

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007 (rekstrarleyfisskyld gististarfsemi).

Frá menningar- og viðskiptaráðherra.

#### 1. gr.

Við 1. mgr. 3. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Heimagistingu má reka í samþykktu íbúðarhúsnæði en allir aðrir gististaðir að undanskildum orlofshúsum félagasamtaka skulu vera í samþykktu atvinnuhúsnæði.

#### 2. gr.

Við 1. tölul. 4. mgr. 10. gr. laganna bætist nýr staflíður, svohljóðandi: að á aðaluppdráttum sé tilgreint að húsnæði tilheyri notkunarflokki 4 samkvæmt byggingarreglugerð.

#### 3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

#### 1. Inngangur.

Hinn 1. janúar 2017 tóku gildi lög nr. 67/2016, um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007. Með breytingarlögunum var brugðist við þróun í gistiframboði og leyfislausri gististarfsemi en milli árána 2010 og 2015 fjölgaði erlendum ferðamönnum um tæp 20% á hverju ári. Lagabreytingarnar voru umfangsmiklar og fólu jafnframt í sér einföldun á regluverki í ferðaþjónustu. Lögin tóku mið af breyttu rekstrarumhverfi, styrktu lagarammann um gististarfsemi og með þeim var brugðist við þróun framboðs gistryma, svo sem með því að gera breytingu á flokkun gististaða og taka upp skráningarskylda heimagistingu.

Samkvæmt núgildandi flokkun er gististöðum skipt í fjóra flokka, sbr. 1. mgr. 3. gr. fyrrnefndra laga nr. 85/2007:

Flokkur I: Heimagisting.

Flokkur II: Gististaður án veitinga.

Flokkur III: Gististaður með veitingum en þó ekki áfengisveitingum.

Flokkur IV: Gististaður með áfengisveitingum.

Meginmunurinn á framangreindum flokkum gististaða felst í þeim ólíku kröfum sem gerðar eru annars vegar til skráningarskyldrar heimagistingar (flokks I) og hins vegar rekstrarleyfisskyldrar gististarfsemi (flokka II–IV).

Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 85/2007 er heimagisting skilgreind sem gisting gegn endurgjaldi á lögheimili einstaklings eða í einni annarri fasteign sem hann hefur til persónulegra nota og er

í hans eigu. Fjöldi útleigðra daga í báðum eignum má samanlagt ekki fara yfir 90 daga á hverju almanaksári. Þá mega samanlagðar árstekjur af leigu eignanna ekki nema hærri fjárhæð en 2 millj. kr.

Heimagisting er skráningarskyld á vefsvæði Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu, sem annast eftirlit á landsvísu. Við skráningu nægir að staðfesta að húsnæðið sem um ræðir uppfylli kröfur um brunavarnir í byggingarreglugerð nr. 112/2002, sem og að húsnæðið sem boðið er undir gistingu hafi hlotið samþykki sem íbúðarhúsnæði. Tekjur af heimagistingu bera 22% fjármagnstekjuskatt og nemur skatthlutfall fasteignaskatts allt að 0,5% fasteignamats eignar, sbr. a-lið 3. mgr. 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995. Þá er óheimilt að draga rekstrarkostnað frá tekjum við skattskil.

Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 85/2007 er rekstrarleyfisskyld gististarfsemi skilgreind sem staður þar sem boðin er gisting að hámarki í 30 daga samfleytt gegn endurgjaldi, svo sem á hótélum, gistiheimilum, í gistiskálum, íbúðum og sumarhúsum, með eða án veitinga. Af þeim skilyrðum sem umsækjandi um rekstrarleyfisskylda gististarfsemi þarf að uppfylla, og fjallað er um í III. kafla laganna, er ljóst að strangari kröfur eru gerðar til slíkrar starfsemi en heimagistingar. Ólíkt heimagistingu er litið á rekstrarleyfisskylda gististarfsemi sem atvinnustarfsemi. Tekjur af sölu rekstrarleyfisskyldrar gistipjónustu bera til að mynda 22,5–31,8% tekjuskatt ef umsækjandi er einstaklingur, en 20–37,6% tekjuskatt ef umsækjandi er lögaðili. Þá er heimilt að draga rekstrarkostnað frá tekjum við skattskil og nemur skatthlutfall fasteignaskatts allt að 1,32% fasteignamats eignar, sbr. c-lið 3. mgr. 3. gr. um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995. Auk þess sem umsækjandi um rekstrarleyfi þarf að uppfylla ýmis hlutlæg skilyrði þarf leyfisveitandi að afla umsagnar sveitarstjórnar um ýmis atriði, svo sem að starfsemi sé í samræmi við skipulagsskilmála og að kröfum um brunavarnir sé fullnægt að mati slökkviliðs, sbr. 4. mgr. 10. gr. laga nr. 85/2007.

Þrátt fyrir framangreindar kröfur sem gerðar eru til ólíkra flokka gististaða er ekki gerð krafa um að gististarfsemi sé rekin í samþykktu atvinnuhúsnæði. Með frumvarpi þessu, sem samið er í menningar- og viðskiptaráðuneytinu, er lögð til sú breyting að rekstrarleyfisskyld gististarfsemi skuli vera í samþykktu atvinnuhúsnæði og að húsnæði undir fyrirhugaða starfsemi sé tilgreint á aðaluppdráttum í notkunarflokki 4 skv. 9. hluta byggingarreglugerðar nr. 112/2012. Heimagistingu má eftir sem áður reka í samþykktu íbúðarhúsnæði.

## 2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Á árunum 2010–2015 fjölgaði erlendum ferðamönnum um tæp 20% árlega. Þá varð fjölgunin 39% milli árana 2015 og 2016, þ.e. árið fyrir gildistöku fyrrnefndra breytingarlaga nr. 67/2016. Samhliða jókst eftirspurn eftir gistirými og í kjölfarið fjölgaði aðilum sem buðu húsnæði til skammtímaleigu. Á sama tíma jókst vöxtur og viðgangur deilihagkerfis hérlendis sem leiddi til breytinga á tegundum gistingar sem boðið var upp á. Komið var til móts við þessa þróun með breytingarlögunum þar sem heimagisting (flokkur I) var gerð skráningarskyld og endurskilgreind sem gisting gegn endurgjaldi á lögheimili einstaklings eða í einni annarri fasteign sem hann hefur til persónulegra nota og er í hans eigu, að hámarki í 90 daga á almanaksári, og að samanlagðar árstekjur af útleigunni næmu ekki hærri fjárhæð en 2 millj. kr. Þá var svokölluð bændagisting, sem heyrði undir gistiflokk I, sem og önnur gisting sem ekki féll undir hina nýju skilgreiningu heimagistingar gerð rekstrarleyfisskyld, sbr. umfjöllun í 1. kafla.

Við samningu frumvarps sem varð að lögum nr. 67/2016 var ekki talin ástæða til að skilyrða útgáfu rekstrarleyfis til gististarfsemi við samþykkt atvinnuhúsnæði. Ástæðan var m.a. sú að fyrirsjáanlegt var að útgáfa rekstrarleyfis fyrir gististarfsemi yrði að uppfylla kröfur 10.

og 11. gr. laganna, svo sem um að fyrirhuguð gististarfsemi samræmdist skipulagsskilmálum á viðkomandi landsvæði og um brunavarnir að mati slökkviliðs.

Þrátt fyrir að vald sveitarstjórnar til að skipuleggja starfsemi innan síns landsvæðis sé ríkt, og kveðið sé á um lögbundna og bindandi umsögn sveitarstjórnar til leyfisveitanda vegna umsóknar um rekstrarleyfi í 4. mgr. 10. gr. laga nr. 85/2007, hefur sveitarfélögum reynst erfitt að samræma rekstrarleyfisskylda gististarfsemi við stefnu þeirra um landnotkun, byggðaþróun og byggðamynstur. Sem dæmi má nefna að í frístundabyggð þar sem rekstur atvinnuhúsnæðis er ekki heimilaður getur sveitarfélag átt í erfiðleikum með að veita neikvæða umsögn um útgáfu leyfis til reksturs gististarfsemi þegar gististarfsemin fer fram í sumarhúsi. Þá hafa komið upp tilvik, á landsvæði þar sem gert er ráð fyrir blandaðri notkun íbúðar- og atvinnuhúsnæðis, þar sem gefin eru út rekstrarleyfi í flokki II (íbúðargisting) fyrir tugi stakra íbúða innan sama íbúðarhúsnæðis. Þannig hefur íbúðarhúsnæði verið breytt í eins konar hótél án gesta-móttöku án þess að sveitarfélag hafi nauðsynleg heimildir til að bregðast við.

Í slíkum tilvikum er erfitt fyrir slökkviliðið að gera brunaúttekt í samræmi við raunverulega notkun húsnæðis út frá viðeigandi notkunarflokki, sbr. 9. hluta byggingarreglugerðar nr. 112/2012, sem og að sinna brunaeftirliti í samræmi við ákvæði reglugerðar um eldvarnir og eldvarnareftirlit nr. 723/2017. Umrædd þróun hindrar jafnframt álagningu skatta í samræmi við raunverulega notkun húsnæðis, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, og reglugerðar um fasteignaskatt nr. 1160/2005 þar sem kveðið er á um að skatthlutfall íbúðarhúsnæðis geti verið allt að 0,5% af fasteignamati en allt að 1,32% af atvinnuhúsnæði. Óhætt er að fullyrða að þessi nýlega þróun samræmist hvorki tilgangi né markmiði laga nr. 85/2007, þ.e. að stuðla að auknum stöðugleika í rekstri sem og að veitinga- og gististarfsemi falli að skipulagi viðkomandi sveitarfélags hverju sinni, sbr. 2. gr.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lögð til sú breyting að rekstrarleyfisskyld gististarfsemi skuli vera í samþykktu atvinnuhúsnæði. Til að tryggja að umrædd breyting nái markmiði sínu verður leyfisveitanda gert skylt að leita staðfestingar sveitarstjórnar þess efnis að á aðaluppdráttum sé tilgreint að húsnæði sem ætlað er undir fyrirhugaða starfsemi tilheyri notkunarflokki 4 skv. 9. hluta byggingarreglugerðar nr. 112/2012, óháð fjölda gesta. Með því er tryggt að húsnæði þar sem rekin er rekstrarleyfisskyld gististarfsemi uppfylli kröfur fyrir notkunarflokk 4, svo sem hvað brunahólfun milli gistiherbergja varðar, óháð gestafjölda.

Markmið breytingarinnar er að tryggja að starfsemi rekstrarleyfisskyldra gististaða falli að skipulagi sveitarfélags hverju sinni. Verði frumvarpið að lögum verður tryggt að raunveruleg notkun húsnæðis falli undir viðeigandi notkunarflokk samkvæmt byggingarreglugerðinni, sem og undir viðeigandi ákvæði reglugerðar um eldvarnir og eldvarnareftirlit nr. 723/2017. Breytingin stuðlar að því að álagning skatta verði í samræmi við raunverulega notkun húsnæðis, auk þess að tryggja fullnægjandi eldvarnareftirlit, forvarnir og viðbúnað við eldsvoða til verndar lífi og heilsu fólks, eignum og umhverfi.

Frumvarpið er í samræmi við áherslur ríkisstjórnarinnar varðandi eftirlit með gististarfsemi. Verði frumvarpið að lögum mun það stuðla að því að skýrari aðgreining verður á milli annars vegar heimagistingar (flokks I) og hins vegar rekstrarleyfisskyldrar gististarfsemi (flokka II–IV). Ráðuneyti ferðamála hefur á undanförunum árum fjármagnað svokallaða Heimagistingarvakt sem Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu fer með. Árlegt fjármagn í verkefnið hefur verið á bilinu 50–70 millj. kr. undanfarin ár. Heimagistingarvaktin hefur stuðlað að auknu eftirliti með heimagistingu, sem hefur m.a. skilað sér í aukinni yfirsýn stjórnvalda yfir raunverulegt umfang starfseminnar. Að sama skapi hefur Heimagistingarvaktin

stuðlað að réttum skattskilum einstaklinga og tryggt að aðilar sem stunda gististarfsemi afli sér rekstrarleyfis og starfi í samræmi við gildandi lög.

Verði frumvarpið að lögum mun það ekki hrófla við þegar útgefnum rekstrarleyfum fyrir gististarfsemi, sem eru 1.907 á landsvísu og gefin út á kennitölu einstaklings eða félags. Rétt er að geta þess að rekstrarleyfin eru á engan hátt framseljanleg, sbr. 2. mgr. 11. gr. laganna. Verði frumvarpið samþykkt mun það auðvelda sveitarfélögum að draga úr frekari uppbyggingu á atvinnustarfsemi þar sem slík starfsemi samræmist ekki skipulagi á viðkomandi svæði, svo sem í frístundabyggð þar sem rekstur atvinnuhúsnæðis er óheimill, ásamt því að auðvelda þeim að stýra rekstrarleyfisskyldri gististarfsemi innan svæðis þar sem gert er ráð fyrir blandaðri byggð íbúðar- og atvinnuhúsnæðis. Þá mun breytingin jafnframt gera sveitarfélögum kleift að leggja á skatta í samræmi við raunverulega notkun húsnæðis, en samkvæmt upplýsingum frá byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar er 301 rekstrarleyfi skráð á höfuðborgarsvæðinu fyrir gististaði í samþykktu íbúðarhúsnæði. Verði frumvarpið samþykkt mun það enn fremur gera slökkviliði kleift að annast eftirlit og brunaúttektir í samræmi við raunverulega notkun húsnæðis, ásamt því að koma í veg fyrir nýtingu íbúðarhúsnæðis undir rekstrarleyfisskylda gististarfsemi með tilheyrandi áhrifum á framboð íbúðarhúsnæðis til lengri tíma litið. Þá má einnig leiða líkur að því að leigufélög og rekstraraðilar breyti starfsemi sinni að einhverju leyti til samræmis við lögin.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að skoða samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Ekki þótti ástæða til að meta samræmi við stjórnarskrá að öðru leyti en að tryggja að ákvæði frumvarpsins gengju ekki gegn ákvæðum 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, sem vernda atvinnufrelsi og eignaréttindi.

Verði frumvarpið að lögum mun rekstrarleyfisskyld gististarfsemi vera skilyrt við samþykkt atvinnuhúsnæði, þ.e. húsnæði þar sem almennur kemur saman, dvelur eða sækir þjónustu og þar sem hvers konar atvinnustarfsemi fer fram. Breytingin mun ekki hafa áhrif á þegar útgefni rekstrarleyfi sem öll eru ótímabundin. Heimagisting verður eftir sem áður heimil í samþykktu íbúðarhúsnæði.

Ólíkt heimagingingu er litið á rekstrareyfisskylda gististarfsemi sem atvinnustarfsemi. Rekstrarleyfisskyld gististarfsemi er starfsemi sem stunduð er reglubundið, í nokkru umfangi og í hagnaðarskyni. Umsækjandi um rekstrarleyfi þarf að uppfylla hlutlæg skilyrði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 85/2007. Tekjur af sölu rekstrarleyfisskyldrar gistipjónustu bera 22,5–31,8% tekjuskatt ef umsækjandi er einstaklingur, en 20–37,6% tekjuskatt ef umsækjandi er lögaðili. Þá er heimilt að draga rekstrarkostnað frá tekjum við skattskil. Að skilyrða slíka atvinnustarfsemi við samþykkt atvinnuhúsnæði getur hvorki talist brjóta í bága við 72. né 75. gr. stjórnarskrárinnar, enda er löggjafanum heimilt að breyta almennum skilyrðum rekstrarleyfis fyrir gististarfsemi ef þörf þykir, svo sem vegna almannahagsmuna, á grundvelli hlutlægra og málefnalegra sjónarmiða, þ.m.t. sjónarmiðs um meðalhóf.

Þeirri breytingu sem lögð er til með frumvarpi þessu er ætlað að tryggja að markmiði 2. gr. laganna verði náð að öllu leyti, svo sem um að gististarfsemi falli að skipulagi sveitarfélags hverju sinni. Breytingin varðar almannahag og er ætlað að auðvelda sveitarfélögum að skattleggja húsnæði í samræmi við raunverulega notkun þess, ráðstafa landi í samræmi við áætlun sveitarstjórnar, sem og gera slökkviliði kleift að taka út brunavarnir og sinna eldvarnareftirliti með tilliti til raunverulegrar nýtingar húsnæðis samkvæmt viðeigandi notkunarflokki í byggingarreglugerð og ákvæðum reglugerðar um eldvarnir og eldvarnareftirlit, líkt og rakið hefur verið í 1. og 2. kafla.

## 5. Samráð.

Haft var samráð við innviðaráðuneyti, Mannvirkjastofnun, Slökkviliðið á höfuðborgarsvæðinu, Sýslumanninn á Suðurlandi, Sýslumanninn á höfuðborgarsvæðinu og Samband íslenskra sveitarfélaga við vinnslu frumvarpsins. Sökum þess hversu áriðandi þótti að leggja frumvarpið fram á Alþingi sem fyrst gafst ekki tími til að hafa samráð um áform og frumvarpsdrög í samráðsgátt stjórnvalda.

## 6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum mun rekstrarleyfisskyld gististarfsemi fara fram í samþykktu atvinnuhúsnæði og þurfa að uppfylla kröfur fyrir notkunarflokk 4. skv. 9. hluta byggingarreglugerðar nr. 112/2012, óháð fjölda gesta. Nauðsynlegt verður að uppfæra reglugerð um veitingastaði gististaði og skemmtanahald nr. 1277/2016. Breytingin mun ekki koma til með að hafa áhrif á önnur lög eða reglugerðir.

Frumvarpið hefur almennt í för með sér að lagður verði skattur á húsnæði í samræmi við raunverulega notkun þess, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, þar sem kveðið er á um að skatthlutfall íbúðarhúsnæðis geti verið allt að 0,5% af fasteignamati, en allt að 1,32% af atvinnuhúsnæði. Frumvarpið mun þó hvorki hafa áhrif á þegar útgefin rekstrarleyfi né umsóknir sem berast leyfisveitendum fyrir gildistöku þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum má ætla að fjárhagsáhrif á ríkissjóð verði óveruleg þar sem hvorki er gert ráð fyrir útgjöldum úr ríkissjóði né verulegum tekjum í kjölfar samþykktar þess. Erfitt er að segja til um áhrif þess á umsóknir um rekstrarleyfisskylda starfsemi eða hvort rekstrarleyfisskyldir aðilar muni breyta starfsemi sinni að einhverju leyti í framhaldinu. Verði frumvarpið að lögum mun það enn fremur tryggja fullnægjandi eldvarnareftirlit, forvarnir og viðbúnað við eldsvoða til verndar lífi og heilsu fólks, eignum og umhverfi.

### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

#### Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að rekstrarleyfisskyld gististarfsemi verði að vera í samþykktu atvinnuhúsnæði. Með „atvinnuhúsnæði“ er átt við húsnæði þar sem almenningur kemur saman, dvelur eða sækir þjónustu og þar sem hvers konar atvinnustarfsemi fer fram. Orlofshús félagasamtaka, svo sem stéttarfélag og starfsgreinafélaga, eru undanskilin.

#### Um 2. gr.

Samkvæmt ákvæðinu skal leyfisveitandi leita umsagnar sveitastjórnar í því umdæmi sem starfsemi er fyrirhuguð um að húsnæði undir fyrirhugaða starfsemi sé tilgreint á aðaluppdráttum í notkunarflokki 4 samkvæmt byggingarreglugerð nr. 112/2012.

Markmiðið með ákvæðinu er að tryggja að húsnæði, sem fyrirhugað er undir rekstrarleyfisskylda gististarfsemi, þurfi undantekningarlaust að uppfylla kröfur í samræmi við notkunarflokk 4 í byggingarreglugerð nr. 112/2012, óháð fjölda gesta, og leiðir m.a. til þess að slökkvilið geti sinnt fullnægjandi úttektum og brunaeftirliti í samræmi við raunverulega notkun húsnæðis á grundvelli reglugerðar um eldvarnir og eldvarnareftirlit nr. 723/2017.

#### Um 3. gr.

Um er að ræða gildistökuákvæði sem þarfnast ekki frekari skýringa.