

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007
(skilyrði fyrir skammtímaleigu, miðlun upplýsinga, gagnaöflun o.fl.).

Frá atvinnuvegaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 3. gr. laganna:

- a. Á undan orðinu „Rekstrarleyfisskyld“ í 1. málsl. kemur: Ótímabundin.
- b. 3.–4. málsl. orðast svo: Heimagisting er gisting gegn endurgjaldi á lögheimili einstaklings eða í einni annarri fasteign í hans eigu utan þéttbýlis. Fjöldi útleigðra daga í báðum eignum samanlagt skal ekki fara yfir 90 daga á hverju almanaksári og 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.

2. gr.

Við 1. málsl. 1. mgr. 11. gr. laganna bætist: að undanskildu rekstrarleyfi til gististarfsemi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis sem skal vera tímabundið til fimm ára í senn.

3. gr.

2. málsl. 1. mgr. 13. gr. laganna orðast svo: Aðila ber að staðfesta við skráningu að húsnæðið uppfylli kröfur í reglugerð um brunavarnir, að húsnæðið hafi hlotið samþykki fyrir rétta notkun samkvæmt reglugerð og sé fullnægjandi með tilliti til hollustuhátta samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.

4. gr.

Á eftir 2. málsl. 2. mgr. 21. gr. laganna koma tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Sýslumaður getur óskað eftir nauðsynlegum upplýsingum hjá ríkisskattstjóra er kunna að skipta máli vegna eftirlits með skráningarskyldri heimagistingu og vegna stjórnvaldssektarheimildar sýslumanns vegna rekstrarleyfisskyldrar gististarfsemi í einstaka málum, m.a. upplýsinga sem skilað er samkvæmt lögum um virðisaukaskatt og lögum um tekjuskatt. Ríkisskattstjóra er heimilt að veita þær upplýsingar, þar með talið upplýsingar úr skattframtölum einstaklinga, sem fyrirliggjandi eru hverju sinni og standa í beinum tengslum við eftirlit sýslumanns samkvæmt lögum þessum og stjórnvaldssektarheimildar sýslumanns vegna rekstrarleyfisskyldrar gististarfsemi.

5. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Öll rekstrarleyfi til starfsemi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis sem eru í gildi við gildistöku þessa ákvæðis halda gildi sínu til 1. janúar 2031, enda komi ekki til niðurfellingar, afturköllunar eða sviptingar. Að þeim tíma liðnum skal sækja um nýtt rekstrarleyfi á grundvelli laganna sé ætlunin að halda áfram rekstri.

6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2026, nema ákvæði 4. gr. sem öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í atvinnuvegaráðuneytinu. Breytingar á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald voru síðast lagðar fram á 154. löggjafarþingi með lögum nr. 43/2024, sem tóku gildi þann 23. maí 2024. Sú löggjöf fól í sér að skilyrða rekstrarleyfis skylda gististarfsemi í þéttbýli við atvinnuhúsnæði, í þeim tilgangi að auka öryggi ferðamanna og auðvelda sveitarfélögum að samræma rekstrarleyfis skylda gististarfsemi við stefnu þeirra um landnotkun, byggðaðróun og byggðamynstur.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til þrenns konar breytingar. Í fyrsta lagi er lagt til að skilgreining heimagistingarhugtaksins verði endurskilgreind og afmörkuð við lögheimili einstaklings og eina aðra fasteign í eigu hans utan þéttbýlis. Í öðru lagi er lagt til að tímabinda þegar útgefin rekstrarleyfi til starfsemi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis til fimm ára í senn. Í þriðja lagi er lagt til að sýslumanni verði heimilt að óska eftir nauðsynlegum upplýsingum frá ríkisskattstjóra í tengslum við eftirlit sýslumanns með einstaka málum vegna skráningarskyldrar heimagistingar.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Á árunum 2010–2015 fjölgaði erlendum ferðamönnum um allt að 30% árlega. Þá varð fjölgunin 39% milli árana 2015 og 2016, þ.e. árið fyrir gildistöku laga nr. 67/2016, um breytingu á lögum nr. 85/2007. Árið 2023 fóru um 2,2 milljónir erlendra ferðamanna frá Íslandi um Keflavíkurluvöll, eða um um hálfri milljón fleiri en árið 2022. Það er jafnframt 10% aukning sé miðað við árið 2019 og nemur um 96% af fjölda ferðamanna árið 2018, sem var metár í íslenskri ferðaþjónustu, með um 2,3 milljónir ferðamanna.

Komið hefur verið til móts við þá þróun í gististarfsemi, sem fylgt hefur þessari fjölgun erlendra ferðamanna, með fjölda laga- og reglugerðarbreytinga undanfarin ár, s.s. með fyrrnefndum breytingarlögum nr. 67/2016, sem fólu í sér veigamiklar breytingar á lögum nr. 85/2007. Þá hafa nýlegar lagabreytingar á lögum nr. 85/2007, haft það að markmiði að auka öryggi ferðamanna, bæta skilyrði fyrir samkeppni, draga úr kostnaðarbyrði í formi opinberra leyfa og ýta undir rétt skattskil svo dæmi séu tekin. Nú síðast, með fyrrnefndum breytingarlögum nr. 43/2024, var sveitarfélögum auðveldað að samræma rekstrarleyfis skylda gististarfsemi við stefnu sína um landnotkun, byggðaðróun og byggðamynstur, með því að skilyrða rekstrarleyfis skylda gististarfsemi við atvinnuhúsnæði.

