



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi - nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 28. apríl 2015

1504037SA GB/pbj
Málalykill: 401

Efni: Umsögn um frv. til laga um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, 704. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði dags. 20. apríl sl. þar sem óskað var umsagnar um frumvarpið.

Almennt um frumvarpið

Frumvarpið er áfangi í heildarendurskoðun laganna en fram kemur að áformað sé að vinna að frekari breytingum á löggjöfinni. Helstu breytingarnar nú eru að í frumvarpinu er tekin upp ný skilgreining á heimagistingu og gerð sú breyting að í stað þess að afla þurfi rekstrarleyfis til slíkrar starfsemi nægi viðkomandi einstaklingum að tilkynna sýslumanni í viðkomandi umdæmi um starfsemina. Í slíkri tilkynningu felist þá að viðkomandi staðfestir með skráningu að eignin uppfylli kröfur um brunavarnir og þarf þar með ekki að fara í gegnum umsagnarferli samkvæmt lögnum. Einnig eru tveir flokkar, gististaður með „minibar“ og gististaður með áfengisveitingum sameinaðir í einn nýjan flokk, flokk IV: Gististaður með áfengisveitingum. Þá eru lagðar til breytingar á 10. gr. laganna hvað varðar umsagnir sem leyfisveitandi skal leita eftir. Þar er lagt til að einungis þurfi að leita til sveitarfélags varðandi umsögn um umsókn en ekki bæði sveitarfélags og byggingarfulltrúa. Sveitarfélögum er þannig gert að sameina í eina umsögn það sem lýtur að samræmi upplýsinga í umsókn við reglur sveitarfélags og auk þess að staðfesta að starfsemin sé í samræmi við byggingarleyfi og skipulagsskilmála sem og að lokaúttekt hafi farið fram á viðkomandi húsnæði. Þá er gert ráð fyrir að sýslumaður, sem leyfisveitandi, haldi skrá yfir skráða heimagistingu í miðlægu kerfi og birti skráningar á heimasíðu sinni. Loks eru ákvæði um viðurlög við því að reka skráningarskylda starfsemi án skráningar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

1. gr.

Meðal breytinga á 3. gr. laganna er breytt skilgreining á heimagistingu en þar kemur fram að heimagisting sé gisting gegn endurgjaldi á lögheimili einstaklings, hjóna eða sambúðarfólks eða í einni annarri fasteign í þeirra eigu, sem ekki eru boðnar til leigu lengur en í átta vikur samtals á ári hverju. Í skýringum með greininni kemur ekki fram af hverju markið er sett við átta vikur. Sambandið hefur ekki tillögur um breytingar á greininni en æskilegt hefði verið að skýra nánar í greinargerð með frumvarpinu hvornig þessi

viknafjöldi var ákveðinn. Spyrja má í þessu samhengi hversu raunhæft er að hafa eftirlit með þessu skilyrði.

3. gr.

Í greininni er fjallað um skráningarskyldu. Í texta frumvarpsgreinarinnar kemur ekki fram gildistími slíkrar skráningar en í skýringum með greininni segir: „Gert er ráð fyrir að skráningargjald vegna heimagistingar verði mjög hóflegt og að einstaklingur þurfi að skrá sig á hverju almanaksári hyggist hann nýta möguleika á útleigu það árið“. Ennfremur segir í skýringum að nánar verði kveðið á um fyrirkomulagið í reglugerð, bæði hvað varðar brunavarnir og skráningarferlið. Með vísan til þess sem fram kemur í frumvarpstexta og skýringum í greinargerð virðist óljóst hvort viðkomandi einstaklingum verði gert að greiða skráningargjald árlega eða einungis í upphafi og síðar sé gert ráð fyrir „uppfærslu“ á upplýsingum vegna fyrirhugaðrar útleigu fyrir næsta ár.

Í ljósi þess að hér er gert ráð fyrir breytingum á núverandi fyrirkomulagi þannig að viðkomandi aðilar staðfesti með skráningu að þeir uppfylli tiltekin skilyrði og hefji að svo búnu starfsemi er mikilvægara en þegar um er að ræða leyfisveitingu að öll skilyrði sem gerð eru til viðkomandi séu skýr. Sambandið leggur áherslu á að orðalagi greinarinnar verði breytt þannig að gert verði ráð fyrir setningu reglugerðar í stað heimildar til þess þannig að öll skilyrði liggja ljós fyrir ef frumvarpið verður að lögum, s.s. hvaða kröfur verða gerðar til brunavarna í viðkomandi húsnæði. Reglugerð þyrfti því að vera tilbúin til útgáfu þegar löggin eiga að koma til framkvæmda.

Framhald vinnu við einföldun regluverks í ferðapjónustu

Töluvert hefur verið til umræðu sl. misseri að hverfa frá leyfisskyldu vegna tiltekinna starfsemi í ferðapjónustu, og að einhverju leyti í öðrum atvinnugreinum, yfir í tilkynningar-/skráningarskyldu. Rök geta vissulega staðið til þess að gera breytingar en sambandið bendir á að ástæða er til að greina fyrirfram áhrif slíkra breytinga. Í því sambandi verður að skoða rækilega hvaða rök liggja að baki leyfisfyrirkomulagi í viðkomandi tilviki og hvað rök eru með því að falla frá því og taka upp tilkynningarskyldu. Einnig þarf að huga að því að mismunandi rök geta átt við eftir því um hvers konar starfsemi er að ræða. Þau sjónarmið sem liggja í grunninn að baki eftirlitsreglum geta í einhverjum tilvikum réttlætt að leyfisskyldu sé viðhaldið, þ.e. viðkvæm starfsemi sem vegna ákveðinna hagsmuna er talin krefjast þess að fyrirfram sé kannað hvort viðkomandi aðili uppfylli öll skilyrði sem gerð eru til starfseminnar áður en hún er hafin. Hér má nefna sem dæmi starfsemi sem snýr að lífi og heilsu þeirra einstaklinga sem kaupa ferðir eða þjónustu og matvælaíðnað. Í öðrum tilvikum kann að vera nægilegt að gera kröfur um tilkynningarskyldu en ljóst er að þá þarf að huga vel að því að í viðkomandi lögum séu nægilega skýr úrræði til að bregðast við ef aðili hefur tilkynnt um starfsemi og hafið hana án þess að hafa uppfyllt þau skilyrði sem fyrir liggur er gerð eru til viðkomandi starfsemi.

Víðtækt samráð er nauðsynlegt ef stefna ríkisins er að hverfa frá leyfisveitingum og ganga út frá tilkynningarskyldu í staðinn. Slík breyting fæli

Í sér stefnubreytingu í stjórnsýslunni sem varðar ekki eingöngu einn málaflokk hjá einu ráðuneyti. Þá verður eins og áður segir að teljast nauðsynlegt að vinna ákveðna undirbúningsvinnu ef skoða á að fækka leyfum en taka í staðinn upp tilkynningar-/skráningarskyldu. Greining á kostum og göllum hvorrar leiðar, kostnaði o.s.frv. er hluti af því sem hlýtur að þurfa að liggja fyrir ef það á að taka upplýsta ákvörðun um breytt fyrirkomulag.

Í þessu samhengi er jafnframt mikilvægt að líta til reynslu þeirra þjóða sem hafa gert breytingar á fyrirkomulagi varðandi leyfisveitingar og draga lærdóm af þeim.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Fylgiskjal:

Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um tillögur stýrihóps Ferðamálastofu til iðnaðar- og viðskiptaráðherra dags. 27. ágúst 2014



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík 27. ágúst 2014

1407003SA KB/lbj
Málalykill: 310

Efni: Umsögn um tillögur stýrihóps Ferðamálastofu til iðnaðar- og viðskiptaráðherra - Einföldun starfsumhverfis og regluverks í ferðaþjónustu á Íslandi

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur farið yfir tillögurnar í samstarfi við fulltrúa Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi og eru eftirfarandi fyrstu viðbrögð við þeim.

Um er að ræða töluvert umfangsmiklar breytingar sem lagðar eru til í átt að einföldun regluverks. Í frétt á heimasíðu ráðuneytisins frá 28. maí sl. segir m.a.: „Ráðuneytið mun í kjölfar skýrslunnar taka tillögur starfshópsins til áframhaldandi skoðunar og má búast við að fyrstu einföldunarverkefnum verði hrint í framkvæmd í byrjun sumars.“

Almennt um skýrsluna

Við yfirferð skýrslunnar er að mati sambandsins lögð of mikil áhersla á einföldun án þess að haft sé samhliða í huga hvort:

- a. *fjármunir sparist við framkvæmd þeirra tillagna sem fram koma í skýrslunni,*
- b. *hætta aukist á heilsutjóni eða öðrum neikvæðum afleiðingum fyrir almannahagsmunum vegna þess að dregið verði úr leyfisskyldu og/eða eftirliti með starfsemi í ferðaþjónustu.*

Að álit sambandsins er einföldun regluverks jákvæð svo lengi sem ekki er slakað um of á öryggiskröfum og fjárhagslegt hagræði er af breytingunum. Það hlýtur því að vera nauðsynlegur þáttur í samráðsferli um skýrslu af þessum toga að tekin verði umræða um hvort þær reglur, sem lagt er til að falli úr gildi eða verði breytt, þjóni mikilvægu hlutverki til að tryggja öryggi eða réttindi almennings. Það rýrir umtalsvert gildi skýrslunnar að lítið er vikið að þessu atriði í umfjöllun um einstakar tillögur. Til dæmis vekur athygli að hvergi í skýrslunni er vikið að matvælaöryggi, hollustuháttum, mengun eða skipulagi.

Fyrstu þrjú atriðin eru almennt talin með þeim þáttum sem helst réttlæti afskipti hins opinbera af atvinnustarfsemi með reglusetningu og heyra undir verksvið heilbrigðisnefnda. Þar skiptir mestu máli að starfsmenn heilbrigðisnefnda fái tækifæri til að koma á framfæri fræðslu og upplýsingum til rekstaráðila á fyrstu stigum, svo sem um:

- Neysluvatn: Ekki er deilt um mikilvægi matvælaöryggis en stundum vill gleymast að öruggt neysluvatn heyrir þar undir.



sem felst í frekari skoðun og úrvinnslu tillagna stýrihópsins. Samráð fór vissulega fram á fyrri stigum vinnunnar en hagsmunaaðilar hafa ekki fengið til umsagnar þær tillögur sem stýrihópurinn setur fram. Út frá sjónarhóli sambandsins er mikilvægt að öll sjónarmið um kosti og galla þeirra breytinga sem lagðar eru til, og varða m.a. heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga, komi fram áður en ákvarðanir verða teknar um breytingar á regluverki.

Í skýrslunni er sjónum m.a. beint að starfsleyfum sem heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga veitir og er gerð tillaga um að fella þau brott. Hins vegar er engin umfjöllun í skýrslunni um hvort rekstrarleyfi, sem lögreglustjórar gefa út, séu nauðsynlegur þáttur í opinberu eftirliti. Þau rök sem færð hafa verið gegn því að fella brott starfsleyfi eru m.a. að það geti auðveldað kennitölufلاك og svarta atvinnustarfsemi á sviði ferðaþjónustu. Atvinnugreinin er fjarri því að hafa náð fullum þroska og veitir ekki af því að henni sé sýnt faglegt aðhald.

Eins og áður segir eru lykilhugtök eins og matvælaöryggi, hollustuhættir, mengun eða skipulag ekki nefnd á nafn í skýrslunni. Mikilvægt er að hugað sé vel að hreinlæti og þótt vissulega geti innra eftirlit orðið til mikils gagns er þess ekki að vænta að lítil fyrirtæki, sem eru jafnvel að hefja starfsemi, komi sér upp öflugu innra eftirliti. Aðkoma heilbrigðiseftirlits er því sérstaklega nauðsynleg gagnvart slíkri starfsemi. Einnig er mikilvægt að tryggja að fráveitu- og neysluvatnsmál séu í góðu lagi á nýjum veitinga- og gististöðum sem algengt er að rísi utan þéttbýlis og þ.a.l. utan þjónustusvæða veitna.

Í skýrslunni er lagt til að veitingastaðir með áfengi verði leyfisskyldir en aðrir skráningarskyldir. Þessi tillaga er ekki rökrétt að mati þeirra sem fara með eftirlit með matvælaöryggi þar sem ekki er sambærileg hættu á ferðum varðandi áfengi og matvæli, þ.e. vegna matarsýkinga. Æskilegt hefði verið að sjá rökstuðning fyrir því að gera þennan greinarmun á veitingastöðum m.t.t. leyfisveitinga.

Víðtækt samráð er nauðsynlegt ef stefna ríkisins er að hverfa frá leyfisveitingum og ganga út frá tilkynningarskyldu í staðinn. Slík breyting fæli í sér stefnubreytingu í stjórnsýslunni sem varðar ekki eingöngu einn málaflokk hjá einu ráðuneyti. Einnig er mikilvægt að gengið verði úr skugga um að einföldun regluverks fari ekki í bága við skuldbindingar Íslands á grundvelli EES-samningsins. Þá verður að teljast nauðsynlegt að vinna ákveðna undirbúningsvinnu ef skoða á að fækka leyfum en taka í staðinn upp tilkynningar-/skráningarskyldu. Greining á kostum og göllum hvorrar leiðar, kostnaði o.s.frv. er hluti af því sem hlýtur að liggja fyrir ef það á að taka upplýsta ákvörðun um breytt fyrirkomulag.

3. Aukið öryggi og bætt reglufylgni

Þrátt fyrir að ein tillagan beri þetta heiti þá vekur athygli að þar er eingöngu talað um ákveðna þætti varðandi öryggismál. Þarna er t.d. ekki fjallað um matvælaöryggi. Veitingastaðir geta einnig verið mengandi t.d. hvað varðar hávaða, lyktarmengun, losun í fráveitu o.s.frv.

Þá má benda á að líkur eru á því að talsverðri einföldun verði náð fram ef reglugerðir í málaflokknum yrðu samræmdar. Þannig eru ákvæði í



mikilvæg. Þá þarf jafnframt að hafa í huga hvort þær tillögur sem gerðar eru um breytingar leiði í raun af sér fjárhagslegan ávinning.

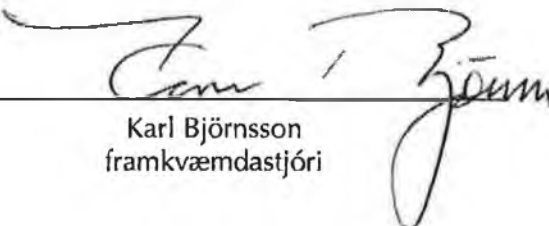
Ekki kemur fram í skýrslunni hvort þær tillögur sem þar er að finna víki að einhverju leyti frá kröfum sem leiða af aðild að EES-samningnum en ástæða væri til að skoða það sérstaklega. Einföldunaráætlanir takmarkast af slíkum kröfum en þó ekki ef lengra hefur verið gengið í innleiðingu tilskipana en nauðsynlegt var.

Yfirlit yfir kortlagningu af leyfis- og skráningarferlum sem fylgdi með tillögum starfshópsins í viðauka hefur ekki farið í umsagnarferli. Á einum af vinnufundum stýrihópsins með hagsmunaaðilum komu fram ábendingar um atriði í skjalinu sem þörfnuðust leiðréttinga. Var þá óskað eftir að fundarmenn skráðu inn á yfirlitið athugasemdir um þau atriði. Yfirlitið hefur hins vegar ekki verið lagfært m.t.t. ábendinga fulltrúa frá heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur. Sambandið tekur fram að kortlagning af þeim toga sem gerð var í þessu skjali er mjög gagnleg og til þess fallin að auðvelda ferðaþjónustuaðilum að átta sig á því umhverfi sem þeir starfa í. Það er hins vegar nauðsynlegt að listinn innihaldi ekki villur svo að fullt gagn verði af honum.

Til þess að ná raunverulegum árangri í átt til einföldunar er væntanlega almenn samstaða um að samráð er mikilvægur þáttur. Eðlilegt er að tillögur starfshópsins verði nú rýndar af þeim sem best þekkja til viðkomandi málaflokka. Eftir samráðsferli fari fram mat á framkomnum umsögnum þar sem skráð verði hvaða afstaða er tekin til rökstuddra athugasemda. Það er vandað vinnulag sem mun nýtast vel við útfærslu laga- og reglugerðabreytinga og eykur jafnframt líkur á því að breytingar leiði til raunverulegrar einföldunar en færi ekki flækjurnar á einhvern annan stað í kerfinu.

Fulltrúar sambandsins og Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi eru reiðubúnir að mæta á fund í ráðuneytinu til þess að gera nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem hér hafa verið rakin.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri