



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi – nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 29. janúar 2016

1511221SA GB/vóhs  
Málalykill: 15.00

**Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007 (heimagisting, veitingastaðir án áfengisveitinga, ótímabundin rekstrarleyfi).**

Vísað er til tölvupósts frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, dags. 23. nóvember sl., sem hafði að geyma frumvarp til breytinga á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007, auk kostnaðarumsagnar, sent Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar. Frumvarp þetta er samið af starfshópi sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra skipaði í ágúst 2013. Samband íslenskra sveitarfélaga átti fulltrúa í starfshópnum. Tillögur starfshópsins byggja m.a. á ábendingum ýmissa aðila og haghafa um hvað mætti betur fara í löggjöf veitinga-, gisti- og skemmtistaða til að koma til móts við þarfir ferðamanna sem hefur fjölgað ört á síðustu árum. Frumvarp sama efnis var lagt fram á Alþingi vorið 2015 (704. mál á þingskjali nr. 1178) en varð ekki fullrætt. Áfram var því unnið að frumvarpinu sumarið 2015 og mið tekið af þeim umsögnum og athugasemdum sem bárust við þinglega meðferð frumvarpsins þá um vorið.

### **Almennt um frumvarpið**

Samband íslenskra sveitarfélaga skilaði inn umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, 704. mál, hinn 28. apríl sl. Er vísað til hennar í stórum dráttum í umsögn þessari.

Til efni og nauðsyn til breytinga á lögum nr. 85/2007 er löngu orðin tímabær enda hefur ferðamannastraumurinn hingað til lands aukist ár frá ári. Breytt landslag í gistipjónustu samhliða aukningu ferðamanna hefur leitt af sér stór vandamál þar sem æ algengara er að einstaklingar og lögaðilar fjárfesti í íbúðum, gagnert til þess að leigja út til ferðamanna en beri sig svo ekki eftir því að afla leyfa eða standa skil á öllum sköttum. Þannig er fjöldinn allur af óskráðum og leyfislausum gististöðum í notkun til þess að anna eftirspurn um aukna fjölbreytni í gistipjónustu.

Sambandið er sammála því sem lögð er áhersla á í frumvarpinu, að brugðist verði við þróun í gistiframboði og leyfislausri starfsemi. Þá hafa haghafar í ferðapjónustu lagt áherslu á að stjórnýslan verði einfaldari og skilvirkari enda sé núverandi fyrirkomulag of flókið og lítil samvinna á milli stofnana sem sjá um leyfisveitingar og umsagnir.

### **Heimaging og heimaging með rekstrarleyfi**

Helsta nýmæli frumvarpsins varðar breytingu og skilgreiningu á notkun gistiflokks I, heimaging. Flokkurinn er endurskilgreindur þannig að í hann



falli einstaklingar sem heimilt verði að starfrækja heimagistingu, án þess að þurfa að afla sér rekstrarleyfis. Heimagistingin er þó skráningarskyld og eingöngu ætluð einstaklingum sem verður nú heimilt að leigja út viðkomandi eign sína í samtals 90 daga á ári hverju. Samband Íslenskra sveitarfélaga telur þó mikilvægt að aðgreina 90 daga heimagistingu frá núverandi fyrirkomulagi, þar sem einstaklingar með heimagistingu halda enn gildum rekstrarleyfum í flokki I ef frumvarp þetta verður að lögum. Þeir aðilar munu halda sínum rekstrarleyfum þar til kemur að endurnýjun, lengst til fjögurra ára. Eftir þann tíma geta leyfishafar sótt um að nýju í flokkum II-IV eða skráð eign sína í flokk I uppfylli þeir skilyrði laganna. Að teknu tilliti til framangreinds og til frekari aðgreiningar, leggur sambandið til að heimagistingar með rekstrarleyfi, samkvæmt núgildandi kerfi og ívildun til næstu fjögurra ára, hljóti heitið *heimagistingar með rekstrarleyfi*.

### **Skráning - heimagistingar**

Eins og fram hefur komið er með frumvarpinu gert ráð fyrir því að einstaklingum verði heimilt að starfrækja heimagistingu hafi þeir skráð sig á vefsvæði sýslumanns á viðkomandi stað. Þar sem ekki verður lengur gerð krafa um rekstrarleyfi munu þessir aðilar ekki fara í sama umsagnarferli og umsækjendur um gistileyfi í öðrum flokkum. Aðilum ber þó að uppfylla kröfur um brunavarnir og afla sér starfsleyfis heilbrigðisnefndar á viðkomandi svæði. Umsækjendum um starfsleyfi ber í umsókn sinni að veita heilbrigðisnefnd m.a. lýsingu á tegund starfsemi, umfangi hennar, uppdrætti af staðsetningu og önnur gögn ef þurfa þykir. Í útgáfu starfsleyfis tiltekur heilbrigðisnefnd síðan rekstraraðila, staðsetningu, starfsemi, tegund, skilyrði, gildistíma, auk ákvæða um eftirlit, umgengni, hreinlæti o.s.frv. Í þeirri einföldun og útvíkkun á flokki heimagistingar sem felst í lögnum, er þó hvergi gert ráð fyrir aðkomu byggingarfulltrúa til þess að ganga úr skugga um að heimagisting fari fram í samþykktu íbúðarhúsnæði. Samband Íslenskra sveitarfélaga leggur því til eftirfarandi viðbætur við ákvæði 10. gr. frumvarpsins svohljóðandi:

Tillaga um viðbót við ákvæði 13. gr. l. nr. 85/2007. sbr. undirstrikun:

„Aðila ber að staðfesta við skráningu að húsnæðið uppfylli kröfur í reglugerð um brunavarnir og að húsnæðið sé fullnægjandi með tilliti til hollustuhátta samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Aðila ber einnig við skráningu að staðfesta að lokaúttekt húsnæðis hafi farið fram samkvæmt byggingarreglugerð.“

Framangreind viðbót byggir á neytenda- og öryggissjónarmiðum. Með þessu móti megi koma í veg fyrir að heimagisting fari fram í ósamþykktu íbúðarhúsnæði eða jafnvel atvinnuhúsnæði.

### **Umsagnir leyfisveitenda**

Í ljósi markmiða um einföldun löggjafar felst í frumvarpinu sameining á umsögnum sveitarfélags, byggingarfulltrúa, heilbrigðiseftirlits og slökkviliðs enda starfi þessir aðilar innan sveitarfélagsins. Frumvarpið gerir þannig ráð fyrir að frá sveitarstjórn komi ein umsögn um leyfi til reksturs veitingastaðar eða gististaðar. Eftir ábendingar sambandsins voru viðbætur gerðar við



ákvæði 7. gr. frumvarpsins til frekari skýringar, enda markmið með breytingunni að einfalda leyfisferlið fyrir umsækjendum þannig að afstaða sveitarfélagsins, skipulagsyfirvalda, heilbrigðisnefndar og slökkviliðs sé sett fram á sama tíma gagnvart umsækjanda.

Telja má líklegt að breyting á núverandi fyrirkomulagi einfaldi umsóknarferlið umtalsvert fyrir umsækjendur. Að áliti sambandsins er hins vegar ekki hægt að ganga út frá því sem vísu að sameining umsagna muni fela í sér hagræðingu eða raunverulega einföldun stjórnsýslu en niðurstaða fyrirhugaðra breytinga mun velta á því hvornig takast mun til um útfærslu þeirra.

### **Álagning fasteignagjalda**

Á heildina litið er í frumvarpinu brugðist við þeim ábendingum aðila og haghafa um nauðsynlegar breytingar sem gera þarf á lögum nr. 85/2007. Hins vegar tekur frumvarpið ekki á stóru málefni er snýr að framleigu á fasteignum til svokallaðra leigufélaga í ferðaþjónustu. Til umræðu hafa einnig verið tengsl nýtingar fasteignar til útleigu fyrir ferðamenn og álagning fasteignaskatts á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 og reglugerðar þar um, nr. 1160/2005. Í sumum tilfellum hefur legið fyrir það mat sveitarstjórna að útleiga íbúðarhúsnæðis til ferðamanna leiði til hækkunar fasteignaskatta viðkomandi eignar meðan önnur sveitarfélög hafa ekki lagt sama mat á þessi tilfelli.

### Framleiga á húsnæði til leigufélaga

Stór markaður er í gangi þar sem félög annast milligöngu um framleigu fasteigna út um allt land. Þannig er t.a.m. talsvert af sumarhúsum sem eru framleigð til leigufélaga, auk ýmissa annarra fasteigna sem framleigðar eru til ferðamanna yfir sumartímenn. Með þessu móti geta einstaklingarnir komist hjá öllu umstangi sem fylgir umsýslu og umsjón á öðrum fasteignum sínum til ferðamanna.

Breytingar á lögnum hafa það markmið að endurspeglar raunverulegan fjölda gistinátta ferðamanna og tryggja réttar skattgreiðslur. Hins vegar getur framleiga til þessara svokallaðra leigufélaga skapað vandamál hjá sveitarfélögunum við álagningu fasteignagjalda. Í sumum tilfellum hefur legið fyrir það mat sveitarstjórna að útleiga sumarhúsa til ferðamanna leiði til hækkunar fasteignaskatta viðkomandi eignar á grundvelli laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, á meðan önnur sveitarfélög hafa ekki lagt sama mat á þessi tilfelli. Hér er um málefni að ræða sem hefur í för með sér umtalsverða hagsmuni fyrir sveitarfélögin og fasteignaeigendur sem leigja út íbúðarhúsnæði til ferðamanna. Brýnt er að frumvarpið taki á því með skýrari hætti hvort heimila eigi framleigu á fasteignum í eigu einstaklinga sem nýta á til gistiþjónustu og hvornig fari með álagningu fasteignagjalda.

### Heimaging og heimaging með rekstrarleyfi

Samkvæmt frumvarpstíllögum er sýslumanni heimilt að senda þær upplýsingar sem fram koma í nýtingaryfirliti vegna heimagingar til skattýfirvalda. Hins vegar liggur það ekki skýrt fyrir hvornig löggjafinn ætlar



að fara með álagningu fasteignagjalda til þeirra sem nýta fasteign sína til heimagistingar í samtals 90 daga á ári. Er eðlilegt að greiða 1,32% fasteignaskatt af fasteign sem nýtt er til heimagistingar samkvæmt frumvarpinu? Sambandið telur að horfa verði til tilgangs og markmiðs laganna. Af því tilefni leggur sambandið annars vegar til að breytingar verði gerðar á 8. gr. reglugerðar um fasteignaskatt nr. 1160/2005, þannig að álagning verði heimiluð hluta úr ári á grundvelli reglugerðarheimildarinnar, þar sem að skýrt sé kveðið á um hvernig haga skuli álagningu fasteignagjalda vegna heimagistinga.

Tillaga um breytingu á 8. gr. reglugerðar nr. 1160/2005, sbr. undirstrikun:

Ef fasteign, sem undanþegin er fasteignaskatti skv. 6. gr., er notuð hluta úr ári til atvinnurekstrar, svo sem gistipjónustu, p.m.t. heimagistingar, ber sveitarstjórn að leggja fasteignaskatt á þann hluta eignarinnar sem notaður er við starfsemina, í réttu hlutfalli við notkunartímann.

Sambandið telur þó koma til álita að löggjafinn kveði svo á að heimagisting innan 90 daga rammans sem lagt er til í frumvarpinu, teljist ekki til atvinnurekstrar. Með þessu móti megi koma til móts við þá sem nýta sér möguleika á að afla tekna með heimagistingu í allt að 90 daga á ári án þess að það leiði til hækkunar á álagningarhlutfalli fasteignaskatts. Þá þurfi einnig að liggja fyrir lausnir ef leyfishafi fer umfram þá 90 daga sem frumvarpið gerir ráð fyrir og hvernig skuli fara með álagningu þá líkt og framangreind tillaga sambandsins greinir. Sambandið tekur undir það sem fram kemur í frumvarpinu að skattlagning fasteigna sem falla undir flokk heimagistingar verði að haga á samræmdan hátt milli sveitarfélaga og á sem sanngjarnastan máta fyrir bæði fasteignaeigendur og sveitarfélög.

#### **Nektardansstaðir/kampavínsklúbbar**

Þá vill Samband íslenskra sveitarfélaga taka undir ábendingar fulltrúa sambandsins í starfshópnum um brýna þörf fyrir að styrkja ákvæði 4. mgr. 4. gr. laganna sem fjallar um bann við því að boðið sé upp á nektarsýningar á veitingastöðum, með því að viðbætur verði gerðar við viðurlaga- og þvingunarákvæði laganna, sbr. 22. gr. og 23. gr. svohljóðandi:

Tillaga um viðbót við ákvæði 1. mgr. 22. gr. l. nr. 85/2007, sbr. undirstrikun:

„Hver sá er brýtur gegn 4. mgr. 4. gr. um nektarsýningar og það að gera út á nekt, 5. gr. um dvöl ungmenna á veitingastöðum eða rekur leyfisskylda starfsemi án tilskilins leyfis, sbr. 7., 12., 17. og/eða 18. gr., skal sæta sektum nema þyngri refsing liggji við samkvæmt öðrum lögum. Brot gegn reglugerðum settum með stoð í lögum þessum varða sektum nema þyngri refsing liggji við samkvæmt öðrum lögum.“

Tillaga um viðbætur við ákvæði 23. gr. l. nr. 85/2007, sbr. undirstrikun:

„Lögreglustjóri skal stöðva leyfisskylda starfsemi þar sem rökstuddur grunur er um að fram fari nektarsýningar eða að þar sé með öðrum hætti gert út á nekt starfsmanna eða annarra á staðnum.“



„Lögreglustjóri skal án fyrirvara eða aðvörunar stöðva skráningarskylda starfsemi sem fer fram án skráningar skv. 13. gr. laganna.“

Að áliti Sambands íslenskra sveitarfélaga nægir ekki að eingöngu sé kveðið á um viðurlög vegna framangreindra brota og þvingunarúrræði í almennum hegningarlögum eða í lögreglusamþykktum viðkomandi sveitarfélaga. Tryggja þarf viðurlög og þvingunarúrræði einnig í sérlögum. Nauðsynlegt er að stærstu sveitarfélögin geti treyst því að lögreglan rannsaki umkvartanir vegna framangreindra starfsemi og hafi til þess einnig ótvíræða heimild í lögum nr. 85/2007.

Lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald var breytt árið 2010 á þann veg að ekki væri heimilt að bjóða upp á nektarsýningar á veitingastöðum, né með öðrum hætti að gera út á nekt starfsmanna. Í gildi er því fortakslaust bann við því að bjóða upp á nektarsýningar eða að gera með öðrum hætti út á nekt starfsmanna. En þar sem engum viðurlaga- eða þvingunarúrræðum er til að dreifa í núgildandi lögum kemur það í hlut hins opinbera leyfisveitanda, sveitarfélagsins, að færa fram sannanir um að starfsemin samræmist ekki lögum. Það kemur svo í hlut lögreglu, eftir að leyfi hefur verið gefið út á þeim grundvelli að um „hefðbundin“ næturlúbb sé að ræða, að halda uppi almennu eftirliti með þeim veitingastöðum sem hafa vínveitingaleyfi og snýr það einkum að því að kanna hvort fylgt sé gildandi ákvæðum laga um veitingarekstur, svo sem um fjölda gesta og aldur þeirra. Umræddir staðir hafi leyfi en lögregla verði beinlínis að standa viðkomandi leyfishafa að verki til þess að hægt sé aðhafast nokkuð. Það sé því nauðsynlegt að hafa í lögunum viðurlaga- og þvingunarúrræði til varnaðaráhrifa gegn opnun slíkra næturlúbba.

#### **Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins**

##### **Ákvæði 8. gr. frumvarpsins**

Í greininni er kveðið á um tilkynningarskyldu leyfishafa. Þannig skal leyfishafi tafarlaust og í samræmi við 2. mgr. 12. gr. núgildandi laga, tilkynna leyfisveitanda að hann hyggist hætta hinni leyfisskyldu starfsemi. Hér mætti vel hugsa sér aðstæður þar sem rekstur, ásamt fasteign kemur til sölu og vanefndir verða á eftirstöðvum kaupverðs eftir að búið er að afhenda eign ásamt rekstri og lausafjarmunum til rekstrarins. Til að koma í veg fyrir að vandamál skapist um rekstrarleyfi vegna slíkra aðstæðna væri eðlilegt að setja ákvæði sem tryggði og endurspeglaði réttan leyfishafa að starfseminni. Með því móti væri hægt að koma í veg fyrir að menn misnotuðu aðstöðu sína í viðskiptum sem ætti annars að leysa fyrir dómstólum, en á meðan óvissa væri enn um efndir samninga, væri skynsamlegast að tryggja réttindi og skyldur réttis leyfishafa að viðkomandi starfsemi með það að leiðarljósi að tryggja öryggi gesta og gæði þjónustu.

Þá kemur fram í greininni að rekstrarleyfin verða bundin númeri sem leyfisveitandi úthlutar leyfishafa. Leyfishafi skal nota númerið í allri markaðssetningu á starfsemi sinni, s.s. í auglýsingum, á vefsíðum og bókunarsíðum, innlendum sem erlendum. Um viðurlög við því að nota ekki númer rekstrarleyfis eða skráningar í markaðssetningu er fjallað í nýju



ákvæði, sbr. 20. gr. frumvarpsins. Skynsamlegt væri þó einnig að undirstrika nauðsyn á sýnileika leyfis- eða skráningarnúmers í allri markaðssetningu í ákvæði 8. gr. frumvarpsins.

#### **Ákvæði 10. gr. frumvarpsins**

Í greininni er fjallað um skráningarskyldu. Sambandið leggur áherslu á að orðalagi greinarinnar verði breytt þannig að gert verði ráð fyrir setningu reglugerðar í stað heimildar til þess þannig að öll skilyrði liggja ljós fyrir ef frumvarpið verður að lögum, s.s. hvaða kröfur verða gerðar til brunavarna í viðkomandi húsnæði. Reglugerð þyrfti því að vera tilbúin til útgáfu þegar lögin eiga að koma til framkvæmda.

Þá er vert að vekja athygli á tvíæðu orðalagi nýs ákvæðis laganna og athugasemdum við viðkomandi lagaákvæði. Í 10. gr. frumvarpsins segir: „Hver sem hyggst bjóða upp á heimagistingu í samræmi við 1. mgr. 3. gr. skal tilkynna sýslumanni í viðkomandi umdæmi að hann hyggist leigja út lögheimili sitt eða eina aðra fasteign í sinni eigu.“ Í skýringum segir hins vegar að rýmkun heimagistingar felist í því að aðilum verður nú heimilt að leigja út lögheimili sitt auk einnar annarrar fasteignar í eigu viðkomandi. Hér þyrfti að koma fram í lagaákvæðinu með skýrari hætti að einstaklingi sé heimilt bæði að leigja út lögheimili sitt annars vegar og aðra fasteign í hans eigu til viðbótar, hins vegar, en þó samtals bara í 90 daga yfir árið.

Þá þurfi frumvarpið einnig að gera ráð fyrir því þegar upp koma aðstæður þar sem fasteignir viðkomandi einstaklings eru staðsettar í sitthvoru umdæminu. Mun umsækjandi þá þurfa tvö leyfi frá heilbrigðiseftirliti? Ef slíkt fyrirkomulag gengi upp, geti það hins vegar flækt eftirlit til muna.

#### **Um mat á kostnaðaráhrifum**

Í niðurstöðu ráðuneytisins um mat á kostnaðaráhrifum frumvarpsins fyrir sveitarfélögin, segir að það verði einkum sú breyting að rekstrarleyfi verði ótímabundin sem kunni að hafa kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin, einkum í upphafi, vegna aukins eftirlits af hálfu eftirlitsaðila. Einnig megi vænta einhvers kostnaðarauka hjá sveitarfélögum og heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga vegna kröfu um að sveitarstjórn skili einni samræmdri umsögn fyrir byggingarfulltrúa, slökkvilið og heilbrigðiseftirlit. Samband íslenskra sveitarfélaga gerir þann fyrirvara við niðurstöðu ráðuneytisins að ekki liggja fyrir greining á því hve mikill tími muni fara í að sameina umsagnir frá stjórnarsýslu sveitarfélaga í eina sameiginlega umsögn. Að áliti sambandsins er ekki hægt að ganga út frá því sem vísu að sameining umsagna muni fela í sér raunverulega einföldum stjórnarsýslu. Þá er að áliti sambandsins tilefni til þess að vakta áhrif fyrirhugaðra breytinga á næstu árum og meta í framhaldinu hvort þær valda sveitarfélögum kostnaðarauka.

#### **Lokaorð**

Varðandi álagningu fasteignaskatts á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 á fasteignum sem leigðar eru til ferðamanna sem leiðir til hækkunar fasteignaskatta viðkomandi eignar í einu sveitarfélagi, en öðru ekki, þá tekur sambandið undir með ráðuneytinu að reynt verði að haga



skattlagningu fasteigna hvað varðar útleigu sem fellur undir flokk til heimagistingar á samræmdan hátt milli sveitarfélaga og á sem sanngjarnastan hátt fyrir bæði eigendur og sveitarfélög. Það sé þó hins vegar brýnt að frumvarpið taki á framleiðu til leigufélaga í ferðapjónustu enda sé tilefni og markmið frumvarpsins að koma til móts við einstaklinganna og gefa þeim tækifæri til þess að afla sér aukalegra tekna og anna jafnframt eftirspurn og breyttu landslági í gistiþjónustu á Íslandi.

Virðingarfyllt  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri