tilviki vanskráninga. Til grundvallar þeirri heimild hlýtur að liggja það markmið að tryggja að skráningin verði fullnægjandi þannig að fyrirliggjandi upplýsingar verði marktækar.

Í ljósi þess að meginmarkmið frumvarpsins snýr að réttarstöðu einstaklinga sem leigjenda íbúðarhúsnæðis vaknar sú spurning hvaða markmið liggja til grundvallar heimildar til álagningar stjórnvaldssekta á leigusala atvinnuhúsnæðis í tengslum við vanskráningu á leiguverði. Þá verður ekki séð að tekin hafi verið afstaða til þess í drögunum hvort vægari úrræði hafi komið til skoðunar, t.d. dagsektir eða önnur þvingunarúrræði stjórnvalda. Færa má rök fyrir því að slík úrræði henti mun betur til þess að ná þeim markmiðum sem að er stefnt auk þess sem líkur eru á að áhrif þeirra fyrir þá sem ekki hafa skráð leigusamninga yrðu í betra samræmi við tilefnið. Á grundvelli meðalhófssjónarmiða hvetja samtökin ráðuneytið til að taka framangreint til skoðunar.

Áformað er að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun birti upplýsingar um markaðsleigu með opinberum hætti, sbr. 19. gr. frumvarpsdraganna. Í almennum athugasemdum draganna segir: „Gert er ráð fyrir að stofnunin birti upplýsingar um markaðsleigu húsnæðis eftir svæðum og öðrum breytum, byggðar á raungögnum úr leigusamningum [...]“. Í þessu samhengi vilja samtökin benda á að upplýsingar um leiguverð eru í ýmsu tilliti viðkvæmar, annars vegar þar sem þær eru viðskiptaupplýsingar leigusala í atvinnurekstri og hins vegar þar sem upplýsingagjöf um verð á vöru og þjónustu getur fallið undir ákvæði samkeppnislaga. Til að mynda er verðlagning eitt af þeim atriðum sem ekki koma til umræðu hjá samtökum fyrirtækja skv. 12. gr. samkeppnislaga. Þá eru slíkar upplýsingar í mörgum tilvikum viðskiptaleg verðmæti fyrir leigusala sem stunda útleigu í atvinnuskyni.

Eigi upplýsingarnar að vera aðgengilegar ber að tryggja að það sé með almennum hætti, en þær má í engu falli greina niður á tilteknar eignir. Ekki verður séð að gerð sé tilraun til þess að tryggja það í ákvæðum frumvarpsins að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun meðhöndli slíkar upplýsingar með framangreint í huga. Í þessu sambandi má svo dæmi sé tekið vísa til þeirrar ríku trúnaðarskyldu sem kveðið er á um í 10. gr. laga nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð.

Að öllu framangreindu gættu ganga frumvarpsdrögin lengra en þörf krefur til þess að ná yfirlýstum markmiðum sínum. Með tilliti til meðalhófs væri rétt að takmarka gildissvið nýrra ákvæða við (1) leigu íbúðarhúsnæðis, eða (2) leigu atvinnuhúsnæðis til einstaklinga.

Hvað varðar meðferð málsins á samráðsgáttinni telja samtökin rétt að benda á að ríkisstjórnin hefur lagt áherslu á gæði lagasetningar og leiðir forsætisráðuneytið þá vinnu, m.a. á grundvelli samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar. Í samþykktinni er kveðið á um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa sem til stendur að leggja fyrir Alþingi. Þar er rík áhersla lögð á innra og ytra samráð á undirbúningsstigum. Ætla verður að tilgangurinn sé að tryggja eftir fremsta mætti að allir, stofnanir, fyrirtæki, einstaklingar, ríkisstjórn, sveitarfélög o.fl. fái tækifæri til að koma sinni afstöðu á framfæri áður en frumvarpi er komið í endanlegt horf. Gagnsemi slíks samráðs ætti vera óumdeild, eftir því sem fleiri fá tækifæri til að gaumgæfa lagafrumvarp á undirbúningsstigum þeim mun meira aukast líkur á að lagasetning verði vel heppnuð. Ætla verður að það sé í

Þessu samhengi sem 9. gr. samþykktarinnar gerir ráð fyrir opnu samráði um frumvarpsdrög en í 2. mgr. hennar segir:

Drög að lagafrumvörpum skulu kynnt almenningi og hagsmunaaðilum í opnu samráði og kostur gefinn á umsögnum og ábendingum. Þetta á þó ekki við ef sérstök rök mæla gegn slíkri birtingu, svo sem ef mál er sérlega brýnt. Hæfilegur frestur skal gefinn til athugasemda, að minnsta kosti tvær vikur.
(Undirstríkun samtakanna)

Eins og af framangreindu leiðir var umsagnarfrestur frumvarpsdraganna ekki í samræmi við ákvæði lokamálsliðar 2. mgr. 9. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar. Möguleikar umsagnaraðila til að koma mótaðri afstöðu á framfæri urðu því mun minni en ella enda hefur það gæðakerfi sem samþykktin gerir ráð fyrir að hluta til verið lagt til hliðar. Hafa ber í huga að hagsmunasamtök setji ekki fram umsagnir í tómarúmi heldur kallar gerð umsagnar á samráð meðal félagsmanna sem bæði útheimtir vinnu og tíma. Ætla má að það eigi ekki síður við um aðra umsagnaraðila.

Tekið skal fram að reynsla samtakanna af samráði um lagafrumvörp á undirbúningsstigi á samráðsgátt stjórnvalda er jafnan mjög góð. Þær ábendingar sem þar koma fram hafa jafnan mjög jákvæð áhrif á efni lagafrumvarpa. Í þessu ljósi er ástæða til að lýsa verulegum vonbrigðum með að stjórnarráðið geti ekki farið að málsmeðferðarreglum sem ríkisstjórnin hefur sett.

Í ljósi framangreinds er umsögn þessi er því sett fram með þeim fyrirvara að verulegar líkur séu á að tilefni verði til að koma ítarlegri og e.t.v. alvarlegri athugasemdum og ábendingum á framfæri þegar endanlegt lagafrumvarp kemur til umfjöllunar á Alþingi.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Heiðurinn Björk Gísladóttir

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Benedikt S. Benediktsson