Þrátt fyrir áskoranir fyrri hluta árs 2024, þar á meðal náttúruhamfarir á Reykjanesi, heimsóttu um 2,3 milljónir ferðamanna Ísland, sem er 2,2% fjölgun frá árinu 2023. Þá gerir Ferðamálastofa ráð fyrir stöðugum vexti í fjölda erlendra ferðamanna til Íslands á næstu árum. Árið 2026 er t.a.m. gert ráð fyrir um 7% fjölgun, en árin 2027 og 2028 er spáð 3-4% aukningu

milli ára. Gangi þessar spár eftir gæti fjöldi erlendra ferðamanna árið 2030 nálgast þrjár milljónir.

Vegna endurskoðunar á flokkun gistinátta eftir þjóðerni hjá Hagstofu Íslands verða heildartölur rekstrarleyfisskyldra gistinátta vegna ársins 2024 ekki aðgengilegar fyrr en um mitt ár 2025. En sé horft til ársins 2023 voru gistinætur, hvað rekstrarleyfisskylda gististaði varðar, tæplega 10 milljónir talsins, samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands, en þar af voru gistinætur íslenskra ferðamanna 22%. Til samanburðar rekstrarleyfisskyldum gistinátum má benda á að 3582 einstaklingar skráðu heimili sitt undir skráningarskylda heimagistingu árið 2023 hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, sem hefur, samkvæmt 2. mgr. 21. gr. laga nr. 85/2007, umsjón og eftirlit með skráðum og skráningarskildum aðilum sem stunda skammtímaleigu. Í þessu samhengi er athygli vakin á að hverjum skráðum einstakling er heimilt samkvæmt gildandi lögum að leigja út lögheimili sitt eða eina aðra fasteign sem einstaklingur hefur til persónulegra nota og er í hans eigu í allt að 90 daga á almanaksári, svo lengi sem samanlagðar tekjur af leigu eignanna nemi ekki hærri fjárhæð en kveðið er á um í 3. tölul. 4. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, eða upp að 2 millj. kr., sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna.

Frá árinu 2019 hefur ráðuneyti ferðamála fjármagnað eftirlit sýslumanns í gegnum svokallaða Heimagistingarvakt, með árlegu fjármagni á bilinu 50–70 millj. kr. Heimagistingarvaktin hefur stuðlað að auknu eftirliti með skráningarskyldri 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, tryggt að aðilar sem stunda gististarfsemi afli sér rekstrarleyfis eða skrái starfsemina í samræmi við gildandi lög hverju sinni. Þrátt fyrir að eftirlitið hafi skilað umtalsverðum árangri, sem er mælanlegur í auknum árlegum skráningum heimagistingar hjá embætti sýslumanns, áætla sýslumaður engu að síður að umtalsverður fjöldi fólks leigi út eignir til skammtímaleigu án skráningar eða tilskilinna leyfa, en í mörgum tilfellum er um stórfelld auðgunarbrot að ræða. Í febrúarmánuði 2025 tók sjálfvirk vél sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu saman allar auglýsingar á helstu bókunarsíðum skammtímaleigu á Íslandi, þ.e. AirBnb, Booking.com, Vrbo og Viatis. Bókanirnar voru 10.623 talsins, en þar af 3216 auglýsingar á fleiri en einum bókunarvef, sem skilur eftir 7.407 eignir á landsvísi. Á sama tíma og umrædd samantekt vélarinnar fór fram höfðu 1.147 einstaklingar fengið samþykka skráningu á heimagistingu hjá sýslumanni. Þá voru virk rekstrarleyfi í flokki II-IV 2085 talsins á umræddum tíma. Miðað við þetta má áætla að tæplega 4200 einstaklingar bjóði fasteignir til skammtímaleigu án skráningar eða tilskilinna leyfa, sem nemur um 56% af gististarfsemi á landsvísi.

Stefna ríkisstjórnar Íslands í húsnæðismálum fyrir árið 2025 er m.a. að tryggja jafnvægi á húsnæðismarkaði, auka framboð á fjölbreyttu og viðráðanlegu húsnæði, og stuðla að sjálfbærni í uppbyggingu, en áherslurnar eru hluti af heildstæðri stefnu ríkisstjórnarinnar til að mæta þörfum samfélagsins fyrir öruggt og gott húsnæði á viðráðanlegu verði, með sjálfbærni og gæði að leiðarljósi.

Takist að draga í enn meira mæli úr skammtímaleigu sem stunduð er án skráningar eða tilskilinna leyfa mun það hafa jákvæð áhrif á húsnæðismarkaðinn og samfélagið í heild. Ætla má að framboð á húsnæði til langtímaleigu muni aukast samhliða aukinni fylgni við ákvæði laga nr. 85/2007, að stöðugleiki leigjenda muni aukast og leiguverð lækka, sem mun auðvelda fleiri einstaklingum að finna leiguhúsnæði á viðráðanlegu verði. Að sama skapi má ætla að þetta leiði til jákvæðra áhrifa á fasteignamarkaði, þar sem eigendur íbúðarhúsnæðis, sem leigt er út í skammtímaleigu án skráningar eða tilskilinna leyfa, myndu í flestöllum tilvikum leita annarra leiða til að nýta eignina, s.s. koma eignum í söluferli eða eftir atvikum langtímaleigu,

sem gæti hægt á verðhækkunum og bætt aðgengi fyrstu kaupenda á íbúðarhúsnæði. Nái markmið frumvarpsins fram að ganga mun það jafnframt leiða til bættra samkeppnisskilyrða, styrkja hefðbundna ferðaþjónustu og skapa fleiri störf innan greinarinnar, en líklega mun aukin fylgni við löggjöfina leiða til þess að umtalsverður fjöldi ferðamanna mun á ári hverju kaupa gistingu hjá einstaklingum og rekstraraðilum sem leigja út eignir í samræmi við þau laga- og reglugerðarákvæði sem gilda um starfsemina, þ.e. aðila sem greiða skatta og gjöld sem lögð eru á starfsemina. Þannig gætu stjórnvöld einnig notið ávinnings af breytingunni í formi aukinna skatttekna til lengri tíma litið.

3. Meginefni frumvarpsins.

Hér á eftir fara helstu atriði frumvarpsins, en meginmarkmið þess er að auka framboð íbúðarhúsnæðis innan þéttbýlis með því að draga úr skammtímaleigu sem stunduð er án skráningar og tilskilinna leyfa. Sem fyrr segir felur frumvarpið í sér þrjár breytingartillögur. Í fyrsta lagi er lagt til að skilgreining heimagistingarhugtaksins verði endurskoðuð og afmörkuð við lögheimili einstaklings og eina aðra fasteign í eigu hans sem er utan þéttbýlis. Í öðru lagi er lagt til að tímabinda þegar útgefin rekstrarleyfi til starfsemi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis til fimm ára í senn. Í þriðja lagi er lagt til að sýslumanni verði heimilt að óska eftir nauðsynlegum upplýsingum frá ríkisskattstjóra í tengslum við eftirlit sýslumanns með einstaka málum er varða skráningarskylda heimagistingu.

Verði frumvarpið að lögum mun það stuðla að heilbrigðari og sjálfbærari húsnæðismarkaði sem gagnast bæði íbúum og hagkerfinu til lengri tíma litið, líkt og rakið var í kaflanum hér að framan. Auk heldur leiðir skilvirkara eftirlit til aukinnar fylgni við lögin, t.d. hvað varðar að kröfur um brunavarnir séu virtar og gæði húsnæðis sem leigt er út í skammtímaleigu sé í samræmi við gildandi reglugerðir hverju sinni, hvað hollustuhætti og mengunarvarnir varðar.

3.1. Heimagisting afmörkuð við lögheimili einstaklings og eina aðra fasteign utan þéttbýlis.

Skráningarskyld heimagisting er ein af birtingamyndum deiliahagkerfisins (e. sharing economy) og var skilgreind í fyrsta sinn með breytingarlögum nr. 67/2016, en líkt og rakið er hér að framan var lögum nr. 67/2016, ætlað að bregðast við þróun í gisti- og leigubætur og leigubætur og samfélagslegan ávinning. Í grunninn er heimagistingu fyrst og fremst ætlað að skapa betri nýtingu íbúðarhúsnæðis, með því að gera einstaklingum kleift að leigja út ónotað húsnæði sitt eða hluta af heimili sínu þegar þeir hafa ekki þörf á húsnæðinu. Þannig getur íbúðarhúsnæði skapað eigendum, eftir atvikum leigjendum, tekjur samhliða því að vera öðrum til gagns. Þetta stuðlar að aukinni hagkvæmni, þar sem fasteignir eru nýttar betur og einstaklingar fá tækifæri til að skapa sér aukatekjur, sem getur verið sérstaklega mikilvægt til að mæta auknum kostnaði vegna fasteignalána, eftir atvikum húsaleigu eða rekstrarkostnaðar heimilisins. Auk hagræns ávinnings skráningarskyldrar heimagistingar fyrir þann sem leigir út, býður heimagistingin upp á fjölbreyttari valkosti fyrir ferðamenn, sem sumir, af ýmsum ástæðum, t.d. fjárhagslegum eða vegna persónulegrar ferðaupplifunar, kjósa heldur að gista á lögheimili einstaklings en rekstrarleyfisskyldum gististað.

Ólíkt rekstrarleyfisskyldri gististarfsemi er ekki litið á heimagistingu sem atvinnustarfsemi, sem endurspeglast m.a. í því að árstekjur af skráningarskyldri heimagistingu mega ekki nema hærri fjárhæð en 2. millj. kr., sbr. 3. tölul. 4. gr. laga um virðisaukaskatt, nr.

50/1988. Tekjur af heimagistingu bera sömuleiðis 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. Til samanburðar bera tekjur rekstrarleyfisskyldrar gistipjónustu, sem litið er á sem atvinnustarsemi, 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.

Til að hámarka samfélagslegan ávinning af skráningarskyldri heimagistingu samhliða því að lágmarka neikvæð áhrif heimagistingar á húsnaðismarkaðinn og samfélagið í heild tekur löggjafinn mið af aðstæðum hverju sinni, þ.á m. áætlaðu umfangi óskráðrar heimagistingar, eftir atvikum leyfislausrar skammtímaleigu, áhrifum skráningarskyldrar heimagistingar á íbúa sem eiga þar fasta búsetu, samkeppni við hefðbundna ferðaþjónustu, öryggi ferðamanna og möguleikum sveitarfélaga að skattlegja húsnaði í samræmi við raunverulega notkun þess.

Sem fyrr segir er heimagisting skilgreind í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 85/2007, sem gisting gegn endurgjaldi á lögheimili einstaklings eða í einni annarri fasteign sem hann hefur til persónulegra nota og er í hans eigu. Með frumvarpi þessu er lögð til sú breyting að skráningarskyld heimagisting afmarkist við lögheimili einstaklings og eina aðra fasteign í eigu hans utan þéttbýlis, en húsnaðisvandi sem leitast er við að greiða úr með frumvarpinu á ekki við utan þéttbýlissvæða. Þá verður í reglugerð nr. 1277/2016, kveðið á um, með tæmandi talningu, hvaða flokka húsnaðis utan þéttbýlis verður heimilt að leigja út sem aðra eign, s.s. sumarbústaði og orlofshús. Verði frumvarpið að lögum munu einstaklingar ekki lengur getað stundað skráningaskylda heimagistingu innan þéttbýlis nema eiga skráð lögheimili í fasteigninni, en samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 80/2018, um lögheimili og aðsetur, er óheimilt að eiga lögheimili á Íslandi á fleiri en einum stað í senn.

Markmið breytingarinnar er að stuðla að auknu jafnvægi á húsnaðismarkaði, bæta aðgengi að íbúðum til langtímaleigu og skapa sanngjarna samkeppni innan ferðaþjónustunnar. Þá er breytingin jafnframt í samræmi við þá hugmyndafræði sem býr að baki deiliahagkerfinu og heimagistingu, líkt og rakið var hér að framan.

3.2. Rekstrarleyfi í íbúðarhúsnaði innan þéttbýlis tímabundin til fimm ára.

Eitt af meginmarkmiðum breytingarlaga nr. 67/2016, var að gera rekstrarleyfi til gististarfsemi í flokki II-IV ótímabundin, en fyrir gildistöku laganna höfðu rekstrarleyfi verið veitt til fjögurra ára í senn með möguleika á að sækja um endurnýjun að þeim tíma liðnum. Ætlunin með því að gera rekstrarleyfi til gististaða ótímabundin var að einfalda regluverk og auka skilvirkni í rekstri veitinga- og gististaða, en frá því að breytingarlögin tóku gildi, þann 1. janúar 2017, hefur m.a. dregið úr kostnaði og tíma rekstrarleyfishafa vegna reglulegrar endurnýjunar, á sama tíma og afgreiðslu nýrra umsókna hefur hraðað vegna þess álags sem breytingin létti af stjórnsýslunni. Sem fyrr segir voru virk ótímabundin rekstrarleyfi í flokkum II-IV 2085 talsins í febrúarmánuði 2025.

Þrátt fyrir að ótímabundin rekstrarleyfi hafi leitt til aukinnar skilvirkni, sköpuðust með tímanum áskoranir í eftirliti með vissum rekstraraðilum sem höfðu útgefið rekstrarleyfi í flokki II (íbúðargisting) til gististaðar í íbúðarhúsnaði innan þéttbýlis, sem mátti rekja til lögbundinna öryggis- og skipulagskrafna. Þannig hafði sveitarfélögum í vissum tilfellum reynst erfitt að samræma rekstrarleyfisskylda gististarfsemi við stefnu um landnotkun, byggðaðróun og byggðamynstur. Sem dæmi má nefna að í frístundabyggð þar sem atvinnustarfsemi er ekki heimiluð áttu sum sveitarfélög, þar sem skipulagi var e.t.v. ábótavant,

í erfiðleikum með að rökstyðja neikvæða umsögn vegna umsóknar um rekstrarleyfi til gististarfsemi, þegar fyrirhuguð gististarfsemi átti að vera rekin í sumarhúsi. Þá hafa komið upp tilvik, á landsvæði þar sem gert var ráð fyrir blandaðri notkun íbúðar- og atvinnuhúsnæðis, sem hafa gert sveitarfélögum ómögulegt að veita neikvæða umsögn vegna umsóknar um rekstrarleyfi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis. Í ákveðnum tilvikum leiddi það til þess að tugir rekstrarleyfa í flokki II (íbúðargisting) voru gefin út innan sama íbúðarhúsnæðis. Þannig hafði einstaka íbúðarhúsnæðum verið breytt í eins konar hótél án gestamóttöku, án þess að sveitarfélag hefði nauðsynlegar heimildir til að bregðast við. Í slíkum tilvikum reyndist slökkviliði jafnframt erfitt að gera brunaúttekt í samræmi við raunverulega notkun húsnæðis út frá viðeigandi notkunarflokki, þ.e. notkunarflokki 4 (atvinnustarfsemi), sbr. 9. hluti byggingarreglugerðar nr. 112/2012, sem og að sinna brunaeftirliti í samræmi við ákvæði reglugerðar um eldvarnir og eldvarnareftirlit nr. 723/2017.

Brugðist var við þessum áskorunum með fyrrnefndum breytingarlögunum nr. 43/2024, og var rekstrarleyfisskyld gististarfsemi innan þéttbýlis skilyrt við atvinnuhúsnæði, sem fellur undir notkunarflokk 4 samkvæmt byggingarreglugerð. Með breytingarlögum nr. 43/2024, var þó ekki gengið svo langt að fella úr gildi þegar útgefin rekstrarleyfi til gististaði í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis, en í dag standa eftir tæplega 400 virk rekstrarleyfi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis á landsvísu, þar af 291 á höfuðborgarsvæðinu. Sem fyrr segir er heildarfjöldi virkra rekstrarleyfa í flokkum II-IV 2.085 talsins.

Áður en vikið er að breytingartillögu þessa frumvaps, sem felur í sér að tímabinda þau tæplega 400 rekstrarleyfi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis til fimm ára í senn, er rétt að geta þess að samkvæmt byggingarreglugerð nr. 112/2012, eru mannvirki flokkuð í sex notkunarflokk eftir eðli og notkun þeirra, sem hefur bein áhrif á kröfur sem gerðar eru til brunavarna. Hvað varðar notkunarflokk 3 (íbúðarhúsnæði) og notkunarflokk 4 (atvinnustarfsemi), liggur munurinn fyrst og fremst í því hversu vel gestir þekkja flóttaleiðir og getu gesta til að bjarga sér sjálfir við eldsvoða. Notkunarflokkur 3 nær yfir mannvirki eða rými þar sem gestum, sem kunnugt er um flóttaleiðir, sofa, s.s. í íbúðarhúsnæði og frístundahúsum. Í slíkum tilvikum, þar sem gestir þekkja flóttaleiðir, eru kröfur um brunavarnir einfaldari og fela m.a. í sér aðgengi að öruggum flóttaleiðum, uppsetningu reykskynjara og slökkvitækja, ásamt því að byggingarefni þurfi að uppfylla ákveðnar brunakröfur. Í notkunarflokki 3 er þannig gert ráð fyrir að gestir geti yfirgefið bygginguna sjálfir með minni aðstoð. Notkunarflokkur 4 tekur hins vegar til mannvirkja eða rýma þar sem gestir, sem eru ekki nægjanlega kunnugir flóttaleiðum, sofa. Dæmi um slík mannvirki eru hótél, gistiheimili og frístundahús sem leigð eru út til tíu eða fleiri gesta. Í slíkum gistirýmum eru gerðar strangari kröfur um brunavarnir, s.s. um fleiri og skýrari merktar flóttaleiðir, uppsetningu á sjálfvirkum brunaviðvörunarkerfum, neyðarlýsingu og auknar kröfur um brunahólfun til að hindra útbreiðslu elds og reyks. Þessi aukna áhersla á öryggi er mikilvæg þar sem gestir geta verið undir mikilli streitu í neyðartilvikum, sér í lagi ef gestum er ekki kunnugt um bygginguna. Munurinn á þessum tveimur notkunarflokkum liggur því í öryggisstigi brunavarna, þar sem tekið er mið af því hversu vel fólk þekkir flóttaleiðir og umhverfi byggingarinnar. Í þessu samhengi er athygli vakin á því að heimildir slökkviliðs til að sinna frumkvæðiseftirliti vegna brunavarnar í mannvirkjum sem falla undir notkunarflokk 3 (íbúðarhúsnæði) er verulega takmarkað samanborið við heimildir slökkviliðs til að sinna eldvarnareftirliti í mannvirkjum sem falla undir notkunarflokk 4.

Sem fyrr segir, er með frumvarpi þessu lagt til að tímabinda rekstrarleyfi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis til fimm ára í senn og nær breytingin til þegar útgefinna leyfa. Með frumvarpinu er stefnt að því markmiði að þeir tæplega 400 aðilar, sem stunda

rekstrarleyfisskylda gististarfsemi í íbúðarhúsnæði (notkunarflokkur 3) innan þéttbýlis, geti haldið áfram rekstri á sama tíma og öryggi ferðamanna er tryggt. Með ákvæðinu er einnig stefnt að því, að auka yfirsýn stjórnvalda yfir virk rekstrarleyfi innan íbúðarhúsnæðis í þéttbýli og stuðla að jafnri samkeppni, þ.e. að rekstrarleyfishafar undirgangist sambærilegar kröfur hvað rekstrarskilyrði varðar.

Verði frumvarpið að lögum, munu rekstrarleyfi til starfsemi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis, gefin út á grundvelli laga nr. 85/2007, halda gildi sínu í fimm ár frá gildistöku laga þessara, enda komi ekki til niðurfellingar, afturköllunar eða sviptingar rekstrarleyfis. Að þeim tíma liðnum, þ.e. 1. janúar 2031, skulu aðilar sem hafa útgefið rekstrarleyfi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis sækja um nýtt rekstrarleyfi á grundvelli laga nr. 85/2007, sbr. III. kafli laganna, sé ætlunin að halda áfram rekstri. Af því leiðir að slökkvilið mun framkvæma brunaúttekt á fimm ára fresti hjá aðilum sem hafa útgefið rekstrarleyfi til gististaðar í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis, en skv. e. lið 1. tl. 4. mgr. 10. gr. laganna, þurfa umsækjendur um rekstrarleyfi að uppfylla kröfur um að brunavörnum sé fullnægt að mati slökkviliðs. Verði frumvarpið að lögum mun það jafnframt auðvelda sveitarfélögum að samræma rekstrarleyfisskylda gististarfsemi við stefnu þeirra um landnotkun, byggðaþróun og byggðamynstur, en skv. 1. lið 1. tl. 4. mgr. 10. gr. laganna þarf sveitarstjórn að veita bindandi umsögn til leyfisveitanda þar sem sveitarfélag staðfestir hvort starfsemi sé í samræmi við byggingarleyfi og skipulagsskilmála.

3.3. Heimild sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu til að óska eftir nauðsynlegum upplýsingum frá ríkisskattstjóra í tengslum við eftirlit með einstaka málum er varða skráningarskylda heimagistingu.

Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu hefur eftirlit með skráðum og skráningarskyldum aðilum samkvæmt 2. mgr. 21. gr. laganna, sem og reglugerð nr. 1277/2016, og getur sýslumaður leitað atbeina lögreglu vegna þess. Eftirlitshlutverk sýslumanns snýr m.a. að skráningarskyldu, tímalengd útleigu í heimagistingu, skilum á nýtingaryfirliti og upplýsingum um leigutekjur. Sýslumaður sinnir jafnframt eftirliti með notkun leyfisnúmers í rekstrarleyfisskyldri starfsemi, sbr. 4. mgr. 11. gr. laganna. Þá getur sýslumaður lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem rekur leyfisskylda gististarfsemi án tilskilins rekstrarleyfis, sbr. 7. gr. laganna.

Eins og fram kemur í kafla 2 hér að framan hefur ráðuneyti ferðamála fjármagnað eftirlit sýslumanns í gegnum svokallaða Heimagistingarvakt frá árinu 2019 með árlegu fjármagni á bilinu 50–70 millj. kr. Fjögur stöðugildi sinna eftirlitshlutverki sýslumanni í dag og hafa frá árinu 2019 um 600 eftirlitsmál verið stofnuð hjá sýslumanni vegna frumkvæðiseftirlits og um 300 eftirlitsmál sem rekja má til ábendinga. Eftirlit sýslumanns hefur stuðlað að aukinni fylgni við lögin undanfarin ár og unnið í samræmi við markmið laganna um að tryggja allsherjarreglu í starfsemi gististaða og stuðla að stöðugleika í rekstri, sem og að gististarfsemi falli að skipulagi viðkomandi sveitarfélags hverju sinni. Þá hefur eftirlitið einnig ýtt undir rétt skattskil, en sýslumaður hefur t.a.m. heimild til að senda upplýsingar um leigutekjur til ríkisskattstjóra skv. 2. mgr. 13. gr. laganna.

Á grundvelli 21. gr. a laganna er sýslumanni heimilt að leggja stjórnvaldssektir á hvern þann sem stundar skammtímaleigu án skráningar eða tilskilinna leyfa. Einnig er sýslumanni heimilt að leggja stjórnvaldssektir á hvern þann sem ekki notar númer rekstrarleyfis eða skráningar í markaðssetningu skv. 4. mgr. 11. gr. og 3. mgr. 13. gr. laganna, eða stendur ekki skil á nýtingaryfirliti skv. 2. mgr. 13. gr. laganna. Í þessu samhengi er rétt að benda á fjölda stjórnvaldssekta vegna heimagistingar án skráningar og álögðum sektum frá árinu 2018:

Álagðar stjórnvaldssektir 2018: 27.450.000.- kr. (33 stjórnvaldssektir)
 Álagðar stjórnvaldssektir 2019: 61.530.000.- kr. (75 stjórnvaldssektir)
 Álagðar stjórnvaldssektir 2020: 28.739.500.- kr. (38 stjórnvaldssektir)
 Álagðar stjórnvaldssektir 2021: 26.024.020.- kr. (17 stjórnvaldssektir)
 Álagðar stjórnvaldssektir 2022: 5.840.000.- kr. (3 stjórnvaldssektir)
 Álagðar stjórnvaldssektir 2023: 9.083.900.- kr. (13 stjórnvaldssektir)

Árangur af eftirliti sýslumanns verður þó ekki metinn í álögðum stjórnvaldssektum heldur fyrst og fremst í þeirri mælanlegu aukningu sem hefur orðið á skráðum heimagistingum hjá sýslumanni ár hvert, en árið 2024 skráðu tæplega 3600 einstaklingar heimili sitt undir heimagistingu hjá sýslumanni, sem var metár hvað fjölda skráninga varðar. Til samanburðar var áætlað að um 80% af skammtímaleigu hafi farið fram án skráningar eða tilskilinnna leyfa árið 2017, en sé miðað við úttekt í febrúarmánuði árið 2025, er áætlað að um 56% af skammtímaleigu fari fram án skráningar eða tilskilinnna leyfa.

Eftirlit sýslumanns með óskráðri heimagistingu er tímafrekt, m.a. í ljósi þeirra ströngu krafna sem gerðar eru til málsmeðferðar við beitingu refsikenndra viðurlaga s.s. stjórnvaldssektar. Í hverju einstöku máli þarf að uppfylla ströng skilyrði ákvæða stjórnsýsluréttar, s.s. um rannsókn og meðalhóf, sem og rétt aðila til andmæla vegna fyrirhugaðrar stjórnvaldssektar. Fyrirkomulagið gerir það réttilega að verkum að hvert mál þarf að rannsaka vel og taka tillit til bæði forms- og efnisatriða áður en sektir eru lagðar á. Í framkvæmd forgangsraðar sýslumaður rannsókn brota að mestu leyti eftir alvarleika þeirra, en í fjölda tilvika er um stórfelld auðgunarbrot að ræða. Í slíkum tilvikum getur gagnaöflun verið umfangsmikil, auk þess sem þörf er á handvirkri skimun á bókunarsíðum, svo dæmi sé tekið, þar sem rannsaka þarf tengsl eignar og aðila sem hafa þar skráð lögheimili, tengsl við skráðan leigusala á bókunarsíðu, sem og tengsl við aðra aðila sem hafa e.t.v. notið ávinnings af hinni leyfislausu gististarfsemi.

Verði frumvarpið að lögum mun sýslumaður fá heimild til að óska eftir nauðsynlegum upplýsingum hjá ríkisskattstjóra er lúta að tekjum og öðrum atriðum er kunna að skipta máli vegna eftirlits sýslumanns með skráningarskyldri heimagistingu og vegna stjórnvaldssektarheimildar sýslumanns vegna rekstrarleyfisskyldrar gististarfsemi í einstaka málum, m.a. upplýsinga sem skilað er í tengslum við lög um virðisaukaskatt og lög um tekjuskatt. Með breytingartillögunni er ekki opnað á almenna gagnamiðlun milli sýslumanns og ríkisskattstjóra, heldur munu upplýsingabæðnir sýslumanns afmarkast við einstaka mál þar sem sýslumaður hefur uppi rökstuddan grun um að aðili, sem stundar skráningarskylda heimgistingu, hafi gert brotlegur við ákvæði laga nr. 85/2007. Í þessu samhengi er athygli vakin á 4. mgr. 39. gr. reglugerðar nr. 1277/2016, sem segir að rökstuddur grunur þurfi að liggja uppi svo sýslumanni sé heimilt að hefja rannsókn með því að afla gagna. Af orðalagi ákvæðisins leiðir jafnframt að ríkisskattstjóra er eftir atvikum heimilt að leggja sjálfstætt mat á hvort umbeðin gögn séu sýslumanni nauðsynleg hverju sinni vegna eftirlits, hvort umbeðin fyrirbyggjandi gögn séu í beinu samhengi við skráningarskylda gististarfsemi, sem og hvort gögnin séu afhendingarhæf á þeim tíma sem upplýsingabæðni sýslumanns berst.

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 frum-

varpsins gengju ekki gegn ákvæðum 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, sem vernda atvinnufrelsi og eignaréttindi, en í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að sækja þurfi um nýtt rekstrarleyfi til starfsemi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis á fimm ára fresti, sé ætlun rekstrarleyfishafa að halda áfram starfsemi. Þá er lagt til að fyrsta endurnýjun fari fram að fimm árum liðnum frá gildistöku laganna, enda komi ekki til niðurfellingar, aftuköllunar eða sviptingar.

Að skilyrða atvinnustarfsemi, eins og rekstrarleyfisskylda gististarfsemi, sem rekin er í íbúðarhúsnæði, við fimm ára endurskoðun, með öryggi ferðamanna að leiðarljósi, 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, og að teknu tilliti til meðalhófs. Í þessu samhengi er athygli vakin á því, að með frumvarpinu eru hvorki lögð til ný né breytt skilyrði fyrir útgáfu rekstrarleyfis, sbr. III kafli laganna, heldur er lagt til að þau tæplega 400 útgefnu rekstrarleyfi til gististarfsemi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis, sæti endurskoðun í samræmi við gildandi skilyrði laganna á fimm ára fresti.

Með tillögunni, sem varðar almannahag og tekur mið af ríku valdi sveitarstjórna til að skipuleggja starfsemi innan sinna marka, er stefnt á að auka yfirsýn stjórnvalda yfir virk rekstrarleyfi innan íbúðarhúsnæðis í þéttbýli og auðvelda slökkviliði að sinna eldvarnareftirliti, sem og gera slökkviliði kleift að framkvæma brunaúttektir vegna rekstrarleyfisskyldrar gististarfsemi í íbúðarhúsnæði á fimm ára fresti, en líkt og rakið er í kafla 3.2. hér að framan eru heimildir slökkviliðs til að sinna frumkvæðiseftirliti vegna brunavarnar í mannvirkjum sem falla undir notkunarflokk 3 (íbúðarhúsnæði) takmarkaðar samanborið við heimildir slökkviliðs til að sinna eldvarnareftirliti í mannvirkjum sem falla undir notkunarflokk 4 (atvinnustarfsemi).

5. Samráð.

Haft var samráð við Sýslumanninn á höfuðborgarsvæðinu, ríkisskattstjóra, Samband íslenskra sveitarfélaga, innviðaráðuneytið, Mannvirkjastofnun og Slökkviliðið á höfuðborgarsvæðinu við vinnslu frumvarpsins. Þá voru frumvarpsdrög kynnt í samráðsgátt stjórnvalda þann 11. mars 2025.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum mun skráningarskyld heimagisting afmarkast við lögheimili einstaklings og eina aðra fasteign í hans eigu utan þéttbýlis, auk þess sem að sýslumanni verður heimilt að afla nauðsynlegra upplýsinga hjá ríkisskattstjóra er lúta að tekjum og öðrum atriðum er kunna að skipta máli vegna eftirlits sýslumanns með skammtímaleigu í einstaka málum þar sem rökstuddur grunur er uppi um að aðili, sem stundar skráningarskylda heimgistingu, hafi gert brotlegur við ákvæði laga nr. 85/2007. Þá verða þau tæplega 400 rekstrarleyfi til starfsemi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis tímabundin til fimm ára, frá og með gildistöku laganna. Breytingarnar mun ekki koma til með að hafa áhrif á önnur lög.

Frumvarpið hefur almennt í för með sér að draga úr umfangi skammtímaleigu sem stunduð er án skráningar eða tilskilinnar leyfa, m.a. með því að efla eftirlitshlutverk sýslumanns með leyfislausri gististarfsemi, í gegnum heimild til gagnamiðlunar frá ríkisskattstjóra vegna einstakra mála, líkt og rakið er í kafla 3.3 hér að framan. Ætla má að slík gagnamiðlunarheimild muni hraða á eftirliti, rannsókn og álagningu sekta vegna brota á ákvæðum laga nr. 85/2007, án þess að því fylgi fjármagn, en verulegum tíma af eftirliti sýslumanns er varið í rannsókn og sönnun vegna meintra brota á ákvæðum laganna, sbr. umfjöllun í kafla 3.3 hér að framan. Þá mun slík heimild til miðlunar upplýsinga hafa

varnaðaráhrif í för með sér, sem eru til þess fallin að auka framfylgd við ákvæði laganna og draga úr óskráðri gististarfsemi í andstöðu við lög.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum má ætla að það muni hraða á eftirliti, rannsókn og álagningu stjórnvaldssekta vegna brota á ákvæðum laga nr. 85/2007, sem má ætla að leiði til aukins fjölda skráðra heimagistinga, eftir atvikum nýrra rekstrarleyfisumsókna, sem og aukins framboðs á húsnæði til langtímaleigu eða fjölgun eigna sem verða settar í söluférlu. Erfitt er að segja til um áhrif aukinna skatttekna vegna þessa á ríkissjóð, en sé miðað við umfang leyfislausrar gististarfsemi og spá Ferðamálastofu um komu erlendra ferðamanna til 2030 má ætla að auknar skatttekjur geti numið milljónum króna árlega takist að draga úr leyfislausri gististarfsemi um 20-25%. Á sama tíma gæti viðskiptahlutfall gististaða með virkt rekstrarleyfi aukist og þar með tekjur þeirra og skattgreiðslur.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að heimagisting afmarkist við lögheimili einstaklings og eina aðra eign í hans eigu utan þéttbýlis. Með „þéttbýli“ er átt við þyrpingu húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra, sbr. 28. tölul. 2. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Afmarka má þéttbýli með öðrum hætti í aðalskipulagi sveitarfélags.

Um 2. gr.

Rekstrarleyfi til starfsemi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis sem gefin hafa verið út á grundvelli laga nr. 85/2007, skulu halda gildi sínu í fimm ár frá gildistöku laga þessara, enda komi ekki til niðurfellingar, afturköllun eða sviptingar. Að þeim tíma liðnum skal sækja um nýtt rekstrarleyfi hjá leyfisveitanda á grundvelli laganna sé ætlunin að halda áfram rekstri.

Um 3. gr.

Með ákvæðinu er lagt til nýmæli um að aðilum, sem bjóða upp á heimagistingu, verði skylt að staðfesta við skráningu að húsnæðið hafi hlotið samþykki fyrir réttri notkun samkvæmt reglugerð, þar sem kveðið er á um heimilaða notkunarflokka.

Um 4. gr.

Sé uppi rökstuddur grunur um að aðili sem stundar skráningaskylda gististarfsemi hafi gerst brotlegur við ákvæði laganna er sýslumanni heimilt að óska eftir nauðsynlegum upplýsingum hjá ríkisskattstjóra er lúta að tekjum og öðrum atriðum er kunna að skipta máli vegna eftirlits sýslumanns með skráningarskyldri heimagistingu í einstaka málum og vegna stjórnvaldssektarheimildar sýslumanns varðandi rekstrarleyfisskylda gististarfsemi, m.a. upplýsinga sem skilað er í tengslum við lög um virðisaukaskatt og lög um tekjuskatt.

Ríkisskattstjóra er heimilt óháð sérstakri þagnarskyldu að láta í té þau fyrirliggjandi gögn, er afhendingarhæf eru á þeim tíma sem upplýsingabeiðni berst, sem teljast í beinu samhengi við skráningar- og rekstrarleyfisskylda gististarfsemi og því nauðsynleg hverju sinni vegna eftirlits og álagningu stjórnvaldssekta. Með því er tryggt að aðgengi að skattalegum gögnum sé nýtt á réttmætan hátt til að styðja við einstakar stjórnvaldsákvarðanir sýslumanns, en taki hvorki til vinnslubeiðna til ríkisskattstjóra á almennum úrtökum, né sértækra greininga.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 6. gr.

Til að tryggja innbyrðis jafnræði skráðra og skráningarskyldra aðila fyrir almanaksárið 2025 er lagt til að ákvæði 1. og 2. gr. frumvarpsins taki gildi þann 1. janúar 2026, enda er skráning vegna heimagistingar þegar hafin fyrir almanaksárið 2025. Af sömu ástæðu, hvað varðar aðila með útgefið rekstrarleyfi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis á grundvelli laga nr. 85/2007, er lagt til að 3. gr. frumvarpsins taki gildi þann 1. janúar 2026.