



Reykjavík 24.03. 2025

Efni: Umsögn um drög að lagabreytingu á skilyrðum fyrir skammtímaleigu, miðlun upplýsinga, tímabindingu rekstrarleyfa

Á Samráðsgátt stjórnvalda hefur frá 13. mars sl. verið til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 85/2007, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald (skilyrði fyrir skammtímaleigu, miðlun upplýsinga, tímabinding rekstrarleyfa).

Frumvarpið mælir fyrir um breytingar sem ætlað er að mæta áherslum í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um jafnvægi á húsnæðismarkaði og að fleiri íbúðir nýtist sem heimili fólks. Efni frumvarpsins skiptist niður í þrjú kafla, þ.e. skilyrði skammtímaleigu (heimagistingar), gildistími rekstrarleyfa fyrir gististarfsemi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis og miðlun upplýsinga frá ríkisskattstjóra til sýslumanns í tengslum við eftirlit.

Samtök ferðaþjónustunnar – SAF hafa farið yfir umrædd drög og vilja koma eftirfarandi ábendingum á framfæri.

Meginmarkmið

Meginmarkmið frumvarpsins er að auka framboð íbúðarhúsnæðis innan þéttbýlis með því að draga úr skammtímaleigu sem stunduð er án skráningar og tilskilinna leyfa. Samtökin vilja meina að eina breytingin sem stuðli að því markmiðið er sá hluti frumvarpsins sem ætlað er að miðla upplýsingum frá ríkisskattstjóra til sýslumanns í tengslum við eftirlit. Í gegnum tíðina hafa samtökin bent á þörf fyrir aukið eftirlit með leyfisskyldri gististarfsemi. Ólögleg gististarfsemi skekkir samkeppnisumhverfi ferðaþjónustufyrirtækja í gistingu. Að því sögðu vilja samtökin fagna þessari breytingu og telja að hún sé eina breytingin í frumvarpinu sem gæti mögulega haft teljandi áhrif á framboð íbúðarhúsnæðis.

Samtökin setja hins vegar spurningamerki við það af hverju þessi breyting eigi eingöngu við gististarfsemi í flokki I. Eðlilegra væri ef breytingin gerði ekki greinarmun á leyfisflokkum. Samtökin leggja til að eftirlits stjórnvald með gististarfsemi geti óskað eftir nauðsynlegum upplýsingum hjá ríkisskattstjóra ef það kemur fram rökstuddur grunur um möguleg brot, óháð leyfisflokki.

Lög nr. 43/2024 banna útgáfu leyfa til gististarfsemi nema í samþykktu atvinnuhúsnæði

Breytingarnar sem áttu sér stað sl. haust leiddu til þess að rekstrarleyfisskyld gististarfsemi innan þéttbýlis skyldi eingöngu vera í samþykktu atvinnuhúsnæði. Með því var komið í veg fyrir að ný rekstrarleyfi fyrir gististarfsemi innan þéttbýlis yrðu gefin út nema í samþykktu atvinnuhúsnæði. Breytingin hafði hins vegar ekki áhrif á þegar útgefin rekstrarleyfi enda eru þau öll ótímabundin.

Markmið breytingarinnar var að tryggja að starfsemi rekstrarleyfisskyldra gististaða falli að skipulagi sveitarfélags hverju sinni.

Þrátt fyrir fyrrgreinda breytingu þá telja stjórnvöld að nú þurfi að gera núverandi atvinnustarfsemi tímabundna. Stjórnvöld virðast því ekki hafa þolinmæði til að sjá hvaða afleiðingar fyrrgreindar breytingar hafa heldur er gerð tillaga að viðmiklum breytingum á atvinnurekstri sem gæti mögulega falið í sér brot á stjórnarskrá.

Samtökin ítreka að þau hafa áður komið á framfæri ábendingum um að slíkt lögbundið bann við veitingu leyfa til gistirekstrar í íbúðabyggð í þéttbýli sé óskynsamlegt og leiði til vandkvæða. Mun eðlilegra sé að sveitarfélög hafi heimildir til að stýra leyfisveitingum á sínum svæðum, enda eru aðstæður í minni sveitarfélögum fjarri höfuðborgarsvæðinu ekki þær sömu og í miðborg Reykjavíkur. Samtökin hvetja til þess að bannið verði afnumið og sveitarfélögum fremur falið ákvrðunarvald um leyfisveitingar. Alþingi hefur kjörið tækifæri hér til að afgreiða þá skynsamlegu breytingu. Þá benda samtökin á í því samhengi að þau hafa ítrekað lagt til aukið eftirlit með skammtímaleigu sem skynsamlegra úrræði til að jafna samkeppnisgrundvöll og takmarka ólöglega gististarfsemi en aukin lagabönn.

Þörf á skýrari lagatexta í frumvarpinu

Ef frumvarpið verður samþykkt í óbreyttri mynd þá virðast löginn ekki veita heimild til að núverandi leyfishöfum verði veitt endurnýjun að fimm árum liðnum. Núgildandi lög heimila ekki útgáfu á rekstrarleyfum til gististarfsemi íbúðarhúsnæðis innan þéttbýlis nema í samþykktu atvinnuhúsnæði. Að því sögðu þá verður að vera heimild til að veita aðilum sem löginn taka til möguleika á að fá tilskilin leyfi endurnýjuð. Að öðrum kosti lítur út fyrir að frumvarpið hafi það eina markmið að svipta starfsemi rekstrarleyfi eftir fimm ár án möguleika á endurnýjun. Löginn eru ekki nægjanlega skýr þó greinargerðin sé það.

Vægara úrræði er í boði

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að í dag eru tæplega 400 virk rekstrarleyfi í íbúðarhúsnæði innan þéttbýlis á landsvísu, þar af 291 á höfuðborgarsvæðinu. Frumvarpinu er ætlað að tímabinda þessi 400 leyfi. Samtökunum þykir mjög sérstakt að það eigi að tímabinda þegar útgefin leyfi. Samtökin mælast til þess að stjórnvöld hætti alfarið við þessa breytingu. Stjórnvöldum væri nær að notast við vægara úrræði til að ná sama markmiði um brunavarnir. Stjórnvöld eiga ekki að fara strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Nær væri að heimila slökkviliðinu frumkvæðiseftirlit vegna brunavarna í mannvirkjum sem hýsa rekstrarleyfi til gististarfsemi íbúðarhúsnæðis innan þéttbýlis sem falla undir notkunarflokk 3 (íbúðarhúsnæði) samanborið við heimildir slökkviliðs til að sinna eldvarnareftirliti í mannvirkjum sem falla undir notkunarflokk 4 (atvinnustarfsemi). Eins og frumvarpið stendur nú verður ekki betur séð að markmið þess sé að útgefin leyfi hljóti ekki endurnýjun og að umfjöllun um öryggissjónarmið í greinargerð sé fyrirsláttur.

Ótímabundin rekstrarleyfi til gististaða var vegferð til að einfalda regluverk og auka skilvirkni

Í tengslum við verkefnið *Einföldun starfsumhverfis og regluverks í ferðaþjónustu* árið 2014 var m.a. lagt til að gististaðaleyfi í tengslum við atvinnustarfsemi yrði ótímabundin. Í kjölfarið fóru stjórnvöld í ómælda vinnu við að tryggja að tímabundin rekstrarleyfi frá sýslumanni yrðu afnumin og varð það að veruleika með breytingu á lögum 67/2016. Samtökin gagnrýna harðlega allar tillögur stjórnvalda til að tímabinda rekstrarleyfi, hvaða nafni sem þau nefnast.

Í fyrsta lagi er um gríðarlega afturför að ræða og í engum tengslum við tillögur OECD um einföldun regluverks. Í öðru lagi er mikil mismunun falin í því að tímabinda rekstrarleyfi innan þéttbýlis í flokki II á meðan sömu rekstrarleyfi í flokki II utan þéttbýlis og rekstrarleyfi í flokki III og IV hljóta

ótímabundið leyfi. Í þriðja lagi er ljóst að þau rekstrarleyfi sem eru ótímabundin hvort sem er innan eða utan þéttbýlis eru í tengslum við atvinnustarfsemi og hafa bæði starfsleyfi heilbrigðiseftirlits og samþykki byggingafulltrúa. Þessi starfsemi er rekin á ársgrundvelli og með boðuðum breytingum er verið að grafa undan löglegri atvinnustarfsemi. Um er að ræða 400 leyfi sem starfa eftir þeim reglum sem um starfsemina gilda, hafa öll tilskilin leyfi og standa skil á sköttum og gjöldum. Um er að ræða atvinnustarfsemi sem aflar tekjur fyrir ríkissjóð eins og önnur atvinnustarfsemi en frumvarpið virðist vera dulin tilraun stjórnvalda til sviptingar núgildandi leyfa til atvinnustarfsemi.

Ferðabjónustan er ung grein og þurfa stjórnvöld að leyfa henni að þroskast og ná jafnvægi miðað við lög og reglur sem um hana gilda. Það er vond hugmynd að vera að krukka í þegar útgefnum starfsleyfum, breyta gildistíma þeirra og þar með forsendum atvinnurekstursins sem þarf fyrirsjáanleika og stöðugt regluverk til að gera áætlanir til framtíðar. Breytingar á forsendum atvinnurekstursins grafa undan trúverðugleika atvinnugreinarinnar í heild og fæla frá fjárfestingu í greininni. Þess ber að geta að afskriftatímabil atvinnuhúsnæðis er a.m.k. 20 ár og því er fimm ára gildistími rekstrarleyfis algerlega fráleitur og skapar mikið óöryggi.

Samtökin benda á að þeir sem nú reka rekstrarleyfisskylda gististarfsemi í íbúðabyggð hafa gert það í góðri trú á grundvelli ótímabundinna leyfa. Á þeim grundvelli hafa þeir aðilar fjárfest í starfseminni til langs tíma. Samtökin benda á að óvænt tímabinding leyfa nú þvert ofan í stefnu stjórnvalda síðastliðin tíu ár getur hæglega skapað ríkinu skaðabótaskyldu gagnvart þessum aðilum. Það á ekki síst við þegar ljóst er að vægari úrræði eru augljóslega í boði til að ná þeim markmiðum um brunavarnir sem tiltekin eru í greinargerð sem höfuðástæða breytingarinnar, eins og fjallað er um hér að ofan.

Breytingar á heimagistingarákvæðinu

Í umfjöllun ráðuneytisins um frumvarpið kemur fram að samkvæmt gildandi lögum nr. 85/2007, er einstaklingi heimilt að leigja út tvær eignir undir skráningarskylda heimagistingu, þ.e. lögheimili sitt og eina aðra fasteign í sinni eigu (innan eða utan þéttbýlis).

Fyrsta breytingartillagan felur í sér að afmarka skráningarskylda heimagistingu við eina eign einstaklings (lögheimili hans) innan þéttbýlis. Einstaklingi verður eftir sem áður heimilt að leigja út aðra eign utan þéttbýlis sem er í eigu hans, t.d. sumarbústað. Engar aðrar breytingar eru fyrirhugaðar á umhverfi heimagistingar.

Öll umfjöllun frumvarpsins um þá sem leigja út eignir án tilskilinna leyfa á því ekki við um þessa breytingu. Þessi breyting gæti hæglega orðið til þess að ýta fleiri eignum yfir í óskráða útleigu án tilskilinna leyfa. Þar með gæti myndast enn meiri vinna fyrir eftirlits aðila. Upphaflega markmið laganna um heimagistinguna var að fá ólöglega starfsemi uppá yfirborðið svo hún myndi skila inn sköttum og gjöldum til yfirvalda.

Samtökin telja að stjórnvöld ofmeti verulega áhrif þess að takmarka heimagistingu á þann hátt sem frumvarpið býður. Það hlýtur að vera ljóst að fáir sem eiga tvær íbúðir láti aukaíbúð sína standa auða meirihluta ársins til þess eins að leigja hana út í 90 daga á ári eða upp að tveggja milljóna tekjumarki. Miðað við húsnæðismarkað í dag dugur tekjumarkið tæplega fyrir árlegum afborgunum á húsnæðisláni slíkrar íbúðar. Afar líklegt er því að í það minnsta séu slíkar íbúðir í notkun það sem eftir lifir ársins utan 90 daganna, t.d. sem leigu eða lánsíbúðir fyrir námsmenn með lögheimili utan höfuðborgarsvæðisins. Líklegt er því að áhrif breytingarinnar verði meðal annars að takmarka möguleika fólks sem býr utan höfuðborgarsvæðisins sem á íbúð á höfuðborgarsvæðinu í þeim aðaltilgangi að börn þeirra hafi húsnæði yfir veturinn til að sækja skóla, til að hafa tekjur af eignum sínum hina þrjá mánuði ársins.

Að lokum

Samtökin draga í efa að breytingar frumvarpsins á heimagistingu og tímabindingu leyfa hafi þau áhrif að stuðla hratt að auknu jafnvægi á húsnæðismarkaði, bæta aðgengi að íbúðum til langtímaleigu og skapa sanngjarna samkeppni innan ferðapjónustunnar. Í stað þess að vera skref til að leysa flókinn húsnæðis vanda á höfuðborgarsvæðinu þá er frumvarpið aðallega til þess fallið að flækja leyfisveitingarmál og stjórnsýslu gistireksturs hér á landi. Samtökin benda á að sé það vilji stjórnvalda að fella úr gildi núgildandi leyfi til gistireksturs í íbúðabyggð sé hreinlegra að segja það berum orðum í stað þess að stunda fyrirslátt af þeim toga sem kemur fram í greinargerð með frumvarpi þessu.

Samtökin áskilja sér rétt til að koma með frekari ábendingar á síðari stigum.

Virðingarfyllt,



Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri Samtaka ferðapjónustunnar