

Reykjavík 28. febrúar 2024

Efni: Umsögn um frumvarpbreytingar á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald (rekstrarleyfisskyld gististarfsemi), 690. mál.

Hinn 13. febrúar 2024 barst Samtökum ferðaþjónustunnar – SAF umsagnarbeiðni um frumvarp um breytingar á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald (rekstrarleyfisskyld gististarfsemi) frá atvinnuveganefnd Alþingis.

Í frumvarpinu er lögð fram sú breyting að rekstrarleyfisskyld gististarfsemi skuli vera í samþykktu atvinnuhúsnæði. Frumvarpið er sagt vera í samræmi við áherslur ríkisstjórnarinnar varðandi eftirlit með gististarfsemi. Frumvarpið á að stuðla að skýrari aðgreiningu á milli annars vegar heimagistingar (flokks I) og hins vegar rekstrarleyfisskyldrar gististarfsemi (flokka II-IV). Frumvarpið mun ekki hrófla við þegar útgefnum rekstrarleyfum fyrir gististarfsemi.

Samráð

Í [samþykktum ríkisstjórnarinnar](#) um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa frá 24. febrúar 2023 er mælt fyrir um *opið samráð* stjórnarfrumvarpa. Þar segir; „[a]ð loknu innra samráði ráðuneyta [...]... skal kynna almenningi áform um lagasetningu og frummat á áhrifum og gefa kost á umsögnum og ábendingum.“ Venjan er sú að mál séu kynnt á samráðsgátt stjórnvalda. Ef mál fara í kynningu þá á, skv. samþykktum ríkisstjórnar, að gefa hæfilegan frest til athugasemda eða að minnsta kosti tvær til fjórar vikur. Þá kemur fram að ef mál þykja brýn þá er hægt að sleppa opnu samráði en þá þurfi ráðherra að rökstyðja það í greinargerð með frumvarpinu.

Við vinnslu þessa frumvarps var ekkert opið samráð og málið ekki birt á samráðsgátt stjórnvalda. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að sökum þess *hversu áriðandi málið þótti* þá þurfti að leggja frumvarpið fram á Alþingi án samráðs um áform eða um frumvarpsdrögin í samráðsgátt stjórnvalda. Engin önnur rök eru nefnd í greinargerðinni um af hverju málið sé svona brýnt og er það miður. Eðlilegt hefði verið að þetta mál eins og önnur færi í gegnum hið hefðbundna samráð í stað þess að það sé lagt fram eins og gert er, án samráðs. Af frumvarpinu og greinargerð þess fá samtökin ekki séð neinar ástæður þess að þetta mál sé það brýnt að nauðsynlegt hafi verið að sleppa samráðinu hvað það varðar. Samráð um mál stjórnvalda geta leitt til þess að mál verði betri, og þess hefði verið þörf hvað þetta mál varðar.

Samtök ferðaþjónustunnar benda sérstaklega á að í upptalningu á aðilum sem haft var samráð við í undirbúningi frumvarpsins eru aðeins talin til ráðuneyti, opinberar stofnanir, embættismenn og sveitarfélög. Það eru forkastanleg vinnubrögð að mati samtakanna að ekki skuli hafa verið óskað álits þeirra sem best þekkja til atvinnurekstursins sem frumvarpið beinist að áður en það var lagt fyrir Alþingi.

Vinna við aðgerðaráætlun um ferðaþjónustu til 2030 stendur yfir

Menningar- og viðskiptaráðherra áætla að leggja fyrir Alþingi *tillögu til þingsályktunar um ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun* á næstu vikum. Í þeirri aðgerðaráætlun er m.a. tillaga um aðgerðir varðandi heimagistingu og skammtímaleigu sem mælir fyrir um aukið eftirlit með heimagistingu og hert skilyrði gagnvart henni. Stutt lýsing á þeirri tillögu er eftirfarandi:

Unnið verði að breytingu á lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald m.a. í þá veru að hver einstaklingur megi aðeins leigja út gistiaðstöðu í einni fasteign, í stað tveggja áður, án þess að þurfa rekstrarleyfi gististaða. Sett verði aukið árlegt fjármagn í eftirlit með heimagistingu og eftirlitið styrkt, m.a. með þeim hætti að lagalegum kröfum um skyldu til að nota skráningarnúmer í markaðssetningu sé fylgt eftir. Jafnframt verði með lagabreytingu hámarksfjárhæð stjórnvaldssekta samkvæmt lögum nr. 85/2007 hækkuð þannig að hún hafi viðhlítandi fælingarmátt.

Fyrrgreind aðgerðaráætlun er unnin í samstarfi við atvinnugreinina. Ráðherra er nú í hringferð til að kynna þessa aðgerðaráætlun. Til að ná þessari aðgerð fram þarf að breyta fyrrgreindum lögum nr. 85/2007. Þá er spurning hvort að frumvarpið nú eigi að innihalda einnig ofangreinda breytingu. Einnig er hægt að velta því upp af hverju þetta frumvarp er lagt fram nú, rétt áður en tillaga til þingsályktunar um aðgerðaáætlunina kemur fram, og þetta atriði þannig tekið út úr heildarsamhengi aðgerðaáætlunarinnar? Samtökin telja að það sé röng nálgun. Eðlilegra er að framtíðarskipan skammtímaleigu til ferðamanna sé skoðuð í heildarsamhengi þeirrar aðgerðaráætlunar sem unnið hefur verið að.

Eðlilegra að ákvarðanir um leyfi til rekstrarleyfisskyldrar gististarfsemi séu teknar á sveitarstjórnarstigi

Í frumvarpinu er takmarkandi bann lagt við því hvar rekstrarleyfisskyld gististarfsemi eigi sér stað. Áskilið er að allir aðrir gististaðir en heimagisting og orlofshús félagasamtaka skuli vera í samþykktu atvinnuhúsnæði.

Samtökin benda stjórnvöldum á að eðlilegra sé að slík takmörkun eigi sér stað á sveitarstjórnarstiginu þar sem mismunandi sjónarmið geta hæglega átt við í mismunandi sveitarfélögum, t.d. í Reykjavík eða í fámennu sveitarfélagi á landsbyggðinni. Sum sveitarfélög gætu talið takmörkunina jákvæða en önnur sveitarfélög gætu þvert á móti talið það vera lausn til að ýta undir frekari uppbyggingu gistirýmis að ráðist yrði í framkvæmdir á húsnæði sem væri hvort tveggja gisting í atvinnustarfsemi og íbúðir fyrir búsetu.

Það gæti því verið mun betri framkvæmd fyrir sveitarfélög að eiga kost á því að veita ekki leyfi til slíkrar starfsemi sem frumvarp þetta tekur til en að hún sé bönnuð með öllu í lögum sem næði yfir allt landið. Sem dæmi má nefna að með verði frumvarpið samþykkt verður sveitarfélögum á köldum svæðum sem vilja ýta undir aukna ferðaþjónustu á sínu svæði með veitingu leyfis til reksturs gistiheimila í íbúðarhúsnæði gert það ókleift. Þannig virkar lagasetningin hamlandi á sjálfræði sveitarstjórna um uppbyggingu atvinnureksturs innan sveitarfélagsins.

Samantekið telja Samtök ferðaþjónustunnar mun eðlilegra að ákvörðun um hvort leyfa skuli rekstrarleyfisskylda gististarfsemi í íbúðarhúsnæði liggja hjá hverju sveitarfélagi fyrir sig en að slík starfsemi sé bönnuð með lögum. Engin knýjandi þörf er á því banni með lagasetningu sem lagt er til í frumvarpinu til að ná þeim markmiðum sem tiltekin eru í greinargerðinni.

Markmiðum í greinargerð má ná með öðrum minna takmarkandi leiðum

Samtökin leggja áherslu á að sterk rök verða að liggja til grundvallar þegar ríkisvaldið leggur á bann í lögum við ákveðinni tegund atvinnurekstrar. Í tilfelli rekstrarleyfisskyldrar gististarfsemi er mikilvægt að samkeppnisgrundvöllur rekstrarleyfisskyldrar gististarfsemi sé jafn, þ.e. að allir aðilar sem stunda slíkan rekstur þurfi að uppfylla sömu skilyrði og skyldur gagnvart leyfisveitingu og eftirliti og skattheimtu.

Samtökin benda á að vandkvæði við utanumhald á breytingum á skatthlutfalli við innheimtu fasteignaskatta, sem tiltekin eru í greinargerð, geta tæplega talist nægileg rök fyrir því banni á einni tegund rekstrarleyfisskyldrar gististarfsemi umfram aðrar sem lagt er til í frumvarpinu. Eðlilegra er að ferlar við breytingar á skatthlutfallinu séu lagfærðir og tengdir leyfisveitingum,

og þannig tryggt að rekstrarleyfisskyld gististarfsemi í íbúðarhúsnæði greiði rétt skatthlutfall miðað við nýtingu húsnæðisins í atvinnurekstri.

Þá er í greinargerð tiltekið að það „hafi komið upp tilvik ... þar sem gefin eru út rekstrarleyfi fyrir tugi stakra íbúða innan sama íbúðarhúsnæðis.“ Samtökunum er aðeins kunnugt um eitt slíkt tilvik í Reykjavík, og í því tilviki liggur fyrir að sveitarfélagið sjálft veitti leyfin sem um ræðir árið 2018. Samtökin eiga bággt með að sjá að knýjandi þörf sé á heildarlagasetningu til að banna slík tilvik byggt á því að Reykjavíkurborg sjái nú eftir eigin leyfisveitingu. Mun eðlilegra er að lagfæra leyfisveitingaferla innan sveitarfélaga til að komið verði í veg fyrir að leyfisveiting gangi hugsanlega gegn stefnu og ákvarðanir sveitarstjórnar um nýtingu á landsvæði með blandaðri notkun íbúðar- og atvinnuhúsnæðis.

Heimagisting almennt og í frístundabyggð

Heimagisting er skilgreind í 2. másl. 1. mgr. 3. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald

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.

Samkvæmt þessari skilgreiningu á heimagisting sér stað á lögheimili eða í einni annarri fasteign sem einstaklingur hefur til persónulegra nota og er í hans eigu. Þar af leiðandi snýr frumvarp þetta ekki að heimagistingu sem slíkri. Áhrif heimagistingar á húsnæðismarkað, eftirlit með henni og áhrif á samkeppnisstöðu á gistimarkaði eru viðfangsefni sem samtökin telja rétt að sé tekið á með skynsamlegum hætti í samhengi við stefnumörkun og aðgerðaáætlun um ferðaþjónustu til 2030. Þar eru þegar komnar fram tillögur í þá átt, eins og áður er nefnt. Það er aftur á móti ekki efni þessa frumvarps sem snýr að takmörkun rekstrarleyfisskylds gistireksturs við atvinnuhúsnæði.

Í skilgreiningu heimagistingar er íbúðarhúsnæði ekki tekið út fyrir sviga. Þannig getur heimagisting einnig átt sér stað í frístundarbyggð, þ.e. í sumarbústað eiganda. Lagabreytingin virðist mögulega útiloka að sumarbústaðir séu til leigu í heimagistingu. Samtökin vilja benda á að ef stjórnvöld ætla sér að breyta heimagistingu með þeim hætti að hún nái ekki yfir aðrar fasteignir en íbúðarhúsnæði mun sú breyting hafa áhrif á sumarbústaðareigendur. Ef það er ekki ætlun stjórnvalda að banna slíkt þá þarf að breyta ákvæðinu þannig að það taki af allan vafa um að heimagisting í frístundarbyggð sé eftir sem áður heimil.

Afturvirkni lagabreytinga

Frumvarpið mun ekki hrófla við þegar útgefnum rekstrarleyfum fyrir gististarfsemi enda myndi það leiða til skaðabótaskyldu af hálfu stjórnvalda. Til þess að réttlæta afturvirkni lagasetningar þá þurfa að vera brýnir almannahagsmunir sem myndu réttlæta slíka skerðingu á atvinnu- og eignarréttindum. Er ekki að sjá að slíkt eigi við í þessu máli.

Samantekt

Með allt ofangreint í huga þá geta samtökin ekki tekið undir óbreytt frumvarp og mæla með því að ráðist verði endurskoðun á því í samræmi við fyrrgreindar athugasemdir. Samtökin áskilja sér rétt til að koma með frekari ábendingar á síðari stigum.

*Virðingarfyllt,
f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar*



Jóhannes Þór Skúlason, framkvæmdastjóri