



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík 18. nóvember 2016

1611020SA GB/VÓHS
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að reglugerð um heimagistingu

Vísað er til auglýsingar á heimasíðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 2. nóvember sl., þar sem óskað er eftir umsögn um drög að nýrri reglugerð um heimagistingu o.fl. Frestur til þess að koma á framfæri athugasemdum við drögin var 15. nóvember. Samband íslenskra sveitarfélaga óskaði eftir lengri frest sem veittur var til 21. nóvember og vill sambandið koma hér á framfæri þökkum til ráðuneytisins.

Þann 1. janúar 2017 tekur gildi lagabreyting sem snýr að lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, sbr. lög nr. 67/2016. Meginmarkmið breytinganna er að koma til móts við þá þróun sem orðið hefur í framboði gistirýma.

Breytingar á reglugerð um heimagistingu koma í kjölfarið á breytingum á lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, sbr. lög nr. 67/2016. Til að skýra ýmis atriði er snúa að lögum er nauðsynlegt að setja nýja reglugerð og útfæra nánar þau atriði sem löggjafinn ákvað með lögum nr. 67/2016, kveða nánar á um skilyrði heimagistingar, svo sem framkvæmd skráningarskyldu, upplýsingaskyldu, eftirlit og þær kröfur sem gerðar eru til notkunar úthlutaðs skráningarnúmers.

Almennt um drög að reglugerð um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald

Tilgangurinn með setningu nýrrar reglugerðar er að útfæra og skýra ýmis atriði sem komu í kjölfar breytinga á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, með síðari breytingum. Meginmarkmiðið með lagabreytingunum er að einfalda regluverkið með afléttingu leyfisskyldu í tilteknum flokkum, gera rekstrarleyfin ótímabundin og koma til móts við þá þróun sem orðið hefur í framboði gistirýma með skráningarskyldu í stað leyfisskyldu.

Það er hins vegar álit sambandsins að drögin geymi atriði sem verði að teljast mun rýmri en breytingarnar á lögum nr. 85/2007 gerðu ráð fyrir. Reglugerðin hefur m.a. að geyma ákvæði um nýja tegund gististaðar, svokölluð *minni gistiheimili*, sbr. 9. gr., sem er ætlað að falla í flokk með heimagistingu, sem í engu var minnst á í frumvarpinu sem varð að nýjum lögum. Sambandið gerir á þessu stigi fyrirvara um hvernig sá gistiflokkur samræmist landnotkunarflokkum skipulagsreglugerðar nr. 90/2013 en þar er einungis gert ráð fyrir gistihúsum og gistiheimilum á miðsvæðum og verslunar- og þjónustusvæðum en ekki í íbúðarbyggð. Sambandið óskar eftir því að fengið verði álit Skipulagsstofnunar um þetta álitaefni. Þá virðist ýmislegt í drögum í auknum mæli seilast inn á skipulagsvald sveitarfélaga, sbr. síðari athugasemdir sem fram koma í umsögn þessari.



Þá eru grenndarsjónarmið áhrifamikill þáttur í hvers kyns starfsemi sem starfrækt er á grundvelli laga nr. 85/2007. Því er mikilvægt að hvers kyns breyting á nýtingu húsnæðis á skipulögðum íbúðarsvæðum, sem hefur í för með sér möguleg áhrif á eigendur og leigjendur fasteigna á aðliggjandi lóðum, svæði eða í sömu götu, t.d. vegna aðgengis og aukinnar umferðar, sé grenndarkynnt, sbr. síðari athugasemdir.

Varðandi eftirlit með starfsemi skv. lögum nr. 85/2007, sbr. síðari breytingar og reglugerðardrög, þá er slegið af þeirri kröfu að sá sem leigir fasteign þurfi ekki að vera þinglýstur eigandi hennar. Þetta gerir hið öfluga eftirlit sem gert var ráð fyrir í lögnum mun torveldara.

Þá er það álit sambandsins að reglugerðin þurfi að taka á þeim bílastæðavandkvæðum sem oft eru órjúfanlegur þáttur í auknu framboði á gistirými. Gera þurfi þá kröfu að skráningar- og rekstraraðilar vegna gististaða í flokkum I-IV geti sýnt fram á að bílastæði séu til staðar á gististað eða í grennd við gististað, sbr. síðari athugasemdir í umsögn þessari.

Enn fremur gerir sambandið verulega athugasemd við það að öllu eftirliti sé útvistað hjá einu sýslumannsembætti, nánar tiltekið á höfuðborgarsvæðinu. Tryggja verði að upplýsingar skili sér og séu aðgengilegar. Hentugra væri, með tilliti til umfangs og eðlis þessa verkefnis, að staðbundin stjórnvöld hefðu hér aðkomu og sinnu eftirliti, sbr. athugasemdir sem fram koma síðar í umsögn þessari.

Að lokum telur sambandið þörf á að rifja upp umræðu frá því lög nr. 85/2007 voru sett, um þann kostnaðarauka sem umsýsla umsagna og umsókna um rekstrarleyfi hefur óhjákvæmilega í för með sér fyrir sveitarfélögin.

Athugasemdir við einstaka greinar

C-liður 4. gr. – Tegundir gististaða, minni gistiheimili

Ekkert var fjallað um þessa tegund gististaðar í greinargerð með nýjum lögum um gististaði, veitingastaði og skemmtanahald, sbr. lög nr. 67/2016. Samband íslenskra sveitarfélaga leggst gegn ákvæðinu og mótmælir því að minni gistiheimili falli í flokk heimagistinga.

5.-12. gr. II. kafla – Gististaðir

Í fjölmörgum greinum í II. kafla er upptalning á ýmsum búnaði sem gert er ráð fyrir að fylgi gististöðum. Sambandið tekur undir umsögn Heilbrigðiseftirlits Suðurlands hvað þessi atriði varðar og telur að þau ættu betur heima í reglugerð um hollustuhætti og þar með heyra undir heilbrigðiseftirlit, fremur en að lögreglumenn og sýslumenn fylgi eftir þessum þáttum í starfsemi gististaða. Heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna sinna nú þegar reglubundnu eftirliti með gististarfsemi, auk þess sem umrædd heimagisting í allt að 90 daga þarf starfsleyfi frá viðkomandi heilbrigðisnefnd.

8. og 9. gr. – Stærri og minni gistiheimili

Gerð er tillaga um svohljóðandi viðbót við texta nefndra lagaákvæða, sbr. undirstrikun:



„Sveitarfélag getur gert kröfu um að rekstraraðili og leigusali sýni fram á að nægilegur fjöldi bílastæða séu við gististað eða í grennd við hann.“

1. mgr. 12. gr. – Íbúðir

Gerð er tillaga um svohljóðandi breytingar á greininni, sbr. yfirstrikun og undirstrikun:

„Íbúðagisting er leiga til eins aðila á stakri íbúð til ferðamanna.“

Hér er mikilvægt að undirstrika þann greinarmun sem er á heimagistingu annars vegar og almenntri útleigu hins vegar samkvæmt húsaleigulögum og húsaleigusamningum.

13. gr. – Heimagisting

1. mgr. 13. gr.

Alvarleg athugasemd er gerð við 2. másl. 1. mgr. 13. gr. sem hljóðar svo:

„Ef um er að ræða lögheimili einstaklings er ekki skilyrði að viðkomandi sé einnig þinglýstur eigandi. Telji þinglýstur eigandi að framleiga íbúðarinnar fari gegn rétti sínum getur hann gripið til riftunar samkvæmt húsaleigulögum.“

Að áliti sambandsins er framangreint vanhugsað. Með því er gengið þvert gegn meginreglu húsaleigulaga um að leigjanda er með öllu óheimilt að framselja leigurétt sinn eða framleigja hið leigða húsnæði án samþykkis leigusala, sbr. 1. mgr. 44. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994.

Hér ber einnig að hafa í huga að fasteign sem nýtt er í ferðaþjónustu fellur í flokk c, með allt að 1,32% álagningu af fasteignamati samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995. Heimagisting í gistiflokk I á samkvæmt nýjum lögum ekki að teljast til atvinnurekstrar og fellur þar af leiðandi ekki í gjaldflokk c, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Hins vegar er vert að undirstrika að úrskurða- og dómaframkvæmd er mjög skýr um að það er raunveruleg notkun fasteignar sem ræður úrslitum um gjaldflokk. Má nefna því til stuðnings dóm Hæstaréttar í máli nr. 85/2006. Samkvæmt því sem nú er lagt til í 1. mgr. 13. gr. í reglugerðardrögunum getur leigjandi framleigt hið leigða húsnæði til ferðamanna, án vitundar eða vilja leigusala, farið þvert gegn þeim reglum sem mælt er fyrir um í lögum og reglugerðardrögum og þannig bakað leigusala sínum greiðsluskyldu þegar sveitarfélag breytir álagningu miðað við raunverulega notkun hins leigða. Enn fremur er vakin athygli á því að samkvæmt 7. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 fylgir fasteignaskattinum lögveð í fasteign þeirri, sem hann er lagður á.

Þá ber einnig að hafa í huga að riftun á leigusamningi, ef leigjandi hlítir ekki skilmálum leigusamnings eða bakar leigusala sínum greiðsluskyldu samkvæmt framangreindu, er ekki eins auðframkvæmanleg eins og af er látið í reglugerðardrögunum. Raunveruleikinn er sá að yfirgefi leigjandi ekki leiguhúsnæði í kjölfar riftunar þarf leigusali að krefjast útburðar leigjanda á grundvelli 72. gr. laga nr. 90/1989, um aðför, með síðari breytingum. Slíkar aðgerðir kosta leigusala mikinn tíma og fjármuni í aðkeyptri lögfræðipjónustu, auk



Þess sem leigjandi getur haldið áfram sinni óforsvaranlegu nýtingu um hið leigða á meðan.

Að teknu tilliti til framangreindra röksemda er það tillaga sambandsins að 2. máls. 1. mgr. 13. gr. reglugerðardraganna falli brott.

4. mgr. 13. gr.

Í 4. mgr. 13. gr. er svohljóðandi ákvæði:

„Einstaklingur sem býður heimagistingu skal ábyrgjast að húsnæðið uppfylli viðeigandi kröfur laga og reglugerða um brunavarnir: Reykskynjarar, eldvarnarteppi og slökkvitæki skulu vera í húsnæðinu. Þá skal liggja fyrir á áberandi stað yfirlit yfir flóttaleiðir úr eigninni ásamt staðsetningu brunavarnar.“

Í skýringum við ákvæði 13. gr. laganna sem taka gildi 1. janúar nk., segir að gert sé ráð fyrir að skráning heimagistingar geti farið fram rafrænt og að við skráningu staðfesti einstaklingurinn að húsnæði hans uppfylli kröfur um brunavarnir samkvæmt reglugerð. Miðað er við að um lágmarksbrunavarnir sé að ræða, svo sem reykskynjara, eldvarnarteppi og duftslökkvitæki eins og nánar verður kveðið á um í reglugerð.

Að áliti sambandsins er það umhugsunarefni hvort það þjóni markmiði laganna að fasteignaeigandi staðfesti sjálfur að heimagisting á hans vegum uppfylli ákvæði laga um brunavarnir ef ekki er gert ráð fyrir eftirfylgni og eftirliti. Það hlýtur því að hafa verið markmið og tilgangur laganna, sbr. lög nr. 67/2016 að gera ráð fyrir aðkomu slökkviliðs með virku eftirliti svo tryggt sé að fasteignareigandi uppfylli ákvæði 13. gr. Eftirlit útheimtir hins vegar mannafla og hefur í för með sér kostnað við aukið umfang og vinnu og því er eðlilegt að slökkvilið hafi heimild til gjaldtöku vegna slíkrar þjónustu. En á síðustu árum og misserum hefur færst í vöxt að krafist er ýmissar aðkomu slökkviliðs að starfsemi og viðburðum. Hefur aðallega verið mælt fyrir um þessa aðkomu í reglugerðum settum á grundvelli hinna ýmsu laga. Þar sem ekki er um að ræða hluta af lögbundinni starfsemi slökkviliða eins og hún er skilgreind í lögum um brunavarnir nr. 75/2000 er ekki gert ráð fyrir kostnaði við slíka vinnu. Af því leiðir að sveitarfélögin þurfa að nýta hluta útsvarstekna til þess að standa straum af kostnaði vegna þessara nýju verkefna.

5. og 7. mgr. 13. gr.

Í skýringum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 67/2016 kom eftirfarandi fram: „Hvað varðar húsnæðisstærð mun verða gerð breyting á reglugerð nr. 585/2007, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, þannig að stærðarmörkin endurspegli samræmi við kröfur í byggingarreglugerð þar sem miðað er við fimm herbergi eða tíu einstaklinga.“ Ákvæði 7. mgr. 13. gr. reglugerðardraganna verður því vart skilin öðruvísi en svo að fari gististaður umfram framangreinda húsnæðisstærð telst gististaður gistiheimili í skilningi reglugerðarinnar.

Að áliti sambandsins er afar brýnt, út frá skipulagssjónarmiðum og til að sporna við húsnæðisskorti í sveitarfélögum og koma böndum á gististarfsemi í íbúðahverfum út frá skipulagssjónarmiðum, að sveitarfélögunum verði veitt visst svigrúm og geti þannig



takmarkað húsnæðisstærð við færri gesti og/eða herbergi. Heimagisting, með þeim takmörkunum sem felast í lögnum, er ívilnandi úrræði sem þó getur ekki verið takmarkalaust. Grenndarsjónarmið eru hér áhrifamikill þáttur, hvort sem er í tengslum við framboð á heimagistingu eða í tengslum við hvers kyns starfsemi sem starfrækt er á grundvelli laga nr. 85/2007. Því er mikilvægt að hvers kyns breyting á nýtingu húsnæðis á skipulögðum íbúðarsvæðum sem hefur í för með sér möguleg áhrif á eigendur og leigjendur fasteigna á aðliggjandi lóðum, svæði eða í sömu götu, t.d. vegna aðgengis og aukinnar umferðar, sé grenndarkynnt, sbr. svohljóðandi tillögu sambandsins að nýrri málsgrein við ákvæði 13. gr.:

„Telji sveitarstjórn að skráning á starfsemi í gistiflokki I geti haft möguleg áhrif á landeigendur, eigendur og leigjendur fasteigna á aðliggjandi lóðum, svæði eða í sömu götu, t.d. vegna aðgengis, bílastæða og aukinnar umferðar, skal grenndarkynna viðkomandi starfsemi.“

Í greinargerð með lögum nr. 67/2016 kom fram að lagðar yrðu til breytingar á reglugerð nr. 585/2007 þannig að stærðarmörk húsnæðis fyrir heimagistingu yrðu í samræmi við kröfur í byggingarreglugerð þar sem miðað er við fimm herbergi eða tíu einstaklinga. Að álitum sambandsins eru önnur sjónarmið meira aðkallandi þegar aðrir þættir eins og grenndarsjónarmið, skipulag og ákvæði lögreglusamþykktu vega þyngra. Leggur sambandið því til eftirfarandi tillögu að reglugerðarákvæði:

„Ef leigð eru út fleiri en fimm herbergi eða rými fyrir fleiri en 10 einstaklinga í heimagistingu telst um gististað í flokki II að ræða þrátt fyrir að önnur skilyrði um heimagistingu séu uppfyllt. Gestafjöldi skal ekki vera meiri en eðlilegt getur talist miðað við stærð húsnæðis og fjölda bílastæða. Sveitarfélögum er heimilt að setja sér nánari reglur um gestafjölda og bílastæði á gististöðum í flokki I.“

Þá kemur fram í 5. mgr. 13. gr. að ekki skulu fleiri en tíu manns vera um hverja fullbúna baðaðstöðu. Gististarfsemi er starfsleyfis skyld samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Mikilvægt er að gististarfsemi uppfylli ítrustu kröfur um hollustuhætti og mengunarvarnir og að hægt sé að bregðast við ef frávik eru á því. Að álitum sambandsins ætti að veita sveitarfélögum ákveðið svigrúm til þess að setja reglur um takmarkanir á húsnæðisstærð og gestafjölda, m.a. með hliðsjón af hreinlætissjónarmiðum. Til stuðnings framangreindum röksemdum vísar sambandið til skýringa sem fram koma í greinargerð með frumvarpi því sem varð að breytingum á lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald:

„Verði frumvarp þetta að lögum hyggst umhverfis- og auðlindaráðuneytið breyta reglugerð um hollustuhætti til samræmis við þær breytingar sem frumvarp þetta kveður á um hvað varðar heimagistingu þannig að skráðum heimagistingaraðilum dugi að tilkynna um útleigu og sæta eftirliti hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar en þurfa þar með ekki að sækja um starfsleyfi þegar þeir skrá fasteign sína í heimagistingu.“



Enn hefur ekki verið tekin ákvörðun í þessa veru en málið er þó til skoðunar innan ráðuneytisins. En ef markmið löggjafans í náinni framtíð verður að létta á kröfum laganna og gera einstaklingum kleift að bjóða heimagistingu án þess að þurfa starfsleyfi frá heilbrigðisnefnd er ljóst að gestafjöldi þar sem tíu einstaklingar eru um hvert fullbúið baðherbergi er talsvert meira en eðlilegt getur talist út frá hollustuverndarsjónarmiðum og markmiðum um gæði gistingu. Sambandið telur því nauðsynlegt að gerðar verði breytingar á ákvæðinu að teknu tilliti til framangreindra sjónarmiða þannig að sveitarfélögunum verði heimilt í sínum eigin reglum að ákvarða húsnæðisstærð og gestafjölda heimagistinga.

23. gr. – Útgáfa leyfa

Sambandið leggur til svohljóðandi breytingu á ákvæði 23. gr.:

„Sýslumenn gefa út ótímabundin rekstrarleyfi fyrir gistingu í flokki II og III, veitingastaði í flokki II – IV og tækifærissleyfi hver í sínu umdæmi.“

25. gr. – Umsókn um rekstrarleyfi

Hvort sem umsækjandi er lögaðili eða einstaklingur leggja reglugerðardrögin til í h-lið 1. og 2. mgr. að nákvæm teikning af húsnæði fylgi með umsókn um rekstrarleyfi. Sambandið leggur til viðbætur við ákvæði h-liðar í 1. og 2. mgr. 25. gr., svohljóðandi, sbr. undirstrikun:

„Nákvæm teikning af húsnæði. Ef um blandaða notkun húsnæðis er að ræða skal fylgja staðfest afrit af aðaluppdrætti þess þar sem fram kemur afmörkun þess rýmis sem ætlað er fyrir reksturinn og skal tilgreina stærð þess í fermetrum. Einnig skal fylgja með umsókn upplýsingar um aðgengi að almennum bílastæðum eða bílastæðum sem fylgja gistingu samkvæmt eignaskiptayfirlýsingu.“

26. gr. – Umsagnir

Samband íslenskra sveitarfélaga kom á framfæri athugasemdum í umsögn sinni dags. 29. janúar sl., við breytingartillögu að 10. gr. laga nr. 85/2007 um sameiginlegar umsagnir sveitarstjórnar, heilbrigðisnefndar og byggingarfulltrúa. Eins og kom fram í fyrri athugasemdum sambandsins er líklegt að breyting á núverandi fyrirkomulagi einfaldi umsóknarferlið talsvert fyrir umsækjendur. Hins vegar sé ekki hægt að ganga út frá því vísu að sameining umsagna muni fela í sér hagræðingu eða raunverulega einföldun stjórnáslu en niðurstaða fyrirhugaðra breytinga mun velja á því hvernig takast mun til um útfærslu þeirra. Í þessu samhengi má benda á sem dæmi að umsagnir lögfræðideildar Kópavogsbæjar eru lagðar fyrir bæjarráð á meðan umsagnir heilbrigðiseftirlits fara fyrir heilbrigðisnefnd til samþykktar. Þá eru umsagnir byggingarfulltrúa ekki háðar afgreiðslu nefnda heldur sendar beint á sýslumann. Þá er heilbrigðiseftirlitið í Kópavogi sameiginlegt með heilbrigðiseftirliti Garðabæjar og með aðsetur þar. Koma þá upp spurningar hvernig fara skuli með ófullnægjandi umsóknir. Kæmi það væntanlega í hlut starfsmanna viðkomandi sveitarfélags að fá upplýsingar um slíkt og koma á framfæri við umsækjanda. Svipaðar aðstæður eru í fleiri sveitarfélögum.



Þá ríkir ákveðin óvissa um þann kostnað sem af hlýst með samræmingu umsagna frá stjórnkerfi sveitarfélaga en það mun koma í hlut sveitarstjórnar að senda sýslumanni samantekna niðurstöðu umsagnaraðila í þeim tilgangi að tryggja samræmda niðurstöðu og meira samstarf milli aðila innan sveitarfélagsins. Sambandið leggur skilning í það markmið sem stefnt var að með einföldun löggjafar. Hins vegar eru uppi efasemdir með framkvæmdina og þann kostnað sem hlýst af umsýslunni fyrir sveitarfélögin. Því er mikilvægt að undirstrika það sem fram kemur í reglugerðardrögum, sbr. 3. málsl. 3. mgr. 26. gr. að viðkomandi sveitarstjórn geti aðlagð ferli þetta eftir því sem þurfa þykir, þ.m.t. heimild til þess að innheimta gjald fyrir umsýslu sveitarfélags í að sameina umsagnir frá þessum aðilum.

Í dag er innheimt gjald fyrir umsagnir byggingarfulltrúa og heilbrigðisnefndar skv. gjaldskrá en ekki er innheimt gjald fyrir umsagnir sveitarstjórnar. Fyrirliggjandi reglugerðardrög fela í sér auknar álögur á sveitarfélögin en minni innkomu og við það verður ekki unað. Það er því tilefni til þess að sambandið rifji upp fyrri athugasemdir sem lagðar voru fram í tengslum við setningu laga nr. 85/2007, en rétt eins og þá telur sambandið hafið yfir allan vafa að breytingarnar hafi veruleg áhrif á sveitarfélögin þar sem mun stærri hluti af undirbúningsvinnu og umsýslu er lagður á sveitarfélögin. Við setningu laganna árið 2007 um veitingastaði, gístaði og skemmtanahald lagði Samband Íslenskra Sveitarfélaga mikla áherslu á að ekki yrðu lagðar meiri skyldur og ábyrgð á stofnanir og starfsmenn sveitarfélaga en eðlilegt getur talist gagnvart umsagnaraðila. Hér er því ærið tilefni til þess að tekið verði til raunverulegrar skoðunar heimild sveitarfélaganna til gjalddöku vegna umsýslu sameiginlegrar umsagna frá sveitarstjórnnum og stjórnkerfi þeirra.

Til viðbótar því sem að framan hefur verið rakið gerir Samband Íslenskra Sveitarfélaga alvarlegar athugasemdir við ákvæði 2. mgr. 26. gr. sem er svohljóðandi:

„Umsagnir framangreindra aðila eru bindandi og skulu að jafnaði veittar eigi síðar en 45 dögum frá móttöku erindis leyfisveitanda þar að lútandi. Berist umsagnir ekki innan þess frests sem leyfisveitandi tilgreinir er leyfisveitanda heimilt að gefa út leyfi.“

Samband Íslenskra Sveitarfélaga leggst gegn því að framangreint ákvæði verði í væntanlegri reglugerð. Ákvæðið skapar hættu á því að gefið verði út leyfi til starfsemi sem fer í bága við gildandi skipulagsáætlanir, mögulega í húsnæði sem ekki uppfyllir kröfur laga auk þess sem grenndarhagsmunir geta verið fyrir borð bornir.

Þá leggur sambandið til að við ákvæði 26. gr. bætist ný málsgrein (á milli 3. og 4. mgr.), svohljóðandi:

„Telji sveitarstjórn að gera þurfi breytingar á samþykktu deiliskipulagi sem séu óverulegar en geti haft möguleg áhrif á landeigendur, eigendur og leigjendur fasteigna á aðliggjandi lóðum, svæði eða í sömu götu, t.d. vegna aðgengis og aukinnar umferðar, skal grenndarkynna viðkomandi starfsemi.“



Verði fallist á þessa breytingartillögu þarf jafnframt að kveða á um að frestur til umsagna lengist sem nemur þeirri töl sem af þessu hlýst.

27. gr. – Efni umsagna

2. mgr. 27. gr.

Samband íslenskra sveitarfélaga leggur til eftirfarandi viðbót við ákvæði 2. mgr. 27. gr. reglugerðardraganna, svohljóðandi:

„Sveitarstjórn skal veita umsögn um fyrirhugaðan afgreiðslutíma staðar, þ.e. á hvaða tíma heimilt er að hafa hann opinn. Einnig staðfestir sveitarstjórn að staðsetning staðar sé innan þeirra marka sem reglur og skipulag sveitarfélags kveður á um að næg bílastæði fylgi gististað.“

4. mgr. 27. gr.

Þá leggur sambandið til eftirfarandi breytingu á ákvæði 4. mgr. 27. gr., svohljóðandi:

„Byggingarfulltrúi skal veita umsögn um hvort viðkomandi mannvirki uppfylli kröfur laga um byggingarmál, skipulagsmál, hvort næg bílastæði séu til staðar, að aðgengi fyrir fatlaða sé tryggt og öryggismál fullnægjandi meðal annars með tilliti til fallhættu.“

28. gr. – Umfang leyfis

Að áliti sambandsins vantar í drögin ákvæði um viðbrögð og viðurlög ef rekstraraðili fer út fyrir umfang leyfis.

29. gr. – Breytingar er varða rekstrarleyfi

Samband íslenskra sveitarfélaga leggur til nýja málsgrein við ákvæði 29. gr. svohljóðandi:

„Svo tryggja megir virkt eftirlit skulu allir eftirlitsaðilar og leyfisveitendur tilkynna sýslumanni á viðkomandi stað ef gerðar eru breytingar á veitinga- eða gististað, ef eitthvað er athugasemdir við rekstur eða ef rekstur missir eitt af leyfum sínum sem nauðsynleg eru til þess að starfsemi sé heimil. Í slíkum tilfellum hefur sýslumaður heimild til þess að fella niður viðkomandi rekstrarleyfi.“

Enn fremur er gerð athugasemd við ákvæði 2. mgr. 29. gr. og leggur sambandið til svohljóðandi viðbót:

„Leyfisveitanda er heimilt að fella niður rekstrarleyfi berist honum tilkynning um að sannanlega sé hafin önnur starfsemi í húsnæðinu en rekstrarleyfi kveður á um. Leyfisveitanda er einnig heimilt að fella niður rekstrarleyfi ef starfsemi er umfangsmeiri en leyfið gerði upphaflega ráð fyrir. Þá er leyfisveitanda heimilt að fella niður rekstrarleyfi hafi leyfishafi ekki stundað starfsemi sem kveðið er á um í leyfinu í samfelld 12 mánuði.“



34. gr. – Löggæslukostnaður

Í skýringum við frumvarp, sem varð að lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald var sett fram ákveðin afmörkun á gildissviði 17. gr. laganna um tækifærisleyfi:

„Hér er fjallað um svokölluð tækifærisleyfi en þau eru gefin út fyrir einstökum atburðum og skemmtunum. Í gildandi lagaumhverfi hefur vantað skýr ákvæði um slík leyfi og er frumvarpi þessu ætlað að bæta úr því. [...] Rétt er að taka fram að ákvæði þessu er ekki ætlað að ná til íþróttakappleikja eða opinberra hátíðarhalda svo sem á Þjóðhátíðardaginn, Menningarnótt í Reykjavík, Reykjavíkumaraþon og á Sjómannadaginn enda eru slíkir atburðir almennt ekki í atvinnuskyni eða aðgangur seldur að þeim.“

Í nefndaráli samgöngunefndar Alþingis um sama mál var raunar gengið heldur lengra til að afmarka gildissviðið:

„Töluverð umræða varð í nefndinni um 17. gr. frumvarpsins um tækifærisleyfi. Nefndin áréttar að umrætt ákvæði gildi einungis um skemmtanir og atburði sem fara fram utan veitinga- og gististaða í atvinnuskyni. Undir ákvæðið falla því ekki atburðir og skemmtanir á vegum sveitarfélaga, t.d. bæjarhátíðir og æskulýðs- og íþróttahátíðir sem ekki eru haldnar í atvinnuskyni, en í slíkum tilvikum er aðgangur ekki seldur að skemmtun eða atburði.“

Verða þessi ummæli vart skilin á annan veg en að bæjarhátíðir séu undanþegnar 17. gr. laganna og þar með einnig ákvæðum 27.-33. gr. reglugerðar nr. 585/2007 (og 34. gr. reglugerðardraga sem nú liggja fyrir til umsagnar), sem fjalla um tækifærisleyfi og löggæslukostnað sem þeim tengist. Þá er vægi nefndarálita Alþingis það sama og annarra lögskýringargagna, þ.e. þau eru opinber gögn sem verða til við undirbúning löggjafar og sem nota skal eða nota má við skýringu settra laga.

Að öllu framangreindu virtu, hefur það verið ráðgjöf sambandsins til sveitarfélaga að andmæla gjaldtöku af hálfu lögregluembættanna vegna löggæslukostnaðar í tengslum við viðburði á vegum sveitarfélaganna sem falla undir þá afmörkun sem fram kemur í lögskýringargögnum enda beri framkvæmdarvaldinu í sinni stjórnslu að fara að skýrum vilja löggjafans. Ekki verður því með nokkru móti séð að lögreglan geti á grundvelli reglugerðar nr. 585/2007, sem sett er á grundvelli laga nr. 85/2007, haft víðtækari heimildir til gjaldtöku en kveðið er á um í lögnum. Sambandið telur nauðsynlegt að skýra afmörkun á gildissviði ákvæðis laga nr. 85/2007 enn frekar í reglugerðardrögum og leggur til viðbót við 34. gr., svohljóðandi:

„Undir ákvæðið falla ekki atburðir og skemmtanir á vegum sveitarfélaga, t.d. bæjarhátíðir og æskulýðs- og íþróttahátíðir sem ekki eru haldnar í atvinnuskyni, en í slíkum tilvikum er aðgangur ekki seldur að skemmtun eða atburði.“



38. gr. – Skráning heimagistingar

1. mgr. 38. gr.

Í 1. mgr. 38. gr. hefst svohljóðandi ákvæði:

„Sá sem hyggst bjóða upp á heimagistingu í samræmi við 3. gr. laganna skal skrá starfsemi sína hjá Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu eða á miðlægu vefsvæði sé það fyrir hendi.“

Í greinargerð með nýsamþykktum lögum nr. 67/2016 til breytingar á lögum nr. 85/2007 kemur fram að það sé hlutverk sýslumanna í viðkomandi umdæmum að hafa eftirlit með skráðri og skráningarskyldri heimagistingu. Þannig gerir löggjafinn ráð fyrir að sýslumenn fari með eftirlit á tímalengd útleigu eins og mögulegt er, þar á meðal með yfirferð og innköllun á nýtingaryfirliti. Enn fremur er gert ráð fyrir að sýslumenn geti óskað eftir liðsinni lögreglu við eftirlitið, svo sem ef valdbeitingar er þörf.

Sambandið leggur til svohljóðandi breytingu og viðbót við ákvæði 1. mgr. 38. gr.:

„Sá sem hyggst bjóða upp á heimagistingu í samræmi við 3. gr. laganna skal skrá starfsemi sína hjá sýslumanni í viðkomandi umdæmi eða á miðlægu vefsvæði sé það fyrir hendi.“

Að áliti sambandsins er erfitt að ímynda sér hvernig framkvæmdinni með eftirlitinu verði háttað þegar ákvæði 1. mgr. 38. gr. og 1. mgr. 39. gr. gera ráð fyrir að umsjón með skráningu og eftirlit sé í höndum Sýslumannsembættisins á höfuðborgarsvæðinu. Það komi síðan hins vegar í hlut sýslumanna á hverjum stað að hafa umsjón og eftirlit með allri annarri starfsemi sem kveðið er á um lögum og reglugerðardrögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanaleyfi og eru innan staðarmarka umdæma sýslumanna. Því er það gagnrýniverð að sýslumönnum utan höfuðborgarsvæðisins er ekki ætlað að hafa umsjón og eftirlit með starfsemi í gistiflokki I, sbr. síðari umfjöllun og athugasemdir sambandsins við ákvæði 1. mgr. 39. gr. reglugerðardraganna.

4. mgr. 38. gr.

Samband íslenskra sveitarfélaga leggur til eftirfarandi viðbætur við ákvæðið, sbr. undirstrikun:

„Aðili með skráða heimagistingu skal, í upphafi árs skila inn áætlun um fjölda útleigðra gistinátta og ekki síðar en við lok sama almanaksárs og sala gistingar fór fram á, senda sýslumanni á viðkomandi stað eða gegnum þar til gert vefsvæði sundurliðað yfirlit yfir nýtingu þeirra eigna er skráningin nær til. Í áætlun og nýtingaryfirliti skal koma fram hvaða daga húsnæði var leigt út og hve lengi hver gestur dvaldist. Þá skal skráður aðili einnig senda upplýsingar um tekjur sem féllu til af sölu gistingar í viðkomandi eign eða eignum. Skil á nýtingaryfirliti er skilyrði fyrir endurnýjun skráningar á næsta almanaksári. Senda skal viðkomandi sveitarfélagi afrit af áætlun og nýtingaryfirliti.“



Yfirfasteignamatsnefnd hefur í fyrri úrskurðum sínum hafnað þeirri málsástæðu kæranda að fasteignaeigendur geti tilkynnt í lok hvers árs hvernig aðgreiningu útleigutímabíla hafi verið háttað innan ársins. Slíkt fyrirkomulag er að áliti nefndarinnar andstætt lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga sem og jafnræðisreglu 11. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, sbr. úrskurð yfirfasteignamatsnefndar í máli nr. 18/2015. Því ber með hliðsjón af framangreindum lagaákvæðum að gera þá kröfu að fasteignaeigendur sem ætla að bjóða út fasteign sína til heimagistingar fyrir ferðamenn, skili inn áætlun þegar í upphafi árs til sýslumanns með afriti á viðkomandi sveitarfélag.

Til frekari rökstuðnings skal bent á að við álagningu fasteignaskatts ræður úrslitum raunveruleg notkun fasteignar, en ekki hvort bíð er að gefa út rekstrarleyfi eða skrá viðkomandi fasteign til heimagistingar. Þvert á móti er úrskurða- og dómaframkvæmd 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, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 85/2006. Það hljóti því að verða að miða við, með tilliti til jafnræðisreglu og samkeppnissjónarmiða að sveitarfélögum sé skylt að bregðast við ef fasteignaeigandi fer fram yfir 90 daga útleigutíma eða umfram lögbundna leigufjárhæð. Því sé skynsamlegt að gera þá kröfu að aðilar sem hafa í hyggju að skrá starfsemi sína hjá sýslumanni skili inn áætlun í upphafi árs og afriti til viðkomandi sveitarfélags þar sem fram komi einnig fjöldi gistirýma og staðsetning þeirra, t.a.m. hafi fasteignaeigandi í hyggju að reisa smáhýsi á lóð.

39. gr. – Eftirlit með heimagistingu

Ákvæði 1. mgr. 39. gr. gerir ráð fyrir að Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu sé eftirlitsaðili með allri heimagistingu á landinu. Að áliti Sambands íslenskra sveitarfélaga er eftirliti og skráningu betur háttað með aðkomu staðbundinna stjórnvalda. Brýnt er að eftirlitið sé virkt um allt landið þar sem einnig er boðið upp á heimagistingu á landsbyggðinni. Með aðkomu staðbundinna stjórnvalda megi tryggja vilja löggjafans, yfirsýn, virkt eftirlit og að upplýsingar skili sér og verði aðgengilegar.

Í lögnum sem taka gildi þann 1. janúar nk., er einungis til að dreifa heimildarákvæði fyrir ráðherra til að kveða á um að öll skráning, vinnsla og eftirlit með heimagistingu fari fram hjá einu sýslumannsembætti. Þá er ljóst að eftirlit með málaflokknum er umfangsmikið verkefni og þörf á að tryggja fjármagn og mannafla þess.

Þá má geta þess að um langa hríð hefur það verið stefna stjórnvalda að efla opinber verkefni og þjónustu á landsbyggðinni, m.a. með því að fjölga verkefnum og störfum í opinberri þjónustu utan höfuðborgarsvæðisins með það að markmiði að styrkja atvinnulíf og samfélög á landsbyggðinni.

Sambandið leggur því til svohljóðandi breytingu og viðbót við ákvæði 1. mgr. 39. gr. reglugerðardraganna:

„Sýslumenn eru eftirsaðilar með heimagistingu. Sýslumenn hafa eftirlit með skráðum og skráningarskyldum aðilum sem bjóða upp á heimagistingu í samræmi við ákvæði laga og reglugerðar þessarar og



beina skal athugasemdum vegna heimagistingar til sýslumanns í viðkomandi umdæmi.“

Þá leggur sambandið til svohljóðandi breytingar á ákvæði 2. mgr. 39. gr. reglugerðardraganna:

„Sýslumenn skulu fylgjast með þeim miðlum þar sem heimagisting er auglýst ásamt því að yfirfara nýtingaryfirlit, tekjuupplýsingar, starfsleyfi frá heilbrigðisyfirvöldum, staðfestingum frá slökkviliði og aðrar upplýsingar sem liggja fyrir um starfsemina. Sýslumenn geta krafist útprentana af miðlum þar sem heimagisting er auglýst og bókuð.“

41. gr. – Skráningarnúmer

Samband íslenskra sveitarfélaga leggur til eftirfarandi viðbótarákvæði við 41. gr. sem yrði þá 4. mgr., svohljóðandi:

„Starfsleyfi heilbrigðisyfirvalda og staðfesting slökkviliðs í viðkomandi sveitarfélagi skal liggja frammi til sýnis á áberandi stað á gististað og á miðlum þar sem heimagisting er auglýst.“

Framangreind viðbót byggir á neytenda- og öryggisjónarmiðum. Með þessu móti getur sá sem kaupir gistingu gengið að þessum upplýsingum vísum.

43. gr. – Refsiákvæði

Að álitum sambandsins er umrætt refsiákvæði eins og það kemur fram í reglugerðardrögum, heldur rýrt. Þörf er á nauðsynlegri upptalningu á þeirri háttsemi sem sætir viðurlögum.

Lokaorð

Samband íslenskra sveitarfélaga leggst gegn því að drögin verði samþykkt sem reglugerð óbreytt og telur mikilvægt að tekið verði tillit til framangreindra athugasemda. Þá óska lögfræðingar sambandsins eftir fundi með fulltrúum ráðuneytisins til að koma á framfæri frekari skýringum og færa frekari rök fyrir framangreindum athugasemdum.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri