

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
b.t. velferðarnefndar
Smiðju við Tjarnargötu
101 Reykjavík

SENT Á UMSAGNAGÁTT

Reykjavík, 22. október 2026

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á húsaleigulögum, nr. 36/1994 (reglubundnar breytingar á leigufjárhæð), 157. mál

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til ofangreinds frumvarps félags- og húsnæðismálaráðherra um breytingu á húsaleigulögum, á þingskjali 158. Frumvarpið felur meðal annars í sér að reglubundnar breytingar á leigufjárhæð megi ekki eiga sér stað oftari en einu sinni á tólf mánaða fresti og að hækkunar megi ekki vera umfram hækkun vísitölu neyðluverðs til verðtryggingar.

I. Almenn

Innan FA eru fyrirtæki sem eiga og leigja út atvinnuhúsnæði og íbúðarhúsnæði og sömuleiðis leigjendur atvinnuhúsnæðis. Félagið telur mikilvægt að löggjöf um leigumarkaðinn stuðli að fyrirsjáanleika og heilbrigðum viðskiptaháttum, en jafnframt að hún dragi ekki úr framboði húsnæðis, fjárfestingum eða möguleikum fyrirtækja til að semja um viðskiptakjör á eigin forsendum.

FA gerir sérstaklega alvarlegar athugasemdir við að frumvarpið skuli ná til atvinnuhúsnæðis, þrátt fyrir að meginmarkmið þess lúti að húsnæðisöryggi einstaklinga og fjölskyldna og þróun húsnæðiskostnaðar heimila. Með frumvarpinu er ekki aðeins lagt til að takmarka breytingar á leigufjárhæð, heldur jafnframt að afnema að hluta það samningsfrelsi sem nú gildir um leigu atvinnuhúsnæðis.

Þá telur félagið að gildistökuákvæði frumvarpsins þarfnist sérstakrar skoðunar með tilliti til langtímasamninga um atvinnuhúsnæði, sem geta verið gerðir til margra ára eða jafnvel áratuga og verið grundvöllur umfangsmikilla fjárfestinga.

Loks gerir FA athugasemdir við fyrirhugað hámark reglubundinna leiguhækkana á íbúðaleigumarkaði, þótt félagið geri ekki grundvallarathugasemdir við það markmið að auka fyrirsjáanleika leigjenda með því að takmarka tíðni reglubundinna hækkana.

II. Órökstudd takmörkun á samningsfrelsi um atvinnuhúsnæði

Samkvæmt b- og c-liðum 1. gr. frumvarpsins er lagt til að heimildir samningsaðila til að víkja frá ákvæðum húsaleigulaga þegar um er að ræða atvinnuhúsnæði og annað húsnæði sem ekki er leigt til íbúðar nái ekki lengur til VII. kafla laganna. Sá kafli fjallar um ákvörðun leigufjárhæðar og breytingar á henni. Þetta felur í sér veigamikla breytingu á réttarstöðu aðila atvinnuleigusamninga. Húsaleigulög taka þegar til atvinnuhúsnæðis, en samningsaðilar hafa hingað til haft víðtækt svigrúm til að víkja frá ákvæðum þeirra. Með frumvarpinu yrði það svigrúm skert verulega hvað varðar ákvörðun leigufjárhæðar og breytingar á henni.

Markmið frumvarpsins eru samkvæmt greinargerð þess að auka húsnæðisöryggi, minnka vægi verðtryggingar og styrkja stöðu leigjenda með auknum fyrirsjáanleika um þróun húsnæðiskostnaðar. Þá er frumvarpið sagt liður í aðgerðum ríkisstjórnarinnar til að stuðla að því að forsendur kjarasamninga á almennum vinnumarkaði haldi. Þessi sjónarmið lúta fyrst og fremst að stöðu heimila og leigjenda íbúðarhúsnæðis. Þau skýra hins vegar ekki hvers vegna nauðsynlegt sé að takmarka samningsfrelsi fyrirtækja á markaði fyrir atvinnuhúsnæði.

Leigusamningar um atvinnuhúsnæði eru afar fjölbreyttir. Þeir geta varðað skrifstofur, verzlunarhúsnæði, iðnaðarhúsnæði, vöruhús, hótél og sérhæfðar atvinnueignir. Samningar eru oft gerðir til margra ára og geta tekið mið af sérstökum fjárfestingum, kostnaðarskiptingu vegna framkvæmda, viðhaldi og mismunandi áhættudreifingu milli leigusala og leigjanda. Við slíkar aðstæður er mikilvægt að samningsaðilar geti sjálfir ákveðið með hvaða hætti leigufjárhæð þróast á samningstíma. Það getur meðal annars falið í sér mánaðarlega vísitölutengingu, fyrirfram ákveðnar hækkunir eða aðrar útfærslur sem taka mið af eðli viðskiptasambandsins.

Þegar leigumarkaður fyrir atvinnuhúsnæði er skoðaður kemur í ljós að fyrirhugaðar takmarkanir á hækkunum leigufjárhæðar geta haft verulega neikvæðar og ófyrirséðar afleiðingar fyrir leigutaka sjálfa, þ.e. atvinnurekendur sem frumvarpinu kann mögulega að vera ætlað að vernda. Í dag tíðkast mjög að samningar um atvinnuhúsnæði feli í sér fyrirfram ákveðið, þrepaskipt leiguverð þar sem leigugjald hækkar milli ára samkvæmt samkomulagi. Þetta fyrirkomulag er sérstaklega mikilvægt fyrir nýjan atvinnurekstur og vaxandi fyrirtæki, enda gerir það leigusölum kleift að koma til móts við leigutaka með verulega lægri leigu fyrstu rekstrarárin á meðan starfsemin festir sig í sessi og aðlaga hana síðan að fullu markaðsvirði þegar reksturinn er kominn á legg.

Verði leiguhækkunum sett lögbundið hámark við vísitölu neyzluverðs getur slík þrepaskipting orðið óframkvæmanleg. Leigusalar munu ekki geta boðið upp á slíkan upphafsafslátt, enda væri þeim þá óheimilt að hækka leiguna í eðlilegt markaðsverð síðar á leigutímanum. Afleiðingin verður sú að upphafsverð samninga verður hærra en ella, sem þýgir verulega róður nýrra fyrirtækja á viðkvæmustu stigum rekstrarins.

Jafnframt myndi sú takmörkun að mega aldrei hækka leigu umfram vísitölu neyzluverðs leiða til þess að leigusamningar um atvinnuhúsnæði yrðu mun styttri en nú tíðkast. Til að tryggja að leiguverð haldist í takt við markaðsþróun og raunverulegan rekstrarkostnað myndu leigusalar neyðast til að binda sig til styttri tíma, til dæmis 1-4 ár í stað 5-10 ára. Flutningur á atvinnustarfsemi er afar tímafrekur og kostnaðarsamur, enda þurfa fyrirtæki oft að ráðast í umfangsmiklar stofnfjárfestingar, m.a. í sérhæfðum vélum, tækjum og innréttingum sem falla að tilteknu húsnæði. Búi fyrirtæki við skammtímasamninga og stöðuga óvissu um framhald leigusambandsins skapast veruleg tregða til að ráðast í slíkar nauðsynlegar fjárfestingar, sem dregur úr framleiðni og vexti í atvinnulífinu.

Þá kalla tíðari endurnýjanir leigusamninga á síendurteknar samningaviðræður, sem eykur stjórnunar- og rekstrarkostnað bæði leigusala og leigutaka til muna. Loks mun hærri upphafshúsnæðiskostnaður skila sér út í verðlag á vörum og þjónustu, til að mynda hjá verslunum, veitingastöðum og þjónustufyrirtækjum sem þurfa að mæta auknum fastakostnaði með hækkun á

útsöluverði sínu. Slík þróun vinnur beint gegn yfirlýstum markmiðum stjórnvalda um að sporna gegn verðbólgu.

Á íbúðaleigumarkaði geta sérstök verndarsjónarmið réttlætt takmarkanir á samningsfrelsi, enda geta einstaklingar og fjölskyldur haft takmarkaða samningsstöðu gagnvart leigusölum. Ekki verður hins vegar gengið út frá því að sömu sjónarmið eigi við um leigusamninga milli fyrirtækja.

FA telur að ekki hafi verið sýnt fram á að þörf sé á að takmarka samningsfrelsi á atvinnuhúsnæðismarkaði með almennum og ófrávíkjanlegum reglum. Félagið telur sérstaklega ámælisvert að svo veigamikil breyting á viðskiptalegum samningssamböndum fyrirtækja skuli lögð til án sérstaks mats á áhrifum hennar á atvinnuhúsnæðismarkaðinn.

III. Áhrif á sjóðstreymi, fjármögnun og fjárfestingar

Fyrir fasteignafélög sem eiga og reka atvinnuhúsnæði geta fyrirhugaðar breytingar haft veruleg fjárhagsleg áhrif. Rekstur atvinnuhúsnæðis krefst mikillar fjárbindingar. Fasteignafélög þurfa að standa undir fjármagnskostnaði, viðhaldi, rekstrarkostnaði og öðrum fjárskuldbindingum. Leigutekjur og fyrirsjáanlegt sjóðstreymi eru mikilvægar forsendur fjármögnunar og langtímaáætlana þeirra.

Mánaðarleg vísitölutenging leigu getur verið mikilvægur þáttur í þessum áætlunum. Ef leiga má aðeins hækka einu sinni á ári koma verðbætur síðar til framkvæmda en ella. Það leiðir til lægri samanlagðra leigutekna innan ársins en samkvæmt mánaðarlegri vísitölutengingu, að öðru óbreyttu.

Fyrir fasteignafélag með umfangsmikið eignasafn geta áhrifin á sjóðstreymi orðið veruleg. Þau geta jafnframt haft áhrif á greiðslugetu, arðsemi fjárfestinga og forsendur fjármögnunar. Í því sambandi þarf meðal annars að hafa í huga að lánasamningar geta verið byggðir á ákveðnum forsendum um tekjustreymi og getu lántaka til að standa undir fjárskuldbindingum sínum.

Þótt árleg vísitölutenging geti leitt til sömu leigufjárhæðar við lok tólf mánaða og mánaðarleg tenging, að gefnum sömu vísitöluforsendum, er ekki þar með sagt að fjárhagsleg áhrif fyrirkomulagsins séu þau sömu. Tímasetning tekna skiptir máli fyrir sjóðstreymi og fjármögnun.

Enn meiri áhrif geta orðið af þeirri tillögu að reglubundnar hækkanir leigu megi ekki vera meiri en hækkun vísitölu neyzliverðs. Vísitalan endurspeglar ekki endilega þróun kostnaðar við rekstur atvinnuhúsnæðis. Fjármagnskostnaður, viðhaldskostnaður og aðrir kostnaðarliðir geta hækkað umfram almennt verðlag. Þá geta breytingar á markaðsaðstæðum kallað á aðra þróun leigufjárhæðar en vísitala neyzliverðs gefur tilefni til.

Þótt húsaleigulög hafi að geyma sérstakar heimildir til leiðréttingar leigu vegna verulegrar hækkunar rekstrarkostnaðar eða breytinga á markaðsleigu er ekki sjálfgefið að þær bæti upp það svigrúm sem skerðist með frumvarpinu. Slíkar leiðréttingar eru háðar sérstökum skilyrðum og geta kallað á tímafreka og kostnaðarsama málsmeðferð.

Þá er mikilvægt að hafa í huga að fjárfestar bera saman ávöxtun og áhættu ólíkra fjárfestingarkosta. Ef takmarkanir á leigutekjum auka áhættu eða skerða vænta ávöxtun getur það dregið úr áhuga á fjárfestingum í atvinnuhúsnæði.

FA telur að ekki hafi verið lagt fullnægjandi mat á þessi áhrif frumvarpsins.

IV. Gildistaka og áhrif á langtímasamninga um atvinnuhúsnæði

FA gerir jafnframt athugasemdir við gildistökuákvæði frumvarpsins, einkum með tilliti til langtímasamninga um atvinnuhúsnæði. Samkvæmt 12. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að lögin taki gildi 1. júlí 2027 og nái til leigusamninga sem komast á eftir það tímamark, þar á meðal samninga sem eru endurnýjaðir eða framlengdir. Sérstök ákvæði um að eldri samningar falli undir hinar nýju reglur frá 1. júlí 2028 taka hins vegar aðeins til íbúðarhúsnæðis og annars húsnæðis sem leigt er til íbúðar.

Frumvarpið felur þannig ekki í sér að öllum gildandi atvinnuleigusamningum verði sjálfkrafa breytt við gildistöku laganna. Það getur hins vegar haft áhrif á eldri viðskiptasambönd þegar samningar eru endurnýjaðir eða framlengdir. Samningar um atvinnuhúsnæði eru oft gerðir til langs tíma, jafnvel áratuga. Þeir geta meðal annars falið í sér fyrirfram umsamin ákvæði um framlengingu, breytingar á leigufjárhæð, framkvæmdir og kostnaðarskiptingu. Slíkir samningar eru iðulega grundvöllur umfangsmikilla fjárfestinga og fjármögnunar fasteigna.

Mikilvægt er að samningsaðilar geti treyst því að þær fjárhagslegu forsendur sem samið var um í upphafi haldi gildi sínu út umsamið samningstímabil. Sérstaklega þarf að tryggja að nýjar reglur raski ekki réttindum sem þegar hafa stofnast samkvæmt gildandi samningum, meðal annars samningsbundnum framlengingarrétti.

Í frumvarpinu er að mati FA ekki gerð nægilega skýr grein fyrir því hvaða áhrif breytingar á einstökum skilmálum eldri atvinnuleigusamninga hafa á gildistöku breyttra reglna eða hvernig fara skuli með nýtingu framlengingarréttar sem samið var um fyrir gildistöku laganna.

Þetta getur meðal annars átt við þegar samningsaðilar ákveða að breyta tilteknum ákvæðum um viðhald, stækkun húsnæðis eða kostnaðarskiptingu, án þess að ætlunin sé að gera nýjan leigusamning. Einnig getur komið upp sú staða að leigjandi nýti sér framlengingarrétt samkvæmt eldri samningi og þurfi þá að liggja fyrir hvort hin nýju ákvæði eigi að gilda um framhaldið.

FA telur nauðsynlegt að eyða þessari óvissu. Félagið leggur áherzlu á að verði frumvarpið samþykkt verði tryggt með skýrum ákvæðum að eldri atvinnuleigusamningar haldi gildi sínu samkvæmt umsömdum skilmálum, þar á meðal þegar nýttur er framlengingarréttur sem stofnað var til fyrir gildistöku laganna.

Félagið ítrekar þó þá meginathugasemd sína að engin fullnægjandi rök hafi verið færð fyrir því að takmarka samningsfrelsi aðila um leigu atvinnuhúsnæðis með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

V. Áhrif leigubremsu á íbúðaleigumarkaðinn

FA telur mikilvægt að greina á milli þeirra tveggja meginbreytinga sem frumvarpið felur í sér varðandi íbúðarhúsnæði. Annars vegar er lagt til að reglubundnar breytingar á leigufjárhæð megi aðeins eiga sér stað á tólf mánaða fresti. Hins vegar er lagt til að hækkun leigu á þeim grundvelli megi ekki vera meiri en sem nemur hækkun vísitölu neyzluverðs til verðtryggingar.

Fyrri breytingin getur aukið fyrirsjáanleika fyrir leigjendur og auðveldað þeim að skipuleggja fjármál sín. Síðari breytingin er annars eðlis. Með því að takmarka reglubundnar hækkanir við þróun vísitölu neyzluverðs er svigrúm samningsaðila til að taka mið af breytingum á markaðsaðstæðum og kostnaði við útleigu skert. Slík takmörkun getur haft áhrif á ákvarðanir um upphaflega leigu, lengd leigusamninga og fjárfestingar í leiguhúsnæði.

Það vekur athygli FA að ráðuneytið vísar í greinargerð frumvarpsins til takmarkana á samningsfrelsi aðila leigusamnings í nokkrum Evrópuríkjum, en fjallar ekkert um reynsluna af þeim eða hvort þær hafi náð þeim markmiðum, sem að var stefnt. Fjölmargar hagfræðirannsóknir hafa hins vegar verið gerðar á áhrifum leigustýringar.

Árið 2024 birti hagfræðingurinn Konstantin Kholodilin umfangsmikla yfirlitsrannsókn í tímaritinu *Journal of Housing Economics*, þar sem niðurstöður fjölda rannsókna á leigustýringu voru teknar saman. Rannsóknirnar sýna að leigustýring getur takmarkað hækkanir á leigu þess húsnæðis sem fellur undir reglurnar, en jafnframt haft neikvæð áhrif á framboð leiguhúsnæðis, fjárfestingar og hreyfanleika á húsnæðismarkaði.¹

Í rannsókn sem birtist í *American Economic Review* árið 2019 sýndu þrír hagfræðingar fram á að útvíkkun leigustýringar í San Francisco jók líkur á að núverandi leigjendur héldu húsnæði sínu, en leigusalar sem féllu undir reglurnar drógu jafnframt úr framboði leiguhúsnæðis um 15%. Rannsakendur töldu að samdráttur framboðs hefði stuðlað að hækkun markaðsleigu í borginni til lengri tíma, þvert á yfirlýst markmið reglnanna sem settar voru.²

Rétt er að taka fram að útfærsla leigustýringar í San Francisco var önnur og að ýmsu leyti strangari en sú sem lögð er til hér á landi. Ekki er því hægt að yfirfæra niðurstöður rannsóknarinnar beint á íslenzkan leigumarkað. Hún sýnir engu að síður að mikilvægt er að meta langtímaáhrif verðstýringar, en ekki eingöngu þann skammtímaávinning sem hún getur fært núverandi leigjendum.

FA telur að ekki hafi verið sýnt fram á að lögbundið hámark reglubundinna leiguhækkana skili þeim ávinningi sem að er stefnt án þess að hafa neikvæð áhrif á framboð leiguhúsnæðis og fjárfestingar. Þá hefur ekki verið sýnt fram á að breytingarnar muni draga varanlega úr undirliggjandi verðbólgu, þótt breytt tíðni leiguhækkana geti haft tímabundin áhrif á mælda verðbólgu.

¹ Kholodilin, K. A. (2024). Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature. *Journal of Housing Economics*, 63, 101983.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1051137724000020?via%3Dihub>

² Diamond, R., McQuade, T. & Qian, F. (2019). The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109(9), 3365–3394.

<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20181289>

VI. Vafasamt fordæmi

FA telur að samþykkt frumvarpsins óbreytts gæfi að mörgu leyti vafasamt fordæmi. Það felur í sér inngrip stjórnvalda í verðmyndun á markaði og víðtækar skerðingar á samningsfrelsi, án þess að þörfín fyrir slík inngrip blasi við.

Almennt verður að gera þá kröfu til stjórnvalda að þegar þau hyggjast takmarka samningsfrelsi og verðmyndun á markaði liggi fyrir skýr rök fyrir nauðsyn þess, mat á efnahagslegum afleiðingum og athugun á því hvort unnt sé að ná sömu markmiðum með vægari úrræðum. Því umfangsmeira sem inngripið er, þeim mun ríkari kröfur verður að gera til slíks rökstuðnings.

Sérstaklega er varhugavert að beita verðstýringu í viðskiptasamböndum fyrirtækja til að ná almennum markmiðum í efnahagsmálum. Ef sú nálgun verður viðurkennd vaknar sú spurning hvaða rök standi gegn sambærilegum inngripum á öðrum mörkuðum, til dæmis með því að takmarka verðhækkanir á tilteknum vörum eða þjónustu. Slíkar ráðstafanir kunna að virðast til þess fallnar að halda aftur af verðlagi til skamms tíma, en þær breyta ekki þeim undirliggjandi kostnaðar- og markaðsaðstæðum sem valda verðhækkunum – og geta haft allt önnur áhrif en þeim var ætlað.

Fyrirsjáanlegt regluverk og traust á gildi gerðra samninga eru jafnframt mikilvægar forsendur fjárfestinga og atvinnurekstrar. Ef fyrirtæki þurfa að gera ráð fyrir að stjórnvöld geti með skömmum fyrirvara takmarkað umsamin verðbreytingarákvæði eða skert svigrúm þeirra til að semja um viðskiptakjör getur það aukið áhættu og haft áhrif á fjárfestingarákvarðanir.

FA telur því að frumvarpið vekir grundvallarspurningar um mörk opinberra afskipta af samningsfrelsi og verðmyndun. Félagið varar við því að gripið verði til svo víðtækra inngripa án þess að fyrir liggi sannfærandi rök fyrir nauðsyn þeirra og ýtarlegt mat á afleiðingum fyrir atvinnulífið. Frumvarpið, sem hér er til umsagnar, og greinargerð þess ná engan veginn máli hvað það varðar.

VII. Að lokum

Félag atvinnurekenda telur að frumvarpið feli í sér víðtækari breytingar en tilefni þess og markmið gefa til kynna. Sérstaklega gerir félagið athugasemdir við að fyrirhugaðar takmarkanir á breytingum leigufjárhæðar skuli ná til atvinnuhúsnæðis og að jafnframt verði skert það samningsfrelsi sem nú gildir um leigusamninga milli fyrirtækja. Þau sjónarmið um húsnæðisöryggi og vernd leigjenda sem geta réttlætt takmarkanir á samningsfrelsi á íbúðaleigumarkaði eiga ekki með sama hætti við um samninga milli fyrirtækja um atvinnuhúsnæði.

Félagið telur að fyrirhugaðar takmarkanir geti haft veruleg áhrif á sjóðstreymi, fjármögnun og fjárfestingar fyrirtækja á atvinnuhúsnæðismarkaði, án þess að sýnt hafi verið fram á nauðsyn þeirra eða ávinning. FA leggur því til að *fallið verði frá breytingum samkvæmt b- og c-liðum 1. gr. frumvarpsins*, þannig að heimildir samningsaðila til að víkja frá ákvæðum VII. kafla húsaleigulaga haldist óbreyttar þegar um er að ræða atvinnuhúsnæði og annað húsnæði sem ekki er leigt til íbúðar.

Verði ákvæði frumvarpsins engu að síður samþykkt að þessu leyti telur félagið nauðsynlegt að gildistökuákvæðin verði skýrð þannig að eldri atvinnuleigusamningar haldi gildi sínu samkvæmt

umsömdum skilmálum, þar á meðal þegar nýttur er framlengingarréttur sem stofnað var til fyrir gildistöku laganna.

Að því er varðar íbúðarhúsnæði gerir FA ekki grundvallarathugasemdir við það markmið að reglubundnar breytingar á leigufjárhæð eigi sér stað með hæfilegu millibili. Félagið telur hins vegar að ekki hafi verið færð fullnægjandi rök fyrir því að lögbinda hámark reglubundinna hækkana við vísitölu neyztuverðs til verðtryggingar. FA leggur því jafnframt til að *fallið verði frá þeirri takmörkun að reglubundnar hækkanir leigu íbúðarhúsnæðis megi ekki vera umfram hækkun vísitölu neyztuverðs til verðtryggingar.*

Verði engu að síður talið nauðsynlegt að lögfesta slíkt hámark telur félagið að áður þurfi að liggja fyrir mun ýtarlegra mat á efnahagslegum áhrifum þess, sérstaklega á framboð leiguhúsnæðis, fjárfestingar og stöðu nýrra leigjenda.

FA áskilur sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum. Þá er félagið reiðubúið að funda með þingnefndinni.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA