

Reykjavík 31. ágúst 2017

Tilv.: ANR17070130/7.1.0

Til: Ferðamála-, nýsköpunar- og iðnaðarráðherra

Frá: Ferðamálaráði

Efni: Svör við erindi ráðherra ferðamála til ferðamálaráðs um aðgerðir í þágu ferðaþjónustunnar

Þann 16. júní sl. sendi ráðherra ferðamála erindi til ferðamálaráðs með beiðni um að ráðið setti fram tillögur um aðgerðir af hálfu stjórnvalda til að bregðast við þremur áskorunum sem ætla má að raski samkeppnisstöðu íslenskrar ferðaþjónustu um þessar mundir, nánar tiltekið:

1. Möguleg misnotkun og/eða óeðlilegt samkeppnisforskot í deiliahagkerfinu á markaði fyrir gistingu
2. Möguleg ólögmæt starfsemi og/eða óeðlilegt samkeppnisforskot erlendra aðila sem stunda ferðaþjónustu hér á landi, til að mynda fólksflutninga og leiðsögn
3. Verðlagsþróun í erlendra mynt sem gera má ráð fyrir að kom verst niður á ferðaþjónustu á landsbyggðinni

Ráðið hefur fjallað um viðfangsefnið og skilar hér með af sér tillögum.

Ráðið lagði kapp á að tillögurnar beindust að aðgerðum sem hægt væri að ráðast í án mikillar tafar eins og fram kom í erindi ráðherra. Hins vegar komu snemma í vinnunni fram tillögur að aðgerðum sem að mati ráðsins eru brýnar en kalla á breytingar á reglugerðum, lögum eða vinnulagi stofnana og/eða ráðuneyta og falla því ekki undir fyrrgreinda skilgreiningu. Þó svo að þær tillögur séu flóknari í framkvæmd og ljóst að vinna þarf undirbúningsvinnu, oft þvert á ráðuneyti og stofnanir til að þær geti komist í framkvæmd, mat ráðið það engu að síður svo að mikilvægt væri að þær væru hluti af tillögum þess.

Vinna ráðsins að verkefninu fór fram með eftirfarandi hætti:

30. júní voru send bréf á eftirtalda aðila með beiðni um álit og tillögur um þá liði erindisins sem við átti: Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu, ríkisskattstjóri, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samtök ferðaþjónustunnar, Íslenski ferðaklasinn, Ferðamálastofa, Vinnumálastofnun, Samtök atvinnulífsins, Alþýðusamband Íslands, velferðarráðuneytið og Markaðsstofur Landshlutanna.

Svör bárust frá Alþýðusambandi Íslands, Ferðamálastofu, Samtökum ferðaþjónustunnar, Íslenska ferðaklasanum, Samtökum atvinnulífsins, ríkisskattstjóra, Markaðsstofum landshlutanna, Samtökum ferðaþjónustunnar og Vinnumálastofnun. Einnig bárust viðbótarupplýsingar frá Fjórðungssambandi Vestfirðinga og Markaðsstofu Vestfjarða.

Formaður ráðsins átti jafnframt fundi með Óskari Jósefssyni og Ólafi Reyni Guðmundssyni hjá Stjórnstöð ferðamála. Einnig sat hluti ráðsins ásamt starfsmönnum ráðuneytisins fund með Skúla Eggerti Þórðarsyni ríkisskattstjóra og fleiri starfsmönnum stofnunarinnar. Þá átti formaður í bréfaskriftum við Sigurð G. Hafstað hjá Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu.

Eftir að svör höfðu borist frá álitsgjöfum skipti ráðið sér niður á viðfangsefnin þrjú og fjallaði um þau í smærri hópum.

Að því loknu hittist ráðið á tveimur vinnufundum þar sem farið var yfir innkomnar tillögur, rætt um vinnu smærri vinnuhópanna og lokatillögur ráðsins mótaðar í framhaldinu.

Ráðið naut aðstoðar starfsmanna skrifstofu ferðamála, einkum Jóns Óskars Péturssonar og Brynhildar Pálmarsdóttur. Ferðamálaráð þakkar þeim þeirra framlag til vinnunnar.

Á starfstímanum kom út skýrsla starfshóps um [Skattskyldu af erlendri ferðaþjónustustarfsemi á Íslandi](#) sem unnin var af Fjármála og efnahagsráðuneytinu. Ráðið vill sérstaklega fagna vinnu starfshópsins, sem er afar vönduð, og styður þær tillögur sem þar eru lagðar fram með þeim ábendingum sem fram koma síðar í tillögum ráðsins.

Ferðamálaráð fagnar því að ráðinu var falið þetta mikilvæga verkefni og þakkar ráðherra traustið. Ráðið vill að lokum benda á að tillögur þess miða að því að viðhalda samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu með tilliti til þess að allir aðilar í greininni sitji við sama borð þegar litið er á starfsumhverfi, reglur og lagaumhverfi í víðu samhengi. Ekki má gleyma, þó ekki sé rætt um það hér, að lykilatriði í því að viðhalda langtímasamkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar er ábyrg og skynsamleg nýting þeirrar auðlindar sem íslensk náttúra er og verndun hennar á þeim stöðum þar sem hún er viðkvæmust. Íslenska náttúran er það sem ferðamaðurinn kemur til að njóta og hana verðum við að umgangast með virðingu.

Reykjavík 31. ágúst 2017

Fyrir hönd ferðamálaráðs,



Unnur Valborg Hilmarsdóttir, formaður

1. Möguleg misnotkun og/eða óeðlilegt samkeppnisforskot í deiliahagkerfinu á markaði fyrir gistingu.

Beiðni ráðherra

- a. gerðar verði tillögur um aðgerðir til að hindra svarta atvinnustarfsemi í gistiþjónustu í deiliahagkerfinu.
- b. metið verði hvort, og þá á hvaða hátt, lögleg en umsvifamikil starfsemi á þessu sviði hafi óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart hefðbundinni gistiþjónustu hvað varðar lagalegt umhverfi.

Hjá embætti ríkisskattstjóra hefur starfsumhverfi í deiliahagkerfinu verið kortlagt en afar erfitt er að nálgast nauðsynlegar upplýsingar til að geta með góðu móti tryggt eðlileg skil gjalda af starfseminni. Þar sem leynd er yfir skráningarsíðum deiliahagkerfisins (AirBnb) er málið mjög flókið og þar með erfitt að takmarka misnotkun og/eða óeðlilegt samkeppnisforskot sem þar kann að myndast. Ráðið vill leggja áherslu á að ábyrgðin á því að uppfylla lög og reglur liggur ávallt hjá einstaklingunum sjálfum og því getur eftirlit aldrei komið í stað góðra viðskiptahátta og skyldi hvatt til þeirra.

Framboð á gistingu gegn gjaldi er háð lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007 ásamt reglugerð sama heitis, nr. 1277/2016. Þá þurfa aðilar sem bjóða upp á gistingu gegn gjaldi að uppfylla kröfur í samræmi við lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, með síðari breytingum, nr. 7/1998 og kröfur í byggingareglugerð nr. 112/2012.

Þá ber aðilum, hvort sem þeir reka gististarfsemi á ársgrundvelli eða undir merkjum heimagistingar skv. lögum 85/2007 þar sem hámark starfseminnar eru 90 dagar eða tekjur upp að kr. 2.000.000,- að skila sköttum af starfseminni.

Gera má ráð fyrir því að svört atvinnustarfsemi í gistiþjónustu sé veruleg.

Eftirlit með aðilum í ferðaþjónustu og þar með gistingu hefur verið stóraukið undanfarin 2 ár hjá ríkisskattstjóra og er mikilvægt að áfram verði tryggt fjármagn til þess eftirlits. Einnig eru í vinnslu hjá ríkisskattstjóra tillögur að þeim reglugerða- og lagabreytingum sem gera þarf til að eftirlit með deiliahagkerfinu geti verið eins markvisst og mögulegt er. Afar mikilvægt er að þær tillögur nái fram að ganga, sérstaklega þær sem lúta að því að skylda þær vefsíður sem hafa milligöngu um sölu gistingar á Íslandi að skrá með rekjanlegum hætti þá aðila sem gistinguna selja. Slíkt er ekki fyrir hendi í dag sem gerir allt eftirlit flókið og tímafrekt.

Eftirlit með heimagistingu þar sem hámark starfseminnar er 90 dagar fer fram hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu. Skv. upplýsingum þaðan starfar nú einn aðili við eftirlit með heimagistingu og sinnir frumkvæðiseftirliti og ábendingum, jafnframt starfar einn lögfræðingur við málaflökkinn og auglýst hefur verið eftir öðrum. Þegar þetta er ritað eru skráðar 848 íbúðir á heimagisting.is og borist hafa 200 ábendingar um skráningarskyldan eða leyfislausan rekstur. Ljóst er að auka þarf eftirliti með skráningum og hefur það verið kostnaðarmetið en gert var ráð fyrir aukinni fárveitingu í fjárlögum. Fleiri aðila þarf til að hafa eftirlit með þetta mörgum skráðum eignum, fylgja eftir ábendingum og yfirfara og kalla eftir skýrslum um dagafjölda og tekjur þegar að því kemur (slíkum skýrslum skal skila árlega). Það er því mikilvægt að veita auknum fjármunum til eftirlits með heimagistingu af þessum toga á komandi misserum.

Gagnrýnt hefur verið að eftirlit með heimagistingu á landsbyggðinni skuli vera á höndum sýslumannsins í Reykjavík. Við eftirlit af þessum toga verður að vera til staðar staðbundin þekking og yfirsýn heimamanna til að sem bestur árangur náist. Því nær þjónustunni sem eftirlitið er, því betra. Því þrengri sem ramminn sem deiliahagkerfissíðurnar starfa eftir því minni þörf er á eftirliti af þessum toga sem undirstrikar mikilvægi þess að sá rammi verði þrengdur eins og kostur er.

Þegar þetta er ritað hefur heimildum til stjórnvaldssekta vegna brota á reglum um heimagistingu ekki verið beitt. Gera má ráð fyrir að sektarheimildum verði beitt í auknum mæli í komandi framtíð.

Ráðið hefur ástæðu til að ætla að nefnt fyrirkomulag þar sem aðilar sem starfa löglega sem heimagisting í skilningi laganna nr. 85/2007 geti haft veruleg áhrif á samkeppnishæfni annarra gistihjónustuaðila og þá sérstaklega úti á landi þar sem háönn er styttri. Ráðið telur því fulla ástæðu til þess að skoða hvort 90 daga reglan sé heppileg á landsvísu.

Ráðið leggur til eftirfarandi við ráðherra:

Tillaga 1.1

Kynningarherferð meðal almennings varðandi skráningu heimagistingar, skilyrði skráningar og eftirlit ásamt öðrum kröfum sem þarf að uppfylla, t.d. skattskil og fleira. Upplýsingar um skattskil af heimagistingu verði jafnframt gerðar aðgengilegri inn á vefnum heimagisting.is til að tryggja að aðilar sem skrá sig í 90 daga regluna viti hvernig tekjur af heimagistingu eru skattlagðar.

Tillaga 1.2

Lagt er til að sveitarfélögum verði gert heimilt að ákveða sjálf leyfilegan dagafjölda heimagistingar innan 90 daga reglunnar sbr. lög nr. 85/2007, sbr. lög nr. 45/2016, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald til að mæta mismunandi aðstæðum í ólíkum sveitarfélögum.

Tillaga 1.3

Lagt er til að komið verði á samstarfi sveitarfélaganna/sýslumanna á landsvísu og sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu til þess að auka skilvirkni í eftirliti með heimagistingu sbr. reglugerð nr. 1277/2016, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald.

Tillaga 1.4

Lagt er til að sveitarfélög verði hvött til að endurskoða lögreglusamþykktir þannig að hægt verði að beita viðurlögum gagnvart aðilum sem bjóða upp á gistingu í leyfisleysi og/eða á svæðum þar sem gisting í atvinnuskyni er ekki á skipulagi. Ferðamálaráð telur eftirsóknarvert að lögreglusamþykktir sveitarfélaga verði eins samræmdar og kostur er til að skapa samfellu á landinu öllu. Vakin er athygli á nýgerðri lögreglusamþykkt fyrir starfssvæði Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga í þessu sambandi.

Tillaga 1.5

Lagt er til að gerð verði greining á þeim upplýsingum sem er að finna í skráningum á heimagisting.is til að meta hvort umsvifamiklir aðilar í deiliahagkerfinu séu með rekstrarleyfi og/eða hvort þessir aðilar séu almennt séð leyfislausir. Slíkt ætti að vera mögulegt að leggja mat á út frá þeim upplýsingum sem liggja fyrir hjá ríkisskattstjóra sem hefur kortlagt AirBnb umhverfið á landsvísu sem og út frá útgefnum rekstrarleyfium/90 daga leyfum.

Tillaga 1.6

Lagt er til að eftirlit með heimagistingu í 90 daga reglunni verði einfaldað til muna með því að sett verði upp rafræn gátt þar sem leyfishafar skrá fyrirfram þá daga sem þeir hyggjast leigja eign sína út og eru þá bundnir af því að leigja hana út á þeim tíma og ekki öðrum (mögulegt verði að gera breytingar á leigudögum með stuttum fyrirvara). Það auðveldar vettvangseftirlit og sömuleiðis eftirlit með dagafjölda.

2. Möguleg ólögmet starfsemi og/eða óeðlilegt samkeppnisforskot erlendra aðila sem stunda ferðapjónustu hér á landi, til að mynda fólksflutninga og leiðsögn *Beiðni ráðherra*

- a. gerðar verði tillögur um aðgerðir til að tryggja betur en þegar er gert að þessir aðilar fullnægi öllum kröfum sem þeim ber, m.a. varðandi vinnurétt, gjöld, skráningu o.þ.h.
- b. metið verði hvort og þá með hvaða hætti þessir aðilar hafi óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart innlendum aðilum og hvort tilefni sé til að breyta lögum eða reglum til að koma í veg fyrir slíkt forskot
- c. metið verði hvort tilefni sé til að stemma stigu við þessari starfsemi með einhverjum öðrum hætti, til dæmis með því að gera auknar kröfur til þessarar atvinnustarfsemi

Ráðið vísar til skýrslu starfshóps Fjármála og efnahagsráðuneytisins sem gefin var út í júlí 2017 varðandi þennan lið erindis ráðherra.

Að mestu leiti er það mat ráðsins að lagaramminn og regluverkið sem snýr að erlendu aðilunum sé í lagi, það sem á skortir er hins vegar samræmt eftirlit, eftirfylgni og skýr viðurlög við brotum. Sem dæmi má nefna er að heimilt er að koma til landsins með hóp ferðamanna á farartæki, ferðast með það um landið án greiðslu gjalda svo fremi sem aðeins sé um eina ferð að ræða og sömu farþegar fari með farartækinu úr landi. Þessu er ekki fylgt eftir og eru farartæki að koma til landsins, skipta um farþegahópa á meðan á háannatímabilinu stendur en standa ekki skil á gjöldum líkt og um eina ferð og einn farþegahóp sé að ræða.

Í fyrrnefndri skýrslu starfshóps fjármála og efnahagsráðuneytisins eru dregnar upp skýrar sviðsmyndir sem varpa ljósi á þau brot sem framin eru og ekki ástæða til að endurtaka hér.

Ráðið leggur eftirfarandi til við ráðherra:

Tillaga 2.1

Lagt er til að tillögum starfshóps fjármála og efnahagsráðuneytisins um skattskyldu af erlendra ferðapjónustustarfsemi á Íslandi verði hrint í framkvæmd sem fyrst. Ferðamálaráð styður tillögur starfshópsins í öllum tilfellum en áréttar sérstaklega mikilvægi þess að ábyrgðaraðili starfshóps um samstarf eftirlitsaðila verði skilgreindur. Jafnframt er mikilvægt að skilgreina ábyrgðaraðila varðandi vefsíðuna posting.is.

Tillaga 2.2

Lagt er til að kannaðir verði möguleikar á að skylda erlenda aðila til þess að veita yfirvöldum hér á landi ríkari upplýsingar um viðskipti sín hér á landi, svo sem gegnum umboðsmenn sem skylt er að hafa skv. 35. gr. virðisaukaskattslaga nr. 50/1988, með síðari breytingum og skv. reglugerð nr. 194/1990 um virðisaukaskatt af aðkeyptri þjónustu erlendis frá.

Tillaga 2.3

Lagt er til að við endurskoðun laga um skipan ferðamála, nr. 73/2005 verði sérstaklega horft til úrræða til að jafna samkeppnisstöðu innlendra og erlendra aðila eftir því sem heimildir og alþjóðlegar skuldbindingar bjóða. Einnig er lagt til að gerð verði úttekt á samkeppnisumhverfi ferðapjónustunnar með það fyrir augum að varpa skýrara ljósi á samkeppnisstöðu innlendra og erlendra aðila.

Tillaga 2.4

Lagt er til að skilgreint verði í lögum hvað telst föst starfsstöð og tekinn verði af vafi um hve mikil viðvera telst föst starfsstöð. Einnig þarf að tryggja að erlendir aðilar sem ekki hafa fasta starfsstöð skilgreini ábyrgðaraðila gagnvart sköttum og skyldum líkt og innlendir aðilar þurfa að gera. Í þeirri skilgreiningu komi m.a. fram kennitala, heimilisfesti og forsvarsmaður fyrirtækis.

Tillaga 2.5

Flutningafyrirtæki í óreglubundnum farþegaflutningum er ekki hefur staðfestu hér á landi skulu halda og geyma í ökutækinu akstursskrá í samræmi við ákvæði reglugerðar ESB nr. 1073/2009 og 13. gr. reglugerðar nr. 474/2017. Ráðinu er ekki kunnugt um að þessu sé fylgt eftir en afar mikilvægt er að svo sé. Í hverju ökutæki sem hér er tímabundið verði haldin í samræmi við fyrrgreindar reglugerðir dagbók um tímasetningar og ekna kílómetra hér á landi. Slíkt hið sama gildi um 9 manna bílaleigubíla. Að sama skapi þarf þá að efla eftirlit, skýra viðurlög við brotum og sektarheimildir stofnana sem við eiga í hverju tilfelli fyrir sig.

Tillaga 2.6

Eins og fram hefur komið er í mörgum tilfellum þegar til staðar nokkuð skýr reglu- og lagarammi en eftirfylgni með eftirliti er víða ábótavant og sektarheimildir óskýrar og/eða ekki til staðar nema á löngum tíma sem er ekki heppilegt þegar um er að ræða aðila sem hafa hér starfsemi tímabundið. Mikilvægt er að ríkisskattstjóra, tollstjóra og öðrum sem hafa með höndum eftirlit og sinna því eftir föngum sé veitt skýrari heimild til viðurlaga og til upplýsingaöflunar, einkum frá erlendum aðilum. Lagt er til að viðurlög við brotum hverskonar verði skýrð og þeim beitt s.s. með fésektum, leyfissviptingu eða rekstrarstöðvun.

Tillaga 2.7

Lagt er til að ráðherra tryggi í samráði við velferðarráðherra að frumvarp um breytingar á lögum 45/2007 verði endurflutt á komandi þingvetri. Í því frumvarpi var meðal annars lagt til að stjórnvaldssektir lægu við því ef fyrirtæki veiti Vinnuálastofnun ekki upplýsingar skv. 8. grein laganna á réttum tíma um þá starfsmenn sem starfa á vegum fyrirtækisins hér á landi lengur en 10 daga á 12 mánaða tímabili.

Tillaga 2.8

Lagt er til að ráðherra leiti samstarfs við hlutaðeigandi aðila um leiðir til að stemma stigu við félagslegum undirboðum á vinnumarkaði.

3. Verðlagspróun í erlendri mynt sem gera má ráð fyrir að komi verst niður á ferðaþjónustu á landsbyggðinni

Beiðni ráðherra

Gerðar verði tillögur um til hvaða aðgerða stjórnvöld geti gripið til að stuðla að því að ferðamenn heimsæki landsbyggðina í auknum mæli, til dæmis með samgöngubótum, markaðs- og kynningarstarfi, jöfnun aðstöðumunar með einhverjum hætti, eða öðrum aðgerðum.

Ferðamálaráð telur ýmsar vísbendingar um að styrking krónunnar dragi úr vilja ferðamanna til ferðalaga utan SV hornsins. Ráðið byggir það mat á tölum um gestafjölda sem og óformlegum viðtölum við aðila í ferðaþjónustunni. Á undanförunum árum hefur náðst verulegur árangur hvað varðar fjölgun ferðamanna víða um land og mikilvægt að sá árangur tapist ekki. Ferðamálaráð leggur áherslu á áframhaldandi fjármögnun framkvæmdasjóðs ferðamannastaða sem og landsáætlunar um uppbyggingu innviða sem lið í að viðhalda langtímasamkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar.

Ráðið leggur eftirfarandi til við ráðherra:

Tillaga 3.1

Strax verði gerð greining á áhrifum verðhækkana vegna m.a. gengisbreytinga á rekstrarumhverfi ferðaþjónustunnar á landsbyggðinni svo segja megi með óyggjandi hætti til um hver áhrifin eru og hvernig eigi að bregðast við þeim.

Tillaga 3.2

Auknu fé verði varið til markaðssetningar landshlutanna, markaðsstofur landshlutana verði eflar og hlutverk þeirra í stoðkerfinu skýrt enn frekar. Starfsumhverfi markaðsstofanna verði gert stöðugra og fyrirsjáanlegra svo innan þeirra verði hægt að ráðast í langtíma verkefni sem nauðsynleg eru til markaðssetning landshlutanna beri sem mestan árangur. Innan markaðsstofanna starfa sérfræðingar á hverju landssvæði sem vinna náið með sínu nær samfélagi og fyrirtækjum og eru best til þess fallnir að annast markaðsstarf á sínum svæðum.

Tillaga 3.3

Strax verði farið í það að tryggja framtíð Áfangastaðaáætlana (DMP verkefni) og skilgreina hvað tekur við að þeirri vinnu lokinni.

Tillaga 3.4

Í framhaldi af vinnu við gerð áfangastaðaáætlana verði settur á laggirnar Áfangastaðasjóður til stuðnings vöruþróunar og nýsköpunar á hverjum áfangastað fyrir sig með það fyrir augum að styrkja atvinnustarfsemi á viðkomandi svæðum.

Tillaga 3.5

Eldsneytiskostnaður á flugvöllum verði jafnaður til að slíkt trufli ekki val flugfélaga á flugvöllum og hamli þannig ferðum ferðamanna um landið með flugi og/eða beinu flugi flugfélaga á flugvelli á landsbyggðinni.

Tillaga 3.6

Hagsmunir og þarfir ferðaþjónustunnar og íbúa fara í flestum tilfellum saman og verði hafðir til hliðsjónar við mótun og vinnslu samgönguáætlunar. Mikilvægt er að slitlag verði lagt og vel viðhaldið

á þjóðvegi 1 og fjölförnum ferðamannaleiðum um Ísland og jafnframt að vetrarþjónusta verð tryggð á vinsælum ferðamannavegum.