SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
v.t. Þórarinn Örn Þrándarson
Skúlagötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík 23. október 2018

1810055SA VÓHS
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 85/2007, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, með síðari breytingum

Ferðamálaráðherra hefur birt á samráðsgátt stjórnvalda til umsagnar, frumvarp til laga um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007 sem breytir ákvæðum varðandi heimagistingu.

Um frumvarpið

Breytingarnar sem um ræðir eru þrenns konar og varða allar starfssvið Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu sem hefur umsjón með skráningu og eftirlit með heimagistingu.

Í fyrsta lagi er lagt til að skráning heimagistingar verði bundin við bæði þinglýst eignarhald og lögheimili með það að markmiði að koma í veg fyrir lögheimilisskráningar til málamynda.

Í öðru lagi er lagt til að samræma málsmeðferð og ákvörðun sekta milli skráningarskyldra aðila með heimagistingu og rekstrarleyfisskyldra aðila vegna leyfisskyldrar gististarfsemi, en samkvæmt núgildandi löggjöf ber sýslumanni að senda brot á rekstrarleyfisskyldri gististarfsemi áfram til viðkomandi lögreglustjóra. Sýslumaður hefur hins vegar heimild til að beita einstaklinga stjórnvaldssektum vegna brota á skráningarskyldu heimagistingar. Munurinn á málsmeðferð endurspeglast í því að búast má við að hærri sekt liggi við því að stunda óskráða heimagistingu en ólöglega rekstrarleyfisskylda atvinnustarfsemi þar sem reynslan sýnir að sjaldan eru gefnar út ákærur í slíkum málum og þeim miklu frekar er lokið með lögreglusekt. Markmiðið er að koma í veg fyrir ólíkar niðurstöður vegna sambærilegra brota, flýta málsmeðferð og draga úr kostnaði sem hlýst af formlegri og kostnaðarsamri ákærumeðferð fyrir dómstólum.

Í þriðja lagi er lagt til að sýslumaður fái heimild til að beita stjórnvaldssektum ef aðili með skráða heimagistingu skilar ekki inn nýtingaryfirliti í samræmi við 2. mgr. 13. gr. laganna. Sýslumaður hefur til þessa ekki haft nein úrræði til að knýja fram skil á nýtingaryfirliti sem torveldar eftirlitshlutverk hans.

Athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga við frumvarpið

Ferðaþjónustan er orðin ein mikilvægasta atvinnugrein Íslendinga, en vöxtur hennar undanfarin ár hefur verið gríðarlegur. Með breytingum á lögum nr. 85/2007, með lögum nr. 67/2016 var gistiflokkur I, heimagisting endurskilgreindur og hefur frá því að lögin tóku gildi 1. janúar 2017, náð miklum vinsældum hérlendis. Það endurspeglast m.a. í fjölda skráninga á vef sýslumanns, heimagisting.is, þar sem m.v. upphaf októbermánaðar 2018, eru nú um 1764 eignir á skrá.

Úr ýmsum atriðum er þó hægt að bæta, atriðum sem löggjafinn sá ekki endilega fyrir með setningu nýrra laga 2016, og því er tilefni til þess nú, þegar ný löggjöf er að sigla inn á sitt annað ár að löggjöfin sæti endurskoðun í því tilliti.

Sambandið telur margt í framkomnu frumvarpi mjög jákvætt enda sé mikilvægt að setja skýrari ramma í kringum gistiflokk I. Sambandið hefði þó viljað sjá frumvarpið ganga lengra, sérstaklega hvað varðar ákvæði um nýtingaryfirlit og bendir jafnframt á að ákveðinnar óþreyju gætir á meðal sumra sveitarfélaga um að ekkert sé búið að aðhafast eða vinna frekar með tillögur ferðamálaráðs sem skilað var til ráðherra ferðamála í ágúst 2017.

Krafa um þinglýst eignarhald

Sambandið fagnar framkominni breytingu varðandi skráningu heimagistingar sem lögð er til í 1. gr. frumvarpsins. Með breytingunni er lagt til að skráning heimagistingar verði bundin við þinglýst eignarhald og lögheimili. Samkvæmt gildandi löggjöf er skráningin eingöngu bundin við lögheimili, sbr. 13. gr. laganna. Markmiðið með breytingunni með að binda skráningu heimagistingar við þinglýst eignarhald, auk lögheimilis, er að koma í veg fyrir lögheimilisskráningar til málamynda. Þess skal getið að breytingin er vel í samræmi við nýja heildarlöggjöf um skráningu lögheimilis og aðseturs nr. 80/2018, en meginmarkmið þeirra laga er að endurspegla raunverulega og rétta búsetu einstaklinga og þar með ákvarða réttarstöðu þeirra og skyldur gagnvart hinu opinbera.

Samræmd málsmeðferð milli rekstrarleyfisskyldra og skráningarskyldra aðila

Frumvarpið leggur til breytingar á lögunum með því að samræma viðurlög, annars vegar vegna skráningarskyldra aðila með heimagistingu og hins vegar rekstrarleyfisskyldra aðila með gististarfsemi þannig að bæði brotin varði stjórnvaldssektum, án þess að til komi breytingar á almennum hegningarlögum. Sambandið telur breytinguna mjög jákvæða enda hefur óskráð gististarfsemi áhrif á byggðaþróun, íbúðarverð og heilbrigða samkeppni í gistiþjónustu.

Í eftirliti sýslumanns með skammtímaleigu er oft á tíðum ekki fyllilega ljóst í upphafi máls hvort um er að ræða rekstrarleyfisskylda eða skráningarskylda starfsemi. Sýslumaður hefur nú þegar heimild til að afla gagna vegna skráningarskyldrar gististarfsemi. Með fyrirliggjandi breytingum á 1. mgr. 22. gr. a laganna (4. gr. frv.) er lagt til að sýslumanni sé heimilt að afla sjálfur gagna hvort sem um er að ræða skráningarskylda gististarfsemi eða rekstrarleyfisskylda gististarfsemi.

Sambandið hefði hér viljað sjá frumvarpið ganga lengra, sbr. síðari umfjöllun í þessari umsögn, þannig að sýslumanni yrði veitt heimild til þess að miðla þeim gögnum sem hann aflar til sveitarfélaga, og þeim yrði veitt heimild til þess að taka á móti þeim gögnum til yrðu lögð til grundvallar við ákvörðun um álagningu fasteignaskatts. Miðlun slíkra upplýsinga væri í samræmi við nýlegan úrskurð yfirfasteignamatsnefndar nr. 1/2018, en þar var álagning fasteignagjalda vegna fasteignar færð í c-flokk fyrir nánar tilgreint tímabil, þar sem hún hafði verið nýtt til skammtímaleigu, áður en hún var skráð sem heimagisting og án þess að tilskilin leyfi eða tilkynning um dagafjölda lá fyrir.

30 daga tímabil

Þann 16. júní 2017 sendi ráðherra ferðamála erindi til ferðamálaráðs með beiðni um að ráðið setti fram tillögur um aðgerðir af hálfu stjórnvalda til að bregðast við áskorunum sem ætla mætti að raskaði samkeppnisstöðu íslenskrar ferðaþjónustu.

Ferðamálaráð lagði til 20 aðgerðir í svari við erindi til ráðherra, aðgerðir sem hægt væri að ráðast í án mikilla tafa.

Í tillögum ferðamálaráðs sagði að ætla mætti að heimagisting hefði veruleg áhrif á samkeppnishæfni annarra gistiþjónustuaðila og þá sérstaklega á landsbyggðinni þar sem háönn í ferðaþjónustu væri umtalsvert styttri en á suðurlandinu og suðvesturhorni landsins. Ráðið taldi því fulla ástæðu til að skoða hvort 90 daga reglan væri heppileg á landsvísu og lagði til svohljóðandi tillögu:

> Tillaga 1.2: Lagt er til að sveitarfélögum verði gert heimilt að ákveða sjálf leyfilegan dagafjölda heimagistingar innan 90 daga reglunnar, sbr. lög nr. 85/2007, sbr. lög nr. 67/2016, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, til að mæta mismunandi aðstæðum í ólíkum sveitarfélögun.

Sambandið tekur undir framangreinda tillögu ferðamálaráðs þar sem breytt hegðun ferðamanna endurspeglast núna í því að þeir dvelja skemur á landinu, gista á höfuðborgarsvæðinu og fara síður út á land. Lagðar eru því til breytingar á 1. mgr. 3. gr. laga nr. 85/2007, sem breytt var með lögum nr. 67/2016 og reglugerð um sama efni nr. 1277/2016, sbr. ákvæði 13. gr., þannig að við bætist eftirfarandi, sbr. undirstrikaðan og feitletraðan texta:

> ■ 3. gr. *Flokkun gististaða.*
> ☐ Gististaðir eru staðir þar sem boðin er gisting [að hámarki í 30 daga samfleytt í senn] [1] gegn endurgjaldi, svo sem á hótelum, gistiheimilum, í gistiskálum, íbúðum og sumarhúsum, með eða án veitinga. [Heimagisting er 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 samanlagt skal ekki fara yfir 90 daga á hverju almanaksári eða samanlagðar tekjur af leigu eignanna skulu ekki nema hærri fjárhæð en kveðið er á um í 3. tölul. 4. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988.] [1] **Sveitarfélögum er þó heimilt að mæla fyrir um að hámarksfjöldi útleigðra daga í viðkomandi umdæmi sé lægri en 90 dagar á hverju almanaksári, þó ekki lægri en 30 dagar.**

Nýtingaryfirlit og álagning fasteignagjalda

Sambandið hefði einnig vilja sjá tillögur ferðamálaráðs til ráðherra sem fólu m.a. í sér rauntímaskráningu heimagistingar:

> Tillaga 1.6: Lagt er til að eftirlit með heimagistingu í 90 daga reglunni verði einfaldar til muna með því að sett verði upp rafræn gátt þar sem leyfishafar skrá fyrirfram þá daga sem þeir hyggjast leigja eign sína út og eru þá bundnir af því að leigja hana út á þeim tíma og ekki öðrum (mögulegt verði að gera breytingar á leigudögum með stuttum fyrirvara). Það auðveldar vettvangseftirlit og sömuleiðis eftirlit með dagafjölda.

Frumvarpið leggur til breytingar á 2. mgr. 22. gr. a laganna, sem veitir leyfisveitanda heimild til að beita stjórnvaldssektum ef aðili með skráða heimagistingu fellst ekki á að skila nýtingaryfirliti. Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laganna er aðilum með skráða heimagistingu skylt að skila inn nýtingaryfirliti við lok hvers almanaksárs en engin eiginleg viðurlög hafa verið við því að vanrækja skil á nýtingaryfirliti.

Leiga húsnæðis til heimagistingar getur haft í för með sér hækkun á fasteignagjöldum. Samkvæmt lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga skal árlega leggja ákveðinn fasteignaskatt á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati 31. desember á næstliðnu

ári samkvæmt fasteignaskrá. Sveitarstjórn ákveður fyrir lok árs skatthlutfall næsta árs innan þeirra marka sem koma fram í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995.

Vert er að undirstrika að við álagningu fasteignaskatts ræður það ekki úrslitum hvort búið er að gefa út leyfi fyrir starfseminni. Úrskurða- og dómaframkvæmd er mjög skýr um að það er raunveruleg notkun fasteignar sem ræður úrslitum um gjaldflokk, óháð því hvernig húsnæði er skráð í fasteignaskrá hjá Þjóðskrá Íslands.

Má nefna því til stuðnings dóm Hæstaréttar í máli nr. 85/2006 og fjölmarga úrskurði yfirfasteignamatsnefndar. Yfirfasteignamatsnefnd hefur í fyrri úrskurðum sínum komist að þeirri niðurstöðu að heimilt sé að skipta álagningu fasteignaskatts milli einstakra gjaldflokka innan hvers gjaldárs. Vísast í því sambandi til 6. gr. laga nr. 4/1995[1] um tekjustofna sveitarfélaga, þar sem fram kemur að ef afnot fasteignar sem metin er sem ein heild er með þeim hætti að greiða skuli fasteignaskatt af henni samkvæmt fleiri en einu gjaldflokki, sbr. 3. mgr. 3. gr. laganna, þá skuli byggingarfulltrúi ákveða hlutfallslega skiptingu milli gjaldflokka m.v. nýtingu þess, sbr. úrskurð yfirfasteignamatsnefndar í máli nr. 4/2015.

Þá hefur yfirfasteignamatsnefnd jafnframt komist að þeirri niðurstöðu í fyrri úrskurðum sínum að sveitarfélögum er heimilt að leggja á fasteignaskatt samkvæmt gjaldflokki c-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1994, á frístundahús (sumarbústaði) sem nýtt eru hluta úr ári sem gististaðir til ferðamanna á grundvelli tilskilinna leyfa samkvæmt lögum nr. 85/2007. Skal álagning samkvæmt c-lið 3. mgr. 3. gr., í slíkum tilvikum taka mið af þeim dagafjölda á ári hverju sem eignin er nýtt fyrir ferðaþjónustu en eigendum ber að tilkynna fyrirfram um það tímabil innan hvers árs sem þeir ætla að nýta eignina með fyrrgreindum hætti, sbr. m.a. úrskurð yfirfasteignamatsnefndar í máli nr. 1/2016.

Með úrskurði yfirfasteignamatsnefndar í máli nr. 9/2017 komst nefndin að þeirri niðurstöðu að fasteignaskattur vegna fasteigna sem skráðar eru til útleigu heimagistingar samkvæmt 13. gr. laga nr. 85/2007, eins og henni var breytt með 10. gr. laga nr. 67/2016, skuli ákvarðaður samkvæmt gjaldflokki a-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Það er þó háð því að viðkomandi fasteignir fullnægi að öllu leyti þeim skilyrðum sem fram koma í lögum nr. 85/2007 varðandi formlega skráningu á heimagisting.is, heildarleigutíma og fjárhæð leigutekna innan hvers almanaksárs.

Líkt og að framan hefur verið rakið þá skipta nýtingaryfirlit sveitarfélögin miklu við álagningu fasteignaskatts þar sem yfirlitið hefur að geyma upplýsingar yfir þá daga sem húsnæðið var leigt út ásamt upplýsingum um leigutekjur.

Það er álitamál hvort nauðsynlegt hefði verið að gera breytingar á lögum nr. 4/1995 og undanþiggja fasteignir álagningu fasteignaskatts sem skráðar væru fyrir heimagistingu þannig þær yrðu alfarið heimfærðar undir gjaldflokk a-liðar. Hins vegar er það svo, að þær fasteignir sem nýttar eru til heimagistingar en hafa ekki verið skráðar til útleigu heimagistingar, er heimilt að ákvarða í c-flokk 3. mgr. 3. gr., yfir tilgreint tímabil innan

---

[1] ■ 6. gr.
☐ [Ef afnotum fasteignar, sem metin er sem ein heild, er á þann veg háttað að greiða ber fasteignaskatt af henni samkvæmt fleiri en einum gjaldflokki, sbr. 3. mgr. 3. gr. laganna, ákveður byggingarfulltrúi hlutfallslega skiptingu milli gjaldflokka.] »

almanaksárs, hafi hún ekki verið skráð til útleigu heimagistingar en verið nýtt til ferðaþjónustu. Það er því álit sambandsins, óháð allri umræðu um skýrleika skattlagningarheimildar, að til þess að sveitarfélögin sem stjórnvöld, með sjálfstæða tekjustofna og ákvörðunarvald um nýtingu þeirra í tengslum við lögbundin verkefni sveitarfélagsins, geti fylgt jafnræðisreglunni, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga, þá verður sýslumaður að fá til þess heimild að miðla slíkum upplýsingu og nýtingaryfirliti til sveitarfélaganna. Sambandið leggur til eftirfarandi viðbót við 2. mgr. 13. gr., nánar tiltekið 3. málsl., svohljóðandi, sbr. undirstrikaðan og feitletraðan texta:

> ■ 13. gr. *[Skráningarskylda.*
>
> ☐ 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. Aðila ber að staðfesta við skráningu að húsnæðið uppfylli kröfur í reglugerð um brunavarnir, það hafi hlotið samþykki sem íbúðarhúsnæði og að húsnæðið sé fullnægjandi með tilliti til hollustuhátta samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.
> ☐ Endurnýja þarf skráningu á ári hverju og við lok hvers almanaksárs skal aðili með skráða heimagistingu skila til sýslumanns yfirliti yfir þá daga sem húsnæði var leigt út ásamt upplýsingum um leigutekjur. Skil á upplýsingum skv. 1. málsl. er skilyrði fyrir endurnýjun skráningar á næsta almanaksári. Sýslumanni er heimilt að senda upplýsingar skv. 1. málsl. til skattyfirvalda og sveitarfélaga.

Lokaorð

Fulltrúar sambandsins áttu fund með fulltrúum af skrifstofu ferðamála ANR og fulltrúa sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu þann 9. maí sl. þar sem ýmis mál tengd heimagistingu voru rædd. Á þeim fundi var m.a. rætt um tilraunir samninganefndar Reykjavíkurborgar til að ná fram gagnvirkum samningum við Airbnb svo fyrirtækinu verði gert að miðla upplýsingum um notendur til sveitarfélagsins. Sambandið er þó miklu fremur á því að meiri ávinningur myndi nást með lagasetningu á bókunarsíður eins og í Danmörku. Þau svör fengust á fundinum að innan ráðuneytisins hefði það ekki verið rætt að setja sérstaka löggjöf um bókunarsíður. Sambandið áréttar tillöguna hér með og telur að það myndi skapa meiri sátt og leiðrétta skekkju í samkeppnisrekstri ef bókunarsíðum með skammtímagistingu verði gert að miðla upplýsingum um skráðar íbúðir til íslenskra skattyfirvalda.

Fulltrúar sambandsins eru reiðubúnir að koma til fundar við fulltrúa ráðuneytisins til að ræða frumvarpið og aðrar tillögur sambandsins sem raktar hafa verið í þessari umsögn.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri