

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, um breytingu á lögum um aukatekjur ríkissjóðs og um breytingu á lögum um leigu skráningarskyldra ökutækja (ökutækjaleigur, tækifærisleyfi og rekstrarleyfi).

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á b-lið 1. mgr. 8. gr. laganna:

- a. Í staða orðanna „20 ára“ kemur: 18 ára.
- b. Við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Feli rekstrarleyfi í sér heimild til áfengisveitinga skal umsækjandi vera lögráða og hafa náð a.m.k. 20 ára aldri á umsóknardegi.

2. gr.

1. máls. 4. mgr. 17. gr. laganna fellur brott.

II. KAFLI

Breyting á lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 11. gr. laganna:

- a. Í stað tölunnar „263.000“ í d-lið 20. tölul. og b-lið 21. tölul. kemur: 120.000.
- b. Í stað tölunnar „210.000“ í a-lið 21. tölul. kemur: 80.000.

III. KAFLI

Breyting á lögum um leigu skráningarskyldra ökutækja, nr. 65/2015.

4. gr.

Orðin „sem opin skal almenningi“ í 1. másl. 5. mgr. og 1. másl. 6. mgr. 3. gr. laganna falla brott.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og með því eru lagðar til breytingar á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, lögum um

aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991, og á lögum um leigu skráningarskyldra ökutækja, nr. 65/2015.

Byggist frumvarpið á tillögum Efnahags og framfarastofnunarinnar, OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), sem hefur gert 121 tillögu til breytinga á laga- og reglugerðarákvæðum í ferðatengdri þjónustu, sem birtust í skýrslu OECD um samkeppnis- mat íslenskrar ferðaþjónustu og byggingariðnaðar, sem birt var hinn 10. nóvember 2020.

Breytingar í frumvarpi þessu varða í fyrsta lagi aldurskilyrði rekstrarleyfishafa vegna veitinga- og gististaða. Í öðru lagi styttingu á málsmeðferðartíma vegna útgáfu tækifærisleyfa. Í þriðja lagi gjald fyrir rekstrarleyfi veitinga- og gististaða sem heimila sölu áfengis. Í fjórða lagi afnám þess skilyrðis að starfsstöð ökutækjaleigu skuli vera opin almenningi.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Árið 2019 gerðu íslensk stjórnvöld samning við OECD um framkvæmd á sjálfstæðu samkeppnismati á regluverki íslenskrar ferðaþjónustu og byggingariðnaðar. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hafði umsjón með verkefninu, en ráðuneytið fer með framkvæmd samkeppnismála í Stjórnarráði Íslands. Verkefnið var unnið í náinni samvinnu við Samkeppniseftirlitið sem og önnur ráðuneyti og stofnanir. Verkefnið leiddi meðal annars í ljós að draga má úr óþarfa reglubyrði fyrir atvinnustarfsemi og breyta regluverki í þeim tilgangi að regluverkið styðji betur við virka samkeppni innan íslenskrar ferðaþjónustu. Alls voru 632 gildandi lög og reglugerðir yfirfarin við vinnslu verkefnisins. Af þeim 676 mögulegu samkeppnishindrunum sem greindar voru í regluverkinu við vinnuna, gerir OECD 438 tillögur til úrbóta. Þá metur OECD að áhrif þeirra 438 tillagna geti leitt til aukinnar landsframleiðslu sem nemi 200 millj. evrum á ári, eða sem svarar til um 1% af landsframleiðslu Íslands.

Tillögur OECD á sviði ferðamála snúa að málefnasviði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Í janúar mánuði 2021 var stofnaður vinnuhópur, skipaður fulltrúum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og Samkeppniseftirlitsins, en vinnuhópnum var ætlað að vinna drög að fyrstu laga- og reglugerðarbreytingum sem byggjast á tillögum OECD varðandi ferðatengda þjónustu og falla undir málefnasvið atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins. Rétt er að geta þess að þær breytingatillögur sem snúa að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti eru ýmist til skoðunar, í vinnslu og frekara samráði við hagsmunaaðila eða til meðferðar hjá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis. Þá er unnið að úrvinnslu tillagna sem snúa að umhverfis- og auðlindaráðuneyti í því ráðuneyti.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til lagabreytingar sem byggja á umræddum tillögum OECD. Þá verða gerðar breytingar á reglugerð um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 1677/2016, samhliða frumvarpinu. Umræddar reglugerðarbreytingar taka mið af hluta tillagna OECD og eru ýmist gerðar breytingar sem eru að öllu leyti eða að hluta í samræmi við tillögur OECD. Reglugerðarbreytingarnar fela meðal annars í sér afnám úreltra og nákvæmra forskriftarákvæða og staðla vegna gististarfsemi. Þá fela reglugerðarbreytingarnar í sér brottfall ákvæða er varða kröfur til opinberra gæðaúttekta. Aðrar breytingar snúa meðal annars að styttingu málsmeðferðartíma vegna umsókna tækifærisleyfa á grundvelli laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007.

Með frumvarpi þessu er stigið mikilvægt skref í að efla viðspyrnu hagkerfisins, stuðla að einfaldara regluverki, aukinni framleiðni og fjölgun starfa, en í ljósi efnahagssamdráttar sem hefur komið illa niður á starfsskilyrðum ferðaþjónustu má fullyrða að tillögur OECD séu sérstaklega mikilvægar. Þá er frumvarp þetta einungis einn liður í áframhaldandi vinnu við að

bæta rekstrarskilyrði íslenskrar ferðaþjónustu. Aðrar tillögur sem fram koma í skýrslu OECD kalla á frekari skoðun, undirbúning og nánara samráð milli atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, annarra ráðuneyta, hagsmunaaðila, sveitarfélaga og stjórnvalda, svo sem vegna afnáms skilyrðis um fasta starfsstöð ökutækjaleigu. Á það ekki síður við um tillögur OECD sem kunna að hafa áhrif á öryggiskröfur eða neytendavernd, svo sem tillögur um afnám skyldu ökutækjaleiga til að viðhafa sérstaka starfsábyrgðartryggingu.

Vinna stendur nú yfir hvað varðar frekari undirbúning að lagabreytingum á grundvelli tillagna OECD. Ekki er talið tilefni til að bíða niðurstöðu þeirrar vinnu við framlagningu þessa frumvarps.

3. Meginefni frumvarpsins.

Breytingarnar í frumvarpi þessu varða í fyrsta lagi aldurskilyrði rekstrarleyfishafa vegna veitinga- og gististaða. Í öðru lagi styttingu á málsmeðferðartíma vegna útgáfu tækifærisleyfa. Í þriðja lagi gjald fyrir rekstrarleyfi veitinga- og gististaða sem heimila sölu áfengis. Í fjórða lagi afnám skilyrðis um að starfsstöð ökutækjaleigu skuli vera opin almenningi.

3.1. Aldurskilyrði rekstrarleyfishafa vegna veitinga- og gististaða.

Með breytingunni er lagt til að aldurskilyrði umsækjanda eða forsvarsmanns umsækjanda um rekstrarleyfi verði rýmkuð. Samkvæmt gildandi lögum er eitt af skilyrðum fyrir útgáfu rekstrarleyfis að umsækjandi eða forsvarsaður sé lögráða og hafi náð a.m.k. 20 ára aldri á umsóknardegi. Umrætt aldurstakmark tekur mið af áfengiskaupaaldri samkvæmt áfengislögum nr. 75/1998. Í því samhengi er málefnalegt að handhafar rekstrarleyfa sem fela í sér heimild til áfengisveitinga uppfylli aldurskilyrði til kaupa á áfengi samkvæmt áfengislögum. Hins vegar eiga sömu sjónarmið ekki fyllilega við um annars konar rekstur sem fer fram á grundvelli laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007. Með hliðsjón af framangreindu og atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrár er því lagt til að rýmka aldursmörk umsækjanda eða forsvarsmanns hans vegna veitingastaða og gististaða sem fela jafnframt ekki í sér heimild til áfengisveitinga. Lagt er til að aldursmörk í slíkum tilvikum miðist við lögræðisaldur eða 18 ár.

3.2. Stytting málsmeðferðartíma vegna umsókna um tækifærisleyfi

Með breytingunni er lagt til að lögbundinn umsagnarfræstur til að sækja um tækifærisleyfi verði felldur brott og þess í stað kveðið á um umsóknarfrest og málsmeðferðartíma í reglugerð.

Samkvæmt 4. mgr. 17. gr. gildandi laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, er kveðið á um að sækja skuli um tækifærisleyfi með a.m.k. þriggja vikna fyrirvara. Fyrirvarann má rekja til þess að tækifærisleyfi eru háð jákvæðum umsögnum lögreglustjóra, heilbrigðisnefnda, sveitastjórnar, slökkviliðs og eftir atvikum annarra aðila. Verður því að veita umsagnaraðilum eðlilegt svigrúm til að taka afstöðu til viðburðar.

Samkvæmt gildandi lögum er skylt að sækja um tækifærisleyfi fyrir einstakar skemmtanir og atburði sem fara fram utan veitinga- og gististaða og kalla á eftirlit og/eða löggæslu. Hér undir geta til að mynda fallið útihátíðir, útitónleikar, skóladansleikir og tjaldsamkomur. Þá ber forsvarsmönnum vínveitingastaða að sækja um tækifærisleyfi sem viðbót við gildandi rekstrarleyfi sé fyrirhugað að halda stakan viðburð utan heimilaðs afgreiðslutíma samkvæmt gildandi starfsleyfi. Getur það meðal annars átt við um sýningar á íþróttaviðburðum sem fara fram utan hefðbundins afgreiðslutíma viðkomandi staðar.

Viðburðir sem kalla á útgáfu tækifærisleyfis geta því verið afar mismunandi að eðli og umfangi. Sú krafa að sótt sé um tækifærisleyfi með a.m.k. þriggja vikna fyrirvara án tillits til eðlis

eða umfangs viðburðar getur verið íþyngjandi fyrir smærri rekstraraðila. Slíkir viðburðir geta eðli málsins samkvæmt verið haldnir með stuttum fyrirvara. Þá þarf að veita rekstraraðilum eðlilegan og sanngjarnan tíma til að auglýsa og undirbúa viðburði í kjölfar þess að tækifærisleyfi hefur verið veitt. Með vísan til framangreinds er lagt til að ákvæði um lögbundin umsóknarfrest verði afnumin úr lögum. Þess í stað verði ráðherra heimilt að kveða nánar á um tímafrest í reglugerð sem tekið geta mið af eðli og umfangi viðkomandi atburðar í því skyni að stytta málsmeðferðartíma eins og frekast er unnt.

3.3. Gjald fyrir rekstrarleyfi veitinga- og gististaða sem heimila sölu áfengis.

Með breytingunni er lagt til að gjöld vegna rekstrarleyfa tiltekinna veitinga- og gististaða verði lækkuð í því skyni að samræma betur raunverulegan umsýslukostnað við útgáfu slíkra leyfa.

Lagt er til að gjald vegna rekstrarleyfis veitinga- og gististaða, sem heimilar sölu og/eða neyslu áfengis verði lækkað. Samkvæmt gildandi lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991, er gjald fyrir rekstrarleyfi sem heimilar sölu áfengis allt að 6,5 sinnum hærra en gjald fyrir rekstrarleyfi án áfengisveitinga. Umrætt gjald tekur svo frekara mið af flokkun rekstrarleyfa skv. 3. og 4. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007. Í skýrslu OECD er meðal annars vísað til þess að gjald samkvæmt gildandi lögum feli í sér óþarfa og órökstudda kostnaðarbyrði fyrir smærri fyrirtæki. Umrætt gjald er einskiptisgjald og er meðal annars ætlað að standa straum af umsýslukostnaði vegna útgáfu rekstrarleyfa. Umræddu leyfisgjaldi er einnig ætlað að standa straum af kostnaði lögreglu og annarra eftirlitsaðila með rekstraraðilum. Rekstur vínveitingastaða er til þess fallinn að kalla á aukinn eftirlits- og löggæslukostnað. Ljóst má þó vera að einskiptisgjald sem þetta getur ekki staðið undir kostnaði sem hlýst af viðvarandi eftirliti lögreglu enda er það eftirlit fjármagnað með sérstakri fjárveitingu til lögreglu í fjárlögum. Gjaldið felur því fremur í sér lítt dulda aðgangshindrun að þeim mörkuðum sem um ræðir, sem nemur mismuni þess umsýslukostnaðar sem hlýst af útgáfu leyfisins og fjárhæð gjaldsins. Í því samhengi er lagt til að gjald fyrir útgáfu rekstrarleyfa verði lækkað verulega. Með hliðsjón af eftirlitskröfum er hins vegar talið málmeðferðarlegi að leyfisgjald vegna rekstrarleyfa sem fela í sér heimild til sölu áfengisveitinga verði áfram hærra en gjald vegna rekstrarleyfa án slíkrar heimilda.

Umræddar breytingar á leyfisgjöldum eru til þess fallnar að efla samkeppni og auðvelda nýjum aðilum að hefja rekstur í veitinga- og gististarfsemi.

3.4. Afnám skilyrðis um að starfsstöð ökutækjaleigu skuli vera opin almenningi.

Með breytingunni er lagt til að ökutækjaleigum verði ekki lengur skylt að hafa starfsstöð sína opna almenningi. Skv. 3. gr. gildandi laga um leigu skráningarskyldra ökutækja, nr. 65/2015 er eitt af skilyrðum fyrir útgáfu starfsleyfis að ökutækjaleiga sé rekin á fastri starfsstöð sem opin er almenningi. Með breyttum viðskiptaháttum er talið rétt að falla frá umræddri kröfu meðal annars í því skyni að liðka enn frekar fyrir rafrænum viðskiptum og fjölbreyttari viðskiptaháttum.

Verður að telja að skilyrði um opna starfsstöð geti verið sérstaklega íþyngjandi fyrir smærri ökutækjaleigur. Með breytingunni eru tekin fyrstu skref í að einfalda regluverk í tengslum við leyfisveitingar ökutækjaleiga. Eru umræddar breytingar til þess fallnar að auka fjölbreytni, nýsköpun og auðvelda nýjum rekstraraðilum að hefja starfsemi með minni yfirbyggingu og tilkostnaði.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að skoða samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Haft var samráð við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Samkeppniseftirlitið, sýslumanninn á höfuðborgarsvæðinu, Samgöngustofu og Ferðamálastofu við vinnslu frumvarpsins. Sem fyrr segir var skýrsla OECD, sem frumvarp þetta byggir á, unnin í náinni samvinnu við Samkeppniseftirlitið sem og önnur ráðuneyti og stofnanir. Einnig hefur skýrslan verið kynnt opinberlega frá birtingu hennar þann 10. nóvember 2020. Þá er frumvarpið einungis fyrsti liður í áframhaldandi vinnu við að bæta rekstrarskilyrði íslenskrar ferðaþjónustu á grundvelli tillagna sem fram koma í skýrslunni. Í ljósi þess voru áform um lagasetningu og drög að frumvarpinu ekki kynnt í samráðsgátt stjórnvalda, sbr. 3. og 9. gr. samþykktar ríkisstjórnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna frá 10. mars 2017.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum mun reynast nauðsynlegt að uppfæra reglugerð um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 1277/2016, með tilliti til umræddra breytinga.

Í 3., 4. og 5. gr. frumvarpsins er lagt til að gjald vegna rekstrarleyfis veitinga- og gististaða, sem heimilar sölu og/eða neyslu áfengis verði lækkað. Samkvæmt upplýsingum frá Sýslumanninum á höfuðborgar–svæðinu sem og ársskýrslu sýslumanna árið 2017 og 2018 (bls. 41) berast á bilinu 250 – 350 gjaldskyldar umsóknir um vínveitingaleyfi á landinu öllu árlega. Verði frumvarpið að lögum má ætla að árlegt tekjufall ríkissjóðs vegna útgáfu vínveitingaleyfa á landinu öllu verði á bilinu 33–47 millj. kr. Hins vegar má gera ráð fyrir auknum fjölda umsókna um vínveitingaleyfi í kjölfar lækkunar á gjaldskrá sem og auknum umsvifum í kjölfar útgáfu fleiri vínveitingaleyfa, sem mun koma til móts við tekjufall ríkissjóðs.

Frumvarpið hefur almennt í för með sér að dregið er úr óþarfa reglubyrði og íþyngjandi kvöðum á atvinnurekstur sem ekki er talið að málefnaleg rök standi til að viðhalda í lögum. Breytingarnar fela í sér að dregið er úr aðgangshindrunum að mörkuðum með lækkun gjalda fyrir útgefin leyfi, með afnámi skilyrðisins um að starfsstöð ökutækjaleigu skuli vera opin almenningi, sem og lækkun lágmarksaldurs handhafa rekstrarleyfis sem heimilar ekki sölu áfengis. Þá er lagt upp með að einfalda fyrirkomulag á útgáfu tækifærisleyfa. Markmið breytinganna er að bæta skilyrði fyrir virkri samkeppni og efla viðspyrnu hagkerfisins. Af frumvarpinu munu því leiða bætt skilyrði fyrir samkeppni, rekstur smærri fyrirtækja ásamt því að dregið er úr kostnaðarbyrði í formi opinberra leyfa og krafna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt ákvæðinu skal umsækjandi eða forsvarsmaður umsækjanda hafa náð 18 ára aldri á umsóknardegi þegar sótt er um rekstrarleyfi sem felur ekki í sér heimild til áfengisveitinga skv. 3. gr. laga nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Umsækjandi eða forsvarsmaður umsækjanda skal eftir sem áður hafa náð 20 ára aldri á umsóknardegi þegar um er að ræða rekstrarleyfi sem felur í sér heimild til áfengisveitinga.

Um 2. gr.

Samkvæmt ákvæðinu verður lögbundinn lágmarksfrestur til að sækja um tækifærisleyfi vegna einstakra skemmtana og atburða felldur úr lögum. Þess í stað verður kveðið á um umsóknarfresti í reglugerð sem tekið getur mið af eðli og umfangi viðburða.

Viðburðir sem kalla á útgáfu tækifærisleyfis geta verið mismunandi að eðli og umfangi. Sú krafa að sótt sé um tækifærisleyfi vegna smærri viðburða með a.m.k. þriggja vikna fyrirvara án tillits til eðlis eða umfangs viðburðar getur verið íþyngjandi fyrir smærri rekstraraðila. Slíkir viðburðir geta eðli málsins samkvæmt verið haldnir með stuttum fyrirvara. Þá þarf að veita rekstraraðilum eðlilegan og sanngjarnan tíma til að auglýsa og undirbúa viðburði í kjölfar þess að tækifærisleyfi hefur verið veitt. Með vísan til framangreinds er lagt til að ákvæði um lögbundinn umsóknarfrest verði afnumið úr lögum. Þess í stað mun ráðherra kveða nánar á um tímafresti í reglugerð sem tekið geta mið af eðli og umfangi viðkomandi atburðar í því skyni að stytta málsmeðferðartíma eins og frekast er unnt.

Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 4. gr.

Samkvæmt ákvæðinu er fallið frá því skilyrði að starfsstöð ökutækjaleiga skuli vera opin almenningi. Ökutækjaleigum verður eftir sem áður skylt að hafa fasta starfsstöð.

Breytingin er til þess fallin að auka fjölbreytni, nýsköpun og auðvelda nýjum rekstraraðilum að hefja starfsemi ásamt auknum möguleikum til að stunda netviðskipti.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.